



Jahrbuch
Menschenrechte
2004

herausgegeben vom

Deutschen Institut für Menschenrechte

und von

Gabriele von Arnim, Volkmar Deile, Franz-Josef Hutter,
Sabine Kurtenbach und Carsten Tessmer

in Verbindung mit

deutsche Sektion von
amnesty international
Ludwig-Boltzmann-Institut
für Menschenrechte (Wien)
Institut für Entwicklung und Frieden
(Duisburg)

Suhrkamp

Jahrbuch Menschenrechte 2004, S. 228-237.

Frauke Weber und Wolfgang S. Heinz

Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen zehn Jahre nach der Wiener Weltmensenrechtskonferenz

In den 55 Jahren seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen (UN) nur zweimal zu universalen Menschenrechtskonferenzen eingeladen, 1968 in Teheran und 1993 in Wien. An der Wiener Konferenz nahmen 171 Staaten teil; sie war 1989 von der UN-Vollversammlung beschlossen worden und sollte Empfehlungen an sie richten, hatte selbst also keine Entscheidungsbefugnisse. Die Wiener Schlußklärung und das Aktionsprogramm (Vienna Declaration and Programme of Action – VDPA) wurden 1993 durch Resolution der Vollversammlung (48/121) angenommen (UN doc. A/ CONF.157/23).

Im Rückblick auf die Wiener Konferenz lassen sich mehrere Punkte festhalten. Noch nie war es zu einer so starken Einflußnahme von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) wie bei dieser Konferenz gekommen, wobei die Frauenrechts-NGOs und das Thema Massenvergewaltigung (Krieg in Jugoslawien) absolut im Vordergrund standen. Dies gilt

trotz der Tatsache, daß einige Regierungen massiv Einfluß zu nehmen versuchten, um bestimmte Personen oder Themen von NGO-Veranstaltungen fernzuhalten, z. B. China (keine Ansprache des Dalai Lama im UN-Bereich). Die starke NGO-Beteiligung hat sich bei den folgenden UN-Weltkonferenzen nicht immer fortsetzen lassen (Peking!).

Im Vorfeld, aber auch nach der Konferenz hat eine Reihe von Staaten öffentlich Zweifel an der Universalität der Menschenrechte geäußert. Besonders einige südostasiatische und arabische Länder traten hervor. Nach schwierigen Verhandlungen in Wien, teils bis in die Nacht hinein, wurde für die Schlußklärung eine Kompromißformel gefunden. In ihr wurden Unterschiede in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Länder anerkannt, aber gleichwohl der Universalitätsanspruch bestätigt. Dafür stimmten die westlichen Länder dem zuerst 1986 von [Seitenwechsel] der UN-Vollversammlung verkündeten Recht auf Entwicklung zu, allerdings in präziserer Form (in der Schlußklärung heißt es: »Der wesentliche Träger der Entwicklung ist die menschliche Person«); vorher hatten die westlichen Staaten das Recht auf Entwicklung bei Abstimmungen meist abgelehnt oder sich enthalten. Die Schlußklärung enthält auch eine Passage, in der Verweise von Regierungen auf einen mangelnden Entwicklungsstand als Entschuldigung für die unzureichende Einhaltung der Menschenrechte abgelehnt werden. Schließlich gelang es

damit, die Schlußerklärung und das Aktionsprogramm im Konsens zu verabschieden.

Fünf Jahre später, 1998, gab es ein Auswertungsdokument des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte über die zwischenzeitlich erreichten Ergebnisse. In Ottawa trafen sich 150 NGOs und formulierten ihre eigene Auswertung und Empfehlungen. In Deutschland veranstaltete das *Forum Menschenrechte*, das Netzwerk deutscher Menschenrechts-NGOs, eine eigene Konferenz in Bonn zu »Wien+5«. Danach blieb ein ernsthaftes *follow up* der Wiener Konferenz durch die UN und die NGO-Welt im wesentlichen aus.

