



VEREINTE NATIONEN

6|18

66. Jahrgang | Seite 241–288
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

70 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

**Eine Erklärung für die Menschheit –
Rückblick und Perspektiven**

Barbara Lochbihler

»Wir müssen unsere Stimme erheben.«

Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein, ehemaliger Hoher
Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte

Das OHCHR als Prometheus?

Ivan Šimonović



ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER
MENSCHENRECHTE

#STANDUP4HUMANRIGHTS



Menschenrechte in der Defensive

Liebe Leserinnen und Leser,

70 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – das sollte eigentlich ein Grund zum Feiern sein. Allerdings stellen neben nichtstaatlichen Gewaltakteuren und autoritären Regimen mittlerweile auch einige populistische Regierungen in Europa die Menschenrechte infrage. Dies ist Ausdruck eines seit Längerem bestehenden Trends: Seit nunmehr zwölf Jahren, so stellt die nichtstaatliche Organisation ›Freedom House‹ fest, gibt es einen sukzessiven weltweiten Rückgang demokratischer und menschenrechtlicher Standards. Infolgedessen leben nur noch 39 Prozent der Weltbevölkerung in ›freien‹ Gesellschaften, während 37 Prozent in ›unfreien‹ und 24 Prozent der Weltbevölkerung in ›eingeschränkt freien‹ Staaten leben. Dies ist ein gefährlicher Trend, den auch die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe attestieren. Dennoch: Die Idee der Menschenrechte und ihre Erklärung sind seit 70 Jahren in der Welt und eine wichtige Referenz für alle Menschen.



Barbara Lochbihler betont, dass die Fortschritte der vergangenen 70 Jahre trotz erschwelter Rahmenbedingungen für die Menschenrechtsarbeit nicht aus dem Blick geraten sollten. Neue Herausforderungen für die Menschenrechte durch die Digitalisierung bewertet **Markus N. Beeko**, Generalsekretär von Amnesty International in Deutschland in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Der ehemalige Hochkommissar für Menschenrechte **Zeid Ra'ad Al-Husseini** betont im Interview die Notwendigkeit, Menschenrechtsverletzungen zu benennen und zu kritisieren. **Simon Schulze** untersucht die Rolle der indischen Delegierten Hansa Mehta bei der Mitformulierung der Erklärung in den Jahren 1947/1948 und widerspricht der allgemeinen Auffassung, dass sie eine antikoloniale Menschenrechtspolitik betrieben habe. In ihrem Standpunkt kritisiert **Jennifer Norris**, dass der UN-Generalsekretär die Menschenrechte bislang nicht ausdrücklich in seine Reformagenda integriert hat. **Ivan Šimonović** vergleicht das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) mit Prometheus und sucht dessen möglichen ›Herkules‹. Im Reformprozess der Menschenrechtsvertragsorgane offenbart sich eine gefährliche Kluft zwischen Staaten in der Generalversammlung und Ausschussmitgliedern mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Genf, die **Nina Reinert** analysiert.

In eigener Sache

Gerne möchte ich Sie auf unsere neu gestaltete Webseite hinweisen. Sie ist unter zeitschrift-vereinte-nationen.de abrufbar. Neben der aktuellen Ausgabe finden Sie dort unser umfangreiches und überarbeitetes Online-Archiv. Die neue Webseite der DGVN finden Sie wie gewohnt unter www.dgvn.de.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken sowie besinnliche Festtage und einen guten Rutsch ins neue Jahr.

Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: 70 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

- 243 **Eine Erklärung für die Menschheit – Rückblick und Perspektiven**
Barbara Lochbihler
- 248 **Drei Fragen an** | Markus N. Beeko
- 249 **»Wir müssen unsere Stimme erheben.«**
Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein, ehemaliger Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte
- 254 **Hansa Mehta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**
Simon Schulze
- 259 **Standpunkt | Menschenrechte sind unverzichtbar**
Jennifer Norris
- 260 **Das OHCHR als Prometheus?**
Ivan Šimonović
- 266 **Kontroversen um die Reform der UN-Menschenrechtsvertragsorgane**
Nina Reiners

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Allgemeines**
- 272 Generalversammlung | 71. Tagung 2016/2017
Henrike Landré
- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 275 Sozialpakt | 60. bis 62. Tagung 2017
Claudia Mahler
- 277 Frauenrechtsausschuss | 63. bis 65. Tagung 2016 und 66. bis 68. Tagung 2017
Carolin Bovermann · Stefanie Lux · Heike Rabe
- 280 Ausschuss für die Beseitigung der Rassen- diskriminierung | 92. bis 94. Tagung 2017
Alexandra Steinebach
- 282 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 284 Jahreshaltsverzeichnis 2018
- 288 Impressum

Eine Erklärung für die Menschheit – Rückblick und Perspektiven

Die Rahmenbedingungen für die Menschenrechtsarbeit sind außerordentlich schwierig, die Herausforderungen beispiellos. Dabei drohen die Fortschritte der letzten 70 Jahre aus dem Blick zu geraten. Wir müssen uns den Herausforderungen stellen, statt diejenigen im Stich zu lassen, die unter viel schwierigeren Umständen für die Menschenrechte kämpfen.



Barbara Lochbihler, geb. 1959, ist stellvertretende Vorsitzende des Unterausschusses für Menschenrechte im Europäischen Parlament, dem sie seit dem Jahr 2009 angehört.

Die Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948 ist ein Versprechen.¹ Die damaligen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichteten sich, auf die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen hinzuwirken, die in dieser Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) »als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal«² niedergeschrieben waren.

70 Jahre später gibt es zahlreiche internationale und regionale Menschenrechtsübereinkommen, UN-Sonderberichterstatterinnen und -erstatte zu Themen und Ländern, das Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), der sich alle Mitgliedstaaten unterziehen müssen, und einen Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) sowie mehrere *Ad-hoc*-Tribunale, vor denen die Verantwortlichen für schwerste Menschenrechtsverbrechen zur Rechenschaft gezogen werden. Millionen Menschen profitieren von Fortschritten in der Verwirklichung der Menschenrechte, von weniger Diskriminierung und mehr Rechtsgleichheit.

Andererseits sind etwa 68,5 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht vor Krieg, Terror, Verfolgung und wieder zunehmendem Hunger – obwohl die »Freiheit von Furcht und Not« zu den Versprechen der AEMR gehört.³ 85 Prozent der Flüchtlinge leben in Staaten, die selbst zu den armen und ärmsten Ländern der Welt zählen, während die wohlhabenden Staaten Europas mit Angst Politik machen, sich abschotten und real wie symbolisch Stacheldraht ziehen. Zehn Millionen Menschen weltweit werden die Staatsangehörigkeit und damit der Zugang zu grundlegenden Rechten wie Bildung und Gesundheitsversorgung verweigert – allein dies ist ein zehnmillionenfacher Verstoß gegen die AEMR.⁴ Die weltweite Verbreitung von Folter und Misshandlung trägt ihr Übriges dazu bei. Der Graben zwischen den Versprechen der AEMR und der realen Situation in vielen Staaten ist nach 70 Jahren an manchen Stellen fast zugekühlt, doch an zu vielen Orten noch tief.

Beispiellose Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit

Vor allem aber haben sich die Rahmenbedingungen für die Menschenrechtsarbeit in den letzten Jahren extrem verschlechtert. Das betrifft die Aktivistinnen und Aktivisten an der Basis, das spüren wir in den Parlamenten und in internationalen und regionalen Menschenrechtsorgans.

Menschen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die sich gegen Menschenrechtsverletzungen

¹ UN-Dok. A/RES/217 A (III) v. 10.12.1948.

² Ebd.

³ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends. Forced Displacement in 2017, June 2018, www.unhcr.org/5b27be547.pdf

⁴ UNHCR, Figures at a Glance, Statistical Yearbooks, www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html



Eine Mutter mit dem Porträt ihres Sohnes während eines Gottesdienstes im Oktober 2018 in Manila, Philippinen. Tausende Menschen mit Verdacht auf Drogenkonsum und -verkauf wurden in mehr als zwei Jahren seit dem Amtsantritt von Präsident Rodrigo Duterte getötet. FOTO: PICTURE ALLIANCE / AP PHOTO

gen, Umweltzerstörung oder soziale Ungerechtigkeiten wehren, mussten vielerorts schon immer damit rechnen, ins Visier der Machthabenden zu geraten und Repressionen ausgesetzt zu werden. In diesem Wissen nahm die UN-Generalversammlung im Jahr 1998 im Konsens eine Erklärung an, die Schutz und Unterstützung für Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger vorsieht.⁵ Dennoch ist das Ausmaß, mit dem gegen zivilgesellschaftlichen Protest vorgegangen wird, in Umfang, Brutalität und Systematik signifikant gewachsen. Statt von »schrumpfenden Handlungsräumen« (shrinking spaces) ist mancherorts schon von »sich schließenden Handlungsräumen« (closing spaces) auszugehen. Die Anzahl ermordeter Umwelt- und Landrechtsaktivistinnen und -aktivisten steigt, Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen werden mit Prozessen und gefälschten Anschuldigungen überzogen. Besonders perfide ist, wie mit Instrumenten des Rechtes zivilgesellschaftliches Engagement praktisch unterbunden wird. Dies ist nicht nur in Diktaturen und autokratisch geführten Staaten, sondern auch in Demokratien festzustellen. Sogenannte dortige »NGO-Gesetze« bewirken, dass Registrierungsauflagen zu öffentlichen Verunglimpfungen etwa als »ausländische Agenten« führen und die Zusammenarbeit und Vernetzung mit Partnerorganisationen im Ausland und

die finanzielle Unterstützung durch internationale Geldgeber schwierig bis unmöglich wird. Vorgaben wie, die Aktivitäten einer NGO dürften nicht die »Sicherheit«, die »öffentliche Ordnung«, die »Stabilität« oder die »Traditionen« eines Landes gefährden, machen die Einladung zur Willkür offensichtlich. Die Europäische Union (EU) hat auf diese gravierenden Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume unter anderem mit der Ausweitung von Unterstützung und einem speziellen Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger reagiert.⁶

Wenn administrative Schikanen und offene Repressionen nicht ausreichen, zivilgesellschaftliches Engagement zu unterdrücken, helfen die in vielen Staaten erlassenen sogenannten »Anti-Terror-Gesetze«, denn in Zeiten von vermeintlich allgegenwärtiger Terrorgefahr ist es allzu leicht, Menschen als Terroristen zu diffamieren und zu inhaftieren. Vor allem in der Türkei ist seit dem versuchten Putsch im Juli 2016 zu beobachten, wie mit dem Vorwurf, einer »terroristischen Bewegung« anzugehören oder diese zu unterstützen, massenweise Menschen unter anderem aus der Beamten- und Richterschaft sowie Journalistinnen und Journalisten verhaftet und verurteilt wurden.⁷

Die Repression regierungskritischer Stimmen unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung ist in keiner Weise akzeptabel. Zugleich hat die Zunahme bewaffneter Gruppen beziehungsweise von Terrororganisationen, die mit äußerster Brutalität gegen die Zivilbevölkerung vorgehen, die Menschenrechtsarbeit erschwert. In nahezu jedem der gewaltsamen Konflikte dieser Zeit ist mindestens eine der Gruppierungen Al-Qaida, Al-Shabab, Boko-Haram, Hay'et Tahrir al-Sham, Islamischer Staat (Da'esh - IS) und andere involviert. Ihr Vorgehen ist grausam und oft wahllos, die Konfliktlage unübersichtlich und komplex. Ihnen gemeinsam ist ein islamistischer Hintergrund, was Vorurteile gegen den Islam nährt, denen nur mit Mühe zu begegnen ist. Völkerrechtlich gelten Terrororganisationen als nichtstaatliche Akteure, was die Durchsetzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht schwierig bis unmöglich macht. Auch sie sind in bewaffneten Konflikten an die Einhaltung des humanitären Völkerrechts gebunden, doch ihr Terror speist sich gerade aus der Nichteinhaltung. Armut und wirtschaftliche Perspektiv-

⁵ UN Doc. A/RES/53/144 v. 8.3.1999.

⁶ Das Programm »ProtectDefenders.eu« ist ein Mechanismus, der im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte finanziert und von einer Gruppe führender internationaler NGOs verwaltet wird. Er unterstützt unverzüglich Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die in Gefahr sind, siehe www.protectdefenders.eu

⁷ Amnesty International, Purged Beyond Return? No Remedy for Turkey's Dismissed Public Sector Workers, Amnesty International Report, 25.10.2018, EUR 44/9210/2018.

losigkeit ebenso wie falsche Anschuldigungen und Versprechen sowie Unrecht durch Repressionen gegen Angehörige und das vermeintliche oder tatsächliche Unterstützermilieu führen zu Radikalisierung und Zulauf für diese Gruppen. Doch mit Gewalt wird der Terrorismus nicht besiegt werden.

Auch im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) sind die zunehmend erschwerten Bedingungen für die Menschenrechtsarbeit unübersehbar. Verhandlungen um Länderresolutionen oder um solche, die Geschlechtergerechtigkeit oder Religionsfreiheit fordern, waren schon immer schwierig und die vom Rat eingesetzten Sonderberichterstatterinnen und -berichterstatter auch früher nicht immer willkommen. Doch Beleidigungen und unverhohlene Drohungen gegen diese Personen sind gravierender als je zuvor.⁸ Der philippinische Präsident Rodrigo Duterte beschimpfte die Sonderberichterstatterin für die Rechte der indigenen Völker Victoria Tauli-Corpuz als »Terroristin« und bedrohte auch die Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Agnès Callamard.⁹ Diejenigen, die mit Sonderberichterstatterinnen und -erstatern sprechen, werden bedroht und eingeschüchtert, und Kooperationen zunehmend verweigert, indem Anfragen ignoriert und Genehmigungen zur Einreise nicht erteilt werden. Ägypten, Indonesien, Nepal, die Philippinen und Venezuela stehen hier ganz vorn. All dies untergräbt das Ansehen und die Autorität des HRC als das zentrale Menschenrechtsorgan der Vereinten Nationen, in das sich zugleich so viele Staaten als Mitglieder wählen lassen wollen.

Eine bemerkenswerte Form von Kritik übten die USA im Sommer dieses Jahres mit ihrem demonstrativen Austritt aus dem HRC, da dieser zu viele Mitglieder habe, die selbst Menschenrechte verletzen. Die Entscheidung ist symbolträchtig und zugleich vermutlich ein persönlicher Triumph für den Nationalen Sicherheitsberater John R. Bolton, der seinerzeit Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen war, als die USA im Jahr 2006 gegen die Gründung des HRC stimmten.¹⁰

Leider sind die USA unter Präsident Donald J. Trump inzwischen auch führend in einer Entwicklung, die für die Menschenrechtsarbeit eine schwerwiegende Bedrohung darstellt. Immer mehr Regie-

rungen widersetzen sich offenkundig dem, was den Kern der AEMR ausmacht – den gleichen und unveräußerlichen Rechten aller Menschen und der Herrschaft des Rechtes. Unverhüllter Rassismus, eine Rhetorik der Ausgrenzung und Diffamierung von Minderheiten oder Andersdenkenden sowie unverhohlene Angriffe auf menschenrechtliche und rechtsstaatliche Standards sind kein Alleinstellungsmerkmal einzelner Staaten, Regionen oder Religionen mehr, sondern überall zu sehen und zu

Immer mehr Regierungen widersetzen sich offenkundig dem, was den Kern der AEMR ausmacht.

hören: US-Präsident Trump setzte eine Einreiseperrre für Menschen aus fünf mehrheitlich muslimischen Ländern durch und schürt damit Islamophobie. In seiner Null-Toleranz-Politik gegen illegale Einwanderung lässt er Kinder menschenrechtswidrig wochenlang von ihren Eltern trennen. In Brasilien offenbart der neu gewählte Präsident Jair Bolsonaro seine Frauenfeindlichkeit, Homophobie und Vorliebe für Militärdiktaturen. In Myanmar haben rassistische buddhistische Mönche einen erheblichen Anteil an dem weitverbreiteten Hass gegen die Rohingya. Australien interniert Flüchtlinge jahrelang in Lagern auf Pazifikinseln. In Afrika fühlen sich viele Regierende nicht mehr bemüht, ihre Menschenrechtsverletzungen zu verstecken, weil sie von Staaten der EU für die Zusammenarbeit bei der »Flüchtlingsabwehr« hofiert werden. Die Liste weiterer Beispiele ist lang.

Besonders alarmierend ist, dass dieser Trend auch vor Europa keinen Halt macht. Von rechten und rechtsextremen Mitgliedern des Europaparlaments hören wir regelmäßig rassistische und diskriminierende Aussagen über Roma, Muslime, Flüchtlinge und Homosexuelle und andere menschenverachtende Aussagen. Polen und Ungarn sind nicht mehr die einzigen Staaten, in denen die demokratischen und menschenrechtlichen Grundwerte der EU ernsthaft beschnitten werden. Deren Regierungen sägen offen am rechtsstaatlichen Fundament und

⁸ Siehe UN Doc. A/HRC/39/41 v. 13.8.2018.

⁹ Hannah Ellis-Petersen, Philippine President Duterte Needs Psychiatric Evaluation, Says UN chief, The Guardian, 9.3.2018, www.theguardian.com/world/2018/mar/09/philippines-lists-un-special-rapporteur-on-terrorist-hit-list-rodrigo-duterte; Simon Roughneen/Nicola Smith, Duterte Goes to War With UN as he Threatens to Throw Rights Team to the Crocodiles, The Telegraph, 12.3.2018, www.telegraph.co.uk/news/2018/03/12/duterte-goes-war-un-threatens-throw-rights-team-crocodiles/

¹⁰ Michael Hirsch, John Bolton Is Living the Dream – for Now, Foreign Policy, 28.9.2018, foreignpolicy.com/2018/09/28/john-bolton-living-the-dream-for-now-trump-un-unga/

scheren sich kaum um die nun begonnenen Sanktionsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags.¹¹

Der nicht nur in Polen und Ungarn zu beobachtende autoritäre Staatsumbau ist wohl die derzeit größte Gefahr für die Menschenrechtsarbeit in der EU. Denn das Herrschaftsverständnis derjenigen, die diese autokratischen Entwicklungen vorantreiben, steht der Grundidee der AEMR fundamental entgegen. Während die Herrschaft des Rechtes notwendig ist, Macht einzugrenzen und die Menschenrechte zu schützen, ist für die Autoritären das Recht nur ein Instrument, die Privilegien der Mächtigen

Die AEMR wurde zur Grundlage einer Vielzahl von Pakten und Übereinkommen und die Basis vieler Staatsverfassungen, auch des deutschen Grundgesetzes.

und der »eigenen homogenen Kommunität«¹² zu bewahren und es bei Bedarf zu ändern oder zu missachten, um »Fremde« und »Andere« fernzuhalten, auszugrenzen und auszubeuten. Übertragen lässt sich dies letztlich auch auf die internationale Ebene. Während die AEMR in ihrer Präambel die Notwendigkeit freundschaftlicher Beziehungen, Zusammenarbeit und einer auf Regeln basierten Ordnung betont, zeigt die US-Regierung unter Trump deutlich, was sie davon hält – Regeln nur dann, wenn sie den eigenen Interessen dienlich sind. Auch innerhalb der EU haben nationale Interessen derzeit zunehmend Vorrang vor Solidarität und vertraglich vereinbarten Regeln.

Der Multilateralismus und die regelbasierte internationale Ordnung sind längst keine Selbstverständlichkeit mehr. Doch wenn die Staaten immer weiter vom Kurs der Menschenrechte als richtige und wichtige Leitlinie für alle Politikbereiche abkommen, geraten sie in gefährliches Fahrwasser. Die massiven Übergriffe auf die multilaterale und regelbasierte internationale Ordnung abzuwehren, ist die einzige Möglichkeit, nicht in Chaos, Gewalt und Krieg zu versinken.

Und dennoch kein Grund zum Verzweifeln

Die Bestandsaufnahme zum 70. Jahrestag der AEMR ist bis hierher also ausgesprochen düster und die Gefahr groß, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte aus den Augen zu verlieren.

Die AEMR wurde zur Grundlage einer Vielzahl von Pakten und Übereinkommen und die Basis vieler Staatsverfassungen, auch des deutschen Grundgesetzes. In den meisten Staaten gibt es inzwischen mehr oder weniger unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institution – NHRI)¹³, die die Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen in nationales Recht unterstützen und die Entwicklung in der Praxis überwachen. Die EU hat sich eine Charta der Grundrechte auferlegt, die jegliche Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe sowie ethnischer und sozialer Herkunft verbietet und das Recht auf Bildung sowie Zugang zu Gesundheitsversorgung verankert.¹⁴ Dazu kommt eine fortschreitende Institutionalisierung der Menschenrechte als Maßstab europäischer Außenpolitik bis hin zur Annahme des »Strategischen Rahmens für Menschenrechte und Demokratie« im Jahr 2012 und des Aktionsplans für die praktische Umsetzung.¹⁵ Menschenrechte sollen damit in allen Politikbereichen der EU berücksichtigt werden, was in der Praxis noch oft zu verbessern ist.

Der jüngste menschenrechtliche Meilenstein ist die Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2015, die 17 globale Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) beinhaltet. Sie gelten für die Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen und orientieren sich an den Menschenrechten.¹⁶ Die SDGs sind durch viele Kompromisse zustande gekommen, rechtlich nicht bindend und dennoch ein bemerkenswerter Verhandlungserfolg angesichts internationaler Zerstrittenheit. Auch hier waren und sind NGOs maßgeblich einbezogen und fordern die Umsetzung auf nationaler Ebene energisch ein.

¹¹ Daniel Brössler, Konflikt um Grundwerte gewinnt an Schärfe, Süddeutsche Zeitung, 26.6.2018, www.sueddeutsche.de/politik/die-eu-polen-und-ungarn-konflikt-um-grundwerte-gewinnt-an-schaerfe-1.4030591

¹² Heinz Verfürth, Die autoritäre Versuchung, Das Parlament, 11.6.2018, S. 9.

¹³ Die Kriterien für die Unabhängigkeit sowie Vorgaben zum Mandat sind in den sogenannten Pariser Prinzipien aus dem Jahr 1993 festgelegt. Siehe dazu UN Doc. A/RES/48/134 v. 20.12.1993.

¹⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000/C 364/01, 18.12.2000, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

¹⁵ Rat der Europäischen Union, EU verabschiedet Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie, 25.6.2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/131504.pdf

¹⁶ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 21.10.2015.

Ein wichtiger Schritt zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes ist auch das UPR, die seit dem Jahr 2007 praktizierte, regelmäßige Überprüfung der Menschenrechtssituation jedes einzelnen UN-Mitgliedstaats auf der Grundlage von Staatenberichten, den Dokumentationen der Vertragsorgane und Sonderberichterstatterinnen oder -erstatlern sowie von NHRIs und der Zivilgesellschaft. Das Verfahren in Genf ist wahrlich nicht frei von ritualisierten Bekenntnissen. Doch es ist einzigartig und universal: Alle Regierungen müssen sich den gleichen Spielregeln der öffentlichen Überprüfung unterziehen. Dies setzt dem immer wieder geäußerten und in vieler Hinsicht berechtigten Vorwurf der Selektivität ein wichtiges Instrument entgegen. Zum anderen hat die Zivilgesellschaft einen relevanten Stellenwert, sowohl durch die Möglichkeit der Stellungnahmen als auch über den Dialog und Umsetzungsprozess an der Basis zwischen den vierjährigen Überprüfungen. Und schließlich hat das UPR einen unschätzbaren Fundus an öffentlich verfügbarer Dokumentation geschaffen, hinter dem sich kein Staat mehr verstecken kann.¹⁷

Bei der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen hat sich vieles verändert. Mittels »forensischer Architektur« lassen sich illegale Drohnenangriffe in Pakistan und Folter in syrischen Geheimgefängnissen nachweisen.¹⁸ Internet und preiswerte Mobilkommunikation stärken die Vernetzung und Kampagnenfähigkeit von Aktivistinnen und Aktivisten sowie von NGOs. Das Problem ist weniger eine fehlende Dokumentation, wie die unabhängige internationale Ermittlungsmission der UN zu Myanmar oder der Internationale, Unparteiische und Unabhängige Mechanismus zu Syrien (International Impartial and Independent Mechanism – IIIM), der Zeugen- und Opferaussagen, Dokumente, Videos und weitere Beweismittel für Menschenrechtsverbrechen sammelt, deutlich machen. Die Schwierigkeit besteht darin, die handelnden Personen für die Verbrechen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Die Gründung des ICC im Jahr 1998 war – ähnlich wie im Fall der AEMR – auch eine Reaktion auf einschneidende Unrechtserfahrungen. Mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR) und dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal

Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) waren die Täterinnen und Täter von Menschenrechtsverbrechen zunehmend in die Öffentlichkeit gerückt. Sie müssen seither befürchten, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden zu können. Untrennbar mit dem ICC verbunden ist die juristische und politische Weiterentwicklung des Weltrechtsprinzips über die sogenannte Komplementarität: Internationale Strafverfolgung folgt dann, wenn diese auf nationaler Ebene nicht möglich oder nicht gewollt ist, und bei Bedarf – wie im Fall der in Syrien begangenen Gräueltaten – auch umgekehrt. In Deutschland, Schweden und weiteren Staaten wird inzwischen gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher aus Syrien und anderswo ermittelt. Für deren Opfer ist dies ein Meilenstein im Kampf gegen die Straflosigkeit.

Rückblickend gibt schließlich eine weitere Entwicklung Anlass für Zuversicht. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA gab es existenzielle verbale und konkrete Angriffe gegen das absolute Folterverbot. Die USA machten sich dabei zum Vorreiter. Die US-Regierung unter Präsident George W. Bush schuf mit dem Gefangenenlager Guantánamo einen rechtsfreien Raum und wurde mit Aussagen zum simulierten Ertränken (waterboarding) als akzeptable Methode zur

English Abstract

Barbara Lochbihler

70 Years of the Universal Declaration of Human Rights – Review and Perspectives pp. 243–248

The Universal Declaration of Human Rights is a promise. However, 70 years since its adoption today's human rights situation is bleak: millions of people suffer violence, repression and loss of livelihood, forcing them to leave home and country; many of those taking action against injustice risk their freedom or even lives. Despite setbacks, there has been progress: numerous binding international and regional treaties on human rights issues now exist. Monitoring mechanisms, like the UPR, have been established and crimes according to the Rome Statute can be brought before the ICC. Therefore, hostile policies towards global human rights mechanisms constitute a severe challenge which we have to take up.

