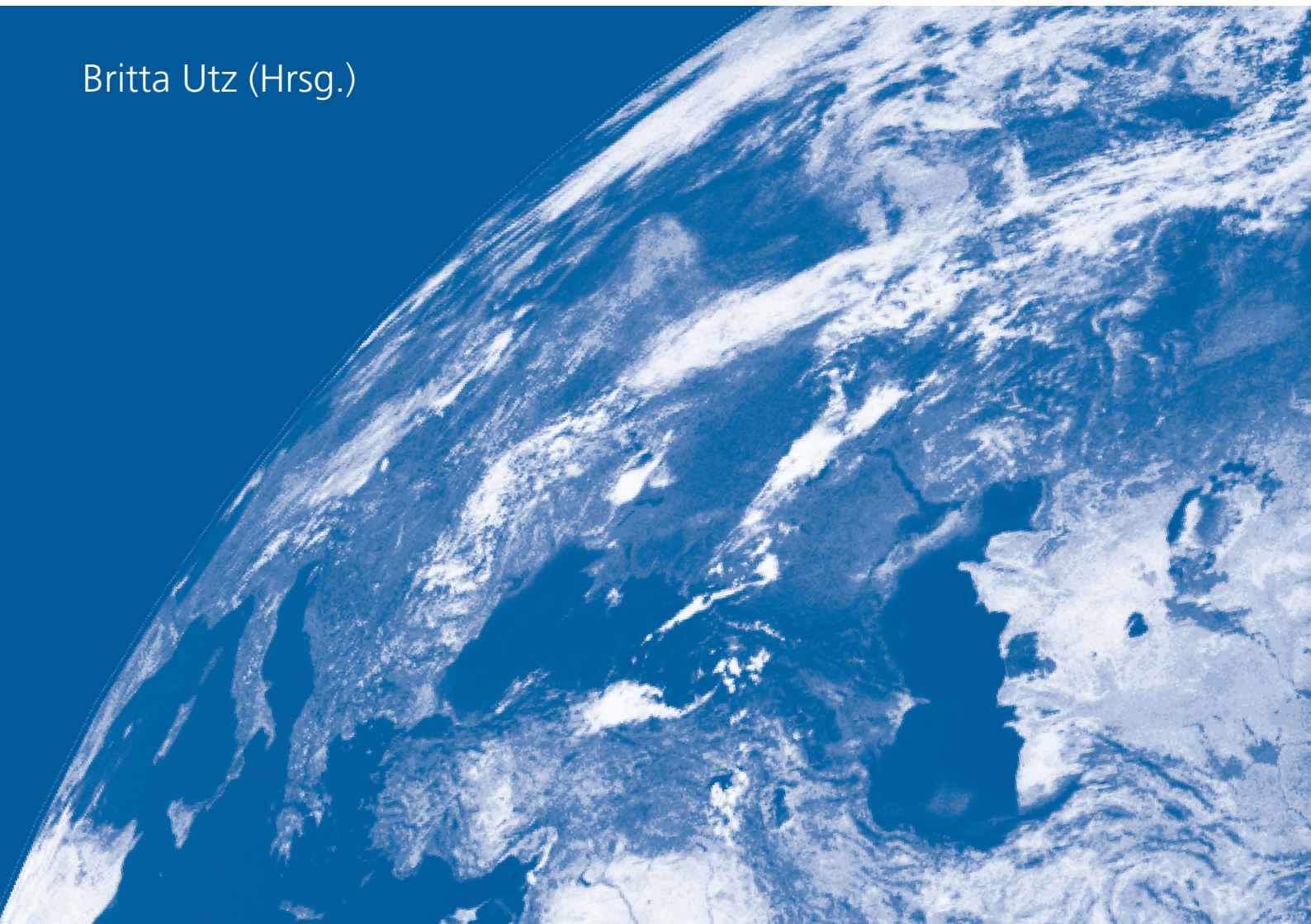


Handbuch der Menschenrechtsarbeit

Edition 2010 / 2011

Britta Utz (Hrsg.)



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
FORUM MENSCHENRECHTE

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28
10785 Berlin
Tel.: ++49 (0) 30 / 269 35-7510
Fax: ++49 (0) 30 / 269 35-9246
www.fes.de/GPol

Redaktion:
Britta Utz

Lektorat:
pertext – Enrico Wagner

Layout:
itcreate. kommunikationsmedien

Titelbild:
The Blue Marble / Globe East
VISIBLE EARTH / Catalog of Nasa Images / <http://visibleearth.nasa.gov>

ISBN: 978-3-86872-437-0

Das Handbuch der Menschenrechtsarbeit auch im Internet unter:
www.fes.de/handbuchmenschenrechte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1. Menschenrechte – ein Einstieg	5
2. Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 in zivilgesellschaftlicher Perspektive	15
3. FORUM MENSCHENRECHTE – Netzwerk deutscher Menschenrechtsorganisationen	22
4. Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE	25
5. Arbeitsgruppen des FORUM MENSCHENRECHTE	73
6. Stellungnahme des FORUM MENSCHENRECHTE: 2010 – EU-Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung	82
7. Deutsches Institut für Menschenrechte	84
8. Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag	87
9. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Auswärtigen Amtes	92
10. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	95
11. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums der Justiz	99
12. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums des Innern	102
13. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	107
14. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	110
15. Menschenrechtspolitik der Europäischen Union	114
16. Menschenrechtsarbeit des Europarates	127
17. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	137
18. Menschenrechtsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	146
19. Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf	153
20. Beschwerdeverfahren bei den Vereinten Nationen	175
21. Internationaler Strafgerichtshof	181
22. Menschenrechtspreise als Arbeitsmethode und Schutzinstrument für Menschenrechtsverteidiger	188
23. Gerichtsverfahren und Wahrheitskommissionen	190
24. Wirtschaft und Menschenrechte	209
Autorinnen und Autoren	225
Herausgeberin	227

Vorwort

Mehr als 14 Jahre nach dem Erscheinen der ersten Auflage im Frühjahr 1996, die seinerzeit von Pia Bungarten und Ute Koczy herausgegeben wurde, liegt nun das Handbuch der Menschenrechtsarbeit in der sechsten, völlig überarbeiteten Auflage vor. Mit jeder Auflage wurde das Handbuch umfangreicher und zeugt heute in umfassender Art und Weise von dem profunden Menschenrechtsschutzsystem in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene.

Die Bedeutung und die Bedingungen der Menschenrechtsarbeit haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Der Menschenrechtsschutz steht vor großen und vielfältigen Herausforderungen, die mit den Stichworten Terror und Terrorismusbekämpfung, Staatszerfall und Gewaltökonomien, Globalisierung und Armut sowie der vielfach eingeforderten menschenrechtlichen Verantwortung des Privatsektors nur unzureichend benannt werden. Selbst längst etablierte Menschenrechtsnormen wie das absolute Folterverbot sind nicht davor gefeit, angetastet zu werden. Die Menschenrechte müssen daher immer wieder verteidigt werden, und ihre Wahrung hängt davon ab, dass sie ständig und nachdrücklich eingefordert werden. Die Achtung, der Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte sind und bleiben eine Daueraufgabe.

Gleichzeitig hat sich die Menschenrechtsarbeit auch und gerade von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) weiterentwickelt. Diese dokumentieren weltweit Menschenrechtsverletzungen, setzen sich auf koordinierte Weise für den Schutz von Betroffenen und Hinterbliebenen ein, engagieren sich verstärkt in der Menschenrechtsbildung, betreiben unermüdlich Lobbyarbeit für die Menschenrechte und nutzen gezielt die nationalen wie internationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes.

Das Handbuch der Menschenrechtsarbeit, das in enger Zusammenarbeit mit dem FORUM MENSCHENRECHTE erscheint, führt in die Menschenrechte und die Menschenrechtsarbeit von NGOs, staatlichen Institutionen und internationalen Organisationen ein.

Etliche Beiträge sind sehr praxisorientiert und sollen all jenen, die ehren- oder hauptamtlich Menschenrechtsarbeit leisten, notwendiges Wissen für politische Lobbyarbeit vermitteln. Wer ist in Deutschland für die Gestaltung der Menschenrechtspolitik zuständig? Wie gestaltet sich Menschenrechtspolitik auf europäischer Ebene? Wie arbeitet der Internationale Strafgerichtshof? Und was leistet der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen? Dies alles sind Fragen, die mit Hilfe des Handbuches beantwortet werden sollen.

Andere Artikel greifen theoretische Konzepte oder Gedankengänge auf und diskutieren ihre Bedeutsamkeit für den Menschenrechtsschutz heute. Besonders hervorzuheben ist ein neues Kapitel zum Thema „Wirtschaft und Menschenrechte“, in dem Diana Burghardt, Brigitte Hamm und Christian Scheper politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung sowie die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen diskutieren.

Herzlicher Dank gebührt den zahlreichen Personen, die bei der Erstellung der aktuellen Edition beteiligt waren: den Autorinnen und Autoren, den zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der im Handbuch vorgestellten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen sowie nicht zuletzt der Firma ITCREATE für die technische Umsetzung und Betreuung der Webseite. Großer Dank gilt auch dem Koordinierungskreis sowie der Büroleiterin des FORUM MENSCHENRECHTE für die bewährte Zusammenarbeit.

Ich hoffe und wünsche sehr, dass Sie als Leserinnen und Leser in dem Handbuch nützliche und hilfreiche Informationen für Ihre Menschenrechtsarbeit finden.

Britta Utz
Berlin, Juni 2010

Kapitel 1

Menschenrechte – ein Einstieg

Dr. Michael Krennerich

1. Menschenrechte – Merkmale, Rechtsgrundlagen und „Generationen“

Merkmale von Menschenrechten

- Menschenrechte sind angeboren und unveräußerlich: Sie stehen jedem Menschen qua "Menschsein" zu.
- Menschenrechte sind egalitär: Sie stehen allen Menschen gleichermaßen zu, ohne Ansehen „der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder der sozialen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“. Ihrer Natur nach lassen Menschenrechte keinerlei Diskriminierung zu.
- Menschenrechte sind unteilbar: Sie bilden einen Zusammenhang zwischen sich wechselseitig bedingenden Rechten, die in ihrer Gesamtheit die Würde des Menschen schützen. Bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bilden daher eine Einheit.
- Menschenrechte sind universell: Ihrem Anspruch nach gelten Menschenrechte für alle Menschen weltweit. Über Traditionen und kulturelle Eigenheiten hinweg beschreiben sie einen Grundbestand an Rechten, der jedem einzelnen Menschen zukommt.

Menschenrechte sind komplexe Rechte, die zwischen Moral, Politik und Recht angesiedelt sind. Auf eine Kurzformel gebracht sind es moralisch begründete Ansprüche, die mittels politischer Entscheidungsprozesse in „positive“ Rechte geformt und umgesetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung der menschenrechtlichen Ansprüche in Grundrechte und völkerrechtlich verbindliche Normen unterliegt dabei allerdings historisch-kulturellen Prägungen und ist ggf. Wandlungen unterworfen.

Die rechtliche Verankerung von Menschenrechten

Die Menschenrechte fanden bereits Eingang in die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 und in die Verfassungen einiger nordamerikanischer Einzelstaaten, allen voran die Virginia Bill of Rights von 1776, sodann in die französische „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ von 1789 und die Bill of Rights der Vereinigten Staaten von Amerika. Diese „Gründungsdokumente“ des Menschenrechtsschutzes hatten maßgeblichen Einfluss auf die Verfassungsentwicklung in Amerika und Europa. Doch erst im 20. Jahrhundert kam es zu internationalen Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte. Vor allem als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg und die Verbrechen des Nazi-Regimes erfolgte die Verankerung der Menschenrechte im Völkerrecht.

Der moderne universelle Menschenrechtsschutz beginnt mit der Charta der Vereinten Nationen von 1945. Die VN-Charta sieht zwar noch keinen Menschenrechtskatalog vor, verpflichtet sich aber u. a. dem Ziel, die Achtung vor den Menschenrechten zu fördern und zu festigen. Diesem Ziel dienen die Instrumente des heutigen universellen Menschenrechtsschutzes. Die wichtigsten sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: VN-Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: VN-Sozialpakt), die beide aus dem Jahre 1966 stammen, aber erst 1976 in Kraft traten.

Zusammen mit der AEMR bilden die beiden VN-Pakte eine Art „Internationale Menschenrechtscharta“, die als Grundlage sämtlicher universeller Menschenrechtsnormierungen gelten kann. Hierzu gehören u. a. das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (von 1966 / in Kraft seit 1969), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979 / 1981), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984 / 1987), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989 / 1990), das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (1990 / 2003) sowie die Konven-

tion über die Rechte von Menschen mit Behinderung (2006 / 2008). Hinzu kommen Menschenrechtsabkommen, die den Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene ausgestalten. Am stärksten ausgeprägt ist der regionale Menschenrechtsschutz in Europa. Das wichtigste Menschenrechtsabkommen ist hier die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Darüber hinaus sind zahlreiche Menschenrechte auch als „Grundrechte“ in den Verfassungen der Nationalstaaten verankert. Der Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes beinhaltet beispielsweise eine Reihe bürgerlicher und politischer Menschenrechte. Diese sind teils als Jedermanns-Rechte („Menschenrechte“ in engem Sinne gemäß Grundgesetz) formuliert, teils als Bürgerrechte, die dem Wortlaut nach nur deutschen Staatsbürgern garantiert sind (z.B. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit), wenngleich sich der entsprechende Grundrechtsschutz nicht nur auf Deutsche erstreckt. Auf soziale Menschenrechte verzichtet der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes – mit Ausnahme etwa des Schutzes der Familie und einzelner freiheitlicher Aspekte sozialer Menschenrechte (Berufsfreiheit, Privatschulfreiheit etc.) – allerdings fast vollständig. Hingegen haben die Verfassungen einiger anderer Staaten, wie etwa der Republik Südafrika, nicht nur bürgerliche und politische, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ihre Grundrechtskataloge aufgenommen und damit unter besonderen Schutz gestellt.

Drei „Generationen“ von Menschenrechten

Gemeinhin werden drei „Generationen“ von Menschenrechten unterschieden. Um das Zusammenwirken der Menschenrechte zu verdeutlichen und Hierarchisierungen zu vermeiden, wäre es eigentlich sinnvoller, von „Dimensionen“, anstatt von „Generationen“ der Menschenrechte zu sprechen. Doch hat sich der Begriff der „Generationen“ eingebürgert.

Rechte der ersten „Generation“ bezeichnen die klassischen bürgerlichen und politischen Freiheits- und Beteiligungsrechte, wie sie seit der Französischen Revolution ausformuliert wurden. Sie sind u. a. im VN-Zivilpakt oder auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt. Der Zivilpakt umfasst ein allgemeines Diskriminierungsverbot sowie grundlegende Abwehr- und Schutzrechte (Recht auf Leben, Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit), so dann weitere bürgerliche Freiheits- und politische Beteiligungsrechte (persönliche Freiheit und Sicherheit, Gedanken-, Religions-, Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit usw.) sowie justizbezogene Rechte (Gleichheit vor dem Gesetz, Unschuldsvermutung, faires Verfahren etc.). Die nationalen und internationalen Schutzsysteme für bürgerlich-politische Rechte sind bislang am stärksten ausgebaut.

Rechte der zweiten „Generation“ umfassen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: wsk-Rechte oder soziale Menschenrechte), die seit dem 19. Jahrhundert infolge der industriellen Revolution entstanden. Zentraler Bezugspunkt dieser Rechte ist heute der VN-Sozialpakt, der u. a. die Rechte auf und in Arbeit, auf soziale Sicherheit, Ernährung, Wohnen, Wasser, Gesundheit und Bildung verankert. Lange Zeit wurden diese Rechte nicht als „echte“ Menschenrechte, sondern eher als politische Zielvorgaben angesehen, die – im Unterschied zu bürgerlich-politischen Rechten – juristisch nicht hinreichend bestimmbar und gerichtlich kaum überprüfbar seien. Seit den 1990er-Jahren wurden jedoch der Inhalt und die Verletzungstatbestände sozialer Menschenrechte erheblich konkretisiert. Soziale Menschenrechte werden inzwischen weithin politisch eingefordert und gelten ihrem Wesen nach auch als einklagbar (materielle Justiziabilität). Eine Herausforderung ist nun, entsprechende rechtliche Durchsetzungsmechanismen auf nationaler und internationaler Ebene einzurichten bzw. zu stärken (prozessuale Justiziabilität). Immerhin haben etliche Gerichte mittlerweile wegweisende Urteile zu einzelnen sozialen Menschenrechten gesprochen. Im Dezember 2008 verabschiedete die UN-Generalversammlung zudem ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, das ein internationales Beschwerde- und Untersuchungsverfahren für die dort verankerten wsk-Rechte vorsieht.

Rechte der dritten „Generation“ sind jüngeren Datums und bezeichnen vergleichsweise allgemeine, abstrakte und überwölbende Rechte wie etwa das Recht auf Entwicklung, Frieden oder saubere Umwelt. Solche Rechte sind allerdings noch kaum kodifiziert. Sie finden sich in verschiedenen rechtlich nicht bindenden VN-Deklarationen sowie in der „Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker“. Am bedeu-

tendsten ist hierunter das nach wie vor umstrittene Recht auf Entwicklung. Gemäß der unverbindlichen VN-Deklaration zum Recht auf Entwicklung (1986) stellt es ein unveräußerliches Menschenrecht dar, „... kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll entwickelt werden können, teilzuhaben“. Gefordert ist demnach ein Entwicklungsprozess, in dem die integrierte Gesamtheit aller Menschenrechte in aufeinander aufbauenden Schritten gemeinsam umgesetzt wird. Das Recht auf Entwicklung wird u. a. dann verletzt, wenn der Entwicklungsprozess auf Repression beruht oder auf Kosten einzelner Menschenrechte erfolgt. Nicht nur das Ergebnis, sondern auch der Prozess der Entwicklung muss menschenrechtskonform sein.

2. Menschenrechte und Staatenpflichten

Der einzelne Mensch im Mittelpunkt der Menschenrechte

Trägerinnen und Träger der Menschenrechte sind die einzelnen Menschen. Die Menschenrechte stellen das „autonome Individuum“ in den Mittelpunkt und schützen es. Dementsprechend sind die Menschenrechte in der Regel als individuelle Rechte formuliert. Die gängige Formel der AEMR lautet: „Jeder Mensch hat das Recht auf ...“. Selbst wenn spezielle Menschenrechtsabkommen auf einzelne Personengruppen, etwa auf Frauen und Kinder, bezogen sind, stellen Frauen- und Kinderrechte doch individuelle Menschenrechte dar, die den einzelnen Frauen und Kindern zustehen.

Daneben gibt es allerdings auch Bemühungen, zusätzlich Gruppen- oder Kollektivrechte in internationalen Abkommen zu verankern, mittels derer beispielsweise ganze Völker oder Minderheiten geschützt werden sollen. Kollektivrechte im eigentlichen Sinne sehen dabei nicht nur spezielle Rechte für die einzelnen Angehörigen einer Gruppe vor, sondern erheben die Gruppe (Volk, Minderheit etc.) als solche zum Träger von Menschenrechten. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker stellt ein solches Kollektivrecht dar, dessen inhaltliche Bestimmung und praktische Ausgestaltung jedoch strittig diskutiert werden.

Der Staat in der Hauptverantwortung

Die Staaten tragen die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte. Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Völkerrecht vornehmlich ein Staatenrecht ist. In Form internationaler Menschenrechtsabkommen verpflichten sich die Staaten gegenseitig dazu, die Menschenrechte der Einzelpersonen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Staaten und ihre Organe (wie Polizei, Militär etc.), die vielerorts hauptverantwortlich für Menschenrechtsverbrechen sind, dürfen demnach die Menschenrechte nicht selbst verletzen. Zugleich haben sie gesetzgeberische und andere Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte zu schützen und umzusetzen. Erstrebenswert ist es, dass die Staaten die Menschenrechte als Grundrechte in ihren jeweiligen Verfassungen verankern und damit einen besonderen Freiheits- und Schutzbereich der einzelnen Menschen gegenüber dem Staat abstecken.

Im jüngeren Völkerrecht wird zwischen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten unterschieden. Während Achtungspflichten (obligations to respect) die Staaten verpflichten, den Einzelnen nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern, bestehen Schutzpflichten (obligations to protect) in der staatlichen Verpflichtung, den Einzelnen gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch Dritte zu schützen. Gewährleistungspflichten (obligations to fulfil) verpflichten die Staaten, die Ausübung eines Rechts durch positive Leistungen überhaupt erst zu ermöglichen.

Die drei Verpflichtungsdimensionen beziehen sich VN-Interpretationen zufolge prinzipiell auf alle Menschenrechte. Dadurch wird die herkömmliche Einteilung infrage gestellt, der zufolge bürgerlich-politische Rechte vornehmlich Abwehrrechte, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hingegen vor allem Anspruchsrechte seien. Inzwischen geht man davon aus, dass beide „Generationen“ von Menschenrechten einen Abwehr-, Schutz- und Leistungscharakter haben können. Allerdings wird es noch eine Weile dauern, bis sich diese – auf VN-Ebene zusehends verbreitete – Ansicht unter den Staatsrechtlern durchsetzt. Auch hier hält die Kontroverse noch an. Die rechtsdogmatische Wende wurde erst eingeleitet.

Menschenrechtliche Verpflichtungen der Staaten

(im Sinne jüngerer rechtsdogmatischer Entwicklungen)

Achtung

der Menschenrechte durch den Staat

Der Staat ist verpflichtet, den einzelnen Menschen nicht an der Ausübung seiner Rechte zu hindern.

Beispiele:

Der Staat unterlässt willkürliche Tötungen, unrechtmäßige Verhaftungen und Verurteilungen, Folter, Zensur, Eingriffe in die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Wahlfälschungen etc.	Der Staat unterlässt Zwangsenteignungen und Zwangsvertreibungen, Gesundheitsgefährdungen, Trinkwasserverschmutzungen etc. und schließt keine Bevölkerungsgruppen z. B. von öffentlichen Gesundheits- und Bildungseinrichtungen aus.
--	---

Schutz

vor Eingriffen Dritter in die Menschenrechte

Der Staat ist verpflichtet, den einzelnen Menschen vor Eingriffen Dritter in seine Rechte zu schützen.

Beispiele:

Der Staat ergreift Maßnahmen zum Schutz des einzelnen Menschen bei der Ausübung des Versammlungs-, Demonstrations- oder Wahlrechts etc. vor Störungen durch Dritte.	Der Staat ergreift Maßnahmen zum Schutz des einzelnen Menschen vor Landvertreibungen, Mietwucher, Gesundheitsgefährdungen, Arbeitssklaverei und Ausbeutung etc. durch Dritte.
---	---

Gewährleistung

der Menschenrechte durch staatliche Leistungen

Der Staat ist verpflichtet, die Ausübung der Menschenrechte durch pos. Leistungen zu ermöglichen.

Beispiele:

Der Staat schafft in Ländern ohne rechtsstaatliche und demokratische Traditionen funktionstüchtige Gerichte und eine demokratische Wahlorganisation, damit der einzelne Mensch seine Justizgrundrechte und sein Wahlrecht nutzen kann.	Der Staat schafft in Ländern ohne ausgebautes Gesundheits- und Bildungssystem eine ausreichende Zahl an Krankenhäusern und Schulen, damit der einzelne Mensch seine Rechte auf Gesundheit und Bildung nutzen kann. Der Staat ergreift Maßnahmen zur Bekämpfung von Hungersnöten, Seuchen etc.
--	---

Quelle: Krennerich, Michael "Was Sie schon immer über Menschenrechte wissen wollten! Kurze Antworten zu häufig gestellten Fragen", Nürnberger Menschenrechtszentrum, April 2005 (www.menschenrechte.org)

Traditionell bezieht sich die Verantwortung des Staates auf das eigene Hoheitsgebiet. Umstritten ist, inwieweit die Staaten auch so genannte „extraterritoriale Verpflichtungen“ haben, inwieweit sie also als international handelnde Akteure menschenrechtlich in der Pflicht stehen. Entsprechende Forderungen beziehen sich auf den gesamten Bereich der Internationalen Politik, einschließlich des Handelns der Staaten bzw. Regierungen in internationalen Organisationen oder bei der Aushandlung neuer völkerrechtlicher Abkommen. Auch für das eigenständige Handeln internationaler Organisationen haben die Nationalstaaten indirekt eine Verantwortung.

Zudem stellt sich die Frage, inwieweit internationale Organisationen direkt an internationale Menschenrechtsstandards gebunden sind.

Die völkerrechtliche Fokussierung auf den staatlichen Menschenrechtsschutz droht dort ins Leere zu laufen, wo die Nationalstaaten zu schwach sind, um die Menschenrechte – gerade auch gegenüber Eingriffen durch Dritte – effektiv zu schützen. Besonders deutlich wird das Problem in zerfallenden oder zerfallenen Staaten (failing states, failed states). Gerade in Ländern, wo der Staat schwach oder vergleichsweise ungeschützt dem Globalisierungsdruck ausgesetzt ist, oder wo staatliche Strukturen (teilweise) zusammengebrochen oder noch nicht wieder errichtet sind, wächst die menschenrechtliche Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft und nichtstaatlicher Akteure. In Bürgerkriegsländern betrifft dies auch nichtstaatliche bewaffnete Organisationen, die mitunter Teile des Staatsterritoriums kontrollieren.

Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen

In jüngster Zeit mehren sich zudem Stimmen, die auch nichtstaatliche Akteure, allen voran Wirtschaftsunternehmen, direkt in die Pflicht nehmen möchten, die Menschenrechte zu achten. Hintergrund hierfür ist das Verhalten etlicher nationaler und transnationaler Unternehmen, die unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen produzieren lassen und schwere Menschenrechtsverletzungen begehen oder tolerieren, bis hin zu Kinderarbeit und „modernen“ Formen der Zwangsarbeit. Die Unternehmen müssen sich zwar an nationale Gesetze halten, die solche Geschäftspraktiken verbieten sollten, doch in vielen – gerade schwachen oder korrupten – Staaten fehlen oder versagen entsprechende Gesetze, oder sie werden schlichtweg ignoriert und unterlaufen. Völkerrechtlich können hier zwar die jeweiligen Staaten für die Nicht-Erfüllung ihrer Schutzpflichten verantwortlich gemacht werden, nicht aber die Unternehmen, da diese keine Völkerrechtssubjekte sind.

Bislang lehnen die Regierungen und die Privatwirtschaft völkerrechtlich verbindliche Instrumente zur Regulierung der Wirtschaft im Bereich der Menschenrechte ab. Zwar liegt seit 2003 ein ausgearbeiteter Vorschlag für „VN-Normen zur Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte“ vor, die – verbunden mit einem unabhängigen Monitoring- und Beschwerdeverfahren – die Unternehmen verpflichten würden, innerhalb des eigenen Tätigkeits- und Einflussbereichs die Menschenrechte zu achten und zu schützen, doch sind die Chancen gering, dass die VN-Normen auf absehbare Zeit von den Vereinten Nationen und den Regierungen angenommen werden.

Bislang besteht mit dem so genannten Global Compact lediglich ein Lern- und Dialogforum (ohne Regulierungs- und Sanktionsmechanismen) zwischen VN, multinationalen Unternehmen und Zivilgesellschaft, das ein freiwilliges Bekenntnis zur Förderung von Menschenrechten, Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz beinhaltet. Hinzu kommen Verhaltenskodexe für Unternehmen. Teils stammen diese von internationalen Organisationen, wie etwa die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die immerhin eine Beschwerdemöglichkeit bei einer nationalen Kontaktstelle einräumen. Teils wurden sie von Branchenverbänden oder einzelnen Unternehmen aufgestellt oder gehen auf die Initiative von Gewerkschaften und/oder NGOs zurück. Die Qualität solcher freiwilliger Verhaltenskodexe und ihrer Kontrolle ist sehr unterschiedlich – und die entsprechenden Erfahrungen durchwachsen. Ein vollwertiger Ersatz für verbindliche Regelungen sind sie nicht.

3. Internationaler Menschenrechtsschutz mit Lücken

Menschenrechte – ein Papiertiger?

Allen Menschenrechtsabkommen zum Trotz werden weltweit Menschenrechte mit Füßen getreten. Das krasse Missverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist ein häufig gebrauchtes Argument gegen die Menschenrechte. So stellt sich vielen die Frage, was die Menschenrechte wert sind, wenn sie ständig missachtet und verletzt werden. Im Grunde zielt die Kritik dabei weniger auf die Menschenrechte an sich als auf das Fehlen wirksamer und zwingender Kontroll- und Vollstreckungsmittel, um die Menschenrechte durchzusetzen.

Tatsächlich weist der internationale Menschenrechtsschutz große Lücken auf. Er verfügt über keine mit dem nationalen Recht vergleichbaren Zwangsmittel. Staaten, welche die Menschenrechte systematisch verletzen, können kaum zur Verantwortung gezogen werden. Zwar sind die Vertragsstaaten von Menschenrechtsabkommen verpflichtet, über ihr Tun Rechenschaft abzulegen (Berichtspflicht). Auch können gegen staatliche Menschenrechtsverletzungen mitunter Untersuchungen eingeleitet oder Beschwerden von anderen Staaten (Staatenbeschwerden) oder betroffenen Einzelpersonen (Individualbeschwerden) vorgebracht werden. Auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention kann in Europa sogar der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte rechtsverbindliche Urteile zu Individualbeschwerden sprechen, die weitestgehend befolgt werden. Doch letztlich können die Staaten nur bedingt zu einem menschenrechtskonformen Handeln gezwungen werden.

Dazu fehlt auf internationaler Ebene eine entsprechende Vollstreckungsgewalt. Die Vereinten Nationen verfügen über keine „Weltpolizei“ und können gemäß der VN-Charta nur dann Zwangsmaßnahmen gegen Staaten verhängen, wenn diese den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Bislang wurden aber nur in wenigen Fällen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates als eine solche Bedrohung gewertet und mit wirtschaftlichen oder – was besonders problematisch ist – mit militärischen Zwangsmaßnahmen belegt („Humanitäre Intervention“). Im Großen und Ganzen ist der internationale Menschenrechtsschutz darauf angewiesen, dass sich Staaten an ihre völkerrechtlichen Selbstverpflichtungen halten und mit der Staatengemeinschaft zusammenarbeiten.

Völlig zahnlos ist der vermeintliche „Papiertiger“ dennoch nicht: Auch Selbstverpflichtungen können Bindungskraft entfalten, zumindest dann, wenn die Weltgemeinschaft die Staaten konsequent „beim Wort nimmt“. Regierungen, die sich den Menschenrechten verpflichtet haben, lassen sich an ihrem Tun messen und kritisieren. Bereits die Veröffentlichung und das Anprangern staatlicher Menschenrechtsverletzungen entfalten Wirkung im Sinne eines „Beschämens“ und „Bedrängens“. Keine Regierung möchte offen als Unrechtsregime dastehen. Der Arbeit nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen kommt hierbei sehr große Bedeutung zu.

Die Bestrafung von Menschenrechtsverbrechern

Jeder Staat ist verpflichtet, Menschenrechtsverbrecher im eigenen Land zu verfolgen und zu bestrafen. Für die Bestrafung der Straftäter sind daher zunächst die Gerichte des jeweiligen Landes zuständig. Doch nicht selten gelingt es Menschenrechtsverbrechern, straflos auszugehen, indem sie in den Genuss politischer Amnestien kommen oder sich mit Hilfe politischen Einflusses und Geldes dem Zugriff einer schwachen oder korrupten Justiz entziehen. In Lateinamerika hat sich hierfür der Begriff der „Straflosigkeit“ (impunidad) eingebürgert.

Bleibt das nationale Rechtssystem untätig oder versagt, ist es international kaum möglich, die Verbrecher zu bestrafen. Eine Ausnahme stellen hier schwerste Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Angriffskriege dar. Solche Fälle können von dem 2002 errichteten Internationalen Strafgerichtshof aufgegriffen werden. Das Gericht ist die erste ständige internationale Rechtsinstanz, die Einzelpersonen für schwerste Menschenrechtsverbrechen verurteilen kann. Zuvor gab es einzelne Ad-hoc-Gerichte, die, ausgestattet mit geographisch und zeitlich befristeten Mandaten, solche Verbrechen ahndeten. Neben den Militärgerichtshöfen von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg sind hier die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda die bekanntesten Beispiele. Zu nennen wären aber „hybride“ oder „internationalisierte“ Strafgerichte bzw. Strafgerichtskammern, die sich aus einheimischen und auswärtigen Richtern zusammensetzen und auf nationaler und internationaler Rechtsgrundlage agieren (Ost-Timor, Sierra Leone, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina, Kosovo etc.).

Hinzu kommt, dass Menschenrechtsverbrecher, die in ihrem eigenen Land straflos bleiben, sich unter bestimmten Bedingungen vor nationalen Gerichten anderer Staaten verantworten müssen. All diese Maßnahmen setzen jedoch voraus, dass Menschenrechtsverbrecher, die mit internationalem Haftbefehl gesucht werden, auch gefasst und ausgeliefert werden.

4. Menschenrechte – zeitlos und uneingeschränkt gültig?

Menschenrechte im Wandel

Trotz aller Bemühungen einer natur- oder vernunftrechtlichen Begründung der Menschenrechte gibt es keinen zeitlos gültigen Katalog aller Menschenrechte. Menschenrechte sind vielmehr ein Produkt der Geschichte. Sie wurden erkämpft und erstritten. Nach und nach sind sie aus den Kämpfen der Menschen um Emanzipation hervorgegangen, und zwar unter den Bedingungen sich verändernder Lebensbedingungen und vor dem Hintergrund schlimmer Erfahrungen von Unterdrückung und Diskriminierung. Als Produkte der Geschichte unterliegen sie in verschiedener Hinsicht dem Wandel.

Normsetzung: Der „Katalog“ der Menschenrechte kann verändert und erweitert werden. Kannten frühe Naturrechtler nur wenige Menschenrechte, allen voran das Recht auf Selbsterhaltung, so haben sich im Laufe der Geschichte die drei bereits genannten „Generationen“ von Menschenrechten herausgebildet. Mit der „Internationalen Menschenrechtscharta“, bestehend aus AEMR, Zivilpakt und Sozialpakt, ist die Normsetzung sehr weit vorangeschritten. Aber selbst sie stellt keinen Endpunkt in der internationalen Festschreibung der Menschenrechte dar. Zum einen wurden die dort verankerten Menschenrechte seitdem in weiteren Menschenrechtsabkommen inhaltlich ausdifferenziert und auf besonders gefährdete Zielgruppen bezogen (Frauen, Kinder, Wanderarbeiter/innen, Menschen mit Behinderungen). Zum anderen sind mit den Rechten der dritten Generation, wie etwa des Rechts auf Entwicklung, jüngere Rechte in Erscheinung getreten, die künftig möglicherweise in verbindliche Menschenrechtsabkommen aufgenommen werden. Prinzipiell ist anzunehmen, dass Veränderungen in den menschlichen Lebensbedingungen und Sozialbeziehungen (etwa im Bereich der Gentechnik oder der Kommunikation), verbunden mit der Kritik an Unzulänglichkeiten des bestehenden Menschenrechtsschutzes, auch weiterhin neue Menschenrechte hervorbringen werden.

Norminterpretation: Das Verständnis der bereits normierten, in Menschenrechtsabkommen verankerten Rechte ist nicht starr. Der Kampf um die Menschenrechte beinhaltet immer auch eine Auseinandersetzung um die inhaltliche Auslegung der Rechte. Viele völkerrechtliche und politische Debatten kreisen gegenwärtig weniger um die Festschreibung neuer Menschenrechte als um die inhaltliche Bestimmung bereits verankerter Rechte. Ein gegenwärtiges Beispiel hierfür sind die sozialen Menschenrechte. Durch ihre inhaltliche Konkretisierung und Weiterentwicklung, gerade auf der VN-Ebene, haben sich das Verständnis und die Bedeutung dieser Rechte seit den 1990er-Jahren erheblich verändert. Soziale Menschenrechte werden dementsprechend auch nicht mehr als vage, unverbindliche Programmsätze wahrgenommen, sondern als näher bestimmte, einforderbare und einklagbare Rechte. Ein anderes, allerdings negatives Beispiel sind die Versuche einiger islamischer Staaten im UN-Menschenrechtsrat, die Religionsfreiheit und die Meinungsfreiheit so auszulegen, dass die Religionen vor Kritik und „Diffamierungen“ geschützt werden.

Prinzipiell ist es sinnvoll, dass die Festschreibung und die inhaltliche Auslegung der Menschenrechte den Gegebenheiten und Problemen der jeweiligen Zeit Rechnung tragen und sich der Kritik an bestehenden Menschenrechtsinterpretationen stellen. Ziel ist hierbei die inhaltliche Weiterentwicklung des bereits erzielten Grundverständnisses der Menschenrechte. Zwar besteht dadurch auch die Gefahr, dass der bereits erzielte Grundkonsens immer wieder hinterfragt wird – so etwa durch Versuche jüngerer Datums, das absolute und notstandsfeste Folterverbot zu relativieren –, doch ist dieser Gefahr nicht mit einer Dogmatisierung historischer Menschenrechtsdokumente und -auslegungen zu begegnen. Gefragt ist vielmehr eine kritische, öffentliche Auseinandersetzung mit dem Inhalt der Menschenrechte.

Geltungsbereich: Aber nicht nur der Inhalt der Menschenrechte unterliegt einem Wandel. Auch das Verständnis davon, wer Träger der Menschenrechte ist und wen die Menschenrechte auf welche Weise verpflichten, wird von zeitgeschichtlichen Normierungen und Interpretationen bestimmt. Wie bereits erwähnt, gibt es gegenwärtig Forderungen, die Menschenrechte nicht mehr nur auf das Verhältnis Individuum-Staat zu beschränken, welches die bestehenden Menschenrechtsabkommen noch kennzeichnet. So wird gefordert, auch Kollektive (Völker, Minderheiten) zu Trägern von Menschenrechten zu erheben und über den Staat hinaus auch internationale

Organisationen sowie private Akteure – allen voran Wirtschaftsunternehmen – auf die Respektierung der Menschenrechte zu verpflichten.

Rückschritte in der Entwicklung der Menschenrechte

Die Entwicklung der Menschenrechte verläuft nicht geradlinig. Den Fortschritten in einem Bereich – wie etwa den sozialen Menschenrechten – stehen mitunter Rückschritte in anderen Bereichen gegenüber. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA und weitere Terrorakte weltweit stellten schwerste Menschenrechtsverbrechen dar. Aber auch der Kampf gegen den internationalen Terrorismus geriet mit dem Völkerrecht und den Menschenrechten in Konflikt. Unter Verweis auf die Gefahren des Terrorismus wurde in vielen Ländern die rechtsstaatliche Kontrolle staatlichen Handelns unzulässig eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt. In extremen Fällen kam es sogar zu willkürlichen Tötungen, Massenverhaftungen, Verschleppungen, Inhaftierungen ohne Anklage und Gerichtsverfahren sowie zu Folterungen und Misshandlungen.

Selbst Demokratien, die ihrer Natur nach die Menschenrechte achten und schützen (sollten), sind nicht vor Menschenrechtsverletzungen gefeit. So haben beispielsweise die USA, die sich auf eine lange demokratische und freiheitliche Tradition berufen, im Rahmen der Terrorismusbekämpfung das Völkerrecht und international anerkannte Menschenrechte missachtet und verletzt. Auf massive internationale Kritik stießen die Inhaftierung mehrerer hundert Terrorismusverdächtiger und Taliban-Kämpfer auf einer US-Militärbasis in Guantánamo (Kuba), die über viele Jahre in einem Zustand völliger Rechtlosigkeit gehalten wurden, sowie die bekannt gewordenen Fälle von Folter und Misshandlungen von Gefangenen durch US-Militärangehörige und die illegalen Gefangennahmen und -transporte durch die CIA.

Die Folterdiskussion, die unter gänzlich anderen Vorzeichen (Stichwort: „Rettungsfolter“ bei Kindesentführung) zeitweise auch in Deutschland geführt wurde, zeigt, dass selbst längst etablierte Menschenrechtsnormen nicht davor gefeit sind, angetastet zu werden. Die Normen müssen immer wieder verteidigt werden, und ihre Wahrung hängt davon ab, dass sie ständig und nachdrücklich eingefordert werden.

Legitime Einschränkung von Menschenrechten

Während einige besonders wichtige Menschenrechte, wie das Verbot der Folter oder der Sklaverei, absolut gelten und unter keinen Umständen eingeschränkt werden dürfen, lassen andere Menschenrechte unter bestimmten, sachlich qualifizierten und legitimen Gründen Einschränkungen zu. Zulässige Eingriffszwecke können in einer demokratischen Gesellschaft die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung, die Verhinderung strafbarer Handlungen sowie der Schutz der Gesundheit oder der Rechte und Freiheiten anderer sein. Die Eingriffe dürfen jedoch nicht willkürlich, sondern müssen auf gesetzlicher Grundlage erfolgen, gut begründet sein und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten. So kann beispielsweise das Versammlungsrecht eingeschränkt werden, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen Gewalttaten begehen werden. Auch gibt es die grundrechtliche Möglichkeit, bestimmte politische Tätigkeiten von Ausländern und Ausländerinnen zu beschränken (z. B. Wahlrecht). Über die Zulässigkeit der Einschränkung von Grund- bzw. Menschenrechten entscheiden in Zweifels- oder Streitfällen entsprechende Gerichte, bei uns etwa das Bundesverfassungsgericht oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.

In ausgesprochenen Notlagen – allen voran in einem Krieg – kann der Staat, soweit unbedingt erforderlich, Maßnahmen treffen, die von den Menschenrechten abweichen. Entsprechende Derogations- oder Notstandsklauseln finden sich beispielsweise im VN-Zivilpakt (Art. 4 Ziffer 2) oder in der EMRK (Art. 15). „Abweichungen“ müssen freilich das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip strikt beachten. Auch gibt es absolut gültige, „notstandsfeste“ Menschenrechte, die auf keinen Fall verletzt werden dürfen. Hierzu zählt die EMRK das Recht auf Leben (mit Ausnahme von Todesfällen infolge „rechtmäßiger“ Kriegshandlungen), das Verbot der Folter, das Verbot der Sklaverei sowie das Verbot rückwirkender Strafgesetze. Der VN-Zivilpakt zählt zusätzlich die Anerkennung der Rechtsfähigkeit jeder Person sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu den notstandsfesten Menschenrechten.

In Kriegszeiten ist zudem das humanitäre Völkerrecht zu beachten, das eigens für solche Situationen geschaffen wurde. Es ist in den so genannten Genfer Konventionen festgehalten, stellt ein Schutzrecht für die Zivilbevölkerung und die Kriegsführenden dar und gilt für „Freund und Feind“ gleichermaßen.

5. Menschenrechte – weltweit gültig?

Menschenrechte fixieren einen Grundbestand an Rechten, der für jeden Menschen gelten soll, unabhängig davon, wo er lebt. Der Anspruch auf universelle Geltung der Menschenrechte kann unterschiedlich begründet werden: von anthropologischen und essentialistischen über vernunft-, vertrags- und diskurstheoretische bis hin zu religiösen Begründungen. Vor dem Hintergrund schlimmer Erfahrungen von Gewalt und Unterdrückung gewinnt der Universalitätsanspruch der Menschenrechte zudem historisch ganz beachtlich an Überzeugungskraft. Die Menschenrechte entfalten weltweite Wirkung, weil sie in allen Kulturen der Unterdrückung und Diskriminierung entgegenwirken. Sie gehen aus den Kämpfen der Menschen um Emanzipation hervor, und zwar unter den Bedingungen sich verändernder Lebensumstände und vor dem Hintergrund erlittenen Unrechts. Völkerrechtlich findet der Universalitätsanspruch seinen Ausdruck in internationalen Menschenrechtsabkommen, die ein Großteil der Staaten in der Welt unterzeichnet und ratifiziert hat. Das heißt, völkerrechtlich haben sich die meisten Staaten bereits auf die Achtung, den Schutz und die Umsetzung wichtiger Menschenrechte verpflichtet.

Gleichwohl wird die Universalität der Menschenrechte immer wieder infrage gestellt. Häufig anzutreffen sind hierbei kulturellrelativistische Argumente, denen zufolge Menschenrechte eine „westliche Erfindung“ und nur bedingt auf andere Kulturen anwendbar seien. Nicht selten werden Menschenrechte dabei als Ausdruck eines „westlichen“, individualistischen Menschenbildes angesehen; als solche räumen sie den Rechten des Einzelnen Vorrang vor jenen der Gemeinschaft ein. In anderen Kulturen komme aber, so die Kritik, dem Zusammenhalt und dem Funktionieren des Gemeinwesens größere Bedeutung zu als die freie Entfaltung des Einzelnen.

Tatsächlich ist das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft ein zentraler Streitpunkt in der Auseinandersetzung zwischen den und innerhalb der Kulturen (auch der unsrigen). Und dieses Verhältnis ist in jeder Gesellschaft und in jeder Kultur sorgfältig auszuloten. Vor dem Hintergrund vielfältiger historischer Erfahrungen von Unterdrückung und Fremdbestimmung stellen dabei die Menschenrechte bewusst das „autonome Individuum“ in den Mittelpunkt und schützen es. Das bedeutet aber nicht, dass die Menschenrechte einem vorbehaltlosen Egoismus das Wort reden würden. Den Menschenrechten ist vielmehr schon inhaltlich das Programm eingegeben, nicht nur die eigenen Rechte, sondern auch die Rechte der Anderen zu achten und zu schützen. Menschenrechte stehen daher immer auch im Dienste eines freien und gleichberechtigten Miteinanders der Menschen und sind als solche tragende Bausteine einer freiheitlichen, solidarischen Gesellschaftsordnung. Sehr vereinfacht gesagt: Dort, wo eine „Kultur der Menschenrechte“ vorherrscht und institutionell abgesichert ist, lässt es sich in der Regel nicht nur als Einzelner, sondern auch als Gemeinschaft besser leben als in einer Gesellschaft, die keine individuellen Menschenrechte kennt und achtet.

Gewiss, den Menschenrechten ist immer auch ein emanzipativer, kritischer Impuls eigen. Und dieser Impuls stößt zwangsläufig dort auf Widerstände, wo althergebrachte Machtverhältnisse, Rollenverständnisse, Normen und Traditionen infrage gestellt werden. Wir wissen um diese Probleme in vielen noch stärker traditionell geprägten Gesellschaften, etwa in Afrika oder dem Nahen und Fernen Osten. Diese Konflikte sind uns aber auch aus Europa bekannt. Die Menschenrechte sind, was oft übersehen wird, kein selbstverständlicher Teil der abendländischen Tradition. Auch in Europa mussten sie gegen vielerlei Widerstände erkämpft werden. Ebenso wie die Menschenrechtsidee gehört daher auch der Widerstand gegen die Menschenrechte zur jüngeren europäischen Geschichte.

Nicht zuletzt die europäische Geschichte der Menschenrechte zeigt aber auch, dass eine kritische Vermittlung zwischen „modernen“ Menschenrechten und althergebrachter Tradition möglich ist. Und obwohl die Menschenrechte in der heutigen Form ihren historischen Ursprung im Westen haben, bieten sie vielerlei Anknüpfungspunkte für andere Kulturen, in denen ebenfalls Vorstellungen menschlicher Würde und daraus abgeleitete moralische Verhaltensregeln entwickelt wurden. Auch andere Weltregionen bieten also Ansatzpunkte für eine kritische Vermittlung zwischen Menschenrechten einerseits und kultureller bzw. religiöser Tradition andererseits.

Wo Chancen und Grenzen einer solchen Vermittlung liegen, ist im offenen kritischen Dialog jeweils auszuloten. Mitunter wird man dabei feststellen müssen, dass bestimmte Verhaltensweisen keinesfalls mehr mit den Menschenrechten vereinbar sind. Man denke hier nur an Genitalverstümmelung oder an drakonische Strafen wie Steinigung oder Handabhacken. Oder an die nach wie vor verbreiteten Formen der Kinderausbeutung, Zwangsarbeit und Schuld knechtschaft. Solche Praktiken sind mit der Menschenwürde und den Menschenrechten unvereinbar.

Wichtig ist aber, dass die Durchsetzung der Menschenrechte nicht darauf abzielt, Kulturen zu zerstören, sondern vielmehr beabsichtigt, diese im Sinne der Menschenrechte zu verändern. Es geht also um die Einbindung der Menschenrechte in sich verändernde Kulturen, was in der Regel nicht ohne Widerstände und Gegenbewegungen erfolgt. Die Impulse zur Veränderung gehen dabei nicht notwendigerweise vom „Westen“ aus, sondern entstehen oft im Inneren der jeweiligen Gesellschaften – im Kampf gegen Unterdrückung, Ausbeutung und Not. Die kulturrelativistische Kritik an den Menschenrechten ist also ihrerseits zu relativieren. Es spricht vieles dafür, dass die Menschenrechte von grundlegender Bedeutung sind, sowohl für den Schutz und die freie Entfaltung des einzelnen Menschen und seiner Menschenwürde als auch für die Errichtung und den Bestand eines freiheitlich-solidarischen Gemeinwesens. Dies bestärkt letztlich ihren Anspruch auf universelle Geltung.

Erschwert wird freilich die Diskussion um die Universalität der Menschenrechte durch das – nicht ganz unbegründete – Misstrauen, mächtige westliche Staaten würden unter dem Deckmantel der Menschenrechte handfeste Macht- und Interessenpolitik betreiben. Dies ist jedoch kein Argument gegen die Universalität der Menschenrechte, sondern lediglich gegen die politische Instrumentalisierung der Menschenrechte zu anderen Zwecken. Für die Glaubwürdigkeit des universellen Menschenrechtsanliegens ist daher Kohärenz in der Menschenrechtspolitik unabdingbar.

Kapitel 2

Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 in zivilgesellschaftlicher Perspektive

Dr. Jochen Motte

1. Wien und die Folgen für die Menschenrechtsarbeit deutscher Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs)¹

In Wien fand 45 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen statt. Wien 1993 ist in vielerlei Hinsicht ein bedeutendes Datum im andauernden Prozess der Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte sowie der Entwicklung von internationalen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes. Zum einen gelang es, trotz aller Spannungen und Differenzen, insbesondere zwischen den Ländern des Westens und den so genannten Entwicklungsländern, die Grundprinzipien der Universalität und Unteilbarkeit zu bekräftigen. Die Diskussion um westliche individualrechtliche Traditionen und östliche kollektivistisch geprägte Rechtsauffassungen führten im Schlussdokument keineswegs zur Schwächung der universalen Menschenrechte, wie einige befürchteten. Gleichzeitig gelang es in Wien, die Gleichwertigkeit von bürgerlichen und zivilen Rechten sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten zu betonen. Wien hat darüber hinaus entscheidende Anstöße gegeben, die Menschenrechte innerhalb der Vereinten Nationen zu stärken. Die Einrichtung eines Hochkommissariats für Menschenrechte 1994 ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Wie bei anderen Weltkonferenzen seit Beginn der 1980er-Jahre hatten die zahlreich vertretenen NGOs einen maßgeblichen Anteil am Erfolg von Wien. Als kritisches Korrektiv gegenüber den Regierungsdelegationen beteiligten sich internationale und nationale NGOs seit 1948 an der Diskussion zur Durchsetzung und Verbesserung des Menschenrechtsschutzes. „Es ist allgemein anerkannt, dass der internationale Menschenrechtsschutz ohne den Einsatz der NGOs undenkbar wäre. Zahlreiche internationale Instrumente und Konventionen zum Schutz der Menschenrechte wären ohne ihren unermüdlichen Einsatz nie formuliert und geschaffen worden.“²

Waren es zunächst einige wenige, aber international bekannte Organisationen, wie beispielsweise Amnesty International, die Internationale Liga für Menschenrechte, der Weltkirchenrat und Human Rights Watch, so verbreiterte sich in den 1980er- und 1990er-Jahren die zivilgesellschaftliche Basis der Menschenrechtsarbeit mehr und mehr. Die oben erwähnten international operierenden Organisationen waren Wegbereiter für Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtsverteidiger aus den so genannten Ländern der Dritten Welt zu den internationalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes. Mittlerweile haben sich viele Gruppen von Betroffenen sowie Menschenrechtsinitiativen selbst organisiert und engagieren sich auf internationaler Ebene für Menschenrechte. So sind heute mehrere tausend NGOs offiziell bei den Vereinten Nationen registriert.

Das professionelle Auftreten von NGOs in Wien, insbesondere aus dem Süden und den USA, war auch der Anlass für einige dort vertretene deutsche Organisationen, erstmals über eine engere Zusammenarbeit in Deutschland nachzudenken, um Anstöße zu Fragen der Menschenrechtspolitik wirkungsvoller an Regierung, Parlament und Öffentlichkeit richten zu können. So kam es am 12. Januar 1994 zur Gründung eines deutschen

¹ Jochen Motte arbeitet seit 1993 als Referent/Abteilungsleiter für Menschenrechte und Friedensarbeit bei der Vereinten Evangelischen Mission. Er ist Mitglied im Koordinierungskreis des FORUM MENSCHENRECHTE und Sprecher der AG Menschenrechtsrat.

² Werner Lottje, Menschenrechtlich ein Entwicklungsland? Stärken und Schwächen der Menschenrechtsarbeit nichtstaatlicher Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Menschenrechtsarbeit, hg. v. Pia Bungarten und Ute Koczy, 1996, S. 75. In dem Artikel zeigt Werner Lottje die Herausforderungen an deutsche NGOs im Anschluss an die Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 auf. Er selbst hat in den Jahren nach 1993 maßgeblich dazu beigetragen, dass NROs in Deutschland auf diese Herausforderungen durch den Zusammenschluss im FORUM MENSCHENRECHTE reagiert haben. Ferner hat Werner Lottje entscheidend zur Gründung eines Deutschen Institutes für Menschenrechte beigetragen, in dessen Kuratorium er den Vorsitz ausübte und dessen Ehrenvorsitzender er bis zu seinem Tod im Oktober 2004 war.

FORUM MENSCHENRECHTE. Es wurde als Zusammenschluss von bundesweit bzw. überregional arbeitenden NGOs konstituiert. Zielsetzung des Forums war und ist es, den Menschenrechtsschutz nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu verbessern. Dies geschieht gemäß der beschlossenen Satzung u. a. durch die kritische Begleitung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des deutschen Bundestages, durch Öffentlichkeitsarbeit und die Durchführung von Projekten und Veranstaltungen.