Dieser Beitrag ist als ein kleiner, sicher unvollständiger Überblick gedacht, der die Wiener Schlußerklärung zum Ausgangspunkt nimmt.

Prominente Themen in Schlußerklärung und Aktionsprogramm

Unterstützung für UN-Menschenrechtsabkommen

Faktisch gab es in der Zwischenzeit eine enorme Zunahme an Ratifizierungen der UN-Abkommen, so daß jetzt die sechs wichtigsten Abkommen mit Ausnahme der Antifolterkonvention jeweils von zwischen zwei Dritteln der UN-Mitgliedstaaten und fast allen akzeptiert werden. Der Sozialpakt wurde von 145 Staaten unterzeichnet, der Zivilpakt von 148, die Antifolterkonvention von 126, die Konvention gegen Rassendiskriminierung von 160, diejenige gegen

Fraudiskriminierung von 169 und die Konvention über die Rechte des Kindes sogar von 191 Staaten (Stand: Januar 2003; natürlich müßte noch auf die von den Staaten eingelegten Vorbehalte eingegangen werden, aber dies würde das Ziel dieses [Seitenwechsel] Beitrages bei weitem überschreiten). Die Unterstützung für die freiwilligen Zusatzprotokolle zu den UN-Abkommen ist deutlich geringer. Am stärksten ist sie noch beim 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, das die Individualbeschwerde in 99 Ländern zuläßt.

Frauen

1994 wurde eine Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen eingesetzt. Ferner wurde eine Sonderberichterstatterin zu Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten eingesetzt. Ein Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention, das Individualbeschwerden ermöglicht, wurde angenommen. Die UN-Weltkonferenz zu Frauen in Peking und später die Konferenz »Peking+5« spielten eine wichtige Rolle; Frauenrechte als Menschenrechtsthema genießen sowohl als eigenes Schwerpunkt- als auch als Querschnittsthema zunehmend Anerkennung und Unterstützung. Schließlich haben die Bemühungen um ein *gender-mainstreaming* innerhalb der UN und in UN-Organisationen deutlich zugenommen.

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

2003 hat die Menschenrechtskommission (MRK) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Text zu einem freiwilligen Zusatzprotokoll zum Sozialpakt ausarbeiten soll. Dabei geht es um die Möglichkeit, Individualbeschwerden einzureichen, Unabhängig davon besteht weiterhin die Forderung des *Forums Menschenrechte* an die Bundesregierung, sich für eine Rechenschaftspflicht der Internationalen Finanzinstitutionen gegenüber dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einzusetzen (vgl. die Artikel 18 und 19 des Sozialpakts). Sonderberichterstatte(r)innen und -berichterstatte(r) wurden für die Themen Bildung, Nahrung und angemessenes Wohnen eingesetzt.

Recht auf Entwicklung

Eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema wurde bei der MRK geschaffen und ein Experte dazu ernannt. Die Arbeit kommt jedoch nur langsam voran. [Seitenwechsel]

UN-Hochkommissariat für Menschenrechte

Unerwartet schnell, noch im Jahr der Wiener Konferenz, beschloß die Vollversammlung die Einrichtung des Hochkommissariats. Im Jahr 1997 kam es zur Zusammenlegung dieses Amtes mit dem UN-Menschenrechtszentrum. Zu erheblichen Fortschritten,

z. B. der Verankerung von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe, kam es unter der Hochkommissarin Mary Robinson und Generalsekretär Kofi Annan. Die finanziellen Probleme haben sich inzwischen etwas verringert: Ein Prozent des UN-Budgets wurde 1993 für Menschenrechte eingesetzt, heute sind es knapp zwei Prozent. Frau Robinson war öffentlich sehr engagiert und übte auch Kritik an den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates Rußland, China und den USA.

Menschenrechtsverletzungen während bewaffneter Konflikte

Das Verbot von Landminen wurde akzeptiert. Ferner verkündete die Bundesregierung im Jahr 2000 neue Waffenexportrichtlinien, die eine Menschenrechtsklausel beinhalten.