Keywords: Menschenrechte, Menschenrechtserklärungen/übereinkommen, Menschenrechtsverbrechen, human rights, Universal Declaration of Human Rights

¹⁷ Deutschland wurde im Mai dieses Jahres zum dritten Mal überprüft. Eine umfangreiche Dokumentation zum Bericht findet sich auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat/upr-deutschland-2018/

¹⁸ Matthias Monroy, »Forensische Architektur« versucht die digitale Rekonstruktion tödlicher Drohnenangriffe in Pakistan, 5.12.2013, netzpolitik.org/2013/forensische-architektur-versucht-die-digitale-rekonstruktion-toedlicher-drohnenangriffe-in-pakistan/

¹⁹ UN-Dok. A/RES/217 A (III), a.a.O. (Anm. 1).

Drei Fragen an Markus N. Beeko

Welche Herausforderungen bringt die Digitalisierung für die Menschenrechte mit sich?

Mit Digitalisierung und Vernetzung der privaten und öffentlichen Lebensbereiche werden die Karten neu gemischt: In einer Welt, in der wir alle mit unseren persönlichen Präferenzen, Tagesablauf, Kontakten, Gesundheitsdaten oder Interessen erfass- und aussortierbar sind, bedarf es klarer Grenzen für private wie staatliche Akteure. Sonst sind individuelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Diskriminierungsfreiheit, rechtstaatliche Gewaltenteilung, Transparenz und Rechenschaftspflicht in Gefahr. In Anbetracht der chinesischen Überwachungssysteme, der weiter ausgebauten Massenüberwachung durch die Nationale Sicherheitsbehörde der USA (NSA) und andere Akteure, und der Verletzlichkeit demokratischer Wahlen durch Manipulation, wird deutlich, warum wir unsere Menschenrechte in neuen, internationalen Rechtsnormen für die digitale Moderne absichern müssen.

Welche Chancen sehen Sie?

Die digitale Entwicklung ermöglicht Millionen Menschen Zugang zu Informationen und privaten wie öffentlichen Dienstleistungen. Dies kann beispielsweise die Meinungs- und Informationsfreiheit, Rechte auf Bildung, Arbeit und Gesundheit oder die Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben erleichtern. Chancen für die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen eröffnet die digitale Forensik.

Wie bewerten Sie die bisherigen Initiativen der UN, die Menschenrechte wirksam im digitalen Zeitalter zu schützen?

Wichtig war die von Brasilien und Deutschland initiierte Resolution 68/167 der Generalversammlung aus dem Jahr 2013, die die Geltung der Menschenrechte online und offline bekräftigt. Die Mandatierung der Sonderberichterstatter über das Recht auf Privatheit und über die Förderung und den Schutz des Rechtes auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie zahlreiche Berichte des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) sind ebenso wichtige Impulse. Es gilt, die Diskussionen um autonome Waffensysteme und künstliche Intelligenz ins Zentrum zu rücken. Jetzt ist die Zeit, um auf weltweite Regelungen zur Sicherung der Menschenrechte in der digitalen Moderne zu drängen und supranationale Mechanismen zur Geltendmachung dieser Rechte zu etablieren.



Markus N. Beeko,
geb. 1967, ist seit dem Jahr 2016 General-
sekretär von Amnesty International in
Deutschland und leitet die internationale
Steuerungsgruppe ›Menschenrechte im
digitalen Zeitalter‹.

FOTO: AMNESTY INTERNATIONAL/SARAH EICK

Erzwingung von Geständnissen oder schockierenden Bildern aus dem Abu-Ghraib-Gefängnis zur moralisch unglaubwürdigen Referenz für andere. Hier wurde nicht nur ein elementares Menschenrecht, sondern der Kern der AEMR – die Würde des Menschen – in Abrede gestellt. Heute sehen wir, dass die US-amerikanischen Menschenrechtsverletzungen im Kampf gegen den Terrorismus die Welt nicht sicherer gemacht haben. Festzuhalten gilt aber auch, dass den vehementen Angriffen auf das Folterverbot international standgehalten wurde.

Herausforderungen sind dazu da, überwunden zu werden

Die AEMR entstand vor 70 Jahren als eine Initiative von Regierungen, die dem Grauen des Zweiten Weltkriegs etwas entgegensetzen wollten. Mit Leben erfüllt wurde das Dokument von Menschen, die das Versprechen der AEMR überall auf der Welt bis heute einfordern. Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten sowie NGOs haben dafür gesorgt, dass auf die AEMR rechtsverbindliche Übereinkommen und Mechanismen zur Überprüfung ihrer Einhaltung folgten. Jeder einzelne dieser Erfolge wurde mühsam erkämpft von Menschen mit Mut, Kreativität und Entschlossenheit und von Zivilgesellschaften, die heute bestens vernetzt sind. In der AEMR ist geschrieben, was unweigerlich passiert, wenn die Menschenrechte nicht durch die Herrschaft des Rechtes geschützt werden – die Menschen werden »gezwungen [...], als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen«¹⁹. Menschen haben das immer wieder getan und werden es weiter tun. Viele zahlen dafür einen hohen Preis, manche ihr Leben. Wenn wir angesichts der großen Herausforderungen und schwierigen Rahmenbedingungen für die Menschenrechtsarbeit heute mit weinerlicher Larmoyanz den Kopf in den Sand stecken, bedeutet das auch, diejenigen im Stich zu lassen, die unter sehr viel schwierigeren Bedingungen für unser aller Menschenrechte kämpfen.

Nicht vergessen werden sollte, dass auch die AEMR nicht unter Idealbedingungen, sondern unter wachsenden Schwierigkeiten im beginnenden Ost-West-Konflikt entstand, sie deshalb am Ende kein Übereinkommen, sondern lediglich eine Erklärung wurde, deren Verabschiedung in der Generalversammlung angesichts beachtlicher Konflikte keineswegs selbstverständlich war. Mit Blick auf die beschriebenen Herausforderungen unserer Zeit müssten die Menschenrechte aus dieser Krise gestärkter hervorgehen als zuvor.

»Wir müssen unsere Stimme erheben.«

Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein, ehemaliger Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, über die Bedrohungen der Menschenrechte, die Grenzen stiller Diplomatie und die Verantwortung der Regierungen.

Patrick Rosenow: Wie beurteilen Sie die weltweite Situation der Menschenrechte 70 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte?

Zeid Ra'ad Al-Hussein: Es wurde viel erreicht, aber wir haben auch viel zu verlieren. Daher mache ich mir große Sorgen. In vielen Rechtsbereichen – unter anderem bei den Kinderrechten, dem Folterverbot und den Frauenrechten – konnten enorme Fortschritte erzielt werden. Aber gleichzeitig ist das UN-Menschenrechtssystem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren bedroht. Dies sind zum Beispiel autoritäre Staats- und Regierungsoberhäupter überall auf der Welt, aber auch nicht-staatliche Akteure. Darüber hinaus stellen demokratisch gewählte Politikerinnen und Politiker, populistisch autoritär in ihren Instinkten, eine Bedrohung für die in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Kontrollmechanismen dar. Sie untergraben die Zivilgesellschaft und unabhängigen Medien mit perfiden Taktiken. Die Kombination all dieser Bedrohungen der Menschenrechte ist ziemlich bedrückend.

Ihre letzte Rede vor dem UN-Menschenrechtsrat (HRC) klang im Vergleich zu Ihrer ersten sehr düster. Was hat sich in Bezug auf die Menschenrechte während Ihrer Amtszeit in den Jahren 2014 bis 2018 geändert?

Mein Amtsantritt fiel mit den entsetzlichen Enttarnungen von Journalisten zusammen, deren Videoaufzeichnungen der Islamische Staat (Da'esh – IS) ins Internet gestellt hatte. Sehr bald waren wir mit einer Serie von Terroranschlägen konfrontiert, was wiederum einige Staaten für eine Intensivierung der Antiterrorstrategien auf Kosten der Menschenrechte nutzten. Das war grundlegend falsch. Ich glaubte, dass terroristische Gruppierungen und gewalttätige Extremisten zwar großen Schaden



Zeid Ra'ad Al-Hussein. UN PHOTO: RICK BAJORNAS

anrichten, aber dass nur Staaten diesen Planeten zerstören können. Dann folgten die Abwehrreaktionen einiger europäischer Staaten auf die Migrationsbewegungen aus Angst, dass diese Menschen den Charakter und die Demografie Europas verändern würden. All das stellte eine angebliche Bedrohung der Kultur Europas dar. Da wussten wir, dass wir ein Problem hatten. Damit begannen genau die westeuropäischen Staaten, die die Vorreiter im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte waren und andere Staaten zur Rechenschaft zogen, selbst die Menschenrechte zu verletzen und Flüchtlingen ihre Rechte zu verwehren. Dass ausgerechnet diese Staaten zu Menschenrechtsverletzungen bereit waren und versuchten, diese zu rechtfertigen, beunruhigte mich sehr und prägte meine Amtszeit.

Wie würden Sie diese Veränderungen in den westlichen Staaten erklären?

Es war unter anderem die Finanzkrise, die dazu führte, dass sich viele Menschen verunsichert fühlten – durch die Sparmaßnahmen infolge dieser

Krise, aber auch durch die Auswirkungen der Globalisierung insgesamt. Sie waren daher anfällig für die Fantasien populistischer Politikerinnen und Politiker, die die nationale Souveränität in den Vordergrund stellen.

Ihre erste vierjährige Amtszeit endete im August 2018. Warum haben Sie sich gegen eine zweite Amtszeit entschieden?

Mir war klar, dass die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) nur zugestimmt hätten, wenn ich ihnen gegenüber Zugeständnisse gemacht und bestimmte Dinge akzeptiert hätte. Ich war nicht bereit, das zu tun. Ich war nicht bereit, mit ihnen darüber zu verhandeln, dass ich über dieses oder jenes Menschenrechtsthema nicht diskutieren würde, nur um dieses Amt zu bekleiden. Zwar wird die Hohe Kommissarin oder der Hohe Kommissar von der Generalversammlung gewählt und nicht von den P5, aber es ist eine etablierte Praxis, dass der Generalsekretär die P5 konsultiert. Wenn sie nicht einverstanden sind, wird die Nominierung nicht an die Generalversammlung weitergeleitet. Ich wusste schon sehr früh, dass die

»Eine einmalige Amtszeit sollte ausreichen, um die Unabhängigkeit des Hohen Kommissars zu stärken.«

P5 mich nicht unterstützen würden – nicht zuletzt, weil ich sie offen für Menschenrechtsverletzungen kritisiert hatte. Der Eindruck, dass es Verhandlungen und Kompromisse bei Menschenrechtsfragen gibt, ist falsch. Meiner Ansicht nach sollte es aus diesem Grund keine zweite Amtszeit geben – weder für die Hohe Kommissarin oder den Hohen Kommissar für Menschenrechte noch für das Amt der UN-Generalsekretärin oder des UN-Generalsekretärs. Eine einmalige Amtszeit sollte ausreichen, um die Unabhängigkeit dieser Ämter zu stärken und nicht auf eine Wiederwahl angewiesen zu sein.

Sie haben einmal gesagt, dass Sie der globale Albtraum par excellence für intolerante Menschen sein müssen: gewählt von allen Regierungen, gleichzeitig allen gegenüber kritisch, ein weißer Muslim. Hatte Ihr persönlicher Hintergrund in irgendeiner Weise Auswirkungen auf Ihre Amtszeit?

Ich glaube nicht, dass es wirklich viel damit zu tun hat. Ich denke, dass solche Positionen in den meisten Fällen wirklich nur von einer einzigen Tatsache abhängen: Ob die Person bereit ist, sich zu äußern oder nicht. Alles andere ist meines Erachtens

nahezu irrelevant. Die entsprechende Person kann einen ungewöhnlichen Hintergrund haben, aber wenn sie bereit ist, sich offen und grundsätzlich zu äußern, hat sie die Persönlichkeit, die man in einem Amt wie diesem braucht. Umgekehrt kann sie den richtigen Hintergrund im herkömmlichen und traditionellen Sinne haben, aber wenn sie sich nicht äußert, bringt das nichts. Vor allem gilt dies denjenigen gegenüber, die an vorderster Front für die Menschenrechte eintreten, den Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten vor Ort. In vielen Fällen mussten wir als Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) feststellen, dass sich niemand, der ein öffentliches Amt innehatte, zu Wort meldete, wenn wir uns nicht äußerten. Von den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) aber auch von unabhängigen Medien wurde in der Regel viel und sehr gute, gezielte Kritik geübt. Aber von politischen Amtsträgerinnen und -trägern äußerte sich kaum jemand.

Mein Eindruck ist, dass Sie insbesondere gegen Ende Ihrer Amtszeit den Weg der Konfrontation mit einigen Regierungen und Staatschefs, auch mit der Regierung Ihres Heimatlandes, gewählt haben. Wäre es nicht konstruktiver gewesen, mit diesen Ländern zusammenzuarbeiten, um die Menschenrechtssituation vor Ort zu verbessern?

Es geht nicht darum, dass ich rücksichtslos war und mehr stille Diplomatie hätte betreiben können. Das habe ich. Die meisten meiner Treffen waren private Treffen mit Regierungsvertreterinnen und -vertretern. Aber wie überzeugt man sie, das Richtige zu tun, ohne ein Druckmittel gegen sie zu haben? Die menschliche Natur funktioniert nur so, indem sie ermutigt, überzeugt wird und man auch damit droht, jedwedes Druckmittel zu nutzen, um Menschen dazu zu bringen, ihre Verhaltensweisen zu ändern. Die Vorstellung, dass man sich mit Regierungen zusammensetzt und sie bittet, gegenüber ihrer Bevölkerung keine Menschenrechtsverletzungen zu begehen und sie einfach zustimmen würden, ist unrealistisch. Ohne irgendein Anzeichen von Druck ist dies in der Regel leider nicht möglich. Es muss klar sein, dass man die Ankündigung, an die Öffentlichkeit zu gehen, auch tatsächlich umsetzt. Wenn Sie also von einer Regierung bedroht werden, die Ihnen sagt, dass sie beispielsweise diese Gefangenen nicht freilassen oder eine andere menschenrechtswidrige Praxis beenden wird, dann muss dieser Regierung klar sein, dass Sie als Hoher Kommissar tatsächlich an die Öffentlichkeit gehen werden. Wer behauptet, dass man um jeden Preis mit Staaten zusammenarbeiten muss, der hat zu bedenken, dass wir in der Tat die meiste Zeit mit

stiller Diplomatie verbringen. Aber ich war bereit, bei allen Staaten immer an die Öffentlichkeit zu gehen, wenn die Regierungen meinen Anliegen nicht nachkamen. Und das habe ich auch getan.

Die wichtigste Verbündete in der Öffentlichkeit war neben der Zivilgesellschaft die internationale Presse, die sich klar auf die Seite des OHCHR stellte. Wenn es zu einem Meinungs austausch mit einer bestimmten Regierung kam, gab die Regierung am Ende nach, weil sie die Auseinandersetzung mit der Presse verloren hätte. Die Medien haben einen enormen Einfluss. Deshalb kann ich auch nicht glauben, dass öffentliche Verurteilung nichts bewirkt, und dass es besser sei, stille Diplomatie zu betreiben.

Aber sind auch autoritäre Staatsoberhäupter von der internationalen Presse beeindruckt?

Ich denke schon. Schauen Sie sich einmal an, wie der philippinische Präsident Rodrigo Duterte reagierte, nachdem ich gesagt hatte, dass der Präsident eine psychiatrische Beurteilung bräuchte. Es war meine Reaktion auf Dutertes haltlose Kritik an der Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Agnès Callamard. Es hatte eine Wirkung auf ihn. Ich weiß allerdings nicht, ob wir ein Ergebnis erzielt hätten, wenn ich vielleicht noch einmal vier Jahre im Amt geblieben wäre und wir den Druck aufrechterhalten oder sogar erhöht hätten. Tatsache ist, dass wir dies nicht versucht haben, weil es seitens der Regierungen oder anderer internationaler Institutionen nicht den Druck auf den philippinischen Präsidenten gegeben hat, der nötig gewesen wäre.

Vor welchen Herausforderungen stehen die UN-Menschenrechtsinstitutionen?

Die größte Herausforderung besteht darin, dass vor allem die Menschenrechtsvertragsorgane nicht über die finanziellen und personellen Mittel verfügen, um die eingehenden Staatenberichte schnell genug zu bearbeiten. Ein weiterer Grund ist, dass einige Staaten ihre Menschenrechtsberichte lange nicht vorlegen und die Ausschüsse zu lange brauchen, um die Berichte zu bearbeiten. Dennoch leisten die Vertragsorgane eine äußerst wichtige Arbeit mit ihrer Normsetzung und Kommentierung der Menschenrechte. Die Schwäche besteht im Allgemeinen darin, dass wir Menschen ohne einen juristischen Hintergrund nicht angemessen erläutern können, was in den sogenannten Allgemeinen Bemerkungen gesagt wird und was die Folgen dieser Auslegungen der Menschenrechtsübereinkommen und -pakete für die Menschen im Alltag bedeuten. Das ist eine unserer Schwachstellen. Dabei geht es vor allem um fehlende Finanzmittel und nicht so sehr um eine Übersetzung in eine

Zeid Ra'ad Al-Hussein

Der im Jahr 1964 in Amman geborene Prinz hatte von September 2014 bis August 2018 das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte inne. Er war der erste Araber und Muslim auf diesem Posten. Der langjährige Diplomat und promovierte Historiker gehört zur haschemitischen Königsfamilie Jordaniens. In den Jahren 2000 bis 2007 und 2010 bis 2014 war er der Ständige Vertreter Jordaniens bei den Vereinten Nationen in New York. Zwischen den Jahren 2007 und 2010 war er Botschafter Jordaniens in den USA.

Der 54-Jährige war maßgeblich an der Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit und der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) beteiligt. Er führte unter anderem den Vorsitz der zweijährigen Verhandlungen über die genaue Bedeutung einzelner Straftaten wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, für die der ICC zuständig ist.

Von Februar 1994 bis Februar 1996 war er für die politischen Angelegenheiten bei der Schutztruppe der Vereinten Nationen UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien tätig. Nach dem Vorwurf des weitverbreiteten sexuellen Missbrauchs durch UN-Friedenstruppen wurde er im Jahr 2004 zum Berater des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan für sexuelle Ausbeutung und Missbrauch ernannt. Sein im Jahr 2005 erstellter Bericht enthielt erstmals eine umfassende Strategie zur Beseitigung von sexueller Ausbeutung und Missbrauch bei UN-Friedenssicherungseinsätzen und nahm auch die jordanischen Friedenssoldaten kritisch in den Blick.

allgemein verständliche Sprache. Aus der Sicht der besonderen Verfahren (special procedures), die unter anderem Staatenbesuche, die Untersuchung von Einzelfällen oder thematische Studien beinhalten, geht es ebenfalls um die unzureichende Finanzierung. Wir haben zudem immer noch eine Reihe von Staaten, die die besonderen Verfahren erschweren, indem sie die Ausstellung von Visa für die Menschenrechtsdelegationen verweigern.

Es gibt auch strukturelle Herausforderungen, wie zum Beispiel eine fundamentale Diskrepanz zwischen den UN-Amtssitzen in New York und Genf. Wenn man sich die Agenda der UN in New York ansieht, dann geht es fast ausschließlich um Afrika. Dort findet der größte Teil der humanitären Arbeit statt; der größte Teil der Friedens-, Sicherheits- und der Entwicklungsarbeit. Das OHCHR blickt hingegen überall hin, auch in den Globalen Norden und auf die P5. In Genf findet eine viel konkretere, realistische und universelle Menschenrechtsdiskussion statt, weil dort die Zivilgesellschaft in all ihren Dimensionen präsent ist. In New York ist das nicht der Fall. Dort sind die Themen viel politischer und schwieriger zu behandeln. Grundsätzlich verstehen viele in New York nicht, wie die UN-Menschenrechtsarchitektur

funktioniert. Der Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) führt Untersuchungen in Bereichen und Staaten durch, in die der Sicherheitsrat sich nie hineinwagen würde. Die Generalversammlung hat Kreativität bei der Entwicklung eines Rechenschaftsmechanismus für die Konfliktparteien in Syrien bewiesen durch die Schaffung eines Internationalen, Überparteilichen und Unabhängigen Mechanismus für Syrien (International, Impartial and Independent Mechanism for Syria – IIIM) im Dezember 2016. Eine größere Dynamik entfaltet sich in Menschenrechtsfragen oft außerhalb des Sicherheitsrats, obwohl dieser im Mittelpunkt in New York steht und oft gelähmt ist. Das spricht nicht gerade für den Amtssitz der Vereinten Nationen am East River.

»Wenn ein Staat den Zutritt verweigert, um mögliche Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, erstellen wir dennoch einen Bericht.«

Während Ihrer Amtszeit hat das OHCHR das System der »Fernüberwachung« von Staaten eingeführt. Was ist damit genau gemeint?

Wenn ein Staat den Zutritt verweigert, um mögliche Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, erstellen wir dennoch einen Bericht. Wenn die Regierung sagt, dass dieser Bericht voller Ungenauigkeiten sei, dann bietet das OHCHR an, dass sie uns gerne Zutritt gewähren kann, wenn sie nichts zu verbergen habe. Die Idee ist, Druck auf die Staaten auszuüben, die uns den Zutritt verweigern. Für die Arbeit aus der Ferne nutzt das OHCHR verschiedene Quellen. Im Fall der Kaschmir-Region haben wir etwa 400 Fußnoten in den entsprechenden Bericht als Quellennachweise eingefügt. Der größte Teil der Quellen stammt aus öffentlich zugänglichen Daten, die uns von verschiedenen Ministerien und der Zivilgesellschaft in Indien bereitgestellt wurden.

Konnten Sie mit dieser Methode Erfolge erzielen?

Ja, wir hatten etliche Erfolge. In Äthiopien beispielsweise war ich zweimal als Hoher Kommissar für Menschenrechte zu Besuch. Beim ersten Besuch hatten wir uns intensiv um den Zugang zu den Regionen Amhara und Oromia bemüht und er wurde uns nicht gewährt. Aber ich durfte eine Haftanstalt sehen und traf dort einen der Anführer der politischen Unruhen, die zwischen den Jahren 2016 und 2017 in Äthiopien stattfanden. Die Frage

des Zugangs stand bei uns immer ganz oben auf der Tagesordnung. Als ich ein zweites Mal zurückkam, wurde uns der Zugang zu diesen Regionen gewährt. Jetzt haben wir ein OHCHR-Büro mit nunmehr uneingeschränktem Zugang und einem umfassenden Mandat in Äthiopien.

Sie haben einmal im Zusammenhang mit den Menschenrechten über Ihre »Angst, dass wir vergessen« gesprochen. Was haben Sie damit gemeint?

Die Generation, die die Traumata der beiden Weltkriege im zwanzigsten Jahrhundert durchlebt hatte, verstand sehr gut, was populistische Politik anrichtet, wenn sie eine bestimmte Gruppe von Menschen für die Übel einer Gesellschaft an den Pranger stellt. Sie weiß, was diese Sichtweise und dieser Hass anrichten können. Diese Generation hat gesehen, was engstirniger Nationalismus anrichtet oder die Missachtung des Gesetzes, die zu einer Art Gewohnheitsrecht werden kann. Seit diese Generation allmählich ausstirbt, ist es schon erstaunlich, wie Politikerinnen und Politiker – sei es zum Beispiel die Partei »Recht und Gerechtigkeit« in Polen oder die Fidesz-Partei in Ungarn – die Vergangenheit anscheinend vergessen haben und auf gefährliche Strategien zurückgreifen. Um diese Art des Vergessens zu bekämpfen, müssen wir unsere Stimme erheben. Es gibt zu wenig Menschen, die dies tun. Viel zu wenig Leute äußern sich, wenn beispielsweise der ungarische Ministerpräsident Victor Orbán etwas Menschenrechtsfeindliches sagt oder unternimmt. Der luxemburgische Außenminister Jean Asselborn hat sich öffentlich zu Ungarn geäußert und keiner der europäischen Außenministerinnen und Außenminister hat ihn unterstützt. Sie sind im Allgemeinen bedauerlicherweise ziemlich schweigsam. An diesem Punkt muss sich etwas ändern.

Die Zivilgesellschaft äußert sich regelmäßig, ebenso die Medien. Aber Regierungen? Leider viel zu selten. Wir haben bedauerlicherweise viele mittelmäßige Beamte, die für Regierungen arbeiten. Sie haben einfach zu viel Angst, zu viel Furcht, etwas zu sagen. Sie sagen erst dann etwas, wenn sie das Büro verlassen haben. Das Wichtigste ist aber, sich zu äußern, während man im Büro ist – nicht nachdem man das Büro verlassen hat. Das ist es, was uns im Moment fehlt.

Was bedeutet das Zeitalter der Digitalisierung für die Menschenrechte?

Die Digitalisierung hat enorme Auswirkungen auf die Menschenrechte. Vor allem gilt dies für das Recht auf Privatsphäre und natürlich für die Ausübung des Rechtes auf freie Meinungsäußerung, aber auch für das Recht des Einzelnen, die Kontrolle über seine eigenen Daten auszuüben. In dieser

Hinsicht sind die Entwicklungen in Europa und den USA sehr weit vorangeschritten. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass der Apple-Geschäftsführer Tim Cook einen stärkeren rechtlichen Schutz der Privatsphäre in den USA fordert. Diese Fragen spielen weiterhin eine zentrale Rolle, wenn wir uns der künstlichen Intelligenz (KI) nähern und damit einer Welt, in der die KI auf eine Art und Weise in den Vordergrund tritt, die für die Menschheit enorme Probleme mit sich bringt. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass die Menschenrechte eine Art kodifiziertes Gewohnheitsrecht darstellen, das durch neue Technologien nicht verdrängt werden darf. Diese Gesetze müssen in den Anwendungsbereich des geltenden Rechtes aufgenommen werden. Wenn daraufhin ein neues Instrument für den Menschenrechtsschutz benötigt wird, dann muss es geschaffen werden.

Vor diesem Hintergrund war ich zweimal im Silicon Valley. Das OHCHR ist dort mit einem Büro präsent. Es gibt eine intensive Diskussion darüber, dass es für Unternehmen notwendig ist zu verstehen, wie die Menschenrechtsgesetzgebung funktioniert und was in vielen Staaten geltendes Recht im Bereich der Menschenrechte ist.

Es gab in Deutschland, aber auch in anderen Staaten eine intensive Debatte über den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. Sie haben während Ihrer Amtszeit als Hoher Kommissar für Menschenrechte den Pakt immer wieder verteidigt, gleichzeitig tragen einige Staaten ihn nicht mit. Wie bewerten Sie die Debatte?

Es waren zwischenstaatliche Verhandlungen, die teilweise von meiner Vorgängerin Louise Arbour geleitet wurden. Der springende Punkt ist erstens, dass die Menschen, die unterwegs sind, lediglich 4,5 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen. Das heißt, 95 Prozent der Weltbevölkerung bleiben dort, wo sie sind, und trotzdem herrschen bei uns Panik und Hysterie. Zweitens migriert bald die Mehrheit der Menschen innerhalb des Globalen Südens, hauptsächlich innerhalb Asiens, und nicht in den Norden. Das muss ins rechte Licht gerückt werden.