Bevor die Auswirkungen der Menschenrechtsarbeit des Forums auf die Politik angesprochen werden, sei auf die nicht zu unterschätzenden Folgen dieses Zusammenschlusses für die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Menschenrechtsarbeit verwiesen. Das Forum bietet eine gemeinsame Plattform für eine Reihe von spezialisierten Organisationen, die zu unterschiedlichen Feldern der Menschenrechtspolitik arbeiten. Vor Wien 1993 und der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE pflegten die meisten der beteiligten Organisationen in erster Linie bilaterale Kontakte mit Regierung und Parlament oder traten als einzelne Organisation in der Öffentlichkeit in Erscheinung. Dabei ging es in der Regel um Einzelfelder im Bereich der Menschenrechtspolitik. Erst durch den Zusammenschluss im FORUM MENSCHENRECHTE wurde nach außen wie auch nach innen – also für die einzelnen Mitglieder – sichtbar, dass Menschenrechte zwar eine Vielfalt von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beinhaltet, diese aber sowohl in ihrem weltweiten als auch in ihrem nationalen Anspruch zusammen wahrgenommen werden müssen.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der mittlerweile 51 Organisationen im FORUM MENSCHENRECHTE zu einer Vielzahl von Themen wie Europa, Innenpolitik, VN-Menschenrechtsrat, Rassismus, Kinderrechte, Frauenrechte, Wirtschaft und Menschenrechte, das Recht auf Entwicklung u. a. hat auch die Arbeit der Mitglieder des FORUM MENSCHENRECHTE qualifiziert und perspektivisch verändert.³ Meinungen, Positionen und Einschätzungen zu Fragen der Menschenrechte werden von einzelnen Beteiligten in das Forum eingespeist. Zu einer Reihe von Themen haben sich daraus Diskussionen ergeben, die sich wiederum meinungsbildend auf die Arbeit der einzelnen Akteure ausgewirkt haben.

Gegenüber Politik und Öffentlichkeit wurde mit der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE eine sichtbare gemeinsame Kontaktstelle aller zivilgesellschaftlichen Gruppen geschaffen, die für Menschenrechte eintreten. Neben den bilateralen Beziehungen zwischen Einzelorganisationen und Politik gibt es jetzt eine Plattform, auf der NGOs gemeinsam gegenüber Vertretern und Vertreterinnen der Politik auftreten können.

Angestoßen durch Wien 1993 wurde mit der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE 1994 ein wirkungsvolles Instrument geschaffen: einerseits zur Vernetzung und inhaltlichen Qualifizierung zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsarbeit, andererseits zur Stärkung und Professionalisierung der Lobbyarbeit für Menschenrechte in Deutschland gegenüber Parlament und Regierung.

2. Entwicklungen in der deutschen Menschenrechtspolitik seit Wien

Eine der grundsätzlichen Forderungen des FORUM MENSCHENRECHTE an Parlament und Regierung lautete, Menschenrechte als Querschnittsaufgabe der Politik anzuerkennen. Wurde Anfang der 1990er-Jahre Menschenrechtspolitik in erster Linie als Aufgabe der auswärtigen Beziehungen und damit des Auswärtigen Amtes verstanden, so setzte sich nach Wien mehr und mehr die Erkenntnis auch innerhalb von Parlament und Regierung durch, dass Menschenrechtsfragen alle Bereiche der Politik berühren.

³ So haben beispielsweise Organisationen wie Amnesty International, die noch Mitte der 1990er-Jahre in erster Linie Fragen bürgerlicher und politischer Menschenrechte bearbeiteten, inzwischen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ihre Arbeit einbezogen.

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998, 2002, 2005 und 2009 hatte das FORUM MENSCHENRECHTE Forderungskataloge an das neu zu wählende Parlament und die neue Regierung gerichtet. Folgende Themen hat der Forderungskatalog 2009 aufgegriffen:

1. Strukturen für den Menschenrechtsschutz in Deutschland ausbauen:

- Menschenrechte im Regierungshandeln verankern;
- Menschenrechtsbeauftragte der Regierung stärken;
- Beschwerdeinstanzen stärken;
- parlamentarische Kontrolle und Initiative stärken;
- Dialog mit der Zivilgesellschaft ausbauen und intensivieren.

2. Den internationalen Menschenrechtsschutz stärken:

- Menschenrechtsinstitutionen im Vereinte-Nationen-System aufwerten;
- internationale Beschwerdeverfahren zu sozialen Menschenrechten und zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes einrichten.

3. Extraterritoriale Staatenpflichten erfüllen:

- Grund- und Menschenrechte bei Auslandseinsätzen schützen;
- Menschenrechtsansatz und Rechenschaftspflicht für internationalen Handel und Finanztransfers einführen;
- Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen stärken;
- Außenwirtschaftsförderung und öffentliches Beschaffungswesen an Menschenrechtsstandards binden.

4. Deutsche und europäische Politik an internationalen Menschenrechtsnormen ausrichten:

- Internationale Menschenrechtsabkommen vorbehaltlos ratifizieren und umfassend umsetzen;
- den Menschenrechtsschutz in Europa stärken;
- Menschenrechte in der Außenpolitik schützen und fördern;
- Menschenrechtsverteidiger/innen schützen und aufnehmen;
- Schutz sexueller Minderheiten weltweit voranbringen;
- das Völkerstrafgesetzbuch umsetzen.

5. Menschenrechte in Deutschland schützen und fördern:

- vor Diskriminierung schützen;
- Menschenrechte in der Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik als Maßstab nehmen und die Überwindung von Armut als Menschenrechtsanliegen wahrnehmen;
- Asylsuchende und Flüchtlinge aufnehmen;
- humanen Umgang mit Migrant*innen und Flüchtlingen ohne sicheren Aufenthaltsstatus gewährleisten;
- Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere sichern;
- Rechte der Flüchtlingskinder stärken;
- Opfer von Menschenhandel mit besseren Rechten ausstatten;
- Zwangsverheiratung bekämpfen und Opfer wirksam schützen;
- Einwanderung als Chance begreifen;
- Menschenrechte bei Freiheitsentzug wahren;
- Menschenrechtsbildung fördern.

6. Menschenrechte bei Terrorismusbekämpfung und in militärischen Auseinandersetzungen achten:

- Frauenrechte in Kriegs- und Krisengebieten garantieren;
- Aushöhlung des internationalen Menschenrechtsschutzes verhindern;
- Terrorismusbekämpfung in Deutschland nicht über Menschenrechte stellen;
- überwachungsfreie Räume erhalten und den unverletzlichen Kernbereich privater Lebensgestaltung schützen und anerkennen;
- heimliche Ermittlungen im Gefahrenvorfeld begrenzen;
- Vorratsdatenspeicherung stoppen und das Fernmeldegeheimnis wiederherstellen;
- zivile Krisenprävention fördern;
- Rüstungstransfers untersagen.

Die Überschriften der Kapitel des Katalogs veranschaulichen die Breite des Ansatzes der Menschenrechtsarbeit, den das Forum vertritt, und zeigen, dass das Thema der Menschenrechte sich an alle Politikbereiche richtet und gleichermaßen Außen- wie Innenpolitik betrifft.

Neben inhaltlichen Forderungen hat das FORUM MENSCHENRECHTE schon Mitte der 1990er-Jahre eine Reihe von Vorschlägen zur strukturellen Stärkung der Menschenrechtsarbeit durch Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft gemacht. Dazu zählte:

- die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses, „der der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschenrechte eine Grundlage aller Politikbereiche sind“;
- die Einrichtung des Amtes eines/er Menschenrechtsbeauftragten, der/die „für die Wahrung der Menschenrechte in allen Politikbereichen und ihre Koordinierung in der gesamten Bundesregierung zuständig ist“;
- die Schaffung eines „politisch unabhängigen und organisatorisch eigenständigen deutschen Menschenrechtsinstitutes“ zur Stärkung und Weiterentwicklung der Menschenrechte sowie zur Vernetzung der Menschenrechtsstrukturen in der Bundesrepublik.

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde das Amt eines Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt geschaffen. Auch in anderen Ministerien, wie beispielsweise dem Bundesministerium für Justiz, gibt es Beauftragte für Menschenrechte. Auch wenn die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Beauftragten nicht völlig den Vorstellungen des Forums entsprechen, wurden damit Menschenrechte als besondere Querschnittsaufgabe bis heute anerkannt. Angesichts der im Forderungskatalog veranschaulichten Breite der menschenrechtsrelevanten Themen sowie der immer schwierigeren Trennung von innen- und außenpolitischen Fragen, insbesondere im Bereich der Europapolitik, stellt sich allerdings die Frage, ob Menschenrechte nicht zentral – beispielsweise im Kanzleramt – koordiniert werden müssten.

Ebenfalls im Jahre 1998 wurde der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe gebildet. Der größte Erfolg einer beharrlichen Lobbyarbeit durch das FORUM MENSCHENRECHTE verbindet sich mit der Gründung eines unabhängigen Deutschen Instituts für Menschenrechte im Jahr 2000. Das Institut – so das Ziel der vom Forum vertretenen Konzeption – soll durch Beratung, Informationsaustausch, Informationsbereitstellung sowie Öffentlichkeitsarbeit einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte in Deutschland leisten und dabei die Arbeit von NGOs, Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik unterstützen und entlasten.

Die Beispiele zeigen, dass das FORUM MENSCHENRECHTE in Deutschland einige strukturelle Fortschritte im Menschenrechtsschutz maßgeblich angeregt hat. Dadurch ist es gelungen, zu vielen Anliegen neue Bündnis- bzw. Ansprechpartner für Menschenrechte – wie das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Menschenrechtsbeauftragten in der Regierung sowie die Parlamentarier des Menschenrechtsausschusses – zu gewinnen.

Darüber hinaus haben sich in den vergangenen mehr als 15 Jahren viele Gesprächskontakte und Anknüpfungspunkte für NGOs im politischen Raum entwickelt, die so vor Wien nicht denkbar waren. Die enge Zusam-

menarbeit zwischen dem FORUM MENSCHENRECHTE und dem Menschenrechtsstab des Auswärtigen Amtes, der/dem Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt sowie der deutschen Delegation in Genf vor und während der Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen in Genf sowie das jährliche Treffen mit dem Außenminister können dafür als Beispiele dienen. In vielen Fragen haben Mitglieder des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eng mit dem Forum zusammengearbeitet und Anliegen zu Menschenrechten aus dem Forum verstärkt.

Auch programmatisch wird den Menschenrechten in manchen Politikbereichen eine relativ hohe Bedeutung eingeräumt. In Politikkonzepten des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird dem Menschenrechtsschutz eine zentrale Bedeutung beigemessen. Dies schlug und schlägt sich allerdings nicht immer ausreichend in politischem Handeln nieder. Vor allem in der Gestaltung der bilateralen außenpolitischen Beziehungen klaffen Anspruch und Realität oft auseinander. Es ist zu begrüßen, dass die jetzige Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag ein klares Bekenntnis zu den Menschenrechten abgelegt hat. So heißt es im Vertrag: „Die Glaubwürdigkeit Deutschlands steht in direktem Zusammenhang mit dem konsequenten Eintreten für Menschenrechte in der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik“ (S. 125). Damit ist ein Maßstab genannt, an dem sich das Handeln dieser Regierung messen lassen muss.

Schwieriger gestaltet sich die Diskussion von Menschenrechtsthemen im Bereich der Innen- und Wirtschaftspolitik. So fanden in den vergangenen Jahren zwar regelmäßig Gespräche zwischen dem Außenminister sowie der Justizministerin und Vertretern des FORUM MENSCHENRECHTE statt, aber dementsprechende Treffen mit dem Innenminister zu Fragen des Einwanderungsrechts, des Ausländerschutzes oder zum Thema Sicherheit und Menschenrechte bzw. mit dem Wirtschaftsminister zu Fragen von Wirtschaft und Menschenrechten sind die Ausnahme oder stehen bis heute – auch unter der neuen Bundesregierung – noch aus.

3. Menschenrechte in der Defensive - derzeitige Herausforderungen für NGOs im Hinblick auf die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes

Schon in den Jahren nach Wien 1993 kam es zu starken Spannungen zwischen Ländern des Südens und des Nordens. Grund für viele Auseinandersetzungen in der damaligen Menschenrechtskommission war nicht nur die Frage des Rechts auf Entwicklung, zu dem die Länder des Westens jede mit möglichen finanziellen Konsequenzen verbundene Übereinkunft grundsätzlich ablehnten, sondern auch die faktische Blockade der in Wien 1993 anerkannten Gleichwertigkeit von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten durch die westliche Gruppe.

Mit dem 11. September 2001, dem Afghanistan-Krieg und schließlich dem völkerrechtswidrigen Krieg der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten im Irak 2003 hat sich in Deutschland, aber auch weltweit, endgültig ein menschenrechtspolitischer Klimawandel vollzogen, dessen langfristige Auswirkungen noch nicht abzusehen sind. Im Zeichen dieses Wandels ist es beispielsweise offen, wie die Zukunft des Internationalen Strafgerichtshofs aussieht, ob der VN-Menschenrechtsrat, der an die Stelle der VN-Menschenrechtskommission trat, zu einem wirkungsvolleren Instrument zum Schutz der Menschenrechte weiterentwickelt werden kann und ob es eine Chance dafür gibt, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte weiter zu konkretisieren und international wie national als gleichgewichtig neben bürgerlichen und politischen Rechten zu etablieren. Besonders schwerwiegend ist m. E. der grundsätzliche Vertrauensverlust in der Menschenrechtspolitik der westlichen Länder angesichts einer Supermacht und ihrer Verbündeten, die sich weder an internationalem Recht noch an eigenen historischen Idealen der Menschen- und Freiheitsrechte bei der Durchsetzung ihrer Interessen im Namen der Terrorismusbekämpfung orientiert. Im Windschatten dieser Politik haben Menschenrechtsverletzungen weltweit zugenommen, da Sanktionen weder gefürchtet noch moralisch ernst genommen werden müssen. Menschenrechtsverteidiger in Russland, Kolumbien, den Philippinen und in vielen anderen Ländern bekamen die Folgen dieses globalen Klimawandels zu Ungunsten der Menschenrechte unmittelbar zu spüren.

Diese Entwicklungen haben NGOs, die sich für Menschenrechte einsetzen, vor große Herausforderungen gestellt. Manches, wie beispielsweise das Folterverbot zu umgehen, scheint heute angesichts der Ereignisse in

Gefängnissen und Militäreinrichtungen in Irak, Guantánamo und Afghanistan möglich, obwohl es zumindest für Länder des Westens noch vor wenigen Jahren undenkbar schien. Auch die Gefahr einer zunehmenden Militarisierung der Außen- und Entwicklungspolitik ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Das FORUM MENSCHENRECHTE wird sich den genannten Herausforderungen stellen müssen und dort deutlich Einspruch erheben, wo Menschenrechtsstandards unter Berufung auf sicherheitspolitische Interessen schleichend ausgehöhlt zu werden drohen.

Solange diese Entwicklung von Ländern wie den USA ausgeht, die sich gleichzeitig als Vorreiter der Menschenrechte und ihrer weltweiten Durchsetzung verstehen, wird es kaum gelingen, Staaten für eine aktive Menschenrechtspolitik zu gewinnen, die dem Konzept der Menschenrechte grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen und gegenüberstehen. Es bleibt zu hoffen, dass mit dem Wechsel der Administration in den USA und dem Regierungsantritt von Barak Obama 2009 ein nachhaltiger Kurswechsel eingeleitet wird, der sich auch in praktischer Politik niederschlägt. Anzeichen dafür gibt es, aber wie schwierig die konkrete Umsetzung ist, zeigt sich schon darin, dass das Gefangenenlager auf Guantánamo – entgegen ursprünglicher Ankündigungen – bis heute nicht geschlossen worden ist.

Die Krise der Menschenrechte und ihrer Durchsetzung spiegelt sich ebenso in der Arbeit des UN-Menschenrechtsrates, die wie die Arbeit der früheren Kommission, die 2006 durch den Rat abgelöst wurde, als wenig glaubwürdig und wirksam wahrgenommen wird. Die mangelnde Glaubwürdigkeit westlicher Länder sowie das selbstbewusste und konzertierte Auftreten von Ländern im Rat, die dem Konzept der Menschenrechte kritisch bis ablehnend gegenüberstehen, haben die Arbeit des Rates in vielen Bereichen belastet und erschwert.

Im Jahr 2011, fünf Jahre nach Bestehen des Rates, muss gemäß dem Gründungsbeschluss die Arbeit des Rates ausgewertet werden. Mit der Ablösung der damaligen VN-Menschenrechtskommission durch den Rat haben sich die Mehrheitsverhältnisse zu Ungunsten westlicher Länder verschoben. Mit den neuen Mehrheitsverhältnissen im Rat sind die westlichen Länder mehr als zuvor in die Defensive geraten. Dies hat zuweilen eine gewisse Ratlosigkeit zur Folge, was die Strategie und Inhalte der Menschenrechtspolitik betrifft. Das gilt im Übrigen nicht nur für die Regierungen, sondern auch für NGOs, für die es zunehmend schwieriger geworden ist, ihre Anliegen in die Diskussionen des Rates einzubringen. Aus Sicht der NGOs bietet das neu eingeführte Instrument zur periodischen Auswertung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, die so genannte Universal Periodic Review, Chancen zur Weiterentwicklung. Die Unabhängigkeit der Sonderverfahren (u. a. Sonderberichterstatter) gilt es zu verteidigen bzw. wiederherzustellen. Darüber hinaus muss die Beteiligung von NGOs und Menschenrechtsverteidigern und -verteidigerinnen gesichert und in manchen Bereichen verbessert werden.

Im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrations- und Einigungsprozesses stehen NGOs vor weiteren neuen Herausforderungen hinsichtlich einer wirkungsvollen Lobbyarbeit für Menschenrechte in Deutschland und Europa. Das 1994 gegründete FORUM MENSCHENRECHTE war in seiner Arbeit weitgehend auf die damalige Bonner und seit 1999 Berliner Republik ausgerichtet. Es stellt sich die Frage, wie und ob es dem FORUM MENSCHENRECHTE gelingen wird, die Brüsseler und Straßburger Schaltstellen des Parlaments und der Kommission sowie die des Rates der Regierungschefs – erst Recht nach Inkrafttreten des Lissabon Vertrages im Dezember 2009 – angemessen in seiner Arbeit zu berücksichtigen. Zwar unterhalten einzelne, international vernetzte NGOs Büros in Brüssel, aber eine europaweit vernetzte Menschenrechtsszene existiert nicht einmal in Ansätzen. Dies hat seinen Grund u. a. auch darin, dass in anderen Ländern der Europäischen Union nach Wien 1993 kaum ähnliche Zusammenschlüsse wie das FORUM MENSCHENRECHTE entstanden sind.

Auch dem FORUM MENSCHENRECHTE sind durch die von den Mitgliedern gewählte Organisationsform als Forum – und nicht als Dachorganisation – in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten und Arbeitsweisen Grenzen gesetzt. Die Gründer und Gründerinnen des FORUM MENSCHENRECHTE beabsichtigten nicht die Einrichtung einer zentralen Geschäftsstelle mit eigenen hauptamtlichen Akteuren. Die weniger tagespolitisch als vielmehr mittel- und langfristig angelegte Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE wird bis heute maßgeblich durch die Mitgliedsorganisationen getragen, die im Plenum und den thematischen Arbeitsgruppen des Forums

vertreten sind. So hat der Erfolg der Arbeit des Forums auch seinen Preis. Schon heute gelingt es kaum, die neu gewonnenen Gesprächskontakte im Bereich von Parlament und Regierung zu pflegen und damit auch für die Grundüberzeugungen der Mitglieder wirkungsvoll einzutreten. Dieses Problem wird sich bei stärkerer Einbeziehung der Brüsseler Ebene noch deutlicher zeigen.

Auf der anderen Seite hat die gewählte Organisationsform als Forum von kleinen und großen NGOs zur Glaubwürdigkeit der Arbeit maßgeblich beigetragen. Viele der im Forum zusammengeschlossenen Gruppen arbeiten mit ehrenamtlichen Personen oder stehen in direktem Kontakt mit Opfern von Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtsverteidigern in allen Teilen der Welt. Die notwendige weitergehende Professionalisierung der Arbeitsformen in der Menschenrechtsarbeit birgt angesichts komplexer Entscheidungsebenen in Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen insofern auch Gefahren. Eine zentralistische Organisationsform, die das Forum nach außen handlungsfähiger machen würde, könnte auch eine Schwächung der einzelnen Mitglieder und deren Engagement zur Folge haben.

NGOs in Deutschland, die sich in der Menschenrechtsarbeit engagieren, haben im Anschluss an die Wiener Menschenrechtskonferenz nicht zuletzt durch die Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE maßgeblich dazu beigetragen, die Rolle der Zivilgesellschaft in der Diskussion um die Menschenrechte und in ihrer Durchsetzung zu stärken. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, den Angriff auf die Menschenrechte infolge des Antiterrorkrieges abzuwehren, die Unteilbarkeit und Universalität der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu behaupten, internationale Menschenrechtsstandards und Institutionen in einer globalisierten Welt mit abnehmendem Einfluss von staatlichen Akteuren und zunehmender Macht von Wirtschaftsunternehmen fortzuentwickeln und zu stärken sowie dazu beizutragen, dass der Menschenrechtsrat zu einem wirkungsvollen Instrument zum Schutz und zur Durchsetzung von Menschenrechten wird. Daneben wird es darum gehen, in Deutschland eine Menschenrechtspolitik einzufordern, die den Bereich des innenpolitischen Handelns genauso ernst nimmt wie den der außenpolitischen Beziehungen. Gerade gegenüber Ländern, die Menschenrechte eher als außenpolitisches Machtinstrument des Westens betrachten, wird man nur glaubwürdig argumentieren können, wenn Menschenrechte zu Fragen wie Asyl, Migration, Rassismus und Diskriminierung auch nach innen – in Deutschland wie Europa – als Priorität politischen Handelns wahrgenommen und geschützt werden.

Kapitel 3

FORUM MENSCHENRECHTE – Netzwerk deutscher Menschenrechtsorganisationen

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von inzwischen 51 deutschen Nichtregierungsorganisationen (darunter zwei mit Gaststatus; Stand: 2010), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen - weltweit, in bestimmten Weltregionen, einzelnen Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 gegründet.

Koordiniert wird die Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE durch einen bis zu 8-köpfigen Koordinierungskreis, der alle zwei Jahre durch die Mitglieder des Forums gewählt wird und dessen Zusammensetzung für die politische Bandbreite der Mitgliedsorganisationen repräsentativ ist. Das FORUM MENSCHENRECHTE hat eine Geschäftsstelle in Berlin.

1. Die Ziele des FORUM MENSCHENRECHTE

Die gemeinsame Arbeit dient vor allem folgenden Zielen:

- die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags auf nationaler und internationaler Ebene kritisch zu begleiten,
- gemeinsame Vorhaben zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit durchzuführen,
- Bewusstsein zu Fragen der Menschenrechte in der deutschen Öffentlichkeit bilden, dabei auch auf mögliche Menschenrechtsverletzungen in Deutschland hinzuweisen und auf ihre Lösung hinarbeiten,
- Informationen unter den Mitgliedsorganisationen zu menschenrechtsrelevanten Themen auszutauschen und
- lokale, regionale und nationaler NGOs bei den internationalen Aspekten ihrer Arbeit zu unterstützen und die internationale Vernetzung von NGOs zu fördern.

Innerhalb des Forums sind verschiedene Arbeitsgruppen dafür verantwortlich, gemeinsame Stellungnahmen und Materialien zu erarbeiten sowie Aktionen, öffentliche Veranstaltungen und Expertengespräche vorzubereiten.

Im Jahr 2010 bestehen folgende Arbeitsgruppen:

- Antirassismus
- Entwicklung und Wirtschaft
- Frauenrechte
- Innenpolitik
- Kinderrechte
- Menschenrechtsbildung
- UN-Menschenrechtsrat/Außenpolitik

2. Ein Beispiel aus der Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE

Eine Arbeitsgruppe „für alle“: die AG Menschenrechtsrat/Außenpolitik des Forums!

Der Menschenrechtsrat (MRR) der Vereinten Nationen (VN) ist das wichtigste internationale Gremium zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Er trat im Jahr 2006 erstmals zusammen und löste die bisher zuständige Menschenrechtskommission (MRK) der VN ab. Der aus 47 Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Rat tagt mindestens dreimal jährlich in Genf und befasst sich mit Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Mitgliedstaaten der VN sowie mit Fragen der Weiterentwicklung von Menschenrechtsstandards und

deren Implementierung. Bestandteil der Arbeit des Rates ist eine regelmäßige Auswertung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten durch die UPR (Universal Periodic Review).

Die Arbeitsgruppe des FORUM MENSCHENRECHTE plant und koordiniert alle Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Rat. Dazu gehört die Erstellung von Aide-Mémoires, die Mitgliedsorganisationen des Forums aufgrund ihrer besonderen Länder- oder Themenkenntnisse zu Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern und zu Querschnittsthemen, wie z. B. zu Kinderrechten, vorbereiten. Diese Aide-Mémoires fassen die Forderungen des Forums an die deutsche Delegation zusammen.

Im Vorfeld der Ratssitzungen finden regelmäßig Gespräche des Forums mit dem Bundesaußenminister, dem Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe sowie weiteren Mitgliedern der deutschen Delegation statt, bei denen die Forderungen des Forums zu verschiedenen Länder- und Themenschwerpunkten vorgebracht werden. Daneben führt die AG Veranstaltungen und Expertengespräche zu Themen des MRR in Deutschland und in Genf durch.

Seit 1998 entsendet das Forum einen Beobachter zur MRK bzw. seit 2006 zu den Sitzungen des MRR nach Genf. Er steht NGOs, Regierungsdelegationen, Parlamentariern und Journalisten als Ansprechpartner für das Forum zur Verfügung und erstellt im Anschluss an die Sitzungen des Rates einen Bericht. Dieser Bericht ist Grundlage für die Fortführung der Arbeit des Forums, wozu regelmäßig auch eine kritische Evaluierung der Positionen von Bundesregierung und Europäischer Union gehört.

3. Wer ist Mitglied im FORUM MENSCHENRECHTE?

1. ACAT-Deutschland e. V. – Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter
2. Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e. V. – Peace Brigades International
3. AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus
4. Amnesty International (AI) – Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
5. ATD – Vierte Welt in Deutschland e. V.
6. Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.
7. Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e. V. (BUMF)
8. Bundesweite AG psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. (BAfF)
9. Deutsche Gesellschaft e. V.
10. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN)
11. Deutsche Kommission Justitia et Pax
12. Deutsche UNESCO-Kommission e. V.
13. Deutscher Frauenrat e. V.
14. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
15. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.
16. European Center for Constitutional and Human Rights e. V. (ECCHR)
17. FIAN-Deutschland e. V.
18. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
19. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
20. Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen e. V. (GMS)
21. Germanwatch e. V.
22. Gesellschaft für bedrohte Völker e. V. (GfbV)
23. Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde e. V. (GBM)
24. Heinrich-Böll-Stiftung e. V.
25. Humanistische Union (HU)
26. Human Rights Watch
27. iaf e. V. – Verband binationaler Familien und Partnerschaften
28. Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF)
29. Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)
30. Internationale Liga für Menschenrechte (ILMR)

31. Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkriegs, Ärzte in sozialer Verantwortung e. V. (IPPNW)
32. Kindernothilfe e. V.
33. KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.
34. Kommission für Menschenrechte des Vereins der Richter und Staatsanwälte und des Anwaltvereins, Freiburg
35. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
36. Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e. V. (LSVD)
37. medica mondiale e. V.
38. missio – Internationales Katholisches Missionswerk e. V. Aachen
39. missio – Internationales Katholisches Missionswerk e. V. München
40. Missionszentrale der Franziskaner e. V.
41. Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland e. V.
42. Nürnberger Menschenrechtszentrum (NMRZ)
43. Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V.
44. Pax Christi – Internationale katholische Friedensbewegung
45. PRO ASYL e. V.
46. Reporter ohne Grenzen e. V.
47. TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e. V.
48. terre des hommes Deutschland e. V.
49. Vereinte Evangelische Mission (VEM)

Gäste:

- Deutsches Rotes Kreuz e. V.
- Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

4. Einzelne Publikationsbeispiele

„Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung“, 2. redaktionell aktualisierte Auflage, Februar 2010.

Broschüre: „Von der Gewalt zur Friedensökonomie“ – herausgegeben vom Ökumenischen Netz Zentralafrika und vom FORUM MENSCHENRECHTE, Juni 2007.

Die Publikationen sind auf der Internetseite des FORUM MENSCHENRECHTE als Download oder in der Geschäftsstelle in Berlin erhältlich. Auch zu Aktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit des FORUM MENSCHENRECHTE gibt die Internetseite Auskunft.

5. Ansprechpartnerin

Geschäftsstelle des FORUM MENSCHENRECHTE

Beate Ziegler

Haus der Demokratie und Menschenrechte

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Tel.: 030 4202-1771

Fax: 030 4202-1772

E-Mail: kontakt@forum-menschenrechte.de

www.forum-menschenrechte.de

Kapitel 4

Mitgliederorganisation des FORUM MENSCHENRECHTE

ACAT – Deutschland e. V.

Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter

Postfach 1114

59331 Lüdinghausen

Tel.: 02591 7533

Fax: 02591 70527

E-Mail: Acat.eV@t-online.de

Website: www.acat-deutschland.de; und Website des internationalen Verbandes FIACAT: www.fiacat.org

Ansprechpartner: August Rößner, Wolfgang Bentrup

Die ACAT – Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (Torture) – ist eine internationale christliche Menschenrechtsorganisation. In der ACAT engagieren sich Christen der verschiedenen Konfessionen gemeinsam für die Abschaffung der Folter. Wichtige Bausteine ihres Engagements sind Briefaktionen und das Gebet. Darüber hinaus engagieren sich die ACAT-Mitglieder für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe, in der Flüchtlingspolitik und setzen sich ein für die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Innen- und Außenpolitik. Die ACAT setzt sich gegen eine Aufweichung des absoluten Verbots der Folter und für die Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur so genannten Antifolterkonvention ein.

Die ACAT wurde 1984 in Lüdinghausen gegründet. Die Geschäftsstelle arbeitet in internationalen Zusammenhängen. Arbeitssprachen sind Deutsch, Französisch, Englisch und Spanisch. Die Finanzierung geschieht über Spenden und Mitgliedsbeiträge. Themen sind Fälle von individueller Verfolgung, Verhütung von Folter und anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Angesprochen werden sollen die allgemeine Öffentlichkeit und Christen an der Basis. Wer mitarbeiten will, kann als Mitglied verschiedene Aufgaben übernehmen. Die ACAT-Deutschland ist Mitglied der internationalen Vereinigung FIACAT, der inzwischen 30 nationale Vereinigungen in Europa, Afrika, Lateinamerika, Kanada und den Philippinen angehören.

Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e. V. – Peace Brigades International

AGDF e. V.

Endenicher Str. 41

53115 Bonn

Tel.: 0228 24999-0

Fax: 0228 24999-20

E-Mail: magdf@friedensdienst.de; astrid.hake@pbi-deutschland.de

Website: www.friedensdienste.de

Ansprechpartnerin: Astrid Hake

Die AGDF ist ein Zusammenschluss von zurzeit 35 Organisationen, die Freiwilligendienste und Workcamps anbieten und in der Bildungs- und Friedensarbeit aktiv sind. Ein weiterer Schwerpunkt sind Projekte und Qualifizierungsangebote in ziviler Konfliktbearbeitung. Sie hat das Ziel, jungen und auch älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, sich für einen Dienst für den Frieden zu engagieren. Die Mitglieder der AGDF – unter ihnen Aktion Sühnezeichen, EIRENE und landeskirchliche Stellen – sind gewaltfrei orientiert. Sie arbeiten im Rahmen der evangelischen Kirchen und über deren konfessionelle und geographische Grenzen hinaus in der weltweiten Ökumene. Die Friedensdienste der AGDF sind offen für alle Menschen. Die AGDF-Geschäftsstelle selbst bietet keine Programme an. Die Mitglieder der AGDF sind für ihre Programme, Freiwilligendienste sowie für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verantwortlich. Die AGDF ist u. a. Mitglied im Diakonischen Werk der Evangelischen

Kirche in Deutschland (EKD), der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (DEAE), im Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee und in der Zentralstelle für das Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen.

Arbeitsgebiete:

- Koordination von Organisationen für kurz- und langfristige Freiwilligendienste;
- Planung und Durchführung gemeinsamer Friedensprojekte der Mitglieder;
- Durchführung von Seminaren und Kursen zur Förderung des Dienstes für den Frieden;
- Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen, die sich der Förderung des Friedens widmen;
- Information über Notwendigkeit und Möglichkeit des Einsatzes für den Frieden.

AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus

Dr.-Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
53113 Bonn
Tel.: 0228 213061
Fax: 0228 262978
E-Mail: info@aktioncourage.de
Website: www.aktioncourage.org
Ansprechpartner: Dr. Gerd Pflaumer

Jede Form von Rassismus ist ein Angriff auf die Menschenwürde. Gewalttätige Übergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer bis hin zu Mord sind zum schrecklichen Alltag in Deutschland geworden. Neben Gewalt gibt es viele andere Formen alltäglicher Diskriminierung, sei es in Schule oder Beruf, im Dienstleistungsbereich, bei Behörden oder Polizei, in Politik und Medien, auf dem Wohnungsmarkt oder in der Freizeit. Rassismus beginnt dort, wo Neugierde von Angst besiegt wird.

In Deutschland leben heute Menschen unterschiedlichster Kulturen zusammen. Diese multikulturelle Gesellschaft bietet viele Vorteile und Anreize. Sie braucht als Fundament Respekt vor dem anderen.

AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus wurde 1992 von engagierten Bürgerinitiativen, Menschenrechtsgruppen, Vereinen und Einzelpersonen aus allen gesellschaftlichen Bereichen und politischen Lagern als eine Antwort auf den gewalttätigen Rassismus in Mölln, Solingen, Hoyerswerda und Rostock gegründet. Mit couragierten Aktionen wie dem Projekt "Nachbarn schützen Nachbarn" sollte eine Gegenbewegung zu gewalttätigem und offenem, aber auch unterschwelligem und alltäglichem Rassismus in Gang gebracht werden.

Im Laufe der Zeit wurden die Aktivitäten von AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus immer vielfältiger. Mit dem Ohr am „Puls der Zeit“ entstanden immer neue Projekte als Lösungsansätze für die von uns beobachteten gesellschaftlichen Probleme.

Die aktuellen Projekte von AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus:

- "Schule OHNE Rassismus – Schule MIT Courage" ist eines unserer ersten Projekte, bei dem Schüler unterstützt werden, sich an ihren Schulen kontinuierlich mit dem Thema Rassismus zu beschäftigen und verschiedenste Veranstaltungen durchzuführen. Bundesweit sind bereits rund 260 Schulen aufgrund ihrer Aktivitäten als "Schule ohne Rassismus" ausgezeichnet worden. Zur Unterstützung engagierter Schüler und Pädagogen wurden zahlreiche Arbeitsmaterialien erstellt.

- Die "Informations- und Kontaktstelle Migration (IKOM)" stellt den Trägern und Organisationen der Altenhilfe und Seniorenarbeit in der Bundesrepublik ein breit gefächertes Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebot zur Verfügung.
- "Vielfalt gestalten – Integration im Kindergarten" fördert die interkulturelle Erziehung in Kindertagesstätten. Die Erfahrungen in interkultureller Arbeit und Pädagogik im Elementarbereich werden ausgewertet. In Nordrhein-Westfalen entsteht das Infoportal „Vielfalt gestalten“. Außerdem wird konkrete Arbeit in Bonner Kindergärten geleistet. Unter Federführung des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften wird modellhaft in den Kindergärten das interkulturelle Profil weiterentwickelt.

AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus finanziert sich ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und projektbezogenen Fördermitteln und ist heute mehr denn je auf Unterstützung von außen angewiesen. AKTIONCOURAGE e. V. – SOS Rassismus ist Mitglied im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband und im FORUM MENSCHENRECHTE, im „Forum gegen Rassismus“ sowie im „Netz gegen Rassismus – für gleiche Rechte“, im Europäischen Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) und in der "Internationalen Föderation SOS Rassismus".

Amnesty International (AI) Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.

Heerstrasse 178
53111 Bonn
Tel.: 0228 98373-0
Fax: 0228 630036
E-Mail: ai-de@amnesty.de
Website: www.amnesty.de

Generalsekretariat
Postfach 580564
10414 Berlin
Tel.: 030 420248-0
Fax: 030 420248-630
Ansprechpartnerin: Monika Lücke (Generalsekretärin)

Das Sekretariat der deutschen Sektion von Amnesty International unterstützt die Arbeit der fast 600 Amnesty-Gruppen in Deutschland. Amnesty International ist eine weltweite, von Regierungen, politischen Parteien, Ideologien, Wirtschaftsinteressen und Religionen unabhängige Mitgliederorganisation. Die Organisation finanziert sich ausschließlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge.

Insbesondere arbeitet Amnesty International

- für die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen und die Bestrafung der Täter;
- gegen Folter, Todesstrafe, politischen Mord und das „Verschwindenlassen“ von Menschen;
- für die Freilassung aller gewaltlosen politischen Gefangenen, die aufgrund ihrer Herkunft, Hautfarbe, Sprache, Religion oder Überzeugung inhaftiert sind;
- für den Schutz und die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern;
- gegen Rassismus und Diskriminierung und für den Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden;
- für den Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten, für wirksame Kontrollen des Waffenhandels, für Konfliktprävention;
- für den Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt und Unterdrückung;
- für die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte;

- für die Weiterentwicklung des Internationalen Völkerrechts.

Zielgruppen sind die allgemeine und lokale Öffentlichkeit, Lehrer und Lehrerinnen, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen der Erwachsenenbildung, Politiker und Politikerinnen, Jugendliche, Frauengruppen, Juristen und Juristinnen, Journalisten und Journalistinnen, Mediziner und Medizinerinnen, die Polizei, Kirchen und Gewerkschaften. Die Mitarbeit an Aktionen ist auch für Nicht-Mitglieder möglich. Mitglieder sind in Amnesty-Gruppen oder als Einzelmitglieder aktiv. Zu den Aktionsformen zählen u. a. Fallarbeit, Kampagnen, Briefe gegen das Vergessen und Eilaktionen.

Arbeitsgebiete (Beispiel):

Eine Eilaktion: Jose Rodríguez (Name verändert), ein Rechtsanwalt, wurde in einem zentralamerikanischen Land verhaftet. Die Rechtsanwaltskammer dieses Landes telegraphierte die Nachricht an eine deutsche AI-Gruppe. Diese gab die Information telefonisch an das Internationale Sekretariat in London weiter. Eine internationale Aktion zur Freilassung des Anwalts wird gestartet. Noch am selben Tag erreichten Telexe, Faxe und E-Mails alle Sektionen der Organisation mit dem Aufruf zu Eilappellen. Binnen weniger Stunden trafen die ersten Protestschreiben in dem zentralamerikanischen Land ein. Ein Aktionsteilnehmer erfuhr später telefonisch von der Freilassung des Rechtsanwalts.

Publikationen:

- Amnesty-Journal, Das Magazin für die Menschenrechte (zweimonatlich)
- Jahresberichte von AI sowie Einzelberichte zu Staaten oder Themen
- Materialien zur Menschenrechtserziehung

ATD – Vierte Welt in Deutschland e. V.

Sekretariat c/o Angelika u. Wolfgang Otten
 Minnewitstr. 17
 81549 München
 Tel.: 089 6904911
 Fax: 089 69394308
 E-Mail: sekretariat@atd-viertewelt.de
 Website: www.atd-viertewelt.de; www.atd-quartmonde.org
 Ansprechpartnerin: Annelise Oeschger

Der Verein mit Sitz in München ist Mitglied der Internationalen Bewegung ATD Vierte Welt. Diese konfessionell und parteipolitisch unabhängige Familien- und Menschenrechtsbewegung befasst sich in fünf Kontinenten mit der Erforschung und Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Das Kürzel "ATD = All Together for Dignity" drückt den Grundgedanken dieser Bewegung aus: Armut und soziale Ausgrenzung stellen eine Verletzung der Menschenrechte und einen Angriff auf die unantastbare Würde eines jeden Menschen dar. Armut lässt sich nicht allein monetär überwinden; die betroffenen Menschen brauchen Respekt, Anerkennung ihrer Rechte und Potentiale sowie gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Wissen. Ihre Teilhabe an der Gestaltung des Zusammenlebens in der Gesellschaft muss nachhaltig gewährleistet werden. Alle Menschen sind zum Handeln aufgerufen.

Aktionsfelder von ATD Vierte Welt in Deutschland:

- Begleitung von Familien und Personen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden, damit sie neuen Mut fassen und ihr Leben wieder in den Griff bekommen, d. h. dort ansetzen, wo professionelle und monetäre Hilfe an Grenzen stößt;

- Vorbereitung und Durchführung des UNO-Welttages zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung (17. Oktober jeden Jahres) in Deutschland – ein kontinuierliches Bürgerprojekt, das 1987 in Paris von ATD Vierte Welt mit folgender Forderung initiiert wurde:
"Wo immer Menschen dazu verurteilt sind, im Elend zu leben, werden die Menschenrechte verletzt. Sich mit vereinten Kräften für ihre Achtung einzusetzen, ist heilige Pflicht" (Père Joseph Wresinski). Menschen dies- und jenseits des sozialen Grabens engagieren sich hier gemeinsam für eine neue Kultur der Begegnung – eine einzigartige Chance, Menschenrechte als Rechte für ALLE einzufordern, gegenseitige Vorbehalte abzubauen, Stärken der Ausgegrenzten und Vergessenen aufzuzeigen (Beispiel Asylproblematik!) und in der Öffentlichkeit Denkanstöße für ein friedliches Zusammenleben zu geben.
17. Oktober in Deutschland: Berlin, München, Leipzig u. a. (siehe auch internationale Website: www.oct17.org);
- Orte gründen, an denen Austausch von Wissen und Ideen zwischen Menschen dies- und jenseits der Armutsgrenze möglich ist. Erfahrungswissen aus dem Lebensbereich von sozial stark benachteiligten Personen und Familien bündeln und dokumentieren mit dem Ziel, diese Menschen in die Planung, Umsetzung und Auswertung von politischen Programmen zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung und in andere politische Maßnahmen und Berichterstattungen, die sie betreffen, partnerschaftlich einzubeziehen;
- Gesprächskreise organisieren mit Teilnehmern der sozialen Netzwerke von Bund, Land und Kommune zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung mit dem Ziel eines Runden Tisches, an den zu den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft auch die Menschen geholt werden, die von Armut und Ausgrenzung betroffen sind;
- Zusammenarbeit mit "Haus Neudorf", einer Familien-, Begegnungs- und Fortbildungsstätte in der Uckermark (in Kooperation mit der Internationalen Bewegung ATD Vierte Welt, genutzt als "Forum für Gemeinschaft in Europa" und anerkannte Einsatzstelle für den Europäischen Freiwilligendienst);
- Vermittlung von jungen Menschen in internationale Workcamps zum Erlernen sozialer Kompetenzen und handwerklicher Fähigkeiten, und mit Kindern und deren Familien, die von Armut und Ausgrenzung betroffen sind, in Ferienprojekte der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt;
- Kindern dies- und jenseits der Armutsgrenze zu Brieffreundschaften und Wissensaustausch verhelfen innerhalb der von ATD Vierte Welt gegründeten Kinderbewegung TAPORI (Kinderzeitungen, Internetaustausch, Tagungen auch für deutschsprachige Kinder);
- Mitwirkung an der internationalen Forschungsarbeit von ATD Vierte Welt zum Themenkreis Familienarmut / Geschichte von sozialer Benachteiligung und Ausgrenzung / Zusammenhänge zwischen Armut und Gesundheit sowie Armut und Gewalt;
- Öffentlichkeitsarbeit, Vorträge, Übersetzung und Veröffentlichung der Schriften, die innerhalb der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt entstehen;
- Teilnahme an Konferenzen zur Gewährleistung des permanenten Austausches und der Ausbildung innerhalb der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt;
- Vertretung der Internationalen Bewegung ATD Vierte Welt in Zusammenarbeit mit in Deutschland ansässigen anderen Gruppen, örtlichen, nationalen und internationalen Verantwortungsträgern sowie staatlichen und Nichtregierungsorganisationen;

Mit dem Sekretariat und Aktionszentrum in München sind einige Gruppen von ATD Vierte Welt in Hamburg, Berlin und Leipzig vernetzt, insbesondere das Projekt "Haus Neudorf" an der Nahtstelle zu Osteuropa nordöstlich von Berlin.

Publikationen (Beispiele in deutscher Sprache; siehe auch internationales Verzeichnis www.editionsquartmonde.org):

Schriften von Père Joseph Wresinski, Gründer von ATD Vierte Welt (1917-1988), erhältlich über das Sekretariat ATD Vierte Welt:

- "Die ärmsten Menschen zeigen, dass die Menschenrechte unteilbar sind";
- "Armut – eine Herausforderung für jede Familie";

- "Große Armut und wirtschaftliche und soziale Unsicherheit";
- Gutachten zum "Wresinski-Bericht", 1987;
- "Die Armen sind die Kirche";
- Père Joseph Wresinski – Stimme der Ärmsten;
- Selig ihr Armen – LIT Verlag Münster, 2005, ISBN 3-8258-8888-6;
- Dr. Marie-Rose Blunsch-Ackermann: "Joseph Wresinski – Wortführer der Ärmsten im theologischen Diskurs", Academic Press Fribourg, 2005, ISBN 3-7278-1535-3.

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.

Mozartstraße 9
 52064 Aachen
 Tel.: 0241 442-168
 Fax: 0241 442-505
 E-Mail: strohscheidt@misereor.de
 Website: www.misereor.de
 Ansprechpartnerin: Elisabeth Strohscheidt

MISEREOR ist das Hilfswerk der Katholischen Bischöfe für die Entwicklungszusammenarbeit. Menschenrechtsarbeit zieht sich seit der Gründung 1958 wie ein roter Faden durch die Arbeit MISEREORs. Die Geschäftsstelle arbeitet mit Partnerorganisationen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa zusammen; ebenso mit kirchlichen Institutionen, Nicht-Regierungsorganisationen, Eine-Welt- sowie Solidaritätsgruppen in Deutschland. Arbeitssprachen sind Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch. Spenden von Einzelpersonen und Organisationen, Zuschüsse der katholischen Kirche sowie der Bundesregierung finanzieren die Arbeit. MISEREOR setzt sich für die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein. Fragen staatlicher wie privatwirtschaftlicher Verantwortung spielen für uns eine wichtige Rolle in unserer Menschenrechtsarbeit.

Die thematischen Schwerpunkte der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit wechseln jährlich. Angesprochen werden neben der allgemeinen Öffentlichkeit, Lehrer und Lehrerinnen, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen der Erwachsenenbildung, Kinder und Jugendliche sowie Politiker und Politikerinnen und Entscheidungsträger in Ministerien und gesellschaftlich bedeutsamen Verbänden. Die Arbeit kann durch finanzielle Unterstützung der Projektarbeit, entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Rahmen der jährlichen Fastenaktion und durch Beteiligung an Kampagnen mitgetragen werden.

Beispiele der Arbeit:

- Förderung von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten in den Ländern des Südens im Rahmen der Projektunterstützung;
- Förderung von Menschenrechtsorganisationen im Süden sowie der Menschenrechtsarbeit einzelner Nichtregierungsorganisationen im Norden zu Gunsten bedrohter Bevölkerungsgruppen/Partnerorganisationen;
- Intervention zu Gunsten von Menschenrechtsverletzungen betroffener oder bedrohter Partner;
- Beiträge zur Menschenrechtserziehung im Kontext entwicklungspolitischer Bildungsarbeit;
- Lobby- und Advocacy-Arbeit im Norden zu den jeweiligen Schwerpunkten unserer Menschenrechtsarbeit;
- Kampagnen (z. B. zu Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie; vgl. www.fairspielt.de).

Publikationen:

Bücher, didaktische Materialien, AV-Medien zu verschiedenen Aspekten der Entwicklungsproblematik (u. a.

Menschenrechtsfragen) werden regelmäßig publiziert (kostenloser Katalog kann angefordert werden). Die Zeitschrift "Misereor aktuell" erscheint viermal jährlich.

Neuere Veröffentlichungen:

- Alles was Menschen Recht ist (ca. 20 Seiten, A7-Format, April 2006);
- Orientierungsrahmen Menschenrechte (50 Seiten, Diskussionspapier zum Menschenrechtsansatz in der Arbeit Misereors, April 2006);
- Themenseite Menschenrechte unter: <http://www.misereor.de>.

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e. V. (BUMF)

Geschäftsstelle München

Nymphenburger Str. 47

80335 München

Tel.: 089 202440-13

Fax: 089 202440-15

E-Mail: info@b-umf.de

Website: www.b-umf.de

Ansprechpartner: Thomas Berthold, Niels Espenhorst

Wir sind:

- am 3. Oktober 1998 in Hamburg gegründet worden;
- ein Verband für Fachkräfte, Institutionen, Vereine und Interessierte in der Arbeit mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen;
- die Interessensvertretung für Fachkräfte und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge;
- Ansprechpartner im politischen Bereich bei Problemen junger Flüchtlinge;
- bundesweit tätig und Kooperationspartner von "Separated children in Europe".

Unsere Ziele sind:

- die Verbesserung der Rahmenbedingungen für alleinreisende minderjährige Flüchtlinge;
- die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention in nationales Recht;
- die Förderung des fachlichen Austausches;
- die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Problematik junger Flüchtlinge durch Presse- und Aufklärungsarbeit;
- die fachliche Förderung der Arbeit mit jungen Flüchtlingen.

Wir bieten:

- fachliche Unterstützung von Einzelpersonen, Initiativen und Projekten;
- eine Plattform, die Forderungen zur rechtlichen und sozialen Verbesserung der Lebenssituation von jungen Flüchtlingen gegenüber Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung bündelt und kommuniziert;
- fachlichen Austausch;
- Fortbildungsveranstaltungen;
- Publikationen zu rechtlichen, pädagogischen und politischen Fragen;
- die Vermittlung von Ansprechpersonen sowie Experten und Expertinnen.

Mitglied des Bundesfachverbandes UMF mit Stimmrecht können alle natürlichen und juristischen Personen werden, die in der Betreuung von UMF haupt- oder ehrenamtlich tätig sind.

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V. (BAfF)

Paulsenstraße 55-56

12163 Berlin

Tel.: 030 3232933

Fax: 030 3248575

E-Mail: info@baff-zentren.org

Website: www.baff-zentren.org; www.baff-forum.org

Ansprechpartnerinnen: Elise Bittenbinder (Kordinatorin), Katarina Rafailovic (Projektleiterin)

Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer ist der Dachverband für die psychosozialen Zentren, die mit Flüchtlingen und Folteropfern arbeiten:

- Psychotherapie;
- sozialarbeiterische und pädagogische Verfahren;
- Krisenintervention;
- medizinische und körpertherapeutische Verfahren;
- medizinische und psychologische Diagnostik;
- lebenspraktische Unterstützung;
- Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstorganisation der Betroffenen.

Ziele der BAfF sind:

- Förderung der Vernetzung und Kooperation der nationalen und internationalen Zentren;
- Förderung des fachlichen Austauschs von Erfahrung, Wissen und Informationen unter den Zentren auf nationaler und internationaler Ebene;
- Anregung von wissenschaftlicher Forschung zu Fragen der Folgen von organisierter Gewalt auf den Menschen und der Entwicklung von Methoden zu ihrer ganzheitlichen Behandlung;
- Öffentlichkeitsarbeit und Agency für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und deren Lebensbedingungen im Exil;
- Entwicklung von ethischen und professionellen Standards für eine angemessene Behandlung von traumatisierten Flüchtlingen und Opfern organisierter Gewalt;
- Lobbyarbeit: Vertretung der gemeinsamen Anliegen der Zentren gegenüber der Öffentlichkeit und den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung auf regionaler Ebene, bundesweit und international;
- Zusammenarbeit mit allen öffentlichen Interessensvertretern und Verantwortungsträgern im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen und Opfern organisierter Gewalt.

Die Maßnahmen und Aktivitäten sind u. a.:

- Organisation von Fachtagungen (mindestens einmal jährlich, zuletzt vom 19. bis 21. November 2006 in Köln: "ZwischenKulturen – Neue Lebenskonzepte als Herausforderung für die Traumatherapie mit Flüchtlingen");
- Öffentlichkeitsarbeit und Vertretung der Interessen der Mitgliedszentren durch Vernetzung und Diskussion mit Vertretern und Vertreterinnen anderer Organisationen, niedergelassenen Ärzten und Ärztinnen, Psychologen und Psychologinnen, Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen sowie Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft;

- europäische Vernetzung durch aktive Teilnahme in der Steuerungsgruppe des Europäischen Netzwerks (Network of European Treatment and Rehabilitation Centres for Victims of Torture and Human Rights Violations);
- Vermittlung und Weitergabe von Expertisen für Heilberufler und Heilberuflerinnen und andere Professionen, die mit Flüchtlingen arbeiten, durch Vorträge, Beiträge auf Konferenzen, Fortbildung, Weiterbildung, Stellungnahmen etc.;
- Entwicklung und Verbreitung von ethischen und professionellen Standards für eine angemessene Behandlung und Untersuchung von Flüchtlingen (auch im Zusammenhang mit den neuen EU-Richtlinien).

Publikationen:

- BAfF e. V. (Hrsg.) (2003): Richtlinien für die psychologische und medizinische Untersuchung von traumatisierten Flüchtlingen und Folteropfern, 4. Auflage, Bonn : Deutscher Psychologen Verlag.
- BAFF e. V. (Hrsg.) (2005): Begutachtung traumatisierter Flüchtlinge – Eine kritische Reflexion der Praxis, Karlsruhe : Von Loeper Literatur Verlag.

Deutsche Gesellschaft e. V.