Prävention

Im VDPA fielen die Aussagen über Vorschläge zu einer besseren Prävention schwach aus. Hier hat sich unterdessen auf der UN-Ebene auch nur wenig getan; es gab jedoch z. B. Krisensitzungen der MRK zu Ex-Jugoslawien, Ruanda und Osttimor. Schon vom UN-Organigramm her fehlt eine direkte Beziehung zwischen MRK und UN-Sicherheitsrat. Diese wird zwar fallweise durch das Hochkommissariat wahrgenommen, auch durch die Außenstelle in New

York, doch mangelt es an einer »organischen Beziehung«.

Rechte des Kindes

Die Wiener Schlußerklärung fordert die universelle Ratifizierung des Abkommens über Rechte des Kindes. Bis heute sind ihm 191 Staaten beigetreten, darunter auch Deutschland, das aber einen Vorbehalt aufrechterhält. [Seitenwechsel]

Wanderarbeiterinnen/Wanderarbeiter und ihre Familienangehörigen

Die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 ist mit der 20. Ratifikation in Kraft getreten, wurde jedoch von Deutschland und fast allen westeuropäischen Ländern nicht unterzeichnet oder ratifiziert. Eine Sonderberichterstatterin zu Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten wurde eingesetzt.

Minderheiten

Seit der UN-Erklärung über Minderheiten von 1992 hat es kaum Fortschritte auf dem Weg zu einem Abkommen gegeben.

Internationaler Strafgerichtshof (ICC)

Das Statut wurde 1998 beschlossen und ist am 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Der ICC nahm am Jahresanfang 2003 seine Arbeit auf. Nachdem Litauen das Statut ratifiziert hat, lautet der aktuelle Stand: 139 Unterschriften und 90 Vertragsstaaten (Juli 2003). 48 Staaten haben sogenannte »Artikel 98-Vereinbarungen« mit den USA geschlossen, die eine Auslieferung von US-Bürgern ausschließen.

Indigene Völker

Nach der jährlichen Tagung der Arbeitsgruppe wurde diese seit 2000 durch ein Permanentes Forum indigener Völker als einem eigenen Unterorgan des UN-Wirtschafts- und Sozialrats ersetzt. Seit 1995 wird eine Erklärung der Rechte indigener Völker diskutiert; nach sieben Jahren konnten jedoch erst zwei von 34 Abschnitten verabschiedet werden. Ferner wurde von der MRK ein UN-Sonderberichterstatter zu indigenen Völkern ernannt (darüber hinaus existiert eine Arbeitsgruppe zu indigenen Völkern der Unterkommission). [Seitenwechsel]

Folter

Erst im Jahr 2002 wurde der Entwurf eines freiwilligen Zusatzprotokolls zur Antifolterkonvention zu Gefängnisbesuchen akzeptiert; Zeichnung und Ratifizierung durch Deutschland stehen noch aus.

»Verschwindenlassen«

Eine UN-Arbeitsgruppe arbeitet dazu an einem Konventionsentwurf.

Behinderte

»Behinderte« ist als Menschenrechtsthema neu; vorher fiel es unter den Bereich Soziale Fragen. 2001 hat die UN-Vollversammlung einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, Vorschläge zu einem Menschenrechtsabkommen für Behinderte zu machen. Ein erster Entwurf wurde von Mexiko vorgelegt, 2003 auch von der EU-Kommission, Geplant ist die Ausarbeitung eines UN-Abkommens über die Rechte und Würde der Menschen mit Behinderungen (Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, vgl. UN doc. A/RES/56/168, A 57/357)

Rassendiskriminierung

Ein Sonderberichterstatter für zeitgenössische Formen des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit wurde eingesetzt, der u. a. auch Deutschland besucht hat. Ferner führten die Vereinten Nationen im Jahr 2001 eine Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban durch. Die Umsetzung der Ergebnisse steht noch aus.