Zudem müssen die aktuellen Daten sorgfältig analysiert werden. Als ich letztes Jahr in meiner Funktion nach Libyen reiste, war ich erstaunt, festzustellen, dass nur zwölf Prozent der nichtlibyschen Arbeitskräfte sowie Migrantinnen und Migranten in Libyen nach Europa wollten. Die Mehrheit der dortigen Menschen aus Niger und Nigeria wollte also dort arbeiten und später nach Hause zurückkehren. Die Hysterie, die wir in vielen Teilen Europas und in den USA beobachten, ist meiner Meinung nach fehl am Platz. Der Pakt soll die Staaten ermutigen, globale Migration zu steuern und gleichzeitig die Menschenrechte zu schützen.

Gibt es jemanden, der Sie inspiriert hat, sich für die Menschenrechte zu engagieren?

Es war eher meine Erfahrung im ehemaligen Jugoslawien gewesen, die mich geprägt hat. Dort habe ich während des Bürgerkriegs zwei Jahre verbracht. Ich hatte das Gefühl, dass ich bei Menschenrechtsverletzungen nicht schweigen darf, wenn ich jemals in einer leitenden Position tätig sein würde. Für das Schweigen hatten wir und vor allem die Zivilbevölkerung in den 1990er Jahren im ehemaligen Jugoslawien teuer bezahlt. Ich wollte nicht mehr schweigen.

Was wünschen Sie Ihrer Nachfolgerin Michelle Bachelet?

Viel Geduld! Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist eine sehr schwierige Aufgabe. Man muss vor allem in der Lage sein, sich gegenüber den Opfern zu rechtfertigen. Michelle Bachelet muss unbedingt die nötige Unterstützung erhalten. Es ist eine sehr spannende Aufgabe und ich wünsche ihr dafür alles Gute.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

Das Interview wurde am 20. November 2018 telefonisch geführt. Die Fragen stellte Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

English Abstract

Zeid Ra'ad Al-Hussein

»We Must Raise Our Voices.« pp. 249–253

Zeid Ra'ad Al-Hussein talks about his work as former United Nations High Commissioner for Human Rights. Notwithstanding the enormous progress in the 70 years since the Universal Declaration was first promulgated, the human rights architecture is under threat from a number of different sources. Next to a lack of financial and human resources he identifies additional challenges to UN human rights institutions, such as the fundamental disconnection between New York and Geneva. He explains why he decided not to run for a second term as High Commissioner for Human Rights – a position for which the person in office must be prepared and willing to speak out, and to publicly name human rights violators.

Keywords: Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), Menschenrechte, Menschenrechtsverbrechen, human rights, Zeid Ra'ad Al-Hussein

Hansa Mehta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Menschenrechtsagenda der indischen Delegierten Hansa Mehta bei der Mitformulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist kaum bekannt. Die Ambivalenz ihres Denkens und Handelns zeigt, dass hinlänglich bekannte Auffassungen über antikoloniale Menschenrechtspolitik überdacht werden müssen.



Simon Schulze,
geb. 1986, ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Lehrstuhl für
Internationale Beziehungen
und Außenpolitik an der
Universität Trier.

70 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) sind Grundsatzdebatten über den Ursprung, das Wesen und den Schutz der Menschenrechte noch immer von herausragender Relevanz. Diese Sachverhalte waren bereits für die ›Mütter‹ und ›Väter‹ der AEMR in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (Commission on Human Rights – CHR) essenziell. Das Gremium verfasste zwischen Januar 1947 und Juni 1948 in drei Sitzungsperioden die AEMR, die die Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verabschiedete.¹ Erst seit einigen Jahren wird verstärkt die Rolle der außereuropäischen Welt im Entstehungsprozess und in ihrem Wirken untersucht. Hier geht es um Fragen, inwieweit die Etablierung des internationalen Menschenrechtsschutzes das Gemeinschaftswerk einer kosmopolitischen Elite war, welche individuellen Motive eine Rolle spielten und ob sich eine offene Konfliktlinie zwischen den handelnden Personen aus dem Globalen Süden und Norden erkennen lässt.

Die indische Menschenrechtsagenda

Bedauerlicher- und fälschlicherweise werden die Staaten, Institutionen und Personen aus Afrika, Asien und Lateinamerika zu häufig als homogene Entität betrachtet.² Meist schließt sich daran die Diskussion an, ob die dekolonisierten Staaten die Menschenrechtsentwicklung generell behindert³ oder gefördert⁴ haben. Diese Paradigmen sind mittlerweile überholt. Trotz gewisser Gemeinsamkeiten in Bezug auf die Menschenrechtsagenda des Globalen Südens müssen in Zukunft stärker die nationalen Besonderheiten sowie die persönlichen Spannungs- und Kooperationsverhältnisse zwischen den beteiligten Personen hervorgehoben werden. So können die Widersprüche, Ambivalenzen und Rückschläge bei der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes künftig besser verstanden werden.

Ein Blick auf die indische Menschenrechtsagenda unter Premierminister Jawaharlal Nehru (1947–1964) ist daher hilfreich. Die Stärkung der Vereinten Nationen und die Institutionalisierung des internationalen Menschenrechtsschutzes waren zwei Grundpfeiler seiner Politik.⁵ Intention war es unter anderem, die zunehmende Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion im Ost-West-Konflikt zu beenden sowie die Auflösung der europäischen Überseeimperien und damit die Nationalstaatenbildung in Asien und Afrika zu fördern. Deshalb setzten sich indische Politikerinnen

¹ UN-Dok. A/RES/217 A (III) v. 10.12.1948.

² Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights. Visions Seen*, Philadelphia 2011.

³ Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge/London 2010.

⁴ Steven L.B. Jensen, *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, New York 2016 sowie Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia 2010.

⁵ Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World. The Peacemakers*, New York 2013.

und Politiker für Selbstbestimmung als Menschenrechtsnorm und politisches Ziel ein. Sie erreichten hierdurch, dass rassistische Diskriminierungen von den Vereinten Nationen erstmals als eine Bedrohung für den Weltfrieden interpretiert wurden.⁶ Eine der einflussreichsten Unterhändlerinnen dieser Ära war Hansa Mehta, die Indien in der CHR repräsentierte und mit ihren Ideen, Strategien und Maßnahmen durchaus Einfluss im Aushandlungsprozess zur AEMR ausübte. Mehta vertrat als Delegierte eigenständige Positionen, die aber weitestgehend mit den Vorgaben und Zielen ihrer Regierung übereinstimmten. Dennoch kennzeichnen Inkonsistenzen und Paradoxien ihre Politik. Indiens Positionierung in der CHR insgesamt schloss nicht auf ein kohärentes Menschenrechtsprogramm des Globalen Südens bei der Konstituierung der AEMR. Dies verdeutlicht, wie komplex der Nexus zwischen den dekolonisierten Staaten und der Entstehung des internationalen Menschenrechtsschutzes war.

Die konkrete Ausgestaltung und zukünftige Dynamik des Menschenrechtsprojekts lagen im Dezember 1948 im Ungewissen. Es war nicht abzu-sehen, welche normative Kraft das rechtlich unverbindliche Dokument für Freiheitsbewegungen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Einzelpersonen in den folgenden Dekaden besitzen sollte. Die Wirkung lässt sich ferner an der Vielzahl nationaler und internationaler Übereinkommen, Pakte und anderer Abkommen ablesen, die Bezug auf sie nehmen. Die Erklärung stellte schlussendlich einen umkämpften Kompromiss dar, an dem Personen mit teils völlig konträren Vorstellungen beteiligt waren.⁷ Neben der Vorsitzenden Eleanor Roosevelt war Hansa Mehta die einzige Frau in der 18 Personen⁸ umfassenden Kommission, die die AEMR formulierte. Während ihres Mandats vollzog sich zudem das Ende der britischen Fremdherrschaft auf dem indischen Subkontinent.

Leben und Wirken von Hansa Mehta

Mehta wuchs als Kind einer bekannten Brahmanenfamilie auf, die trotz ihrer privilegierten Stellung sehr progressiv eingestellt war und ihrer Tochter eine umfangreiche Ausbildung ermöglichte. Als eine der ersten Pädagoginnen setzte sie sich in Indien zeitlebens für Frauenrechte und die Bildung von Kindern ein. Neben der Ablehnung des



Hansa Mehta (links) und Eleanor Roosevelt (rechts) während einer Sitzung der CHR im Juni 1949. Auch wenn ihre unterschiedlichen Positionen zum exakten Wortlaut in Artikel 1 der AEMR oft betont werden, setzten sich beide gleichermaßen für die Gleichstellung der Geschlechter ein. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

indischen Patriarchats und Kastenwesens kämpfte sie gegen den britischen Kolonialismus. Seit den 1930er Jahren war sie Parteimitglied im indischen Nationalkongress, organisierte Demonstrationen und unterstützte politische Häftlinge. Dafür wurde sie selbst mehrfach inhaftiert. Den Höhepunkt ihrer politischen Karriere stellen aber die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit dar. Im Jahr 1946 verabschiedete sie als Vorsitzende der größten Frauenorganisation Indiens eine Menschenrechtserklärung, wurde Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung und als indische Vertreterin in die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW) berufen. Ein Jahr später war sie Abgeordnete im ersten indischen Parlament und repräsentierte ihr Land in der CHR. In der Kommission blieb sie bis zum Jahr 1952 tätig, zwei Jahre zuvor wurde sie Roosevelts Stellvertreterin. Danach war sie unter anderem Vizekanzerin der Shreemati Nathibai Damodar Thackersey Frauenuniversität, einige Zeit im Exekutivrat der Organisation der Vereinten

⁶ Vineet Thakur, 'The Hardy Annual: A History of India's First UN Resolution, *India Review*, 16. Jg., 4/2017, S. 401–429.

⁷ Joe Hoover, *Rereading the Universal Declaration of Human Rights: Plurality and Contestation, not Consensus*, *Journal of Human Rights*, 12. Jg., 2/2013, S. 217–241.

⁸ United Nations, *Yearbook of the United Nations 1946–1947*, New York 1947, S. 542.

Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) aktiv und veröffentlichte mehrere Bücher. In ihrer Heimat ist sie vor allem wegen ihres antikolonialen Kampfes und

Mehta stand in diametraler Position zu anderen Repräsentanten der außereuropäischen Welt.

frauen- und jugendpolitischen Engagements bekannt. Ebenfalls sollte aber ihre Tätigkeit als Delegierte in der CHR gewürdigt werden. Sie war dort Mitglied eines elitären Kreises, der die historische Aufgabe hatte, die Menschenrechte erstmals als Strukturprinzip in der internationalen Politik zu etablieren. Mit einigen Vorschlägen konnte sie sich durchsetzen, musste jedoch auch viele Rückschläge verkraften.

Kontroversen und widersprüchliche Ansichten

In der Historiografie der AEMR nimmt Hansa Mehta nur eine Nebenrolle ein.⁹ Am bekanntesten ist ihre Diskussion mit Eleanor Roosevelt bezüglich einer geschlechtersensiblen Formulierung in Artikel 1 der Erklärung mit dem Wortlaut »all men [...] and should act towards another like brothers«¹⁰. Roosevelt erkannte in der Verwendung der rein männlichen Form keine Diskriminierung. Ihre indische Kollegin verdeutlichte hingegen, dass Staaten dies als Argument nutzen könnten, Frauen ihre Rechte vorzuenthalten. Schlussendlich stimmte die CHR einem Kompromissvorschlag Großbritanniens mit der Formulierung »all human beings« zu.¹¹ Jedoch sollten die Differenzen zwischen den beiden Vertreterinnen nicht zu stark herausgestellt werden. Nur wo Frauen durch ihre geschlechtsspezifische Rolle besonderen Schutz benötigen, war

Mehta für deren ausdrückliche Erwähnung, zum Beispiel beim Mutterschutz.¹² Zum Ursprung, Wesen und Schutz der Menschenrechte verfolgte sie klare Positionen:

Erstens zeigte Mehta wenig Sympathie für Gespräche, die sich vorwiegend mit den historischen, philosophischen und religiösen Quellen zur Entstehung und Legitimation der Rechte beschäftigten.¹³ Damit stand sie in diametraler Position zu anderen Repräsentanten der außereuropäischen Welt wie Charles Malik (Libanon) oder Peng-chun Chang (China). Für diese Intellektuellen war die Erörterung theoretischer Fragen von elementarer Bedeutung für die Zukunft des Projekts.

Zweitens lassen sich Besonderheiten in Bezug auf die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Normen nachweisen. Mehta sprach sich durchgehend für einen möglichst allgemein gehaltenen Vertragstext aus. Dieser solle dem globalen Pluralismus an gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebensverhältnissen Rechnung tragen. Das Dokument müsse ein durchsetzungsstarkes Instrument zum Schutz der Individuen vor ihren jeweiligen Regierungen etablieren. Es dürfe nicht die Aufgabe der Kommission sein, über schwammige Formulierungen wie »demokratischer Staat«¹⁴ oder »gute soziale und internationale Ordnung«¹⁵ zu diskutieren oder sich in ihrer Meinung nach überflüssigen Diskursen zu Erziehungs- und Familienformen zu verlieren.¹⁶ Organisationen wie Gewerkschaften bräuchten keine Erwähnung finden, wenn dies nicht nötig sei.¹⁷ Ihre Präferenzen lassen sich bei anderen Themen beobachten. Sie war sehr engagiert, wenn die CHR die Stärkung von Frauenrechten oder das Verbot rassistischer Benachteiligungsformen ansprach.¹⁸ So erkannte sie die Notwendigkeit eines individuellen Asylrechts an.¹⁹ Dennoch sprach sie sich dagegen aus, ethnische oder religiöse Minderheiten als kollektive Gruppen vor Verfolgung zu schützen.²⁰ Dies überrascht umso mehr, da sie in ihrer ersten Rede vor der Kommission das Leid indischer Flüchtlinge ansprach, die durch Zwangsumsiedlungen Opfer des

⁹ Siehe beispielsweise Roger Normand/Sarah Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington 2008.

¹⁰ Zu dieser Auseinandersetzung ausführlich Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting & Intent*, Philadelphia 1999, S. 116–129.

¹¹ UN Doc. E/CN.4/SR.34 v. 12.12.1947, S. 4–6.

¹² Ebd., S. 12.

¹³ UN Doc. E/CN.4/SR.15 v. 5.2.1947, S. 2, 5.

¹⁴ UN Doc. E/CN.4/SR.51 v. 28.5.1947, S. 3.

¹⁵ UN Doc. E/CN.4/SR.67 v. 10.6.1948, S. 2f.

¹⁶ UN Doc. E/CN.4/SR.58 v. 3.6.1948, S. 13f. sowie E/CN.4/SR.67, a.a.O. (Anm. 16.), S. 12.

¹⁷ UN Doc. E/CN.4/SR.23 v. 2.12.1947, S. 4.

¹⁸ UN Doc. E/CN.4/SR.34 v. 12.12.1947, S. 10f.

¹⁹ UN Doc. E/CN.4/SR.57 v. 17.6.1948, S. 6.

²⁰ UN Doc. E/CN.4/SR.73 v. 24.6.1948, S. 6.

Kolonialismus wurden.²¹ Dass sie außerdem keinen Bezug zur Massengewalt bei der Teilung zwischen Indien und Pakistan herstellte, lässt sich kaum nachvollziehen. Auffallend ist zudem ihr mangelnder Enthusiasmus für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Am Ende ihrer eigenen Amtszeit in der CHR unterstützte sie sogar die mögliche Trennung zwischen politisch-zivilen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.²² In einem indischen Entwurf aus dem Jahr 1951 wurde argumentiert, dass es einen Wesensunterschied zwischen beiden Arten gibt, der sich aus den verschiedenartigen Umsetzungsmechanismen ableitet.²³ Durch einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen könnten die Staaten des Globalen Südens den ökonomischen Rückstand auf die Industrieländer nicht mehr aufholen. Auf der anderen Seite sah Mehta für die Staaten des Globalen Südens kein Hindernis, den Bürgerinnen und Bürgern ihre politischen Rechte vollständig zu garantieren.²⁴

Denn drittens waren für sie primär die konkreten Maßnahmen von Relevanz, die zur Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte ergriffen werden konnten. Deshalb ließ sie sich im Dezember 1947 zur Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der AEMR wählen.²⁵ In der Kommission setzte sich Mehta zum Beispiel für ein individuelles Petitionsrecht oder eine stärkere Zusammenarbeit mit der CSW ein. Auch der Idee eines Menschengeschichtshofs stand sie generell positiv gegenüber. Jedoch war sie der Meinung, dass der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) diese Aufgabe übernehmen und keine neue Institution gegründet werden sollte.²⁶

Methas eigener Entwurf einer Erklärung

Aufgrund von Hansa Mehtas Agenda müssen viele Annahmen über die antikoloniale Menschenrechtspolitik infrage gestellt werden. Die Leidenserfahrung der indischen Bevölkerung durch die britische Fremdherrschaft diente zwar als Rahmen zur Erläuterung ihrer Ansichten, gleichwohl traf sie keine allgemeingültigen Aussagen zur Beziehung von Kolonialismus und Menschenrechten. Eine solidarische Front mit den Vertreterinnen und Vertretern

der außereuropäischen Welt lässt sich nicht identifizieren. Sie stimmte mit den meisten Kommissionsmitgliedern dann überein, wenn es ihren Vorhaben diente. Für Kollektivrechte lassen sich geringe Sympathien erkennen. Am überraschendsten ist vielleicht die enge Kooperation mit Großbritannien. Mit dem britischen Vertreter Charles Dukes gab sie sogar eine gemeinsame Erklärung heraus, die auf eine radikale Kürzung der Definitionen und Kommentare zu den einzelnen Normen hinauslief.²⁷ Mehta zeigte durchweg wenig Interesse an der Erläuterung ontologischer Kontroversen. Im Mittelpunkt standen für sie fast ausschließlich Fragen zur

Während die Mitglieder der CHR noch die Aufgaben, Arbeitsweise und Ziele des Gremiums erörterten, wollte Mehta im Frühjahr 1947 über ihren eigenen Entwurf abstimmen lassen.

Durchsetzung der Menschenrechte. Dies verdeutlicht ihr Konzept eines Menschenrechtsvertrags, den sie der Kommission vorlegte.

Während die Mitglieder der CHR die Aufgaben, Arbeitsweise und Ziele des Gremiums erörterten, wollte Indiens Vertreterin noch im Frühjahr 1947 über ihren eigenen Entwurf abstimmen lassen.²⁸ Dieser illustriert die Logik ihrer Menschenrechtsagenda. Hier finden sich neben einer allgemeinen Präambel fünf Punkte wieder, die einen kohärenten und rechtsverbindlichen Vertragstext darstellen. Der Vertrag beinhaltet zwar einen naturrechtlichen Bezug zur Immanenz der menschlichen Würde, doch vor allem müssen die Menschenrechte einen legalen Rahmen erhalten. Daher nennt ihr Entwurf bestehende Übereinkommen und Resolutionen in und außerhalb der UN, an die der Vertragstext anschlussfähig wäre. Der metaphysische Ursprung ist für sie zweitrangig. Sie beschäftigt sich im Text wenig mit den Inhalten der aufgelisteten Menschenrechtsnormen. Der Vertrag umfasst insgesamt 15 Rechte, die sowohl klassische liberale Abwehrrechte als auch sozialökonomische Anspruchs- und Teilhaberechte einschließen.

²¹ UN Doc. E/CN.4/SR.2 v. 29.1.1947, S. 2f.

²² Daniel Whelan, *Indivisible Human Rights. A History*, Philadelphia/Oxford 2010, S. 105–110.

²³ UN Doc. E/CN.4/619 v. 10.5.1951.

²⁴ UN Doc. E/CN.4./SR.248 v. 10.7.1951, S. 6.

²⁵ UN Doc. E/CN.4/SR.30 v. 5.12.1947, S. 4.

²⁶ UN Doc. E/CN.4/SR.27 v. 3.12.1947, S. 6 sowie E/CN.4/53 v. 10.12.1947, S. 25.

²⁷ UN Doc. E/CN.4/99 v. 24.5.1948.

²⁸ UN Doc. E/CN.4/SR.9 v. 4.2.1947 sowie E/CN.4/SR.9 v. 4.2.1947.

Allerdings ist diese Aufzählung recht willkürlich und nicht systematisch durchdacht. Durch eine nähere Beschäftigung mit der Person Mehtas stellt dies aber die logische Folge ihres politischen Aktivismus dar. Dagegen ist die Reichweite des Vertrags universalistisch ausgelegt. Für die Kolonialgebiete der europäischen Staaten und die Treuhandgebiete der Vereinten Nationen sowie für Staaten, die noch keine Mitglieder der Weltorganisation sind, sollen diese Regelungen vollständig gelten. Eine Möglichkeit, einzelne Rechte zu suspendieren oder aufzuheben, gibt es dagegen nicht. Der wichtigste Teil findet sich aber im letzten Abschnitt. Darin geht es um die konkrete Umsetzbarkeit der Rechtsnormen. Ihr Vorschlag greift einen Leitgedanken auf, der der Zeitgenossenschaft utopisch erscheinen musste. Die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen sollte in den Händen des UN-Sicherheitsrats liegen, der Verletzungen untersuchen, bewerten und im Rahmen der UN-Charta bestrafen konnte. Tatsächlich hätte dies eine radikale Umdeutung der Kompetenzen und Aufgaben des Rates bedeutet. Für die indische Politik war seine zentrale Stellung jedoch von fundamentaler Tragweite.²⁹ Mit dieser souveränitätsschwächenden Positionierung scheiterte Mehta jedoch. Die Kommission nahm ihr Konzept zwar als Diskussionsgrundlage auf, im weiteren Kontext spielte der Entwurf aber keine Rolle mehr. Sogar Nehru kritisierte sie für ihr überstürztes taktisches Vorgehen, das keinerlei Erfolgsaussichten auf

Umsetzung hatte.³⁰ Viele dieser Ideen fanden erst in den folgenden Jahrzehnten unter anderen Umständen und in völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommen und Pakten Anwendung.

Keine Einheit des Globalen Südens?

Die Beschäftigung mit einzelnen Abgesandten und Abgesandten zur Formulierung der AEMR verdeutlicht mehrere Aspekte. Nicht nur nationale Interessen und die Struktur des internationalen Systems waren für das Menschenrechtsprojekt nach dem Jahr 1945 von zentraler Bedeutung. Präferenzen, Strategien und Maßnahmen von Individuen konnten ebenfalls wirkungsmächtig sein. Die konkrete Auseinandersetzung mit einzelnen Personen des Globalen Südens zeigt zudem, dass bestimmte Stereotype antikolonialer Menschenrechtspolitik überdacht werden müssen. Hansa Mehta vertrat in der CHR einen überwiegend liberalen Ansatz, der die politischen Rechte von Individuen gegenüber staatlichen Autoritäten hervorhob. Ihre Menschenrechtsagenda war universalistisch ausgelegt, auf die Zukunft gerichtet und konzentrierte sich auf die Umsetzung durch internationale Gremien. Ihre Aktivitäten in der Kommission wurden durch die Erfahrungen mit kolonialer Fremdherrschaft und präkolonialen Diskriminierungspraktiken verstärkt, weshalb sie für diese Themenfelder große Sensibilität zeigte. Dies unterscheidet ihre Absichten zum einen von denen der USA und der Sowjetunion, die keine Einschränkungen ihrer staatlichen Souveränität hinnehmen wollten. Und zum anderen stand es den Zielen der europäischen Kolonialmächte entgegen, die bei bestimmten Rechten Ausnahmen für die abhängigen Gebiete anstrebten. Dagegen treten bei Themenfeldern wie kollektiver Selbstbestimmung, Wirtschafts- und Sozialrechten oder individuellen Pflichten gegenüber der Gemeinschaft Widersprüche zur herkömmlichen Lesart antikolonialer Menschenrechtspolitik hervor. Außerdem überrascht es, dass Mehta keine generellen Aussagen zur zeitgenössischen Legitimität der europäischen Kolonialherrschaft oder zu den langfristigen Folgen für die neuen Staaten traf. Ein umfassendes Kooperationsprojekt des Globalen Südens bei der Formulierung der AEMR sucht man vergebens.

English Abstract

Simon Schulze

Hansa Mehta and the Universal Declaration of Human Rights

pp. 254–258

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) is the most important document for human rights, activists and scholars alike. Several new approaches focus on the relevance of the global south to the formulation of the UDHR and illustrate the struggle and competition between the different representatives during its emergence. However, some members of the United Nations Commission on Human Rights (CHR) and their ideas are relatively unknown. This article focuses on the human rights policy of Hansa Mehta who represented India during this process. It will clarify the relevance of early anticolonial thought and activism for the UDHR.

Keywords: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Indien, Menschenrechtskommission, Hansa Mehta, human rights

²⁹ Mihti Mukherjee, *A World of Illusion: The Legacy of Empire in India's Foreign Relations, 1947–62*, *The International History Review*, 32. Jg., 2/2010, S. 253–271.

³⁰ Manu Bhagavan, *A New Hope: India, the United Nations and the Making of the Universal Declaration of Human Rights*, *Modern Asian Studies*, 44. Jg., 2/2010, S. 311–347, hier S. 329.

Menschenrechte sind unverzichtbar

Jennifer Norris, geb. 1979, ist Juristin und arbeitete als Menschenrechtsbeauftragte für die Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo und in Genf. Sie argumentiert, dass der UN-Generalsekretär das Thema Menschenrechte in seine Präventionsagenda aufnehmen sollte.

70 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ist es heute wichtiger denn je, sich ihrer Vision zu verpflichten. Wir leben in einer Zeit, in der die Menschenrechtsagenda durch ein Wiederaufleben des Nationalismus, eine zunehmende Missachtung ihrer Normen und des humanitären Völkerrechts sowie durch ein noch stärkeres Misstrauen gegenüber multilateralen Institutionen unter Beschuss geraten ist.

Gleichzeitig verfolgt UN-Generalsekretär António Guterres die Umsetzung seiner Präventionsagenda, um den Vereinten Nationen angesichts weltweit wachsender Krisen eine effektivere und flexiblere Reaktion zu ermöglichen. Dabei ist ein koordinierter und weniger fragmentierter Ansatz zur Krisenprävention des gesamten UN-Systems unerlässlich. Die Reformen von Guterres konzentrieren sich auf drei Bereiche: Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Management.

Hierbei fällt auf, dass die Menschenrechte nicht berücksichtigt werden. Dies mag der Tatsache geschuldet sein, dass der Generalsekretär wegen seiner Menschenrechtsarbeit von einigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zunehmend unter Druck gesetzt wird. So sprachen sich beispielsweise China und Russland offen gegen eine Diskussion von Menschenrechten im Sicherheitsrat aus und versuchten, die finanziellen Mittel von Menschenrechtsstellen in UN-Friedensmissionen zu kürzen. Unterdessen zogen sich die USA aus dem Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) zurück und kündigten an, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) einzustellen. Damit versuchen diese und andere Staaten die Weltorganisation im Bereich der Menschenrechte zu schwächen und sich selbst und ihre Verbündeten vor der Überprüfung der Menschenrechtslage in ihrem Staat zu schützen.