Voßstraße 22

10117 Berlin

Tel. 030 88412-141

Fax: 030 88412-223

E-Mail : dg@deutsche-gesellschaft-ev.de

Website: www.deutsche-gesellschaft-ev.de

Ansprechpartner: Andreas H. Apelt

Die Deutsche Gesellschaft e. V. wurde im Januar 1990 als erste überparteiliche gesamtdeutsche Vereinigung gegründet. Mit über 250 Veranstaltungen jährlich gehört die Deutsche Gesellschaft e. V. zu den aktivsten überparteilichen Bildungseinrichtungen zu allen Fragen der Politik, Kultur und Gesellschaft in Deutschland. Ihr Engagement ist inzwischen in mehr als 15 Staaten Europas geschätzt.

In Foren, Gesprächskreisen, Seminaren, Konferenzen, auf Studienreisen oder bei Austauschprogrammen bietet die Deutsche Gesellschaft e. V. interessierten Bürgern die Möglichkeit zum offenen Diskurs über aktuelle gesellschaftspolitische Themen.

Die Arbeit des gemeinnützigen Vereins gliedert sich in drei Bereiche:

- Politische Bildung;
- Kulturelle Bildung und Pflege kulturhistorischen Erbes;
- Europapolitische Bildung (Europäische Informationszentren in Berlin, Stralsund und Potsdam).

Neben der Zentrale im Mosse-Palais in Berlin-Mitte sind regionale Bildungswerke tätig.

Zu den Gründungsmitgliedern des im Januar 1990 gegründeten gesamtdeutschen Vereins zählten: Willy Brandt, Lothar de Maizière, Heiner Müller, Armin Müller-Stahl, Jens Reich, Johannes Rau und Martin Walser. Zu den Kuratoriumsmitgliedern zählen heute u. a. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel; Wolfgang Thierse, Bundestagsvizepräsident; Günther de Bruyn; Egon Bahr, Bundesminister a. D.; Dr. Christian Schwarz-Schilling, Bundesminister a. D.; Friedrich Schorlemmer sowie zahlreiche Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Kultur.

Seit 2005 vergibt die Deutsche Gesellschaft e. V. jährlich einen „Preis für Verdienste um die deutsche und europäische Verständigung“.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN)

Zimmerstraße 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 259375-0

Fax: 030 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Website: www.dgvn.de

Ansprechpartnerin: Dr. Beate Wagner

Die DGVN, 1952 als eingetragener Verein gegründet und 1966 als Vollmitglied in den Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) aufgenommen, leistet Informations- und Bildungsarbeit über die Aktivitäten der Vereinten Nationen sowie Lobbyarbeit für die Werte und Ziele der Vereinten Nationen. Die DGVN setzt sich für eine pro-aktive deutsche VN-Politik ein. Sie will zugleich umfassend das Interesse für internationale Beziehungen wecken sowie das Verständnis für die aktuellen Vorgänge in der Außen-, Entwicklungs-, Kultur- und Weltwirtschaftspolitik fördern.

Besonders im Fokus steht zurzeit die Strukturreform der VN. Die DGVN setzt sich im Zuge der Reformen für eine Stärkung der VN-Menschenrechtsschutzmechanismen ein. Der VN-Menschenrechtsrat kann ein Fortschritt gegenüber der bisher bestehenden VN-Menschenrechtskommission sein, wenn die Modalitäten der Arbeit im Sinne einer Stärkung des Menschenrechtsschutzes ausgestaltet werden. Die Vertragsorgane der Menschenrechtspakte sind oft zu schwach ausgestattet, um effektiv die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen durchsetzen zu können. Auch hier setzt sich die DGVN für eine Stärkung ein, ebenso für die Wahrung der Unabhängigkeit des Hochkommissariats für Menschenrechte.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit ist der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) zur Ahndung schwerster Menschenrechtsverletzungen weltweit. Daneben thematisiert die DGVN die Verantwortung transnationaler Unternehmen im Bereich des Menschenrechtsschutzes und die Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards sowie die Rolle von Unternehmen bei der Konfliktprävention. Die in der VN-Menschenrechtskommission begonnene Diskussion über VN-Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen will die DGVN deshalb offen und transparent weiterführen. Die DGVN gibt seit über zehn Jahren den „Bericht zur menschlichen Entwicklung“ im Rahmen des Entwicklungsprogramms der VN heraus. Zudem wirbt sie für das Verständnis einer menschlichen Entwicklung, das auf den Menschenrechten basiert.

Die DGVN ist überparteilich und unabhängig; der Bundesverband gliedert sich in vier Landesverbände und weitere Regionalgruppen. Die Förderung der Menschenrechte als eine der Hauptarbeitsbereiche der VN thematisiert die Gesellschaft durch Veranstaltungen wie Pressegespräche, Tagungen und Seminare oder durch Publikationen. Dabei stehen die entsprechenden Aktivitäten innerhalb des VN-Systems im Mittelpunkt, die bei der DGVN von Fachleuten aus dem VN-System, Wissenschaftlern, Diplomaten, Parlamentariern und weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen diskutiert und der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Zielgruppen der Arbeit der DGVN sind die allgemeine Öffentlichkeit, Medien, Politik und Verwaltung, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen der Erwachsenenbildung sowie Studenten und Studentinnen. Die DGVN bietet für Jugendliche und Studierende die Möglichkeit, als Jugenddelegierte zur VN-Generalversammlung nach New York zu fahren, um dort internationale Politik hautnah miterleben zu können. Zurzeit sind etwa 1.200 natürliche und juristische Personen Mitglied der DGVN.

Publikationen (Auswahl):

- unter www.dgvn.de/publikationen.html;
- Zeitschrift Vereinte Nationen (zweimonatlich);
- DGVN-Texte (Beispiele): Nr. 42: Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz; Nr. 48: Menschenrechtsverletzungen – Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis;
- CD: Hüfner, Klaus (2005, 4. Aufl.): How to file complaints on Human Rights violations – A manual for individuals and NGOs;
- Bericht über die menschliche Entwicklung 2005;
- VN-Basisinformationen;
- Der Internationale Strafgerichtshof (ISSN-1614-5453).

Deutsche Kommission Justitia et Pax

Kaiserstraße 161

53113 Bonn

Tel.: 0228 103-217/-348

Fax: 0228 103-318

E-Mail: D.Bogner@dbk.de

Website: www.justitia-et-pax.de

Ansprechpartner: Dr. Daniel Legutke

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax versteht sich als "Runder Tisch" katholischer Einrichtungen und Organisationen, die in internationaler Ausrichtung mit Fragen von Entwicklungspolitik, Friedensarbeit und Menschenrechten befasst sind. Die Bearbeitung der menschenrechtlichen Themen ist deshalb in einem umfassenden Kontext verankert. Träger der Deutschen Kommission Justitia et Pax sind die katholische Deutsche Bischofskonferenz und das Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK). Der Kommission gehören mehrere Bischöfe, Vertreter des ZdK, leitende Mitarbeiter der Deutschen Bischofskonferenz, aus den Hilfswerken und Verbänden sowie schließlich Experten für internationale Politik an. Justitia et Pax führt einen kontinuierlichen Dialog mit Parlament, Regierung, Parteien und gesellschaftlichen Kräften zu den bearbeiteten Schwerpunktthemen. Ebenso werden Konzepte zur Umsetzung der Anliegen in den eigenen kirchlichen Tätigkeitsfeldern entwickelt. Justitia et Pax existiert weltweit: Die deutsche Arbeit kann von den Tätigkeiten anderer Länderkommissionen profitieren oder mit diesen kooperieren.

Publikationen (Auswahl):

- Versöhnung zwischen Ost und West? Möglichkeiten und Bedingungen christlichen Versöhnungshandelns;
- Udo Marquardt: Miteinander leben. Christen und Muslime in der Bundesrepublik Deutschland;
- Vergewaltigt – Verschwunden – Versöhnt. Versöhnung mit dem Leben angesichts von Menschenrechtsverletzungen an Frauen in Friedens- und Kriegszeiten;
- Peter von Wogau: Wege aus der Gewalt, Exposure- und Dialogprogramm "Solidarität im Einsatz gegen Gewalt an Frauen" (Brasilien);
- Marie-Christine Zauzich: Bevölkerungspolitik und Menschenrechte. Journalistische Untersuchung zur Situation in Peru;
- Daniel Bogner / Stefan Herbst: Man hört nichts mehr von Unrecht in deinem Land. Zur Menschenrechtsarbeit der katholischen Kirche;
- Geschlechtergerechtigkeit und weltkirchliches Handeln. Ein Impulspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax;

- Religion und Demokratie. Muslimische und christliche Perspektiven. Dokumentation zu einem interreligiösen Besuchs- und Dialogprogramm mit Gästen aus Indonesien;
- Erinnerung, Wahrheit, Gerechtigkeit. Empfehlungen zum Umgang mit belasteter Vergangenheit.

Aufgabenschwerpunkte der Menschenrechtsarbeit:

- Fortentwicklung der kirchlichen Instrumente und Konzepte für Menschenrechtsarbeit;
- Vernetzung der im Menschenrechtsbereich tätigen kirchlichen Akteure;
- Politikdialog zu menschenrechtlichen Einzelthemen und strukturellen Rahmenbedingungen menschenrechtsrelevanter Politikfelder;
- Interventionen bei Menschenrechtsverletzungen im Einzelfall.

Deutsche UNESCO-Kommission e. V.

Colmantstraße 15

53115 Bonn

Tel.: 0228 60497-0

Fax: 0228 60497-30

E-Mail: sekretariat@unesco.de

Website: www.unesco.de

Ansprechpartner: Dr. Lutz Möller

Die UNESCO ist die für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation zuständige Organisation der Vereinten Nationen. Sie wurde 1945 gegründet; im Jahr 2008 hatte sie 193 Mitgliedsstaaten. Sie hat das Ziel, Frieden und Sicherheit zwischen den Völkern zu schaffen, durch internationale Zusammenarbeit in ihren Mandatsbereichen. Sie hat eine Reihe wegweisender Völkerrechtsinstrumente verabschiedet, unter anderem die Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen. Die UNESCO verfügt über ein eigenes Individualbeschwerdeverfahren bei Verletzungen von Menschenrechten ihres Mandatsbereichs.

Die Deutsche UNESCO-Kommission wirkt als Bindeglied zwischen UNESCO, Staat, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Sie koordiniert die Mitwirkung Deutschlands in allen Arbeitsbereichen der UNESCO und berät die Regierung in allen UNESCO-Angelegenheiten. Die Förderung der Menschenrechte ist ein zentrales Thema der UNESCO. Schwerpunkte sind das Recht auf Bildung, kulturelle Rechte, Rechte von Kindern, Frauen und Minderheiten. Die UNESCO tritt engagiert ein gegen Rassismus, Diskriminierung und Intoleranz; sie fördert die Menschenrechtsbildung, die Forschung zu den Menschenrechten und sie untersucht die Möglichkeit von neuen weltweiten Menschenrechtsinstrumenten. Die Deutsche UNESCO-Kommission begleitet die Umsetzung dieser Programme auf nationaler Ebene. Zielgruppen sind neben internationalen Partnern in Deutschland vornehmlich die Politik, Multiplikatoren und Entscheidungsträger sowie in der allgemeinen Öffentlichkeit insbesondere Lehrer und Jugendliche, vor allem an den knapp 200 UNESCO-Projektschulen in Deutschland.

Beispielprojekte der Deutschen UNESCO-Kommission:

- "Claiming Human Rights": Informationsportal www.claiminghumanrights.org für den afrikanischen Kontinent über Individualbeschwerdeverfahren, in englischer und französischer Sprache (gemeinsames Projekt mit der Französischen UNESCO-Kommission, seit Dezember 2008); die Website basiert auf dem fortlaufenden Projekt "How to File Complaints on Human Rights Violations", einem Führer zu den Individualbeschwerdeverfahren in mehr als zehn Sprachen, z. B. www.unesco.de/c_humanrights (Griechisch und Türkisch 1998, Russisch in zweiter erweiterter Auflage 2003, Bulgarisch in zweiter Ausgabe 2002, Georgisch 2002, Armenisch und Arabisch 2003, Moldauisch 2005, Hebräisch 2009);
- Buch "UNESCO und Menschenrechte";

- Mitwirkung im Weltaktionsprogramm für Menschenrechtsbildung, u. a. Veranstaltung von Fachgesprächen mit Kultusministerien;
 - Mitveranstalter des Menschenrechts-Filmpreises (www.menschenrechts-filmpreis.de) und Organisator von Sonderschauen der Siegerfilme, z. B. 2008 in Berlin und Bonn;
 - Projektstage und Seminare zu Menschenrechten, Frieden, Toleranz und interkultureller Begegnung der UNESCO-Projektschulen (www.ups-schulen.de);
 - Resolution der 68. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission vom 13. Juni 2008 zum 60-jährigen Bestehen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte;
- * Unterstützung der UNESCO-Städtekoalition gegen Rassismus.

Ausführliche Informationen:

Publikationen:

- Aktuelle Liste: www.unesco.de/publikationen.htm;
- Zeitschriften: "UNESCO heute", halbjährlich, "Forum", vierteljährlich.

Deutscher Frauenrat e. V.

Axel-Springer-Straße 54a
10117 Berlin

Tel.: 030 204569-0

Fax: 030 204569-44

E-Mail: kontakt@frauenrat.de

Website: www.frauenrat.de

Ansprechpartnerin: Henny Engels (Geschäftsführerin)

Der DEUTSCHE FRAUENRAT ist eine Bundesvereinigung von über 50 Frauenorganisationen mit rund elf Millionen Einzelmitgliedern. Als freiwilliger Zusammenschluss bundesweiter Frauengruppierungen vertritt er die Interessen der Frauen auf bundespolitischer, europäischer und internationaler Ebene. Unsere Mitglieder kommen aus den unterschiedlichsten Zusammenschlüssen – von konfessionellen und berufsorientierten Verbänden über Frauengruppen der politischen Parteien, den Gewerkschaften bis hin zu überkonfessionell und überparteilich arbeitenden Organisationen.

Frauenrechte sind Menschenrechte: Ein wesentliches Anliegen des DEUTSCHEN FRAUENRATES ist die Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen: Vom Recht auf selbstbestimmte Wahl der Lebensform bis zum Recht auf Gewaltfreiheit – die Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen sind unzählbar. Der Frauenrat tritt nicht nur für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen in ihren Heimatländern ein, sondern macht sich auch stark für Frauen in Migrationsprozessen, besonders für die Rechte von Asylbewerberinnen sowie für Opfer von Menschenhandel.

Auf Bundesebene setzt sich der DEUTSCHE FRAUENRAT insbesondere für das Menschenrecht auf existenzsichernde Erwerbsarbeit von Frauen ein und sieht darin eine der wesentlichen Voraussetzungen für Selbstbestimmtheit und für die Möglichkeit, sich aus Gewaltsituationen zu befreien.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT gibt alle zwei Monate die Publikation "FrauenRat" heraus. Inhalte und Positionen können auch nachgelesen werden unter: www.frauenrat.de.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Bundesvorstand

Postfach 110372

10833 Berlin

Tel.: 030 24060-763

Fax: 030 24060-408

E-Mail: internationales@dgb.de

Website: www.dgb.de

Ansprechpartner: Bianca Kühl / Frank Zach (Abteilung Internationale Gewerkschaftsarbeit)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) ist der Dachverband von acht Mitgliedsgewerkschaften. Er steht für eine solidarische Gesellschaft. Er ist die Stimme der Gewerkschaften gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, Parteien und Verbänden in Bund, Ländern und Gemeinden. Er koordiniert die gewerkschaftlichen Aktivitäten.

Seit seiner Gründung 1949 ist er dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft verpflichtet. Er ist - wie seine Mitgliedsgewerkschaften - pluralistisch und unabhängig, aber keineswegs politisch neutral. Er bezieht Position im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist für Gewerkschaften eine Verpflichtung. In vielen Teilen der Welt sind Ausbeutung und Unterdrückung der Menschenrechte nach wie vor an der Tagesordnung. Die Freiheit, sich zu Gewerkschaften zu vereinigen, das Recht auf Tarifverhandlungen, das Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politischer Überzeugung, Nationalität oder sozialer Herkunft sind für den DGB Menschenrechte, die es global zu verteidigen gilt. Der DGB ist Mitglied im Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB), in dem sich demokratische Gewerkschaftsbünde aus 155 Staaten zusammengeschlossen haben. Der IGB bildet ein weltweites Netzwerk aus über 312 Organisationen, die gemeinsam für eine soziale Gestaltung der Globalisierung kämpfen.

Der DGB vertritt bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die Interessen der deutschen Beschäftigten und wirkt an der Gestaltung internationaler sozialer Standards mit. Durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt soll die ILO, als UN-Organisation, zur sozialen Ausrichtung der Globalisierung beitragen. Diese Sozialstandards sollen die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte konkretisieren.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.

Referat Menschenrechte

Postfach 101142

70010 Stuttgart

Tel.: 0711 2159-743

Fax: 0711 2159-368

E-Mail: m.windfuhr@diakonie-human-rights.org

Ansprechpartner: Michael Windfuhr, Referatsleiter

Im Diakonischen Werk der EKD arbeiten evangelische Landes- und Freikirchen und über 100 Fachverbände in allen Feldern kirchlicher Sozialarbeit in Deutschland zusammen. Das 1977 mit dem Auftrag eingerichtete Referat Menschenrechte, in Einzelfällen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen unterstützend tätig zu werden, bearbeitet übergreifende Menschenrechtsthemen und fördert Initiativen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in ausgewählten Ländern. Außerdem wird die Weiterentwicklung der Strukturen des Menschenrechtsschutzes auf nationaler wie internationaler Ebene unterstützt. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen neben der allge-

meinen Servicefunktion der Menschenrechtsfachstelle für die gesamte Diakonie und „Brot für die Welt“ vier Schwerpunktthemen, die für die Arbeit der kommenden Jahre von großer Bedeutung sein werden:

1. Schutz von Menschenrechtsverteidigern und Menschenrechtsverteidigerinnen

Internationale Lobbyarbeit ist zur Rückerlangung der Sicherheit von akut bedrohten Menschenrechtsverteidigern oftmals eine entscheidende Komponente. Zentrale Idee und Anliegen der Arbeit des Referats ist es, den Schutz von Menschenrechtsverteidigern sowohl von bürgerlichen und politischen wie auch von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten vor allem in den regionalen Menschenrechtsschutzsystemen zu stärken, d. h. Partner zu befähigen, geeignete Fälle im afrikanischen, europäischen und interamerikanischen Menschenrechtssystem voranzubringen. Eilaktionen zu ausgewählten Fällen komplementieren den Ansatz.

2. Überwindung von Gewalt und Durchsetzung von Menschenrechten im Kontext von Gewaltökonomien und sich zuspitzender Ressourcenkonflikte

Im schwierigen Umfeld von Situationen, in denen Staatlichkeit nur noch in Fragmenten funktioniert, ist es notwendig, über menschenrechtliche Antworten nachzudenken und Möglichkeiten der Arbeit für Betroffene aufzuzeigen. Die Arbeit des Referats konzentriert sich auf Situationen von sich zuspitzenden Ressourcenkonflikten und versucht, Partnerorganisationen in ihrer Arbeit zu unterstützen, auf dem Weg Demokratisierung von unten sowie Dokumentations- und Monitoringkapazitäten aufzubauen. Gleichzeitig wird zu ausgewählten Themen auf internationaler Ebene versucht, Regelwerke mitzuentwickeln, die helfen können, relevante Akteure in diesen Ländern Menschenrechtsstandards zu unterwerfen.

3. Menschenrechtsschutz und Armutsbekämpfung

Die Arbeit zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechten) ist unter dem Leitmotiv Menschenrechtsschutz und Armutsbekämpfung zusammengefasst. Sie konzentriert sich zunächst auf zwei Artikel des Paktes über Rechte des WSK-Rechtskatalogs, da beide für besonders arme Bevölkerungsgruppen von enormer Bedeutung sind: das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (umfasst Nahrung, Wasser, Wohnen) und das Recht auf soziale Sicherheit. Im Zentrum steht die Förderung von Dokumentationssystemen für Verletzungen der WSK-Rechte. Die Arbeit umfasst auch die Weiterentwicklung der begonnenen Kooperationsarbeit mit anderen Akteuren zu extraterritorialen Staatenpflichten (auch Pflichten anderer Akteure) und zur Budgetierung der Kosten der Umsetzung von WSK-Rechten.

4. Bekämpfung der Straflosigkeit

Im Mittelpunkt des Themas steht die Arbeit zur Dokumentation von gravierenden Menschenrechtsverletzungen (Exhumierungen etc.) und, im Rahmen von ausgewählten Fällen, die gerichtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen. Zukünftig sollen zwei weitere Themen aufgegriffen werden: der Zusammenhang von Armut und Straflosigkeit, d. h. der kaum vorhandene Zugang besonders armer Gruppen zu formellen Gerichten, die Tatsache, dass diese selten für Arme entscheiden sowie die fehlende Justiz in fast rechtsfreien Räumen bei "failings states".

European Center for Constitutional and Human Rights e. V. (ECCHR)

Zossener Straße 55-58, Aufgang D

10961 Berlin

Tel.: 030 400485-90

Fax: 030 400485-92

E-Mail: info@ecchr.eu

Website: www.ecchr.eu

Ansprechpartner: Albert Koncsek

Das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ist eine gemeinnützige und unabhängige Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Berlin. Sie wurde 2007 von einer kleinen Gruppe renommierter Menschenrechtsanwälte gegründet, um die Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie anderen Menschenrechtsdeklarationen und nationalen Verfassungen garantiert werden, mit juristischen Mitteln zu schützen und durchzusetzen. Dabei fühlen wir uns dem kreativen und effektiven Gebrauch des Rechts als Motor für gesellschaftliche und soziale Veränderungen verpflichtet. Das ECCHR will europäische Menschenrechtsanwälte und Menschenrechtsaktivisten besser vernetzen, um ihr Wissen und ihre Erfahrung im Kampf um Menschenrechte auszutauschen und gemeinsam Strategien über die Grenzen hinweg zu entwickeln.

ECCHR initiiert, führt und unterstützt juristische Verfahren als strategisches Mittel, um staatliche und nichtstaatliche Akteure für schwerwiegende Verletzungen von Menschenrechten zur Verantwortung zu ziehen. Es konzentriert sich dabei auf Fälle, bei denen vor allem europäisches und internationales Recht gewinnbringend angewendet werden kann, die nicht von anderen Organisationen oder Institutionen rechtlich verfolgt werden und die besonders geeignet sind, als Präzedenzfälle den Schutz von Menschenrechten in Europa und in der Welt voranzubringen. Das ECCHR beteiligt sich am wissenschaftlichen Diskurs und stellt auch eigene Ermittlungen an. Darüber hinaus hilft das ECCHR bei der Koordinierung und Entwicklung von Prozess- und Verteidigungsstrategien.

Die Arbeit des ECCHR konzentriert sich zurzeit auf vier Bereiche:

UNIVERSELLE JUSTIZ

WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

TERRORISMUSBEKÄMPFUNG UND MENSCHENRECHTE

GENDER UND MENSCHENRECHTE

Zusätzlich zu diesen juristischen Arbeitsbereichen ergänzen weitere drei Programme das Profil des ECCHR als juristische Menschenrechtsorganisation.

Netzwerke

In Europa gibt es lediglich einen kleinen Kreis erfahrener Menschenrechtsanwältinnen und -anwälte, die auf transnationaler Ebene tätig sind und das Fachwissen und die Erfahrung haben sowie die Ressourcen aufbringen können, um strategische juristische Menschenrechtsverfahren betreiben zu können. ECCHR unterstützt den Wissensaustausch zwischen der Anwaltschaft und Universitäten und die Diskussion von koordinierten Prozessstrategien.

Young Lawyers Program

ECCHR setzt sich besonders dafür ein, dass die nächste Generation von Juristinnen und Juristen Kompetenz und Expertise im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes erwirbt. Deswegen ist die Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten, Referendarinnen und Referendaren sowie jungen Juristinnen und Juristen von besonderer Bedeutung für das Konzept des ECCHR. Diese bekommen die Gelegenheit, an innovativen und bekannten Menschenrechtsprozessen unter der Leitung von Experten mitzuwirken.

Öffentlichkeitsarbeit

Das ECCHR organisiert Konferenzen, Vorträge und öffentliche Veranstaltungen, unterhält intensive Kontakte zu den Medien und veröffentlicht Studien und Informationsbroschüren sowohl im Internet als auch in gedruckter Form. Weiterhin nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ECCHR an zahlreichen Veranstaltungen in Deutschland, Europa und weltweit teil.

Herausforderungen und Perspektiven

Die Geltung der Menschenrechte weltweit zu verwirklichen, ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit. Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts kommt es in allen Regionen der Erde zu schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen: Genozid, Folter, Vertreibung, Unterdrückung, Diskriminierung, Freiheitsberaubung oder Verfolgung aus ethnischen, politischen und religiösen Motiven sind ebenso weit verbreitet wie die Einschränkung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte. Viele Regierungen und staatliche Instanzen haben über Jahrzehnte solche Verbrechen aktiv begangen oder geduldet und Menschen elementare Rechte vorenthalten. Aber auch durch rabiante Geschäftspraktiken privater Unternehmen werden Menschenrechte oft verletzt und missachtet.

Bis heute werden die Verantwortlichen solche Menschenrechtsverletzungen selten zur Verantwortung gezogen. Dabei wurde die Notwendigkeit einer strafrechtlichen Verfolgung von Gräueltaten spätestens seit den Internationalen Militärtribunalen in Nürnberg und Tokio erkannt – die Straflosigkeit der verantwortlichen Personen leistet neuen Verbrechen Vorschub. Um die Menschenrechte effektiv zu schützen und durchzusetzen, gewinnt deshalb der Einsatz rechtlicher Mittel immer mehr an Bedeutung. In den vergangenen Jahren wurden einige der wichtigsten und innovativsten Menschenrechtsfälle in Europa initiiert – so etwa die Strafanzeigen in Spanien gegen den früheren chilenischen Präsidenten Augusto Pinochet und die frühere argentinische Militärjunta oder die Strafanzeigen in Deutschland und Frankreich gegen den ehemaligen US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und den usbekischen Innenminister Zakir Almatow. Nicht zuletzt diese Einzelinitiativen haben die Notwendigkeit einer unabhängigen Organisation aufgezeigt, die Menschenrechtsfälle in Europa effektiv zu koordinieren und Strategien für die juristische Aufarbeitung zu entwickeln. Wie das Beispiel des CIA-Entführungsflug-Programms zeigt, operieren die Verantwortlichen für schwere Menschenrechtsverletzungen oft über Grenzen hinweg auf internationalem Terrain, was eine engere Kooperation von Menschenrechtsorganisationen und Anwaltschaft auf europäischer und internationaler Ebene unabdingbar macht.

Das ECCHR ist beim Amtsgericht Berlin-Charlottenburg registriert und beim zuständigen Finanzamt für Körperschaften als gemeinnütziger Verein anerkannt.

Publikationen

- ECCHR (Hrsg.): »Extraordinary rendition« flights, torture and accountability – a European approach, Berlin 2009, 2nd edition.
- Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß: Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika (Heinrich Böll Stiftung Band 4), Berlin 2008.
- Das ECCHR bringt mehrmals im Jahr einen informativen Newsletter in deutscher und englischer Sprache heraus, der über die Website bezogen werden kann.

FIAN-Deutschland e. V.
FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk

Briedeler Straße 13
50969 Köln
Tel.: 0221 70200-72
Fax: 0221 70200-32
Email: u.hausmann@fian.de
Website: www.fian.de
Ansprechpartnerin: Ute Hausmann

FIAN wurde 1986 als internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht gegründet, sich zu ernähren. Die Verletzungen des Rechts auf Nahrung sind zahlreich: Kleinbauern werden für Exportplantagen von ihrem Land verdrängt. Ureinwohner verlieren ihr Land durch Großprojekte wie Staudämme, oftmals ohne jede Entschädigung. Landarbeiterinnen und Landarbeiter verdienen zu wenig, um ihre Familien ernähren zu können. Die Lage der Landlosen wird bei Agrarreformen oftmals ignoriert.

FIAN bringt Verletzungen des Rechts auf Nahrung in die Öffentlichkeit und vor die VN-Menschenrechtsorgane, wendet sich an die verantwortlichen Regierungen und Unternehmen. Am wichtigsten sind die konkreten Aktionen der FIAN-Mitglieder: regelmäßige Protestschreiben im Fall akuter Menschenrechtsverletzungen, Unterstützung bundes- und weltweiter Kampagnen sowie die kontinuierliche Fallarbeit der lokalen Gruppen. Heute sind bei FIAN in Deutschland mehr als 2.400 Menschen engagiert. Weltweit hat FIAN Mitglieder in über 60 Ländern auf allen Kontinenten.

Arbeitsgebiete:

Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung haben in vielen Ländern dieselben Ursachen. Im Rahmen von themenspezifischen Kampagnen macht FIAN diese Zusammenhänge deutlich und kämpft gemeinsam mit Partnern aus dem Süden für grundlegende Veränderungen.

Aktuelle Kampagnen zu den Themen: Agrarreform, Agrarhandel, Goldabbau, Erz-, Kohle-, und Stahlgewinnung, Staudamm-Bau, Menschenrechte in Blumenplantagen.

Publikationen:

- FOOD FIRST – FIAN-Magazin für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (vierteljährlich);
- diverse Dokumentationen, Bücher, Broschüren, Ausstellungen und Filmproduktionen zu den verschiedenen Themen der Kampagnen.

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

in Bonn:

Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel.: 0228 883-8000
Fax: 0228 883-9219

in Berlin:

Hiroshimastraße 28
10785 Berlin
Tel.: 030 26935-7000
Fax: 030 26935-9246
E-Mail: Britta.Utz@fes.de
Website: www.fes.de

Ansprechpartnerin: Britta Utz, Referentin für Menschenrechte

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Friedrich Ebert war der erste demokratisch gewählte deutsche Staatspräsident. Die FES ist eine private und gemeinnützige Institution, die den Ideen der sozialen Demokratie verpflichtet ist: Freiheit, Solidarität und soziale Gerechtigkeit. Die Aufgaben in Deutschland und in etwa 100 Ländern sind politische Bildung und politische Beratung, internationale Zusammenarbeit, Studienförderung und Forschung. Neben den Zentralen in Bonn und in Berlin sind in der Bundesrepublik weitere Bildungsstätten und regionale Büros eingerichtet, die Bildungsveranstaltungen für alle interessierten Bürger und Bürgerinnen anbieten.

Den Schwerpunkt der Stiftungsarbeit bilden Maßnahmen, die den gesellschaftspolitischen Wandel hin zu mehr Demokratie und zur Bildung und Stärkung einer "Zivilgesellschaft" fördern. Daneben führt die Friedrich-Ebert-Stiftung Konferenzen und Seminare durch, die Menschenrechtsthemen in den Mittelpunkt stellen. Durch die Unterstützung der Entwicklung einer rechtsstaatlichen, demokratischen Kultur bemüht sich die Stiftung, die politischen Rahmenbedingungen für die Beachtung der Menschenrechte zu verbessern.

Die menschenrechtsbezogene Arbeit der FES ist themenorientiert und bedient sich der Vermittlung über Seminare und Workshops, Dialogplattformen, Fachtagungen und Publikationen. Hinweise auf aktuelle Veranstaltungen in Deutschland und Genf:

www.fes.de/gpol/inhalt/vera_mr.php und www.fes-globalization.org/geneva/events.htm

Wir legen besonderen Wert auf die Gleichrangigkeit und Interdependenz der wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Menschenrechte mit den bürgerlichen und politischen Menschenrechten.

Einige Ziele unserer internationalen Arbeit:

- Förderung der Verfassungs- und Rechtsentwicklung; Stärkung des demokratischen Rechtsstaats, interkultureller Dialog, internationale Strafgerichtsbarkeit und IStGH;
- Aufbau und Förderung demokratischer Interessensvertretung, z. B. Wirtschafts- und Berufsverbände, Frauenorganisationen, Gewerkschaften (www.fes.de/gpol/inhalt/gewerkschaft.htm);
- Dezentralisierung und Ausbau der Selbstverwaltungskapazität als Beitrag zur und Verbesserung der Regierungsfähigkeit ("good governance");
- Förderung unabhängiger Medien und einer demokratischen Kultur mit Transparenz;
- Entwicklung von Politikinstrumenten, die den sozialen Bedürfnissen benachteiligter Gruppen Rechnung tragen; z. B. Dialog mit Minderheiten, Genderstrategien (www.fes.de/gpol/inhalt/gender.htm);
- Wir bemühen uns um eine verstärkte Integration menschenrechtlicher Themen in die Projektarbeit im Rahmen der bestehenden Beratungstätigkeit und um eine stärkere Beteiligung an der Menschen-

rechtsdiskussion in der Bundesrepublik. Zu diesem Zweck führen wir eigene Veranstaltungen durch und fördern den Politikdialog zur Globalisierung (www.fes.de/gpol/inhalt/globalisierung.htm), zur Reform der VN sowie zur Arbeit des VN-Menschenrechtsrats (FES-Büro Genf: www.fes-globalization.org/geneva/index.htm).

Seit 1994 verleiht die Stiftung jährlich einen Menschenrechtspreis: www.fes.de/themen/menschenrechtspreis
Publikationen der FES zum Thema Menschenrechte: www.fes.de/gpol/inhalt/publikationen_mr2.php

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg
Tel.: 0331 7019-0/-232
Fax: 0331 7019-133
E-Mail: ulrich.wacker@fnst.org
Website: www.fnst.org
Ansprechpartner: Dr. Christian Taaks

Als Stiftung für liberale Politik will die Friedrich-Naumann-Stiftung dazu beitragen, dem Prinzip "Freiheit in Menschenwürde" in allen Bereichen der Gesellschaft Geltung zu verschaffen – in Deutschland wie auch zusammen mit ihren Partnern im Ausland. Liberale Politik zur Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie will die Achtung der Rechte des Einzelnen, seiner Bürger- und Sozialrechte einschließlich des Rechts auf Privateigentum. Im Einklang mit diesen politischen Grundsätzen setzt sich die Friedrich-Naumann-Stiftung in Deutschland und weltweit für die Verwirklichung ihrer Ziele durch politische Bildung, Politikdialog und Politikberatung ein. Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sind ein Schwerpunkt in der In- und Auslandsarbeit der Stiftung.

Auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse des Vorstands koordiniert die Geschäftsstelle der Stiftung in Potsdam-Babelsberg die Arbeit der Theodor-Heuss-Akademie in Gummersbach, der Regionalbeauftragten in verschiedenen Bundesländern und der Regionalbüros in Mittel-, Südost- und Osteuropa, Mittelmeerländern, Afrika, Lateinamerika und Asien.

Im Rahmen des Internationalen Politikdialogs finden darüber hinaus Maßnahmen zum regionalen und internationalen Erfahrungsaustausch sowie zur Vernetzung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen national, regional und international tätigen Partnern im Menschenrechtsbereich an verschiedenen Standorten statt (u. a. in Brüssel, Straßburg, Genf, New York und Washington).

Arbeitsgebiete (Beispiele):

Die Stärkung nationaler, regionaler und internationaler Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ist ein Schwerpunkt der Arbeit der Friedrich-Naumann-Stiftung. So setzt sich die Stiftung gemeinsam mit Partnern in Südostasien für die Schaffung eines regionalen Mechanismus auf der Ebene der ASEAN-Staaten ein. Mit Konferenzen in Straßburg unterstützt sie den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den europäischen, afrikanischen und amerikanischen Kommissionen und Gerichtshöfen sowie den Institutionen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen.

Im Rahmen ihrer Bemühungen um die friedliche Bearbeitung und die Prävention von Konflikten ist der Schutz und die Förderung der Rechte ethnokultureller und nationaler Minderheiten sowie indigener Völker ein weiterer Arbeitsschwerpunkt. Als Grundlage dieser Arbeit hat die Stiftung eine "Erklärung der Rechte der Minderheiten" verabschiedet. Die Stiftung und ihre Partner setzen sich mit verschiedenen Initiativen für die Umsetzung der

darin proklamierten Grundsätze ein – in Politik, Gesellschaft und Recht auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene.

Die Demokratisierung von Sicherheitskräften – Militär, Polizei und Geheimdienste – sowie ihre Verpflichtung auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind der dritte aktuelle Arbeitsschwerpunkt der Stiftung. Aufbauend auf erfolgreichen Initiativen auf diesem Gebiet vor allem in Lateinamerika und Asien zielen Studien, Beratungseinsätze und Seminare in verschiedenen Regionen der Welt darauf ab, gemeinsam mit demokratischen politischen Parteien, Menschenrechtsorganisationen und Einrichtungen der Politikberatung entsprechende Reformen der Sicherheitskräfte anzustoßen und mitzugestalten.

Die Stiftung setzt sich darüber hinaus für die Achtung der Menschenrechte in Ländern ein, in denen diese auf besonders eklatante Weise verletzt werden – zum Beispiel in Myanmar (Burma). Gemeinsam mit Unterstützungsgruppen in 70 Ländern engagiert sie sich für die Wahrung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Tibeter. Ein Schwerpunkt der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland ist die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit sowie ihrer politischen, gesellschaftlichen und sozialen Ursachen. Dazu finden neben Seminaren u. a. auch Schülerwettbewerbe statt.

Publikationen (Beispiele):

- "Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie heute" vom Arbeitskreis Internationales der Stipendiaten (2002);
- "Die Rechte von Minderheiten" vom Liberalen Institut "Demokratie und Entwicklung. Diskussionsergebnisse einer Gemeinschaftsreihe" (2005).

Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen e. V. (GMS)

Postfach 120609

01007 Dresden

Tel.: 0351 4951857; 4955689; 4591273

Fax: 0351 4951857; 4591273

E-Mail: ernst.woit@web.de

Website: www.gms-dresden.de

Ansprechpartner: Prof. Dr. Ernst Voit

Die GMS arbeitet auf regionaler und lokaler Ebene nur in der Region Sachsen. Mitgliedsbeiträge und Spenden gewährleisten die ausschließlich ehrenamtliche Arbeit ihrer Mitglieder. Inhaltlich konzentriert sich die GMS auf Menschenrechtsprobleme aus dem Prozess der staatlichen Wiedervereinigung Deutschlands sowie im Zusammenhang mit aktuellen Kriegen und Bürgerkriegen. Die allgemeine und lokale Öffentlichkeit, Politiker und Politikerinnen sowie Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen (Lobbying) sind die Zielgruppen der Arbeit. Mitarbeit ist möglich bei der Verbreitung von Kenntnissen über Menschenrechtsstandards, der Analyse und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen sowie der Sicherung von Lebenshilfe für von Menschenrechtsverletzungen Betroffene.

Arbeitsgebiete (Beispiel):

Nachdem der Chemnitzer Studentenpfarrer Hans-Jochen Vogel wegen "öffentlicher Aufforderung zu Straftaten" nach dem Wehrstrafrecht zu einer Geldstrafe verurteilt worden war, weil er – gemeinsam mit zahlreichen anderen Bürgerrechtlern – Soldaten der Bundeswehr aufgefordert hatte, die Mitwirkung am völkerrechtswidrigen Angriffskrieg der NATO gegen Jugoslawien zu verweigern, behandelte die GMS diesen Fall in einer gut besuchten öffentlichen Veranstaltung. Dabei wurde nachgewiesen, wie wesentliche Teile der deutschen Justiz dabei sind, Angriffskriege, deren Vorbereitung und Führung nach Völkerrecht und Grundgesetz ein Verbrechen

sind, zu legalisieren und gleichzeitig Pazifisten und andere Gegner von Angriffskriegen zu kriminalisieren. Ausgehend davon beschloss und verbreitete die GMS eine Erklärung, in der gefordert wurde, alle Normen des Völkerrechts und des Grundgesetzes einzuhalten und jene zu bestrafen, die mit dem Angriffskrieg gegen Jugoslawien Verbrechen gegen das Völkerrecht und das Grundgesetz begangen haben.

Zugleich wurde in der wissenschaftlichen Arbeit der GMS das Problem der "humanitären Interventionen" zur Durchsetzung der Menschenrechte analysiert und herausgearbeitet, dass Menschenrechte prinzipiell mit nicht-militärischen Mitteln verwirklicht werden müssen, weil Kriege – insbesondere auch wegen ihrer unvermeidlich verheerenden Folgen für die Zivilbevölkerung – dafür absolut ungeeignet sind (vgl. GMS-Schriftenreihe H. 8).

Publikationen (Auswahl):

- Roland Gross: Das Bundesarbeitsgericht und der Beitrittsdeutsche, GMS-Schriftenreihe H. 5, 1996.
- Ernst Woit: Armut – Reichtum – Menschenrechte, GMS-Schriftenreihe H. 6, 1998.
- Alle Menschenrechte für alle Menschen. Ideal – Instrumentalisierung – Durchsetzung. Beiträge eines Symposiums, GMS-Schriftenreihe H. 7, 1999.
- Im Namen des Volkes? Der Fall des Musikers W. (Dokumentation), 1999.
- Ernst Woit: Auch mit Gewalt? Wege und Irrwege zur Durchsetzung der Menschenrechte, GMS-Schriftenreihe H. 8, 2000.

Hefte der GMS-Schriftenreihe und Dokumentationen können bestellt werden.

Germanwatch e. V.

Büro Berlin
Voßstr. 1
10117 Berlin
Tel.: 030 2888356-0
Fax: 030 2888356-1

Ansprechpartnerin: Cornelia Heydenreich

Büro Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn
Tel.: 0228 60492-0
Fax: 0228 60492-19

E-Mail: info@germanwatch.org
Website: www.germanwatch.org

Germanwatch ist eine unabhängige Entwicklungs- und Umweltorganisation, die 1991 gegründet wurde und sich für Nord-Süd-Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen engagiert. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt der Arbeit von Germanwatch.

Politik und Weltmarktstrukturen sowie der inzwischen immer häufiger kopierte ressourcenintensive Wirtschaftsstil des Nordens beeinflussen das Leben der Menschen weltweit. Germanwatch setzt sich für Rahmenbedingungen ein, die gerade auch den Menschen im Süden eine Zukunft geben, die durch die ungezügelte Globalisierung an den Rand der Gesellschaft gedrängt oder durch den Verlust ihrer ökologischen und ökonomischen Lebensgrundlagen in ihrer Existenz bedroht werden.

Daher macht sich Germanwatch für faire Handelsbeziehungen, für einen verantwortlich agierenden Finanzmarkt, für die Einhaltung der Menschenrechte und für die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels stark. Ziel ist eine zukunftsfähige globale Entwicklung – das heißt sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Germanwatch beobachtet in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene die für diese Ziele relevanten Akteure aus Politik und Wirtschaft. Auf der Grundlage wissenschaftsbasierter Analysen informiert Germanwatch die Öffentlichkeit, leistet Bildungs- und Lobbyarbeit und zeigt den Verbraucherinnen und Verbrauchern Wege auf, wie sie diesen Zielen entsprechend handeln können.

Germanwatch hat rund 500 Mitglieder und ist mit Organisationen sowie Einzelpersonen aus dem Süden und mit Entwicklungs- und Umweltorganisationen weltweit eng vernetzt. Dazu gehören auch Unternehmen, Gewerkschaften und Verbraucherschutzorganisationen.

Arbeitsgebiete

Die Arbeitsgebiete umfassen Welthandel und Ernährung, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Unternehmensverantwortung, Nachhaltigkeit im Finanzsektor sowie Entwicklungsfinanzierung.

Publikationen:

- Zeitung WEITBLICK – Zeitung für eine global gerechte und zukunftsfähige Politik (vierteljährlich);
- „Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food“, in Zusammenarbeit mit „Diakonie Katastrophenhilfe“ und „Brot für die Welt“ (2008);
- „Unternehmensverantwortung – Vorschläge für EU-Reformen. Eine juristische Analyse der Auslandstätigkeit zweier deutscher Unternehmen“, Germanwatch (Hrsg.) im Zusammenhang mit der europaweiten Kampagne „Rechte für Menschen – Regeln für Unternehmen“;
- Diverse Dokumentationen, Bücher, Broschüren, Ausstellungen, Filmproduktionen zu den verschiedenen Themen der Kampagnen.

Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)

Postadresse: Postfach 2024, 37010 Göttingen

Hausadresse: Geiststraße 7, 37073 Göttingen

Tel.: 0551 49906-0

Fax: 0551 58028

E-Mail: info@gfbv.de

Website: www.gfbv.de

Ansprechpartnerin: Annelore Hermes

Die Gesellschaft für bedrohte Völker e. V. (GfbV) ist eine internationale Menschenrechtsorganisation für verfolgte ethnische und religiöse Minderheiten, Nationalitäten und Ureinwohnergemeinschaften (indigene Völker). Sie hat Sektionen in Deutschland (mit Bundesbüro in Göttingen), der Schweiz, Österreich, Luxemburg, Italien (Südtirol) und Bosnien-Herzegowina, eine Gruppe in Chile und Repräsentanten in den USA und Großbritannien. Die GfbV-International mit Sitz in Luxemburg und Sekretariat in Göttingen hat Beraterstatus bei den Vereinten Nationen und mitwirkenden Status beim Europarat.

Die GfbV informiert über Menschenrechtsverletzungen an bedrohten Völkern in aller Welt und protestiert gegen Völkermord, Vertreibung und gegen die kulturelle Auslöschung von Minderheiten. Sie setzt sich dafür ein, dass Flüchtlinge nicht abgeschoben werden, wenn ihnen Gefahren drohen, und informiert Anwälte und Gerichte über die Menschenrechtslage in den Herkunftsregionen. Die GfbV versteht sich als Sprachrohr der Opfer und gibt

Minderheitenvertretern ein Forum. Sie schlägt Wege zur Konfliktprävention vor, wendet sich an Abgeordnete, Regierungen und Parteien und informiert Journalisten über die Anliegen bedrohter Minderheiten. Wenn Deutschland Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen trägt, macht die GfbV die Öffentlichkeit darauf aufmerksam.

Die GfbV gibt Memoranden, Menschenrechtsreporte, Faltblätter und eine zweimonatlich erscheinende Zeitschrift ("bedrohte Völker / pogrom") heraus. Sie ist parteipolitisch unabhängig und finanziert sich aus Mitglieds- und Förderbeiträgen und Spenden.

Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde e. V. (GBM)

Weitlingstraße 89

10317 Berlin

Tel.: 030 5578397

Fax: 030 5556355

E-Mail: gbmev@t-online.de

Ansprechpartner: Prof. Dr. Wolfgang Richter

Die GBM wurde 1991 gegründet. Sie ist bundesweit und international tätig. Sie gehört dem Europäischen Friedensforum, dem Ostdeutschen Kuratorium von Verbänden sowie weiteren nationalen und internationalen Netzwerken und Organisationen an.

Die wesentlichen Themen der GBM sind Völkerverständigung, Friedensarbeit und Antifaschismus sowie unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen in den neuen Bundesländern und Osteuropa die umfassende Wahrung und Durchsetzung aller Menschenrechte unter Vermeidung von Doppelstandards. Die GBM tritt für die Beseitigung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung, insbesondere auch von Altersarmut und Renteneinkommensungleichbehandlung in Ost und West sowie für die Wahrung und Verbreitung von zeitgenössischer Kunst und Kultur ein. Ihr Engagement zur Menschenrechtserziehung schließt die Achtung der Menschenwürde, der Biografien in geschichtlichen Situationen des Umbruchs sowie einen kritischen Umgang mit Geschichtsrevisionismus ein.

Eine wichtige Aufgabe sieht die GBM in der Analyse und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen in Deutschland (z. B. Weißbücher). Besonderen Raum nahm und nimmt in der Tätigkeit der GBM die Ausarbeitung von Parallelberichten (Stellungnahmen) zu den periodischen Berichten der Bundesregierung über die Erfüllung der internationalen Pakte ein. Die GBM unterstützt aktiv soziale Projekte – vornehmlich in Mittel- und Osteuropa (z. B. Flüchtlingsheim und Kinderheim bei Kragujevac, Serbien). Auch Nichtmitglieder können an folgenden Arbeitskreisen teilnehmen: Menschenrechte, Deutsche Sektion des Europäischen Friedensforums (epf), Berliner Alternatives Geschichtsforum, Freundeskreis "Kunst aus der DDR" und Solidarität.

Die GBM gibt eine Monatszeitung "akzente" sowie eine Vierteljahresschrift "ICARUS" (Zeitschrift für soziale Theorie, Menschenrechte und Kultur) heraus. Alle Buchveröffentlichungen können in der Geschäftsstelle der GBM erfragt werden.

Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

Schumannstraße 8
10117 Berlin
Tel.: 030 28534-305
Fax: 030 28534-5305
Website: www.boell.de
Ansprechpartnerin: Jana Mittag

Die Heinrich-Böll-Stiftung will Kristallisationspunkt sowohl für grundsätzliche als auch für aktuelle Debatten sein, die die Entwicklung von Zivilgesellschaft und Demokratie fördern. Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild für die Arbeit der Stiftung. Die Heinrich-Böll-Stiftung will im Zusammenwirken von Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft die Menschen-, Bürger- und Minderheitenrechte im In- und Ausland stärken bzw. bei der Durchsetzung dieser Rechte helfen. Der Schwerpunkt Menschenrechte wird dabei durch politische Bildungsarbeit im Inland und Projekte im Ausland gesetzt. Thematische Zugänge sind u. a. die Förderung von Menschenrechten und Demokratie, das Empowerment von Frauen sowie die Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus.

Die Verwirklichung von Geschlechterdemokratie und die Auseinandersetzung mit Ursachen und Folgen von Migration sind die beiden Gemeinschaftsaufgaben der Stiftung.

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist 1997 aus dem Stiftungsverband Regenbogen hervorgegangen, dem Dachverband der drei Stiftungen Frauen-Anstiftung, Buntstift und der alten Heinrich-Böll-Stiftung. Die Heinrich-Böll-Stiftung publiziert Studien, Schriften und Bücher. Dreimal im Jahr erscheint die Zeitschrift "Böll.Thema".

Humanistische Union (HU)

Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: 030 204502-56
Fax: 030 204502-57
E-Mail: info@humanistische-union.de
Website: www.humanistische-union.de
Ansprechpartnerin: Sven Lüders

Die Humanistische Union (HU) ist eine bundesweit tätige Lobbyorganisation für den Schutz und Ausbau der Menschen- und Bürgerrechte. Sie setzt sich ein für die Begrenzung der Macht staatlicher Institutionen, das Recht auf Meinungsfreiheit, die Abschaffung der Geheimdienste, für Datenschutz und Akteneinsichtsrecht, Entkriminalisierung von Drogen, Gleichstellung von Frauen, die Trennung von Staat und Kirche und für Minderheitenrechte. Anspruch der HU ist die freie Entfaltung und Selbstbestimmung der Menschen in sozialer Verantwortung.

Mit dem nach ihrem Mitbegründer benannten Fritz-Bauer-Preis ehrt die HU Menschen, die sich für Gerechtigkeit einsetzen. Die Arbeit der HU konzentriert sich auf die Durchführung von Veranstaltungen, die Unterstützung von Musterklagen zur Durchsetzung bürgerrechtlicher Belange und die Beteiligung an parlamentarischen Beratungsverfahren.

Gemeinsam mit anderen Bürgerrechtsorganisationen gibt die HU seit 1997 jährlich den "Grundrechte-Report" heraus (Fischer-Verlag). Zusammen mit der Gustav-Heinemann-Initiative ist sie Herausgeberin der Vierteljah-

resschrift "vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik". Informationen zu aktuellen Projekten der HU sind über die quartalsweise erscheinenden "Mitteilungen" oder über die Webseite erhältlich.

Die Humanistische Union finanziert sich ausschließlich über Mitgliedsbeiträge und Einzelspenden.

Human Rights Watch e. V.

Deutschland-Büro
Poststraße 4-5
10178 Berlin
Tel.: 030 259306-0
Fax: 030 259306-29
E-Mail: berlin@hrw.org
Website: www.hrw.org
Ansprechpartnerin: Marianne Heuwagen

Human Rights Watch ist eine internationale Nichtregierungsorganisation mit Hauptsitz in New York. Human Rights Watch ist unabhängig und finanziert sich ausschließlich durch Spenden einzelner Personen und privater Stiftungen. Das Deutschland-Büro mit Sitz in Berlin koordiniert die Arbeit der Organisation im deutschen Sprachraum.

Das Ziel von Human Rights Watch ist der Schutz der Menschenrechte weltweit. Dies wird insbesondere verwirklicht durch:

- Ermittlung, Untersuchung und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen;
- Aufklärung der Öffentlichkeit;
- Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger;
- Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsorganisationen.

Arbeitsgebiete:

Der Schwerpunkt der Arbeit von Human Rights Watch liegt auf Themen wie Hinrichtungen, Verschleppungen, Folter, politische Verhaftungen, Diskriminierung, willkürliche Gerichtsverfahren und Verletzungen der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit. Human Rights Watch untersucht die Verletzung von Frauen- und Kinderrechten und bearbeitet Themen wie internationales Rechtssystem, Menschenrechtsverantwortung von Wirtschaftsunternehmen, die Rechte Homosexueller sowie Flüchtlingsfragen.

Aktivitäten:

Human Rights Watch veröffentlicht zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen. Aus Krisengebieten liefert Human Rights Watch aktuelle Informationen. Die Pressearbeit zielt darauf ab, die verantwortlichen Regierungen vor den Augen ihrer Bürger und der Weltöffentlichkeit anzuklagen und zum Einlenken zu bewegen. Um eine Veränderung von Politik und Praxis zu bewirken, trifft sich Human Rights Watch auf unterschiedlichen Ebenen mit politischen Entscheidungsträgern.

1994 fielen über eine halbe Million Menschen dem Völkermord in Ruanda zum Opfer. Human Rights Watch lieferte dem Kriegsverbrechertribunal für Ruanda ausführliche Informationen. Die Berichte von Human Rights Watch haben zur Verurteilung mehrerer Täter beigetragen. Auch spielte Human Rights Watch eine führende Rolle bei der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag. Das Gericht verfolgt Personen strafrechtlich, denen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen werden.

iaf e. V. – Verband binationaler Familien und Partnerschaften

Bundesgeschäftsstelle
Ludolfusstr. 2-4
60487 Frankfurt am Main
Tel.: 069 713756-0
Fax: 069 70750-92
E-Mail : stoecker-zafari@verband-binationaler.de
Website: www.verband-binationaler.de
Ansprechpartnerin: Hiltrud Stöcker-Zafari

Binationale Partnerschaften sind nicht nur private Lebensentwürfe Einzelner, sie sind zugleich Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind seit 1945 fast 10 Millionen Ehen geschlossen worden, in denen die Partner unterschiedlicher Staatsangehörigkeit waren.