In der Wiener Schlußerklärung, besonders im Aktionsprogramm nicht erwähnte Themen

Todesstrafe: Hier gibt es kaum neue Entwicklungen. Das Thema ist weiterhin umstritten, es besteht nur Einigung über gewisse Mindest- und Schutzstandards. Bei der Menschenrechtskommission [Seitenwechsel] 2002 kam eine einschränkende Resolution nur mit 25 gegen 20 Stimmen bei acht Enthaltungen zustande. Saudi-Arabien hatte vorher eine ablehnende Stellungnahme für 18 Mitglieder der Kommission und 44 weitere UN-Mitgliedstaaten verteilen lassen. Das sind zusammen genommen fast ein Drittel aller UN-Mitgliedstaaten.

Außergerichtliche Hinrichtungen: Es gibt einen Sonderberichterstatter der MRK.

Sexuelle Orientierung: Dies ist ein sehr umstrittenes Thema. Erst 2002 wurde in einer Resolution der Kommission zu außergerichtlichen Hinrichtungen sexuelle Orientierung als ein Kriterium genannt. Eine Resolution Brasiliens wurde vertagt auf die MRK 2004.

Aktuelle Herausforderungen

Zehn Jahre nach der Wiener Weltmenschrechtskonferenz hat sich die Lage für den UN-Menschenrechtsschutz nicht radikal, aber doch erheblich verändert. Die Kontroversen zur Universalität und zum Recht auf Entwicklung spielen heute eine sehr viel geringere Rolle. Eine Reihe von Fortschritten in

Einzelbereichen konnten erzielt werden. Aber die Grundfrage, welche kritische Rolle die UN bei *Monitoring*, Kritik sowie öffentlichen Empfehlungen und Ermahnungen spielt (spielen soll), steht auch heute noch ganz oben auf der Tagesordnung. Das Gewand hat sich aber verändert: Es geht um die Diskussion über Reformen in der MRK mit zwei sich gegenüberstehenden Ländergruppen.

Aktuelle Herausforderungen können nicht ohne einen kurzen Blick auf die politische Großwetterlage diskutiert werden. Die meisten ernsthaften Beobachter und Institutionen sind sich einig, daß die politische Bereitschaft zur Durchsetzung der Menschenrechte im Kontext des 11. September bei vielen Regierungen erheblich nachgelassen hat. Vor allem zwei Gründe werden verantwortlich gemacht, die zumindest kurz- bis mittelfristig auch weiter wirksam bleiben dürften:

1. Die Notwendigkeit, eine Koalition gegen den Terrorismus aufzubauen und aufrechtzuerhalten, zwingt menschenrechtsorientierte Staaten mit notorischen Menschenrechtsverletzern zusammenzuarbeiten, und dies auf einige Zeit. Es ist schwer [Seitenwechsel] vorstellbar, daß eine überwiegend kritische Menschenrechtspolitik gegenüber dringend benötigten Partnern verfolgt wird.
2. Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen in den letzten zwei bis drei Jahren, besonders aber der Nahost- und der Irakkonflikt, haben zu einer qualitativ deutlich schärferen

Konfrontationssituation innerhalb der entscheidenden UN-Gremien – allen voran in der MRK – geführt, und zwar über die ohnehin schwierigen Diskussionen der neunziger Jahre hinaus. Nord-Süd-Gegensätze, Globalisierungsfolgen und -spannungen und aktuelle Konflikte verdichten sich zu einer Verhandlungsatmosphäre, in der »kaum noch etwas geht«. »Lichtgestalten« in Form von bestimmten Regierungen oder Themen, die zu (neuen) Allianzen über die Nord-Süd-Grenzen/-Blöcke hinweg führen könnten, sind kaum noch auszumachen.