Angesichts dieses diplomatischen Drucks hielt sich Guterres mit öffentlichen Äußerungen über die Menschenrechte und die Stärkung des UN-Menschenrechtssystems zurück. Vor allem aber versäumte er es, die ›Human Rights up Front‹-Initiative (HRuF), die sein Vorgänger Ban Ki-moon ins Leben gerufen hatte, umzusetzen. Ziel der HRuF-Initiative war es, der risikoaversen ›UN-Kultur‹ entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass sich UN-Akteure für Menschenrechte einsetzen und ihnen Priorität einräumen. Sie wäre eines der besten UN-Instrumente für Frühwarnung und Prävention.

Es wäre jedoch fatal, die Menschenrechte bei der Erarbeitung einer Agenda zur Konfliktprävention zu ignorieren. Menschenrechtsverletzungen in all ihren Formen sind ein Indikator für drohende Konflikte und sollten vom UN-System frühzeitig erkannt werden. Die dortige Priorisierung von Menschenrechten ist wichtig für die Prävention und den Erhalt des Friedens.

Um seine Präventionsagenda voranzubringen, kann der Generalsekretär verschiedene Maßnahmen ergreifen, um die Menschenrechtssäule der Vereinten Nationen zu stärken. Er hat die Möglichkeit, einen Aktionsplan für die Umsetzung der HRuF-Initiative aufzustellen und dafür zu sorgen, dass die Residierenden Koordinatoren der UN über ihre Umsetzung Bericht erstatten. Darüber hinaus kann er auf eine bessere Finanzierung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) hinwirken. Denn derzeit erhält das OHCHR nur 3,7 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts. Sein Budget hat mit dem wachsenden Mandat nicht Schritt gehalten. Die Bemühungen, die Menschenrechtsinstrumente der UN, auch die Rolle des HRC wiederzubeleben, sind entscheidend für den Erfolg der Präventionsagenda des Generalsekretärs.



Es wäre fatal, die Menschenrechte bei der Agenda zur Konfliktprävention zu ignorieren.

Das OHCHR als Prometheus?

Prometheus beglückte die Menschen mit dem Feuer, das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) brachte ihnen die Menschenrechte. Prometheus wurde zur Strafe an einen Berg gekettet; das OHCHR völlig in den Hintergrund gedrängt. Ein Herkules für das OHCHR und die Menschenrechte ist noch nicht in Sicht.



Ivan Šimonović, geb. 1959, ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Zagreb und war zuletzt Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung.

Prometheus ist in der griechischen Mythologie der Titan, der sich über die Entscheidung des höchsten Gottes Zeus hinwegsetzte und den Menschen Feuer brachte.¹ Es ermöglichte ihnen Fortschritt, brachte aber auch einige Herausforderungen mit sich. Zur Strafe ließ Zeus Prometheus an einen Felsen ketten. Jeden Tag kam ein Adler, um ihn zu quälen und von seiner Leber zu fressen. Jede Nacht heilten seine Wunden, um am nächsten Tag wieder aufgerissen zu werden. Einigen Interpretationen zufolge tötete der tapfere und starke Sohn des Zeus, Herkules, der halb Gott und halb Mensch war, nach Jahren der Folter den Adler und befreite Prometheus. Zeus war nicht wütend, denn er hatte erkannt, dass seine Bestrafung von Prometheus, dem er für seine früheren Dienste viel verdankte, falsch war. Aber er wusste nicht, wie er seinen Fehler wiedergutmachen sollte.

Welche Ähnlichkeiten gibt es zwischen dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) und Prometheus? Das OHCHR half, den Menschen, »das Feuer« der Menschenrechte zu bringen, und das gegen den Willen einiger mächtiger Mitgliedstaaten. Die Menschenrechte ermöglichten

den Menschen Fortschritte in verschiedenen Lebensbereichen: von den gesellschaftlichen und politischen bis hin zur Gleichstellung der Geschlechter und Entwicklung. Doch dass Menschen ihre Rechte wahrnehmen und Bestrebungen entwickeln, diese zu verwirklichen, stellt die Stabilität einiger autoritärer Regime infrage. Wenn diese nicht bereit sind, die notwendigen Reformen durchzuführen, um Menschenrechte zu gewährleisten, sondern sich stattdessen wehren und Repressionen verstärken, führt dies mitunter zu Forderungen nach einem Regimewechsel und Konflikten, wie sie beispielsweise während des sogenannten »Arabischen Frühlings« zu beobachten waren.

Die beharrliche Fürsprache des OHCHR für die Menschenrechte machte einige Mitgliedstaaten wütend. Sie stellten fest, dass die Ermächtigung von Menschen zur Durchsetzung von Menschenrechten die Souveränität von Staaten und das Monopol politischer Führerinnen und Führer einschränkt. In der gegenwärtigen Situation, in der die Unterstützung für die Menschenrechte weltweit nachlässt, wurde das OHCHR als Strafe dafür, dass es sich »zu weit aus dem Fenster gelehnt« hat, ins Abseits gedrängt: Sein Einfluss und seine Ressourcen schwinden.² Die Angriffe im Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (Fünfter Ausschuss) der Generalversammlung wiederholen sich.

Nur durch die Unterstützung einiger menschenrechtsfreundlicher Staaten und der Zivilgesellschaft überlebt das OHCHR – damit es in den »Kammern« des Fünften Ausschusses und anderen Gremien erneut »gefoltert« werden kann. Einen Herkules gibt es in der Geschichte des OHCHR nicht, zumindest noch nicht.

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Dies gilt sowohl für zwischenstaatliche Gremien als auch für die UN als Organisation. Das OHCHR wird beispielsweise seltener gebeten, den Sicherheitsrat zu informieren und hat im neu geschaffenen UN-Exekutivausschuss des UN-Generalsekretärs weniger Einfluss als in den bisherigen Gremien des Sekretariats.

Die Entstehungsgeschichte des OHCHR

Macht dies das OHCHR zu einer Organisation, die dem Untergang geweiht ist, oder sind aktuelle Probleme nur kleine Unwegsamkeiten? Ein kurzer Blick in die Geschichte des OHCHR ist hilfreich, um seine Zukunft vorherzusagen.

In der Anfangszeit der Vereinten Nationen war nur eine kleine Abteilung in New York für die Menschenrechte zuständig, trotz ihrer herausragenden Rolle in der UN-Charta und der Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Die Verlegung der Menschenrechtsaktivitäten nach Genf im Jahr 1974 war ein zweiseitiges Schwert. Da die Menschenrechte vom Zentrum für die politische Entscheidungsfindung der Vereinten Nationen am New Yorker Amtssitz räumlich getrennt waren, erhielten sie einen gewissen Spielraum. Doch ihr Potenzial, Entscheidungen der wichtigsten zwischenstaatlichen Gremien zu beeinflussen und die Menschenrechte in die Arbeit der Organisation einzubeziehen, wurde dadurch eingeschränkt.

Im Laufe der Zeit gewannen die Menschenrechte dennoch zweifellos an Bedeutung. Menschenrechtsvertragsorgane und spezielle Verfahren erforderten die Unterstützung des Sekretariats. Im Laufe der Zeit entwickelten die zuständigen Sekretariatsbediensteten des Zentrums für Menschenrechte (Centre for Human Rights – CHR) Fachwissen im Bereich der Menschenrechte. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Normsetzung.³

Eine neue, wichtige Entwicklung war die Schaffung des Amtes des Hochkommissars für Menschenrechte, die im Jahr 1993 auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien beschlossen wurde. Der große Durchbruch gelang mit dem Mandat des Hochkommissars: die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte überall auf der Welt, ohne dass dafür ein spezifisches zwischenstaatliches Mandat erforderlich ist.⁴ Durch die Fusion mit dem CHR im Jahr 1998 wurde das OHCHR endgültig etabliert.

Nach einem zunächst schleppenden Beginn nahm die Öffentlichkeit das OHCHR insbesondere unter der Hochkommissarin Mary Robinson (1997–2002) stärker wahr und es wuchs rasant.



Das Palais Wilson in Genf: Einst als Hôtel National errichtet, wurde es im Jahr 1920 zum ersten Sitz des Völkerbunds. Seit dem Jahr 1998 befindet sich hier der Hauptsitz des OHCHR. UN PHOTO: JEAN-MARC FERRÉ

Dabei profitierte das Amt von dem für die Menschenrechte günstigen Klima und trug zu diesem bei. Der Aufbau und die Diversifizierung verschiedener Formen von regionaler Präsenz unter der Hochkommissarin Louise Arbour (2004–2008) waren ein weiterer wichtiger Schritt zu einer stärkeren Operationalisierung.⁵

Nach dem Scheitern zweier vorangegangener Versuche während der Amtszeit von Louise Arbour und Navanethem Pillay (2008–2014) mit großer Unterstützung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon genehmigte der Fünfte Ausschuss schließlich die Position des in New York eingesetzten Beigeordneten Generalsekretärs für Menschenrechte.⁶ Als Ergänzung zum Amt des Hochkommissars und dessen Vertretung in Genf wurde das bisherige Verbindungsbüro in New York nun von einem dritten Menschenrechtsberater des Generalsekretärs, dem Beigeordneten Generalsekretär, geleitet und in einen wichtigen Bestandteil des Genfer OHCHR-Hauptsitzes umgewandelt. Damit wurde die durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Arbeit der UN sowie des UN-Sekretariats und der darüber hinaus in New York ansässigen UN-Organisationen erheblich verbessert.

³ OHCHR, Who We Are – Brief History, www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx

⁴ UN Doc. A/RES/48/141 v. 20.12.1993.

⁵ In seinem Reformpaket aus dem Jahr 2005 berücksichtigte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan den Ausbau des OHCHR und erhielt dafür Unterstützung. Derzeit ist das OHCHR vor Ort durch seine nationalen und regionalen eigenständigen Büros sowie durch Kooperationsvereinbarungen vertreten. Bei diesen Vereinbarungen werden Menschenrechtsbeauftragte in UN-Missionen und -Länderteams eingesetzt, die sowohl an das OHCHR als auch an Sonderbeauftragte oder Residierende Koordinatoren des Generalsekretärs Bericht erstatten, siehe OHCHR, UN Human Rights Report 2017, Genf 2017.

⁶ Diese Position bekleidete ich in den Jahren 2010 bis 2016 als erster Amtsinhaber.

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) ist die hauptverantwortliche Instanz innerhalb der Vereinten Nationen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Sie wurde auf Empfehlung der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahr 1993 eingerichtet und durch Resolution A/RES/48/141 der Generalversammlung mandatiert.

Das OHCHR mit Sitz in Genf koordiniert die Menschenrechtsaktivitäten im UN-System und ist direkt dem Generalsekretär unterstellt. Es führt eigene Untersuchungen durch, engagiert sich in der Menschenrechtsbildung und dient den UN-Vertragsorganen und dem Menschenrechtsrat als Sekretariat.

Mit einer Reihe von Präsenzen vor Ort unterstützt es Regierungen weltweit beim Aufbau von Menschenrechtsschutzstrukturen und fördert die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Menschenrechtsverträge.

Das OHCHR beschäftigt derzeit etwa 1300 Personen an seinem Hauptsitz in Genf, in verschiedenen Länder- und Regionalbüros, in Friedensmissionen und politischen Missionen der UN sowie in seinem Büro in New York.

Seit September 2018 ist Michelle Bachelet Hohe Kommissarin für Menschenrechte. Sie war bis zum Jahr 2018 Präsidentin von Chile (vgl. Personalien, VN, 5/2018, S. 235).

Vorgängerinnen und Vorgänger

- Zeid Ra'ad Al-Hussein (Jordanien, 2014–2018)
- Navanethem Pillay (Südafrika, 2008–2014)
- Louise Arbour (Kanada, 2004–2008)
- Bertrand Ramcharan, kommissarisch (Guyana, 2003–2004)
- Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003)
- Mary Robinson (Irland, 1997–2002)
- José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994–1997)

Das OHCHR wird zu etwa 40 Prozent aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen sowie aus freiwilligen Beiträgen von Mitgliedstaaten, zwischenstaatlichen Organisationen, Stiftungen und Einzelpersonen finanziert. Die genehmigten regulären Haushaltsmittel für die Menschenrechte als einer der drei Grundpfeiler der Vereinten Nationen neben Frieden und Entwicklung belaufen sich auf 201,6 Millionen US-Dollar für den Zeitraum 2018–2019, was nur 3,7 Prozent des gesamten ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen entspricht. In diesem Jahr brachte Deutschland für das OHCHR freiwillige Beitragsleistungen in Höhe von 9 807 472 US-Dollar auf (Stand: 21.12.2018).

Die Beteiligung des OHCHR an der Arbeit des Sicherheitsrats kann hier als Beispiel dienen. Während das OHCHR in den Jahren 1994 bis 2010 den Sicherheitsrat nur einige wenige Male unterrichtete, geschah dies bis zum Jahr 2015 häufiger als einmal im Monat.

Gegenwind für die Menschenrechte und das OHCHR

Zur Zeit des ›Arabischen Frühlings‹ genoss das OHCHR das höchste Ansehen und erreichte seinen bislang größten Einfluss. Das entschiedene Eintreten des Hochkommissariats für die Einhaltung der Menschenrechtsnormen stand im Einklang mit den Bestrebungen junger Menschen, die für mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte demonstrierten. Anfangs schien die Zeit gekommen, dass Menschenrechte überall auf der Welt, auch im Nahen Osten und in Nordafrika, die Oberhand gewinnen würden. Es schien, als ob autoritären Regimen nur die Option bliebe, sich entweder weiterzuentwickeln und Veränderungen zu akzeptieren oder unter dem Druck der Bevölkerung zurückzutreten.⁷

Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt. Statt Reformen folgten weitere Repressionen. Junge, friedliche und demokratische Demonstrantinnen und Demonstranten wussten nicht, wie sie reagieren sollten. Kämpferproben radikale Islamistinnen und Islamisten taten es. Die verstärkte Unterdrückung ging mit Terroranschlägen einher, die Bevölkerung litt unter beidem. Im Kampf gegen den Terrorismus entschieden sich sogar einige demokratische Staaten für eine unangemessene Reaktion, darunter willkürliche Inhaftierung, Vergeltungsmaßnahmen gegen angebliche Unterstützer und Folter.

Diese Konflikte trieben Millionen Menschen in die Flucht. Fehlende Aussichten auf ein besseres Leben, verstärkt durch die negativen Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Entwicklung in vielen Teilen der Welt, intensivierten die Migrationsbewegungen zusätzlich. Auch die Angst vor den sozialen und wirtschaftlichen Folgen des technologischen Wandels, die negativen Auswirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigungssicherheit einiger sozialer Gruppen, der Druck auf Arbeitsplätze und Sozialdienste und die Angst vor der Infiltration von Terroristen unter Migrantinnen und Migranten, schürten in vielen entwickelten Staaten

⁷ Es ist bemerkenswert, dass in allen wichtigen historischen Texten zu den Menschenrechten – der Unabhängigkeitserklärung der USA (1776), der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) und der AEMR (1948) in irgendeiner Form das Recht auf Rebellion gegen Unterdrückung als letztes Mittel zum Schutz der Menschenrechte erwähnt wird.

Fremdenfeindlichkeit. Die Feindseligkeiten gegen Minderheiten, insbesondere gegen die muslimische Bevölkerung, führten zu Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung, die deren Radikalisierung und Rekrutierung durch Terroristen begünstigten. Der Teufelskreis hatte sich geschlossen.

Jahrelang hat sich das OHCHR entschieden gegen diese Eskalation von Menschenrechtsverletzungen gewehrt, ermutigt durch die ›Human Rights up Front‹-Initiative⁸ und starke Unterstützung durch das Exekutivbüro des Generalsekretärs. Das OHCHR verurteilte terroristische Akte durch nichtstaatliche Akteure ebenso wie Übergriffe durch staatliche Sicherheitsapparate. Es sprach sich lautstark gegen autoritäre Tendenzen und die nachlassende Achtung des Multilateralismus, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit aus – insbesondere während der Amtszeit des Hochkommissars für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al-Hussein (2014–2018).⁹

Niemand lässt sich gern für Menschenrechtsverletzungen kritisieren. In diesem Klima der Kritik entstanden daher unerwartete Koalitionen: Traditionell autoritäre Staaten schlossen sich den erodierenden Demokratien an, die die Menschenrechte unter zunehmend nationalistisch und populistisch agierenden Führungspersonlichkeiten einschränkten. Die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen an Migrantinnen und Migranten wirkte sich zudem negativ auf das Verhalten einiger traditioneller Unterstützerstaaten aus. Das OHCHR wurde ›kaltgestellt‹ und seiner Ressourcen beraubt. Wie Prometheus wurde es bestraft, isoliert und einem Aderlass unterzogen.¹⁰

Der Änderungsmanagementplan des OHCHR, der zu Zeiten der Hochkommissarin Pillay initiiert und in der Amtszeit des Hochkommissars Al-Hussein fertiggestellt wurde, fiel diesem ungünstigen

Klima zum Opfer. Ideen zur Stärkung und Dezentralisierung der Arbeit des OHCHR vor Ort wiesen zwar ein klares Potenzial für eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen auf.¹¹ Der Vorschlag hatte es jedoch nicht durch den Fünften Ausschuss geschafft, weil er die Menschenrechtsarbeit gestärkt hätte. In einem konsensorientierten Prozess setzte sich der Widerstand weniger Staaten durch.

Das OHCHR wird gebraucht, aber kein Herkules ist in Sicht

Noch ist kein Herkules in Sicht, der das OHCHR befreien könnte. Auch die derzeitige Hochkommissarin Michelle Bachelet übernahm bedauerlicherweise eher die Rolle des Prometheus als die des Herkules.¹² UN-Generalsekretär António Guterres hat Probleme, bereits seine eigenen Reformen in

Wie Prometheus wurde das OHCHR bestraft, isoliert und einem Aderlass unterzogen.

den UN-Gremien durchzusetzen. Menschenrechte haben darin leider keine Priorität.¹³ Auf einen Herkules zu warten, der die Probleme des OHCHR löst, ist zu kostspielig und würde zu seiner Entmachtung sowie zur Verschlechterung der Menschenrechtslage führen. Das ›angekettete‹ OHCHR mag einigen Mitgliedstaaten und UN-Einrichtungen vorübergehend gefallen haben, aber die meisten Mitgliedstaaten und UN-Akteure bedauern, das OHCHR im Stich gelassen zu haben. Seit seinem Bestehen hat es viel dazu beigetragen, die Menschenrechtsstandards, das Einbeziehen der

⁸ Die ›Human Rights up Front‹-Initiative wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ins Leben gerufen und stark durch den Stellvertretenden Generalsekretär Jan Eliasson beeinflusst. Die Initiative wurde den Mitgliedstaaten vorgestellt, ein interner Aktionsplan wurde ausgearbeitet, jedoch nicht umgesetzt. Siehe auch Gerrit Kurtz, Die ›Human Rights up Front‹-Initiative der UN, Vereinte Nationen (VN), 3/2017, S. 110–115.

⁹ Siehe dazu auch das Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein in diesem Heft. Die Position des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist wahrscheinlich die heikelste unter allen hochrangigen Positionen innerhalb der UN. Es ist nicht einfach, der Diktion ›Wir, die Völker‹ und den Mitgliedstaaten sowie in gewissem Maße auch dem Generalsekretär gegenüber Rechenschaft abzulegen. Kein einziger Hochkommissar absolvierte zwei vierjährige Amtsperioden, wie es im Jahr 1993 bei der Einrichtung des Amtes vorgesehen war. Um die notwendige Unabhängigkeit des Amtsinhabers zu gewährleisten, aber auch um Kontinuität und genügend Zeit für notwendige Reformen zu schaffen, wäre eine einmalige sechs- bis siebenjährige Amtszeit vermutlich besser. Siehe auch Suzanne Nossel, The Job of Human Rights Chief Isn't What You Think, Foreign Policy, 9.8.2018, foreignpolicy.com/2018/08/09/the-job-of-human-rights-chief-isnt-what-you-think-it-is/

¹⁰ Das OHCHR ist nicht ›angekettet‹, jedoch in seinen Aktivitäten sehr eingeschränkt: Es setzte seine Arbeit in vielen Bereichen fort, könnte und sollte sein Potenzial aber stärker nutzen.

¹¹ OHCHR, OHCHR Management Plan 2014–2017, Working For Your Rights, Genf, www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf

¹² Ihre politische Erfahrung auf höchster nationaler Ebene als Präsidentin in Chile (2006–2010; 2014–2018) sowie die UN-Erfahrung als erste Exekutivdirektorin der UN-Organisation UN Women (2010–2013) könnten hilfreich sein, um Unterstützung für die ›Loskettung‹ des OHCHR zu mobilisieren.

¹³ Es ist erwähnenswert, dass die Reformen sich mit zwei von drei Grundpfeilern der UN befassen (Frieden und Entwicklung). Die Menschenrechte fehlen bedauerlicherweise. Siehe dazu auch den Standpunkt von Jennifer Norris in diesem Heft.

Menschenrechte und die operative Menschenrechtsarbeit voranzutreiben – und es verfügt über das Potenzial, noch mehr zu tun.

Menschenrechte und das OHCHR werden auch in der Zukunft unverzichtbar sein. Epochen mit großen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Machtverschiebungen und demografischen Veränderungen waren schon immer besonders kritisch. Die Machtverlagerung in Richtung Osten und der demografische Wandel in Afrika haben bereits begonnen. Die Menschenrechte waren jedoch nie ein ausschließlich westliches Konzept.¹⁴ Sie sind universell und zu einer globalen Forderung insbesondere junger und gebildeter Menschen geworden, unabhängig von der Meinung ihrer jeweiligen Regierungen. Der Menschenrechtsgeist ist

Die ›Human Rights up Front‹-Initiative sollte zu einer ›Human Rights up Front‹-Politik ausgeweitet werden.

aus der Flasche und kann nicht wieder hineingezwungen werden. Die Verbreitung und Durchsetzung der Menschenrechte ist für die Vereinten Nationen eine wichtige Aufgabe. Sie weisen den Weg zu einer Verlagerung der Autorität von der nationalen auf die regionale und globale Ebene. Hier liegt der Schlüssel für eine nachhaltige Zukunft in einer zunehmend vernetzten Welt.

Wer kann ›die Ketten‹ des OHCHR ›sprengen‹?

Die Ära der Menschenrechte ist nicht vorbei. Wir haben es aufgrund der schlecht gesteuerten Globalisierung mit einer Krise zu tun. Die Schwächung des Multilateralismus, der Menschenrechte und internationalen Rechtsstaatlichkeit und das gleichzeitige Aufkommen von Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit und Abschottung ist ein populistischer Versuch, die Probleme zu lösen. Nicht weniger, sondern mehr Multilateralismus und internationale Solidarität sind erforderlich; mehr Sensibilität für die Herausforderungen, mit denen die ›Verlierer der Globalisierung‹ konfrontiert sind, mehr Effizienz und Rechenschaftspflicht der zuständigen Gremien, unabhängig davon, ob es sich um zwischenstaatliche oder Verwaltungsgremien handelt.

Die Lösung für die aktuelle Krise liegt in der Ausweitung, nicht in der Einschränkung der Menschenrechte. Die Abkehr vom Multilateralismus wird die Globalisierung nicht aus der Welt schaffen. Der Kampf gegen den Terrorismus wird nicht durch Folter, Tötung oder Vergeltungsmaßnahmen gegen seine Anhängerinnen und Anhänger gewonnen, sondern durch die Beseitigung von Diskriminierung, die Bekämpfung von Korruption, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte für alle – unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht oder Religion. Statt der Symptome sollten die Ursachen bekämpft werden. Migrationsbewegungen werden nicht durch Stacheldraht, Polizeigewalt und Mauern unter Kontrolle gebracht, sondern durch die Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Entwicklungsperspektiven vor Ort. Eine autoritäre Führung wird die Bevölkerung nicht vor den negativen Folgen der Globalisierung bewahren: Dies kann nur durch eine bessere Steuerung erreicht werden.

Das OHCHR spielt bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte eine zentrale Rolle. Es unterstützt menschenrechtliche Sonderverfahren und unabhängige Sachverständige sowie die Mitgliedstaaten. Das Hochkommissariat sorgt für die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Arbeit des gesamten UN-Systems und hat durch seine operativen Aktivitäten praktischen Einfluss im realen Leben, indem es Regierungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und die Zivilgesellschaft unterstützt. Anstatt die Menschenrechte in den Hintergrund zu drängen, sollten sie nicht nur in Programmen, sondern auch in der Realität im Vordergrund stehen. Die ›Human Rights up Front‹-Initiative sollte wiederbelebt und zu einer ›Human Rights up Front‹-Politik ausgeweitet werden. Guterres erklärte die Konfliktprävention zur ›Chefsache‹. Die Achtung der Menschenrechte steht im Mittelpunkt einer wirksamen Prävention. In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) kommt deutlich zum Ausdruck, dass Ungleichheiten und Diskriminierung Hindernisse für den Entwicklungsprozess sind. Die Menschenrechte stehen im Zentrum der Vereinten Nationen, ihrer Charta und ihres Auftrags: Das OHCHR koordiniert nur die Bemühungen des UN-Systems, die Menschenrechte zu wahren und unterstützt die Aktivitäten der Zivilgesellschaft und der Mitgliedstaaten. Es muss und kann mehr tun, aber es braucht mehr Ressourcen und Unterstützung.

Während dieser Zeit der Rückschritte im Menschenrechtsbereich machten sich einige Akteure des

¹⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Simon Schulze in diesem Heft.

UN-System bei skeptischen Mitgliedstaaten beliebt, indem sie sich von den Menschenrechten und dem OHCHR distanzieren. Das ist beschämend und ein Verrat nicht nur an der AEMR, sondern auch an der UN-Charta. Das gesamte UN-System muss nicht mit einer Stimme sprechen, aber die einzelnen UN-Akteure müssen harmonisch miteinander kommunizieren. Eine solche Harmonie gibt es nicht ohne Respekt für die gemeinsamen Werte: die Menschenrechte. Das OHCHR wiederum sollte alle »narzisstischen Tendenzen« eines Lebens im »Elfenbeinturm« am Genfer See unterbinden: Es ist nur so viel wert wie es zur konkreten Verbesserung der Menschenrechte vor Ort beiträgt. Und das bedeutet, die oft widersprüchlichen Forderungen und Erwartungen der Opfer, der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, der verschiedenen UN-Einrichtungen, der zwischenstaatlichen Gremien und der UN-Mitgliedstaaten erfolgreich zu einem gemeinsamen Handeln zusammenzubringen.