In Deutschland ist jede siebte Eheschließung eine binationale Verbindung, und jedes dritte Kind, das geboren wird, hat Eltern unterschiedlicher Nationalitäten. Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V., ist eine bundesweite Interessenvertretung. Er gründete sich 1972, um die soziale und rechtliche Gleichstellung von Menschen ungeachtet ihrer Hautfarbe oder kulturellen Herkunft zu verbessern sowie eine stärkere Berücksichtigung interkultureller Lebenswelten in der Sozial- und Bildungspolitik zu erreichen.

Das interkulturelle Zusammenleben in Deutschland zukunftsweisend zu gestalten, ist unser Anliegen.

Wir arbeiten als gemeinnütziger Verein in 25 Städten in Deutschland. Die Bundesgeschäftsstelle unseres Verbandes befindet sich in Frankfurt am Main.

Als interkultureller Familienverband arbeiten wir an den interkulturellen und sozialen Schnittstellen in dieser Gesellschaft. Wir arbeiten in den Bereichen der interkulturellen Beratung und Bildung und fördern das bürgerschaftliche Engagement.

Wir beraten insbesondere:

- in rechtlichen Fragen (Eheschließung, Familienzusammenführung, Kindernachzug, Staatsangehörigkeit u. a.);
- bei Partnerschaftskonflikten und Sorgerechtsproblemen (Krisen, Trennung/Scheidung, Begleiteter Umgang, Kindesmitnahme);
- in Fragen interkultureller Erziehung (Sprachförderung, Mehrsprachigkeit, interkulturelle Spielmaterialien, vorurteilsfreie Erziehung).

Neben der Beratungspraxis haben wir durch unsere langjährige Verbandsarbeit umfassenden Einblick in die Lebenswelten von Binationalen sowie Migrantinnen und Migranten. Mehrsprachige Erziehung, Umgang mit Diskriminierung und Rassismus, Fragen der interreligiösen Partnerschaft sowie die Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements sind zentrale Themen unserer Bildungsangebote und Projekte.

Von uns herausgegebene Publikationen (Binationaler Alltag in Deutschland, Trennung und Scheidung binationaler Paare, Kompetent mehrsprachig etc.) sind im Buchhandel erhältlich und erreichen ein breites (Fach-)Publikum.

Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF)

Greifswalder Strasse 4
10405 Berlin
Tel.: 08283 92927
E-Mail: heilberger@wilpf.de
Website: www.wilpf.de
Ansprechpartnerin: Irmgard Heilberger

Women's International League for Peace and Freedom (WILPF; auf deutsch IFFF) wurde 1915 in Den Haag auf der ersten internationalen Frauenfriedenskonferenz im Protest gegen den ersten Weltkrieg gegründet. Weltweit gibt es derzeit 42 Sektionen auf allen Kontinenten.

Die Liga hat Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen ECOSOC, UNCTAD und UNESCO. Die beiden internationalen Büros befinden sich in Genf und New York. Die Geschäftsstelle der deutschen Sektion befindet sich in Berlin. Die IFFF finanziert sich über Mitgliederbeiträge und Einzelspenden.

Die IFFF führt Frauen unterschiedlicher politischer und weltanschaulicher Einstellung zusammen, die bestrebt sind, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen von Kriegen zu untersuchen und die daran arbeiten, einen nachhaltigen Frieden zu schaffen. Die Frauenliga setzt sich ein für die soziale, wirtschaftliche und politische Gleichberechtigung.

Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)

Borsigallee 9
60388 Frankfurt am Main
Tel.: 069 42010-80
Fax: 069 42010-833
E-Mail: asia@ishr.org
Website: www.igfm.de
Ansprechpartner: Vu, Quoc Dung

Die Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) wurde 1972 in Frankfurt am Main gegründet. Sie hat 30 Sektionen weltweit; die Deutsche Sektion hat etwa 3.000 Mitglieder. Die IGFM setzt sich für die Verwirklichung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 ein. Sie konzentriert sich auf den Bereich der Grundrechte und bürgerlichen Rechte. Die Arbeit fußt auf drei Standbeinen: Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit, individuelle Fallarbeit und humanitäre Hilfe. Die IGFM wird überwiegend durch Spenden und Beiträge finanziert; sie erhält keine staatlichen Zuschüsse. Sie ist als gemeinnützig und mildtätig anerkannt. Die IGFM hat Konsultativstatus (Roster) beim ECOSOC der VN, Konsultativstatus beim Europarat, Beobachterstatus bei der Organisation Afrikanischer Staaten und assoziierten Status beim Amt für öffentliche Information bei den VN.

Arbeitsgebiete:

Der geografische Schwerpunkt der IGFM-Arbeit der Deutschen Sektion sind Ostasien und Osteuropa. Die IGFM leistet Aufklärungs- und Erziehungsarbeit in Seminarreihen. Seit 1994 hat sie mit Unterstützung der EU Projekte durchgeführt, wie z. B. die Seminarreihe "Aufbau einer bürgerlichen Gesellschaft in der GUS"; seit 1997 unterrichtet sie Soldaten in ihren Kasernen im Rahmen des Projekts "Humanisierung des Militärwesens" in Russland und der Ukraine über humanitäres Recht und das Recht der Rekruten und jungen Soldaten. Bei der Humanisierung des Heim- und Gefängniswesens ergänzen sich Seminartätigkeit, gerichtliche Vertretung für zu Unrecht Verurteilte und Humanitäre Hilfe als vertrauensbildende Maßnahmen. Seit dem ersten Jugoslawienkrieg unterstützte die IGFM die Kampagne für die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs; von einem

EU-gestützten Projekt zur Täter- und Zeugensuche in Bosnien, Kroatien, Österreich, Schweiz und Deutschland (1994) bis zu Seminaren zur Förderung der Ratifizierung des Statuts von Rom in Weißrussland, Russland, Ukraine, Moldawien und Usbekistan. Ein wichtiges Anliegen der IGFM ist die Aufarbeitung der Unrechtsregime und der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa sowie die Herstellung der Rechte ehemaliger Gulag-Insassen.

Die humanitäre Hilfe in Osteuropa dient in erster Linie der Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen im Baltikum und in Rumänien wie z. B. das Krebs- und Diabetiker-Selbsthilfezentrum in Mediasch/Rumänien oder Straßenkinderinitiativen in diversen osteuropäischen Ländern.

Die IGFM hilft mit gutachterlichen Stellungnahmen und Dokumentationen in Asyl- und Bleiberechtsangelegenheiten für eine eng begrenzte Anzahl von Ländern, wie z. B. Vietnam, Guinea/Conakry, Georgien und andere, sowie themenbezogen aus dem Bereich Religionsfreiheit. Missionen zur Untersuchung von Wahlen, von Gefängnissen oder zur Lage von Minderheiten führte die IGFM im Kosovo, in der Türkei, Georgien, Guinea/Conakry, Gambia, Usbekistan und in Weißrussland durch.

Regelmäßig erscheinen die Zeitschrift MENSCHENRECHTE im Abonnement (13,30 Euro pro Jahr), die Zeitung "Für die Menschenrechte" und weitere Publikationen der Sachgebiete, wie z. B. Kuba-Report, Asien-Report und "Verfolgte Christen aktuell".

Internationale Liga für Menschenrechte (ILMR)

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: 030 39621-22
Fax: 030 39621-47
E-Mail: vorstand@ilmr.de
Website: www.ilmr.de
Ansprechpartner: Yonas Endrias

Die Wurzeln der Internationale Liga für Menschenrechte reichen zurück bis 1914. Bis zum Verbot 1933 engagierte sich die "Deutsche Liga für Menschenrechte" für die Sicherung der in der Weimarer Reichsverfassung festgelegten demokratischen Rechte. Sie warnte vor dem erstarkenden Militarismus und Faschismus. Führende Mitglieder, unter ihnen der Liga-Vorsitzende und Herausgeber der "Weltbühne" Carl von Ossietzky gehörte zu den ersten Opfern der nationalsozialistischen Herrschaft. Carl von Ossietzky wurde 1936 der Friedensnobelpreis verliehen. Er starb 1938 an den Folgen der im Konzentrationslager erlittenen Misshandlungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg gründeten Mitglieder der früheren Liga in Berlin die Internationale Liga für Menschenrechte im Geiste von Carl von Ossietzky neu. Seit 1962 verleiht die Liga die Carl-von-Ossietzky-Medaille.

Ihre vorrangige Aufgabe sieht die Liga darin, eine kritische Öffentlichkeit herzustellen und Druck auf Regierungen oder Entscheidungsträger zu erzeugen. Die Liga fordert(e) zum Beispiel seit langem den Erlass eines Antidiskriminierungsgesetzes. Die Liga untersucht die Bedeutung von NGOs unter den Bedingungen der Globalisierung und sucht nach neuen Wegen für die Durchsetzung der Menschenrechte. Die Liga beleuchtet regelmäßig in Veranstaltungen die Menschenrechtslage in der BRD und anderen Ländern.

IPPNW – Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung e. V.

Körtestraße 10

10967 Berlin

Tel.: 030 6980740

Fax: 030 6938166

E-Mail: uhe@ippnw.de

Website: www.ippnw.de

Ansprechpartner: Frank Uhe (Geschäftsführer), Dr. Waltraut Wirtgen (Arbeitskreis Flüchtlinge/Asyl)

IPPNW – das ist ein komplizierter Name für ein einfaches Anliegen. Die IPPNW arbeitet für eine Welt ohne atomare Bedrohung. Die IPPNW recherchiert die aktuellen Entwicklungen bei der Herstellung neuer Atomwaffen und klärt über die Folgen des Einsatzes von Atomwaffen auf. Unser Ziel: die Abschaffung aller Atomwaffen! Doch auch die friedliche Nutzung der Atomenergie gefährdet die Gesundheit. Wir engagieren uns für den Atomausstieg und studieren die krankmachenden Folgen der Atomenergie rund um deutsche Atomkraftwerke und -forschungsanlagen.

Für eine Welt in Frieden: Die IPPNW sagt Nein zum Krieg. Denn Krieg ist eine der größten Bedrohungen für Leib und Seele. Er zerstört das, was Ärzte und medizinisches Personal später wieder zu heilen suchen. Daher beschäftigt sich die IPPNW mit den Kriegsursachen und zivilen Konfliktlösungsstrategien in Kriegs- und Krisengebieten.

Für eine Welt in sozialer Verantwortung! Mitglieder der IPPNW sind berufsbedingt mit den Folgen von Krieg und Gewalt konfrontiert. Sie arbeiten als Heilberuflerinnen und Heilberufler mit traumatisierten Flüchtlingen und Folterüberlebenden und setzen sich für deren adäquate Behandlung ein.

Unsere Arbeitsschwerpunkte:

- eine gesicherte medizinische Grundversorgung für Menschen ohne Papiere;
- traumatisierte Flüchtlinge;
- Kinder und Jugendliche im Asylverfahren;
- Ärzte und Abschiebungen.

Publikationen:

- IPPNWforum (fünfmal jährlich);
- Studien;
- Kampagnenmaterialien;
- IPPNWaktuell;
- IPPNWakzente.

Kindernothilfe e. V.

Düsseldorfer Landstraße 180
47249 Duisburg
Tel.: 0203 7789-180
Fax: 0203 7789-289
E-Mail: info@kindernothilfe.de
Website: www.kindernothilfe.de
Ansprechpartnerin: Barbara Dünnweller

Für die Rechte von Kindern

Die Kindernothilfe, 1959 in Duisburg gegründet, ist zu einem der größten christlichen Kinderhilfswerke in Europa gewachsen. Heute fördert und erreicht die Kindernothilfe über 568.000 Mädchen und Jungen in rund 1000 Projekten in 28 Ländern Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und Osteuropas.

Die Kindernothilfe versteht sich als eine Organisation der Entwicklungszusammenarbeit, die sich insbesondere für Kinder und deren Rechte einsetzt. Hierbei orientiert sie ihr Handeln an den Grundlagen des biblischen Zeugnisses sowie an internationalen Menschenrechtsverträgen, vor allem an dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Der Kinderrechtsansatz ist eine Querschnittsaufgabe der gesamten Kindernothilfe-Arbeit im In- und Ausland. Die Organisation und ihre Partner weltweit verfolgen das Ziel, Armut zu bekämpfen, Kinder zu schützen, zu fördern und zu beteiligen.

Die Kindernothilfe stärkt durch Patenschaften und Programme junge Menschen in ihren Rechten und für ihre Rechte einzutreten. Damit wird ein Grundstein für ein mündiges und selbstverantwortetes Leben gelegt. Die Kindernothilfe arbeitet mit christlichen Kirchen und Organisationen in den einzelnen Ländern zusammen. Ihre Partner kennen die Situation und die Bedürfnisse der Kinder vor Ort am besten und richten ihre Projekte danach aus. So bieten sie Straßenkindern Kurzausbildungen an, geben Rechtshilfe in Fällen von sexuellem Missbrauch und Gewalt, unterstützen Kinderrechte-Clubs, in denen Mädchen und Jungen ihre Rechte kennenlernen und bilden junge Menschen als Gesundheitsberater aus. Sie entwickeln auch Maßnahmen, die das Einkommen eines ganzen Dorfes oder zumindest das der Eltern erhöhen.

Sollen die Kinderrechte weltweit verwirklicht werden, dann muss sich auch in Deutschland viel ändern. Deshalb ist die Kindernothilfe in Bündnissen und Kampagnen aktiv. Außerdem informiert sie die Öffentlichkeit über entwicklungspolitische Themen.

Für ihren seriösen Umgang mit Spendengeldern trägt die Kindernothilfe das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen. Für die transparente Kommunikation über die Verwendung ihrer Spendergelder erhielt die Organisation 2007 den Transparenzpreis von Pricewaterhouse Coopers. Die Kindernothilfe ist Mitglied im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche.

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.

Kurfürstenstrasse 33
10785 Berlin
Tel.: 030 263911-76
Fax: 030 263911-86
E-Mail: info@kok-buero.de
Website: www.kok-buero.de
Ansprechpartnerin: Naile Tanis (Geschäftsführerin)

Der KOK e. V. ist ein Zusammenschluss von Frauenorganisationen. Der KOK e. V. wurde 1987 gegründet und hat heute 39 Mitglieder, darunter alle Fachberatungsstellen (FBS) für Betroffene von Frauenhandel in Deutsch-

land; FBS für Betroffene von Frauenhandel, welche Schutzwohnungen betreiben; Migrantinnenorganisationen; Prostituiertenberatungsstellen; bundesweit agierende Lobbyorganisationen, die sich für Frauenrechte einsetzen; Wohlfahrtsverbände, wie beispielsweise der Deutsche Caritasverband und sein Fachverband IN VIA - katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit Deutschland e. V. sowie das Diakonische Werk.

Gemeinsame Ziele sind u. a.:

- die Bekämpfung des Frauenhandels auf allen Ebenen;
- die Abschaffung der rassistischen und sexistischen Diskriminierung von Migrantinnen;
- die Förderung eines öffentlichen Bewusstseins für das Thema Frauenhandel und für die Probleme der legal und illegal eingereisten und ausgebeuteten Frauen;
- die Anerkennung von Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung und Verurteilung von Frauenhandel als Gewalt gegen Frauen;
- die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse von illegal und legal nach Deutschland eingereisten und wirtschaftlich und sexuell ausgebeuteten ausländischen Frauen;
- die Herstellung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für Ehepartnerinnen und Ehepartner ab dem Zeitpunkt der Eheschließung;
- die soziale Gleichstellung von Prostituierten.

Zielgruppen:

- Mitgliedsorganisationen des KOK
- Betroffene des Menschenhandels
- Politik und Verwaltung
- Regionale, nationale und internationale Netzwerke
- Öffentlichkeit
- Wissenschaft
- Justiz
- Polizei

Aufgabengebiete sind:

- Öffentlichkeitsarbeit, politische Lobbyarbeit und gesellschaftliche Einflussnahme durch Medienarbeit Veröffentlichungen, Stellungnahmen und politische Aktionen;
- Dienstleistungs- und Serviceangebot für die Mitgliedsorganisationen des KOK e. V.
- Sensibilisierung für das Thema Frauenhandel durch die Organisation von Fachtagungen und Bildungsveranstaltungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertretern in Behörden;
- Vernetzungs- und Gremienarbeit – bundesweit und international;
- Mitarbeit in Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen.

Publikationen:

- kontinuierlich erscheinende Newsletter;
- Studie zum Thema Nationale Berichterstattung oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel, Stand Juli 2009;
- Broschüre Frauenhandel in Deutschland aus dem Jahr 2009;
- Studie zum Thema Gewalt an Migrantinnen aus dem Jahr 2008;
- Problemanalyse: Ausbeutung und Missbrauch im Rahmen von Au-pair-Verhältnissen, August 2008;
- CEDAW-Schattenberichte;
- Stellungnahme des KOK zum Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren, August 2008;

- Stellungnahme des KOK: Vorschlag für einen neuen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI, Juli 2009;
- Stellungnahme des KOK zum 2. Opferrechtsreformgesetz, Juni 2009.

Für mehr Studien und Bericht des KOK: www.kok-buero.de/index.php?idcat=161&lang=1.

Für mehr Stellungnahmen des KOK: www.kok-buero.de/index.php?idcat=26&lang=1.

Kommission für Menschenrechte des Vereins der Richter und Staatsanwälte und des Anwaltvereins, Freiburg

Kommission für Menschenrechte
c/o Freiburger Anwaltverein, Amtsgericht
Holzmarkt 2-6
79098 Freiburg im Breisgau
Tel.: 0761 205-1900
Fax: 0761 205-1901
E-Mail: info@freiburger-anwaltverein.de

Ansprechpartner:
Dr. Edlef Lange
Tel. : 0761 75731
E-Mail : Edlef.Lange@t-online.de

Beatrice Schrade
Tel.: 0761 70500-14
E-Mail: Schrade@kfrei.de

Die "Kommission für Menschenrechte" (MRK) ist eine gemeinsame Einrichtung der beiden berufsständischen Juristenorganisationen in Freiburg: des Vereins der Richter und Staatsanwälte und des Anwaltvereins. Sie hat sich vor allem zur Aufgabe gemacht, Juristen in anderen Ländern, die aufgrund ihrer Berufsausübung zu Opfern von Menschenrechtsverletzungen werden, praktische Hilfe und Solidarität zu bieten. Sie setzt sich darüber hinaus allgemein für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips (rule of law) und die Unabhängigkeit der Justiz, für den Kampf gegen Straflosigkeit, die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs und für andere menschenrechtliche Themen auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ein. Sie steht in einem "Menschenrechtsdialog" mit iranischen Juristen aus Isfahan, der Partnerstadt von Freiburg.

Die Mitglieder der MRK sind Juristen aus unterschiedlichen Berufsfeldern, die auf ehrenamtlicher Basis mitarbeiten. Es werden u. a. Briefaktionen, Prozessbeobachtungen, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Unterstützungsaktionen für akut bedrohte Kollegen und deren Angehörige durchgeführt. Die MRK arbeitet auf lokaler Ebene u. a. mit der Universität, dem Max-Planck-Institut und der Katholischen Akademie zusammen, ist Mitglied im Deutschen FORUM MENSCHENRECHTE und affiliertes Mitglied im "Centre for the Independence of Judges and Lawyers" der Internationalen Juristenkommission in Genf.

Die Arbeit der MRK wird finanziert durch Spenden und Beiträge des Vereins zur Förderung der Menschenrechtsarbeit der Freiburger Juristenorganisationen e. V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

In Berlin:
Klingelhöferstr. 23
10907 Berlin
Tel.: 030 26996-3444
Fax: 030 26996-5
E-Mail: angelika.klein@kas.de
Website: www.kas.de

Ansprechpartnerin:

Dr. Angelika Klein (Internationale Zusammenarbeit, Werte- und Religionsdialog)

Das Engagement für die Durchsetzung von Menschenrechten gehört zu den Kernaufgaben der Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Verpflichtung, weltweit Beiträge hierzu zu leisten, ergibt sich für die KAS aus ihrer politischen Orientierung am christlichen Menschenbild: Aus christlicher Sicht ist die Würde jedes Menschen unveräußerlich. Sie bildet das Fundament für Gerechtigkeit, Freiheit und Frieden – und die Würde jedes Menschen, die allen Menschenrechten zu Grunde liegt, ist im Schöpfungsakt Gottes angelegt.

Die fundamentale Bedeutung unseres Verständnisses von Menschenwürde im Kontext der christlich-demokratischen Tradition ist für die KAS zugleich ethischer Maßstab und politische Verpflichtung für die praktische Arbeit. Dies prägt nicht nur das Profil der Stiftung. Auf dieser Grundlage tritt die KAS zugleich dem ethischen Relativismus entgegen, der in vielen Menschenrechtsdiskussionen bestimmend ist.

Menschenrechte als Querschnittsaufgabe

Das Engagement für die Durchsetzung der Menschenrechte kommt in unterschiedlichen Bereichen unserer praktischen Arbeit zum Tragen. Sie sind für die Begabtenförderung ein Thema des ideellen Begleitprogramms und geförderter Forschungsprojekte. Das Archiv für Christlich-Demokratische Politik enthält die Ergebnisse zahlreicher Forschungs- und Dokumentationsprojekte zur Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen in der DDR, und auch im Bereich der Politischen Bildung wird der Menschenrechtsschutz thematisiert.

Die KAS begleitet und prägt die internationale Menschenrechtsdiskussion vor allem durch Tagungen, öffentliche Foren und Pressearbeit. Da es auch viele Chancen der indirekten Einflussnahme gibt, nutzt die Stiftung die Möglichkeiten der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen und der Sicherung von Grundrechten allgemein und tritt in der Regel nicht nur als Ankläger auf. So initiiert und fördert sie menschenrechtliche Normensetzungsprozesse. In schwierigen Kontexten wird vor allem versucht, die Einflussmöglichkeiten der Justiz zu vergrößern und zu konsolidieren.

Arbeitsbeispiel: Palästinensische Autonomiegebiete

Ein Beispiel dafür sind die Projekte in den palästinensischen Autonomiegebieten. Seit 1996 fördert die Konrad-Adenauer-Stiftung das Institute of Law der Universität Birzeit (IOL) und unterstützt den Aufbau einer Gesetzesdatenbank. Nutznießer dieser Datenbank sowie der darauf beruhenden Fortbildungsmaßnahmen sind Richter und Staatsanwälte, Politiker, Anwälte, Wissenschaftler und Studierende. Im Rahmen dieser Projektstätigkeit werden vor allem diejenigen Institutionen systematisch beraten, die in den Legislativprozess involviert sind. Besonderes Augenmerk liegt auf der Gesetzesharmonisierung, vor allem in Bezug auf Konformität der Gesetzgebung der palästinensischen Autonomiebehörde mit dem Grundgesetz (basic law). Die hierbei aufgegriffenen Menschenrechtsfragen stimulieren eine intensive Diskussion in der (lokalen) Fachöffentlichkeit, die erhebliche Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess selbst und die Umsetzung des Rechts hat. Auf diese Weise werden Parlamentsabgeordnete und hochrangige Entscheidungsträger der Exekutive im Sinne einer besseren Beachtung und Sicherung der Menschenrechte beeinflusst.

Menschenrechte als Schwerpunkt der internationalen Arbeit

Politische Bedeutung und internationale Anerkennung der Menschenrechte als zentrales Element globaler Ordnungspolitik wachsen weltweit. Dies gilt jeweils innenpolitisch für die große Mehrheit der Nationalstaaten, aber auch für die Entwicklungszusammenarbeit sowie für die Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt. Die universelle Geltung der Menschenrechte ist also zu einer Art „Vademekum“ der internationalen Politik geworden. Auch in mehr als der Hälfte unserer Länder- und Regionalprogramme sind Menschenrechtsthemen wesentlicher Bestandteil. Das gilt für die Rechtsstaatsprogramme ebenso wie für die Medienprojekte, für die parlamentarischen Beratungsmaßnahmen wie für politische Dialogprogramme.

Arbeitsbeispiel: China

Ein Beispiel ist das Engagement der Stiftung in China. Dort wird durch Wissensvermittlung, Expertenaustausch und Studien die Diskussion menschen- und bürgerrechtsrelevanter Themenkreise unterstützt, um bei den entscheidenden Stellen in Politik und Wissenschaft das Bewusstsein zu wecken, dass sich die Stärkung von Bürgerrechten positiv auf die gesamte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirken und zu seiner Stabilität beitragen würde. Die Stiftung hat seit 1997 mehr als 25 Maßnahmen mit dem Ziel des Aufbaus von mehr Rechtsstaatlichkeit durchgeführt. Westliche Erfahrungen und Wertvorstellungen werden gezielt einem für Gestaltung und Anwendung von Gesetzen verantwortlichen Fachpublikum nahe gebracht. Gegenwärtig widmet sich die Stiftung vor allem der Begleitung der Reformen des Straf- und Strafvollzugsrechts durch Vermittlung moderner wissenschaftlicher Erkenntnisse aus Deutschland.

Arbeitsbeispiel: Russland

Ein Land, in dem Menschenrechtsarbeit für die Konrad-Adenauer-Stiftung besonders stark im Vordergrund steht, ist Russland. Seit 2005 finden in Moskau und in anderen Regionen regelmäßige Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsbeauftragten der Russischen Föderation und seinen regionalen Vertretern statt. Vertrauensbildung und sachliche Kooperation zwischen Menschenrechtsorganisationen und Regierung zu erreichen, ist ein wichtiges Ziel. Die Stiftung organisierte zum Zwecke der Vernetzung der einzelnen Menschenrechtsbeauftragten der GUS-Staaten eine internationale Konferenz zum Thema "Monitoring und Menschenrechte". Einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf die innerstaatliche Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention stellte die von der Stiftungsaußenstelle Moskau organisierte Fachkonferenz über Beschlüsse des Europäischen Gerichts für Menschenrechte und deren Implementierung in der Praxis europäischer Verfassungsgerichte dar.

Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)

Postfach 103414

50474 Köln

Tel.: 0221 925961-0

Fax: 0221 925961-11

E-Mail: lsvd@lsvd.de

Website: www.lsvd.de

Ansprechpartner: Klaus Jetz

Der LSVD versteht sich als Bürgerrechtsverband. Schwule und Lesben sollen ihre persönlichen Lebensentwürfe selbstbestimmt entwickeln können – frei von rechtlichen und anderen Benachteiligungen, frei von Anfeindungen und Diskriminierungen. Deshalb setzen wir uns für rechtliche Gleichstellung auf allen Ebenen ein, ebenso für eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung. Der LSVD wirbt für die Akzeptanz schwuler und lesbischer Lebensweisen und bietet in seinen Projekten (Regenbogenfamilien, Homosexualität als Thema in Migrationsfamilien, Schwules Überfalltelefon oder Antigewaltarbeit) auch Beratung an.

Noch immer werden Lesben und Schwule in rund 80 Staaten strafrechtlich verfolgt. Auch sind Lesben, Schwule, Bisexuelle und insbesondere Transgender in vielen Ländern massiven Übergriffen ausgesetzt – bis hin zu Folter und Mord. Andererseits hat es in den letzten Jahren auch positive Entwicklungen gegeben. In vielen Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gründen sich mutige Organisationen, die sich für die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgendern einsetzen. Ihnen gilt unsere Unterstützung.

Durch Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene versucht der LSVD, für das Thema Menschenrechte und sexuelle Identität zu sensibilisieren. Von der Bundesregierung oder entwicklungspolitischen Organisationen fordern wir, dass Menschenrechtsverletzungen bei Gesprächen mit Verfolgerstaaten auf allen Ebenen angesprochen werden. Auch muss das Thema Menschenrechte für sexuelle Minderheiten Eingang finden in den Kriterienkatalog zum Monitoring des BMZ, wenn es gilt, die Einhaltung der Verpflichtung der Nehmerländer zu "good governance" zu prüfen. In den Partnerländern muss endlich auch die Arbeit von schwul-lesbischen Organisationen im Rahmen der Mittel, die für Menschenrechtsarbeit und Förderung von Institutionen der Zivilgesellschaft bestimmt sind, gefördert werden.

Periodikum: respekt! (erscheint vierteljährlich).

medica mondiale e. V.

Hülchrather Straße 4
50670 Köln
Tel.: 0221 931898-0
Fax: 0221 931898-1
E-Mail: info@medicamondiale.org
Website: www.medicamondiale.org
Ansprechpartnerin: Selmin Çalikan

Die Frauenhilfsorganisation medica mondiale wurde 1993 von der Gynäkologin Dr. Monika Hauser gemeinsam mit 20 bosnischen Fachfrauen anlässlich der Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina gegründet und versteht sich als weltweite Anwältin für die Rechte und Interessen von Frauen, die sexualisierte Kriegsgewalt überlebt haben.

Medica mondiale ist eine Menschenrechts-, Nothilfe- und Fachorganisation zur Unterstützung kriegstraumatisierter Frauen und Mädchen und verfolgt eine Doppelstrategie: direkte und traumasensitive medizinische, psychosoziale und rechtliche Unterstützungsangebote in Kriegsgebieten für Überlebende sexualisierter Kriegsgewalt werden mit frauenpolitischer Lobbyarbeit kombiniert. Diese setzt mit Bewusstseins- und Öffentlichkeitsarbeit bei Regierungs- und nationalen/internationalen Nichtregierungsorganisationen (GOs, NGOs, INGOs) sowie der Öffentlichkeit an, damit sexualisierte Gewalt gegen Frauen als Querschnittsthema in alle relevanten politischen Maßnahmen zukünftig einfließt und in entsprechenden Maßnahmen umgesetzt wird.

Im Sinne von Erfolg und Wirksamkeit geht medica mondiale Kooperationen auf nationaler und internationaler Ebene ein. Diese erfolgen mit Akteureninnen und Akteuren in den gesundheits- und entwicklungspolitischen Zusammenhängen, der humanitären Hilfe, der zivilen Konfliktbearbeitung, der Flüchtlings- und Menschenrechtsarbeit und bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen in internationalen Strafprozessen.

Projektstandorte und Betätigungsfelder:

Das Therapiezentrum "Medica Zenica" arbeitet seit 1993 erfolgreich in Zentralbosnien. Im April 1999 hat die Organisation mit "medica mondiale Kosova" ein weiteres Projekt gestartet: In Gjakova/Kosovo ist ein Therapie-

zentrum nach dem Vorbild von "Medica Zenica" entstanden. Aus dem Engagement für die Flüchtlingsfrauen aus dem Kosovo, mit dem wir in den Flüchtlingslagern in Albanien begannen, entstand auch ein weiteres Projekt: Seit Anfang 2000 unterstützen wir mit "medica mondiale Tirana" die unter dem Hoxha-Regime in Albanien jahrelang gefolterten, traumatisierten Frauen in armen Vororten in Tirana. Seit Ende 2001 sind wir in Afghanistan in vier Provinzen mit und für afghanische Frauen aktiv. Und im April 2006 haben wir die Arbeit in Liberia aufgenommen.

Medica mondiale unterstützte anhand eines Projektfonds Projekte in Uganda, Kongo, Sudan, Banda Aceh, Mexiko, Südafrika, Türkei, Irak und Kambodscha. Die Mitarbeiterinnen vor Ort, die direkt mit Überlebenden sexualisierter Gewalt arbeiten, werden mit Trainings in Bezug auf die Konsequenzen sexualisierter Gewalt, Traumaintervention, Sekundärtraumatisierung und Burn-Out-Prophylaxe von internationalen medica-mondiale-Fachfrauen geschult.

Wir entwickeln wissenschaftliche Standards, neue Berufsfelder und Trainings-Module zur medizinischen, psychosozialen und psychotherapeutischen Behandlung kriegstraumatisierter Frauen und Mädchen, die den Trauma-Ansatz mit der Menschenrechtsarbeit verbindet. Ein Expertinnenpool schult Fachfrauen aus verschiedenen Berufsfeldern (Psychologie, Medizin, Management, Recht) zur Vorbereitung auf zukünftige Einsätze in unseren Projekten. Die Arbeit wird weitgehend über Spendenmittel finanziert; für bestimmte Projekte erhalten wir (Teil-)Finanzierungen durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Soziales sowie die EU.

missio – Internationales Katholisches Missionswerk e. V. Aachen

Fachstelle Menschenrechte

Goethestraße 43

52064 Aachen

Tel.: 0241 7507-253

Fax: 0241 7507-61253

E-Mail: oehring@missio.de; menschenrechte@missio-aachen.de

Website: www.missio-aachen.de/menschen-kulturen/themen/menschenrechte/

Ansprechpartner: Dr. Otmar Oehring

Missio, das Internationale Katholische Missionswerk der Kirche in Deutschland, ist Teil der weltweiten Gemeinschaft der päpstlichen Missionswerke. Als Mitgliederbewegung verwirklicht missio den missionarischen Grundauftrag der Kirche als Lern-, Gebets- und Solidargemeinschaft:

- missio macht die Vielfalt des christlichen Glaubens in der Einen Welt erfahrbar;
- missio fördert Kirche als Netzwerk weltkirchlicher Spiritualität;
- missio unterstützt partnerschaftlich die Ortskirchen in Afrika, Asien und Ozeanien;
- missio betreibt Advocacy- und Lobbyarbeit in brennenden Fragen unserer Partner.

Menschenrechte sind heute ein zentrales Thema für die Kirche und damit auch für missio. Nach unserer Überzeugung schenkt Gott allen Menschen die gleiche Würde und das gleiche Lebensrecht. In vielen Ländern werden diese Rechte aber mit Füßen getreten. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt den Entrechteten, den Armen und Schwachen dieser Welt. Zur Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte für alle setzt sich missio deshalb vehement für die Gleichbehandlung aller Menschen und für den gleichen Zugang zu Bildung und Erziehung ein.

Das Anliegen der "Fachstelle Menschenrechte" ist es, vor diesem Hintergrund Menschenrechtsverletzungen in den Ländern Afrikas, Asiens und Ozeaniens bekannt zu machen sowie Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte zu fördern. Um diesem Ziel näherzukommen, engagieren wir uns in der menschenrechtlichen

Netzwerkarbeit und fördern den Austausch der kirchlichen Partner missios in Afrika, Asien und Ozeanien mit kirchlichen und politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.

Einer der Schwerpunkte unseres Einsatzes ist das Eintreten für Religionsfreiheit im Geiste der Erklärung über Religionsfreiheit "Dignitatis Humane" aus dem Jahre 1965. Zur Erreichung ihrer Ziele führt die Fachstelle Menschenrechte Fachtagungen durch und publiziert Länderstudien, thematische Studien und Dokumentationen.

missio – Internationales Katholisches Missionswerk e. V. München

Abteilung Bildung
Referat Menschenrechte
Pettenkoferstraße 26-28
80336 München
Tel.: 089 5162-216
Fax: 089 5162-335
E-Mail: d.zabel@missio.de
Website: www.missio.de
Ansprechpartner: Dieter Zabel

Missio verwirklicht als Mitgliederbewegung den missionarischen Grundauftrag der Kirche als Lern-, Gebets- und Solidargemeinschaft.

- missio macht die Vielfalt des christlichen Glaubens in der Einen Welt erfahrbar;
- missio fördert Kirche als Netzwerk weltkirchlicher Spiritualität;
- missio unterstützt partnerschaftlich die Ortskirchen in Afrika, Asien und Ozeanien und betreibt Advocacy- und Lobbyarbeit in ihren Überlebensfragen.

Menschenrechte sind heute ein zentrales Thema für die Kirche und für missio. Nach unserer Überzeugung schenkt Gott allen Menschen die gleiche Würde und das gleiche Lebensrecht. In vielen Ländern werden diese Rechte aber mit den Füßen getreten. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt daher den Entrechteten, Armen und Schwachen. Zur Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte für alle setzt sich missio deshalb vehement für die Gleichbehandlung aller Menschen und für den gleichen Zugang zu Bildung und Erziehung ein.

Um Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte weltweit zu fördern,

- bieten wir Informationen und Bildung für ein breites Spektrum von Interessierten an;
- engagieren wir uns in der menschenrechtlichen Netzwerkarbeit;
- unterstützen wir den Austausch von Partnern mit kirchlichen und politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik Deutschland.

Missionszentrale der Franziskaner e. V.

Berliner Büro
Wollankstraße 19
13187 Berlin
Tel.: 030 488396-40
Fax: 030 488396-44
E-Mail: berlin@missionszentrale.de
Website: www.mzf.org

Die Missionszentrale der Franziskaner ist als internationale Organisation eine Einrichtung der mitteleuropäischen Franziskanerprovinzen. 1969 gegründet, fördert die Missionszentrale weltweit entwicklungs- und menschenrechtspolitische Projekte im Sinne des Franz von Assisi und der Theologie der Befreiung. Dabei wird sie geleitet von der franziskanischen Option für die Armen und dem Einsatz für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung.

Das weltweite Eintreten für die Menschenrechte gehört seit Beginn zu den Prioritäten in der nationalen und internationalen Arbeit der Missionszentrale. Es werden Menschenrechtsprojekte weltweit gefördert, die mit Franziskanerinnen und Franziskanern vor Ort zusammenarbeiten. Partner der Menschenrechtsarbeit sind franziskanische Menschenrechtler vor Ort bzw. Nichtregierungsorganisationen, die mit den Franziskanern vernetzt sind. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit Franciscans International, der Vertretung der Franziskaner bei den Vereinten Nationen in New York und in Genf. Der Schutz von Menschenrechten in ausgewählten Ländern bzw. die Mitarbeit an der Verbesserung und Fortentwicklung der Menschenrechtsinstrumentarien ist ein gemeinsames Ziel bei der Zusammenarbeit mit Franciscans International.

Themen der Menschenrechtsarbeit: individuelle Verfolgungen, der Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Frauen- und Kinderrechte, Einsatz gegen Krieg und Rüstungsexporte sowie die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die Verbesserung und Fortentwicklung der Menschenrechtsinstrumentarien. Länderschwerpunkte sind derzeit: Argentinien, Brasilien, Kolumbien sowie das Gebiet der Großen Seen. Mitarbeit ist durch Praktika und einen eigenen Freiwilligendienst möglich.

Regelmäßig erscheinende Zeitschriften:

- Berichte, Dokumente, Kommentare (Grüne Reihe), monatlicher Pressedienst, Franziskaner-Mission.

Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland e. V.

Büro für Außenbeziehungen
Chausseestr. 103
10115 Berlin
Tel.: 030 28877183
Fax: 030 69088261
E-Mail: oea@bahai.de
Webseite: www.bahai.de
Blog: iran.bahai.de
Twitter: @BahaiDE

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Ingo Hofmann, Beauftragter für auswärtige Angelegenheiten
Peter Amsler, Referent für Menschenrechtsfragen
Alina Kazemzadeh, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Das Büro für Außenbeziehungen des Nationalen Geistigen Rates der Bahá'í, der einmal jährlich zu wählenden höchsten Körperschaft der Bahá'í-Gemeinde Deutschland, pflegt die Kontakte zur Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, politischen Stiftungen sowie zu anderen Nichtregierungsorganisationen. Das Büro beobachtet alle menschenrechtsrelevanten Themen, arbeitet aber in erster Linie zu Menschenrechtsverletzungen aufgrund von religiöser Intoleranz und zu Menschenrechtsbildung. Der Nationale Geistige Rat der Bahá'í ist ebenfalls Mitveranstalter des Deutschen Menschenrechts-Filmpreises. Die Finanzierung erfolgt allein über Spenden von Bahá'í.

Beispiele der Arbeit:

Das Bahá'ítum hat zum Islam ein ähnliches Entstehungsverhältnis wie das Christentum zum Judentum. In seinem Entstehungsland Iran ist das Bahá'ítum aufgrund seines Selbstverständnisses wie seiner Glaubenslehre systematischen und staatlich angeordneten Verfolgungen ausgesetzt. Seit dem Beginn der islamischen Revolution 1979 wurden über 200 Bahá'í allein wegen ihres Glaubens hingerichtet. Tausende wurden inhaftiert und die Gemeinde verboten, ihr Eigentum konfisziert oder zerstört. Das Büro für Außenbeziehungen unterrichtet staatliche und nichtstaatliche Stellen regelmäßig über die aktuelle Situation der Bahá'í im Iran. Sie dokumentiert die Verfolgungen und stellt ihre Berichte der Öffentlichkeit zur Verfügung. Darüber hinaus arbeitet das Büro konzeptionell zum Recht auf Glaubens- und Religionsfreiheit, zum Recht auf Bildung und zur Menschenrechtsbildung.

Der Newsletter *One Country* erscheint vierteljährlich.

Nürnberger Menschenrechtszentrum e. V.

Adlerstraße 40

90403 Nürnberg

Tel.: 0911 23055-50

Fax: 0911 23055-51

E-Mail: buero@menschenrechte.org

Website: www.menschenrechte.org

Ansprechpartner: Dr. Rainer Huhle, Dr. Michael Krennerich

Das Nürnberger Menschenrechtszentrum (NMRZ) setzt sich auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene dafür ein, die Menschenrechtsidee fortzuentwickeln und umzusetzen.

Zu diesem Zweck werden in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

- Menschenrechtsveranstaltungen durchgeführt;
- Menschenrechtsfragen wissenschaftlich erforscht;
- Tagungsbeiträge und Publikationen zu Menschenrechtsthemen erstellt;
- Maßnahmen der Menschenrechtsbildung durchgeführt;
- Kampagnen für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen unterstützt.

Inhaltliche Arbeitsfelder sind:

- Theorie der Menschenrechte;
- Menschenrechtsbildung;
- Der Nürnberger Prozess und Internationale Strafgerichtshöfe;
- Straflosigkeit und Strafjustiz;
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte;
- Menschenrechte in Lateinamerika.

Das NMRZ betreibt zudem das Dokumentations- und Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika (DIML). Im DIML steht der interessierten Öffentlichkeit eine umfangreiche Sammlung von Zeitschriften, Büchern und Dokumenten zum Thema Menschenrechte und speziell zur Menschenrechtsarbeit in Lateinamerika zur Verfügung. Das NMRZ und das DIML werden fast ausschließlich von ehrenamtlicher Arbeit der Vereinsmitglieder getragen. Der unabhängige Verein finanziert sich über Mitgliedsbeiträge, Spenden und Zuschüsse.

Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V.

Kirche Zum Heiligen Kreuz
Zossener Str. 65
10961 Berlin
Tel.: 030 25898891
Fax: 030 69041018
E-Mail: info@kirchenasyl.de
Website: www.kirchenasyl.de
Ansprechpartnerin: Verena Mittermaier

Was wir sind:

Die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V. ist der organisatorische Zusammenschluss der Kirchenasylbewegung in Deutschland. In ihr haben sich bundesweit die Ländernetzwerke der evangelischen, katholischen und freikirchlichen Kirchengemeinden zusammengeschlossen, die bereit sind, Kirchenasyl zu gewähren.

Gemeinden, die Flüchtlingen Zuflucht bieten, sehen sich durch ihren christlichen Glauben verpflichtet, Menschen vor einer Abschiebung zu schützen, wenn begründete Zweifel an einer gefahrlosen Rückkehr bestehen. Sie stellen sich zwischen die bedrohten Flüchtlinge und die Behörden, um eine nochmalige Prüfung des Falls zu erreichen und eine Abschiebung zu verhindern.

Wir finanzieren uns ausschließlich über Spenden, freiwillige Beiträge sowie durch unseren Förderkreis.

Was wir tun:

Die Bundesarbeitsgemeinschaft sieht sich im Dienst der Flüchtlinge, die in den Gemeinden Zuflucht gefunden haben, sowie ihrer Unterstützerinnen und Unterstützer. Auf der Grundlage der "Charta von Groningen" tritt sie für die Rechte und die Menschenwürde von Flüchtlingen ein. Dies geschieht durch:

- Information der Öffentlichkeit über Anliegen der Kirchenasylbewegung durch Stellungnahmen, Presseerklärungen und Publikationen;
- rechtliche, theologische und praktische Beratung von Gemeinden, die Kirchenasyl gewähren;
- Tagungen und Fortbildungsveranstaltungen;
- bundesweite Dokumentation und Auswertung von Kirchenasylen;
- Kontakte mit verantwortlichen Stellen in Politik und Kirchen.

Pax Christi – Internationale katholische Friedensbewegung

Hedwigskirchgasse 3
10117 Berlin
Tel.: 030 2007678-0
Fax: 030 2007678-19
E-Mail: sekretariat@paxchristi.de
Website: www.paxchristi.de, www.paxchristi.net
Ansprechpartner: Christine Hoffmann, Generalsekretärin

Die deutsche Sektion von Pax Christi gliedert sich in Bistumsstellen, Basisgruppen und Sachkommissionen (z.B. Rechtsextremismus, Nord-Süd, Nahost, Rüstungsexport, zivile Friedenspolitik). Die Arbeitsreichweite erstreckt sich von der lokalen, regionalen bis zur internationalen Ebene. In Israel Palästina und Bosnien, Kroatien betreiben die deutsche Sektion und einige Bistumsstellen von pax christi Projekte des zivilen Friedensdienstes mit den Schwerpunkten Unterstützung von Binnenvertriebenen, Minderheiten und Menschenrechtsfragen. Die Finanzierung wird durch Mitgliedsbeiträge, Spenden, Projektzuschüsse sowie einen kirchlichen Zuschuss gesichert.

Themen der Arbeit betreffen Fälle individueller Verfolgung, die Situation von Minoritäten und bedrohten Völkern, Frauen, das Menschenrecht auf Entwicklung/Ernährung, den Einsatz für Abrüstung und gegen Krieg/Rüstungsexporte sowie den interreligiösen Dialog. Schwerpunkte der Arbeit liegen in Kontakten nach Lateinamerika, der Arbeit in Bosnien sowie zu einzelnen Herkunftsländer von Flüchtlingen (Region der Großen Seen in Zentralafrika, Sri Lanka). Zielgruppen der Arbeit sind die allgemeine und lokale Öffentlichkeit, Multiplikator/innen der Erwachsenenbildung, Politiker/innen und weitere Entscheidungsträger/innen. Mitarbeit ist über Mitgliedschaft möglich.

Regelmäßig erscheinende Zeitschriften, Broschüren und spezielle Informationen sind erhältlich. Aktuelle Informationen finden sich auf der Webseite.

PRO ASYL e. V.

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge
Postfach 16 06 24
60069 Frankfurt am Main
Tel.: 069 230688
Fax: 069 230650
E-Mail: proasyl@proasyl.de
Website: www.proasyl.de
Ansprechpartner: Günter Burkhardt

PRO ASYL ist eine bundesweite Arbeitsgemeinschaft von Mitarbeitenden aus Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Menschenrechtsorganisationen sowie den landesweiten Flüchtlingsräten.

PRO ASYL setzt sich in der Öffentlichkeit für Flüchtlinge ein, gibt Anregungen zum jährlichen Tag des Flüchtlings, veröffentlicht Faltblätter, Plakate und Informationsschriften über Fluchtursachen und die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland, unterstützt beispielhafte Prozesse und Musterklagen, um Flüchtlingen zu ihrem Recht zu verhelfen, fördert regionale Zusammenschlüsse von Flüchtlingsinitiativen und arbeitet mit den landesweiten Flüchtlingsräten zusammen.

Zum jährlich stattfindenden Tag des Flüchtlings veröffentlicht PRO ASYL eine Broschüre mit vielfältigen Informationen und Anregungen. Weitere Publikationen entnehmen Sie bitte der Homepage von PRO ASYL.

Reporter ohne Grenzen e. V.

Brückenstraße 4

10179 Berlin

Fon: 030 2021510-0

Fax: 030 2021510-29

E-Mail: kontakt@reporter-ohne-grenzen.de

Website: www.reporter-ohne-grenzen.de; www.rsf.fr

Ansprechpartner: Alexandra Tryjanowski (Flüchtlingsarbeit und Nothilfe),

Christian Rickerts (allgemeine Anfragen)

1985 im südfranzösischen Montpellier von einer Hand voll Journalisten gegründet, ist Reporter ohne Grenzen heute eine weltweit agierende Menschenrechtsorganisation. Ein Netzwerk aus über 130 Korrespondenten, neun Sektionen und zwei Büros setzt sich rund um den Globus für Meinungs- und Pressefreiheit ein, recherchiert und dokumentiert Verstöße gegen dieses Menschenrecht und unterstützt verfolgte Journalisten und Medien. Der Hauptsitz ist in Paris; seit 1994 ist die deutsche Sektion von Berlin aus tätig.

Mit gezielten Kampagnen macht Reporter ohne Grenzen auf Verstöße gegen die Pressefreiheit aufmerksam und leistet gleichzeitig dauerhafte Aufklärungsarbeit. Denn Presse- und Meinungsfreiheit sind die Voraussetzungen für eine faire und demokratische Gesellschaft; Informationen der erste Schritt zu Veränderungen. Seit 2010 bietet Reporter ohne Grenzen mit seinem Nothilfe-Referat verfolgten Journalistinnen und Journalisten systematisch und gezielt Unterstützung. Denn immer mehr Medienschaffende werden weltweit verfolgt, inhaftiert und müssen aus ihren Heimatländern fliehen.

Die Hilfe beschränkt sich dabei nicht auf juristische Hilfe bei Verfolgung – Reporter ohne Grenzen sorgt für finanzielle Unterstützung sowie sichere Unterkunft und medizinische Versorgung in akuten Bedrohungssituationen.

TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e. V.

Bundesgeschäftsstelle Postfach 2565

72015 Tübingen

Tel.: 07071 7973-0

Fax. 07071 7973-22

E-Mail: info@frauenrechte.de

Website: www.terre-des-femmes.de; www.frauenrechte.de

Ansprechpartnerin:

Regina Kalthegener

Tel.: 030 28093870

E-Mail: info@kanzlei-kalthegener.de

TERRE DES FEMMES e. V. ist eine gemeinnützige Organisation, die seit 1981 für ein gewaltfreies Leben von Mädchen und Frauen kämpft, mit dem Ziel die Menschenrechte von Mädchen und Frauen zu verwirklichen. Die Mitarbeiterinnen und ehrenamtlichen Mitstreiterinnen in den Städtegruppen engagieren sich in Form von Lobbyarbeit gegenüber politischen und administrativen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern auf nationaler Landes- und Bundesebene sowie auf europäischer und internationaler Ebene (CEDAW). Mit Kampagnen und Aktionen zu Schwerpunktthemen (u. a. Genitalverstümmelung, Frauenhandel, Zwangsheirat, Ehrenmorde, Ausbeutung von Arbeiterinnen in der Textilproduktion, frauenspezifische Fluchtgründe, häusliche Gewalt) im deutschsprachigen Raum informiert TERRE DES FEMMES die Öffentlichkeit über Missstände, sensibilisiert und regt zur Mithilfe und eigenem Engagement gegen Gewalt gegen Frauen an und initiiert notwendi-

ge Gesetzesänderungen. Hauptaktionstage sind der 25. November (Internationaler Tag "NEIN zur Gewalt an Frauen") und der 8. März (Internationaler Frauentag). Des Weiteren unterstützt die Organisation finanziell einige eigenständig geführte Selbsthilfeprojekte von Frauen für Frauen im Ausland und leistet Hilfe im Einzelfall.

TERRE DES FEMMES erstellt zu Schwerpunktthemen Präventionsmaterial, gibt Flyer, Broschüren und Publikationen heraus und vierteljährlich die Zeitschrift "Menschenrechte für die Frau", die abonniert werden kann. Das umfangreiche Archiv steht Interessierten gegen Kostenerstattung zur Nutzung zur Verfügung. Die Arbeit von TERRE DES FEMMES wird überwiegend von ehrenamtlich handelnden Frauen in den Städtegruppen und von Expertinnen zu Einzelthemen geleistet, mit tatkräftiger Unterstützung der Angestellten und Praktikantinnen in der Bundesgeschäftsstelle in Tübingen. Die Organisation wird fast ausschließlich über Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert. Männer unterstützen die Organisation als Fördermitglieder.

TERRE DES FEMMES ist national und international mit anderen Nichtregierungsorganisationen vernetzt, die menschenrechtliche Ziele verfolgen (z. B. European Women's Lobby (EWL), NRO Frauenforum, KOK), und ist Gründungsmitglied des FORUM MENSCHENRECHTE.

TERRE DES FEMMES e. V. ist seit 2004 ausgewählter, nationaler Kooperationspartner der Firma THE BODY SHOP für die Kampagne "Stoppt häusliche Gewalt!" (www.the-body-shop.de).

terre des hommes Deutschland e. V.

Ruppenkampstraße 11a
49084 Osnabrück
Postfach 4126
49031 Osnabrück
Tel.: 0541 7101-0
Fax: 0541 707233
E-Mail: gf@tdh.de; a.recknagel@tdh.de
Website: www.tdh.de

Ansprechpartner: Danuta Sacher, Geschäftsführerin von terre des hommes;
Albert Recknagel, Leiter Referat Kinderrechte

Terre des hommes Deutschland ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk, das mit Hilfe von Spendengeldern in 29 Projektländern mehr als 450 Projekte für notleidende Kinder fördert. Unterstützt werden einheimische Partnerorganisationen in Asien, Afrika und Lateinamerika, die notleidenden Kindern helfen und die Eigeninitiative der Menschen stärken. Terre des hommes hilft Straßenkindern, verlassenen und arbeitenden Kindern, kümmert sich um Kinder, die Opfer von Krieg und Gewalt wurden und sorgt für deren Ausbildung. Terre des hommes unterstützt Jungen und Mädchen, deren Familien an Aids gestorben sind, setzt sich ein für die Bewahrung der biologischen und kulturellen Vielfalt und für den Schutz diskriminierter Bevölkerungsgruppen.

In Deutschland mischt sich terre des hommes als Anwalt für Kinderrechte in die Politik ein. Terre des hommes ist unabhängig von Regierungen, Wirtschaft, Religionsgemeinschaften und Parteien und nimmt klar und kritisch Stellung, wenn politische Entscheidungen, wirtschaftliche Interessen oder das Verhalten einzelner Menschen sich gegen Kinder und ihre Rechte wenden. Terre des hommes versucht durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung oder Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen. Terre-des-hommes-Arbeitsgruppen sind ehrenamtlich in 145 deutschen Städten und Gemeinden aktiv. Sie engagieren sich für Entwicklungspolitik auf lokaler Ebene, organisieren Veranstaltungen, arbeiten in Flüchtlingsräten mit, sind in Kinderrechtsteams aktiv und sammeln Spenden für die Projektarbeit.