Diese nur kurz skizzierten Konstellationen sind nicht aus »Stahl«, scheinen aber zumindest kurzfristig kaum überwindbar zu sein. Vorläufig sind auch von den Menschenrechts-NGOs kaum Initiativen über die normale – weiterhin wichtige – Arbeit an Themen und Ländern hinaus zu erkennen. Dies ist sicher kein Grund zu resignieren, sollte aber dazu anregen, Erwartungen etwas herunterzuschrauben und gleichzeitig zu versuchen, Handlungsspielräume durch kreative neue Ansätze möglichst bis an die Grenze auszureizen.

Reform der MRK? Zum Verhältnis der MRK zu anderen Menschenrechtsmechanismen

Unter dem Begriff »Reform« verstehen verschiedene Akteure Unterschiedliches; die einen denken eher an eine Beschränkung der Handlungsoptionen der Kommission, andere an eine Rationalisierung, z. B.

die Zusammenlegung der Berichterstattung zu verschiedenen Abkommen in zwei große Bereiche: politische und bürgerliche sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. 1999/2000 kam es zu einer schwierigen Reformdiskussion, die im Ergebnis zu glimpflichen Resultaten, gemessen an den weitreichenden Forderungen der damaligen *like-minded group* (einige Länder des Südens, die das UN-Monitoring zurückschrauben oder sogar abschaffen wollen), geführt hat. Es bleiben aber mindestens folgende Grundfragen: [Seitenwechsel]

- Wie wirksam kann die MRK bei einer weiteren Verschärfung des allgemeinen politischen Klimas – v. a. im Süd-West-Verhältnis – noch sein?
- Wie ist der stärker werdende Widerstand gegen Ländermechanismen (Resolutionen, Berichterstatte) kurz- bis mittelfristig einzuschätzen und wie kann gegengesteuert werden?
- Wie ist die Wirksamkeit der speziellen Mechanismen im Vergleich zur MRK – natürlich unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Mandate – zu bewerten? Sind hier vielleicht für Regierungen und NGOs Veränderungen ihrer Arbeitsprioritäten nötig?
- Wie könnte eine angemessene Rationalisierung der Berichtspflichten der Staaten aussehen – und welche Gefahren lauern bei einem Reformversuch bzw. wie ließen sich diese unter Kontrolle bringen?

Literaturhinweise

- amnesty international*: UN Commission on Human Rights: A Time for Deep Reflection, London (AI Index IOR 41/025/2001);
- Auswärtiges Amt*: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen, Berlin 2002;
- P. Bungarten*: Have Human Rights become a central category of international Political Dialogue?, Quelle: <http://www.fes.de/interntl/humanr/hre1.html>;
- Forum Menschenrechte*: Vorschläge zur Umsetzung von Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (Materialien Nr. 3), Bonn 1995;
- Forum Menschenrechte*: Versprochen Verletzt Gefordert. 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – 5 Jahre nach der Wiener Weltmensenrechtskonferenz (Materialien Nr. 12), Bonn 1998;
- W. S. Heinz*: Gefahren für die internationale Diskussion der Menschenrechte? Zur Diskussion über die Reform der UN-Menschenrechtskommission (epd-Dokumentation Nr. 20/00), Frankfurt a. M. 2000;
- Human Rights Internet*: Vienna Plus Five Global NGO Forum on Human Rights Final Document, 22-24 June 1998, Ottawa, Canada, Quelle: <http://www.hri.ca/vienna+5/final-report.shtml>;
- International Service on Human Rights*: laufende Berichterstattung zum UN-Menschenrechtsschutz, Tagungen der Kommission und der Unterkommission u. a., Quelle: <http://www.ishr.ch>;
- E. Klein*: Die Verantwortung der Vertragsparteien. Überlegungen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, in: H.-J. Cremer u. a. (Hg.): Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift Helmut Steinberger, Berlin u. a. 2002, S. 243-258;
- Wiener Schlußerklärung und das Aktionsprogramm*, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.): Gleiche Menschenrechte für alle (DGVN-Texte 43), Bonn 1994.