Um die Unterstützung der Entwicklungsländer zu verbessern, wird das OHCHR mehr in den Aufbau von Kapazitäten und technischer Hilfe im Bereich der Menschenrechte investieren müssen. Das bedeutet, den Regierungen über seine eigenen Vertretungen vor Ort und über die UN-Länderteams (United Nations Country Team – UNCT) zu helfen, ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen und die Empfehlungen der Menschenrechtsvertragsorgane und der Sonderberichterstatterinnen und -erstatte sowie das Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) umzusetzen. In den meisten Staaten gibt es Chancen zur Verbesserung der Menschenrechtslage: Die Nutzung dieser Chancen trägt oft nicht nur dazu bei, die Situation in den jeweiligen Gebieten zu verbessern, sondern hilft auch den Regierungen, sich selbstbewusster und sicherer zu fühlen.

Die Überwachung und Berichterstattung im Bereich der Menschenrechte sowie die Ermittlung von Fakten und die Einrichtung von Untersuchungskommissionen sollten fortgesetzt werden. Verurteilungen und Schuldzuweisungen sind nur dann ein Weg, wenn stille Diplomatie auf Dauer nicht funktioniert. Nur wenn eine realistische Möglichkeit besteht, dass das OHCHR Menschenrechtsverletzungen öffentlich macht, wird man ihm in Gesprächen unter vier Augen zuvor zuhören. Dabei ist es wichtig, den betroffenen Regierungen die Möglichkeit zu geben, Fakten zu überprüfen und ihre Ansichten im Voraus vorzutragen. Mangelnde

Transparenz und unerfüllte Erwartungen sind in der Praxis weitaus häufiger Ursachen für einen Vertrauensverlust als Kritik oder die Ausübung von Druck.¹⁵

Obwohl die Menschenrechte in den Hintergrund gedrängt wurden, werden sie von der überwiegenden Mehrheit der Staaten und von einem noch größeren Teil ihrer Bevölkerung befürwortet. Doch in kritischen Situationen erhalten sie nicht genügend Unterstützung. Dies ermöglicht es einer negativ eingestellten Minderheit von Staaten, notwendige Reformen des OHCHR seit Jahren im Fünften Ausschuss zu blockieren und Menschenrechtsstellen in Feldmissionen zu streichen. Es war der berühmte deutsche Rechtsphilosoph Rudolf von Jhering, der sagte, dass nicht die Ungerechtigkeit die Schuld trägt, sondern die Gerechtigkeit, die die Ungerechtigkeit obsiegen lässt. Mit anderen Worten: Nicht nur seine Gegnerinnen und Gegner sind verantwortlich dafür, dass das OHCHR und die Menschenrechte in den Hintergrund gedrängt werden, auch die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die es zulassen. Der 70. Jahrestag der AEMR ist eine Gelegenheit, das OHCHR durch eine Gemeinschaftsaktion von unterstützungswilligen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu befreien, damit es seine wichtige Aufgabe erfüllen kann: das Feuer der Menschenrechte weiterhin lodern zu lassen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Ivan Šimonović

OHCHR as Prometheus? pp. 260–265

The myth of Prometheus has many similarities with the current challenges facing the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Prometheus brought fire to help humans and OHCHR brought them the fire of human rights. Both made some powerful players very angry. Prometheus was chained to a mountain and OHCHR sidelined and starved of resources. There is neither time, nor hope, to wait for a Hercules like figure to set OHCHR free: it must be joint effort of friendly states and civil society. The 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) is an opportunity to mobilize support for the OHCHR.

Keywords: Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), human rights, Navanethem Pillay, Zeid Ra'ad Al-Husseini

¹⁵ Siehe Liam Mahoney/Roger Nash, *Influence on the Ground, Understanding and Strengthening the Protection Impact of United Nations Human Rights Field Presences, Fieldview Solutions, Brewster 2012*, S. 49.

Kontroversen um die Reform der UN-Menschenrechtsvertragsorgane

Das UN-Menschenrechtssystem steht unter gewaltigem Druck. In den aktuellen Diskussionen um die Reform der Menschenrechtsvertragsorgane offenbart sich eine Kluft zwischen Staaten in der Generalversammlung und Ausschussmitgliedern mit zivilgesellschaftlichen Akteuren.



Dr. Nina Reiners, geb. 1984, ist akademische Mitarbeiterin an der Universität Potsdam und Mitglied der Kollegforschungsgruppe ›The International Rule of Law – Rise or Decline?‹.

Normativierung und Ausdifferenzierung der Menschenrechte kann als Erfolgsgeschichte betrachtet werden.³ Doch wo steht das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen 70 Jahre nach Verabschiedung der AEMR und wie wird es sich zukünftig entwickeln? Welche Akteure werden sich für seinen Schutz stark machen?⁴

Mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) am 10. Dezember 1948 wurde der Weg für ein System international verbindlicher Menschenrechte geebnet.¹ Als sogenannte ›Bill of Rights‹ gelten neben der AEMR auch die beiden im Jahr 1976 in Kraft getretenen Pakte über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; kurz: Zivilpakt) und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR; kurz: Sozialpakt). Das vertragsbasierte Menschenrechtssystem hat sich seit seinen Anfängen immer weiter ausdifferenziert und umfasst heute neun Verträge und neun Zusatzprotokolle, deren Einhaltung von neun Sachverständigenausschüssen überwacht wird.²

Die Wirkungsgeschichte der AEMR für das Völkerrecht in Form des beständigen Prozesses der

Menschenrechte unter Druck

Der ehemalige Hochkommissar für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen Zeid Ra'ad Al-Hussein schrieb im vergangenen Dezember eine E-Mail an seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf. Darin erklärte er, dass er nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren werde und das Jahr 2018 sein letztes im Amt sei. Als Begründung führte er an, dass es ihm angesichts der aktuellen geopolitischen Lage nicht möglich sei, sein Mandat zu erfüllen, ohne dass er als Bittsteller gegenüber Staaten in die Knie gehen müsse. Dafür müsste er zudem kritische Aussagen von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ausblenden und somit die Unabhängigkeit und Integrität

¹ Die Arbeit an diesem Beitrag wurde durch ein Forschungsstipendium der Fritz Thyssen Stiftung ermöglicht.

² Siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), The Core International Human Rights Instruments and Their Monitoring Bodies, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx. Einen Überblick über die institutionelle Entwicklung des Vertragssystems bietet Stefanie Schmahl, Internationales Menschenrechtsregime, in: Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart/Weimar 2012, S. 390–397.

³ Zur Bedeutung der AEMR für das Völkerrecht siehe Walter Kälin, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Eine Kopernikanische Wende im Völkerrecht?, in: Amnesty International (Hrsg.), Menschenrechte im Umbruch, München 1998, S. 5–17. Zur Wirkung der Menschenrechtsverträge siehe Logi Gunnarsson/Norman Weiß/Andreas Zimmermann, Akzeptanz und Wirksamkeit von Menschenrechtsverträgen. Eine Bilanz nach 50 Jahren Menschenrechtspakte, Baden-Baden 2018.

⁴ Für einen Überblick über Kontroversen über die Arbeitsweisen und Rechtsprechung der Ausschüsse siehe Stefanie Lux, Die UN-Menschenrechtsausschüsse, Vereinte Nationen (VN), 5/2014, S. 208–214.

seiner Stimme und der seiner OHCHR-Bediensteten riskieren.⁵ Zuvor hatte die Arbeit des OHCHR in mehreren Kampagnen und Initiativen – zum Beispiel unter dem Hashtag #Standup4humanrights – versucht, die globale Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte zu mobilisieren und dem abnehmenden Willen der Staatengemeinschaft etwas entgegenzusetzen. Parallel dazu stellte Amnesty International im aktuellen Jahresbericht die weltweit zunehmende Diskriminierung von Minderheiten fest und prangerte dafür die hasserfüllten Reden von Staats- und Regierungsoberhäuptern als eine Ursache an.⁶ Die Menschenrechtsorganisation bemängelt ebenfalls den fehlenden politischen Willen für Menschenrechtsschutz und befürchtet einen Dominoeffekt in anderen Ländern, hebt aber gleichzeitig positiv die Zunahme zivilgesellschaftlicher Proteste gegen ausgrenzende Politik hervor.

Es rumort im Menschenrechtssystem der UN. Dabei kann der Ausgangspunkt in der aktuell verschärften Lage zwischen Staaten in der Generalversammlung in New York auf der einen Seite und dem OHCHR mit den Vertragsorganen und ihren nichtstaatlichen Unterstützern in Genf auf der anderen Seite gefunden werden. Ungeachtet dessen erfreut sich das Menschenrechtsvertragsregime jedoch ungebrochener Beliebtheit. Die neun Übereinkommen und ihre Zusatzprotokolle verbuchen kontinuierlich einen Anstieg an Vertragsstaaten. Heute gibt es keinen Mitgliedstaat der UN mehr, der nicht mindestens einen Vertrag ratifiziert hätte.

Die Überwachung der vertragsstaatlichen Verpflichtungen wird mit der Ratifizierung den Vertragsorganen übertragen. Diese bestehen aus 14 bis 23 Mitgliedern, die als unabhängige Fachleute ihrem Mandat nachkommen. Zu diesem Zweck werden sie möglichst aufgrund ihres Sachverständigenstatus nach regionaler Zugehörigkeit von Staaten nominiert und gewählt.⁷ Die Zunahme an Ausschüssen und Vertragsstaaten hat aber auch zur Folge, dass sich die Staatenberichte und ihre Dialogverfahren in Genf anstauen. Die steigende Anzahl der Aufgaben bei gleichzeitig nicht ansteigender Finanzierung und personeller Ausstattung lähmt die Arbeitsabläufe im gesamten Menschenrechtssystem.

Der Reformprozess der UN-Menschenrechtsvertragsorgane

Die ehemalige Hochkommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay hatte deshalb bereits im Jahr 2009 einen Bericht veröffentlicht, in dem sie auf die Missstände aufmerksam machte und einen Prozess zur Stärkung der Vertragsorgane initiierte. Zu diesem Zweck koordinierte die Hochkommissarin mehrere formelle und informelle Treffen für Ausschussmitglieder, UN-Institutionen und -Sonderorganisationen, Vertragsstaaten, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft.

Im Jahr 2012 präsentierte Pillay den Abschlussbericht, der die größten Herausforderungen des

Es rumort im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen.

Vertragssystems aufzeigt und Empfehlungen zur Verbesserung seiner Wirksamkeit unterbreitet. Sie schloss ihren Bericht mit der Aussage, dass das System »an einem kritischen Punkt« stehe.⁸ Diese Gelegenheit nutzte daraufhin die UN-Generalversammlung und verabschiedete auf Initiative Chinas und später Russlands im selben Jahr eine Resolution, die ebenfalls einen Prozess zur Stärkung der Menschenrechtsausschüsse initiierte – nur eben rein zwischenstaatlich.⁹

Die Kritik folgte umgehend und in Genf stellte man zunächst die Frage, ob die Generalversammlung überhaupt befugt war, in die Arbeitsmethoden der Vertragsorgane einzugreifen. Trotzdem verabschiedete die Generalversammlung im Jahr 2014 eine weitere Resolution.¹⁰ Sie beinhaltete verschiedene Vorschläge und Empfehlungen zur Stärkung der Effektivität der Menschenrechtsvertragsorgane. Die Tätigkeiten der Sachverständigenausschüsse gelten als besonders progressiv im Bereich der

⁵ Siehe Colum Lynch, U.N. Human Rights Chief to Leave, Citing »Appalling« Climate for Advocacy, 20.12.2017, foreignpolicy.com/2017/12/20/u-n-human-rights-chief-to-leave-citing-appalling-climate-for-advocacy/; siehe zudem das Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein in diesem Heft.

⁶ Amnesty International, Annual Report 2016/17, State of the World's Human Rights, 22.2.2017, www.amnesty.org/en/latest/news/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/

⁷ Für aktuelle Informationen zu den Menschenrechtsvertragsorganen siehe OHCHR, Monitoring the Core International Human Rights Treaties, www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Overview.aspx

⁸ Navanethem Pillay, OHCHR, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, New York 2012. Der Bericht ist abrufbar unter www2.ohchr.org/English/bodies/HRTD/docs/HReportTBStrengthening.pdf

⁹ UN-Dok. A/RES/66/254 v. 23.2.2012.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/68/268 v. 9.4.2014.

Standardsetzung.¹¹ Mit den Allgemeinen Bemerkungen steht ihnen ein Instrument der Vertragsinterpretation zur Verfügung, das sich an alle Vertragsstaaten gleichermaßen richtet, ohne von diesen gesondert ratifiziert werden zu müssen.¹² Die Generalversammlung machte in der Resolution deutlich, dass die Verfahren zur Vertragsinterpretation in engerer Abstimmung mit den Staaten laufen sollten und empfahl den Ausschüssen, ihre Arbeitsprozesse entsprechend zu reformieren. Besonders der Ausschluss zivilgesellschaftlicher Akteure von diesen Prozessen sorgte für Kritik. Die Ausschüsse reagierten mit einer gemeinsamen Stellungnahme, in der auf die ihnen verliehene Autorität zur Auslegung der Normen hingewiesen wurde.¹³ Mit der

Global betrachtet ist nicht nur eine Zunahme der Verletzungen von Menschenrechten festzustellen, sondern auch die Infragestellung ihrer Legitimität. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen treten zwar bereitwillig den Menschenrechtsübereinkommen bei, finanzieren aber gleichzeitig das System nicht ausreichend. Dies könnte zu einem Systemkollaps führen. Vermehrt kollidieren die Positionen von Vertreterinnen und Vertretern progressiver Normen mit denen, die Grenzen der Gültigkeit von Menschenrechtsnormen propagieren.¹⁵

Der ehemalige Hochkommissar hat mit seiner Entscheidung zum Verzicht auf eine weitere Amtszeit sichtbar gemacht, dass die Säule der Menschenrechte durch die eigenen Mitgliedstaaten der UN ins Wanken gebracht wird. Gleichzeitig zeigt er auch, dass der Schutz der Individuen vor Menschenrechtsverletzungen für ihn keine Kompromisse zulässt und kein Gegenstand politischer Verhandlungen ist. Das wirft viele grundlegende Fragen für die internationale Ordnung auf: Wie können Menschenrechte weiterhin diejenigen erreichen und schützen, für die sie gemacht sind? Wer ist für ihre Anerkennung verantwortlich und wer legt ihre Reichweite fest, wenn immer mehr Staaten ihren Wirkungsbereich einschränken oder nicht anerkennen wollen?

Nach außen und nach innen wird in den UN derzeit um die Deutungshoheit der Menschenrechte gerungen.

Resolution der Generalversammlung im Jahr 2014 wurde die ›Vertragsorganreform 2020‹ eingeläutet.¹⁴ Bis zum Jahr 2020 sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen mithilfe von Einschätzungen aus der Wissenschaft zur Reform evaluiert werden.

Nach außen und nach innen wird in den UN derzeit um die Deutungshoheit der Menschenrechte gerungen. Staaten sind zwar Begründer und Adressaten des Vertragsregimes, haben die Überwachung und die Auslegung der Normen aber an unabhängige Sachverständigenausschüsse delegiert. Diese handeln aus diesem Grund nicht immer im Sinne ihrer staatlichen Auftraggeber, sondern nutzen zuweilen das ihnen verliehene Mandat für progressive Allgemeine Bemerkungen.

Diese Beispiele zeigen, dass im Jahr des 70. Jubiläums der AEMR ihr Schutz und diejenigen, die sich dafür einsetzen, unter großem Druck stehen.

#Standup4humanrights: mehr Zivilgesellschaft wagen?

Der Einflussbereich zivilgesellschaftlicher Akteure erstreckt sich in Form der Interpretation der Vertragsnormen auch auf die Entwicklung von Rechtsstandards. Damit ist ihre Funktion für den Menschenrechtsschutz noch wichtiger und umfassender als angenommen. Zivilgesellschaftliche Akteure benötigen keine formelle Einladung zu Entscheidungsprozessen. Sie profitieren vom Bedarf an Expertise und von ihren guten Beziehungen zu den Ausschussmitgliedern. Auch aus Sicht

¹¹ Einen Überblick bieten Helen Keller/Geir Ulfstein (Eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*. Studies on Human Rights Conventions, Cambridge 2012; Eckart Klein, *Impact of Treaty Bodies on the International Legal Order*, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin/Heidelberg/New York 2005, S. 571–579.

¹² Siehe hierzu Conway Blake, *Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment*, New York University Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, No. 17, 2008, S. 2–38; David Roth-Isigkeit, *Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen: Ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht*, MenschenRechtsMagazin (MRM), 19. Jg., 2/2012, S. 196–210.

¹³ Alkarama et al., *Joint NGO Statement on the Draft Resolution of the UN General Assembly on »Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System«*, 20.2.2014, abrufbar unter www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/2014-02-20-ngo_statement_on_tbsp_final.pdf; UN Doc. A/70/302 v. 7.8.2015.

¹⁴ Für einen Überblick über den Stand der Aktivitäten siehe OHCHR, *Treaty Body Strengthening*, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx

¹⁵ Zur wissenschaftlichen Kritik am internationalen Menschenrechtssystem siehe Emily Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, Princeton, New Jersey 2013, S. xvi.; Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, Ithaca, New York 2013; Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford 2014.

der Menschenrechte ist ihre Mitwirkung an Vertragsinterpretationen zunächst zu begrüßen: Sie sorgen für eine progressivere Auslegung der Normen, als es durch ein zwischenstaatliches Gremium der Fall wäre, und legitimieren als Vertreter der Normadressaten zusätzlich den Prozess. Zudem stärken sie mit der Erarbeitung konkreter Standards auf der internationalen Ebene die Arbeit von Akteuren in innerstaatlichen Prozessen. Mit den Allgemeinen Bemerkungen bekommen NGOs, die Anwaltschaft, Gewerkschaften, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aber auch die Richterschaft eine autoritative Grundlage für ihre politischen Forderungen oder für die Urteilsbildung. Nichtsdestotrotz werfen diese Ergebnisse kritische Fragen auf. Auf der einen Seite geht es um die demokratische Legitimation ihrer Beteiligung sowie Rechenschaftspflicht und auf der anderen Seite stellt sich die Frage nach der Effektivität solcher transnationalen Formen von Rechtsentwicklung, wenn Staaten an deren Entwicklung nicht direkt beteiligt sind.

Wie legitim ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft?

Generell sorgt die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Rechtsentwicklung durch die Ausschüsse für Legitimität, da sie die Interessen der Normadressaten vertreten und so häufig staatlichen Interessen Argumente entgegensetzen können. Unentbehrlich ist ihre Mitwirkung an diesen Prozessen aufgrund ihrer Expertise. Für die Auslegung der Menschenrechtsvertragsnormen ist häufig hoch spezialisiertes Wissen erforderlich. Eigens durchgeführte Interviews mit Ausschussmitgliedern und Bediensteten des OHCHR haben deutlich gemacht, dass dieses Wissen meist nirgendwo anders herkommen kann als aus der Zivilgesellschaft. Sollte die aktuelle Reform zukünftig zum Ausschluss nichtstaatlicher Akteure vom Prozess der Entscheidungsfindung führen, wird deren Expertise wohl weiterhin über informelle Wege angefragt. Deshalb sollten zivilgesellschaftliche Akteure stets eingebunden werden. Konkret ergeben sich daraus mehrere Vorschläge für die Reform des Menschenrechtsvertragsregimes:

Erstens muss überlegt werden, ob diese Möglichkeit zur Einbeziehung formell gegeben wird. Ein formaler Zugang für alle zivilgesellschaftlichen Akteure könnte Entscheidungsprozesse schwächen, da diese länger dauern würde und mehr Interessen



Bereits im Jahr 2009 initiierte die ehemalige Hochkommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay einen Prozess, um die Vertragsorgane zu stärken.

UN PHOTO: JEAN-MARC FERRÉ

harmonisiert werden müssten. Auf der niedrigschwelligen Ebene wäre ein Aufruf über die Webseite des OHCHR denkbar, am aufwendigsten wäre wohl die Organisation von öffentlichen Diskussionen während der Ausschusssitzungen. Dennoch bleibt die Herausforderung, dass große Mengen an Eingaben von zivilgesellschaftlichen Akteuren verwaltet und in der Begründung berücksichtigt werden müssten. Dafür sind weder die Ausschussmitglieder ausgestattet noch das OHCHR. Forderungen nach mehr Stellen zur Unterstützung der Ausschüsse begegnete der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen jüngst in Form von Budgetkürzungen. Eine formale Zugangsmöglichkeit würde einen immensen Verwaltungsaufwand mit sich bringen und wäre mit der aktuellen Personal- und Budgetsituation in Genf nicht zu bewältigen.

Auch aus einem zweiten Grund ist von einem formalisierten Zugang für nichtstaatliche Akteure abzuraten. Die Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren im UN-Menschenrechtssystem und die niedrigschwelligen Akkreditierungsvoraussetzungen des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) können weder garantieren, dass sie tatsächlich zum Fortschritt aller Menschenrechte beitragen wollen, noch dass ihr Beitrag wirklich die Zivilgesellschaft repräsentiert und nicht Regierungsinteressen. Da diese Organisationen aber häufig mit dem nötigen Budget ausgestattet sind, um Materialien für den Konsultationsprozess bereitzustellen und auch persönlich in Genf zu erscheinen¹⁶, würden progressivere

¹⁶ Siehe zum Beispiel Wendy Guns, *The Influence of the Feminist Anti-Abortion NGOs as Norm Setters at the Level of the UN: Contesting UN Norms on Reproductive Autonomy, 1995-2005*, *Human Rights Quarterly (HRQ)*, 35. Jg., 3/2013, S. 673–700.

Stimmen für die Menschenrechte über formale Zugangsrechte eher ausgeblendet werden.

Diese Gründe gegen ein formales Zugangsrecht für zivilgesellschaftliche Akteure offenbaren ein Dilemma: Ohne formelle Zugangsrechte haben viele Akteure überhaupt keine Möglichkeit, ihre Perspektiven in die Aushandlungsprozesse über menschenrechtliche Standards einzubringen. Die Ausschussmitglieder ziehen häufig ihnen bekannte Personen zu Rate. Dies ist Ausdruck eines Elitismus, der in unterschiedlichen Wirkungsbereichen zu beobachten ist. Der Bedarf an Expertise hat zudem dazu geführt, dass diese vermehrt in akademischer Ausbildung gemessen wird. Die Entscheidung über eine Allgemeine Bemerkung erfordert zum Beispiel hochspezialisierte und mitunter juristische Kenntnisse. Es ist im derzeitigen Akkreditierungssystem der UN nicht umsetzbar, formalen

Schutz von Menschenrechten und den Appellen an die Zivilgesellschaft, sich für diese einzusetzen? Dies ist aufgrund des UN-Systems nicht möglich: Staaten sind die einzigen Akteure, die Menschenrechtsnormen in ihrer Universalität und Unparteilichkeit respektieren, schützen und erfüllen können. So sehr die Zivilgesellschaft auch zum Erfolg des Systems und der anhaltenden Attraktivität der Idee der Menschenrechte in der Welt beigetragen hat: Die Vertragsorgane riskieren den Widerstand der Staaten gegenüber den gesetzten menschenrechtlichen Standards, wenn sie diese nicht in den Prozess einbinden.

Die Debatte um die Reform der Vertragsorgane in der Generalversammlung und im OHCHR hat bereits gezeigt, dass über die Neuverhandlung von Zuständigkeiten versucht wird, die Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards ohne staatliche Beteiligung zu beschränken. Selbst wenn der Prozess bleiben wird, wie er ist: Menschenrechte brauchen ein Minimum an Zustimmung der Vertragsstaaten, um auch umgesetzt zu werden. Diese Zustimmung muss nicht formell erfolgen, da die Ausschüsse die Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen verabschieden. Aber die Vertragsstaaten sind aufgefordert, die Interpretationen bei der Erstellung ihrer Staatenberichte zu berücksichtigen.

Bei der Reform des Menschenrechtsvertragsystems haben Regierungen mehrere Möglichkeiten, dieses zu stärken.¹⁷ Sie können zum Beispiel die notwendigen Ressourcen bereitstellen und die Arbeit der unabhängigen Sachverständigen in den Vertragsorganen fördern, indem sie ihnen zusätzliche Sitzungstage gewähren. Oder sie können zusätzliche personelle Unterstützung finanzieren und sie damit weniger abhängig von externer Expertise machen.

Die Nominierung und Wahl der Ausschussmitglieder obliegen aber immer noch den Staaten. Sie könnten zum einen maximale Amtszeiten festlegen oder eben die Kandidatinnen und Kandidaten einfach nicht erneut wählen, die sie für zu progressiv in ihren Tätigkeiten der Vertragsinterpretation halten. Derzeit bilden ehemalige Diplomatinen und Diplomaten sowie Regierungsmitglieder die dominante Berufsgruppe unter den Ausschussmitgliedern, obwohl die Sachverständigen in ihrer »unabhängigen« Funktion dienen sollen. Staaten wählen diese Mitglieder teilweise strategisch, da sie eine weniger kritische Auslegung der Standards

Menschenrechte brauchen ein Minimum an Zustimmung der Vertragsstaaten, um auch umgesetzt zu werden.

Zugang zu den Entscheidungsprozessen nur für ausgesuchte Akteure zu ermöglichen. Die Festlegung von Kriterien würde hier den Elitismus der Entscheidungsfindung womöglich nur verschärfen. Es bleibt ein berechtigter Kritikpunkt, der bislang weniger innerhalb der UN geführt wird als vielmehr in der Wissenschaft, dass die Ergebnisse dieses Rechtsentwicklungsprozesses unter Beteiligung ausgewählter Individuen weniger international anmuten als es der Anspruch universeller Menschenrechte erwarten ließe.

Und wie effektiv ist das System?