Arbeitsgebiete (Beispiele):

Terre des hommes setzt sich im Rahmen seiner Kampagnenarbeit für die Durchsetzung von menschenrechtlichen Standards und den Schutz von Kindern vor Ausbeutung ein. Neben konkreten Unterstützungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern klärt terre des hommes in der Bundesrepublik über Ursachen von ausbeuterischer Kinderarbeit auf und fordert Konsumenten, Bürger, Wirtschaftsunternehmen und Politiker auf, sich für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern einzusetzen. Zudem unterstützt terre des hommes aktiv das Siegel „*Good Weave*“, das Teppiche aus Indien und Nepal kennzeichnet, die ohne illegale Kinderarbeit hergestellt werden, und das zudem Regelungen zu Überstunden, Löhnen, Heimarbeit und Arbeitsschutz umfasst. Gleichzeitig interveniert terre des hommes bei den Vereinten Nationen in Genf zu Gunsten eines verbesserten Menschenrechtsschutzes, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung von Kinderrechten gemäß der internationalen Menschenrechtskonventionen sowie der UN-Kinderrechtskonvention.

Publikationen:

Regelmäßig erscheinende Spenderzeitung "die zeitung". Weitere Publikationen: Broschüren und spezielle Informationen zum Thema Kinderrechte und Entwicklungspolitik, Bücher, didaktische Materialien für die Schule, AV-Medien sowie Fallbeispiele sind erhältlich. Umfangreiche Informationen sowie Bestellmöglichkeiten finden sich auch auf der Homepage. Dort kann auch eine Bestellliste angefordert werden. Die Homepage umfasst zudem einen eigenen Bereich für Kinder und Schüler. Interessierte können ferner einen kostenlosen Newsletter beziehen, der über Aktivitäten von terre des hommes berichtet (Registrierung über die Homepage).

Terre des hommes finanziert seine Arbeit überwiegend aus privaten Spenden.

Vereinte Evangelische Mission (VEM)

Rudolfstraße 137

42285 Wuppertal

Tel.: 0202 89004-168

Fax: 0202 89004-179

E-Mail: jpvc@vemission.org

Website: www.vemission.org

Ansprechpartner: Dr. Jochen Motte

Die Vereinte Evangelische Mission ist eine internationale Gemeinschaft von 34 protestantischen Kirchen in Asien, Afrika und Deutschland. In dieser Form besteht die VEM seit der ersten Vollversammlung aller Mitgliedskirchen im Juni 1996. Die VEM ist die Nachfolgerin der "Vereinigten Evangelischen Mission", die als regionales Missionswerk aus dem Zusammenschluss der Rheinischen Mission und der Bethel-Mission (1971) sowie der Zaire-Mission (1979) entstand.

Der Sitz der Geschäftsstelle ist in Wuppertal. Neben sechs deutschen Landeskirchen gehören der VEM Kirchen aus Kamerun, Ruanda, Botswana, Namibia, Tansania, der Demokratischen Republik Kongo, Sri Lanka, den Philippinen, Indonesien und China an. Diese Mitgliedskirchen unterstützen sich gegenseitig durch Austausch von Personal sowie durch finanzielle Hilfe. Besondere Schwerpunkte bilden dabei die Bereiche Diakonie, Frauenarbeit, Ausbildung, Entwicklungszusammenarbeit, Projektförderung und Menschenrechts- und Friedensarbeit. Die Menschenrechts- und Friedensarbeit der VEM dient der Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Förderung von Konfliktlösungsstrategien weltweit und insbesondere in den Ländern, in denen Mitgliedskirchen bestehen. Dies geschieht:

- durch Bewusstseinsbildung innerhalb der Mitgliedskirchen der VEM hinsichtlich der Themen des Konzi- liaren Prozesses für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung, Bildungsprogramme (Seminare, Workshops, Kurzzeitstipendien, Informationsaustausch usw.) und Förderung von Menschenrechts- und Friedensprojekten;

- durch Unterstützung der Menschenrechtsarbeit im Bereich der VEM-Mitgliedskirchen, Lobby- und Advocacy-Arbeit sowie durch Kampagnen in Zusammenarbeit mit anderen ökumenischen und außerökumenischen Partnern und Organisationen. Neben Länderschwerpunkten wie Indonesien, Sri Lanka, den Philippinen, Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo engagiert sich die VEM auch zu Querschnittsthemen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte wie Armut und Menschenrechte und Klima und Menschenrechte.

VEM-geförderte Menschenrechtsprojekte auf den Philippinen:

In den Jahren 2005-2010 kam es in den Philippinen unter der Regierung von Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo zu einer wachsenden Zahl schwerer Menschenrechtsverletzungen. Zu den Opfern zählen auch Journalisten, Anwälte und kirchliche Mitarbeiter, so Pfarrer Edison Lapuz von der Vereinigten Kirche Christi in den Philippinen (UCCP), der am 12. Mai 2005 in San Isidro von vier verummten Schützen erschossen wurde. Hinter vielen der Morde und der berichteten Fälle von Verschwindenlassen wird das Militär vermutet. Im Zuge des Antiterrorkampfes werden zunehmend Zivilisten Opfer politisch motivierter Gewalt. Die VEM unterstützt Partner in den Philippinen bei der Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen, durch Rechtshilfe zur Aufklärung der Straftaten sowie durch Hilfe für die Opfer bzw. Hinterbliebenen.

VEM-geförderte Menschenrechtsprojekte in der Demokratische Republik Kongo:

Jahrzehnte der Diktatur und zwei Kriege mit fast vier Millionen Opfern haben den Kongo als weitgehend zerrütetes Land hinterlassen. Nachdem im Juli 2003 zwischen den Kriegsparteien ein Friedensabkommen unterzeichnet wurde, wurden 2006 nach Ende einer fast dreijährigen Übergangszeit Wahlen durchgeführt. Im Dezember 2005 hatten die Kongolesen bereits über eine neue Verfassung abgestimmt. Doch bis 2010 kam der Kongo nicht zur Ruhe. Insbesondere im Osten des Landes wurden bis heute vor allem Frauen und Kinder Opfer von Gewalt, Terror und Massenvergewaltigungen. Die VEM unterstützt kirchliche Partner im Kongo im Eintreten für Menschenrechte und die Beendigung von Straflosigkeit sowie Projekte zur Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt.

Publikationen:

- Challenges to the churches in a changing world. Texts from the 4th International UEM Consultation on Justice, Peace and the Integrity of Creation – Batam/Indonesia, February 2008, hrsg. v. Jochen Motte und Thomas Sandner, Wuppertal 2008;
- Klima der Gerechtigkeit - Ausstellungskatalog, hrsg. v. Frank Kürschner Pelkmann und Jochen Motte, Wuppertal 2008;
- Kirche und Globalisierung, Dokumentation einer Strategietagung am 13./14. März 2007, hrsg. v. Amt für Mission, Ökumene und Kirchliche Weltverantwortung, Wuppertal 2008;
- Autonomy for Papua – Progress and Failures in Implementing Special Autonomy, hrsg. v. Vereinte Evangelische Mission und West Papua Netzwerk, Wuppertal 2007;
- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in West-Papua – Soziale Realität und politische Perspektiven, hrsg. v. Evangelische Kirche im Rheinland, Wuppertal 2006;
- Economic, Social and Cultural Rights in West-Papua. A Study on Social Reality and Political Perspectives, Wuppertal 2005;
- Globalisation and Violence – A Challenge to the Churches? Contributions to a Consultation of the UEM, hrsg. v. Jochen Motte / Thomas Sandner, Wuppertal 2004;
- 100 Jahre Beginn des antikolonialen Befreiungskrieges in Namibia. Dokumente – Texte – Bilder, Beiträge zu einer Gedenkveranstaltung im Januar 2004, hrsg. v. Jochen Motte in Zusammenarbeit mit Wolfgang Apelt und Julia Besten, Wuppertal 2004;
- Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika. Ein Symposium der Archiv- und Museumsstiftung Wuppertal in Zusammenarbeit mit der VEM, hrsg. v. Wolfgang Apelt / Jochen Motte, Wuppertal 2002;

- Gewalt erkennen – Gewalt überwinden. Beiträge zu einem Symposium der Kirchlichen Hochschule Wuppertal und der Vereinten Evangelischen Mission, hrsg. v. Michael Klessmann / Jochen Motte, Wuppertal 2002;
- Justice and Reconciliation. Contributions to a Workshop on Justice, Peace and the Integrity of Creation, hrsg. v. Jochen Motte / Thomas Sandner, Wuppertal 2000;
- Schaffet Recht und Gerechtigkeit. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Beiträge zu einem Symposium der Kirchlichen Hochschule Wuppertal und der VEM, hrsg. v. Martin Breidert / Jochen Motte, Wuppertal 1999.

Gäste im FORUM MENSCHENRECHTE

Deutsches Rotes Kreuz e. V.

Carstennstraße 58

12205 Berlin

Tel.: 030 85404-0

Fax: 030 85404-450

E-Mail: DRK@DRK.de

Website: www.drk.de

Ansprechpartnerin: Dr. Heike Spieker

Leitsatz und Leitbild:

Das Deutsche Rote Kreuz ist Teil einer weltweiten Gemeinschaft von Menschen in der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die Opfern von Konflikten und Katastrophen sowie anderen hilfsbedürftigen Menschen unterschiedslos Hilfe gewährt, allein nach dem Maß ihrer Not. Im Zeichen der Menschlichkeit setzt es sich für das Leben, die Gesundheit, das Wohlergehen, den Schutz, das friedliche Zusammenleben und die Würde aller Menschen ein. Insbesondere ist es die Aufgabe des DRK, Kenntnisse des humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu verbreiten.

Tätigkeitsfelder:

Das DRK hilft weltweit bei Konflikten und Katastrophen. Dazu werden technische Ausstattung, Hilfsgüter und Expertenteams vorgehalten, die im Netzwerk der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung innerhalb kurzer Zeit einsatzfähig sind. Zudem ist das DRK in Deutschland auf Basis des ehrenamtlichen Dienstes ein wichtiger Träger des inländischen Katastrophenschutzes. Neben den weiteren ehrenamtlichen Einsatzfeldern der Wasserwacht und der Bergwacht unterhält das DRK auch einen Blutspendedienst. Als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege vertritt das DRK e. V. die Interessen besonders hilfs- und schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Darüber hinaus bieten die rechtlich selbständigen Kreis- und Landesverbände des DRK ein breites Spektrum an Hilfs- und sozialen Dienstleistungen.

Publikationen:

"Soforthilfe-Report", "Rotkreuzmagazin für Fach- und Führungskräfte", Jahrbuch sowie diverse Einzelpublikationen zu den o. g. Tätigkeitsbereichen des DRK.

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

Referat „Migration und Menschenrechte“ im Kirchenamt der EKD

Herrenhäuser Straße 12

30419 Hannover

Tel.: 0511 2796-411/-407

Fax: 0511 2796-99411

Email: menschenrechte@ekd.de

Website: www.ekd.de/menschenrechte

Ansprechpartner: OKR Pfarrer Thorsten Leißer und Frau Maren-Johanne Fischer

Das Referat berät die Leitungsgremien der EKD in Menschenrechtsfragen und leistet Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Ziel ist dabei die Stärkung des Menschenrechtsbewusstseins vor allem in der kirchlichen Öffentlichkeit. Hauptaktionsfelder sind die Themen Religionsfreiheit, Frieden und Menschenrechte, Rechte von Frauen und Kindern und der Einsatz gegen die Todesstrafe. Kontakte bestehen zu Menschenrechtsorganisationen in Deutschland, zu Partnerkirchen und zu internationalen ökumenischen Organisationen, wie dem Ökumenischen Rat der Kirchen (ÖRK) und der Konferenz Europäischer Kirchen (KEK).

Aktivitäten:

- Beratung der Leitungsgremien der EKD in Menschenrechtsfragen;
- Unterstützung der Menschenrechtsarbeit in den 22 Gliedskirchen der EKD;
- Interventionen zum Schutz bedrohter Partnerkirchen, -organisationen und Personen in konkreten Einzelfällen.

Publikationen:

- Pressemeldungen des EKD-Auslandsbischofs
- Handreichungen zur Fürbitte für bedrängte und verfolgte Christen
- Gottesdienstentwürfe zum Tag der Menschenrechte

Kapitel 5

Arbeitsgruppen des FORUM MENSCHENRECHTE

1. Arbeitsgruppe Frauenrechte

Regina Kalthegener

Hintergrundinformation

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ – Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 ließe den Schluss zu, dass Menschen unabhängig von ihrer geschlechtlichen Zuordnung die gleichen, unveräußerlichen und unteilbaren Rechte haben. In der Realität zeigen eine Vielzahl von Berichten und Studien bis hin zu der Bilanz des UN-Frauenrechtsausschusses unter dem Motto „Peking+15“ im März 2010 in New York ein anderes Bild. Mädchen und Frauen werden Menschenrechte weiterhin wie selbstverständlich vorenthalten. Sie sind häufig Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Ob es sich um die Unterdrückung durch staatliche Institutionen oder Gruppierungen handelt oder um Übergriffe von Familienangehörigen in Form der so genannten „häuslichen Gewalt“: Menschenrechtsverletzungen an Mädchen und Frauen sind facettenreich. Sie bleiben vielfach unerkannt, unbeachtet oder werden als selbstverständlich hingenommen.

Trotz internationaler Bemühungen gelang es bisher z. B. nicht, Frauen- und Mädchenhandel oder traditionelle schädliche Praktiken wie Genitalverstümmelung zu verhindern. Die Ursachen für geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen sind insbesondere in Werte-, Rollen- und Verhaltensmustern patriarchalisch geprägter Gesellschaftsformen zu finden. Aber auch traditionell oder religiös begründete Praktiken oder strukturelle geschlechtsspezifische Benachteiligungen beim Zugang zu Nahrung, Bildung, Gesundheitswesen und beruflicher Qualifikation tragen dazu bei. Hinzu kommen (Bürger-)Kriege, die regelmäßig für Frauen erhöhte Gefahren bedeuten wegen (systematischer) Massenvergewaltigungen zur Schwächung des Kriegsgegners, Verlust der Lebensgrundlagen und Flucht mit Kindern.

Aufgaben und Ziele

Bei der kritischen Bestandsaufnahme und konstruktiven Begleitung deutscher Menschenrechtspolitik ist die Befassung mit frauenspezifischen Menschenrechtsbelangen eine Querschnittsaufgabe des Forums. Die AG Frauenrechte beschäftigt sich darüber hinaus anlassbezogen mit Teilaspekten frauenspezifischer Menschenrechtsverletzungen, mit der Umsetzung und Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards in Deutschland sowie mit der Erstellung von Alternativberichten zu UN-Konventionen (z. B. CEDAW).

Aktuelle Themen

Beobachtung der bundespolitischen Entscheidungsprozesse seit der Bundestagswahl im Herbst 2009. Maßstab: Forderungskatalog des FORUM MENSCHENRECHTE (2009). Stichprobenartige Prüfung von Unterrichtsinhalten und Lehrmaterialien hinsichtlich frauenspezifischer Inhalte bei Integrations- und Sprachkursen. Begleitung der nationalen Umsetzung europäischer Vorgaben hinsichtlich des Umgangs mit Betroffenen von Menschenhandel und aufenthaltsrechtlicher Belange (u. a. Rückkehrrecht) von Zwangsverheirateten. Klimawandel und die Auswirkungen auf Frauenrechte. 2010: Peking+15. WSK-Rechte Alternativbericht. UN Resolution 1325.

AG-Zusammensetzung (Stand: Juni 2010)

Amnesty International, Deutscher Frauenrat, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF), Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), Pax Christi, TERRE DES FEMMES.

Sprecherin der AG

Regina Kalthegener (TERRE DES FEMMES)

Email: info@kanzlei-kalthegener.de

Hintergrundinformation: Rassismus in Deutschland

Immer noch fehlt das Verständnis von rassistischer Diskriminierung und ihren gegenwärtigen Dimensionen in der Bundesrepublik Deutschland. In der Justiz, bei der Polizei und sogar in Teilen der Zivilgesellschaft ist das Bewusstsein darüber unzulänglich ausgeprägt. Das internationale Verständnis von rassistischer Diskriminierung, wie es sich in den internationalen und europäischen Menschenrechtsabkommen äußert, und das Wissen um die erforderlichen juristischen und politischen Gegenstrategien haben in der deutschen Fachdiskussion noch nicht hinreichend Niederschlag gefunden. Es herrscht Unklarheit über die von ihrem rechtlichen Gehalt und ihrer politischen Bedeutung sehr unterschiedlichen Begriffe wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, (Rechts-)Extremismus usw. Der Stand der Dokumentation von rassistischen Handlungen und Gewalttaten, die in der Bundesrepublik zu häufig vorkommen, und ihrer Verfolgung durch die Behörden ist infolgedessen höchst unbefriedigend.

Aufgaben und Ziele

Die Arbeitsgruppe widmet sich vorwiegend der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung in der Politik hinsichtlich Rassismus in Deutschland und seiner Opfer sowie hinsichtlich einer zeitgemäßen Begrifflichkeit von rassistischer Diskriminierung.

Aktuelle Themen

Zu den zentralen Anliegen gehören das Eintreten für die tatsächliche Anwendung internationaler Standards zur Überwindung von Rassismus hier zu Lande sowie die kritische Begleitung und Kommentierung der Umsetzung nationaler Instrumente und internationaler Verpflichtungen Deutschlands im Bereich Rassismus und Diskriminierung.

Ein Beispiel für die mangelnde Umsetzung internationaler Standards ist die bisher fehlende ausdrückliche Aufnahme rassistischer Motivation als strafschärfendes Merkmal im Strafgesetzbuch. Die AG setzt sich für eine Sensibilisierung der Fachwelt ein, um eine Gesetzesänderung zu ermöglichen.

Vorgesehen ist eine Fachinitiative zu Gunsten einer Änderung von Grundgesetzartikel 3 mit dem Ziel, den Ausdruck „Rasse“ durch „rassistisch diskriminiert“ zu ersetzen, nachdem das Deutsche Institut für Menschenrechte bereits entsprechende Anregungen aus der AG vom Januar 2010 in sein Positionspapier aufgenommen hatte.

Im April 2010 beteiligte sich die AG am Runden Tisch zu Deutschland von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats. Der Dialog mit der ECRI über die Situation in der Bundesrepublik soll fortgesetzt werden.

2008 wurde ein Parallelbericht zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung erstellt. Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus auf Grundlage der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Xenophobie und damit zusammenhängende Intoleranz, die 2001 in Durban stattfand, wurde mit grundsätzlicher Kritik begleitet und stößt auch im Rückblick noch auf prinzipielle Einwände. 2010 wurde das „Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung“ des FORUM MENSCHENRECHTE aktualisiert und neu aufgelegt.

Mitgliedsorganisationen der AG sind (Stand Mai 2010): Aktion Courage, Deutsche UNESCO-Kommission, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, Diakonisches Werk der EKD, GBM, Internationale Liga für Menschenrechte, PRO ASYL, iaf – Verband binationaler Familien und Partnerschaften.

Sprecher der AG
Yonas Endrias
E-Mail: EndriasY@aol.com

3. Arbeitsgruppe Entwicklung und Wirtschaft Dr. Michael Krennerich

Hintergrundinformation

Menschenrechte sind untrennbar mit dem Ziel einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung verbunden und unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben, auch und gerade im Zeitalter der Globalisierung. Sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (wsk-Rechte) begründen Ansprüche aller Menschen auf eine selbstbestimmte Lebensgestaltung, frei von Unterdrückung, Grausamkeit, Erniedrigung, Ausbeutung und sozialer Not – den Staaten und der internationalen Gemeinschaft obliegt die Verpflichtung, die Gesamtheit der Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Verpflichtungen gilt es immer wieder beharrlich einzufordern.

Obwohl die Hauptverantwortung für die Achtung, den Schutz und die Erfüllung aller Menschenrechte bei den Staaten liegt, kommt zugleich auch nichtstaatlichen Akteuren eine menschenrechtliche Verantwortung zu. Die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung hat den wirtschaftlichen und politischen Einfluss und Gestaltungsspielraum von Unternehmen, insbesondere von Transnationalen Konzernen, erheblich erweitert. Da unternehmerisches Handeln direkt oder indirekt – im Positiven wie im Negativen – die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte von Milliarden von Menschen beeinflusst, dürfen sich Unternehmen nicht ihrer – völkerrechtlich noch unzureichenden verankerten – menschenrechtlichen Verantwortung entziehen.

Aufgaben und Ziele

Im Jahr 2009 fusionierten die AG Entwicklung und Menschenrechte und die AG Wirtschaft und Menschenrechte zur AG Entwicklung und Wirtschaft im Forum Menschenrechte. Die "neue" AG setzt sich dafür ein,

- dass sich die internationale Zusammenarbeit Deutschlands stärker an den Menschenrechten ausrichtet; entsprechende Forderungen beziehen sich auf unterschiedliche Politikfelder, von der Außen- und Entwicklungspolitik über die Außenwirtschafts- und Handelspolitik bis hin zur Energie- und Umweltpolitik – und umfassen auch das Handeln der Regierungen in internationalen Organisationen und bei der Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen;
- dass internationale Organisationen – wie die Weltbank, WTO oder FAO – stärker an Menschenrechtsstandards gebunden werden;
- dass Wirtschaftsunternehmen innerhalb ihres Tätigkeits- und Einflussbereichs menschenrechtliche Verantwortung übernehmen und ihnen national wie international effektive Regeln auferlegt werden;
- dass Verteidigerinnen und Verteidiger von Menschenrechten, auch der wsk-Rechte, vor staatlichen oder nichtstaatlichen Eingriffen geschützt werden.

Im Vordergrund der Arbeit der AG stehen die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung aller Menschenrechte, auch und gerade der lange Zeit vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie etwa die Rechte auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Ernährung, angemessenes Wohnen, Wasser und Sanitärversorgung, Gesundheit und Bildung.

Es ist ein Anliegen der AG, dass gerade in Entwicklungsländern benachteiligte und ausgegrenzte Menschen darin unterstützt werden, ihre sozialen Menschenrechte einzufordern und gesellschaftspolitische Entscheidungsprozesse aktiv mitzugestalten. Auch sollen sich die Staaten und die Staatengemeinschaft zu ihrer menschenrechtlichen Verantwortung bekennen und ihren völkerrechtlichen Pflichten nachkommen. Ausgangs- und Bezugspunkt für die wsk-Rechte sind hierbei völkerrechtlich verbindliche Abkommen.

Die AG beobachtet kritisch, inwiefern die Politik Deutschlands im Einklang mit völkerrechtlichen Verträgen und den darin verankerten menschenrechtlichen Prinzipien und Pflichten steht. Sie sucht zu diesem Zweck den Dialog mit der Regierung und dem Bundestag und stellt Forderungen an die Politik, national wie international alle Menschenrechte, auch die wsk-Rechte, zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Weiterhin setzt sich die AG für den Ausbau der internationalen Mechanismen zum Schutz der wsk-Rechte ein und bemüht sich, das öffentliche Bewusstsein, für diese Rechte zu stärken.

Schließlich beteiligt sich die AG an der nationalen und internationalen Diskussion um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen und fordert effektive Regeln, die unternehmerisches Handeln an Menschenrechte binden.

Schwerpunkte

- Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Die AG pflegt den inhaltlichen Austausch mit dem BMZ und den Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit über den zweiten „Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010“ des BMZ und das GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“. Auch gegenüber der neuen Bundesregierung macht sich die AG für einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit stark.
- Millenniumsentwicklungsziele (MDG): Die AG fordert eine stärkere Einbindung der Menschenrechte bei der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und beteiligt sich an der zivilgesellschaftlichen Vorbereitung des MDG-Review-Prozesses im Jahr 2010.
- Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt: Die AG setzt sich seit Jahren für ein internationales Beschwerdeverfahren zum VN-Sozialpakt ein. Nachdem ein entsprechendes Zusatzprotokoll im Dezember 2008 verabschiedet wurde und seit September 2009 zur Zeichnung ausliegt, drängt die AG darauf, dass auch Deutschland das Zusatzprotokoll ratifiziert. Es erlaubt Menschen, deren wsk-Rechte verletzt werden, sich vor einem VN-Ausschuss zu beschweren (wenn nationale Rechtsmittel ausgeschöpft sind oder nicht zur Verfügung stehen).
- Berichtspflichten des VN-Sozialpaktes: Die AG begleitet kritisch die Erstellung des 5. Staatenberichts zum VN-Sozialpakt; AG-Mitgliedsorganisationen bereiten einen Schattenbericht zu extraterritorialen Staatenpflichten Deutschlands vor und wirken in der "WSK(-Rechte)-Allianz (2011)" bei der Erstellung eines koordinierten Parallelberichts mit.
- Menschenrechte und Wirtschaft: Die AG begleitet kritisch die Berichte des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie und beteiligt sich an der nationalen und internationalen Diskussion um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Sie setzt sich für verbindliche Regeln sowie für die effektive Anwendung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ein.
- Im Rahmen ihrer Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit tragen die AG und ihre Mitglieder dazu bei, in Politik und Gesellschaft das Bewusstsein für Inhalt und Bedeutung einzelner wsk-Rechte sowie für den Zusammenhang zwischen Armut und Menschenrechten zu schärfen.

In der AG wirken Vertreterinnen und Vertreter folgender Organisationen mit (Stand: März 2010): amnesty international, ATD Vierte Welt, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Diakonisches Werk der EKD – Referat Menschenrechte, ECCHR – European Center for Constitutional and Human Rights, FIAN-Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Germanwatch, Global Policy Forum, Heinrich-Böll-Stiftung, Nürnberger Menschenrechtszentrum, terres des hommes.

Sprecher und Sprecherin der AG

Dr. Michael Krennerich (Nürnberger Menschenrechtszentrum)

E-Mail: Michael.Krennerich@menschenrechte.org

Dr. Katharina Spieß (Amnesty International)

E-Mail: Katharina.Spiess@amnesty.de

4. Arbeitsgruppe Innenpolitik

Günther Burkhardt

Hintergrundinformation

Eine kohärente Menschenrechtspolitik muss sich für die Verwirklichung der Menschenrechte sowohl in der Außen- als auch in der Innenpolitik gleichermaßen einsetzen. Internationale Menschenrechtsabkommen, Grundrechtsgarantien der Europäischen Union und das Grundgesetz verpflichten die Bundesrepublik Deutschland zur umfassenden Achtung der Menschen- und Grundrechte. Im Zuge des Antiterrorkampfes drohen menschenrechtliche Garantien sowohl auf internationaler Ebene also auch im nationalen Kontext relativiert zu werden. Die Eingriffe in Freiheitsrechte durch zunehmende Aushöhlung des Datenschutzes, die Folterdebatte und die Missachtung des Flüchtlingsschutzes durch Zurückweisungen von Schutzsuchenden in Drittstaaten (wie z. B. Libyen) stehen für eine besorgniserregende Entwicklung.

Das Asylrecht ist integraler Bestandteil des Menschenrechtsschutzes. Verfolgte Menschen müssen nach der Genfer Flüchtlingskonvention geschützt werden. Ihnen muss ein gefahrenfreier Zugang nach Europa gewährt werden. Auch extritorial, auf hoher See gelten die Menschenrechte. Der Schutz vor Abschiebung in die Folter, die Achtung des Familienlebens oder aber der Schutz vor unzulässigen Inhaftierungen müssen verteidigt und ausgebaut werden.

Der Schutz vor Diskriminierung und die Bekämpfung von Rassismus, wozu sich Deutschland auf der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban 1999 verpflichtet hat, stellt eine weitere Herausforderung für die Verwirklichung einer an Menschenrechten orientierten Innenpolitik dar.

Aufgaben und Ziele

Die AG Innenpolitik beobachtet und analysiert die menschenrechtlichen Entwicklungen in der Innenpolitik. Sie sucht den Kontakt zu Regierung und Parlament und interveniert in aktuelle politische Debatten. Das Gespräch mit den Innen- und Rechtspolitikern der im Bundestag vertretenen Parteien ist hierbei von besonderer Bedeutung.

Aktuelle Themen

Einen Schwerpunkt der AG Innenpolitik bildet aktuell die Weiterentwicklung des europäischen Flüchtlingsrechts. Die Umsetzung von europäischem Recht ist in Deutschland unzureichend geschehen. Der menschenrechtlich garantierte effektive Rechtsschutz wird ausgehöhlt, wenn Asylsuchende in andere EU-Staaten – wie Griechenland – überstellt werden, ohne dass sie hier Eilrechtsschutz beantragen dürfen. Das FORUM MENSCHENRECHTE hat zu diesem Thema mit anderen Verbänden ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben, das beim Bundesverfassungsgericht eingereicht wurde, bei dem Verfassungsbeschwerden gegen Dublin-Überstellungen nach Griechenland anhängig sind.

Die menschenrechtliche Beurteilung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik hat sich die AG Innen auch bei der Auseinandersetzung um die Grenzagentur Frontex zur Aufgabe gemacht.

Das Menschenrecht auf Familie wurde 2007 massiv eingeschränkt, indem der Ehegattennachzug von bestehenden Deutschkenntnissen abhängig gemacht wurde. Die Folgen dieser Politik sind verheerend. Familien müssen über Jahre getrennt leben, weil z. B. keine Deutschkurse zugänglich sind.

Aufnahmebereitschaft lässt die deutsche Politik ebenfalls vermissen, wenn es um die Einrichtung eines jährlichen Resettlement-Programms geht – also einem Aufnahmeprogramm für vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge. Lediglich ein einmaliges Programm für 2500 Flüchtlinge aus dem Irak wurde vollzogen, was angesichts der Situation in den Nachbarländern des Irak nur ein Tropfen auf dem heißen Stein ist.

Die Abschiebepolitik wird zunehmend rigoroser – die zwangsweise Rückführung von kranken und traumatisierten Menschen, die Trennung von Familien bei der Abschiebung, Abschiebungen in Länder, die von Zerstörung, Not und gewalttätigen Auseinandersetzungen gezeichnet sind (z. B.), sind Kennzeichen einer inhumanen Politik gegenüber den Betroffenen. Die Aushöhlung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch weitgehende Einschränkungen des Datenschutzes – etwa durch Internet-Sperren, die Arbeitnehmer-Datei Elena oder die Vorratsdatenspeicherung – ist einer umfassenden Kritik unterzogen worden. Der Nationale Aktionsplan gegen Rassismus ist als völlig unzureichend kritisiert worden, da er lediglich eine Beschreibung des Ist-Zustandes darstellt und eine selbstkritische und handlungsorientierte Perspektive der Bundesregierung vermissen lässt.

Sprecher der AG

Günther Burkhardt (PRO ASYL)

E-Mail: proasyl@proasyl.de

5. Arbeitsgruppe Kinderrechte

Barbara Dünneweller

Hintergrundinformation

Am 20. November 1989 verabschiedeten die Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes: die UN-Kinderrechtskonvention (KRK). In ihr sind persönliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für alle Kinder dieser Welt formuliert. Im September 1990 trat das völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen in Kraft. 193 Staaten haben es ratifiziert und sich verpflichtet, die darin verbrieften Kinderrechte zu gewährleisten. Die Konvention hat in den vergangenen Jahren einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung darüber geleistet, dass Kinder eigenständige Rechte haben und besonderen Schutzes bedürfen, um diese Rechte auch wahrnehmen zu können. Auch in Deutschland ist die Einsicht gewachsen, dass ein Perspektivenwechsel auf die Lebenssituationen von Kindern nicht nur hier, sondern weltweit notwendig ist. Dennoch werden auch hier die Rechte der Kinder missachtet.

Aufgaben und Ziele

Die AG Kinderrechte bringt kinderrechtsrelevante Themen (national und international) in das Forum ein, stellt Bezüge und Arbeitszusammenhänge zu anderen Arbeitsgruppen des Forums so weit wie möglich her. Schwerpunkt der Arbeit ist die Entwicklung von Forderungen an die deutsche Politik, die sich auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention beziehen. Übergeordnetes Ziel ist es, auf die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zu drängen, die sich aus diesem Übereinkommen ergeben. Die AG Kinderrechte pflegt eine enge Kooperation mit der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland.

Aktuelle Themen

Die Situation von Flüchtlingskindern: Seit der Ratifizierung am 5. April 1992 galten die Bestimmungen der Konvention nur mit Einschränkungen, die sich insbesondere fatal für Flüchtlingskinder auswirken, die ohne Eltern nach Deutschland kommen, und für Kinder und Jugendliche, die nach Deutschland gehandelt und hier zur Prostitution oder Arbeit gezwungen werden. Flüchtlingskinder ab 16 Jahren werden wie Erwachsene behandelt, obwohl die Kinderrechtskonvention alle Kinder unter 18 Jahren einschließt, die geschützt und gefördert werden sollen. Ihre Asylanträge werden häufig abgelehnt und sie genießen beim Schulbesuch nicht die gleichen Rechte wie deutsche Kinder.

Die AG Kinderrechte begrüßt den Beschluss des Bundeskabinetts vom 3. Mai 2010, die Rechte von Kindern nunmehr uneingeschränkt anzuerkennen und die Vorbehaltserklärung zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzunehmen. Die Rücknahme der Vorbehaltserklärung ist ein wichtiger erster Schritt. Die AG fordert, dass nunmehr notwendige gesetzliche Regelungen folgen müssen. So sollte u. a. die asyl- und auslän-

derrechtliche Verfahrensfähigkeit ab dem 16. Geburtstag abgeschafft werden, denn Erfahrungen aus der täglichen Arbeit mit jugendlichen Flüchtlingen zeigen, dass sie ohne Beistand im Asylverfahren überfordert sind. Weitere Forderungen der AG in ihrer Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit sind:

- Die Situation von Kinderflüchtlingen, auf die das Zuwanderungsgesetz nicht mit der notwendigen Sorgfalt und Angemessenheit eingeht, muss durch eine eigene gesetzliche Regelung verbessert werden. Dazu zählen u. a., dass unbegleitete Kinder unter 18 Jahren nicht in Abschiebehaft kommen, dass ihnen Vormünder zur Seite gestellt werden und sie in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden.
- In jedem Bundesland sollte es mindestens ein Clearinghaus geben. Die Inobhutnahme sollte zudem standardisiert werden. Bisher gelten in jedem Bundesland andere Bestimmungen.

Die AG beschäftigt sich darüber hinaus mit dem Thema Individualbeschwerdeverfahren für die KRK und betreibt hierfür intensive Lobbyarbeit. Seit Januar 2008 gibt es eine internationale Kampagne für ein Fakultativprotokoll zur Schaffung eines solchen Beschwerdeverfahrens, mit dem die AG vernetzt ist. Die KRK ist der einzige internationale Menschenrechtsvertrag mit einem verbindlichen Berichtsverfahren, zu dem es kein ergänzendes Beschwerdeverfahren gibt bzw. keines geplant ist. Dies schwächt die wirksame Umsetzung der KRK. Die AG forderte deshalb von der Bundesregierung:

- sich beim UN-Menschenrechtsrat für die Einrichtung einer Arbeitsgruppe stark zu machen, die den Text für ein Fakultativprotokoll erarbeitet.

Diese Forderung wurde inzwischen eingelöst und mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode im Oktober 2009 besiegelt. Darin heißt es: „An der Ausgestaltung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention werden wir aktiv mitwirken.“ Auf Anregung der Arbeitsgruppe hat sich Deutschland der „group of friends“ angeschlossen, einer Staatengruppe, die sich besonders für die Individualbeschwerde und ein Fakultativprotokoll einsetzt. Die AG begleitet den Prozess weiter und ist in Kontakt mit den zuständigen Ministerien. Bis zur Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens wird es noch einige Zeit brauchen. Lobbyarbeit ist auch weiterhin wichtig, da es eine Reihe offener Fragen für die Ausgestaltung des Fakultativprotokolls gibt.

Die AG hat Flyer zu den o. g. Schwerpunktthemen erarbeitet. Darin werden Hintergründe erläutert und Forderungen an die Politik formuliert. Beide Dokumente sind als Download abrufbar unter:

http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/FMR_Individualbeschwerde.pdf
http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/flyer_kinder2005.pdf

In der AG wirken Vertreterinnen und Vertreter folgender Organisationen mit (Stand: Juni 2010): Aktion Courage, Kindernothilfe, Human Rights Watch, Refugio München, terre des hommes und mit Gaststatus die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland und Separated Children Deutschland e. V.

Sprecherin der AG

Barbara Dünnweller (Kindernothilfe)

E-Mail: barbara.duennweller@knh.de

6. Arbeitsgruppe Menschenrechtsbildung

Peter Amsler

Hintergrundinformation

Menschenrechtsbildung spielt in der Aus- und Fortbildung von Fachkräften in Polizei und Justiz, in den Ausländerbehörden, in der sozialen Arbeit oder im Schuldienst nur eine untergeordnete Rolle. Empirische Umfragen belegen, dass vielen erwachsenen Deutschen die internationalen Menschenrechtsnormen weitestgehend un-

bekannt sind und diese daher nur zu einem geringen Maße als Orientierung in Beruf und Alltag dienen. Dies setzt sich in der Schule fort, wo Schülerinnen und Schüler nur dank engagierter Lehrkräfte die Menschenrechte als ihre eigenen Rechte und damit als Leitlinie ihres Handelns erkennen können – hier wird Menschenrechtsbildung vielfach allenfalls auf Erziehung zur Toleranz und gewaltfreier Konfliktlösung reduziert.

Aufgaben und Ziele

Die AG Menschenrechtsbildung setzt sich dafür ein, dass die Menschenrechtsbildung systematisch in das deutsche Schulsystem, aber auch in die Aus- und Fortbildung integriert wird. Menschenrechtsbildung soll vor allem in den Lehr- und Ausbildungsplänen aller Bildungseinrichtungen, die menschenrechtsrelevante Inhalte vermitteln, verankert werden.

Damit knüpft die AG an internationale Vorgaben an, die im Rahmen der Vereinten Nationen und der UNESCO bereits vor Jahrzehnten im Konsens verabschiedet, von der Bundesregierung jedoch kaum innerstaatlich umgesetzt wurden. Die AG macht die bereits bestehenden und bewährten internationalen Programme und Vorgaben den hiesigen Entscheidungsträgern bekannt und informiert internationale Gremien über den Stand der Umsetzung der Menschenrechtsbildung in Deutschland. Dies geschieht in Form von Aide-Mémoires für den Menschenrechtsrat und in Form von Berichten und persönlichen Gesprächen zum Beispiel mit dem VN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung. Die AG unterzieht weiterhin bereits bestehende Programme und Vorhaben der zuständigen Landesregierungen einer kritisch-konstruktiven Bewertung.

Aktuelle Themen

Anfang 2006 schloss die AG ihre Arbeit an den „Standards der Menschenrechtsbildung in Schulen“ ab. Diese Arbeit wurde im Jahr 2009 in das „Compendium of good practices in human rights education“ des Office for Democratic Institutions and Human Rights der OECD, des Europarates, des Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) und der UNESCO aufgenommen (vgl. <http://tandis.odhr.pl/documents/hre-compendium>).

Im Anschluss hat die AG damit begonnen, Menschenrechtsbildung für die frühkindliche Bildungsarbeit in Kitas nutzbar zu machen. Die AG erarbeitet derzeit ein didaktisches Modul für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachhochschulen. Leitfrage ist, was Erzieherinnen und Erzieher an Menschenrechtsbildung wie und warum erwerben sollten, um in ihrem beruflichen Alltag mit Kindern, Eltern und anderen an einer gelungenen frühkindlichen Bildung beteiligten Stellen menschenrechtssensibel umzugehen.

In der AG wirken Vertreterinnen und Vertreter folgender Organisationen mit (Stand: Januar 2010): Amnesty International, Aktion Christen gegen die Folter, Deutsche UNESCO-Kommission, Lesben- und Schwulenverband Deutschland, Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland, Peace Brigades International.

Sprecher der AG

Peter Amsler (Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland)

E-Mail: peter.amsler@bahai.de.

7. Arbeitsgruppe Menschenrechtsrat / Außenpolitik

Dr. Jochen Motte

Hintergrundinformation

Im Juni 2006 trat der neu gegründete Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) zu einer ersten Sitzung in Genf zusammen. Ihm gehören 47 Mitglieder an. Deutschland war bis 2009 Mitglied im Rat. Der Rat hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen abgelöst, die jährlich im März/April getagt hat und bis dahin das wichtigste internationale Gremium zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte bildete. Die Kommission befasste sich auf ihren Sitzungen mit Menschenrechtsverletzungen in zahlreichen Ländern sowie mit grundsätzlichen Fragen des Menschenrechtsschutzes, thematischen Schwerpunkten und der internationalen Setzung von verbindlichen Normen und Standards. In den letzten Jahren wurde ihre Arbeit jedoch als wenig effektiv kritisiert. Politische Blockaden verhinderten zudem, dass schwere Menschenrechtsverletzungen in ein-

zelnen Ländern offen angesprochen und wirkungsvolle Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen ergriffen werden konnten.

Der 2006 gegründete Rat hat die inhaltliche Arbeit der Kommission fortgeführt. Mindestens dreimal jährlich trafen sich die Mitglieder des Rates zu Plenumsitzungen. Neben die Sondermechanismen trat die so genannte Universal Periodic Review als zweites wichtiges Instrument zur Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte. Alle Mitgliedstaaten werden hinsichtlich der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen regelmäßig einer Auswertung unterzogen. Deutschland war 2009 zum ersten Mal Teil dieses Verfahrens. Im Jahr 2011 findet gemäß des Gründungsbeschlusses der Generalversammlung der VN eine Auswertung der Arbeit des VN-Menschenrechtsrates statt. Aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gilt es u. a. deren Beteiligungsmöglichkeiten zu sichern bzw. zu verbessern, die Unabhängigkeit der Sondermechanismen (u. a. Sonderberichterstatter) zu garantieren sowie den Prozess der Universal Periodic Review weiterzuentwickeln.

Aufgaben und Ziele

Die AG Menschenrechtsrat / Außenpolitik plant und koordiniert die Aktivitäten des FORUM MENSCHENRECHTE im Zusammenhang mit den Sitzungen des Rates. Dazu gehört die Erstellung von Aide-Mémoires, die Mitgliedsorganisationen des Forums aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse zu einzelnen Länder- und Querschnittsthemen vorbereiten. Die Aide-Mémoires fassen neben der Darstellung zu Ländern und Themen die Forderungen des FORUM MENSCHENRECHTE gegenüber der Bundesregierung zusammen. Die AG plant und koordiniert ferner die Kontakte und Gespräche im Bereich der Politik im Zusammenhang mit Sitzungen des Rates, so u. a. mit dem Außenminister, dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, dem Menschenrechtsstab, der deutschen Delegation in Genf und Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.

Das FORUM MENSCHENRECHTE entsendet darüber hinaus einen Beobachter zu den Sitzungen des Menschenrechtsrates. Er steht NGOs, Regierungsdelegationen, Parlamentariern und Journalisten als Ansprechpartner in Genf zur Verfügung, bringt die Politikforderungen des Forums in Genf ins Gespräch, u. a. durch Veranstaltungen mit anderen NGOs, und berichtet dem Forum über den Verlauf der Sitzungen.

Aktuelle Themen

Das FORUM MENSCHENRECHTE begleitet den Prozess der anstehenden Auswertung des VN-Menschenrechtsrates im Jahr 2011. Dies geschieht u. a. durch die Durchführung von Expertentagungen in Genf und Berlin sowie regelmäßige Gespräche mit Vertretern und Vertreterinnen aus dem Auswärtigen Amt und dem Parlament.

Zu den Schwerpunkten der aktuellen Arbeit des Forums zählen u. a.:

Länderthemen: Afghanistan, Honduras, Indonesien, Kolumbien, Kongo (DRC), Mexiko, Myanmar, Nepal, Philippinen, Russische Föderation, Somalia, Sri Lanka, Thailand, Tschad, Vietnam. Querschnittsthemen (2005/2006): Indigene Völker; Menschenrechte von Lesben, Homosexuellen, Bisexuellen und Transvestiten; Recht auf angemessenes Wohnen; Klimawandel und Menschenrechte; Rohstoffe für die Reichen – Menschenrechtsverletzungen für die Armen?; Millennium Development Goals und Menschenrechte; Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung.

Mitgliedsorganisationen der AG 2010: Amnesty International, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesellschaft für bedrohte Völker, Human Rights Watch, Internationale Gesellschaft für Menschenrechte, Justitia et Pax, Kindernothilfe, Lesben- und Schwulenverband in Deutschland, Peace Brigades International, Vereinte Evangelische Mission.

Sprecher:

Jochen Motte (Vereinte Evangelische Mission)

Kapitel 6

Stellungnahme des FORUM MENSCHENRECHTE: 2010 – EU-Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Die Europäische Union hat das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erklärt. Das Forum Menschenrechte begrüßt diese Initiative. Sie fällt in eine Zeit, in der in Deutschland ungefähr 14 % der Menschen von Armut betroffen und Zehntausende davon bedroht sind. Dies geschieht, ohne dass der Staat mit der gleichen Entschlossenheit reagieren würde, wie er es in Bezug auf die Finanzkrise getan hat, obwohl es sich auch hier um eine strukturelle Krise handelt. Armut schränkt die Möglichkeiten der Betroffenen ein, ihre Rechte wahrzunehmen. Dies bedeutet unter anderem eine kürzere Lebenserwartung, einen niedrigeren Bildungsstand und eine höhere Arbeitslosenquote, einen schlechteren Zugang zur Justiz und geringe politische Beteiligung – die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich immer weiter.

Das FORUM MENSCHENRECHTE erwartet, dass Deutschland im EU-Jahr einen entscheidenden Einfluss auf die europäische Politik nimmt, damit soziale Gerechtigkeit und Überwindung von Armut auch in Europa und weltweit die ihnen zukommende Priorität und nötigen Mittel erhalten. In diesem Zusammenhang soll Deutschland auch die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele 2015 entschlossener als bisher vorantreiben. Ausgehend von den offiziellen Zielen und Leitprinzipien zum EU-Jahr erhebt das FORUM MENSCHENRECHTE drei spezifische Forderungen:

Forderung 1: Anerkennung des Grundrechts der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen auf ein Leben in Würde und auf umfassende Teilhabe an der Gesellschaft; Achtung, Schutz und Gewährleistung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der Menschen sowie die Bereitstellung ausreichender Ressourcen und – wie die Europäische Union formuliert hat – „hochwertiger Dienstleistungen“ zu ihrer Umsetzung:

- Gestützt auf diese Zielformulierungen fordert das FORUM MENSCHENRECHTE die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat dazu auf, die Mobilisierung von Politik und Öffentlichkeit im Jahr 2010 dafür zu nutzen, über die Durchführung des EU-Jahres hinaus auf der Grundlage der Menschenrechte eine nationale Strategie zu entwickeln mit dem Ziel einer nachhaltigen Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung.
- Dabei soll auch die Forderung des Europäischen Parlaments umgesetzt werden, dass alle Menschen, die direkt oder indirekt Erfahrungen mit Armut gemacht haben, Gelegenheit haben, sich an der Ausformulierung einer solchen nationalen Strategie zu beteiligen.
- Durch die bisher getroffenen Maßnahmen konnte die Armut in Deutschland nicht wirksam bekämpft werden. Daher gehört zu einer solchen Strategie auch die Selbstverpflichtung der Politik, die bestehenden Gesetze und Leistungen auf ihre Wirksamkeit in Bezug auf Armutsbekämpfung regelmäßig und kritisch zu überprüfen. In diesem Zusammenhang sollte ein neuer Armuts- und Reichtumsbericht aus der Perspektive der Menschenrechte – und unter aktiver Beteiligung der Betroffenen – erarbeitet werden.

Forderung 2: Stärkung der rechtlichen Verpflichtung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu leisten.

- In diesem Sinne fordert das FORUM MENSCHENRECHTE die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat dazu auf, während des EU-Jahres ein klares Zeichen zu setzen;
- relevante internationale Abkommen zu ratifizieren, insbesondere
 - die revidierte Europäische Sozialcharta des Europarates,
 - die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel,
 - das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeiter/innen und ihren Familienangehörigen,
 - das Fakultativprotokoll (vom Dezember 2008) zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte;

- des Weiteren die bei der Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes gemachten Vorbehalte zurückzunehmen;
- die Bemühungen der Internationalen Arbeitskonferenz in den Jahren 2010 und 2011 zu unterstützen, ein Übereinkommen zum Schutz der Hausangestellten zu erarbeiten.

Forderung 3: Ausgehend von der Tatsache, dass die Europäische Union eine zunehmend wichtige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit und als Nord-Süd-Akteur spielt, soll sie das Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auch nutzen, um die Entwicklungsarbeit so aufzustellen, dass sie den Zielen des EU-Jahres entspricht:

Die Europäische Entwicklungspolitik sollte konsequent armutsorientiert ausgerichtet sein. Dazu gehören unter anderem folgende Aspekte:

- Bereitstellung ausreichender Ressourcen zur armutsorientierten Ausgestaltung der EU-Entwicklungszusammenarbeit: Der für diese Aufgaben vorgesehene Anteil an der Entwicklungszusammenarbeit sollte gesteigert werden und die Mittel sollten mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz eingesetzt werden.
- Besonders armutsrelevante Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit sollen in Zukunft erheblich mehr Aufmerksamkeit erhalten, wie beispielsweise die für die Hungerbekämpfung wichtige Unterstützung „ländlicher Entwicklung“ und des Rechts auf Nahrung.
- Im Sinne der parteiübergreifenden Bundestagsinitiative zur Förderung sozialer Grundsicherung sollte sich die Bundesregierung innerhalb der Europäischen Union für die Aufnahme der Förderung sozialer Grundsicherungsmodelle als wichtiges Element in der Entwicklungszusammenarbeit einsetzen.

Anlässlich des Review-Prozesses zu den Millennium-Entwicklungszielen im September in der Generalversammlung der Vereinten Nationen sollten sich sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Union für eine Aufnahme von menschenrechtlichen Verpflichtungen in die Zielformulierungen der Millenniums-Entwicklungsziele einsetzen.

Link zur Pressemitteilung:

http://forum-menschenrechte.de/cms/front_content.php?idart=316

Kapitel 7

Deutsches Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist als unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution eine Einrichtung der Zivilgesellschaft. Es wurde als Ergebnis eines mehrjährigen gesellschaftlichen Diskussionsprozesses am 8. März 2001 als Verein gegründet. Die Gründung beruht auf einem einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2000 zur Schaffung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte. Das Institut basiert auf den „Pariser Prinzipien“ für nationale Menschenrechtsinstitutionen, die die Vereinten Nationen 1993 angenommen haben. Seit 2009 ist die „Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention“ am Institut angesiedelt.

1. Adressen und Ansprechpartner/innen

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin

Als Ansprechpartnerin steht Ebru Kisa montags bis freitags in der Zeit von 9:00 bis 17:00 Uhr zur Verfügung.
Tel.: 030 259359-0, Fax: 030 259359-59.

Ansprechpartnerin für die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention ist Cathrin Kameni, Assistenz der Monitoring-Stelle. Tel.: 030 259359-450

Ansprechpartnerin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist Bettina Hildebrand.
Tel.: 030 259359-14
Fax: 030 259359-59

Ansprechpartnerin für die Bibliothek ist Anne Sieberns. Die Bibliothek ist von Montag bis Freitag in der Zeit von 10:00 bis 17:00 Uhr geöffnet. Tel.: 030 259359-10

Die Website www.institut-fuer-menschenrechte.de informiert über die Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Das Website-Angebot der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention:
www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html

2. Ziele und Aufgaben

Das Deutsche Institut für Menschenrechte fördert und schützt die Menschenrechte durch Beratung von Politik und Gesellschaft, anwendungsbezogene Forschung, Menschenrechtsbildung und Zusammenarbeit im nationalen und internationalen Rahmen. Es erstellt Studien, Positionspapiere und Dokumentationen, veranstaltet Tagungen, Fachgespräche, Seminare und Vortragsreihen zu menschenrechtlichen Fragen und trägt so zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess bei. Im Institut befindet sich eine öffentlich zugängliche Fachbibliothek. Als nationale Koordinierungsstelle engagiert sich das Institut besonders in der Menschenrechtsbildung. Ziel der Bildungsarbeit ist nicht nur die Verbreitung menschenrechtlicher Kenntnisse, sondern auch die Befähigung zum praktischen Engagement und damit zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen.

3. Struktur

Die inhaltlichen Richtlinien des Instituts werden von einem 18-köpfigen Kuratorium festgelegt, das aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Politik zusammengesetzt ist. Das Institut wird aus den Haushalten des Bundesministeriums der Justiz, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales finanziert. Um die Unabhängigkeit des Instituts zu wahren, haben die Vertreterinnen und Vertreter der finanzierenden Ministerien im Kuratorium kein Stimmrecht. Den Vorstand des Instituts bilden Prof. Dr. Beate Rudolf als Direktorin und Frauke Seidensticker als stellvertretende Direktorin.

4. Schwerpunkte der Arbeit

Zu den thematischen Schwerpunkten des Instituts zählen:

- Menschenrechte im gesellschaftlichen Lernprozess: Menschenrechtsbildung für ausgewählte Ziel- und Berufsgruppen;
- Ausbau von Menschenrechts-Schutzmechanismen: Förderung der Ratifikation und Umsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtsmechanismen;
- Schutz vor Diskriminierung: Eintreten für eine konsequente Anti-Diskriminierungspolitik;
- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte: Menschenrechtliche Dimensionen aktueller sozialer Probleme in Deutschland;
- Menschenrechtliche Anforderungen an die nationale und europäische Sicherheitspolitik: Eintreten für eine konsequente Beachtung der Menschenrechte;
- Moderne Formen der Sklaverei: Einbringen der menschenrechtlichen Perspektive im Kampf gegen Menschenhandel und Zwangsverheiratung;
- Menschenrechte von Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten: Formulierung menschenrechtlicher Anforderungen an die Flüchtlings-, Migrations- und Integrationspolitik auf deutscher und europäischer Ebene;
- Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Weiterbildung und Beratung zur Verankerung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungspolitik;
- Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention.

5. Zusammenarbeit

Das Deutsche Institut für Menschenrechte versteht sich als Forum für den Austausch zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen im In- und Ausland. Es kooperiert mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechtseinrichtungen der Europäischen Union, des Europarats und der Vereinten Nationen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte wirkt initiativ und vernetzend in den regionalen und internationalen Gremien der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit. Seit 2006 ist es Mitglied in der aus vier Institutionen bestehenden Steuerungsgruppe der europäischen Gruppe der nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Zugleich ist es Mitglied des internationalen Koordinationskomitees und dort, seit 2007, für die (Re-)Akkreditierung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen weltweit mitverantwortlich. Es beteiligt sich am arabisch-europäischen Dialog von nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

6. Bibliothek und Website

Die öffentlich zugängliche Bibliothek des Instituts (www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html) enthält Standardwerke, Zeitschriften und neuere Forschungsliteratur zum Thema Menschenrechte und Menschenrechtsbildung. Als Bibliothek eines nationalen Menschenrechtsinstituts liegt der Schwerpunkt der Sammlung auf Deutschland und den für Deutschland relevanten Menschenrechts-Schutzsystemen der Vereinten Nationen und des Europarats. Der gesamte Bestand sowie einzelne Aufsätze und elektronische Publikationen sind in einem Internet-Katalog und in deutschen Bibliotheksverbänden nachgewiesen. In den Räumen des Instituts kann kostenlos auf weitere Datenbanken, digitale Textsammlungen und elektronische Zeitschriften zugegriffen werden. Auf der Website werden frei zugängliche Internet-Ressourcen in systematisch sortierten Linksammlungen erschlossen. In der Präsenzbibliothek stehen Arbeitsplätze (WLAN) – darunter ein blindengerech-

ter Arbeitsplatz –, Computer mit Internet-Zugang und ein Fotokopierer zur Verfügung. Die Bibliothek ist barrierefrei zugänglich.

Auskünfte werden auch telefonisch oder per E-Mail erteilt. Auf Anfrage werden Fachrecherchen im Internet durchgeführt. Für Studierende der Berliner Universitäten, für Journalistinnen und Journalisten sowie andere interessierte Gruppen bietet das Institut Schulungen (Recherche zu Menschenrechts-Themen) an.

Die Bibliothek ist Mitglied im internationalen Netzwerk HURIDOCs (Human Rights Information and Documentation Systems International) und dessen europäischer Arbeitsgruppe ECCHRD (European Coordination Committee on Human Rights Documentation).

Die barrierefreie Webseite des Instituts bietet Informationen über das Institut, seine Aufgaben und laufenden Projekte in deutscher, englischer und Leichter Sprache an. Neben Linksammlungen, die Dokumente zur deutschen Berichterstattung gegenüber den Vereinten Nationen und zur Berichterstattung zu Deutschland in europäischen Menschenrechtsschutzinstitutionen erschließen, finden sich auf der Website Hinweise auf deutschsprachige Informationen im Internet und auf Menschenrechtsorganisationen weltweit. Journalistinnen und Journalisten bietet die Website ein Online-Recherchetool, das eine schnelle Recherche zu aktuellen Themen aus menschenrechtlicher Perspektive erlaubt. Themen sind beispielsweise „Temporäre Migration“, „Menschen ohne Papiere in Deutschland“ oder „Das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung“. Zusätzlich bietet das Institut einen monatlichen Newsletter an.

Kapitel 8

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag

Dr. Gabriela M. Sierck

1. Vom Unterausschuss zum Vollausschuss

Mit dem Beginn der 14. Wahlperiode 1998 hat der Deutsche Bundestag erstmals einen Ausschuss „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“ eingerichtet. Von 1987 bis 1998 gab es einen Unterausschuss „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, der beim Auswärtigen Ausschuss angesiedelt war. Folgerichtig war der Unterausschuss nur für Menschenrechtsthemen im außenpolitischen Kontext zuständig und konnte auch nur den Auswärtigen Ausschuss beraten. Diese Begrenzung wurde vielen menschenrechtlichen Anliegen nicht gerecht. Seit Beginn der 1990er-Jahre wurde deshalb von engagierten Mitgliedern der Fraktionen, vor allem aber von Menschenrechtsorganisationen die Aufwertung des Unterausschusses in einen eigenständigen Ausschuss gefordert.

Mit der Einrichtung des Vollausschusses hat der Deutsche Bundestag die wachsende Bedeutung der Menschenrechte in der politischen Praxis unterstrichen. Zentraler Unterschied zum früheren Gremium ist die erweiterte Zuständigkeit. So können jetzt auch menschenrechtsrelevante Aspekte innenpolitischer Themen behandelt werden wie z. B. die Asyl- und Flüchtlingspolitik, die Lage von Minderheiten, Maßnahmen gegen Rassismus oder Frauen- und Kinderrechte. Ein großes Anliegen war in der 16. Legislaturperiode für die Parlamentarier unter anderem die Wahrung der Menschenrechte im Anti-Terrorkampf, der Schutz von Menschenrechtsverteidigern sowie die Weiterentwicklung der nationalen, europäischen und internationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes.

2. Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Zusammensetzung des Ausschusses in der 17. Legislaturperiode

Der Ausschuss besteht aus 18 Abgeordneten. Hiervon gehören sieben Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU an, vier der Fraktion der SPD, drei der Fraktion der FDP, die Fraktion die LINKE und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellen jeweils zwei Mitglieder. Der Vorsitzende des Ausschusses ist Tom Koenigs (Bündnis 90/Die Grünen), stellvertretender Vorsitzende ist Sybille Pfeiffer (CDU/CSU). Das Sekretariat des Ausschusses hat folgende Anschrift:

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Tel.: 030 227-33550 (Sekretariat)

Fax: 030 227-36051

E-Mail: menschenrechtsausschuss@bundestag.de

Website: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/index.jsp

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

- CDU/CSU: Michael Frieser, Ute Granold (Obfrau), Frank Heinrich, Prof. Dr. Egon Jüttner, Jürgen Klimke, Sibylle Pfeiffer, Erika Steinbach (Sprecherin)
- SPD: Angelika Graf (Rosenheim), Wolfgang Gunkel, Ullrich Meßmer, Christoph Strässer (Obmann und Sprecher)
- FDP: Pascal Kober, Marina Schuster (Obfrau und Sprecherin), Serkan Tören
- Die Linke: Annette Groth (Obfrau und Sprecherin), Katrin Werner
- Bündnis 90/Die Grünen: Volker Beck (Obmann und Sprecher), Tom Koenigs

Kontaktdaten der Fraktionen

Fraktion der CDU/CSU

Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Beate Wurbach
Tel.: 030 227-51738
Fax: 030 227-56329
E-Mail: beate.wurbach@cducsu.bundestag.de

Fraktion der SPD

Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Inge Klostermeier
Tel.: 030 227-56471
Fax: 030 227-76172
E-Mail: inge.klostermeier@spdfraktion.de

Fraktion FDP

Arbeitskreis I
Agnes Ciuperca
Tel.: 030 227-50433
Fax: 030 227-56841
E-Mail: ciuperca@fdp-bundestag.de

Fraktion DIE LINKE

Arbeitskreis Internationale Politik
Dr. Olaf Miemiec
Tel.: 030 227-52984
Fax: 030 227-56416
E-Mail: olaf.miemiec@linksfraktion.de

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Arbeitskreis IV: Internationale Politik und Menschenrechte
Barbara Meincke
Tel.: 030 227-58945
Fax: 030 227-56105
E-Mail: barbara.meincke@gruene-fraktion.de

Thematische Bandbreite des Ausschusses

Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Bei der Konstituierung des Ausschusses im Dezember 1998 wurde für seine Arbeit ein allgemeiner thematischer Rahmen abgesteckt, der seitdem unverändert blieb:

- Fragen der Weiterentwicklung der nationalen, europäischen und internationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes sowie der juristischen und politischen Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen;
- Fragen der deutschen Menschenrechtspolitik im multilateralen und im bilateralen Rahmen;
- menschenrechtsrelevante Aspekte der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik;
- menschenrechtsrelevante Aspekte der Asyl- und Flüchtlingspolitik, Fragen der Minderheitenpolitik und des Rassismus;
- Fragen der humanitären Hilfe.

Dieser weite Rahmen lässt Raum sowohl für grundsätzliche völkerrechtliche Fragen als auch für aktuelle menschenrechtliche und humanitäre Brennpunkte. Einige Beispiele aus der 16. Wahlperiode:

- Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs bzw. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;
- Wahrung der Menschenrechte im Anti-Terrorkampf;
- Ächtung der Folter und der Todesstrafe;
- Rüstungsexport und Menschenrechte;
- Harmonisierung der EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik;
- Lage von illegal aufhältigen Menschen in Deutschland;
- Lage der Menschenrechte in ausgewählten Staaten wie China, Birma, Afghanistan, Türkei, Maghreb-Staaten, Israel/Palästina, Russland, Kolumbien, Mexiko, Sudan, Simbabwe, Iran, Syrien.

Eines der wichtigsten menschenrechtspolitischen Projekte des Menschenrechtsausschusses gleich zu Beginn seiner Einrichtung war das Deutsche Institut für Menschenrechte. Auf der Basis eines einstimmigen Bundestagsbeschlusses wurde es im März 2001 gegründet. Es hat sich mittlerweile als wichtiges Forum für den Austausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen etabliert.

Einen immer größeren Raum nehmen heute EU-Themen ein. Seit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 wurden im Deutschen Bundestag die EU-bezogenen Arbeitseinheiten ausgebaut und neu strukturiert, sodass sich die Ausschüsse zeitnah mit EU-Dokumenten befassen können. Dies betrifft auch den Menschenrechtsausschuss. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, erhalten die nationalen Parlamente mehr Einwirkungsmöglichkeiten, u. a. durch die Subsidiaritätsprüfung. Dies wird die Arbeit des Ausschusses weiter verändern.

Öffentliche Anhörungen

Der Ausschuss führte in der 16. Wahlperiode elf öffentliche Anhörungen zu folgenden Themen durch:

- Öffentliche Anhörung zum Thema "Allg. Erklärung MR, Extraterritoriale Staatenpflichten";
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Situation der Menschenrechte von ethnischen, religiösen und sexuellen Minderheiten in den Ländern Iran und Irak" am 22. April 2009;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Responsibility to Protect" am 11. Februar 2009;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Extraterritoriale Staatenpflichten" am 17. Dezember 2008;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen" am 8. Oktober 2008;
- Gemeinsame öffentliche Anhörung des Sportausschusses und des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema "Die olympische Charta, die Spiele in Peking und die Achtung der Menschenrechte" am 24. Januar 2008;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit" 14. November 2007;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Nationale Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches" am 24. Oktober 2007;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002-2005" am 28. Februar 2007;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Reform und Stärkung europäischer Menschenrechtsschutzsysteme" am 31. Mai 2006;
- Öffentliche Anhörung zum Thema "Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen" am 17. Mai 2006.

Quelle: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse

In der 16. Legislaturperiode hat der Ausschuss Delegationsreisen in folgende Länder durchgeführt: Sudan und Uganda, Usbekistan, Kolumbien und Peru, Belarus und Russische Föderation, ASEAN-Staaten und Volksrepu-

blik China. Die ersten Anhörungen der 17. Legislaturperiode befassen sich mit den Themen „Überprüfungskonferenz zum Internationalen Strafgerichtshof“, „Religionsfreiheit und europäische Identität“, „Unternehmen und Menschenrechte“ und „Menschenhandel“. Die Ziele der Delegationsreisen stehen noch nicht fest.

Arbeitsweise des Ausschusses

Der Ausschuss tagt nicht öffentlich; er kann jedoch beschließen, dass zu Sitzungen oder einzelnen Tagesordnungspunkten die Öffentlichkeit zugelassen wird. Die Ausschuss-Sitzungen werden von den Obleuten vorbereitet. Sie entscheiden über Tagesordnung, Einladung von Gästen, Anhörungsthemen oder Delegationsreisen. Vorab werden diese Punkte in den Arbeitsgruppen bzw. -kreisen der Fraktionen beraten. In größeren Arbeitsgruppen ist die Zuständigkeit für einzelne Themen, Regionen oder Länder auf Berichterstatterinnen und Berichterstatter aufgeteilt. Die Vorbereitung der Sitzungen und die fachliche Unterstützung der Mitglieder des Ausschusses werden vom Sekretariat des Ausschusses, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsgruppen bzw. -kreise der Fraktionen sowie der Abgeordneten-Büros geleistet.

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe befasst sich mit überwiesenen Bundestags- oder EU-Vorlagen, für die er federführend oder mitberatend ist. Er gibt sein Abstimmungsvotum ab, das er auch mit einer Stellungnahme an die Bundesregierung oder den federführenden Ausschuss versehen kann. Aus der Mitte des Ausschusses können auch interfraktionelle parlamentarische Initiativen entwickelt werden. Der Ausschuss kann auch Gesetzesvorhaben mit menschenrechtlicher Relevanz beeinflussen.

Unabhängig von der obligatorischen Befassung mit parlamentarischen Anträgen oder EU-Dokumenten kann sich der Ausschuss nach dem Selbstbefassungsrecht mit Grundsatzfragen der Menschenrechtspolitik und der humanitären Hilfe, der Analyse ihrer Ziele und Mittel und mit aktuellen Themen befassen. Häufig sind dies Vorbereitung und Ergebnisse von internationalen Konferenzen, von EU-Ratstagungen, sich zuspitzenden politischen Konflikten sowie Umweltkatastrophen.

Eine Übersicht über die Beschlussempfehlungen und Berichte des Ausschusses in der 16. Legislaturperiode finden sich unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a17/beschlussempfehlungen.

In die Ausschusssitzungen werden regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung eingeladen, um über menschenrechtliche Themen und die aktuelle Lage in einzelnen Ländern zu unterrichten. Auch jenseits der Sitzungen finden Gespräche statt, meist zwischen den für bestimmte Themen zuständigen Berichterstattern der Fraktionen auf der einen Seite und in- und ausländischen Besuchern und Menschenrechtsorganisationen auf der anderen Seite. Auf diese Weise erfolgt ein reger Austausch mit Nichtregierungsorganisationen, VN-Organisationen, diplomatischen Vertretungen und einzelnen Menschenrechtsverteidigern. Auch wird die Expertise von Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE regelmäßig bei öffentlichen Anhörungen einbezogen.

3. Menschenrechtliche Selbstverpflichtung des Deutschen Bundestages

Als roter Faden zieht sich durch die Arbeit des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der Schutz von bedrohten und verfolgten Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern. Unter den Berufsgruppen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden, befinden sich besonders häufig Politikerinnen und Politiker. Grundidee des Programms „Parlamentarier schützen Parlamentarier“ ist, dass deutsche Abgeordnete, die ihr Mandat in Sicherheit ausüben können, gefährdeten ausländischen Kollegen helfen. Dieses Programm wurde am 10. Dezember 2003 durch einen interfraktionellen Antrag im Plenum des Deutschen Bundestages etabliert. Zu der Partnerschaft gehören folgende Maßnahmen:

- im In- und Ausland bei Gesprächen mit politischen Entscheidungsträgern und in Petitionsschreiben auf bedrohte und inhaftierte Menschenrechtsverteidiger hinweisen und ihren Schutz bzw. ihre Freilassung fordern;

- im Ausland das Engagement von Menschenrechtsverteidigern – so möglich – durch ein persönliches Gespräch würdigen, einen Besuch in einem Gefängnis machen, sich für ein faires Gerichtsverfahren einsetzen oder sich an einer Prozessbeobachtung beteiligen;
- prüfen, ob bedrohte Kolleginnen oder Kollegen im Ausland durch Patenschaften unterstützt werden können.

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der für die Koordination des Projektes „Parlamentarier schützen Parlamentarier“ zuständig ist, hat ein Informationsblatt herausgebracht, das unter folgendem Link abrufbar ist: www.bundestag.de/ausschuesse/a17/flyer.pdf.

Kapitel 9

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Auswärtigen Amtes

1. Adressen und Ansprechpartner

Postadresse:

Auswärtiges Amt

11013 Berlin

Dienstgebäude:

Auswärtiges Amt

Werderscher Markt 1

10117 Berlin

Tel.: 01888 17-0

Fax: 01888 17-3402

E-Mail: poststelle@auswaertiges-amt.de

Website: www.auswaertiges-amt.de

Zuständigkeiten:

Markus Löning (Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe);

Referat VN06 (Internationaler Menschenrechtsschutz);

Alle Länderreferate (für Ländersituationen);

Referat 203 (für OSZE);

Referat 203-7 (für Europarat);

Referat E 05 (für Rechtsfragen der EU);

Referat 500 (für Völkerrecht, Humanitäres Völkerrecht);

Referat 500-9 (für Internationalen Strafgerichtshof).

Ansprechpartner:

Markus Löning (Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe); Bernd Finke (Leiter des Referats Internationaler Menschenrechtsschutz)

2. Ziele und Aufgaben

Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte sind Leitlinien deutscher Außenpolitik und ergeben sich unmittelbar aus dem Grundgesetz (Artikel 1 Abs. 2).

Der Einsatz der Bundesregierung für die weltweite Achtung der Menschenrechte ist nicht nur Ausdruck der wertorientierten deutschen Außenpolitik, sondern zugleich auch ein unverzichtbarer Beitrag zur Schaffung nachhaltiger Friedenssicherung: Menschenrechtsverletzungen gefährden oder zerstören internationale Stabilität und Sicherheit, sie schaden dem wirtschaftlichen Wohlstand der Staaten und behindern ihre Entwicklung. Eine detaillierte Darstellung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung findet sich in ihrem Achten Menschenrechtsbericht unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/MRB8.pdf>

3. Arbeitsweise

Der Schutz der Menschenrechte wird auf vielfältige Weise befördert: Menschenrechtspolitik ist zum Beispiel Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Im Rat der Europäischen Union befasst sich neben den regionalen Rats-Arbeitsgruppen insbesondere eine horizontale Arbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM) mit der Umsetzung und Fortentwicklung der EU Menschenrechtspolitik sowie der Koordinierung der EU-Position zu speziellen Menschenrechtsfragen. Die Bundesregierung wird in den monatlichen Sitzungen der Arbeitsgruppe vom Auswärtigen Amt auf höherer Beamtenebene vertreten.

Auch in den bilateralen Beziehungen sind Fragen des Menschenrechtsschutzes ein fester Bestandteil des politischen Dialogs. So werden beispielsweise problematische Einzelfälle im Wege von Demarchen der deutschen Botschaften gegenüber den Gastregierungen thematisiert. Der Grad der politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen hängt in erheblichem Maße auch vom Menschenrechtsstandard im jeweiligen Land ab. Deutlich wird das auch in der Entwicklungszusammenarbeit und der Rüstungsexportkontrolle.

Das Auswärtige Amt vertritt die Bundesregierung grundsätzlich in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen (u. a. Menschenrechtsrat, 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung, Frauenrechtskommission usw.) und setzt sich dort unter anderem für eine Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes, die Fortentwicklung der Menschenrechtsstandards und die Einbringung der Menschenrechte in andere Politikbereiche (Konfliktprävention und -nachsorge, Entwicklung, Armutsbekämpfung, Bevölkerungspolitik usw.) ein. Hohe Bedeutung hat auch die Zusammenarbeit mit der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Das Auswärtige Amt vertritt die Bundesregierung ebenfalls in den einschlägigen Gremien der OSZE und des Europarates.

4. Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Das Auswärtige Amt pflegt einen engen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen im Rahmen periodischer Treffen (z. B. vor und am Rande der Sitzungen des Menschenrechtsrats) oder ad hoc. Auch der Bundesminister des Auswärtigen trifft sich regelmäßig mit Vertretern deutscher Menschenrechtsorganisationen. Ein wichtiger Ansprechpartner ist ferner der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik.

5. Schwerpunkte der Arbeit

Das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen beobachten und bewerten die Menschenrechtslage in allen Staaten der Welt und setzen sich – bilateral und multilateral – für die Beachtung und Förderung der Menschenrechte ein. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Situation von Menschenrechtsverteidigern sowie von Angehörigen diskriminierter Gruppen in Drittländern.

Schwerpunkte im multilateralen Bereich sind die Fortentwicklung internationaler Menschenrechtsstandards und die Mitwirkung an periodischen Beschlüssen (Resolutionen) des Menschenrechtsrats und der VN-Generalversammlung. Neben der aktiven Teilnahme an der Verhandlung von Resolutionen setzt sich Deutschland auch durch die Vorlage nationaler Initiativen ein. So bringt Deutschland auf Ebene des Menschenrechtsrates seit 2007 regelmäßig (gemeinsam mit Spanien) die Resolution zur Förderung und Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung ein und ist (gemeinsam mit den Philippinen) Hauptsponsor der Resolution zur Bekämpfung des Menschenhandels. Ferner ist die Resolution zur Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine rein deutsche Initiative, die seit 2008 auf Ebene der VN-Generalversammlung behandelt und angenommen wird.

Tätigkeitsschwerpunkte des Auswärtigen Amtes sind darüber hinaus die finanzielle Förderung von jährlich rund 100 Menschenrechtsprojekten weltweit und die Koordinierung der Erstellung des turnusmäßig erscheinenden Menschenrechtsberichts der Bundesregierung, der eine detaillierte Darstellung der Menschenrechtspolitik enthält.

Das Auswärtige Amt hat entscheidend zur Schaffung von Institutionen beigetragen, die heute eine wichtige Rolle im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik beim Menschenrechtsschutz spielen: Schaffung des Amtes des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Gründung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag, Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Einrichtung eines Ausbildungsprogramms für zivile Friedensfachkräfte und Gründung eines Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).

Auch auf Ebene der EU hat das Auswärtige Amt insbesondere während deutscher EU-Ratspräsidentschaften nachhaltig dazu beigetragen, dass Instrumente und Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte geschaffen

und fortentwickelt wurden: Einrichtung eines jährlich tagenden EU-Forums für Nichtregierungsorganisationen, Erstellung eines EU-Jahresberichts über die Menschenrechtslage in der Welt, Aufstellung von EU-Leitlinien zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes.

6. Dokumentation

Umfangreiche Informationen zur Menschenrechtsarbeit des Auswärtigen Amtes und einschlägige Dokumente zum Internationalen Menschenrechtsschutz können über die Website des Auswärtigen Amtes abgerufen <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Uebersicht.html> oder beim Referat für Öffentlichkeitsarbeit angefordert werden.

Kapitel 10

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

1. Adressen und Ansprechpartner

Erster Dienstsitz Bonn:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Postfach 120322
53045 Bonn
Tel.: 0228 535-0
Fax: 0228 535-3500

Zweiter Dienstsitz Berlin:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Stresemannstr. 94
10963 Berlin
Tel.: 030 2503-0
Fax: 01888 535-2501
E-Mail: poststelle@bmz.bund.de
Website: www.bmz.de

Zuständige Ansprechpartnerin für das Thema Menschenrechte:

Marita Steinke, Ref. 214,
Tel.: 0228 99535-3125
E-Mail: marita.steinke@bmz.bund.de

2. Ziele und Aufgaben

Im Rahmen der außen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung nehmen die Menschenrechte eine herausgehobene Rolle ein: Für die deutsche Entwicklungspolitik ist der Schutz der Menschenrechte Leitprinzip, vor allem in den Sektoren Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, gute Regierungsführung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: www.fdp-bundespartei.de/files/363/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf).

Seit 2004 setzt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seine Selbstverpflichtung zu einem Menschenrechtsansatz um, das heißt zu einer systematischen Ausrichtung der Entwicklungspolitik an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien. Mit der Fortschreibung des Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte 2008-2010 unterstreicht das BMZ die hohe Bedeutung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik (vgl. Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010: www.bmz.de/de/publikationen/themen/menschenrechte/konzept155.pdf).

Ziel ist es, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit allen Partnerländern und in allen Sektoren systematisch an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien zu orientieren. Ob im Schwerpunkt Wasser, Bildung, Gesundheit, der Umweltpolitik oder in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft: Die Menschenrechte sollen in der entwicklungspolitischen Praxis, wie in den Zielen und Strategien der Programme, Orientierung sein und ihre Wirkung entfalten.

Zusätzlich zur integrierten Umsetzung der Menschenrechte im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit fördert das BMZ durch spezifische Menschenrechtsvorhaben benachteiligte Gruppen in der Wahrnehmung ihrer Rechte, z. B. Frauen, Kinder, Jugendliche, ethnische Minderheiten oder Menschen mit Behinderung. Seit 2008 wird

der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch konzeptionelle und finanzielle Beiträge unterstützt, insbesondere durch Menschenrechtstrainings für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die durch deutsche Hilfe ermöglichte Vernetzung des Gerichtshofes mit der Kommission der Afrikanischen Union (AU) und anderen regionalen afrikanischen Menschenrechtsorganen, z. B. durch den Aufbau des Sekretariats und der Internetpräsenz, hat dessen Arbeit erheblich verbessert.

Die Erfahrungen aus der Praxis verdeutlichen, dass Menschenrechte die entwicklungspolitischen Ziele von Good Governance, Armutsbekämpfung, Gleichberechtigung der Geschlechter und Konfliktprävention verstärken. Grund: Die Orientierung an den Menschenrechten führt zu einer Refokussierung von Strategien, Ressourcen und Analyseinstrumenten auf marginalisierte Bevölkerungsgruppen und unterversorgte Gebiete. Menschenrechte richten den Blick auf strukturelle Ursachen von Armut und Konflikten. So ist auch eines der herausgehobenen Ziele der deutschen Entwicklungspolitik die stärkere Verknüpfung von Menschenrechten mit den Millennium-Entwicklungszielen. Beispiele zeigen, dass eine menschenrechtliche Analyse existierende Benachteiligungen beim Zugang zu Ressourcen und staatlichen Dienstleistungen sowie hinsichtlich gesellschaftlicher und politischer Teilhabe aufdeckt. Menschenrechte bieten somit konkrete Anknüpfungspunkte, um Zugangsbarrieren (z. B. durch mehrsprachige Dienstleistungen oder für Arme erschweringliche Tarifsstrukturen) abzubauen. Ferner stärken Menschenrechte Transparenz und Rechenschaftspflichten, unter anderem durch die Verbesserung von Zugang zu Informationen, Partizipation und gezieltem Empowerment benachteiligter Gruppen. Menschenrechte bieten Eckpfeiler zur Objektivierung von Debatten, bei denen ungleiche Machtverteilung neu und gewaltfrei ausgehandelt werden kann (vgl. Achter Menschenrechtsbericht der Bundesregierung: www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Downloads/8.MR-Bericht.pdf).

Auch auf internationaler Ebene setzt sich eine an Menschenrechten ausgerichtete Entwicklungspolitik weiter durch: Erst im Jahre 2008 haben sich die Geber- und Partnerländer in dem Aktionsplan von Accra (AAA) verpflichtet, die Menschenrechte systematisch und kohärent in den Entwicklungspolitiken für die Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit einzubringen (vgl. AAA Ziff. 13 c). Deutschland hat sich stark für diese strategisch wichtige Verknüpfung eingesetzt (vgl. Accra Agenda for Action: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/hintergrund/ziele/parisagenda/index.html)

3. Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Das BMZ arbeitet auch im Themenbereich Menschenrechte mit gesellschaftlichen Kräften zusammen. Dazu gehören neben politischen Stiftungen und Kirchen auch private Träger (Ansprechpartner bengo e. V.) und der Zivile Friedensdienst (Kontaktstelle: Deutscher Entwicklungsdienst). Das BMZ tauscht sich in unterschiedlichen Gesprächsforen regelmäßig mit Nichtregierungsorganisationen aus und hat sie u. a. in die Erstellung des jüngsten Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte einbezogen. Das BMZ fördert Projekte internationaler Nichtregierungsorganisationen wie z. B. des „Centre on Housing Rights and Evictions – COHRE“.

4. Beispiele aus der Arbeit des BMZ

Entwicklungspolitische Maßnahmen, die die Umsetzung von Menschenrechten in den Partnerländern fördern, werden auf unterschiedlichen Ebenen realisiert:

4.1 Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik

Das BMZ leistet einen signifikanten Beitrag zur Profilierung der Bundesregierung im Bereich der Umsetzung der Menschenrechte. Für die Politikbereiche Außen- und Entwicklungspolitik gelten gemeinsame Grundprinzipien, wie die Unteilbarkeit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Besonders sichtbar wird die Kohärenz des Handelns in der Bundesregierung auf VN-Ebene, beispielsweise im Rahmen der Verabschiedung des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) sowie in den Aktivitäten zur Förderung des Menschenrechts auf Wasser auf internationaler Ebene und den Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Bei den internationalen Finanzinstitutionen setzt sich das BMZ dafür ein, dass sich die Weltbank in ihrer operativen Arbeit stärker an den Menschenrechten ausrichtet. So fand ein erster Austausch mit der Weltbank zu den Erfahrungen des BMZ bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes im Gesundheitssektor statt. Dieser Erfahrungsaustausch soll zum Thema Wasser fortgeführt werden.

Auf OECD-DAC-Ebene bringt das BMZ die Umsetzungserfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein, die in diesem Kreis stark nachgefragt werden. Das OECD-DAC-Human-Rights-Task-Team (Deutschland hat Leitungsfunktionen) hat die weitere Operationalisierung der Menschenrechte im Rahmen der Umsetzung der Accra Agenda of Action und den Austausch von Erfahrungen bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes gefördert.

In der bilateralen Zusammenarbeit werden Menschenrechte zunehmend Thema des Politikdialogs: Herausforderungen, aber auch Fortschritte in Bezug auf politische, bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Bereiche wie weibliche Genitalverstümmelung, Verfolgung von Homosexuellen und Verfolgung von Oppositionellen werden mit der Partnerregierung angesprochen und beeinflussen die Ausrichtung von Zielen und Strategien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ nutzt auch die Berichte internationaler Menschenrechtsorganisationen. Diese Nichtregierungsorganisationen geben in regelmäßigen Konsultationsrunden wertvolle Hinweise, was im Politikdialog thematisiert werden sollte.

Die Menschenrechte sind eines von fünf Kriterien für die Steuerung von Art und Umfang der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Partnerländern. Zur besseren Einschätzung der Entwicklungsorientierung der Partnerländer werden dabei in einem Kriterienkatalog die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gleichwertig neben den bürgerlichen und politischen bewertet. Dieses Instrument ist einzigartig in der Gebergemeinschaft.

4.2 Umsetzung von Menschenrechten in Projekten und Programmen

Der Menschenrechtsaktionsplan dient dem BMZ kontinuierlich als Dach für die menschenrechtsbasierte Durchführung von entwicklungspolitischen Maßnahmen. Durch vielfältige Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen werden langfristige Prozesse zur Umsetzung der Menschenrechte angestoßen:

- Partner werden beim Ausbau von Aufsichts- und Beschwerdemechanismen unterstützt, z. B. Ombudsbehörden oder Nationale Menschenrechtsinstitutionen.
- Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene sowie mit Vertreterinnen und Vertretern marginalisierter Gruppen wird vertieft und Gruppen werden in ihren Fähigkeiten gestärkt, an politischen Entscheidungsprozessen teilzuhaben und sie zu beeinflussen.
- Die Förderung von guter Regierungsführung ist ein zentrales Anliegen deutscher Entwicklungspolitik. Mit fast der Hälfte der Partnerländer ist zurzeit der Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ vereinbart. Gute Regierungsführung bedeutet für das BMZ, dass sich staatliche Institutionen und Akteure ernsthaft darum bemühen, Politik armutsorientiert, nachhaltig und an den Millennium-Entwicklungszielen ausgerichtet zu gestalten. Dieses Verständnis von guter Regierungsführung basiert auf der Wahrung der Menschenrechte, der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, der Rechenschaftspflicht sowie der Förderung von politischer Teilhabe der Zivilgesellschaft. Gute Regierungsführung erfordert transparente und verantwortliche öffentliche Entscheidungsbildung und Maßnahmen, um Korruption zu vermeiden und zu bekämpfen. Auch setzt sich das BMZ für die Schaffung globaler Standards ein, die für mehr Transparenz in den Rohstoffsektoren sorgen. Dazu gehört u. a. die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung rohstoffreicher Entwicklungsländer darstellt. Der Aufbau von leistungsfähigen öffentlichen Institutionen (Capacity Development) und Verwaltungsreformen ist hierbei ein Schwerpunkt entwicklungspolitischer Maßnahmen (vgl. Good-Governance-Konzept: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/index.html).

Staatliche Partner werden darin unterstützt, ihre Regulierungs- und Aufsichtspflicht im Sinne der Menschenrechte wahrzunehmen. Hierauf liegt insbesondere bei Dezentralisierungs- und Privatisierungsprozessen sowie in Bezug auf die Privatwirtschaft ein Augenmerk.

- Im Schwerpunkt nachhaltiger Wirtschaftsförderung werden Akteure bei der Erarbeitung und Beachtung von menschenrechtsbasierten Arbeits- und Sozialstandards, und staatliche Institutionen bei der Entwicklung von rechtlich verbindlichen Normen unterstützt.
- Im Kontext von Friedensentwicklung und Krisenprävention ist die Förderung von Menschenrechten eine besondere Herausforderung, insbesondere der Rechte von Frauen und Kindern. Die Bundesregierung tritt international dafür ein, Menschenrechten, Demokratieförderung und guter Regierungsführung einen höheren Stellenwert zu geben. Daher finanziert das BMZ z. B. über das Instrument des Zivilen Friedensdienstes den Einsatz von Friedensfachkräften in Ländern mit schwieriger Menschenrechtssituation (vgl. Dreizehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/100/1610038.pdf>).
- Partnerinstitutionen sollen verstärkt beim Aufbau von Monitoring- und Evaluierungs-Systemen gefördert werden, um Zielgruppen-desaggregierte Daten zu erheben.
- Das BMZ fördert die Umsetzung der VN-Konventionen in den Partnerländern, z. B. der VN-Konvention gegen Korruption, indem es Partnerländer dabei unterstützt, korruptionsfördernde Umstände zu analysieren, Strategien zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption zu entwickeln sowie Korruption wirksam zu verfolgen. Die VN-Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen unterstützt das Anliegen, die spezifischen Bedürfnisse behinderter Menschen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit noch konsequenter einzubeziehen.
- Das BMZ fördert Forschungsvorhaben, Studien und internationale Konferenzen zu zentralen menschenrechtlichen Themen und aktuellen Herausforderungen wie menschenrechtliche Unternehmensverantwortung, Klimawandel und plurale Rechtsordnungen.
- Darüber hinaus finanziert Deutschland – unter inhaltlichem Mitwirken des BMZ – gemäß seinem Beitrag von rund 20 Prozent am EU-Haushalt das mit 1,1 Milliarden Euro (2007-2013) ausgestattete europäische Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte – EIDHR.
- Schließlich setzt sich das BMZ für Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit im Inland ein. In Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, an dessen Aufbau das Ministerium mitgewirkt hat, werden Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die entwicklungspolitischen Akteure durchgeführt.

5. Dokumentation

Im Rahmen des „Berichtes zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ nimmt das BMZ regelmäßig Stellung zur Bedeutung der Menschenrechte für den Entwicklungsprozess und zu den Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungspolitik (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/100/1610038.pdf>).

Der „Achte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ erschien unter Mitarbeit des BMZ im Juni 2005. Das BMZ hat alle für seine Menschenrechtspolitik relevanten Ziele und Maßnahmen in diesem Bericht umfassend dargestellt.

Der „Neunte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ wird derzeit erarbeitet (Stand: März 2010).

Weitere Informationen zur Förderung von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik finden sich auf der Internetseite des BMZ: www.bmz.de/de/themen/menschenrechte/index.html und [www.bmz.de/de/ziele/deutsche politik/index.html](http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/index.html).

Kapitel 11

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums der Justiz

1. Adresse und Ansprechpartner

Mohrenstraße 37
10117 Berlin
Tel.: 030 18580-0
Fax: 030 18580-9525
E-Mail: poststelle@bmj.bund.de
Website: www.bmj.bund.de

Ansprechpartner: Dr. Almut Wittling-Vogel, Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz.

2. Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im BMJ

Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz ist im Jahre 1970 eingerichtet worden.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist juristischer Natur. Sie vertritt die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und vor dem Menschenrechtsausschuss sowie den Ausschüssen gegen Folter und Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen. Sie ist für die Verhandlung, Änderung oder Ergänzung verschiedener Übereinkommen der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich sowie für die Erarbeitung bestimmter menschenrechtlicher Verträge innerhalb des Europarats zuständig, insbesondere für Protokolle zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK).

Daneben ist die Beauftragte Mitglied im Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats und in weiteren Ausschüssen, die an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes arbeiten. Die Beauftragte erarbeitet außerdem die so genannten Staatenberichte zu mehreren Menschenrechts-Übereinkommen der Vereinten Nationen. Schließlich ist die Beauftragte Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte sowie des Beirats des Menschenrechtszentrums Potsdam und arbeitet mit Nichtregierungsorganisationen in Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs zusammen. Die Beauftragte hat jedoch nicht – wie manchmal angenommen wird – die Funktion einer Ombudsperson; ihr obliegt es daher nicht, Beschwerden über mögliche Menschenrechtsverletzungen nachzugehen.

3. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entscheidet über Beschwerden von Personen, die sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarates in ihren Rechten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention oder den dazugehörigen Protokollen verletzt fühlen. Die Beauftragte ist die Verfahrensbevollmächtigte Deutschlands vor dem Gerichtshof und vertritt Deutschland in allen Fällen, die der Bundesregierung zur Stellungnahme übersandt werden. Nach Abschluss des Verfahrens wacht sie darüber, dass die Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland befolgt werden. Ende 2009 waren bei dem Gerichtshof insgesamt mehr als 115.000 Beschwerden anhängig; etwa 2 % davon (ca. 2.500 Beschwerden) richteten sich gegen Deutschland. Ein Großteil (ca. 95 %) der Beschwerden wird von dem Gerichtshof ohne weitere Untersuchung, d. h. auch ohne eine Stellungnahme des belangten Staats, für unzulässig erklärt oder auf andere Weise administrativ erledigt. Auch der größte Teil der Beschwerden gegen Deutschland wird wegen offensichtlicher Unzulässigkeit gar nicht erst der Bundesregierung übersandt. Eine Zustellung erfolgt lediglich, wenn Beschwerden begründet sein könnten und / oder weiterer Aufklärung bedürfen. Im Jahr 2009 hat der Gerichtshof insgesamt 62 veröffentlichte Entscheidungen in Verfahren gegen Deutschland getroffen; dabei wurde in 18 Fällen eine

Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention festgestellt (zumeist wegen überlanger Verfahren vor Gericht). In zwei Fällen hatte die Bundesregierung mit den Beschwerdeführern einen Vergleich geschlossen und in einem Fall durch einseitige Erklärung einen Verstoß anerkannt.

4. Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (IPbpr) können Einzelpersonen, die sich in ihren nach diesem Pakt verbürgten Rechten verletzt fühlen, nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe beim Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen eine Beschwerde („Mitteilung“) zur Prüfung einreichen (Art. 2 des Fakultativprotokolls), wenn sie der Herrschaftsgewalt eines Staates unterstehen, welcher Vertragsstaat des Paktes und Vertragspartei des Fakultativprotokolls ist. Die Bundesrepublik ist seit 1973 Vertragsstaat des Übereinkommens und seit 1993 Vertragspartei dieses Fakultativprotokolls. Die Bundesregierung wird auch in diesem Verfahren von der Beauftragten für Menschenrechtsfragen vertreten. In den bisher 18 entschiedenen Fällen wurde in einem Fall eine Verletzung des Paktes durch Deutschland festgestellt. Die Verletzung wurde darin gesehen, dass das Landgericht in einem Zivilprozessverfahren die ärztliche Begutachtung der Beschwerdeführerin im Hinblick auf ihre Prozessfähigkeit angeordnet hat, ohne sie vorher persönlich angehört oder gesehen zu haben.

5. Verfahren vor dem Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen

Nach Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) können Einzelpersonen nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges vor dem nach dem CAT eingerichteten Ausschuss geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein, sofern dieser Vertragsstaat das Verfahren anerkannt hat. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Anerkennung des Verfahrens, in dem sie von der Beauftragten für Menschenrechtsfragen vertreten wird, im Jahr 2001 erklärt. Inzwischen hat der Ausschuss in einer ersten Deutschland betreffenden Sache eine Entscheidung getroffen und in diesem konkreten Fall festgestellt, dass die Entscheidung, den Beschwerdeführer in die Türkei abzuschicken, keine Verletzung von Artikel 3 des Übereinkommens darstellt.

6. Verfahren vor dem Ausschuss gegen Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen

Nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) können Einzelpersonen nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges vor dem nach dem CERD eingerichteten Ausschuss geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein, sofern dieser Vertragsstaat das Verfahren anerkannt hat. Die Bundesrepublik Deutschland hat ebenfalls im Jahr 2001 auch die Anerkennung dieses Verfahrens erklärt. Bislang ist ein Fall gegen Deutschland vom Ausschuss entschieden worden; in diesem Verfahren, das diskriminierende Äußerungen eines Polizeibeamten gegen Sinti und Roma betraf, wurde keine Verletzung des Übereinkommens festgestellt, da die zuständige Behörde disziplinarische Schritte unternommen hatte.

7. Menschenrechtliche Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist ihre Zuständigkeit für die Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung bestimmter menschenrechtlicher Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen. Dazu gehört die Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch das 14. Protokoll vom 13. Mai 2004, das Deutschland im April 2006 ratifiziert hat, sowie die Ratifizierung von Übereinkommen, die die EMRK ergänzen sollen. Im Rahmen der Vereinten Nationen ist die Beauftragte für Änderungen oder Ergänzungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen zuständig. Hervorzuheben ist das am 3. Januar 2009 für Deutschland in Kraft

getretene Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984 (OPCAT), durch das erstmals auf VN-Ebene ein Besuchsmechanismus zur Verhütung von Folter eingerichtet worden ist. Parallel sieht das Protokoll auch die Einrichtung eines unabhängigen nationalen Kontrollgremiums mit Besuchsrecht in den betroffenen Einrichtungen (vor allem Strafvollzug, psychiatrische Kliniken mit geschlossenen Abteilungen und Polizeigewahrsam) vor. Für den Zuständigkeitsbereich des Bundes (Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr und der Bundespolizei) ist eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter gegründet worden (www.antifolterstelle.de). Für den Zuständigkeitsbereich der Länder (Justizvollzug, Polizeigewahrsam, Gewahrsamseinrichtungen in psychiatrischen Kliniken) wird durch Staatsvertrag unter den Ländern eine gemeinsame Kommission der Länder gegründet werden.

Kommissionen und Ausschüsse des Europarats

Die Beauftragte ist in Deutschland zuständig für den Ausschuss zur Verhütung der Folter (CPT) des Europarats. Dieser Ausschuss überprüft nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in den Mitgliedstaaten die Menschenrechtslage von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist (Gefangene, Abschiebehäftlinge, Insassen von Heilanstalten etc.). Im Rahmen ihres länderspezifischen Ansatzes statten Delegationen des CPT den einzelnen Mitgliedstaaten Besuche ab und entwerfen für den CPT einen Bericht über die Lage in dem besuchten Staat. Der Beauftragten obliegt es im Folgenden, eine mit den zuständigen Stellen in Bund und Ländern abgestimmte Stellungnahme zu erarbeiten, die dem Ausschuss unterbreitet wird. Die CPT-Berichte werden mit Zustimmung des betroffenen Staates öffentlich gemacht. Zudem arbeitet die Beauftragte für Menschenrechtsfragen in zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes mit: dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), dem Ausschuss für die Verbesserung des Verfahrens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (DH-PR) und dem Ausschuss zur Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes (DH-DEV).

Deutsche Staatenberichte an die Vereinten Nationen

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten für Menschenrechtsfragen ist die Erarbeitung von Staatenberichten über die Menschenrechtslage in Deutschland, die den Ausschüssen der Vereinten Nationen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe periodisch vorzulegen sind. In diesen Staatenberichten erläutert der betroffene Mitgliedstaat, wie er jeden einzelnen Artikel dieser Übereinkommen innerstaatlich umgesetzt hat. Diese Staatenberichte werden von der Beauftragten vor den zuständigen Ausschüssen der Vereinten Nationen präsentiert und erläutert. Der Ausschuss fasst seine Bewertungen dieses Berichts in so genannten Schlussfolgerungen zusammen und empfiehlt den Mitgliedstaaten, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechtslage in dem betreffenden Staat zu verbessern. Die deutschen Staatenberichte sowie die dazu ergangenen Schlussfolgerungen sind in deutscher Sprache unter www.bmj.bund.de und www.auswaertiges-amt.de abrufbar.

8. Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft

Der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen obliegt es schließlich, in allen Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammenzuarbeiten und den Meinungsaustausch mit ihnen zu pflegen. Diese Zusammenarbeit ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt auch und gerade für die Mitwirkung der NGOs an den so genannten Staatenberichten. Die Beauftragte ist Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Sprecherin des Beirats des Menschenrechtszentrums in Potsdam.

Kapitel 12

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums des Innern

1. Adresse und Ansprechpartner

Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin
Tel.: 01888 681-0
Fax: 01888 681-2926
Website: www.bmi.bund.de

Ansprechpartner sind die jeweiligen Fachabteilungen und Organisationseinheiten.

2. Ziele und Aufgaben

Das Bundesministerium des Innern (BMI) wirkt in zahlreichen Funktionen bei der Gewährleistung der Menschenrechte mit:

- als Verfassungsressort;
- bei Ausländer- und Asylangelegenheiten;
- bei Angelegenheiten der Polizei und der Inneren Sicherheit;
- beim Datenschutz;
- beim Schutz nationaler Minderheiten sowie der Regional- oder Minderheitensprachen;
- im Rahmen des humanitären Völkerrechts im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung und der Zivilschutzorganisationen.

3. Arbeitsweise

Die Verfassungsabteilung des BMI wirkt mit bei der Prüfung der Bundesgesetzgebung sowie aller sonstigen Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten unter verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gesichtspunkten. In diesem Rahmen erfolgt auch die Prüfung in Bezug auf den Grundrechtsbereich. Hierzu gehört auch die Begleitung der Aufgabenerfüllung der Bundesregierung bei der Prüfung des Verhältnisses von nationalem Grundrechtsschutz und internationalen Vorhaben mit menschenrechtlichen Bezügen.

Das BMI ist das federführende Ressort für Ausländer- und Asylangelegenheiten, für Angelegenheiten der Spätaussiedler und für nationale Minderheiten. Fachlich zuständig ist die „Abteilung Migration, Integration, Flüchtlinge und Europäische Harmonisierung“. Zu ihren Hauptaufgaben gehört die Mitwirkung bei der Ausgestaltung der nationalen und internationalen Ausländer- und Asylpolitik. Dazu gehören auf EU-Ebene die Berücksichtigung und Durchsetzung nationaler Interessen in Richtlinien und Verordnungen, die die Einreise, den Aufenthalt und die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sowie die Anerkennung und die Rechtsstellung von Flüchtlingen betreffen. Sie ist beteiligt an nationalen Gesetzgebungsverfahren (insbesondere Aufenthaltsgesetz, Asylverfahrensgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz) und an solchen Gesetzgebungsverfahren, die die Belange von Ausländern berühren. Sie ist weiter zuständig für die Regelung der Integration der dauerhaft und regelmäßig in Deutschland lebenden Ausländer und Spätaussiedler. Sie wirkt mit bei der Gestaltung zwischenstaatlicher und internationaler Übereinkommen, beispielsweise bei Abkommen, die die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und Drittstaatsangehöriger regeln. Sie fördert durch Gewährung von Hilfen die freiwillige Ausreise von ausreisepflichtigen Ausländern und ermöglicht auch deren Wiedereingliederung bei der Rückkehr in die Heimat.

4. Angelegenheiten der Polizei und der inneren Sicherheit

Menschenrechtserziehung als Teil der polizeilichen Ausbildung: Die Ausbildungs- und Studienpläne aller polizeilichen Laufbahngruppen berücksichtigen den Menschenrechtsschutz im Rahmen der staatspolitischen Aus-

bildung. Die Ausbildungspläne enthalten in den Fächern Staats- und Verfassungsschutz entsprechende Lerninhalte. Die Vermittlung der Menschenrechtskonventionen ist auch didaktischer Schwerpunkt im Rahmen der strafverfahrensrechtlichen Ausbildung.

Darüber hinaus umfasst die Ausbildung eine Vielzahl von Lehrinhalten, in denen die Bediensteten für den Einsatz für die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die Achtung und die Wahrung der Menschenrechte und den toleranten Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern deutscher und nichtdeutscher Herkunft theoretisch und praktisch geschult werden. Hinzu kommt eine intensive Unterrichtung über die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Schutz der Grundrechte.

Die Menschenrechtserziehung hat auch im Bereich der Aus- und Fortbildung bei der Bundespolizei einen hohen Stellenwert. Die Lehrpläne enthalten in den Ausbildungsfächern „Politische Bildung“, „Staats- und Verfassungsrecht“, „Psychologie“ und „Berufsethik“ entsprechende Lehrinhalte. Im Rahmen der dienstlichen Fortbildung erfolgt eine Auseinandersetzung mit allen polizeirelevanten Themen, also auch dem Menschenrechtsschutz, die sowohl rechtliche als auch gesellschaftspolitische und psychologische Aspekte beinhaltet.

Das BMI unterstützt vor allem in den Staaten Südost- und Osteuropas, Zentralasiens sowie Mittel- und Südamerikas die Polizei bei der Ausbildung und Ausstattung. Damit soll, neben der Leistungsfähigkeit dieser Polizei- und Grenzschutzbehörden bei der Kriminalitätsbekämpfung und der Grenzsicherung, zum besseren Schutz von Menschenrechten insbesondere die Orientierung polizeilichen Handelns an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gefördert werden.

Einen Beitrag zur menschenrechtsbezogenen Arbeit leistet das BMI auch durch die geistig-politische Auseinandersetzung mit Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt (Beschreibung eines Beispiels: siehe „Beispiele der Arbeit“). Es gibt drei Aufgabenbereiche: Verfassungsschutz durch Aufklärung mittels Broschüren zu den Themen Extremismus, Gewalt, Terrorismus und Fremdenfeindlichkeit sowie durch gesellschaftspolitische Fachtagungen und Austauschkontakte zu Multiplikatoren in der Erwachsenenbildung; hierzu gehören auch der jährlich erscheinende Verfassungsschutzbericht, sozialwissenschaftliche Forschungsvorhaben im Bereich der inneren Sicherheit sowie Ursachenforschung und Bekämpfung von Gewalt.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI, hat die Aufgabe, Informationen über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu sammeln und auszuwerten. Zu diesen Bestrebungen gehört insbesondere der politische Extremismus. Die Beobachtung des Extremismus dient sowohl der Information und Aufklärung über Erscheinungsformen als auch der Abwehr mit den gegebenen rechtlichen und politischen Mitteln bis hin zu Organisationsverboten und der Verfolgung und strafrechtlichen Ahndung von Straftaten mit extremistischem Hintergrund.

Der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Ausprägung des Persönlichkeitsrechts obliegt dem BMI als federführendem Ressort. Entsprechende Schutzvorschriften liegen in Form des Bundesdatenschutzgesetzes seit 1977 vor, hinzu kommen bereichsspezifische Regelwerke (z. B. zum Schutz natürlicher Personen im Bereich der sozialen Sicherung, der Krebsbekämpfung und im Polizeibereich).

Gewährleistung von Rechten und des Schutzes von nationalen Minderheiten: Die Bundesrepublik Deutschland misst dem Schutz nationaler Minderheiten große Bedeutung für die Erhaltung des Friedens in der Völkergemeinschaft und für das Zusammenleben der Menschen innerhalb der Staaten bei. Ein Teil der Menschenrechtsarbeit gilt deshalb der Gewährleistung von Rechten und des Schutzes von nationalen Minderheiten. Auf der Grundlage der Standards der OSZE und des Europarats über den Schutz nationaler Minderheiten und von bilateralen Verträgen sowie sonstigen Vereinbarungen führt das Bundesministerium des Innern in Abstimmung mit zahlreichen Staaten umfangreiche Hilfsmaßnahmen zu Gunsten deutscher Minderheiten und ihres Umfeldes in Ost-, Mittelost- und Südosteuropa durch und fördert die deutsche Minderheit im Königreich Dänemark.

Deutschland hat zudem intensiv daran mitgewirkt, dass durch das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten und durch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitenspra-

chen verbindliche Regelungen für den Schutz und die Förderung der nationalen Minderheiten und traditionellen Volksgruppen bzw. ihrer Kultur und Sprache auf nationaler und internationaler Ebene geschaffen wurden. Das Rahmenübereinkommen ist für Deutschland am 1. Februar 1998 und die Sprachencharta am 1. Januar 1999 in Kraft getreten.

Das Rahmenübereinkommen enthält völkerrechtlich verbindliche Grundsätze zu Gunsten nationaler Minderheiten und verpflichtet die Vertragsstaaten außerdem zu Schutz- und Fördermaßnahmen. Als nationale Minderheiten in Deutschland werden Gruppen deutscher Staatsangehörigkeit angesehen, die in der Bundesrepublik Deutschland traditionell heimisch sind und dort in angestammten Siedlungsgebieten leben. Dies betrifft die dänische Minderheit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland und die deutschen Sinti und Roma.

Der dritte Staatenbericht der Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen wurde dem Europarat im Frühjahr 2009 übermittelt. Der Bericht wird gegenwärtig durch einen Expertenausschuss des Europarates geprüft und im Anschluss dem Ministerkomitee – gegebenenfalls mit Hinweisen auf Umsetzungsdefizite und Vorschlägen für Empfehlungen an Deutschland – zur Annahme vorgelegt. Vom 07. bis 10. Dezember 2009 bereiste der Expertenausschuss Deutschland, um die Implementierung des Rahmenübereinkommens zu evaluieren. Der Ausschuss traf sich zunächst in Berlin mit verschiedenen Vertretern der Minderheiten, mit dem Leiter des Minderheitensekretariats sowie mit Vertretern der sorbischen Minderheit und des Landes Sachsen vor Ort in Bautzen. Im Anschluss fanden in Berlin Gespräche mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages, Vertretern von Bundes- und Länderressorts (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Hessen) sowie mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte statt.

Mit der Sprachencharta werden traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Regional- oder Minderheitensprachen als bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes geschützt und gefördert. Geschützt wird zum einen das Recht, im privaten Bereich und in der Öffentlichkeit eine Regional- oder Minderheitensprache zu benutzen. Zum anderen enthält die Charta Verpflichtungen, Gelegenheiten für die Benutzung von Regional- oder Minderheitensprachen zu schaffen oder zu erhalten. In Deutschland werden als Minderheitensprachen Dänisch, Ober- und Niedersorbisch sowie Nord- und Saterfriesisch in ihrem Sprachgebiet, das Romanes der deutschen Sinti und Roma und als Regionalsprache das Niederdeutsche geschützt.