Dies führt zur Frage nach der zukünftigen Rolle des Staates für den Schutz der Menschenrechte. Wie effektiv können solche Prozesse für die Umsetzung der Standards sein, wenn Staaten nicht an der Erarbeitung beteiligt werden? Sollte sich das System zukünftig weniger auf staatliche Unterstützung beim Menschenrechtsschutz verlassen angesichts der Resignation des Hochkommissars und anderen Akteuren vor staatlichem Willen zum

¹⁷ Einen Überblick über die wissenschaftliche Einschätzung zur Reform der Ausschüsse, insbesondere mit Blick auf die Frage, ob es einen konsolidierten Bericht für alle relevanten Ausschüsse oder gruppierte Berichte für unterschiedliche Ausschüsse geben sollte, findet sich hier: Geneva Academy, Optimizing the UN Treaty Body System, www.geneva-academy.ch/news/detail/121-optimizing-the-un-treaty-body-system

erwarten. Es ist deshalb auch wenig überraschend, dass trotz ihrer einschlägigen Expertise kaum Mitglieder von NGOs in den Ausschüssen zu finden sind.¹⁸

Ausblick

Wird sich die Zukunft des Menschenrechtssystem also von einem internationalen zu einem transnationalen wandeln? Tatsächlich besitzen zivilgesellschaftliche Akteure die Fähigkeit, sich über formelle Hürden des Zugangs zu Standardsetzungsprozessen hinwegzusetzen. Wenn ihre Expertise gefragt ist und sie das Vertrauen der Ausschussmitglieder genießen, können sie sogar weitgehend autonom zur Weiterentwicklung von Menschenrechten beitragen. Das Setzen von Menschenrechtsstandards durch diese Koalitionen ist unerlässlich für ihren universellen Schutz und angesichts der knappen Ressourcen im UN-Menschenrechtssystem derzeit auch alternativlos. Gleichzeitig kann es keine Umsetzung dieser Standards ohne politischen Willen geben und deshalb ist ein Konsens mit den Staaten zur Reform des Vertragssystems zu erreichen. Da aber nur wenige Akteure Zugang zu diesen Koalitionen finden und es für ihre Tätigkeit keine weitere Kontrolle gibt, muss die Frage zur Zukunft des Vertragssystems mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte beantwortet werden.

Prozesse zur menschenrechtlichen Standardentwicklung werden von allen Akteuren so lange als legitim wahrgenommen, wie sie zu eindeutigeren Standards beitragen und Staaten die Umsetzung der Vertragsnormen erleichtern. Die Eindeutigkeit der Normen ist für ihren Schutz essenziell und somit sollten Instrumente wie die Allgemeinen Bemerkungen gestärkt werden. Staaten behindern die Stärkung des Instruments, wenn sie Budgets kürzen und die Schaffung zusätzlicher Stellen ablehnen.¹⁹

Dass es den Ausschüssen trotzdem möglich ist, ihre Tätigkeiten auch gegen staatlichen Widerstand fortzuführen, begründet sich zum einen in der Bedeutung ihrer Ergebnisse für die Arbeit vieler Akteure in der Menschenrechtspolitik und zum anderen in der Tatsache, dass Staaten die Allgemeinen Bemerkungen nicht ratifizieren müssen sowie generelle Vorbehalte gegenüber der Anwendbarkeit des Vertrags anmelden können. Zudem liegt es aber auch an der beständigen Macht der

Menschenrechte²⁰ selbst, dass sich das Vertragsregime als zukunftsfähig beweist. Staaten mögen nicht einverstanden sein mit den Verfahren der Ausschüsse und über Budgetentscheidungen den Druck noch erhöhen. Aber ein Austritt und damit die Abkehr von universell geteilten Werten der Staatengemeinschaft wird auch in Zukunft schwer zu rechtfertigen sein – insbesondere vor Akteuren der Zivilgesellschaft. Anders als Klimaschutzziele und Handelsabkommen sind Menschenrechte kein ›Deal‹ für Staaten. Sie gelten unabhängig von ökonomischen Ressourcen für alle – ein Ziel, dem die Ausschüsse auch zukünftig über dynamische Interpretationen der Geltung der Menschenrechte unter veränderten politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen entgegenkommen können.

Die Einschätzung der Ursachen und Ausmaße dieser veränderten Bedingungen erfordert spezielles Wissen, zum Beispiel über Umsetzungsschwierigkeiten von Menschenrechten auf der lokalen Ebene. Die Bereitstellung dieses Wissens durch zivilgesellschaftliche Akteure ist dabei in den meisten Fällen weiterhin alternativlos. Staaten sollten auf die Urteilsfähigkeit der von ihnen eingesetzten Sachverständigen in den Vertragsorganen vertrauen und sich bewusst machen, mit wem sie zu diesem Zweck Informationen austauschen und zur Standardsetzung zusammenarbeiten.

English Abstract

Nina Reiners

Controversies Over Reform of UN Human Rights Treaty Bodies

pp. 266–271

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) initiated a development towards a legally binding human rights treaty system. Ratification of the nine human rights treaties is universal and continuing. Recently, the treaty-based system has come under a lot of pressure. States not only lack commitment to their reporting obligations under human rights law and their financial contributions to the system, but openly question the working methods of the treaty bodies and their cooperation with civil society actors. As a result, the current reform process, to be concluded in 2020, also presents an opportunity to reevaluate the role of civil society actors for the development of human rights law.

Keywords: Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), Menschenrechtserklärungen/übereinkommen, human rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

¹⁸ Ivona Truscan, *Diversity in Membership of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Geneva Academy, Genf 2018.

¹⁹ International Service for Human Rights (ISHR), UNGA72: Human Rights Funding takes a Hit but key Mandate reaffirmed, 4.1.2018, www.ishr.ch/news/unga72-human-rights-funding-takes-hit-key-mandate-reaffirmed

²⁰ Thomas Risse/Stephen C. Ropp et al. (Eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge 2013.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung | 71. Tagung 2016/2017

- Flucht und Migration
- Umstrittener Vertrag über Atomwaffenverbot
- Amtsantritt des neuen Generalsekretärs

Die 71. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** wurde am 13. September 2016 am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York von ihrem Präsidenten Peter Thomson aus Fidschi eröffnet. Der Nachfolger des Dänen Mogens Lykketoft übernahm als erster Vertreter eines pazifischen Inselstaats diesen Posten. Seinem Vorschlag folgend lautete das diesjährige Thema der Generalversammlung: »Die Ziele für nachhaltige Entwicklung: Ein gemeinsamer Kraftakt zur Transformation unserer Welt«. Als wesentliche Prioritäten seiner Amtsperiode benannte Thomson die Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und den Flucht- und Migrationsgipfel der Generalversammlung, der sich an die Tagungsöffnung anschloss. In diesem Kontext prangerte er die weit verbreitete mangelnde Empathie für Flüchtlinge und die »Rhetorik der Intoleranz« an.

Am 19. September 2016 fand die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene zum Thema Flüchtlinge und Migration statt. Debattiert wurden die Ursachen und Folgen von Flucht- und Migrationsbewegungen und die Frage, wie der Flüchtlingskrise und der akuten Not von Flüchtlingen wirksam begegnet werden kann. In der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge

und Migranten bekundeten die Mitgliedstaaten ihre Solidarität mit Millionen von Menschen auf der Flucht und verpflichten sich, bis Ende des Jahres 2018 einen Globalen Pakt zu Flüchtlingen und einen Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration auszuarbeiten. Einen Tag später luden die USA zusammen mit Äthiopien, Deutschland, Jordanien, Kanada, Mexiko und Schweden zu einem zusätzlichen Gipfel zur Flüchtlingskrise ein, bei dem die teilnehmenden Staats- und Regierungschefs ihre Zusagen an finanziellen Hilfen auf 4,5 Milliarden US-Dollar erhöhten sowie einer verstärkten und gerechten Aufnahme von Flüchtlingen zustimmten.

Generaldebatte

Die jährliche Generaldebatte begann am 20. September und endete am 26. September 2016. Eröffnet wurde sie letztmalig von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, dessen Amtszeit zum 31. Dezember 2016 endete. Sein Fokus lag auf dem Klimaübereinkommen von Paris und der Übergangsphase zu seinem Nachfolger oder seiner Nachfolgerin. Im Rahmen der anschließenden Reden aller teilnehmenden Staats- und Regierungsoberhäupter trat der US-amerikanische Prä-

sident Barack Obama ein letztes Mal auf; erstmalig dagegen die neue britische Premierministerin Theresa May, während Russlands Präsident Wladimir Putin auf eine persönliche Teilnahme verzichtete. Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier widmete sich in seiner Rede ausführlich dem Syrien-Konflikt und dem Thema Flucht und Migration, bezeichnete die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) als »Weltzukunftsvertrag« und wies auf Deutschlands Bewerbung für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Jahre 2019 und 2020 hin (vgl. Rede Steinmeier, VN, 5/2016, S. 234f.). US-Präsident Obama warnte unter anderem vor Populismus, religiösem Fundamentalismus und der Versuchung, einfachen Lösungen zu erliegen. Vor allem gelte es, große soziale Spaltungen zu überbrücken.

Der Hauptteil der 71. Tagung mit 68 Sitzungen schloss am 23. Dezember 2016. Der zweite Teil folgte am 2. Februar 2017 mit weiteren 29 Sitzungen und endete am 11. September 2017. In diesem Zeitraum wurden 329 Resolutionen und 310 Beschlüsse verabschiedet. Am 5. Oktober 2016 wurde der Bericht des Generalsekretärs über die Aktivitäten der Vereinten Nationen angenommen (A/71/1; vgl. Henrike Landré, VN, 5/2016, S. 224f.).

Abrüstung

Kernwaffen

Im Rahmen einer Reihe an Resolutionen, die am 5. Dezember 2016 zum Thema Kernwaffen verabschiedet wurden, sprach sich die Generalversammlung in

Resolution 71/49 für ein geeintes, entschiedeneres Vorgehen zur vollständigen Beseitigung dieser Waffengattung aus und verurteilte Nordkorea »aufs Entschiedenste« für seine jüngsten Kernwaffentests. In Fortsetzung ihres Einsatzes für ein umfassendes Verbot von Kernwaffen – weiterhin unter Hinweis auf die katastrophalen humanitären Folgen – erwirkten Brasilien, Irland, Mexiko, Nigeria, Österreich und Südafrika, dass die Generalversammlung der Empfehlung der Offenen Arbeitsgruppe folgte, im Jahr 2017 eine Konferenz zur Verhandlung eines Vertrags abzuhalten (71/258). Am 7. Juli 2017 verabschiedeten 122 UN-Mitgliedstaaten in Abwesenheit der Kernwaffenstaaten und ihrer Verbündeten einen Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, einschließlich ihrer Herstellung, Lagerung, Stationierung und ihres Besitzes (A/CONF.229/2017/8).

Chemische Waffen

Im Rahmen einer das Thema chemische Waffen umfassend aufgreifenden Resolution verurteilte die Generalversammlung den Einsatz dieser Waffen in Syrien und kündigte an, die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen zu wollen (71/69). Dabei berief sie sich auf Berichte des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) und der Vereinten Nationen, denen zufolge es als erwiesen gelte, dass die Streitkräfte Syriens sowie der sogenannte Islamische Staat (Da'esh – IS) mehrere Angriffe mit chemischen Waffen durchgeführt hätten.

Politik und Sicherheit

Syrien

In Resolution 71/130 beschäftigte sich die Generalversammlung eingehender mit der Situation in Syrien. Unter Verweis auf die 13,5 Millionen hilfsbedürftigen Menschen, fast 6,3 Millionen Binnenvertriebenen und die »schreckliche Lage« der Zivilbevölkerung gerade in belagerten Gebieten, plädierten die Staaten eindringlich für die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten und die

Einhaltung der Bestimmung der zahlreichen Sicherheitsratsresolutionen.

Wirtschaftsembargo gegen Kuba

Erstmalig seit über 20 Jahren enthielten sich die USA wie auch Israel bei der Abstimmung über eine Resolution (71/5), die erneut das Ende des amerikanischen Wirtschaftsembargos gegen Kuba fordert. Dieses Votum spiegelte die Bemühung von US-Präsident Obama wider, die Beziehungen zu Kuba zu normalisieren.

Sozialfragen

Weltdrogenproblem

Auf der 30. Sondertagung der Generalversammlung über das Weltdrogenproblem im April 2016 wurde die internationale Drogenpolitik stärker als ein Aspekt der Gesundheitspolitik betrachtet und an Menschenrechte und die 2030-Agenda gekoppelt. Das Ergebnisdokument »Unsere gemeinsame Verpflichtung zur wirksamen Behandlung und Bekämpfung des Weltdrogenproblems« legt das Augenmerk auf eine verstärkte internationale Zusammenarbeit (71/211). Auf der operativen Ebene findet sich eine Bandbreite von Maßnahmen: von der Bekämpfung des Drogenhandels bis hin zum verbesserten Daten- und Informationsaustausch.

Gesundheit

Im Rahmen der Tagung über antimikrobielle Resistenz am 21. September 2016 gaben die Mitgliedstaaten eine politische Erklärung ab, die im Oktober von der Generalversammlung verabschiedet wurde (71/3). Als eine zentrale Maßnahme wird der Zugang zu vorhandenen und neuen, vor allem erschwinglichen antimikrobiellen Medikamenten genannt und im Zuge dessen mehr Anreize für verstärkte Investitionen in Forschung und Entwicklung gefordert. Gesundheit als einer »wichtigen politischen Querschnittsfrage« solle generell auf der internationalen Agenda und in der nationalen Außenpolitik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, so die Forderung der Staaten in Resolution 71/159. Es gelte, die allgemeine Grundversorgung, aber auch die globale Reaktion auf Gesundheitskrisen zu verbessern.

Flucht und Migration

In Anknüpfung an den Flüchtlingsgipfel im September 2016 und angesichts besorgniserregender Entwicklungen – genannt werden Angriffe auf Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene, willkürliche Inhaftierungen und rechtswidrige Ausweisungen – wird dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) eine aktive Rolle bei der Förderung von dauerhaften Lösungen zugewiesen (71/172). Wünschenswert sei eine Kooperation mit den zahlreichen involvierten Akteuren, einschließlich Aufnahme- und Herkunftsländern. Gerade bei Langzeitflüchtlingskrisen sei es notwendig, eine »dauerhafte, rasche und freiwillige Rückkehr in Sicherheit und Würde« auch durch die Bereitstellung finanzieller Mittel zu gewährleisten.

Wirtschaft und Entwicklung

Informationsgesellschaft

In Resolution 71/212 hebt die Generalversammlung erneut die wichtige Rolle von Informations- und Kommunikationstechnologien mit Blick auf die 2030-Agenda hervor, seien sie doch in der Lage, Fortschritte bei allen 17 SDGs zu befördern. Sowohl Staaten als auch der Privatsektor werden wiederholt zur Überbrückung der digitalen Spaltung aufgerufen, die innerhalb der entwickelten Länder und den Entwicklungsländern, aber auch zwischen den Geschlechtern verortet werden.

Privatsektor

Noch stärker als im Jahr 2014 verband die Generalversammlung in diesem Jahr das Thema unternehmerische Initiative (71/221) mit der 2030-Agenda und zeigte die vielfältigen positiven Beiträge des Privatsektors zu einer nachhaltigen Entwicklung unter anderem für die Bereiche Handel, Entwicklungsfinanzierung, neue Technologien und der Förderung von Frauen auf. Mitgliedstaaten müssten mehr Anreize für Unternehmen schaffen; Institutionen der Vereinten Nationen Unternehmen konsequenter in ihre Politiken und Programme einbeziehen.

Menschenrechte

Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Im Rahmen der Anstrengungen zur Verhütung und Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen lag der Fokus in dieser Sitzungsperiode auf der häuslichen Gewalt als »die am weitesten verbreitete und am wenigsten sichtbare Form der Gewalt gegen Frauen aller sozialen Schichten überall auf der Welt« (71/170), mit weitreichenden Folgen für deren körperliche und psychische Gesundheit. Eng damit verknüpft beschäftigte sich die Generalversammlung in gesonderten Resolutionen unter anderem mit Frauen- und Mädchenhandel (71/167), der Verstümmelung weiblicher Genitalien (71/168), Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat (71/175) sowie dem Schutz von Kindern vor Mobbing (71/176).

Menschenrechtssituationen

In der 71. Sitzungsperiode wurden Resolutionen zu problematischen Menschenrechtssituationen in folgenden Ländern verabschiedet: Nordkorea (71/202), Syrien (71/203), Iran (71/204) und Ukraine (71/205). Im Falle Nordkoreas kritisierten die Staaten unter anderem Folter, Zwangsarbeit und Entführungen im Rahmen der Aufzählungen umfassender Menschenrechtsverletzungen. Zudem beklagten sie die Ressourcen, die für die Programme für Kernwaffen und ballistische Flugkörper aufgewendet wurden – sie gingen zu Lasten der humanitären Lage und der Menschenrechtssituation im Lande.

Politischer Extremismus und Rassismus

Die Generalversammlung zeigte sich weiterhin »extrem besorgt« über die Ausbreitung von politischem Extremismus und Rassismus, zunehmender Gewalt und Terrorismus (71/179). Um dem Einhalt zu gebieten, werden unter anderem politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Parteien in die Verantwortung genommen, die positive Rolle der Medien, Informations- und Kommunikationstechnologien hervorgehoben und eine bessere Bildung und Erziehung beispielsweise im Rahmen des Geschichtsunterrichts befürwortet.

Haushalt und Management

Finanzen

Am 23. Dezember 2016 erhöhte die Generalversammlung die Bewilligungssumme des Programmhaushaltsplans für den Zweijahreszeitraum vom 1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017 von 5,4 auf 5,6 Milliarden US-Dollar (71/273 A-C). Für die 15 laufenden Friedenssicherungsmissionen wurden für denselben Zeitraum insgesamt 6,8 Milliarden US-Dollar anberaumt (A/C.5/70/24) – ein deutlicher Rückgang um fast eine Milliarde US-Dollar im Vergleich zum Vorjahr.

Umwelt

Habitat III

Im Nachgang an die dritte Konferenz der Vereinten Nationen über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (Habitat III), die vom 17. bis 20. Oktober 2016 in Quito stattfand, billigte die Generalversammlung in Gestalt der »Neuen Urbanen Agenda« einen globalen Fahrplan für eine nachhaltige und damit inklusive, ökonomisch ausgewogene und ökologisch verträgliche Stadtentwicklung der kommenden 20 Jahre (71/256). Die freiwillige Vereinbarung basiert auf der Vision »Städte für alle«, die gleiche Rechte, Chancen und Grundfreiheiten umfasst. Die Agenda enthält einen Aktionsaufruf mit umfangreichen Maßnahmen, zum Beispiel in den Bereichen Menschenrechte sowie Migrations- und Wohnungspolitik, und richtet sich vornehmlich an kommunale Akteure.

Ozeane

Vom 5. bis 9. Juni 2017 fand in New York die erste UN-Konferenz zum Thema Weltmeere im Rahmen der Umsetzung des SDG 14 statt. In dem Aufruf »Unsere Ozeane, unsere Zukunft« (71/312) wird eine internationale Zusammenarbeit eingefordert, um zentrale Probleme wie Meeresverschmutzung, Versauerung von Gewässern und illegale Fischerei zu bekämpfen.

Wasser

Am 21. Dezember 2016 erklärte die Generalversammlung in Anerkennung der Bedeutung von Wasser im Kontext

von Energie und Ernährungssicherheit den Zeitraum von 2018 bis 2028 zur internationalen Aktionsdekade »Wasser für nachhaltige Entwicklung« (71/222). Ziel sei es, Wasserressourcen nachhaltig zu erschließen, integriert zu bewirtschaften und dabei stärker auf internationale Zusammenarbeit, einschließlich Wissenschaft, Forschung und Innovation, zu setzen.

Wahlen und Ernennungen

Der ehemalige Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und frühere portugiesische Ministerpräsident António Guterres wurde am 13. Oktober 2016 offiziell von der Generalversammlung zum neuen Generalsekretär ernannt und am 12. Dezember vereidigt (71/4). Er war vom Sicherheitsrat nominiert worden, nachdem sich im Rahmen des neuen transparenten Auswahlprozesses gemäß Resolution 69/321 alle Anwärtinnen und Bewerber auf das Amt erstmalig einem öffentlichen, informellen Dialog mit der Generalversammlung zu stellen hatten. Die Generalversammlung würdigte am 12. Dezember die Arbeit seines Vorgängers Ban Ki-moon (71/131).

Am 31. Mai 2017 wählte die Generalversammlung Miroslav Lajčák, Außenminister und stellvertretender Ministerpräsident der Slowakei sowie einstiger Kandidat für das Amt des Generalsekretärs, zum Präsidenten der 72. Generalversammlung.

Als Nachfolger von Helen Clark im Amt des Administrators des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) wurde am 19. April 2017 der Deutsche Achim Steiner ernannt, der zuvor das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) geleitet hatte und am 19. Juni 2017 sein Amt antrat.

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Generalversammlung: 70. Tagung 2015/2016, VN, 6/2017, S. 272ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt | 60. bis 62. Tagung 2017

- Leichter Anstieg der Vertragsstaaten
- Folgeverfahren zu Individualbeschwerden
- Diskussion zu Wirtschaft und dem Sozialpakt

Im Jahr 2017 trat der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR)** zu drei Tagungen in Genf zusammen (60. Tagung: 20.2.–24.2.; 61. Tagung: 29.5.–23.6.; 62. Tagung: 18.9.–6.10.). Wie in den Vorjahren wurde neben den ursprünglichen Frühjahrs- und Herbsttagungen eine zusätzliche Sommertagung durchgeführt. Durch diese zusätzliche Tagungszeit wurden die Rückstände bei der Bearbeitung der eingereichten Staatenberichte abgebaut. Der Vertragsausschuss besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen. Das Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) durch die Vertragsstaaten. Im Jahr 1966 wurde der Pakt verabschiedet, im Jahr 1976 trat er in Kraft. Durch Ratifizierung werden die im Pakt verbrieften Rechte für die Staaten verbindlich. Über deren Umsetzung und Verpflichtungen müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig berichten. Diese Berichte werden durch den Ausschuss geprüft. Anhand der Ergebnisse spricht das Fachgremium sogenannte Abschließende Bemerkungen aus. Diese nichtbindenden Empfehlungen enthalten sowohl Lob als auch Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung der Rechte.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Pakt regelt ein Individualbeschwerde-, ein Untersuchungs- und ein Staatenbeschwerdeverfahren. Am Ende der 62. Tagung lagen 22 Ratifikationen vor. Die Anzahl der Vertragsstaaten des Sozialpakts stieg mit Myanmar sowie São Tomé und Príncipe auf 166.

Erneut befasste sich der Ausschuss mit Reformen des eigenen Verfahrens – insbesondere mit der Vereinfachung des Berichtsverfahrens. Das Nichteinreichen

und die Verspätungen der Staatenberichte waren ebenfalls ein Problem. Im Berichtszeitraum waren 20 Berichte mehr als zehn Jahre verspätet.

Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum lagen dem CESCR 22 Beschwerden vor. Vier der eingereichten Individualbeschwerden wurden bisher entschieden – darunter eine, bei der keine Verletzung festgestellt wurde. Zwölf wurden als unzulässig zurückgewiesen, zwei unterbrochen und fünf sind registriert, jedoch noch nicht bearbeitet und entschieden. Für die Bearbeitung von Individualbeschwerden ist eine Unterarbeitsgruppe aus sechs Mitgliedern zuständig. Den Vorsitz führte der Kolumbianer Rodrigo Uprimny während der sechs abgehaltenen Sitzungen.

Der Unterausschuss berichtete über sein Folgeverfahren in den Fällen I.D.G. gegen Spanien sowie Mohamed Ben Djazia und Naouel Bellili gegen Spanien. Hierzu verabschiedete der Ausschuss neue Arbeitsmethoden.

Allgemeine Bemerkungen

Allgemeine Bemerkungen sind Auslegungshilfen, die erläutern, was der Ausschuss unter den einzelnen Rechten versteht. In die Auslegungen fließen Erkenntnisse aus den Abschließenden Bemerkungen der Staatenberichtsverfahren ein. Auf der 61. Tagung verabschiedete der CESCR seine 24. Allgemeine Bemerkung zu Staatenpflichten unter dem Sozialpakt zu wirtschaftlichen Aktivitäten. Der Ausschuss hatte die Allgemeine Bemerkung nach einer breiten Konsultation erarbeitet. Er bestätigte, dass die Staaten auch gegenüber privaten Akteuren Verpflichtungen haben und diese über das nationale Territorium

hinausgehen. Die Sachverständigen gehen davon aus, dass die Staaten Regelungen für Unternehmen innerhalb ihres Staatsgebiets und unter ihrer Jurisdiktion erlassen sollen.

Stellungnahme

Der CESCR nahm am letzten Tag der 60. Tagung zu den Staatenpflichten gegenüber Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten Stellung. Die Ausschussmitglieder erinnerten an die Garantien des Paktes zu Nichtdiskriminierung und die Verwundbarkeit von Flüchtlingen, die in diesem Zusammenhang mit dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration bekräftigt wurden.

Allgemeine Diskussion

Der Ausschuss kann einen Tag der Tagung für allgemeine Diskussionen nutzen. Diese haben für den CESCR mehrere Funktionen: Erstens ergibt sich dadurch die Möglichkeit, sich über ein Thema auszutauschen und die Einschätzungen auszuloten. Zweitens erlauben sie, Ansichten von externen Fachleuten einzuholen und für die Arbeit des Ausschusses zu nutzen. Drittens wird damit oft die Basis für eine der nächsten Allgemeinen Bemerkungen gelegt. In dieser Sitzung wurde ein Tag zur Diskussion eines Entwurfs einer zukünftigen Allgemeinen Bemerkung zum Thema wirtschaftliche Aktivitäten unter dem Sozialpakt abgehalten.

Am 21. Februar 2017 kamen mehr als 100 Teilnehmende zusammen, um zu klären, inwieweit die bindenden Verpflichtungen der Staaten aus dem Pakt Auswirkungen auf die Rolle des Staates in wirtschaftlichen Kontexten haben. Neben Akteuren aus UN-Organisationen und der Zivilgesellschaft nahmen auch 19 Delegierte aus Vertragsstaaten teil. Es wurde aufgezeigt, wie wichtig die zukünftige Allgemeine Bemerkung ist, um die Lücken zwischen den bindenden Regelungen und internationalen Prinzipien zu schließen und Staaten bei der Umsetzung der Verpflichtungen anzuleiten.



Eine Mutter und ihr Neugeborenes in einem Institut für Gesundheitstraining in Dhaka, Bangladesch. Mütter- und Kindersterblichkeit ist in Südasien nach wie vor ein Problem. Der CESCR legte den Staaten nahe, verstärkt dagegen vorzugehen. UN PHOTO: KIBAE PARK

Staatenberichte

Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit zehn Staatenberichten, darunter Australien, Kolumbien, Liechtenstein, Niederlande, Pakistan, Republik Moldau, Russland, Sri Lanka, Südkorea und Uruguay. Die Beschäftigung mit dem Erstbericht von Pakistan wurde auf mehrere Tagungen verteilt. In seinen Abschließenden Bemerkungen setzte sich der CESCR für die bessere Bekanntmachung der Paktrechte in den Vertragsstaaten (Mexiko, Pakistan), die rechtliche Anwendung in den nationalen Gerichtsverfahren und die Einführung nationaler Aktionspläne für Menschenrechte (Republik Moldau) ein. Ebenso empfahl er, die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu stärken (Südkorea).