Die verbindlichen Schutzregeln dieser europäischen Völkerrechtsinstrumente bilden auch die Grundlage für die Bemühungen der Bundesregierung, einen vergleichbaren Schutz für die deutschen Minderheiten im Ausland zu erreichen. Die Bundesregierung wirkt deshalb bei den entsprechenden europaweiten Implementierungskonferenzen und in den entsprechenden Gremien der OSZE und des Europarats mit.

Der Bund hat gemäß Artikel 73 Nr. 1 des Grundgesetzes die ausschließliche Gesetzgebung, u. a. über den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall. Das BMI ist federführend für Fragen des Zivilschutzes zuständig. Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebenswichtige Betriebe, Dienststellen und Anlagen vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.

Basis des Zivilschutzes ist das Katastrophenschutzpotenzial in den Ländern, das vom BMI für zivilschutzbezogene Zwecke ergänzend ausgestattet und ausgebildet wird. Dieses integrierte Hilfeleistungssystem, in dem staatliche und private Organisationen sowohl zur Abwehr friedensmäßiger als auch auf den Verteidigungsfall bezogener Gefahren mitwirken, ist durch den Einsatz einer Vielzahl ehrenamtlicher Helfer besonders kostengünstig und effektiv. Das BMI finanziert im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel Fahrzeuge und Geräte für Zwecke des Brand- und ABC-Schutzes, des Sanitätswesens sowie der Betreuung. Weiter unterhält das BMI mit der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) eine bundeseigene Ausbildungseinrichtung.

Zur Verstärkung des Katastrophenschutzpotentials der Länder hält das BMI als eigene Organisation das Technische Hilfswerk (THW) vor. Das THW leistet technische Hilfe in den Bereichen Zivilschutz, humanitäre Hilfe im Ausland und Gefahrenabwehr auf Anforderung der Länder.

Der Bund erfasst die im Verteidigungsfall drohenden Gefahren aus der Luft und im Hinblick auf radioaktive Strahlung. Zur Warnung der Bevölkerung bedient er sich der für die Bedürfnisse der Gefahrenabwehr im Frieden in den Ländern vorhandenen Warnmittel und Informationssysteme, die er nötigenfalls für spezifische Zivilschutzzwecke ergänzt.

Zur Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts werden im Geschäftsbereich des BMI die Helfer des Zivil- und Katastrophenschutzes über grundlegende Bestimmungen der Genfer Konvention, über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte und ihrer beiden Zusatzprotokolle zu Normen des in Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts unterrichtet. Diesem Zweck dient u. a. die vom BMI herausgegebene Broschüre aus Anlass der Ratifizierung der erwähnten Zusatzprotokolle durch die Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1990er-Jahre.

Das BMI nimmt an Ressortabstimmungen zu Fragen, die das humanitäre Völkerrecht betreffen, teil. Federführend ist hier das Auswärtige Amt. Im Rahmen von NATO und EU nimmt das BMI seine koordinierende Funktion hinsichtlich der Notplanung / zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes wahr.

Im Übrigen ist es für die Zivilschutzforschung federführend; hierbei wird es von der wissenschaftlich ausgerichteten Schutzkommission beraten. Verwaltungsaufgaben des Zivilschutzes werden vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wahrgenommen.

5. Wahrnehmung der Berichterstattungspflichten

Das BMI ist bei der Erstellung der Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland über die innerstaatliche Ausführung folgender internationaler Menschenrechtskonventionen beteiligt:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966);
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979);
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989);
- Europäische Sozialcharta (1961) und zahlreiche Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation.

Außerdem ist das BMI bei Beschwerdeverfahren von Einzelnen beteiligt, die auf der Grundlage der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, evtl. in Verbindung mit einem Zusatzprotokoll zu dieser Konvention, nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges erhoben werden, sofern sein Zuständigkeitsbereich betroffen ist.

6. Beispiele der derzeitigen Arbeit

Für Schüler und Jugendliche werden die Hefte „Basta“ und „Demokratie live“ herausgegeben, die zielgruppengerecht die Werte einer demokratischen Gesellschaft und somit auch den Stellenwert der Menschenrechte vermitteln. Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt richtet sich das Computerspiel „Dunkle Schatten“, das nunmehr in der dritten Version vorliegt.

Verfassungspolitisch relevante Themen werden in den in unregelmäßiger Folge erscheinenden „Texten zur inneren Sicherheit“ aufgearbeitet und publiziert.

Am 23. Mai 2000 ist in Berlin das von der Bundesregierung initiierte „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ der Öffentlichkeit vorgestellt worden, das ein Netzwerk schaffen soll, in dem sich engagierte Bürger, Nichtregierungsorganisationen und staatliche Stellen unter dem Motto „Hinschauen-Handeln-Helfen“ zusammenfinden.

Das Thema „Menschenrechte“ wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) in ihren Publikationen, Seminaren und Tagungen regelmäßig behandelt. Hervorzuheben sind der Dokumentenband „Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen“ sowie das in 2005 erschienene Buch „Kompass – Handbuch zur Menschenrechtsbildung für die schulische und außerschulische Bildung“, das von der bpb gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und dem Europarat herausgegeben wird.

7. Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Für die Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen gibt es keine bestimmte Struktur. Die Fachabteilungen und -referate sind Ansprechpartner in ihren jeweiligen Fachbereichen. Beispielsweise ist die Bundesregierung im „Forum gegen Rassismus“ vertreten und mit ca. 60 NGOs im regelmäßigen Austausch zu Fragen und Möglichkeiten der Bekämpfung von Rassismus. Daneben bestehen vielerlei einzelfallbezogene Kontakte und Kooperationen.

8. Dokumentation

Einzelne Dokumentationen sind bei der jeweils fachlich zuständigen Arbeitseinheit des BMI erhältlich.

Kapitel 13

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

1. Adresse und Ansprechpartner

Dienstsitz Berlin
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin
Tel.: 030 18527-0

Dienstsitz Bonn
Rochusstraße 1
53123 Bonn
Tel.: 022899 527-0
E-Mail: info@bmas.bund.de
Website: www.bmas.bund.de

Zuständige Arbeitseinheiten:

- Referat VI b 3 für die Bereiche Internationale Arbeitsorganisation und Vereinte Nationen;
- Referat VI b 4 für den Bereich Europarat (Europäische Sozialcharta);
- „Arbeitsstab Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen – Corporate Social Responsibility“ für die Bereiche „Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“ und „Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen“ (Corporate Social Responsibility).

2. Aufgaben und Ziele

Mit Fragen der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in erster Linie im Rahmen seiner internationalen Tätigkeit befasst, insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Gremien der Internationalen Arbeitsorganisation, der Vereinten Nationen und des Europarats.

Seit der 16. Legislaturperiode ist das BMAS federführend in der Bundesregierung für die Themen gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO)

Die Internationale Arbeitsorganisation ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die bereits im Jahre 1919 gegründet wurde. Sie verfügt über eine dreigliedrige Struktur, die im VN-System einzigartig ist: Die 183 Mitgliedsstaaten sind durch Repräsentanten sowohl von Regierungen als auch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Organen der ILO vertreten.

Die grundlegende Zielsetzung der ILO ist die Sicherung des Weltfriedens durch eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen. Sie tut dies im Wesentlichen durch die Erarbeitung und internationale Umsetzung von grundlegenden Arbeits- und Sozialstandards. Auf der einen Seite steht dabei das Anliegen, die Lage der arbeitenden Bevölkerung nachhaltig zu verbessern. Neben diesem sozioethisch-humanitären Ansatz gibt es aber auch eine sehr praktische, auf den internationalen Handel ausgerichtete Komponente: Mit weltweit anerkannten Sozialstandards soll verhindert werden, dass sich einzelne Teilnehmer am internationalen Handel durch Abbau von Arbeitnehmerrechten und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen Vorteile verschaffen. Dies kann nur durch eine internationale Vernetzung des sozialpolitischen Regelwerks erreicht werden.

Der gestalterische Anspruch der ILO wurde auch durch den Global Jobs Pact unterstrichen, der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen wurde und von den Staaten der G 20 und den Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Ausgehend von der Feststellung, dass nach früheren Finanzkrisen zwischen der Erholung des Finanzsektors und dem Wiederaufschwung im Beschäftigungssektor mehrere Jahre lagen, zielt der Global Jobs Pact darauf ab, in den nächsten vier bis fünf Jahren Politikoptionen zu nutzen, in deren Mittelpunkt die schnelle und nachhaltige Belebung des Arbeitsmarktes, der Aufbau oder Ausbau sozialer Sicherungssysteme, die Stärkung des sozialen Dialogs und die Sicherung von Arbeitnehmerrechten stehen. Er soll den Weg aus der Krise zu einer sozialeren, faireren, umweltfreundlichen und nachhaltigen Globalisierung ebnen.

Das BMAS ist das in der Bundesregierung für die ILO federführend zuständige Ressort und stellt die Vertretung Deutschlands in den Gremien und Konferenzen der ILO sicher. Dies geschieht aufgrund der dreigliedrigen Struktur der ILO stets in enger Abstimmung mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern.

Das BMAS setzt sich für die Bundesregierung insbesondere für die weltweite Beachtung der so genannten Kernarbeitsnormen ein, die die ILO in ihrer Erklärung über Prinzipien und fundamentale Rechte bei der Arbeit (1998) niedergelegt hat: das Recht auf Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot der Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Vereinte Nationen

Das BMAS vertritt die beschäftigungs- und sozialpolitischen Interessen der Bundesregierung auch in den Organen und Konferenzen der Vereinten Nationen, die sich mit menschenrechtsrelevanten Themen befassen. Dies sind insbesondere die VN-Generalversammlung (GV), der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie die Fachkommissionen Menschenrechtskommission (MRK), Sozialentwicklungskommission (SEK), Frauenrechtskommission (FRK) und die Kommission zur nachhaltigen Entwicklung.

In seiner federführenden Zuständigkeit für die im Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) niedergelegten Verpflichtungen obliegt es dem BMAS, den für die Überwachung zuständigen Vertragsorganen in den vorgesehenen Zeitabständen über die innerstaatliche Umsetzung dieser Verpflichtungen zu berichten. Überdies hat das Ministerium darauf zu achten, dass bei Änderungen der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis die Einhaltung dieser Verpflichtungen gewährleistet ist.

Europarat

In der Bundesregierung koordiniert das Auswärtige Amt die Zusammenarbeit mit dem Europarat. Für die Bereiche Europäische Sozialcharta (ESC), soziale Kohäsion und soziale Sicherheit ist jedoch das BMAS zuständig.

Die ESC (1961) umfasst insgesamt 19 soziale Rechte, wie z. B. das Recht auf Arbeit und auf soziale Sicherung, und legt zugleich ein Kontrollsystem fest, welches die Wahrung dieser Rechte durch die Vertragsstaaten gewährleistet. 1996 wurde die überarbeitete Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) aufgelegt.

Deutschland hat die ESC als einer der ersten Mitgliedstaaten 1961 unterzeichnet und 1965 ratifiziert. Die RESC wurde 2007 von Deutschland gezeichnet.

Die Vertragsstaaten berichten jährlich dem Europarat über die innerstaatliche Umsetzung der Verpflichtungen aus der Sozialcharta. Über die Einhaltung der Verpflichtungen wacht ein unabhängiges Expertengremium (Europäischer Ausschuss für soziale Rechte) und der Regierungsausschuss, in dem das BMAS die Bundesregierung vertritt. Zudem entsendet das BMAS Vertreter in die Ausschüsse zur sozialen Kohäsion und zur sozialen Sicherheit.

3. Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Im Hinblick auf die dreigliedrige Struktur der ILO – neben den Regierungen gehören den Entscheidungsgremien der ILO Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen an – bestehen in allen die ILO betreffenden Fragen sehr enge Beziehungen zwischen dem BMAS auf der einen und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund auf der anderen Seite. Doch auch andere Nichtregierungsorganisationen bekunden zunehmend Interesse an den Aufgaben und der Tätigkeit der ILO und stehen deshalb mit dem Ministerium in Verbindung.

4. Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

In der 16. Legislaturperiode hat das BMAS die Federführung in der Bundesregierung für das Thema „Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen“ (Corporate Social Responsibility) übernommen. Diese Aufgabe wird von einem neu eingerichteten Arbeitsstab, CSR, in der Leitungsabteilung des BMAS bearbeitet.

Derzeit entwickelt das BMAS eine nationale CSR-Strategie, die als „Aktionsplan CSR in Deutschland“ vorgelegt werden soll. Mit einer CSR-Strategie sollen zwei Ziele verfolgt werden: die Förderung von CSR durch die Erhöhung der Sichtbarkeit in der breiten Öffentlichkeit, und das Ziel, zu einer sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung beizutragen. Als Plattform für den Dialog mit den gesellschaftlichen Interessengruppen wurde das nationale CSR-Forum eingerichtet, das Empfehlungen für die CSR-Strategie der Bundesregierung erarbeitet. Es ist vorgesehen, den „Aktionsplan CSR in Deutschland“ im Sommer 2010 im Bundeskabinett zu verabschieden.

5. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

In der 16. Legislaturperiode hat das BMAS die Federführung in der Bundesregierung für das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft übernommen. Da über das Phänomen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in Deutschland und entsprechende Opferschutzstrukturen bisher weithin valide Erkenntnisse fehlen, hat das BMAS als Grundlage der nationalen Politikentwicklung eine Studie in Auftrag gegeben, mit deren Abschlussbericht im Juni 2010 zu rechnen ist.

Kapitel 14

Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

1. Adresse und Ansprechpartner

Dienstsitz Berlin:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Glinkastraße 24
10117 Berlin
Telefon: 01888 555-0
Telefax: 01888 555-4103

Zuständige Arbeitseinheit:

Referat 317 (Berlin): Koordination Europapolitik, Internationale Angelegenheiten

Dienstsitz Bonn:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Rochusstraße 8-10
53123 Bonn

2. Arbeitsweise

Im BMFSFJ liegt die inhaltliche Federführung für die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen, die Sozialentwicklungskommission der Vereinten Nationen und den CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen. Das BMFSFJ ist darüber hinaus für die Umsetzung der Kinderkonvention der Vereinten Nationen verantwortlich.

3. Schwerpunkte der Arbeit

Frauenrechte

CEDAW – Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung gegen Frauen

Die Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung gegen Frauen wurde 1979 von der VN-Generalversammlung verabschiedet und gilt als internationales Menschenrechtsinstrumentarium für Frauen. Sie enthält umfassende Standards zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frauen in den Bereichen Politik, Bildung, Soziales, Kultur und Gesetzgebung. Deutschland hat 1985 die Konvention ratifiziert und sich damit völkerrechtlich verpflichtet, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Unter Federführung des BMFSFJ werden die Staatenberichte, die dem CEDAW-Ausschuss alle vier Jahre vorgelegt werden, angefertigt.

Frauenrechtskommission

Die Frauenrechtskommission wurde als funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen 1946 eingerichtet. Sie ist das prinzipielle Organ der Vereinten Nationen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern und wirkt an der kontinuierlichen Kodifizierung von Frauenrechten mit. Deutschland ist Mitglied der FRK und die Bundesregierung nimmt unter Federführung des BMFSFJ an den jährlichen Sitzungen der FRK aktiv teil.

Mit der 4. Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 wurde das Gender-Mainstreaming-Konzept in der Politik der Vereinten Nationen verankert – sowohl durch die institutionelle als auch inhaltliche Verpflichtung zur Förderung von Geschlechtergleichheit.

Zehn Jahre nach der Annahme der Peking Aktionsplattform wurde 2005 im Rahmen der 49. Frauenrechtskommission ihre Umsetzung überprüft. Es ist den Mitgliedstaaten trotz deutlichen Widerstands gelungen, eine politische Erklärung zu verabschieden, die die Peking Beschlüsse erneut uneingeschränkt bestätigt. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind nun aufgerufen, die Peking Beschlüsse weiter umzusetzen.

Schutz von Frauen vor Gewalt

Ziel der Politik des BMFSFJ in diesem Bereich ist: Frauen sollen ein Leben frei von körperlicher und seelischer Gewalt führen können. Ein Meilenstein zur Erreichung dieses Ziels war der Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, der im Dezember 1999 verabschiedet wurde und mit dem erstmalig ein umfassendes Gesamtkonzept vorlag. Der Aktionsplan machte deutlich, dass es um strukturelle Veränderungen gehen muss, nicht um vereinzelte, punktuelle Maßnahmen, die die Komplexität des Gewaltgeschehens außer Acht lassen.

Um dieses Vorgehen mit allen Agierenden zu koordinieren, wurde im Jahr 2000 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ eingerichtet. Sie wurde nach dem Modell der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“, die seit 1997 existiert, geschaffen. Beiden Arbeitsgruppen gehören die betroffenen Bundesressorts, Vertretungen der Länderfachministerkonferenzen und Nichtregierungsorganisationen an. Die Maßnahmen des Aktionsplans sind inzwischen umgesetzt.

Frauenhandel

Frauenhandel ist eine zu verhindernde und zu bekämpfende Menschenrechtsverletzung und ein Verbrechen. Dies ist allgemeiner politischer Konsens – sowohl über die jeweiligen Ressortzuständigkeiten als auch über die Ländergrenzen hinweg. Die Dunkelziffer ist hoch, das Ausmaß international steigend, Gewalt und Unterdrückung gegenüber den Opfern sind beträchtlich.

Angesichts der sehr komplexen Problematik des Frauenhandels, die verschiedene Politikfelder, Adressaten und Ebenen betrifft, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, die etwa vierteljährlich tagt.

Frauenhandel ist vor allem ein internationales Phänomen, das auch von der Völkergemeinschaft als ernstes Problem wahrgenommen wird. Ein Meilenstein war im Jahr 2000 die Verabschiedung des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität. Das Ratifizierungsgesetz ist inzwischen im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Dieser als „Palermo-Protokoll“ bezeichnete Vertrag lieferte die international anerkannte Definition für dieses Verbrechen, die dann in der Folge auch in den Richtlinien und Rahmenbeschlüssen der EU zu diesem Thema und der Konvention des Europarats Nr. 197 von 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgegriffen wurde.

Frauenhandel kann nur im Einklang mit einem effektiven Opfer- und Zeuginnenschutz nachhaltig bekämpft werden. Die Erreichung eines guten Opfer- und Zeuginnenschutzes ist ein wichtiger Teil der umzusetzenden EU-Richtlinien und der o. g. Europaratskonvention, die Deutschland bereits gezeichnet hat.

Soziale Entwicklung – Sozialentwicklungskommission

Das BMFSFJ ist das federführend zuständige Ressort für den Nachfolgeprozess des Weltgipfels für Sozialentwicklung (Kopenhagen 1995) und für die Sozialentwicklungskommission. Die Hauptbezugspunkte für die fachliche Ausgestaltung der Zuständigkeit stellen zum einen der Weltsozialgipfel der Vereinten Nationen von Kopenhagen von 1995 dar und zum anderen die sozialen Gruppen, die in die Zuständigkeit der SEK fallen: Jugend, ältere Menschen, Familien und Menschen mit Behinderung (Zuständigkeit: BMAS). Darüber hinaus ist das BMFSFJ als gesellschaftspolitisches Ressort auch für Fragen der sozialen Integration in Deutschland mit zuständig. Die soziale Integration ist auch eine Hauptsäule des Kopenhagener Weltsozialgipfels.

Die Sozialentwicklungskommission ist eine funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen und wurde 1946 ins Leben gerufen. Sie tagt jährlich zwei Wochen im Februar in New York. Deutschland ist seit 1997 ununterbrochen Mitglied der SEK. Die Bundesregierung nimmt unter Federführung des BMFSFJ an ihren jährlichen Sitzungen aktiv teil.

Die Sozialentwicklungskommission ist die wichtigste Stimme der Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Sozialentwicklung und bietet als multilaterales Organ eine einzigartige Plattform für den globalen Dialog über soziale Fragen. Obgleich soziale Entwicklung primär in der Verantwortung der Nationalstaaten liegt, kann sie nicht ohne das kollektive Engagement der Weltgemeinschaft verwirklicht werden. Gerade deshalb ist der Ansatz eines globalen Dialogs über soziale Fragen von besonderer Bedeutung: Er beschreibt nicht nur die Notwendigkeit eines Dialogs über nationale Grenzen hinweg, sondern auch die Art und Weise, wie dieser Dialog geführt werden soll – gleichberechtigt zwischen allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Dieser muss jedoch entsprechend des Auftrags der Vereinten Nationen mit dem Ziel des sozialen Fortschritts für alle geführt werden.

Europarat

Im Bereich der Sozialpolitik spielt der Lenkungsausschuss für soziale Kohäsion (CDCS) eine zentrale Rolle, in dem sowohl das BMFSFJ als auch das BMAS die Bundesregierung vertreten. Der CDCS wurde 1998 ins Leben gerufen, um die Strategie für sozialen Zusammenhalt umzusetzen und weiterzuentwickeln. Die Arbeit des CDCS teilt sich in folgende Bereiche auf: Zugang zu sozialen Rechten; soziale Sicherung; Entwicklung der sozialen Kohäsion; Kinder, Familien und Senioren sowie Bevölkerung und Demographie. Es ist ein intergouvernementales Gremium bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Um einen integrierten Ansatz der Sozialpolitik zu verwirklichen, nehmen auch Vertreter anderer Europaratsorgane, Sozialpartner und NGOs sowie Beobachterstaaten und andere internationale Organisationen an den Sitzungen teil. Der Lenkungsausschuss kommt zweimal jährlich zusammen, um die allgemeine Ausrichtung festzulegen, Resultate von Aktivitäten unter seiner Obhut zu besprechen sowie aktuelle Themen aus dem Gebiet des sozialen Zusammenhalts zu diskutieren. Darüber hinaus wacht er über die Anwendung und Einhaltung mehrerer internationaler Abkommen, insbesondere den Europäischen Kodex über Soziale Sicherung.

Kinderrechte

VN- Kinderrechtskonvention

Die Rechte von Kindern und Jugendlichen sind von den Vereinten Nationen 1989 im „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ weltweit festgelegt worden. Die Bundesrepublik hat dieser Konvention 1992 zugestimmt und sich damit zur Einhaltung und Verwirklichung der festgelegten Kinderrechte verpflichtet. Die Konvention ist das von den meisten Staaten (191) unterzeichnete VN-Abkommen und bezieht sich auf junge Menschen unter 18 Jahren.

Die Beitrittsstaaten berichten den Vereinten Nationen alle fünf Jahre über die Umsetzung der VN-Konvention. Im Mai 2001 hatte die Bundesregierung den zweiten Staatenbericht an den VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes übersandt. Daraus geht hervor, dass sich die rechtliche Situation von Kindern in Deutschland deutlich verbessert hat. Zu den bedeutenden Fortschritten gehören Maßnahmen wie die Einführung eines Rechts auf gewaltfreie Erziehung, die Reform des Kindschaftsrechts, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die Reform des Jugendarbeitsschutzgesetzes.

Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland 2004 in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ empfohlen, den nächsten Staatenbericht auf einen Berichtszeitraum von zehn Jahren zu erstrecken und als „dritten und vierten Staatenbericht“ dem VN-Ausschuss vorzulegen. Deutschland wird diesen „dritten und vierten Staatenbericht“ dem VN-Ausschuss 2010 vorlegen.

Nationaler Aktionsplan für eine kindergerechte Welt 2005-2010

Die VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern hat am 10. Mai 2002 das Abschlussdokument „Eine kindergerechte Welt“ verabschiedet. Dieses enthält die Aufforderung an alle Mitgliedstaaten, einen nationalen Aktionsplan vorzulegen, der termingebundene und überprüfbare Ziele zur Umsetzung der im Abschlussdokument formulierten Maßnahmen enthalten soll. Der „Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ wurde von der Bundesregierung unter Federführung des BMFSFJ und unter Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Nichtregierungsorganisationen sowie Kindern und Jugendlichen erstellt und im Frühjahr 2005 von der Bundesregierung beschlossen.

Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Dr. Gabriela M. Sierck

1. Die menschenrechtlichen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Durch diesen haben die Menschenrechte in der Europäischen Union (EU) einen höheren Stellenwert erhalten, denn die Charta der Grundrechte der EU ist nun verbindlich geworden. Durch das Protokoll Nr. 8 zum Vertrag von Lissabon wurden die Voraussetzungen zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschaffen. Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an die EU war eine weitere Voraussetzung für den Beitritt. In Art. 59 EMRK wurde der Satz hinzugefügt: „Die EU kann der Konvention beitreten.“ Zurzeit (Stand: Frühjahr 2010) beraten das Europäische Parlament (EP), der Rat und die Kommission (KOM) wie dieser Beitritt vollzogen werden soll. Hierzu müssen einige institutionelle Fragen geklärt werden.

Im Vertrag über die Europäische Union (EUV) wird ausdrücklich festgestellt, dass die Menschenrechte zu den Grundsätzen gehören, die allen Mitgliedstaaten der Union gemeinsam sind und auf denen die Union beruht. In Artikel 6 EUV ist festgelegt, dass die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht. Artikel 7 EUV sieht für den Fall der Verletzung dieser Grundsätze durch einen Mitgliedstaat Empfehlungen und Sanktionen vor. Die Grundrechtsbindung der EU wird an verschiedenen Stellen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wiederholt. In dem Kapitel über die Unionsbürgerschaft (Artikel 18 bis 25 AEUV) sind das Prinzip der Nichtdiskriminierung, das aktive und passive Wahlrecht, das Petitionsrecht sowie die Beistandsverpflichtungen durch die Botschaften der Mitgliedstaaten für alle Bürger der EU vorgesehen.

Die Kommission ist nach Art. 25 AEUV verpflichtet, dem EP, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) alle drei Jahre einen Bericht über die Fortentwicklung im Bereich der Unionsbürgerschaft vorzulegen. Auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist der Schutz der Menschenrechte Maßstab der angestrebten Politik. Die EU soll insbesondere Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhüten. Auch die Menschenrechtspolitik im Kontext der Außenpolitik ist an die Menschenrechte gebunden. In Art. 21 EUV heißt es:

"Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts".

2. Menschenrechte in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Das Prinzip einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde im Maastrichter Vertrag von 1992 formell festgeschrieben. Die EU-Mitgliedstaaten haben schon vorher die Notwendigkeit eines gemeinsamen Handelns im Bereich der Außenpolitik und Verteidigung erkannt. Bereits 1970 wurde mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) begonnen, mit der die Mitgliedstaaten versuchten, ihre Positionen zu aktuellen außenpolitischen Fragen im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Gremien zu koordinieren. Bei besonders sensiblen Themen oder wenn besondere Interessen einzelner Mitgliedstaaten im Spiel waren, gelang es jedoch oft nicht, die notwendige Einstimmigkeit zu erzielen.

Die europäische Außenpolitik wurde durch den Vertrag von Lissabon reformiert und gestärkt. Im Mai 2010 sind die Beratungen über die praktischen Auswirkungen der neuen Rechtsgrundlagen und geschaffenen institutionellen Strukturen noch nicht abgeschlossen und umgesetzt. Deshalb hier nur ein kurzer Überblick über die grundsätzlichen Änderungen:

Die EU hat mit der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, der ein Europäischer Auswärtige Dienst (EAD) zur Seite gestellt wird, eine Art „Außenministerin“ bekommen, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission ist. Erste Amtsinhaberin ist die Britin Catherine Ashton. Sie leitet die Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten. Der EAD soll sich aus Bediensteten des Ratssekretariats, der Kommission sowie aus Diplomaten der Mitgliedstaaten zusammensetzen und in Brüssel sowie im Ausland für sämtliche Aspekte der EU-Außenbeziehungen zuständig sein.

Die institutionelle Verortung des EAD – in Betracht kommt neben einer Ansiedlung beim Rat eine Ansiedlung bei der Kommission oder eine Einrichtung sui generis – ist problematisch und noch nicht abschließend geklärt. Der Vertrag von Lissabon sieht auch eine Zuständigkeit des Präsidenten des Europäischen Rates für die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP vor, „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“. Zum ersten Präsidenten des Europäischen Rates wurde der Belgier Herman Van Rompuy ernannt. Die praktische Ausgestaltung der Zuständigkeitsbereiche wird erheblich von den ersten Amtsinhabern und der damit einhergehenden Prägung der Ämter abhängen.

Die europäische Verteidigungsagentur, die vorab eingesetzt wurde, ist bereits operativ. Zu einer Flexibilisierung der Gemeinsamen (bisher: Europäischen) Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) soll die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) beitragen: Mit qualifiziert mehrheitlichem Ratsbeschluss kann eine solche intensive Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten begründet werden. Diese sollen innerhalb von fünf bis 30 Tagen militärische Missionen zur Krisenbewältigung aufnehmen können. Bei Abstimmungen innerhalb der SSZ gilt das Einstimmigkeitsprinzip.

Von großer symbolischer Bedeutung sind die Einfügungen der politischen Beistands- sowie Solidaritätsklauseln. Während die Beistandsklausel, die sich am WEU-Vertrag orientiert, jedem Mitgliedstaat im Falle eines bewaffneten Angriffs auf dessen Territorium „alle in ihrer Macht stehende Hilfe“ der anderen EU-Mitglieder garantiert, soll im Falle eines Terroranschlags oder einer Naturkatastrophe in einem Mitgliedstaat die Union gemäß der Solidaritätsklausel „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel“ mobilisieren – „einschließlich der [...] militärischen“. In einer dem Vertrag beigefügten Erklärung wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen zur GASP „die Rolle des EP nicht erweitern“: Während in den übrigen Politikfeldern der Union das Mitentscheidungsverfahren zum Regelfall und das EP zum gleichberechtigten Legislativorgan neben dem Rat wird, bleibt dieses bei der GASP auch künftig darauf beschränkt, über wesentliche Aspekte vom Rat informiert und dazu angehört zu werden. Indirekt, mittels des Budgetrechts sowie durch Stellungnahmen insbesondere des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und des Investiturverfahrens für Mitglieder der Kommission, kann das EP auch in Zukunft auf die Entscheidungsfindung im Rat einwirken.

Nach Art. 22 EUV legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union fest. Auf der praktischen Ebene erfolgt die laufende Abstimmung von Menschenrechtsfragen durch die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der GASP in der Ratsarbeitsgruppe "Menschenrechte" (COHOM), in der auch die Politik der Union im UN-Menschenrechtsrat und in der UN-Generalversammlung koordiniert wird. Die verbindlichen Beschlussfassungen für die Menschenrechtspolitik der Union erfolgen auf Ebene des Rates.

Der Rat veröffentlicht seit 1999 jedes Jahr einen Bericht zur Menschenrechtslage. Am 10. Mai 2010 hat der Rat den Jahresbericht 2009 verabschiedet, der jedoch bislang noch nicht auf der Website des Rates eingestellt wurde. Dieser Bericht erfasst den Zeitraum Juli 2008 bis Dezember 2009 und ist eigentlich bereits zum Herbst 2009 erwartet worden. Ab 2010 wird der Berichtszeitraum in Zukunft dem Kalenderjahr entsprechen. Diese Jahresberichte werden zukünftig wahrscheinlich vom EAD verfasst werden.

Der Bericht gibt einen Überblick über die Politik und die Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte und beschreibt die Maßnahmen der EU gegenüber Drittstaaten (Staaten außerhalb der EU) und in multilateralen Organisationen. Die EU verfügt über eine Reihe von Instrumenten zur Förderung der Achtung der Menschenrechte in der gesamten Welt: hierzu gehören Regionale Partnerschaften (Mittelmeerunion, Schwarzmeersynergie und Östliche Partnerschaft), Leitlinien, Menschenrechtsdialoge und Menschenrechtsklauseln.

Bislang hat die EU Leitlinien zu sieben Themenbereichen ausgearbeitet: Todesstrafe, Folter, Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten, Kinder in bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverteidiger, Rechte des Kindes und Förderung des humanitären Völkerrechts. Die EU setzt diese Leitlinien durch konkrete Aktionen (wie etwa eine weltweite Kampagne mit Demarchen gegen Folter) um. Sie unternimmt diplomatische Demarchen, wenn Menschenrechte verletzt werden. Demarchen und Erklärungen werden häufig verwendet, um menschenrechtsbezogene Befürchtungen und Anliegen vorzubringen. Meist betreffen sie den Schutz von Menschenrechtsverteidigern, illegale Inhaftierungen, das gewaltsame Verschwinden von Personen, die Todesstrafe, Folter, den Schutz von Kindern, Flüchtlinge und Asylbewerber, außergerichtliche Hinrichtungen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf einen gerechten Prozess und die Abhaltung von Wahlen. Zwischen Juli 2008 und Dezember 2009 hat die EU zum Beispiel zur Umsetzung der Leitlinien zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger in 46 Fällen öffentliche Erklärungen abgegeben, Einzelfälle im politischen Dialog angesprochen, 30 diplomatische Demarchen unternommen, als Beobachter an Verfahren gegen Menschenrechtsverteidiger teilgenommen und ein Verfahren für so genannte Notvisa entwickelt, mit deren Hilfe Menschenrechtsverteidiger befristet Aufnahme in der EU finden.

Die EU führt politische und menschenrechtsbezogene Dialoge mit vielen Drittstaaten (gegenwärtig über 30 Menschenrechtsdialoge). Strukturierte Menschenrechtsdialoge werden mit China, Weißrussland, Armenien, Georgien, Moldawien, der Afrikanischen Union, Kasachstan, Kirgistan, Indonesien und Iran geführt. Mit dem Iran wurde der Menschenrechtsdialog ausgesetzt. Relativ neu ist der Menschenrechtsdialog mit der Afrikanischen Union, der im Jahr 2008 begann. Dieser soll die spezifische Partnerschaft der EU mit der Afrikanischen Union zu Fragen von Menschenrechten und demokratischer Staatsführung ergänzen. Daneben gibt es Konsultationen mit wichtigen Partnern der EU, wie den Vereinigten Staaten, Kanada, Neuseeland, Japan und den zukünftigen Beitrittsländern, in denen man sich u. a. über die Arbeit im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und der Generalversammlung austauscht. Hauptziel ist die Klärung von Fragen von gemeinsamem Interesse und eine Zusammenarbeit in den multilateralen Organisationen im Bereich der Menschenrechte (siehe hierzu auch: <http://eeas.europa.eu>).

Die EU finanziert das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und unterstützt hierdurch konkrete Menschenrechtsprojekte (siehe hierzu auch: <http://ec.europa.eu>).

Die Partnerschafts-, Außenhandels- und Kooperationsbeziehungen der EU sind in einer Reihe von Verträgen institutionalisiert, die von einfachen bilateralen Handelsabkommen bis zu umfassend angelegten Assoziationsabkommen reichen und Klauseln zu unterschiedlichen Arten der Zusammenarbeit enthalten. Eine verstärkte Rolle der Menschenrechtskonditionalität wurde im Sommer 1995 vom Ministerrat angenommen. Seitdem sind Menschenrechtsklauseln in alle danach ausgehandelten bilateralen Abkommen allgemeiner Art (ausgenommen sind sektorbezogene Abkommen über Textilien, landwirtschaftliche Produkte etc.) aufgenommen worden.

Zunächst enthielt nur die Präambel einiger Abkommen einen Verweis auf die Menschenrechte. Im 1989 geschlossenen Lomé-IV-Abkommen wurde erstmals explizit auf die Menschenrechte verwiesen. Seit 1995 enthalten alle Kooperations- und Entwicklungsabkommen eine spezifische Menschenrechtsklausel, in der die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie zu einem wesentlichen Bestandteil des Abkommens erklärt wird. Sie ermächtigt die EU, das Abkommen im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder ernsthafter Unterbrechungen des Demokratisierungsprozesses auszusetzen. Bislang ist ein solcher Fall nicht bekannt, jedoch wurde der Menschenrechtsdialog mit dem Iran ausgesetzt.

Mehr als 50 solcher Abkommen sind inzwischen unterzeichnet worden, wenn man auch die 30 Abkommen hinzuzählt, die bereits vor 1995 ausgehandelt wurden. Diese enthalten eine Menschenrechtsklausel, auch wenn diese nicht dem Modell von 1995 entspricht. Ein wichtiger Grund für die Aufnahme dieser Standardklauseln in Abkommen mit Drittstaaten liegt darin, der EU das Recht zuzusprechen, Abkommen wegen mangelnder Achtung der Menschenrechte auszusetzen oder zu beenden. Der politische Dialog im Rahmen des Cotonou-Abkommens umfasst ferner eine regelmäßige Bewertung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit, die wesentliche Elemente des Abkommens sind. Im Falle einer Verletzung dieser Elemente können Konsultationen aufgenommen werden.

3. Organe der EU

Innerhalb der EU teilen sich fünf Organe Macht und Einfluss: der Ministerrat, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP), der Europäische Gerichtshof (EUGH) und der Europäische Rechnungshof. Beratende Organe sind der Wirtschafts- und Sozialrat (WSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR).

Beim EP angesiedelt ist der Europäische Bürgerbeauftragte. Obwohl der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen u. a. zu allen Richtlinien und den wichtigen Verordnungen gehört werden, sind sie nur beratende Organe. Sie können weder selbst Initiativen ergreifen, noch haben ihre Beschlüsse aufschiebende oder blockierende Funktion. Das eigentliche Machtdreieck innerhalb der EU wird durch Kommission, EP und Rat gebildet. Auf eine kurze Formel gebracht, heißt die generelle Funktions- und Machtverteilung: die Kommission hat das alleinige Vorschlagsrecht für die Gesetzgebung und sie ist die Hüterin der Verträge; das EP ist zusammen mit dem Rat der Gesetzgeber; der Rat entscheidet; die Kommission führt aus und überwacht die Entscheidungen. Rat und EP bestimmen zusammen den Haushalt der EU.

Ein Überblick über die Institutionen im Bereich der GASP ist unter <http://europa.eu> im Internet abrufbar.

4. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament wird von den Bürgern direkt gewählt. Die wichtigsten Befugnisse des Parlaments sind: Gesetzgebungsbefugnisse, Haushaltsbefugnisse und Kontrolle der Exekutive. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 teilt sich das EP die Entscheidungsbefugnis mit dem Rat. Auch im Bereich der Entwicklungspolitik gilt das Mitentscheidungsverfahren.

Das EP ist der Ort, an dem Menschenrechtsfragen einen hohen Stellenwert besitzen. Vorrangig liegt dies daran, dass es das EU-Organ mit der größten Öffentlichkeit ist und die Abgeordneten (MdEP) und Fraktionen – weitaus mehr als Rat und Kommission – die Freiheit haben, sich ihre Schwerpunkte selbst zu setzen. Das EP hat zur Beratung der Abgeordneten und Ausschüsse ein Menschenrechtsreferat, welches aber seit 2007 (nach einer Überarbeitung des Internetauftritts des EP) die Menschenrechtsaktivitäten des EP nicht mehr in eine eigene Website einpflegt.

Die menschenrechtlichen Aktivitäten bis 2007 sind unter folgendem Link zu finden: www.europarl.europa.eu.

4.1 Ausschüsse des Europäischen Parlaments

Die parlamentarische Arbeit findet zum großen Teil in Ausschüssen statt. Im Menschenrechtsbereich kommen folgende Instrumente zur Anwendung: Entschließungsanträge, Dringlichkeitsverfahren (bis zu fünf pro Plenum), Jahresbericht über die Achtung der Menschenrechte, Beschluss über Haushaltsmittel für menschenrechtliche Aktivitäten, wie z. B. die Haushaltslinie B7-70 "Europäische Initiative für Menschenrechte und Demokratie". Daneben kann das EP Anhörungen durchführen, Delegationen entsenden oder Wahlbeobachtungen veranlassen. Die Sitzungen der Ausschüsse des EPs sind öffentlich und können entweder im so genannten Webstream live verfolgt oder als Video von der Webseite des EP heruntergeladen werden: www.europarl.europa.eu.

In der aktuellen Legislaturperiode (2009-2014) hat das Europäische Parlament ständige und nichtständige Ausschüsse. Auf der Homepage des Europäischen Parlaments findet sich eine Liste aller Ausschüsse der 7. Legislaturperiode: www.europarl.europa.eu.

Die Zuständigkeiten der Ausschüsse und des in der letzten Legislaturperiode wieder eingerichteten Unterausschusses Menschenrechte finden sich unter: www.europarl.europa.eu.

Auf der Homepage des Europäischen Parlaments sind auch alle Anschriften, Telefonnummern und Faxnummern der Mitglieder des EP aufgelistet: www.europarl.europa.eu.

Menschenrechtsfragen werden vor allem in den nachfolgenden Ausschüssen thematisiert:

Auswärtiger Ausschuss (AFET)

Der Ausschuss ist u. a. für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zuständig. Dabei wird der Ausschuss von einem Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung unterstützt. Darüber hinaus ist er für die Beziehungen zu anderen Organen und Einrichtungen der EU, der UNO sowie anderen internationalen Organisationen und interparlamentarischen Versammlungen zuständig.

Vorsitzender: ALBERTINI, Gabriele, Italien, EVP
Stellvertreter: PROVERA, Fiorello, Italien, EFD
Stellvertreter: PAȘCU, Ioan Mircea, Rumänien, S&D
Stellvertreter: BAUDIS, Dominique, Frankreich, EVP
Stellvertreter: MÉLENCHON, Jean-Luc, Frankreich, GUE/NGL

Unterausschuss Menschenrechte (DROI)

Der Unterausschuss ist für Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten, dem Schutz von Minderheiten und der Förderung demokratischer Werte in Drittländern zuständig. Der Unterausschuss wurde in der 6. Legislaturperiode wieder eingesetzt und hat 29 Mitglieder.

Vorsitzender: HAUTALA, Heidi, Finnland, Grüne/EFA
Stellvertreter: GRYZB, Andrzej, Polen, EVP
Stellvertreter: ANDRIKIENE, Laima Liucija, Litauen, EVP
Stellvertreter: KAZAK, Metin, Bulgarien, Alde
Stellvertreter: ZEMKE, Januz Wladyslaw, Polen, S&D

Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung (SEDE)

Der Ausschuss soll den Auswärtigen Ausschuss in seiner Arbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstützen.

Vorsitzender: DANJEAN, Arnaud, Frankreich, EVP
Stellvertreter: MAVRONIKOLAS, Kyriakos, Zypern, S&D
Stellvertreter: NICOLAI, Norica, Rumänien, Alde
Stellvertreter: PALECKIS, Justas Vincas, Litauen, S&D
Stellvertreter: LISEK, Krzysztof, Polen, EVP

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten (LIBE)

Der Ausschuss ist für den Schutz der Bürgerrechte, Menschenrechte und Grundrechte, einschließlich des Schutzes der Minderheiten sowie für die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung jeglicher Form der Diskriminierung zuständig. Die Zuständigkeit dieses Ausschusses, der sich vor allem auch mit Fragen des Grundrechtsschutzes innerhalb der Europäischen Union befasst, findet sich unter: <http://www.europarl.eu.int>.

Vorsitzender: LOPEZ AUGUILAR, Juan Fernando, Spanien, S&D
Stellvertreter: GÁL, KINGA, Ungarn, EVP
Stellvertreter: in 't VELD, Sophia, Niederlande, Alde
Stellvertreter: IACOLINA, Salvatore, Italien, EVP
Stellvertreter: GÖNCZ, Kinga, Italien, S&D

Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM)

In diesem Ausschuss werden die Frauenrechte innerhalb der EU und in Drittstaaten thematisiert.

Vorsitzende: SVENSSON, Eva-Britt, Schweden, GUE/NGL

Stellvertreter: JÁRÓKA, Livia, Ungarn, EVP

Stellvertreter: ESTRELA, Edite, Portugal, S&D

Stellvertreter: MATERA, Barbara, Italien, EVP

Entwicklungsausschuss (DEVE)

In diesem Ausschuss geht es vorwiegend um die europäische Entwicklungspolitik und die Lage in den AKP Staaten.

Vorsitzender: JOLY, Eva, Frankreich, Grüne/EFA

Stellvertreter: STRIFFLER, Michèle, Frankreich, EVP

Stellvertreter: DEVA, Nirj, UK, ECR

Stellvertreter: ZANICCHI, Iva, Italien, EVP

Stellvertreter: CREȚU, Corina, Rumänien, S&D

Ausschuss Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL)

In diesem Ausschuss werden alle sozialen Rechte innerhalb der EU und Fragen der europäischen Beschäftigungspolitik diskutiert.

Vorsitzender: BERÈS, Pervenche, Frankreich, S&D

Stellvertreter: LYNNE, Elizabeth, UK, ALDE

Stellvertreter: FIGUEIREDO, Ilda, Portugal, GUE/NGL

Stellvertreter: SCHROEDTER, Elisabeth, Deutschland, Grüne/EFA

Stellvertreter: MANN, THOMAS, Deutschland, EVP

Petitionsausschuss (Eingaben einzelner Bürger)

Vorsitzender: MAZZONI, Erminia, Italien, EVP

Stellvertreter: PALIADELI, Chrysoula, Griechenland, S&D

Stellvertreter: MEYER, Willy, Spanien, GUE/NGL

Stellvertreter: ITURGAIZ ANGULO, Carlos José, Spanien, EVP

Stellvertreter: HANKISS, Agnes, Ungarn, EVP

4.2 Arbeitsweise der Ausschüsse

Alle Veröffentlichungen der Kommission (Mitteilungen, Grünbücher, Weißbücher, Richtlinienvorschläge, Verordnungen etc.) werden u. a. an das EP und die nationalen Parlamente überwiesen. Das EP überweist sie an einen der Ausschüsse (oder auch an mehrere). Für jede Vorlage wird ein Berichterstatter entsprechend dem Fraktionsproporz ernannt, dieser fertigt einen Bericht an, Änderungsanträge werden gestellt und abgestimmt. Der dann geänderte Bericht sowie Änderungsanträge werden im Parlamentsplenum abgestimmt. Darüber hinaus kann jeder Ausschuss eine begrenzte Anzahl von Initiativberichten nach demselben Schema erstellen lassen – sich also mit Themen befassen, die ihm nicht von Kommission und Rat vorgegeben sind (so z. B. zu sprachlichen und kulturellen Minderheiten, zur Gleichberechtigung von Homosexuellen und Lesben, zur Kriegsdienstverweigerung, zur Lage der Roma/Sinti).

Dasselbe gilt für Anhörungen: jeder Ausschuss kann solche Treffen mit auswärtigen Experten abhalten. Anhörungen zu Landminen, zu Osttimor, zu Menschenrechten und Außenpolitik, zur Vergewaltigung von Frauen im

ehemaligen Jugoslawien sowie zu Tibet hatten große Resonanz. Über die Website des Parlaments kann man sich über den Sitzungskalender und die Tagesordnung informieren und auch die Sitzungsdokumente ansehen oder herunterladen. In dieser Legislaturperiode hat der Ausschuss bereits Anhörungen über folgende Themen durchgeführt: Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern, Kinderarbeit und den Menschenrechtsdialog mit China.

Für Vertreter von Nichtregierungsorganisationen ist es sinnvoll, Delegationsreisen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments für Menschenrechtsanliegen zu nutzen und MdEPs aufzufordern, vor Ort bestimmte Anliegen anzusprechen. Anfragen sind ein gutes Mittel, Menschenrechtsanliegen öffentlich zu machen. Manchmal ist es sinnvoll, zuvor mit den zuständigen Mitarbeitern in Kommission und Rat den Text und die Vorgehensweise informell abzustimmen.

Der alljährlich vom EP verliehene Sacharow-Preis ist ein guter Anlass für Öffentlichkeitsarbeit. Die burmesische Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi hatte den Sacharow-Preis vor dem Nobel-Preis erhalten, und die Verleihung machte einem breiteren Publikum die Situation in Burma/Myanmar deutlich. Über einzelne MdEPs und die Fraktionen ist es möglich, ab Mitte des Jahres gezielt Einfluss zu nehmen, wer im Dezember den Sacharow-Preis erhalten wird.

4.3 Weitere Instrumente der Parlamentarischen Arbeit

In der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU kommen die Mitglieder des EP sowie die Parlamentarier aus den Ländern Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (so genannte AKP-Staaten), die das Abkommen von Cotonou unterzeichnet haben, zusammen. Die paritätische AKP-Versammlung trifft sich zweimal im Jahr. Die Delegationen des EP unterhalten die Beziehungen zu den verschiedenen Parlamenten der Drittländer und führen den Informationsaustausch mit ihnen durch. Das EP trägt durch seine Delegationen dazu bei, die EU nach außen zu vertreten. Für Nichtregierungsorganisationen ist es empfehlenswert, auch dieses Gremium für die Lobbyarbeit zu nutzen.

Die Informationen hierzu finden sich unter: www.europarl.europa.eu.

Relativ jung ist die Euro-Mediterrane-Parlamentarische-Versammlung (EMPA), die aus dem so genannten Barcelona-Prozess hervorgegangen ist. Nationale Parlamente, das EP und die Parlamente der Anrainerstaaten des Mittelmeers entsenden Vertreter in diese Versammlung.

4.4 Anschriften der Ausschüsse und des Europäischen Parlaments

Europäisches Parlament Brüssel:

Rue Wiertz

B.P. 1047

B-1047 Brüssel

Tel: 0032 (0)2 284-2111

Fax: 0032 (0)2 284-9075

in Luxemburg:

Plateau du Kirchberg

B.P. 1601

L-2929 Luxemburg

in Straßburg:

Allee du Printemps

B.P. 1024 F

F-67070 Strasbourg Cedex

Das Europäische Parlament ist über die Homepage www.europarl.europa.eu zu erreichen. Über die Homepage finden sich auch Informationen zu den Ausschüssen, deren Mitglieder und Tagesordnungen.

5. Kommission

Die Europäische Kommission spielt aufgrund der ihr zugewiesenen Funktionen eine zentrale Rolle in der Politik der EU. Der Rat und das EP können ihre Gesetzgebungsbefugnisse nur auf Initiative der Kommission ausüben. Die Kommission wacht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts und über das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes. Ihr obliegt die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik, der gemeinsamen Fischereipolitik, der Politik für die regionale Entwicklung, der Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie der Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten. In der seit dem 10. Februar 2010 amtierenden Kommission sind folgende Kommissare und Kommissarinnen mit Menschenrechtsfragen befasst:

1. Catherine Ashton, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Hohe Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik;
2. Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Kommissarin für Justiz, Grundrechte, Bürgerschaft;
3. Andris Piebalgs, Kommissar für Entwicklung;
4. Kristalina Georgieva, Kommissarin für Internationale Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, Katastrophenschutz;
5. Laszlo Andor, Kommissar für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten;
6. Cécilia Malmström, Kommissarin für Inneres;
7. Stefan Füle, Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik.

Eine Kontaktaufnahme mit den für Menschenrechtsfragen zuständigen Amtsträgern ist am einfachsten über das Kabinett möglich. Unter der Rubrik „Mein Team“ finden sich auf den Websites der Kommissare Informationen zu den verschiedenen Zuständigkeiten, Namen, Anschriften und Telefonnummern der Mitglieder des Kabinetts.

Auf der Ebene der Generaldirektionen (DGs) sind es vier, die direkt Menschenrechtsfragen abdecken:

Die Generaldirektion Auswärtige Beziehungen (DG RELEX) ist für die Außenpolitik zu allen Drittstaaten, die keine AKP-Staaten und keine Beitrittskandidaten sind, zuständig. In diesem Bereich gab es schon seit vielen Jahren ein Referat, das mit Menschenrechtsfragen befasst war. Durch die Schaffung des Amtes der Hohen Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik wurde auch die Zuständigkeit der DG RELEX neu strukturiert, jedoch ist dies nur der erste Schritt im Rahmen der Reformen aufgrund des Vertrags von Lissabon. Es bleibt insoweit die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes abzuwarten, bevor etwas über die endgültigen Zuständigkeiten im Außenbereich gesagt werden kann. Generaldirektor der DG RELEX ist Joao Vale de Almeida.

Anschrift:
Europäische Kommission
DG Relex
Unit B 01
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel
Tel. 0032 (0)2 2965-5501

Die Generaldirektion Justiz, Freiheit, Sicherheit (DG JLS) ist unter anderem zuständig für die Flüchtlingspolitik und die Zusammenarbeit im Bereich Strafrecht, Zoll und polizeiliche Zusammenarbeit. Ihre Aktivitäten haben große Auswirkungen auf die Rechte der Einwohner der Mitgliedstaaten. Die Generaldirektion verfügt über eine eigene Abteilung Grundrechte und Unionsbürgerschaft (Direktion D). Zu dieser gehören die Referate Grundrechte und Rechte des Kindes, Unionsbürgerschaft, Anti-Drogen-Politik, Datenschutz und auch das Referat „Finanzielle Unterstützung – Grundrechte und Unionsbürgerschaft“. Dieses Referat wird zurzeit von Renata Mazeikas geleitet. Siehe insoweit das Organigramm der DG unter: <http://ec.europa.eu>.

In der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (DG EMPL) ist die Zuständigkeit für die gemeinsame europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, für den Schutz vor Diskriminierungen sowie für die Gleichstellung von Mann und Frau verankert. Jedoch untersteht die Abteilung „Schutz vor Diskriminierungen“ der DG EMPL inzwischen der Kommissarin Viviane Reding. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (die zu einer Annäherung der nationalen Strategien in diesem Bereich beiträgt) und des Europäischen Sozialfonds (Bereitstellung von jährlich 9 Milliarden Euro, die zusammen mit den Mitgliedstaaten verwaltet werden) ist die Arbeitsmarktpolitik ein Schwerpunkt der Generaldirektion. Weitere Aufgaben sind die mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verbundene Koordinierung der Sozialversicherungssysteme. Darüber hinaus fördert die GD die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards am Arbeitsplatz und den sozialen Dialog (siehe: <http://ec.europa.eu>).

Die Generaldirektion Entwicklung (DG DEVE) ist bislang für die Außenpolitik und Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten zuständig. Welche Auswirkungen die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes auf die Arbeit dieser Generaldirektion haben wird, ist derzeit noch nicht abzusehen (<http://ec.europa.eu>).