Klimawandel

Der Ausschuss zeigte sich über den erhöhten Ausstoß von Kohlendioxid besorgt. Die Staaten sollten sich nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und dem Kyoto-Protokoll richten. Da der Klimawandel besonders negative Auswirkungen auf die indigene Bevölkerung (Australien) habe, empfahlen die Ausschussmitglieder, die Energie- und Klimapolitik zu überprüfen und die besonders

betroffenen Gruppen einzubeziehen, um passgenaue Strategien zu entwerfen und umzusetzen.

Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit

Der CESCR regte die Vertragsstaaten dazu an, ihre nationalen Pläne zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung insbesondere für die indigene Bevölkerung und Asylsuchende konsequenter umzusetzen (Australien). Einigen Staaten wurde nahegelegt, die nationalen Gesundheitssysteme zu verbessern und verstärkt auf die verletzlichen Gruppen (Kolumbien, Mexiko, Republik Moldau) einzugehen, insbesondere auf die hohe Mütter- und Kindersterblichkeit (Pakistan), die schlechte Versorgung von älteren Menschen mit Behinderungen und indigenen Gruppen (Sri Lanka) sowie der ländlichen Bevölkerung (Kolumbien).

Im Fall von Liechtenstein empfahl der Ausschuss, die Anstrengungen gegen Drogenmissbrauch zu verstärken, vor allem Aufklärungsarbeit und die medizinische und psychologische Unterstützung. Besondere Besorgnis drückte der CESCR in Bezug auf die fehlende Finanzierung der Übersetzungsmöglichkeiten im Gesundheitssystem der Niederlande aus. Er empfahl, politische Entscheidungen zu überprüfen und die Gesundheitsversorgung in Bezug auf Information und Aufklärung ernsthaft zu überdenken, um eine Diskriminierung im Bereich der Gesundheitsversorgung zu verhindern.

Es wurde empfohlen, das Recht auf Gesundheit für Personen mit einer HIV/AIDS-Diagnose (Republik Moldau) zu öffnen und sicherzustellen, dass sie medizinisch versorgt werden (Südkorea).

Der Ausschuss regte weiterhin an, seine Anstrengungen zu sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung (Mexiko, Pakistan) in der Rechtsordnung von Sint Maarten zu verankern (Niederlande), damit Informationen, Aufklärung, Qualität und Versorgung auch dort gewährleistet sind.

Seine Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zur Umsetzung des Rechtes auf ein Höchstmaß an Gesundheit sollten die Staaten beachten (Mexiko).

Arbeitslosigkeit

Der CESCR zeigte sich beunruhigt über die stark gestiegenen Arbeitslosenraten insbesondere junger Erwachsener (Australien). Der Ausschuss empfahl, Maßnahmen zu erarbeiten, um den Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich zu verbessern. Einen erschwerten Zugang haben nicht nur junge Erwachsene (Australien, Pakistan), sondern auch Menschen mit Behinderungen (Liechtenstein), ältere Menschen mit Migrationshintergrund (Liechtenstein), Frauen (Pakistan) und Menschen türkischer und marokkanischer Herkunft (Niederlande) sowie indigene Bevölkerungsgruppen (Australien).

Der CESCR sprach sich dafür aus, den Zugang zum Arbeitsmarkt auch für Asylsuchende zu öffnen (Pakistan). Der Ausschuss forderte die pakistanische Regierung dazu auf, Verbesserungen am informellen Arbeitsmarkt vorzunehmen und durch Weiterbildungsmaßnahmen insbesondere Frauen im ersten Arbeitsmarkt zu beschäftigen.

Die Ausschussmitglieder empfahlen, die Daten disaggregiert nach nationaler Herkunft, Behinderungen, Geschlecht und Alter zu erheben, um die Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit zu verbessern (Liechtenstein).

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 57. bis 59. Tagung 2016, VN, 6/2017, S. 275f., fort.)

Frauenrechtsausschuss | 63. bis 65. Tagung 2016 und 66. bis 68. Tagung 2017

- Entscheidung zu komplexem Sorgerechtsfall
- Allgemeine Empfehlung zu Gewalt gegen Frauen
- Abschließende Bemerkungen zu Deutschland

Die Zahl der Vertragsstaaten unter dem **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) blieb im Jahr 2016 bei 189. Monaco und die Zentralafrikanische Republik traten dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen bei, das die Individualbeschwerde ermöglicht. Damit zählt dieses 108 Vertragsstaaten und ist der am weitesten verbreitete Beschwerde-mechanismus unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen. Der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** überwacht die Einhaltung der Konvention. Im Jahr 2016 prüfte er insgesamt zehn Individualbeschwerden. Dabei wurden Verstöße gegen das Übereinkommen in drei Fällen in Dänemark, Russland und der Slowakei festgestellt. Sieben Beschwerden wurden als unzulässig abgewiesen.

Auch im Jahr 2017 blieb es bei 189 Vertragsstaaten. Zum Fakultativprotokoll kam São Tomé und Príncipe als 109. Vertragsstaat hinzu. Der CEDAW führte im Jahr 2017 drei Tagungen durch. Er beschloss zwei allgemeine Empfehlungen, entschied zehn Individualbeschwerden, wobei er in drei Fällen Verletzungen feststellte, und er evaluierte 27 Staatenberichte.

Individualbeschwerden

Im Jahr 2016 behandelte der CEDAW unter anderem mit der Beschwerde M.W. gegen Dänemark einen grenzüberschreitenden Fall zum Thema Sorgerecht und Kindesentziehung. Während die dänischen Gerichte dem dänischen Vater das Sorgerecht zusprachen, urteilten die österreichischen Gerichte zugunsten der österreichischen Mutter. Der CEDAW

entschied, dass Dänemark das Übereinkommen unter Artikel 2, 5 und 16 verletzt habe, M.W. sei in ihrem Zugang zur Justiz diskriminiert worden und die Sorgerechtsentscheidung hätte zu ihren Gunsten ausfallen sollen. Die dänischen Behörden hätten sich einseitig auf die Angaben des Vaters verlassen und das Kindeswohl in der Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt. Die Entscheidung, dass eine geschlechtsspezifische Diskriminierung vorlag, war jedoch innerhalb des CEDAW umstritten. In ihrem Sondervotum führte die Schweizer CEDAW-Sachverständige Patricia Schulz aus, dass die Entscheidung einer Beweislastumkehr gleichkäme, da der Staat beweisen müsse, dass M.W. nicht versucht habe, die Hilfe der Behörden im Sorgerechtsverfahren in Anspruch zu nehmen.

Im Jahr 2017 wurden mehrere Beschwerden abgelehnter Asylbewerberinnen entschieden. In den Fällen S.J.A., E.W., A.M., N.M. und F.F.M. gegen Dänemark sahen die Beschwerdeführerinnen ihre Rechte, die sich aus der Frauenrechtskonvention ableiten, aufgrund von abgelehnten Asylgesuchen verletzt. In den Verfahren gegen Dänemark fürchteten die Beschwerdeführerinnen geschlechtsspezifische Gewalt in ihren Heimatländern und wandten sich aufgrund ihrer Ausweisung an den Ausschuss. Dieser machte aber klar, dass die Bewertung der Fakten und Beweise Sache der Behörden der Vertragsstaaten sei. Nur bei Voreingenommenheit sei der CEDAW zuständig, also bei einer Bewertung, die auf geschlechtsspezifischen diskriminierenden Stereotypen beruht, eindeutig willkürlich ist oder einer Rechtsverweigerung gleichkommt. Die dänischen Behörden hatten die Asylanträge aber konventionskonform geprüft. Die Nichterschöpfung des nationalen Rechtswegs führte im Fall T.S.

gegen Russland zur Unzulässigkeit. Der CEDAW bekräftigte aber, dass von dieser Zulässigkeitsvoraussetzung eine Ausnahme gemacht würde, wenn der innerstaatliche Rechtsbehelf unangemessen oder unwirksam sei. Dies war bei der Beschwerde O.G. gegen Russland der Fall. Der gewalttätige Partner von O.G. stellte ihr nach, nachdem sie ihn verlassen hatte. Da es in Russland kein Gesetz zum Schutz gegen häusliche Gewalt gibt, wurde die Beschwerdeführerin in ihren Rechten nach Artikel 1, 2 lit. a, c, d und e, 3 und 5 lit. a der Konvention verletzt.

Auch in den Fällen L.R. gegen die Republik Moldau und Reyna Trujillo Reyes und Pedro Arguello Morales gegen Mexiko ging es um fehlerhaftes Behördenhandeln bei geschlechtsspezifischer Gewalt. Im Fall L.R.s sah der CEDAW ihre Rechte verletzt, weil die moldawischen Behörden nach häuslicher Gewalt untätig blieben. Die Polizei hatte die Beschwerdeführerin zur Unruhestifterin in der Familie erklärt und ihr keinen Schutz geboten. Im Fall Reyna Trujillo Reyes und Pedro Arguello Morales legten die Eltern einer getöteten jungen Frau Beschwerde gegen Mexiko ein. Die Leiche deutete auf einen Femizid hin. Nachdem der Tatverdächtige vom Gericht freigesprochen wurde, stellten die Behörden die Ermittlungen ein. Zwar erkennt der Ausschuss an, dass die Verpflichtung des Staates zur Untersuchung von Straftaten keine Ergebnis-pflicht darstellt. Allerdings habe Mexiko im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, alle Anstrengungen unternommen zu haben, um das Verbrechen aufzuklären und angemessene strafrechtliche Sanktionen zu verhängen.

Allgemeine Empfehlungen

Auf seiner Frühlingstagung im Jahr 2016 verabschiedete der CEDAW die Allgemeine Empfehlung Nr. 34 zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten. Frauen spielten eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlagen auf dem Land. Jedoch würden für sie weiterhin systematische und anhaltende Hindernisse für die uneingeschränkte Wahrnehmung



Kaltoum Adam Imam sammelt mit einem ihrer fünf Kinder Hirse auf einem Feld in der Nähe von El Fasher, Nord-Darfur. Der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) organisiert regelmäßig Patrouillen, um Frauen in ländliche Gebieten zu begleiten. UN PHOTO: ALBERT GONZÁLEZ FARRAN

ihrer Rechte bestehen. In der Bemerkung geht der CEDAW auf ihre Benachteiligung in verschiedenen Bereichen ein. Weltweit würden Frauen auf dem Land fast ausnahmslos bei allen Entwicklungsindikatoren gegenüber Männern auf dem Land sowie gegenüber Männern und Frauen in Städten zurückliegen. Der CEDAW schlägt unter anderem die Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in alle Politiken, Strategien, Pläne und Programme zur Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums vor.

Der Anlass der auf der Sommertagung im Jahr 2017 verabschiedeten Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen war das 25-jährige Jubiläum der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 zu diesem Thema. Der CEDAW stellte einleitend fest, dass das Verbot geschlechtsbasierter Gewalt gegen Frauen auch dank der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 Völkergewohnheitsrecht geworden sei. Trotzdem sei diese Form der Gewalt noch ein allgemeines Phänomen, das häufig ungesühnt bliebe. Die Empfehlung beinhaltet präventive Schritte wie die Beseitigung von stereotypisierten Frauenbildern in den Medien und der Gesellschaft. Die empfohlenen gesetzlichen

Maßnahmen betreffen vor allem das Verbot und die Verfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Ausschuss empfiehlt zudem einen besseren Schutz des Opfers, zum Beispiel im Hinblick auf deren Privatsphäre. Bei der Verfolgung sowie Bestrafung soll das zentrale Ziel die Stärkung der Betroffenen sein.

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36, die auf der 68. Tagung angenommen wurde, weist auf die zentrale Rolle von Bildung bei der Gleichstellung von Frauen und Männern hin. Die Empfehlung hat drei Dimensionen: das Recht auf Zugang zur Bildung, die Rechte in der Bildung und die Menschenrechtsbildung. Der Zugang zu Bildung soll nicht nur allgemein, sondern vor allem für ökonomisch oder anders benachteiligte Frauen stets sichergestellt werden. Innerhalb des Bildungssystems sollen die Vertragsstaaten Phänomenen wie Cybermobbing und sexueller Gewalt in Schulen entgegenwirken.

Tagungen 2016

Der CEDAW hielt im Jahr 2016 drei Tagungen in Genf ab: 63. Tagung: 15.2.–4.3.; 64. Tagung: 4.7.–22.7. sowie 65.

Tagung: 24.10.–18.11. In diesem Zeitraum behandelten seine Mitglieder insgesamt 27 Staatenberichte. Im Folgenden werden einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

63. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Haiti, Island, Japan, der Mongolei, Schweden, Tansania, Tschechien und Vanuatu.

Verschiedene Neuerungen in der Gesetzgebung in Haiti fanden durch den Ausschuss Anerkennung. So gibt es beispielsweise ein neues Gesetz zu Vater- und Mutterschaft, das unehelich geborene Kinder gleichstellt. Durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2012 wurde eine 30-Prozent-Quote für Frauen auf allen Ebenen des öffentlichen Lebens eingeführt. Dennoch seien Frauen in der Politik und Justiz weiterhin unterrepräsentiert. Die Umsetzung anderer neuer gesetzlicher Regelungen und Strategien hätte noch nicht stattgefunden oder zu konkreten Ergebnissen geführt. Der CEDAW bemängelte die unzureichenden Haushaltsmittel für den Gesundheitssektor und den begrenzten Zugang von Frauen zu grundlegenden Gesundheitsdiensten.

64. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Frauenrechtskonvention in Albanien, Frankreich, Mali, Myanmar, den Philippinen, Trinidad und Tobago, der Türkei und Uruguay.

Bei der Prüfung des Berichts aus Mali erkannte der Ausschuss an, dass die Anstrengungen durch die Instabilität im Land seit dem Jahr 2012 behindert würden. Diese Umstände haben zu zunehmender Armut geführt, die insbesondere Frauen im Norden betrifft und zu zahlreichen Binnenflüchtlingen führt. Darüber hinaus gibt es mehrere Berichte über Zwangs- und Frühheiraten, sexuelle Sklaverei, Vergewaltigung und Folter, die von extremistischen Gruppen im nördlichen Teil Malis gegen Frauen

begangen werden. Die Sachverständigen bekräftigten ihre Besorgnis über das ungestrafte Fortbestehen schädlicher Praktiken wie Kinder- und Zwangsheirat, Polygamie, Zwangsernährung und weibliche Genitalverstümmelung und andere Formen der Exzision. Einige Fortschritte in der malischen Gesetzgebung konnte der CEDAW feststellen. So wurde zum Beispiel eine gesetzliche Mindestquote von 30 Prozent für den Zugang für Frauen zu öffentlichen politischen Ämtern geschaffen und die Einführung gleicher Rechte von Frauen und Männern bei der Übertragung der Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder und die Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den Zugang von Frauen zu Landbesitz vorgenommen.

65. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Argentinien, Armenien, Bangladesch, Bhutan, Burundi, Estland, Honduras, Kanada, den Niederlanden und der Schweiz.

Positiv betrachtete der CEDAW die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, um die Umsetzung der Frauenrechtskonvention in der Schweiz zu begleiten. Die weiter bestehenden Unterschiede bei der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene seien jedoch noch nicht ausreichend angegangen worden. Gerichte auf Bundes- und Kantonsebene würden nur unzureichend auf das Übereinkommen Bezug nehmen und es sei allgemein im Justizwesen zu wenig bekannt. Wie zuvor kritisierte der CEDAW die enge und formale Auslegung des Diskriminierungsverbots durch das Bundesgericht und die Verfassung. Angesichts der unzureichenden Unterstützung für intersexuelle Personen, an denen im Säuglings- und Kindesalter unfreiwillige und medizinisch oft unnötige chirurgische Eingriffe mit häufig irreversiblen Folgen vorgenommen wurden, äußerte der Ausschuss große Besorgnis. Der CEDAW forderte die Regierung auf, im Einklang mit den Empfehlungen der Eidgenössischen Ethikkommission sicherzustellen, dass an keinem Kind unnötige medizinische

oder chirurgische Eingriffe vorgenommen werden. Außerdem sollten Gesetze verabschiedet werden, die die körperliche Unversehrtheit, Autonomie und Selbstbestimmung intersexueller Personen schützen und Familien mit intersexuellen Kindern angemessen beraten und unterstützen.

Im Bereich Arbeitsleben bemängelte der CEDAW vor allem das fortbestehende Lohngefälle zwischen Männern und Frauen und die mangelnden Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Tagungen 2017

Der CEDAW hielt im Jahr 2017 drei Tagungen ab: 66. Tagung: 13.2.–3.3.; 67. Tagung: 3.–21.7. und 68. Tagung: 23.10.–17.11. Auf den Tagungen prüfte der Ausschuss die Staatenberichte von ebenfalls 27 Vertragsstaaten.

66. Tagung

Auf seiner ersten Tagung im Jahr 2017 prüfte der CEDAW die Staatenberichte aus Deutschland, El Salvador, Irland, Jordanien, Mikronesien, Ruanda, Sri Lanka und der Ukraine.

Im kombinierten siebten und achten Bericht Deutschlands lobte der Ausschuss die Verschärfung des Sexualstrafrechts und die Einführung des Bundesgleichstellungsgesetzes sowie des Mindestlohngesetzes. Einerseits lobte der CEDAW die Aufnahme von Flüchtlingen in den vergangenen Jahren, kritisierte aber auch die Einschränkung des Familiennachzugs. Der Ausschuss wiederholte die Empfehlung des letzten Berichts, dass ein ganzheitlicher Ansatz der Bundesregierung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Entwicklung einer umfassenden nationalen Geschlechterstrategie und -politik sowie eines Aktionsplans nötig sei. Darüber hinaus empfahl der Ausschuss die Erarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel und eine bessere Unterstützung der Opfer, da die Verfolgungs- und Verurteilungsraten in diesem Bereich sehr gering sei. Problematisch seien nach wie vor das

geschlechtsspezifische Lohngefälle und die niedrige Quote von Frauen in Führungspositionen.

67. Tagung

Während der Sommertagung behandelte der Ausschuss die Berichte aus Costa Rica, Italien, Montenegro, Niger, Nigeria, Rumänien und Thailand.

Der Ausschuss lobte die Bemühungen Nigerias, Mädchen und Frauen aus der Gewalt von Boko Haram zu befreien und sie wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Allerdings sei die anhaltend hohe Zahl der Opfer besorgniserregend, sodass größere finanzielle und personelle Mittel zur Bekämpfung der Terrororganisation notwendig seien. Auch wird kritisiert, dass aufgrund der Föderalstruktur und der Koexistenz des Sharia-Rechts Frauen noch immer diskriminiert werden und geschlechtsspezifische Gewalt vorherrscht.

68. Tagung

Auf der 68. Tagung betrachtete der CEDAW die Berichte von Burkina Faso, der Demokratischen Republik Kongo, Guatemala, Israel, Kenia, Kuwait, Monaco, Nauru, Norwegen, Oman, Paraguay und Singapur.

Der Ausschuss kritisierte Guatemala dafür, noch kein Verbot von Diskriminierungen, wie sie in Artikel 1 der Frauenrechtskonvention definiert sind, in der Verfassung verankert zu haben. Er forderte die Regierung auf, dies nachzuholen. Darüber hinaus bekräftigte er seine Empfehlung aus dem letzten Bericht, dass der Vertragsstaat umfassende Maßnahmen ergreifen sollte, um diskriminierende Geschlechterstereotype zu beseitigen. Positiv hervorgehoben wurden die Maßnahmen Guatemalas zur Bekämpfung und Verfolgung von Femiziden.

Carolyn Bovermann · Stefanie Lux · Heike Rabe

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 60. bis 62. Tagung 2015, VN, 6/2016, S. 272f., fort.)

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung | 92. bis 94. Tagung 2017

- Verdacht auf Förderung der Sklaverei in Libyen
- Hohe Selbstmordrate unter LGBTI-Jugendlichen in Australien
- Myanmar im Frühwarnverfahren berücksichtigt

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) traf sich im Jahr 2017 zu drei turnusmäßigen Tagungen in Genf (24.4.–12.5.; 23.7.–25.8.; 20.11.–8.12.2017). Wichtigstes Anliegen des CERD, der sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist die Überwachung der Umsetzung des **Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)**. Mit Abschluss der 94. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 179. Hinzugekommen sind São Tomé und Príncipe und Singapur. Der CERD hat seit dem Jahr 1984 die Aufgabe, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Sie ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 55 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu.

Thematische Diskussionen

Der Ausschuss hielt im Rahmen der 94. Tagung eine thematische Diskussion über weltweite Rassendiskriminierung ab.

Die Rednerinnen und Redner kritisierten die Hartnäckigkeit von Sicherheitsbehörden, die Personen aufgrund ihres Aussehens zu Identitätskontrollen und Durchsuchungen zwingen. Andere Bedenken betrafen das Ausmaß der Gewalt gegenüber jungen schwarzen Männern und die hohe Inhaftierungsrate schwarzer Frauen; die rassistische Profilerstellung der Roma-Gemeinschaften; die Anwendung von Anti-Terror-Gesetzen zur Bekämpfung von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden

und bestimmten ethnischen und religiösen Gruppen; die Verfolgung religiöser und sprachlicher Minderheiten in verschiedenen Staaten und die Vermischung von ethnischer Zugehörigkeit und sozialem Status.

In Bezug auf Profilerstellungen ausschließlich aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit müssten Rechtssysteme auf der ganzen Welt gestärkt werden. Was die ethnischen Säuberungen anbelangt, so hat der Ausschuss Indikatoren erarbeitet, die auch in Staaten, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Anwendung finden können.

Frühwarnverfahren

Im Rahmen der 93. Tagung verabschiedete der Ausschuss einen Beschluss über die Ereignisse in Charlottesville, in dem er die rassistische Gewalt weißer Nationalisten, Neonazis und des Ku-Klux-Klans verurteilt. Der Ausschuss zeigte sich erschüttert über das Versagen der USA, die rassistischen gewaltsamen Ereignisse und Demonstrationen, die von den oben genannten Gruppen angeführt wurden, eindeutig abzulehnen und zu verurteilen, wodurch die Verbreitung rassistischer Diskurse und Vorfälle im gesamten Vertragsstaat gefördert würde.

In einer gesonderten Entscheidung verurteilte der Ausschuss die Morddrohungen gegen die Igbo-Minderheit in Nigeria. Mehrere UN-Menschenrechtssachleute hatten davor gewarnt, dass die Aufwiegelung zu Gewalt den sozialen Zusammenhalt gefährden und den Frieden bedrohen könnte. Der Ausschuss betonte, dass die Regierung, die Medien und die Zivilgesellschaft diese Aussagen unmissverständlich und in größtmöglichem Umfang ablehnen und verurteilen müssten.

Auf der 94. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Früh-

warnverfahrens ausführlich mit den Ereignissen in Libyen. Er verabschiedete eine Erklärung zum Thema ethnische Diskriminierung und Versklavung von Migrantinnen und Migranten in Libyen. Der CERD forderte den Vertragsstaat nachdrücklich auf, diese Menschen vor Sklaverei zu schützen, insbesondere jene aus Staaten südlich der Sahara. Er konsultierte den Generalsekretär der Vereinten Nationen, den Sicherheitsrat zu versuchen, eine Untersuchungskommission einzusetzen, die alle in Libyen begangenen Menschenrechtsverletzungen, einschließlich möglicher Verbrechen gegen die Menschlichkeit, untersuchen soll.

Der Ausschuss erklärte zudem, er habe Myanmar berücksichtigt, obwohl das Land kein Vertragsstaat des Übereinkommens sei. Der CERD hatte den Staat aufgefordert, das Übereinkommen angesichts der Diskriminierung und Leugnung der Identität der Rohingya zu ratifizieren.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten aus Armenien, Bulgarien, Finnland, Kenia, Republik Moldau und Zypern. Im Rahmen der Sommertagung beschäftigte er sich mit den Berichten aus Dschibuti, Ecuador, Kanada, Kuwait, Neuseeland, Russland, Tadschikistan und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Auf der Herbsttagung wurden die Staatenberichte aus Algerien, Australien, Belarus, Jordanien, Serbien sowie der Slowakei diskutiert. Von den 20 abschließenden Bemerkungen werden hier vier exemplarisch vorgestellt.

Algerien

Der Ausschuss äußerte sich zu den Herausforderungen bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Bewältigung der Migrationsbewegungen als Transit- und Zielland und erkannte dies an. Der Ausschuss begrüßte die Anerkennung der indigenen Amazigh-Sprache als Amtssprache und ermutigte Algerien, die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker auf die Rechte der Amazigh, einschließlich ihrer Landrechte, Sprache

und Kultur anzuwenden. Er forderte den algerischen Menschenrechtsrat auf, die Unabhängigkeit seiner nationalen Menschenrechtsinstitution zu gewährleisten, gemäß den Grundsätzen betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Pariser Grundsätze). Der Ausschuss zeigte sich besorgt über die Behandlung von Migrantinnen und Migranten, nach dem es Berichte über Massenverhaftungen, unfreiwillige Abschiebungen und Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit gab. Algerien wurde aufgefordert, über Maßnahmen gegen Menschenhandel, aufgeschlüsselte Bevölkerungsdaten und administrative und strafrechtliche Beschwerden über ethnische Diskriminierung zu informieren. Der Ausschuss wiederholte seine Forderung, einen umfassenden legislativen und institutionellen Rahmen für Flüchtlinge und Staatenlose zu schaffen, der die Asylsituation im algerischen Hoheitsgebiet widerspiegelt und internationalen Standards entspricht.

Armenien

Der Ausschuss begrüßte die Ratifizierung fast aller internationalen Menschenrechtsinstrumente und ermutigte den Vertragsstaat, das individuelle Kommunikationsverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens zuzulassen und das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte Nr. 189 der internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) zu unterzeichnen. In Bezug auf Asylsuchende äußerte der Ausschuss Besorgnis über Berichte über die Vorzugsbehandlung von Personen armenischer Herkunft. Der Ausschuss forderte den Vertragsstaat nachdrücklich auf, sein Asylverfahren zu verbessern, indem sichergestellt wird, dass Asylsuchende Zugang zu fairen und effizienten Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus ohne Diskriminierung aufgrund der Religion oder der ethnischen oder nationalen Herkunft haben. Der Ausschuss ermutigte den Vertragsstaat, das Verfahren zur Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the

Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) zügig abzuschließen.

Der CERD ersuchte den Vertragsstaat um Informationen über den Zugang von Flüchtlingen zu öffentlichen und sozialen Diensten einschließlich des Zugangs von Kindern zu Bildung. Seine Mitglieder empfahlen, dass Armenien bei Bedarf spezielle Maßnahmen stärkt und durchführt, um die Zahl der Schülerinnen und Schüler von ethnischen Minderheiten zu erhöhen. Der Ausschuss betonte, dass der Rechtsrahmen gegen ethnische Diskriminierung wie ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz, die strafrechtliche Verfolgung von Hassverbrechen sowie das Verbot rassistischer Hassreden gestärkt werden muss.

Australien

Der CERD begrüßte eine Reihe von Maßnahmen, die Australien seit der vorangegangenen Prüfung getroffen hatte. Dazu gehörten die Verabschiedung der nationalen Anti-Rassismus-Strategie für den Zeitraum 2012 bis 2018, die Ernennung eines Antidiskriminierungsbeauftragten sowie Maßnahmen für indigene Völker. Der Ausschuss äußerte sich jedoch weiterhin besorgt über die Lage der indigenen Völker wie die Benachteiligung aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation, die Inhaftierung indigener Kinder, die mangelnde Umsetzung des Grundsatzes der freien, vorherigen und informierten Zustimmung und die sich überschneidenden Formen der Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen aufgrund von Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung oder Behinderungen. Der Ausschuss äußerte sich besonders besorgt über die hohe Selbstmordrate indigener Jugendlicher und LGBTI-Personen; ebenso über die Situation von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen, insbesondere über die durch den Vertragsstaat verursachten Haftbedingungen in Papua-Neuguinea und Nauru. Der Ausschuss forderte Australien auf, seinen legislativen Rahmen gegen Rassendiskriminierung durch den Erlass eines Menschenrechtsgesetzes und die Ratifizierung einschlägiger internationaler Übereinkommen einschließlich des ICRMW zu stärken.

Russland

Der CERD begrüßte die Bemühungen Russlands, den legislativen Rahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und die Verringerung der Zahl der Morde aus Hass zu verbessern. Der Ausschuss äußerte jedoch Bedenken hinsichtlich des Mangels an Informationen über die Anwendung des Übereinkommens in den Gerichten, der weit gefassten Definition extremistischer Aktivitäten, des Anstiegs von Hassverbrechen und -reden sowie von Staatenlosen. Weitere Informationen wurden zu den legislativen und administrativen Maßnahmen zur Beseitigung der Opfer von Rassendiskriminierung angefordert, ebenso zu den vorläufigen Maßnahmen gemäß der Verordnung des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) über Krimtataren im Jahr 2017. Russland wurde nachdrücklich aufgefordert, die Gesetze für ausländische Agenten aufzuheben und rassistische Hassverbrechen und -reden zu verurteilen. Der Ausschuss befragte den Vertragsstaat zu den Roma, insbesondere zur Segregation, zum besonderen Zugang zu Staatsbürgerschaft und Wohnraum und zur Frage, ob Roma-Kinder Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung hätten. Der Ausschuss forderte den Vertragsstaat nachdrücklich auf, unverzüglich eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der strukturellen Diskriminierung von Roma anzunehmen und umzusetzen und dafür zu sorgen, dass die Politik einen besonderen Schwerpunkt auf die Rechte von Roma-Frauen und auf geschlechtsspezifische Dimensionen der ethnischen Diskriminierung legt, ergänzt durch einen wirksamen und mit ausreichenden Mitteln ausgestatteten Aktionsplan mit Zeitplänen und konkreten Zielen. Der CERD forderte Russland auf, die Vertreibung der Roma und Zerstörung ihrer Häuser einzustellen.

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 89. bis 91. Tagung 2016, VN, 5/2017, S. 227f., fort.)

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Juli bis Oktober 2018 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/PRST/2018/15	23.7.2018	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis vom Abschluss der Wählerregistrierung in Afghanistan am 18. Juli, im Zuge derer sich mehr als 8,9 Millionen Menschen, darunter mehr als drei Millionen Frauen, registriert haben, um bei den bevorstehenden Parlaments- und Bezirksratswahlen am 20. Oktober 2018 und bei den Präsidentschaftswahlen 2019 von ihrem demokratischen Wahlrecht Gebrauch zu machen.	
Demokratische Republik Kongo	S/RES/2439(2018)	30.10.2018	Der Sicherheitsrat verurteilt auf das Entschiedenste alle von bewaffneten Gruppen geführten Angriffe, einschließlich derjenigen, die ernsthafte Sicherheitsrisiken für die Helferinnen und Helfer darstellen und die Bekämpfung des Ebola-Ausbruchs gefährden. Er verlangt, dass alle an dem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien das Völkerrecht uneingeschränkt einhalten.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/RES/2436(2018)	21.9.2018	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Unterstützung für die Ausarbeitung eines umfassenden und integrierten leistungsbezogenen Grundsatzrahmens, der klare Leistungsstandards für die Evaluierung aller zivilen und uniformierten Kräfte der Vereinten Nationen benennt. Er fordert ferner alle truppen- und polizeistellenden Länder nachdrücklich auf, die Leistungsstandards der Vereinten Nationen für Personal, Ausbildung und Ausrüstung einzuhalten und die wirksame Erfüllung der mandatsmäßigen Aufgaben unter Einhaltung höchster Verhaltensstandards zu unterstützen.	einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2435(2018)	13.9.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien unter der Leitung einer oder eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und die nach seinen Resolutionen 2366(2017) und 2377(2017) bestehenden Berichterstattungspflichten bis zum 25. September 2019 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2434(2018)	13.9.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) unter der Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bis zum 15. September 2019 zu verlängern und diese zu beauftragen, einen alle Seiten einschließenden politischen Prozess und Sicherheits- und Wirtschaftsdialo g im Rahmen des libyschen politischen Abkommens und des Aktionsplans der Vereinten Nationen zu unterstützen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2437(2018)	3.10.2018	Der Sicherheitsrat verurteilt alle Handlungen zum Zweck der Schleusung von Migrantinnen und Migranten und des Menschenhandels in, durch und aus dem Hoheitsgebiet Libyens und vor seiner Küste. Er beschließt, für einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution die in den Ziffern 7, 8, 9 und 10 der Resolution 2240(2015) erteilten Ermächtigungen zu verlängern, bekräftigt Ziffer 11 derselben Resolution sowie die Resolutionen 2240(2015), 2312(2106) und 2380(2017) sowie die Erklärung seiner Präsidentin S/PRST/2015/25.	einstimmige Annahme
Mali	S/RES/2432(2018)	30.8.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, die in den Ziffern 1 bis 7 der Resolution 2374(2017) festgelegten Maßnahmen bis zum 31. August 2019 zu verlängern; ebenso das in den Ziffern 11 bis 15 festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe und das in Ziffer 16 ergangene Ersuchen an die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. September 2019.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Nahost	S/RES/2433(2018)	30.8.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2019 zu verlängern. Er fordert die Regierung Libanons auf, mit geeigneter Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft einen Plan zur Erweiterung ihres maritimen Potenzials zu erarbeiten, um den Marineeinsatzverband der UNIFIL abzubauen und seine Verantwortlichkeiten auf die Libanesischen Streitkräfte zu übertragen.	einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2431(2018)	30.7.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der AU in Somalia (AMISOM) bis zum 31. Mai 2019 fortzuführen und die Anzahl der Uniformierten bis zum 28. Februar 2019 auf eine Obergrenze von 20 626 zu verringern.	einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2438(2018)	11.10.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2024(2011) und Ziffer 1 der Resolution 2075(2012) geänderte Mandat der Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) letztmalig bis zum 15. April 2019 zu verlängern. Er beschließt ferner, die genehmigte Truppenstärke von 4 500 uniformierten Kräften ab dem 15. April 2019 um 541 zu verringern.	einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2428(2018)	13.7.2018	Der Sicherheitsrat verlangt, dass die Führungsverantwortlichen Südsudans das Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan, das Abkommen über die Einstellung der Feindseligkeiten, den Schutz von Zivilpersonen und den humanitären Zugang und die Erklärung von Khartum vom 27. Juni 2018 vollständig und unverzüglich einhalten. Der Rat beschließt, die mit den Ziffern 9 und 12 der Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2019 zu verlängern.	+9; -0; =6 (Äquatorialguinea, Äthiopien, Bolivien, China, Kasachstan, Russland)
Westafrika	S/PRST/2018/16	10.8.2018	Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine ernsthafte Besorgnis über die schwierige Sicherheitslage in Westafrika und dem Sahel, insbesondere über die Bedrohungen durch Terrorismus, Seeräuberei, Konflikte zwischen Weidetierhaltern und Landwirten und durch grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, und begrüßt die Anstrengungen des Büros der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS), die regionalen Analyse- und Frühwarnmechanismen zu unterstützen.	
Westsahara	S/RES/2440(2018)	31.10.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2019 zu verlängern. Der Rat betont, dass eine dauerhafte politische Lösung der Westsahara-Frage auf der Grundlage des Kompromisses herbeigeführt werden muss und dass es wichtig ist, die strategische Ausrichtung der MINURSO anzupassen und Ressourcen der Vereinten Nationen für diesen Zweck einzusetzen.	+12; -0; =3 (Äthiopien, Bolivien, Russland)
Zentralafrika	S/PRST/2018/17	10.8.2018	Der Sicherheitsrat ist nach wie vor tief besorgt über die ernste Sicherheitslage und damit verbundene Menschenrechtsverletzungen und -übergriffe in Teilen Zentralafrikas. Insbesondere nimmt der Rat Kenntnis von der Empfehlung, das Mandat des Regionalbüros der Vereinten Nationen für Zentralafrika (UNOCA) um weitere drei Jahre, vom 1. September 2018 bis 31. August 2021, zu verlängern.	
Zentralafrikanische Republik	S/PRST/2018/14	13.7.2018	Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich die Zunahme der Aufstachelung zu Hass und Gewalt, sowie die manipulierte Feindseligkeit gegenüber der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) und anderen internationalen Akteuren. Der Sicherheitsrat fordert die bewaffneten Gruppen nachdrücklich auf, alle Formen der Gewalt einzustellen.	
Zypern	S/RES/2430(2018)	26.7.2018	Der Sicherheitsrat legt beiden Seiten und allen Beteiligten eindringlich nahe, die durch die Ernennung der Beraterin der Vereinten Nationen, Jane Holl Lute, gebotene Chance zu nutzen und konstruktiv an den Konsultationen mitzuwirken. Er beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um einen weiteren, am 31. Januar 2019 endenden Zeitraum zu verlängern.	einstimmige Annahme

Jahresinhaltsverzeichnis 2018

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift Vereinte Nationen zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleistet das Online-Archiv, abrufbar unter zeitschrift-vereinte-nationen.de/archiv/. Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews, Reden und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Register der Autorinnen und Autoren ergänzt die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2018: Seite 1–48

VN 2/2018: Seite 49–96

VN 3/2018: Seite 97–144

VN 4/2018: Seite 145–192

VN 5/2018: Seite 193–240

VN 6/2018: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

- 3 Trump und die Vereinten Nationen
[Barbara Crossette](#)
- 8 Drei Fragen an | [Tom Perriello](#)
- 9 Amerikas Forderung nach UN-Reformen
[Josef Braml](#)
- 26 António Guterres – Ein Jahr im Amt
[Beate Wagner](#)
- 31 Fortsetzung der Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld [Henning Melber](#)
- 51 Profil zeigen: Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat [Anja Papenfuß](#)
- 56 Drei Fragen an | [Margarete Bause](#)
- 57 »Eine schlagkräftigere UN liegt in unserem ureigenen Interesse« | Interview mit dem Ständigen Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen [Christoph Heusgen](#)
- 99 Israels Skepsis gegenüber den UN
[Jan Busse](#) · [Stephan Stetter](#)
- 105 Palästinas verbauter Weg zur Eigenstaatlichkeit
[Muriel Asseburg](#)
- 124 Angemessen vertreten? Der deutsche Anteil am UN-Personal [Helmut Volger](#)
- 195 »Die junge Generation wird unsere globalen Probleme lösen müssen.« | Interview mit der Gesandten des UN-Generalsekretärs für die Jugend [Jayathma Wickramanayake](#)

- 201 Mitgestaltung oder Scheinpartizipation der Jugend? [Susanne Fries-Gaier](#) · [Heidrun Fritze](#)
- 206 Drei Fragen an | [Antonia Kuhn](#) · [Lukas Georg Schlapp](#)
- 207 Das »Young UN«-Netzwerk – Impulsgeber für Kulturwandel? [Simon Bettighofer](#) · [Katinka Koke](#)
- 213 Standpunkt | Hört uns zu! [Eva Ritte](#) · [Tiaji Sio](#)
- 226 Generalsekretär | 2018 [Henrike Landré](#)
- 231 »Deutschlands Geschichte nach 1945 ist eine Erfolgsgeschichte des Multilateralismus« | Rede des deutschen Außenministers vor der 73. Generalversammlung der Vereinten Nationen [Heiko Maas](#)
- 272 Generalversammlung | 71. Tagung 2016/2017
[Henrike Landré](#)

Politik und Sicherheit

- 62 Die Sanktionsausschüsse zwischen Macht und Regeln [Thomas Dörfler](#)
- 67 Internationale Antworten auf Nordkoreas Atomprogramm [Eric J. Ballbach](#)
- 72 Schwedens undiplomatische Diplomatie im Sicherheitsrat [Sophia Becker](#) · [Kristina Lunz](#)
- 79 Die fragwürdige Rolle der UN in Jemen
[Mareike Transfeld](#)

- 85 Weltraumausschuss | Tagungen 2017
Silke Hüttemann · Franziska Knur
- 116 Drei Fragen an | **Nikolay Mladenov**
- 123 Standpunkt | Das Schweizer »Taschenmesser«
der UN **Christian Stock**
- 130 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2017 **Judith Thorn**
- 161 Meeressicherheitspolitik als Herausforderung
für die UN **Kerstin Petretto**
- 167 Friedens- und Entwicklungsberater als
Präventionsinstrument **Tanja Bernstein**
- 200 Frieden und Sicherheit – der Traum vieler
junger Menschen **Hajer Sharief**
- 214 Der nukleare Verbotsvertrag: ein begrenzter
Schritt vorwärts **Harald Müller**

Rechtsfragen

- 25 Standpunkt | Wegweisendes Vermächtnis
Stefanie Küfner
- 89 Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2017
Mayeul Hiéramente
- 111 Die Ermittlungen des ICC im Nahost-Konflikt
Mayeul Hiéramente
- 136 Völkerrechtskommission | Tagung 2017
Anton O. Petrov
- 155 Die Bedeutung des Internationalen Seegerichts-
hofs **Nele Matz-Lück**
- 173 Frieden durch Recht – 70 Jahre Völkerrechts-
kommission **Christiane Ahlborn**
- 185 Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2017
Elisa Freiburg

Wirtschaft und Entwicklung

- 86 Internet Governance Forum | Treffen 2017
Wolfgang Kleinwächter
- 153 Drei Fragen an | **Shoko Noda**

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

- 20 Die USA als Garant für Menschenrechte?
Lea-Sophie Zielinski

- 32 Ausschuss gegen Folter | Tagungen 2017
Andreas Buser
- 78 Standpunkt | Nur ein erster Schritt **Stefan Rother**
- 87 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |
Tagungen 2017 **Rainer Huhle**
- 117 Der Nahost-Konflikt in der UNESCO
Roland Bernecker
- 133 Menschenrechtsrat | Tagungen 2017
Theodor Rathgeber
- 179 Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats |
Tagungen 2017 **Norman Weiß**
- 181 Menschenrechtsausschuss | Tagungen 2017
Andreas Buser
- 183 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit
Behinderungen | Tagungen 2017 **Lukas Groß**
- 227 Ausschuss für die Rechte des Kindes |
Tagungen 2017 **Jana Hertwig**
- 243 Eine Erklärung für die Menschheit – Rückblick
und Perspektiven **Barbara Lochbihler**
- 248 Drei Fragen an | **Markus N. Beeko**
- 249 »Wir müssen unsere Stimme erheben« | Interview
mit dem ehemaligen Hohen Kommissar der
Vereinten Nationen für Menschenrechte
Zeid Ra'ad Al-Hussein
- 254 Hansa Mehta und die Allgemeine Erklärung
der Menschenrechte **Simon Schulze**
- 259 Standpunkt | Menschenrechte sind unverzichtbar
Jennifer Norris
- 260 Das OHCHR als Prometheus? **Ivan Šimonović**
- 266 Kontroversen um die Reform der UN-Menschen-
rechtsvertragsorgane **Nina Reiners**
- 275 Sozialpakt | Tagungen 2017 **Claudia Mahler**
- 277 Frauenrechtsausschuss | Tagungen 2016 und 2017
Carolin Bovermann · Stefanie Lux · Heike Rabe
- 280 Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskrimi-
nierung | Tagungen 2017 **Alexandra Steinebach**

Verwaltung und Haushalt

- 34 Generalversammlung | Tagung 2017/2018
Hans-Christian Mangelsdorf
- 220 Die Managementreform der Vereinten Nationen
2017 und 2018 **Hans-Christian Mangelsdorf**

Umwelt

- 15 Klimawandel in Washington, D.C.
Manuela Mattheß
- 36 Klimarahmenkonvention | 2017
Kyoto-Protokoll | 2017
Klimaabkommen von Paris | 2017
Jürgen Maier
- 147 Die Ozeane im Kontext der 2030-Agenda
Barbara Neumann · Sebastian Unger · Martin Visbeck
- 154 Standpunkt | Klare Regeln für den Tiefseebergbau
Aline Jaeckel
- 229 Übereinkommen gegen Desertifikation |
13. Vertragsstaatenkonferenz 2017
Alexander Erlewein · Mark Schauer

Buchbesprechungen

- 39 Cedric de Coning/Chiyuki Aoi/John Karlsrud (Hrsg.),
UN Peacekeeping Doctrine in a New Era. Adapting
to Stabilisation, Protection and New Threats
Dustin Dehéz
- 40 Hans-Jürgen Burchardt/Stefan Peters/Nico
Weinmann (Hrsg.), Entwicklungstheorie von heute –
Entwicklungspolitik von morgen **Tim Bausch**
- 92 Philipp Lepenies/Elena Sondermann (Hrsg.), Globale
politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick
des Post-2015 Prozesses **Thomas Hickmann**
- 93 Christian Stock, Nigeria als Truppensteller der
Vereinten Nationen. Multilaterale Verpflichtung vs.
nationales Interesse **Manuela Scheuermann**
- 139 Aigul Kulnazarova/Christian Ydessen (Hrsg.),
UNESCO Without Borders. Educational Campaigns
for International Understanding **Katja Römer**
- 140 Pamela Hanlon, A Worldly Affair. New York,
the United Nations and the Story Behind their
Unlikely Bond **Katharina Müller**
- 141 Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Krieg im 21. Jahrhun-
dert. Konzepte, Akteure, Herausforderungen
Herfried Münkler
- 187 Sabrina Karim/Kyle Beardsley, Equal Opportunity
Peacekeeping. Women, Peace and Security in
Post-Conflict States **Cora Berner**
- 188 Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen (Hrsg.), Globale
Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen
Martin Pabst
- 189 Henrik Berggren, Dag Hammarskjöld. Das Unmög-
liche möglich machen – Die Biografie **Oliver Kohler**

- 236 Julian Junk/Francesco Mancini/Wolfgang Seibel/
Till Blume (Hrsg.), The Management of UN Peace-
keeping: Coordination, Learning and Leadership
in Peace Operations **Daniel Maier**
- 237 Ian Williams, UNTold – The Real Story of the United
Nations in Peace and War **Anja Papenfuß**

Personalien

- 38 Henrietta H. Fore, Maimunah Mohd Sharif, Colin
Stewart, Peter Sutherland, Leila Zerrougui
- 91 Michael R. Bloomberg, Rosemary A. DiCarlo, Martin
Griffiths, Asma Jilani Jahangir, Antonia Kuhn, Mami
Mizutori, Lukas Georg Schlapp
- 138 Audrey Azoulay, Wolf-Christian Paes, Susan D. Page,
Christine Schraner Burgener, Hanns Heinrich
Schumacher, José Viegas Filho
- 235 Kofi Annan, Michelle Bachelet, Hochrangige Gruppe
für digitale Zusammenarbeit, Hannah S. Tetteh,
Jens Wandel

Übersichten

- 43 Das UN-System auf einen Blick **Abkürzungen**
- 44 Die UN-Mitgliedstaaten **Übersichten**

Dokumente

- Afghanistan
94 S/PRST/2018/2
142 S/RES/2405(2018)
282 S/PRST/2018/15
- Afrika
41 S/RES/2391(2017)
- Burundi
142 S/PRST/2018/7
- Demokratische Republik Kongo
238 S/RES/2424(2018)
282 S/RES/2439 (2018)
- Friedenskonsolidierung
190 S/RES/2413(2018)
- Friedenssicherung
41 S/RES/2388(2017), S/PRST/2017/27
94 S/PRST/2018/1
190 S/PRST/2018/10
238 S/RES/2419(2018)
282 S/RES/2436(2018)
- Guinea-Bissau
94 S/RES/2404(2018)
- Haiti
142 S/RES/2410(2018)
- Humanitäres Völkerrecht
190 S/RES/2417(2018)

94	Internationaler Gerichtshof S/RES/2403(2018)
142	Internationale Strafgerichte S/PRST/2018/6
238	S/RES/2422(2018)
41	Irak S/RES/2390(2017)
238	S/RES/2421(2018)
94	Jemen S/RES/2402(2018), S/PRST/2018/5
190	S/2018/156
238	Kinder S/RES/2427(2018)
282	Kolumbien S/RES/2435(2018)
142	Liberia S/PRST/2018/8
42	Libyen S/PRST/2017/24
94	S/PRST/2017/26
238	S/PRST/2018/11
239	S/RES/2420(2018)
282	S/RES/2434(2018), S/RES/2437(2018)
239	Mali S/RES/2423(2018)
282	S/RES/2432(2018)
41	Nahost A/RES/72/15
42	S/RES/2394(2017)
239	S/2018/516, S/2018/520, S/RES/2426(2018)
283	S/RES/2433(2018)
95	Nordkorea S/RES/2397(2017) + Anlagen I, II
142	S/RES/2407(2018)
42	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet S/RES/2389(2017)
143	S/RES/2409(2018)
190	Reform A/RES/72/279(2018)
238	A/RES/72/266 B
42	Somalia S/RES/2385(2017)
143	S/RES/2408(2018)
191	S/RES/2415(2018)
239	S/PRST/2018/13
283	S/RES/2431(2018)
42	Sudan/Südsudan S/RES/2386(2017)
95	S/RES/2392(2017), S/PRST/2017/25, S/PRST/2018/4
143	S/RES/2400(2018), S/RES/2406(2018), S/RES/2411(2018), S/RES/2412(2018)
191	S/RES/2416(2018), S/RES/2418(2018)
239	S/RES/2425(2018), S/RES/2429(2018)
283	S/RES/2438(2018)
283	Südsudan S/RES/2428(2018)
42	Syrien S/2017/884, S/2017/962, S/2017/968, S/2017/970, S/RES/2393(2017)
143	S/RES/2401(2018)
190/191	S/2018/175, S/2018/321, S/2018/322, S/2018/355

95	Terrorismus S/RES/2395(2017), S/RES/2396(2017)
191	S/PRST/2018/9
239	Ukraine S/PRST/2018/12
95	Westafrika S/PRST/2018/3
283	S/PRST/2018/16
191	Westsahara S/RES/2414(2018)
283	S/RES/2440(2018)
283	Zentralafrika S/PRST/2018/17
95	Zentralafrikanische Republik S/RES/2399(2018)
283	S/PRST/2018/14
143	Zypern S/RES/2398(2018)
283	S/RES/2430(2018)

Register der Autorinnen und Autoren

Ahlborn, Christiane	173	Maier, Jürgen	36
Al-Hussein, Zeid Ra'ad	249	Mangelsdorf, Hans-Christian	34, 220
Asseburg, Muriel	105	Mattheß, Manuela	15
Ballbach, Eric J.	67	Matz-Lück, Nele	155
Bausch, Tim	40	Maier, Daniel	236
Bause, Margarete	56	Melber, Henning	31
Becker, Sophia	72	Mladenov, Nickolay	116
Beeko, Markus N.	248	Müller, Harald	214
Bernecker, Roland	117	Müller, Katharina	140
Berner, Cora	187	Münkler, Herfried	141
Bernstein, Tanja	167	Neumann, Barbara	147
Bettighofer, Simon	207	Noda, Shoko	153
Bovermann, Carolin	277	Norris, Jennifer	259
Buser, Andreas	32, 181	Pabst, Martin	188
Busse, Jan	99	Papenfuß, Anja	51, 237
Braml, Josef	9	Perriello, Tom	8
Crossette, Barbara	3	Petretto, Kerstin	161
Dehéz, Dustin	39	Petrov, Anton O.	136
Dörfler, Thomas	62	Rabe, Heike	277
Erlewein, Alexander	229	Rathgeber, Theodor	133
Freiburg, Elisa	185	Reiners, Nina	266
Fries-Gaier, Susanne	201	Ritte, Eva	213
Fritze, Heidrun	201	Römer, Katja	139
Groß, Lukas	183	Rother, Stefan	78
Hertwig, Jana	227	Schauer, Mark	229
Hiéramente, Mayeul	89, 111	Scheuermann, Manuela	93
Hickmann, Thomas	92	Schlapp, Lukas Georg	206
Heusgen, Christoph	57	Schulze, Simon	254
Huhle, Rainer	87	Sharief, Hajer	200
Hüttemann, Silke	85	Šimonović, Ivan	260
Jaeckel, Aline	154	Sio, Tiaji	213
Kleinwächter, Wolfgang	86	Steinebach, Alexandra	280
Knur, Franziska	85	Stetter, Stephan	99
Kuhn, Antonia	206	Stock, Christian	123
Kohler, Oliver	189	Transfeld, Mareike	79
Koke, Katinka	207	Thorn, Judith	130
Küfner, Stefanie	25	Unger Sebastian	147
Landré, Henrike	226, 272	Visbeck, Martin	147
Lochbihler, Barbara	243	Volger, Helmut	124
Lunz, Kristina	72	Wagner, Beate	26
Lux, Stefanie	277	Weiß, Norman	179
Maas, Heiko	231	Wickramanayake, Jayathma	195
Mahler, Claudia	275	Zielinski, Lea-Sophie	20

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
(DGVN), Berlin.
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

Leitung der Redaktion:

Patrick Rosenow
Redaktion/DTP: Monique Lehmann, Juliane Pfordte, Cornelia Agel
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise:

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Franziska Fiebig
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-26
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: fiebig@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.



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Hannah Birkenkötter
Dr. Thomas Held
Gabriele Köhler
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Inga Christina Müller
Winfried Nachtwei
Ann-Christine Niepelt
Tim Richter
Kooptiert: Dr. Viviane Brunne (VDBIO)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl-Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend

Heidemarie Wieczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Dr. Viviane Brunne
Dagmar Dehmer
Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Annette Hornung-Pickert
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Katja Römer

Forschungsrat

Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Prof. Dr. Sven Simon
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Dr. Norman Weiß

Landesverbände

Landesverband
Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
info@dgvn-bw.de

Landesverband Bayern
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst
info@dgvn-bayern.de

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

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

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
fabian.beigang@dgvn-nord.de

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

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Johanna Leidel
info@dgvn-sachsen.de

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