Auch die Generaldirektion Erweiterung (DG ENLAR) ist mit Menschenrechtsfragen befasst. In den vergangenen fünfzig Jahren hat die Europäische Union ihre innere Integration kontinuierlich vertieft und gleichzeitig neue Mitglieder aufgenommen. Meistens liefen diese beiden Prozesse parallel zueinander ab. Eine wachsende Zahl der Mitglieder kennzeichnete von Anfang an die europäische Integration. Die heutige EU, die 27 Mitgliedstaaten und eine Bevölkerung von knapp 500 Millionen Menschen zählt, ist sicherer, wohlhabender, stärker und einflussreicher, als es die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vor fünfzig Jahren mit ihren sechs Mitgliedern und einer Bevölkerung von weniger als 200 Millionen Menschen je war.

Die im Europäischen Rat versammelten Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben beschlossen, auch Ländern in Südosteuropa einen EU-Beitritt in Aussicht zu stellen: Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Kosovo (gemäß UN-Resolution 1244) und der Türkei. Ein Beitritt kann nur dann erfolgen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt werden. Jeder europäische Staat, der die Grundsätze der Freiheit und der Demokratie, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit achtet, kann die Mitgliedschaft der Union beantragen. Die GD ist für die Prüfung der Voraussetzungen zuständig (<http://ec.europa.eu>).

Projektförderung durch die Europäische Kommission

Für viele ist die Kommission in erster Linie als Geldgeber von Interesse: für Nichtregierungsorganisationen stehen im Entwicklungs- und Menschenrechtsbereich eine Vielzahl von Haushaltslinien, die von der Kommission verwaltet werden, zur Verfügung. Da sich die Haushaltslinien und Zuständigkeiten ändern können, empfiehlt es sich, jeweils bei der entsprechenden Generaldirektion nachzufragen.

Im Bereich Außenpolitik und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit stehen neben den klassischen NGO-Haushaltslinien (Entwicklungsvorhaben von NGOs, entwicklungspolitische Bildung in Europa) sechs weitere Haushaltslinien für spezielle Vorhaben im Menschenrechtsbereich zur Verfügung: Behandlung von Folteropfern, Europäische Initiative für Menschenrechte und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Konfliktprävention, Wahlbeobachtung, internationale Tribunale. Einen Überblick gibt die in regelmäßigen Abständen veröffentlichte Übersicht der Finanzierungsmöglichkeiten unter: <http://ec.europa.eu>.

Bei der Generaldirektion „Beschäftigung“ gibt es Haushaltslinien im Bereich Sozialer Dialog, siehe: <http://europa.eu.int>.

Die Kommission fördert die Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen und die Integration von Zuwanderern in den EU-Mitgliedstaaten durch mehrere Förderprogramme. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (EU-Fondsverwaltung) ist mit der Umsetzung der vorgenannten EU-Förderprogramme beauftragt. Die EU-Fonds beteiligen sich prozentual an Projektmaßnahmen (Anteilfinanzierung); siehe: www.bamf.de.

Anschriften:

Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
B-1048 Brüssel
Website: www.ec.europa.eu

Europäische Kommission
Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland
Unter den Linden 78
D-10117 Berlin
Tel: 030 2280-2000
Fax: 030 2280-2222
Website: www.eu-kommission.de

Europäische Kommission
Vertretung in Österreich
Kärntner Ring 5-7
AT-1010 Wien
Tel: 0043 (0)1 51618
Fax: 0043 (0)1 5134225
Website: <http://ec.europa.eu>

6. Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union arbeitet in verschiedenen Ratsformationen. In bestimmten Angelegenheiten entscheidet er mit qualifizierter Mehrheit, in anderen kann er nur einstimmig entscheiden. Im Rat tagend, erlassen die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften für die Union, setzen ihre politischen Ziele, koordinieren ihre nationalen Politiken und regeln Konflikte untereinander sowie zwischen ihnen und anderen Institutionen.

Die Ministerräte kommen in der Regel ein- bis sechsmal pro Halbjahr zu regelmäßigen Tagungen zusammen, entweder in Brüssel, Luxemburg (immer im April, Mai und Oktober) oder in dem Land, das gerade die Präsidentschaft innehat. Die Mitgliedstaaten unterhalten ständige Vertretungen in Brüssel. Sie bilden zusammen den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), der die Tagungen des Ministerrates vorbereitet. Der AStV tritt wöchentlich zusammen und hat in erster Linie darauf zu achten, dass nur die schwierigsten und sensibelsten Angelegenheiten auf Ministerebene behandelt werden. Der AStV überwacht und koordiniert die Arbeiten der etwa 250 Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich aus Beamten der Mitgliedstaaten zusammensetzen und die dem AStV und dem Rat vorliegende Dossiers auf technischer Ebene vorbereiten.

Wird der Rat als Gesetzgeber tätig, so liegt das Initiativrecht bei der Europäischen Kommission. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik trifft der Rat die für die Festlegung und Durchführung dieser Politik erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten Leitlinien. Er empfiehlt dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese durch. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nimmt der Rat auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse an und erstellt Übereinkommen.

Das Generalsekretariat bildet die Infrastruktur des Rates auf allen Ebenen. Es sorgt für Kontinuität in der Tätigkeit des Rates und verwaltet dessen Rechtsakte und Archive. Sein juristischer Dienst berät den Rat und seine Ausschüsse in Rechtsfragen. Der Generalsekretär/die Generalsekretärin wird vom Rat einstimmig ernannt. Zurzeit leitet Pierre de Bossiu kommissarisch das Ratssekretariat.

Die Reihenfolge der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft sieht ab 2010 wie folgt aus:

- 2010 Spanien/Belgien
- 2011 Ungarn/Polen
- 2012 Dänemark/Zypern

Mit Menschenrechtsfragen sind in der Regel die folgenden Ministerräte befasst: Rat für allgemeine Angelegenheiten, Rat für auswärtige Angelegenheiten, Rat für Justiz und Inneres, Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik. Auch die europäischen Gipfel, der „Europäische Rat“ (vor allem am Ende jeder Präsidentschaft), setzt sich mit Menschenrechtsfragen auseinander. Während solch einer Ratssitzung sieht die Komposition der Vertreter wie bei den Arbeitsgruppen und dem Politischen Komitee aus: siebenundzwanzig Vertreter der Mitgliedstaaten, ein Beobachter der Kommission und ein Mitglied des Ratssekretariats. Obwohl formell nur als Protokollanten anwesend, fungieren die Beamten des Ratssekretariates bisweilen als „graue Eminenzen“, haben sie doch deutlich häufiger an solchen Sitzungen teilgenommen als alle anderen Anwesenden und verstehen oft als einzige die Logik hinter den Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten (bisweilen wird ihnen darum auch die Aufgabe übertragen, Kompromissformulierungen vorzulegen).

7. Nichtregierungsorganisationen bei der EU

Die Nichtregierungsorganisationen nehmen in Brüssel teilweise erfolgreich Einfluss auf die offizielle Menschenrechtspolitik der EU. Amnesty International, Human Rights Watch und die Internationale Liga für Menschenrechte haben sich 1998 zu einem Netzwerk (Human Rights Contact Group) zusammengeschlossen. Einmal im Monat, jeweils vor der Plenumsitzung in Straßburg, laden sie im EP zu einer Gesprächsrunde ein. In jeder Sitzung werden ein bis zwei Themen mit Mitarbeitern der Europäischen Kommission oder Mitgliedern des Parlaments vertieft diskutiert und mögliche Eilanträge an das EP abgesprochen. Die Treffen werden von Amnesty International und Human Rights Watch koordiniert.

Amnesty International European Union Office

Rue de Trèves 35

B-1040 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 502-1499

Fax: 0032 (0)2 502-5686

E-Mail: AmnestyIntl@aieu.be

Website: www.amnesty-eu.org

Leiter des Büros ist Nicolas Beger; elf Personen arbeiten inhaltlich und vier weitere in der Medien-/Kampagnen- und Rechtsabteilung. Die Arbeit besteht in der Informationsbeschaffung und Einflussnahme auf Kommission und Rat (der Kontakt zu den MdEPs läuft in der Regel über die nationalen Amnesty-Sektionen). Das Brüsseler Büro arbeitet dem EP insofern zu, als das es vor Verabschiedung der Dringlichkeitsanträge diese auf ihre faktische Richtigkeit prüft.

Human Rights Watch

Avenue des Gaulois 7

B-1040 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 732-2009

Fax: 0032 (0)2 732-0471

E-Mail: hrwbe@hrw.org

Website: www.hrw.org

Leiterin des Büros ist die Dänin Lotte Leicht. Außerdem arbeiten drei weitere Personen im Büro. Schwerpunkt ist – in Zusammenarbeit mit den anderen neun Büros weltweit – die Beeinflussung der EU-Menschenrechtspolitik.

Fédération Internationale de Ligue des Droits de l'Homme

Rue de la Linière 15

B-1060 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 60944-23

Fax: 0032 (0)2 60944-33

Website: www.fidh.org

Leiter des Büros ist Antoine Madelin. Neben ihm arbeitet eine weitere Person im Brüsseler Büro.

Daneben gibt es weitere Nichtregierungsorganisationen, die speziell zur Menschenrechtspolitik der Europäischen Union arbeiten:

CONCORD

10 Sq. Ambiorix

B-1000 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 7438760

Fax: 0032 (0)2 7321964

E-Mail: secretariat@concordeurope.org

Website: www.concordeurope.org

CONCORD ist das Netzwerk der NGOs, die im Entwicklungsbereich arbeiten: CONCORD ersetzt das frühere Liason Committee Clong. Generalsekretär des Büros ist Olivier Consolo.

Eurostep

Rue Stévin 115

B-1000 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 2311659

Fax: 0032 (0)2 2303780

Website: www.eurostep.org

Leiter des Büros ist der Brite Simon Stocker. Außerdem arbeiten vier weitere Personen im Büro. Eurostep vertritt 23 größere NGOs in Brüssel (u. a. Oxfam UK, terre des hommes Deutschland, terre des hommes Frankreich, NOVIB). Zu den Schwerpunkten gehört ein wöchentlicher Bericht zu aktuellen EU-Themen.

European Council of Refugees and Exiles (ECRE)

Rue Royale 146

B-1000 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 2343800

Fax: 0032 (0)2 5145922

E-Mail: ecre@ecre.org

Website: www.ecre.org

Insgesamt arbeiten rund 16 Personen im Brüsseler Büro, das von Herr Bjarte Vandvic geleitet wird. Durch ECRE sind rund 60 europäische NGOs in Brüssel vertreten, davon 21 aus Deutschland (wie z. B. PRO ASYL, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband).

European Peace Building Liaison Office (EPLO)

Rue Belliard 205

B-1040 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 233-3737

Fax: 0032 (0)2 233-3738

E-Mail: cwoollard@eplo.org

Website: www.eplo.org

Dieses Netzwerk von 17 Organisationen, die im Bereich Konfliktprävention arbeiten, ist relativ neu in Brüssel. Ziel der Einrichtung ist der Erfahrungsaustausch untereinander, das Lobbying für Konfliktprävention bei den EU-Organen, aber auch das Monitoring von EU-Maßnahmen in diesem Bereich. Leiterin des Büros ist die Deutsche Catherin Woollard.

Socialplatform (Platform of European Social NGOs)

Square de Meeûs 18

B-1050 Brüssel

Tel.: 0032 (0)2 511-3714

Fax: 0032 (0)2 511-1909

E-Mail: platform@socialplatform.org

Website: www.socialplatform.org

Das Netzwerk Socialplatform wurde 1995 gegründet und vereinigt etwa 40 europäische NGOs, Zusammenschlüsse und Netzwerke, die im Bereich der sozialen Menschenrechte arbeiten. Frauenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Behindertengruppen und andere Vereinigungen, die zu den sozialen Menschenrechten in Europa arbeiten, sind hier Mitglied. Das Büro wird von Roshan di Puppo geleitet.

8. Petitionen, Beschwerden und Zugang zu Dokumenten

Die Menschenrechtspolitik hat sich europäisiert. Nichtregierungsorganisationen können durch Eingaben an den Petitionsausschuss des EP ihre Anliegen in das EP tragen und hierdurch ihr Lobbying intensivieren. Umweltorganisationen nutzen diese Möglichkeit bereits. Informationen über die Bedingungen einer Petition finden sich auf der Homepage des EP: www.europarl.eu.int.

Sollten Nichtregierungsorganisationen meinen, dass sie bei Entscheidungen der Europäischen Kommission über Projektanträge ungerecht behandelt wurden, besteht die Möglichkeit der Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten.

Die Informationen hierüber finden sich auf den Homepage des Europäischen Bürgerbeauftragten:

www.ombudsman.europa.eu.

Anschrift:

Europäischer Bürgerbeauftragter

1, Avenue du Président Robert Schumann

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel.: 0033 (0)3 8817-2313

Fax: 0033 (0)3 8817-9062

Seit 2002 ist der Zugang zu Dokumenten der EU geregelt. Der Transparenz wurde dabei ein sehr großer Stellenwert eingeräumt. Fast alle Dokumente können eingesehen werden. Die einzelnen Organe (z. B. Rat, EP, Europäische Kommission) haben Dokumentenregister eingerichtet, die online abgerufen werden können. Informationen hierzu finden sich auf der Homepage der jeweiligen Institution.

Kapitel 16

Menschenrechtsarbeit des Europarates

Dr. Michael Krennerich

1. Einführung in die Menschenrechtsarbeit des Europarates

Der Europarat mit Sitz in Straßburg wurde 1949 als erste europäische Staatenorganisation nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet. Seine Mitgliederzahl hat sich von ursprünglich zehn auf inzwischen 47 Länder erhöht. Der Europarat umfasst mit Ausnahme Weißrusslands inzwischen alle Staaten Europas, einschließlich des Kaukasus. Zu den vornehmlichen Zielen des Europarats gehört der Schutz der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaats. Die Länder, die dem Europarat beitreten, verpflichten sich, die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den Vorrang der Menschenrechte und Grundfreiheiten anzuerkennen.

Ergebnis der besonderen Verantwortung des Europarates für die Menschenrechte ist eine Reihe rechtsverbindlicher Konventionen und Übereinkommen zum Schutz von Menschenrechten. Viele der mehr als 200 Verträge haben Menschenrechte zum Inhalt oder weisen Menschenrechtsbezüge auf. Die vier bekanntesten im Bereich der Menschenrechte sind:

- die Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK (von 1950 / seit 1953 in Kraft);
- die Europäische Sozialcharta (1961 / 1965) bzw. die Revidierte Europäische Sozialcharta (1996 / 1999);
- das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1987 / 1989);
- das Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten (1995 / 1998).

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe weiterer menschenrechtlich bedeutsamer Konventionen, wie etwa die 2005 verabschiedete Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel, die im Februar 2008 in Kraft trat (und von Deutschland noch nicht ratifiziert wurde). Noch jüngeren Datums ist die Konvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von Oktober 2007, die bisher von 34 Staaten, einschließlich Deutschland, gezeichnet, aber bislang nur von vier Staaten ratifiziert wurde (Stand: März 2010).

Wie auch für andere völkerrechtliche Verträge gilt, dass die Abkommen nur für die Vertragsparteien rechtlich bindend sind. Die Europaratsstaaten sind nur verpflichtet, die Satzung des Europarates anzuerkennen und der EMRK beizutreten. Zu den wenigen Verträgen, die von allen Europaratsmitgliedern ratifiziert wurde, gehört neben der EMRK auch die Antifolterkonvention.

Die Menschenrechtsarbeit des Europarates wird von verschiedenen Organen und Institutionen getragen (siehe unten). Wichtige politische Impulse gehen von den – in der Satzung nicht vorgesehenen – Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus, die bisher drei Mal stattfanden: Auf den Gipfeltreffen in Wien (1993), Straßburg (1997) und Warschau (2005) wurden institutionelle Reformen, Maßnahmen und Aktionspläne verabschiedet, die auch der Stärkung des Menschenrechtsschutzes dienen. Der Europarat organisiert zudem regelmäßig Fachministerkonferenzen, die sich vertiefend mit – teils menschenrechtlich relevanten – Fachthemen befassen.

Durch die Erweiterung des Europarates auf heute 47 Staaten hat sich dessen politische Bedeutung verändert. Er steht vor der Herausforderung, politische Reformen gerade auch in solchen Mitgliedsstaaten anzustoßen, in denen erhebliche Probleme in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fortbestehen. Der Europarat verfolgt seit den 1990er-Jahren dabei eine eher integrative Strategie: Durch die Mitgliedschaft sollen die Beitrittsstaaten sukzessive an die Standards des Europarates herangeführt werden.

Eine weitere Herausforderung besteht in einer besseren Abstimmung und Kooperation mit anderen internationalen Organisationen (EU, OSZE, UN). Ein wichtiges, aktuelles Thema ist hier der mögliche Beitritt der EU zur EMRK.

2. Die Organe und Institutionen des Europarates zum Schutz der Menschenrechte

- Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates. Es setzt sich aus den Außenministern der einzelnen Mitgliedstaaten oder deren Ständigen Vertreterinnen und Vertretern in Straßburg zusammen. Es trifft die endgültigen Beschlüsse über alle Vertragstexte, verabschiedet nichtbindende Empfehlungen und überwacht die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen und die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.
- Die Parlamentarische Versammlung ist ein beratendes Organ, das sich aus 318 Mitgliedern und ebenso vielen Stellvertreterinnen und Stellvertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer zusammensetzt. Gemeinsam mit dem Ministerkomitee bemüht sich die Parlamentarische Versammlung – als das „demokratische Gewissen Europas“ – um den Schutz der Grundwerte des Europarates und überwacht die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen. Die Versammlung wählt u. a. den Generalsekretär des Europarates, die Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und den Menschenrechtskommissar des Europarates.
- Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates ist ebenfalls ein beratendes Organ. Er setzt sich aus der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen zusammen. Die Zweikammer-Versammlung umfasst 318 Delegierte und ebenso viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter aus den Kommunen und Regionen der Mitgliedstaaten. Sie gilt als die „Stimme der Regionen und Gemeinden Europas“ und berät das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik.

Dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung, als den beiden Hauptorganen des Europarates, steht das Generalsekretariat zur Seite. Der Generalsekretär wird von der Parlamentarischen Versammlung für fünf Jahre gewählt. Seit 2009 bekleidet Thorbjorn Jagland aus Norwegen das Amt. Ihm voraus ging der Brite Terry Davis (2004-2009). Dem Generalsekretariat sind verschiedene Generaldirektorate und Direktorate angeschlossen, darunter auch die Generaldirektion Menschenrechte und Recht, der die praktische Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung der Politik und Standards des Europarats im Bereich der Menschenrechte obliegt.

Teil des Menschenrechtssystems des Europarats sind zudem die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI, seit 1993) sowie der Hochkommissar für Menschenrechte (seit 1999).

Hinzu kommen die Überwachungsorgane und Expertenausschüsse zu den jeweiligen Menschenrechtsabkommen. Von zentraler Bedeutung ist hier der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der über Beschwerden von Personen entscheidet, die sich in ihren Rechten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt sehen. Zu nennen wären u. a. aber auch der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (Europäische Sozialcharta), das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) oder auch der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten.

Schließlich gibt es noch Sonderkommissionen wie die 1990 ins Leben gerufene Europäische Kommission für Demokratie durch Recht in Venedig (sog. Venedig-Kommission), welche die Mitgliedstaaten beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen berät und bei der Angleichung von Verfassungen und wichtigen Gesetzen (z. B. Wahlgesetzen) an europäische Standards mitwirkt.

Die Webseite des Europarats enthält detaillierte Informationen zu diesen Institutionen, zum Teil auch in deutscher Sprache. Die deutsche Website wird jedoch wenig gepflegt und aktualisiert. Informationen sind zudem bei der zentralen Informationsstelle des Europarats erhältlich:

Info-Point
Europarat
F-67075 Straßburg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-2033
Fax: 0033 (0)3 8841-2745
E-Mail: infopoint@coe.int
Website: www.coe.int

3. Das Ministerkomitee

Das Ministerkomitee entscheidet darüber, wann, wo und wie der Europarat tätig wird. Es setzt sich aus den Außenministern der Mitgliedstaaten zusammen, die einmal pro Jahr tagen, oder deren Ständigen Vertreterinnen und Vertretern in Straßburg, die sich fast wöchentlich treffen und im Rahmen des Komitees der Ministerbeauftragten die laufenden Arbeiten des Ministerkomitees erledigen. Beratend stehen dem Ministerkomitee verschiedene Lenkungsausschüsse zur Seite, darunter auch der Lenkungsausschuss für Menschenrechte.

Als das Entscheidungsorgan des Europarats spielt das Ministerkomitee eine zentrale Rolle bei der Normsetzung. Bisher wurden rund 200 Vertragstexte verabschiedet und zur Zeichnung aufgelegt, viele im Bereich der Menschenrechte. Der bekannteste ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950, die inzwischen durch eine Reihe von Protokolle ergänzt wurde.

Im Rahmen der Überwachungsmechanismen der jeweiligen Menschenrechtsabkommen des Europarats nimmt das Ministerkomitee eine Kontrollfunktion wahr. So überwacht es die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Zwar werden diese mehrheitlich befolgt, mitunter sind die verurteilten Staaten aber bei der Zahlung von Entschädigungen säumig oder setzen die Urteile nur mit Einschränkungen oder langen Verzögerungen um. Das Ministerkomitee wirkt ggf. darauf hin, dass dem Beschwerdeführer etwaige vom Gericht zugesprochene Entschädigungen zuteilwerden, und Maßnahmen zur Wiedergutmachung eingeleitet werden. Ebenso wacht das Ministerkomitee darüber, dass die Staaten notwendige Maßnahmen ergreifen (Änderung von Gesetzen, Vorschriften etc.), um Verletzungen der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention künftig zu verhindern. Das Komitee der Ministerbeauftragten hält regelmäßig „Menschenrechtstreffen“ über den Vollzug der Urteile ab. 2009 fanden vier solcher Treffen statt.

Bei anderen Menschenrechtsabkommen, deren Schutzsystem weniger stark ausgestaltet ist, spielt das Ministerkomitee ebenfalls eine Rolle. Am Ende des mehrstufigen Berichts- und Kollektivbeschwerdeverfahrens der Europäischen Sozialcharta gibt es beispielsweise abschließende Erklärungen und Empfehlungen ab. Im Rahmen des Überwachungsmechanismus des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten obliegt dem Ministerkomitee, unterstützt von einem Beratenden Ausschuss, die rechtlich verbindliche Einschätzung, ob die Vertragsstaaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen angemessen erfüllt haben. Es zieht die Schlussfolgerungen (conclusions) und spricht etwaige Empfehlungen (recommendations) aus.

Außerhalb der Überwachungsmechanismen der Menschenrechtsverträge kontrolliert das Ministerkomitee mittels seiner 1994 eingeführten Monitoring-Verfahren ganz grundsätzlich die Einhaltung der Normen und Standards des Europarats, vor allem in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, wie sie in der Satzung oder auch der EMRK niedergelegt sind. Zu diesem Zweck kann es – wie im Falle Russlands wegen der Menschenrechtslage im Tschetschenien-Konflikt geschehen – auf Grundlage der so genannten Monitoring-Deklaration agieren. Weiterhin wurde 1996 das thematische Monitoring eingeführt, auf dessen Grundlage das Ministerkomitee bis 2004 die Umsetzung der Europaratsverpflichtungen anhand von zehn Themengebieten parallel behandelte, darunter u. a. die Todesstrafe, Nichtdiskriminierung, Gewissen- und Religionsfreiheit sowie Gleichberechtigung von Mann und Frau. Seit 2004 beschäftigt sich das vertrauliche themati-

sche Monitoring mit einem Thema pro Jahr. Ein drittes, länderspezifisches Verfahren betrifft das „Post-Accession-Monitoring“, das gezielt die Umsetzung spezifischer Verpflichtungen bestimmter, jüngerer Beitrittsländer behandelt (Armenien, Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Montenegro und Serbien). Die Monitoring-Aktivitäten dienen dazu, Mängel bei der Um- und Durchsetzung der Normen und Standards des Europarates aufzudecken und im politischen Dialog auf die Beseitigung dieser Mängel unterstützend hinzuwirken. Ernsthafte Konsequenzen haben die Staaten selbst bei Verstößen aber nicht zu befürchten.

Im Falle schwerwiegender Missstände können zwar im Sinne einer ultima ratio auch Sanktionen ausgesprochen werden; sie reichen von der zeitweiligen Suspendierung des Vertretungsrechts eines Staates bis hin zu dessen Ausschluss aus dem Europarat. Doch kommt es in der Praxis nicht dazu: Einzig Griechenland wäre im Jahre 1969 suspendiert worden, kam dieser Maßnahme aber durch einen Austritt zuvor. (Im Zuge der Rückkehr zur Demokratie trat es 1974 wieder dem Europarat bei). Im Falle Russlands hingegen wurden vom Ministerkomitee – wiewohl im Jahr 2000 von der Parlamentarischen Versammlung wegen der Lage in Tschetschenien gefordert – entsprechende Sanktionen nicht ernsthaft erwogen.

4. Die Parlamentarische Versammlung

Der Parlamentarischen Versammlung gehören 318 Parlamentarier und ebenso viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter an, also insgesamt 636 Personen. Die deutsche Delegation umfasst 18 Abgeordnete aller Fraktionen und weitere 18 stellvertretend. Die Versammlung hält vierteljährlich eine einwöchige öffentliche Plenarsitzung in Straßburg ab und eine weitere „Frühjahrssitzung“ abwechselnd in einem der Mitgliedstaaten. Sie veranstaltet zudem regelmäßig Konferenzen, Kolloquien und öffentliche Anhörungen, gerade auch zu menschenrechtlich relevanten Themen.

Die Parlamentarische Versammlung verabschiedet Entschlüsse und richtet Empfehlungen an das Ministerkomitee und die Regierungen der Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von Verteidigungsfragen – zu einem breiten Spektrum an Themen, gerade auch im Bereich der Menschenrechte: In den Jahren 2009 und 2010 hatten solche Resolutionen oder Empfehlungen beispielsweise die Inhaftierung von Asylbewerbern und irregulären Migranten, die Eigentumsrechte von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Menschenhandel sowie Gewalt gegen Mädchen und Frauen zum Inhalt. Oder sie behandelten die Meinungsfreiheit, die Lage von Menschenrechtsverteidigern sowie die Situation in Ländern wie Albanien, Armenien, Iran, Moldau und Weißrussland. Verbunden mit einer eindeutigen Verurteilung jeglicher Form von Terrorismus hat die Parlamentarische Versammlung in den vergangenen Jahren zudem darauf gedrängt, dass die Terrorismusbekämpfung nicht gegen Menschenrechtsstandards verstößt.

Die Initiativen der Parlamentarischen Versammlung haben bislang wesentlich dazu beigetragen, dass eine Reihe von Abkommen, Empfehlungen und Entschlüssen im Bereich der Menschenrechte vom Ministerkomitee verabschiedet wurden. Vorschläge beispielsweise zur völligen Abschaffung der Todesstrafe, zur Überwachung des Folterverbots, zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten, zur Erarbeitung einer Biomedizin-Konvention usw. wurden vom Ministerkomitee aufgegriffen.

Die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung stützt sich ganz wesentlich auf die Vorarbeiten seiner Ausschüsse. Im Bereich der Menschenrechte ist hier der 84 Mitglieder umfassende Ausschuss für Recht und Menschenrechte zu nennen, der ein breites menschenrechtliches Themenspektrum bearbeitet und sich in weitere Unterausschüsse untergliedert: den Unterausschuss für Menschenrechte, den Unterausschuss zu Kriminalitätsproblemen und der Bekämpfung von Terrorismus, den Unterausschuss für die Rechte von Minderheiten sowie den Unterausschuss für die Wahl der Richter des EGMR.

Darüber hinaus behandeln auch andere Fachausschüsse menschenrechtlich relevante Fragen: etwa der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Familie, der Ausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern, der Ausschuss für Fragen der Migration, Flüchtlinge und Bevölkerung, der Ausschuss für Politische Angelegenheiten sowie der 1997 eigens eingerichtete Monitoring-Ausschuss, der beobachtet, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nachkommen. Intensiver

beobachtet wurden Anfang 2010 u. a. Albanien, Armenien, Moldau, Russland, Ukraine sowie die Lage nach dem Krieg zwischen Georgien und Russland.

Ein eigener elektronische Newsletter „pace news“ kann auf der Website abgerufen und abonniert werden.

Parlamentarische Versammlung
Europarat
F-67075 Straßburg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-2000
Fax: 0033 (0)3 8841-2781
E-Mail (der Communication Unit): pace.com@coe.int
Website: www.coe.int/t/d/Parlamentarische_Versammlung

5. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas wurde 1994 als Nachfolgeeinrichtung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen ins Leben gerufen. Der Kongress trifft sich einmal jährlich in Straßburg, verfügt aber auch über einen Ständigen Ausschuss, der im Rahmen von Herbst- und Frühjahrsitzungen gemeinsam mit verschiedenen Fachausschüssen die Kontinuität der Arbeit sicherstellt. Der Kongress setzt sich im Rahmen des Europarates aktiv für die Entwicklung der Kommunal- und Regionaldemokratie ein, indem er u. a. das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik berät, die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit fördert und die Mitgliedstaaten beim Aufbau kommunaler und regionaler Selbstverwaltungen unterstützt. Auf Antrag führt der Kongress auch Wahlbeobachtungen bei Kommunal- oder Regionalwahlen durch.

Von besonderer Bedeutung für die lokalen und regionalen Dimensionen von Demokratie und Menschenrechten sind u. a. die Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung (1985), das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (1992), die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen (1992), die Europäische Städtecharta (1992) oder auch die Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen (1992, revidiert 2003). Die Übereinkommen wurden vom Ministerrat verabschiedet. Hinzu kommen zahlreiche unverbindliche Empfehlungen, Entschließungen und Stellungnahmen. Auf der 18. Vollversammlung am 17. bis 19. März 2010 steht unter anderem die Rolle der Gemeinden und Regionen bei der Umsetzung der Menschenrechte auf dem Programm. Ein entsprechender Bericht sowie Entwürfe für Resolution und Empfehlungen liegen bereits vor.

Informationen zum Kongress der Gemeinden und Regionen Europas finden sich, deutlich ausgewiesen, auf der Website des Europarates (www.coe.int).

6. Das Generalsekretariat und die Generaldirektion „Menschenrechte und Recht“

Der Generalsekretär kann, sofern vom Ministerkomitee oder durch einen Europaratsvertrag ermächtigt, ebenfalls auf die Umsetzung von Menschenrechtsstandards hinwirken. Die EMRK ermöglicht es ihm, von den Vertragsparteien Auskünfte darüber einzuholen, wie nationales Recht die wirksame Anwendung der Konventionsbestimmungen gewährleistet. Der Generalsekretär stellte verschiedentlich eine solche Anfrage an eine oder alle Vertragsparteien. Eine öffentlich weithin beachtete Anfrage bezog sich auf die „Verschleppungsflüge“ durch die CIA über Europa, zu denen Terry Davis 2006 zwei Berichte vorlegte.

Die Generaldirektion „Menschenrechte und Recht“, die 2007 aus der Zusammenlegung zweier zuvor getrennter Generaldirektorate (Menschenrechte, Recht) entstanden ist, unterstützt und berät den Generalsekretär, das Ministerkomitee und fallweise auch alle anderen Organe des Europarats in politischen und rechtlichen Menschenrechtsfragen. In Ausführung der allgemeinen Anweisungen und Richtlinien des Generalsekretärs übernimmt sie die verantwortliche Planung und Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte. Sie ist zuständig für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Menschenrechtsstandards

des Europarats und beobachtet Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, welche die Menschenrechte gefährden. Weiterhin entwirft, implementiert und begleitet die Generaldirektion sowohl Programme zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als auch zwischenstaatliche Menschenrechtsprojekte mit der und für die Zivilgesellschaft. Die Rechtskomponente umfasst die Einhaltung und Umsetzung der Rechtsstandards des Europarats sowie Rechtsberatungen der verschiedenen Organe und Institutionen.

Auf der Website des Europarats (www.coe.int) wird man unter dem Button „Human Rights and Legal Affairs“ direkt zur Startseite der Generaldirektion geleitet. Über die Menschenrechtsaktivitäten des Europarats berichtet regelmäßig u. a. das „Human rights information bulletin“, das sich auf der Website kostenlos herunterladen oder bestellen lässt.

7. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Die Gründung von ECRI geht auf die Initiative der Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen in Wien (1993) zurück. Sie nahm 1994 ihre Arbeit auf, mit dem Ziel Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu bekämpfen.

Im Rahmen des so genannten „länderspezifischen Ansatzes“ beobachtet und untersucht ECRI Phänomene von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in jedem Mitgliedstaat. Diesem Zweck dienen Länderbesuche und Länderberichte, die turnusmäßig abwechselnd alle Mitgliedstaaten betreffen. Pro Jahr werden zwischen zehn und zwölf Staaten behandelt. In die jeweiligen Endberichte fließen auch Informationen von Einzelpersonen und NGOs ein. Der jüngste, inzwischen vierte Bericht zu Deutschland wurde im Mai 2009 veröffentlicht.

Darüber hinaus befasst sich ECRI mit allgemeinen, länderübergreifenden Themen, die bei der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz in der gesamten Region des Europarates von Bedeutung sind. Diesbezüglich hat ECRI etliche „Allgemeine Politikempfehlungen“ abgegeben, beispielsweise zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen (Nr. 5), zur Bekämpfung von Rassismus im Kampf gegen den Terrorismus (Nr. 8), zur Bekämpfung von Antisemitismus (Nr. 9) sowie zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in und durch schulische Bildung (Nr. 10), bei der Polizeiarbeit (Nr. 11) oder im Sport (Nr. 12). ECRI hat zudem verschiedene Statements zu aktuellen politischen Ereignissen verabschiedet, etwa zu den Ausschreitungen gegenüber Roms und Immigranten in Italien (2008) oder zum Referendum über das Minarettverbot in der Schweiz (2009). Auch setzt es sich für die Ratifikation des 12. Protokolls (2000) zur EMRK ein, das am 1. April 2005 in Kraft trat und ein eigenständiges, weit gefasstes Diskriminierungsverbot enthält. Bislang haben 17 Staaten das Protokoll ratifiziert (Stand: März 2010); Deutschland hat es lediglich unterzeichnet.

Schließlich pflegt ECRI enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft, um seine „Anti-Rassismus-Botschaft“ möglichst weit in den gesellschaftlichen Raum hineinzutragen. Zu diesem Zweck führt ECRI, oft gemeinsam mit NGOs, Informations- und Diskussionsveranstaltungen durch und kooperiert mit den Medien. Die Jahres- und Länderberichte von ECRI sind auf der Website abrufbar.

Sekretariat von ECRI
Europarat
F-67075 Straßburg Cedex,
Tel.: 0033 (0)3 8841-2964
Fax: 0033 (0)3 8841-3987
E-Mail: combat.racism@coe.int
Website: www.coe.int/ecri

8. Der Menschenrechtskommissar des Europarates

Eingeleitet durch das Gipfeltreffen in Straßburg (1997) wurde 1999 das unabhängige Amt eines Menschenrechtskommissars geschaffen, der am 1. Januar 2000 seine Tätigkeit aufnahm. Erster Amtsinhaber war der Spanier Alvaro Gil-Robles (2000-2006). Am 1. April 2006 trat Thomas Hammarberg aus Schweden seine Nachfolge an.

Der Menschenrechtskommissar verfügt über keine gerichtlichen Kompetenzen, behandelt keine Beschwerden von Einzelpersonen und kann auch keine Sanktionen verhängen, wenn Menschenrechte verletzt werden. Vielmehr spielt er eine unterstützende, vornehmlich präventive Rolle, indem er u. a. die Menschenrechtsbildung und die Einhaltung der Menschenrechte fördert und etwaige legislative oder praktische Unzulänglichkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Menschenrechte ausmacht. Er erteilt Auskünfte und Ratschläge, unterstützt nationale Ombudsleute und richtet schriftliche Empfehlungen oder Stellungnahmen an das Ministerkomitee oder die Parlamentarische Versammlung. Zusätzlich gestärkt wurde die Rolle des Menschenrechtskommissars durch die Deklaration des Europarates zur Stärkung von Menschenrechtsverteidigern (2008), für deren Schutz er sich einsetzt. Die Tätigkeit des Kommissars entwickelt vor allem politisch-moralische Wirkung. Dabei griffen die bisherigen Amtsinhaber aktuelle und brisante Menschenrechtsprobleme auf, wie etwa die Lage in Tschechien, Einschränkungen der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus oder Rechtsverletzungen gegenüber Migranten. Auch absolvierte der Menschenrechtskommissar bisher ein beachtliches Pensum an Besuchen in Mitgliedstaaten. Im Oktober 2006 besuchte Thomas Hammarberg auch Deutschland und erstellte anschließend einen knapp 70 Seiten umfassenden Bericht zur hiesigen Menschenrechtslage, samt entsprechenden Empfehlungen.

Office of the Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-3421
Fax: 0033 (0)3 9021-5053
E-Mail: Commissioner@coe.int
Website: www.coe.int/t/commissioner

9. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist das Herzstück des europäischen Menschenrechtsschutzes, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist das zentrale internationale Organ zum Schutz der dort verbrieften, vornehmlich bürgerlich-politischen Rechte. Vertragsstaaten und Einzelpersonen können sich in Form von Staatenbeschwerden und Individualbeschwerden wegen jeder behauptenden Verletzung der EMRK an den Gerichtshof wenden. Eine Beschwerde kann sich dabei jedoch nur gegen einen Vertragsstaat richten und muss einen staatlichen Hoheitsakt zum Gegenstand haben. Bei Individualbeschwerden muss der Beschwerdeführer dabei selbst und unmittelbar von der Verletzung der Vertragsrechte betroffen sein und den innerstaatlichen Rechtsweg bereits ausgeschöpft haben. Auch ist eine Sechs-Monate-Frist nach Ergehen der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung einzuhalten. Die Urteile des EGMR sind bindend. Dem Ministerkomitee obliegt die Aufgabe, die Umsetzung der Urteile zu überwachen.

In seiner heutigen Form als ständig tagender, mit Berufsrichtern besetzter Gerichtshof besteht der EGMR erst seit 1998, nachdem das 11. Protokoll zur EMRK in Kraft trat. Er ist an die Stelle der (1954 errichteten) Europäischen Menschenrechtskommission und des früheren (1959 gegründeten) Gerichtshofs getreten. Im Mai 2004 verabschiedete das Ministerkomitee das Protokoll Nr. 14 zur EMRK, das eine Reform des – heillos überlasteten – Gerichtshofs vorsieht und darauf abzielt, die Arbeit des Gerichtshofs effektiver zu gestalten (schnelleres Aus-sortieren von unzulässigen Fällen und Wiederholungsfällen etc.) und eine zügige Umsetzung seiner Urteile zu erreichen (verbesserte Zusammenarbeit von Ministerkomitee und Gerichtshof). Um in Kraft zu treten, bedarf das Protokoll jedoch der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten des Europarats. Im Februar 2010 hat Russland – nach jahrelangem Widerstand – als letztes Europaratsmitglied das Protokoll ratifiziert; am 1. Juni 2010 tritt es

in Kraft und stellt einen wichtigen Schritt im anhaltenden Reformprozess dar. Zeitgleich gibt es Bemühungen, die EMRK auf nationaler Ebene zu stärken, um den Gerichtshof zu entlasten.

Während die Zahl der Staatenbeschwerden vergleichsweise klein ist, wird der Gerichtshof mit Individualbeschwerden überschwemmt. Am 1. Januar 2010 waren rund 119.300 Beschwerden beim EGMR anhängig; die meisten davon betrafen Russland (28,1 %), Türkei (11 %), Ukraine (8,4 %) und Rumänien (8,2 %). Allein 1.625 Urteile wurden 2009 gefällt. Die meisten Urteile, die Verletzungen der Menschenrechte feststellten, ergingen im Zeitraum 1959 bis 2009 gegen die Türkei (18,8 %), gefolgt von Italien (16,6 %), Russland (7,1 %) sowie Frankreich und Polen (jeweils 6,3 %). Die beanstandeten Verletzungen betrafen insgesamt am stärksten Justizgrundrechte (unfaire oder überlange Verfahren) sowie die Rechte auf Eigentum und auf persönliche Freiheit und Sicherheit.

Formulare, Merkblätter und Informationen für Personen, die sich an den EGMR wenden wollen, finden sich auf der Website des Gerichtshofes.

European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-2018
Fax: 0033 (0)3 8841-2730
Website: www.echr.coe.int

10. Weitere Menschenrechtsabkommen und ihre Organe

Die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta hebt auf den Schutz verschiedener sozialer Rechte ab. 27 Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) haben die Charta in ihrer ursprünglichen Form von 1961 ratifiziert. 12 dieser 27 Staaten (allerdings nicht Deutschland) sowie 18 weitere Staaten haben die Europäische Sozialcharta in ihrer revidierten Form von 1996 ratifiziert (Stand: März 2010). Dabei sind die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, eine Mindestzahl von Verpflichtungen und Kernbestimmungen der Charta anzunehmen.

Die Europäische Sozialcharta sieht ein Staatenberichtsverfahren vor. Demzufolge müssen die Vertragsstaaten regelmäßig Bericht über die Erfüllung der sich aus der Sozialcharta ergebenden Pflichten erstatten. Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte (EARS) bewertet die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta durch die Vertragsparteien. Die Schlussfolgerungen dieses unabhängigen Sachverständigenausschusses werden dann einem Regierungsausschuss zugeleitet, der ebenfalls Stellung nimmt und seinen Bericht wiederum an das Ministerkomitee weiterleitet, das ggf. Empfehlungen abgibt. Bei dem Berichtsverfahren handelt es sich zwar um ein schwaches Kontrollinstrument, doch immerhin entfacht die Veröffentlichung der jeweiligen Dokumente eine gewisse moralische und politische Wirkung.

Ein weiteres Kontrollinstrument ist die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde, die durch das Zusatzprotokoll von 1995 eingerichtet, das aber bisher lediglich von 14 Staaten (davon zwei im Rahmen der Revidierten Europäischen Sozialcharta) ratifiziert wurde. Hiernach sind Beschwerden von internationalen und nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie von besonderen internationalen NGOs mit Beobachterstatus beim Europarat möglich. Zudem können Staaten allgemein nationalen NGOs ein Beschwerderecht einräumen, wie dies beispielsweise Finnland getan hat. Solche Beschwerden werden vom EARS untersucht und führen ggf. zu Empfehlungen des Ministerkomitees an den betreffenden Vertragsstaat.

Secretariat of the European Social Charter
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-3258
Fax: 0033 (0)3 8841-3700
E-Mail: social.charter@coe.int
Website: www.coe.int

Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Die von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifizierte Konvention begründet ein nichtgerichtliches, präventives System zum Schutz von Häftlingen. Es stützt sich auf periodische Besuche und Ad-hoc-Besuche des gleichnamigen Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in Haftanstalten, Gefängnissen, Polizeirevieren oder auch in psychiatrischen Kliniken. Periodische Besuche werden in allen Vertragsstaaten der Konvention regelmäßig durchgeführt. Ad-hoc-Besuche erfolgen dann, wenn sie dem Komitee als „nach den Umständen“ erforderlich scheinen. Nach der Konvention haben die Delegationen des CPT unbeschränkten Zugang zu allen Orten, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, einschließlich des Rechts, sich innerhalb dieser Orte ungehindert zu bewegen. Ausgehend von den jeweiligen Besuchen erstellt das CPT einen Bericht mit Empfehlungen, der dem betroffenen Staat zugeschickt wird. Dieser Bericht ist der Ausgangspunkt für einen kontinuierlichen Dialog mit dem Staat. Getreu den Prinzipien der Zusammenarbeit und Vertraulichkeit sind die Berichte eigentlich streng vertraulich, in der Praxis jedoch erlauben die allermeisten Staaten deren Veröffentlichung. Deutschland wurde von einer CPT-Delegation bisher fünf Mal besucht, und zwar in den Jahren 1991, 1996, 1998, 2000 und 2005; für 2010 ist ein weiterer Besuch geplant.

Verweigert ein Vertragsstaat die Zusammenarbeit mit dem CPT oder lehnt es ab, die Lage im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern, kann dieser mit Zweidrittel-Mehrheit eine öffentliche Erklärung abgeben, was bisher gegenüber der Türkei (1992, 1996) und gegenüber Russland (2001, 2003, 2007) geschah.

Das CPT setzt sich aus unabhängigen und unparteiischen Experten zusammen. Für jeden Vertragsstaat wird ein Mitglied für vier Jahre gewählt, das jedoch nicht im eigenen Land tätig wird. Deutsches Mitglied ist seit 2006 Dr. Wolfgang Heinz vom Deutschen Institut für Menschenrechte.

Das CPT hat auf Grundlage seiner Tätigkeit Normen für die Behandlung von Personen entwickelt, denen die Freiheit entzogen ist. Sie sind in der Broschüre „Die Standards des CPT“ veröffentlicht. Die Broschüre und weitere Informationen sind erhältlich unter:

Secretariat of the CPT
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-2000
Fax: 0033 (0)3 8841-2772
E-Mail: cptdoc@coe.int
Website: www.cpt.coe.int

Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Für den nationalen Minderheitenschutz ist das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von großer Bedeutung. Auch hier gibt es ein Berichtsverfahren: Die offiziellen Staatenberichte werden an ein Ministerkomitee übermittelt, das diese zur Vorbereitung seiner eigenen Entscheidung an einen Beratenden Ausschuss weiterleitet. Informationen zum nationalen Minderheitenschutz finden sich unter:

Secretariat of the Framework Convention
for the Protection of National Minorities
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 9021-4433
Fax: + 33 (0)3 9021-4918
E-Mail: minorities.fcnm@coe.int
Website: www.coe.int/minorities

Allgemeiner Hinweis: Die Dokumente zu den Berichtsverfahren der verschiedenen Menschenrechtsabkommen werden in der Regel veröffentlicht und sind größtenteils auf der Website des Europarates abrufbar.

Kapitel 17

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Prof. Philip Leach

1. Einleitung

Vor 60 Jahren, im Jahr 1950, wurde die Europäische Konvention für Menschenrechte in Rom unterzeichnet. 2010 wurde sich nicht nur auf eine grundlegende Änderung des Übereinkommens geeinigt (durch die letzte staatliche Ratifizierung von Protokoll Nr. 14), auf der Ministerkonferenz in Interlaken im Februar 2010 wurden zudem Pläne für die zukünftige Entwicklung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausgearbeitet.

Das Umfeld der Europäischen Menschenrechte hat sich deutlich verändert, seit die Konvention 1953 in Kraft trat und der Gerichtshof im Jahr 1959 gegründet wurde. Sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene konnten wir die Entwicklung einer Fülle von Menschenrechtsnormen sowie zahlreicher Institutionen beobachten, die sich mit der Überwachung oder Umsetzung von Menschenrechten befassen. Die Geschichte des Gerichtshofs ist zum Großteil eine sehr erfolgreiche: Seine normativen Standards wurden erweitert; die Einbeziehung der Staaten hat sich fast um das Fünffache erhöht; seine Urteile haben zu zahlreichen Gesetzes- und Verfahrensänderungen auf nationaler Ebene geführt. Es ist jedoch auch eine Geschichte, die in letzter Zeit von stark verzögerter Gerechtigkeit bestimmt ist, da der Gerichtshof die riesige Menge eingereichter Fälle nicht mehr bewältigen kann, insbesondere weil europäische Staaten es versäumen, umfangreiche, systemische Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. Dieses Kapitel zeigt die Errungenschaften des Gerichtshofs bis heute auf, diskutiert seine Rolle und Mechanismen und berücksichtigt die Probleme, die vor uns liegen.

2. Ursprung und Gründung des Gerichtshofs

Der Gerichtshof wurde unter der Schutzherrschaft des Europarates gegründet, der die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte ins Leben rief. Die Konvention stellte für Europa das Hauptinstrument zur Umsetzung von wichtigen Teilen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar, die bahnbrechende internationale Norm, die zwei Jahre zuvor eingeführt wurde.

Nach den großräumigen Menschenrechtsverletzungen auf dem ganzen Kontinent während des Zweiten Weltkriegs und inmitten der Debatte über die Wichtigkeit, die Europäische Einheit zu stärken, wurde der Europarat im Jahr 1949 gegründet. Er zielte auf die Verbesserung des kulturellen, sozialen und politischen Lebens in Europa sowie auf die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und des Rechtsstaatprinzips ab.

Die Erweiterung des Europarats fand parallel zur fortschreitenden europäischen Demokratisierung statt. Zu Beginn fanden sich nur zehn Mitgliedstaaten zusammen, um den Europarat zu gründen: Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden und Großbritannien. Zwischen 1949 und 1970 traten acht weitere Länder bei: Griechenland, Türkei, Deutschland⁴, Österreich, Zypern, die Schweiz und Malta. 1969 kündigte das von den griechischen Obristen gegründete Regime, welches die gewählte Regierung stützte, die Europäische Konvention und trat aus dem Europarat aus. Griechenland kehrte erst 1974, nach der Wiederherstellung der demokratischen Regierung, wieder in den Rat zurück. Portugal wurde im Jahr 1976 Mitglied, zwei Jahre nach Ende des diktatorischen Regimes von António de Oliveira Salazar. Spanien folgte im Jahr 1977, zwei Jahre nach dem Tod von General Franco. Ende der 1980er-Jahre bestand der Europarat hauptsächlich aus demokratischen, westeuropäischen Staaten. Doch diese Zusammenstellung änderte sich in den 1990er-Jahren drastisch, als auch Staaten aus Zentral- und Osteuropa hinzukamen, insbesondere nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens: Ungarn, Bulgarien, die Tschechische Republik, Slowakei, Polen, Rumänien, Slowenien, Litauen und Estland (von 1990-1994); Albanien, Ukraine, Kroatien, Moldawien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Lettland, Russland und Georgien (von 1995 bis 1999). Es sind nun 47 Mitgliedstaaten vertreten, nachdem Montenegro als letztes im Jahr 2007

⁴ Am 13. Juli 1950.

beitrat. Nur ein Bewerberland wartet noch auf seine Chance: Weißrussland, wo die Todesstrafe immer noch vollstreckt wird.⁵

Bei seiner Gründung war der Gerichtshof die höchste Instanz in einem zweigeteilten System. Beschwerden wurden zunächst von der Europäischen Menschenrechtskommission geprüft, bevor sie an den Gerichtshof verwiesen wurden. Es gab hierbei drei Phasen: Zunächst prüfte die Kommission die Zulässigkeit einer Beschwerde, entschied daraufhin über die Begründetheit, bevor der Gerichtshof schließlich ein rechtskräftiges Urteil fällte. Dieses System barg einige problematische Aspekte: Das Verfahren vor der Kommission war vertraulich, und zunächst bestanden ihre Mitglieder hauptsächlich aus aktiven und ehemaligen Ministern, Regierungsbeamten oder Parlamentsabgeordneten anstelle professioneller Rechtsanwälte. 1998 wurde die Kommission abgeschafft und ein ständiger „Vollzeitgerichtshof“ gegründet, um die Verfahren zu beschleunigen. Zu Zeiten des alten Systems wurden einige Fälle nicht an den Gerichtshof, sondern zur Entscheidung an das Ministerkomitee des Europarats verwiesen (zu denen die Außenminister der Staaten gehörten). 1998 wurde dem Ministerkomitee jedoch diese Rolle entzogen – die Tatsache, dass dieses politische Organ nicht mehr seine scheinjuristische Rolle ausübte, war eine willkommene Entwicklung.

3. Zuständigkeiten des Gerichtshofs

Die Grundlage der Aufgaben und Befugnisse des Gerichtshofs ist die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte – ein Abkommen, das im Jahr 1953 in Kraft trat. Die Konvention umfasst eher zivile und politische als wirtschaftliche und soziale Rechte.

Zu den Kernbestimmungen gehört:

- das Recht auf Leben;
- das Verbot der Folter;
- das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit;
- das Recht auf Freiheit und Sicherheit einer Person;
- das Recht auf ein faires Verfahren;
- das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens;
- das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit;
- das Recht auf freie Meinungsäußerung;
- das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit;
- das Recht auf Eheschließung und das Diskriminierungsverbot.

Diese Rechte in der Konvention selbst wurden durch mehrere Protokolle ergänzt, die zwischen 1952 und 2005 verabschiedet wurden:

- Protokoll Nr. 1⁶ (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Recht auf freie Wahlen);
- Protokoll Nr. 4⁷ (Freizügigkeit und Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden, Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger und Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern);
- Protokoll Nr. 6⁸ und Nr. 13⁹ (Abschaffung der Todesstrafe);
- Protokoll Nr. 7¹⁰ (Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in Bezug auf die Ausweisung von Ausländern, Recht auf Rechtsmittel in Strafsachen, Recht auf Entschädigung bei Fehlurteilen, Recht, nicht zweimal wegen derselben Strafsache vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden, Gleichberechtigung der Ehegatten);

⁵ Siehe z.B. "Council of Europe condemns executions in Belarus", Europarat, Pressemitteilung 248 (2010), 23.03.10.

⁶ Europäische Vertragsreihe Nr. 9 – in Kraft seit 18. Mai 1954.

⁷ Europäische Vertragsreihe Nr. 46 – in Kraft seit 2. Mai 1968.

⁸ Europäische Vertragsreihe Nr. 114 – in Kraft seit 1. März 1985.

⁹ Europäische Vertragsreihe Nr. 187 – in Kraft seit 1. Juli 2003.

¹⁰ Europäische Vertragsreihe Nr. 117 – in Kraft seit 1. November 1988; Europäische Vertragsreihe Nr. 177 – in Kraft seit 1. April 2005.

- und Protokoll Nr. 12¹¹ (Allgemeines Diskriminierungsverbot).

Die funktionsübergreifende Aufgabe des Gerichtshofs besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Staatsparteien die Konvention und die Protokolle einhalten (Artikel 19); und die Staatsparteien werden ihrerseits dazu aufgefordert, die Rechte in der Konvention (und den Protokollen) "allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen" zuzusichern (Artikel 1). Zu diesem Zweck entscheidet der Gerichtshof über Beschwerden von jeder „natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe“, die behauptet, in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen anerkannten Rechte verletzt zu sein (Artikel 34). Diese spezielle Funktion (Entscheidung von Individualbeschwerden) bildet die Basis des Gerichtshofsystems. Dies war (und ist in vielerlei Hinsicht immer noch) das bemerkenswerteste Charakteristikum des Europäischen Gerichtshofs: Einzelpersonen können Regierungen vor ein internationales Gericht bringen und es wird ein rechtskräftiges Urteil gefällt.

Der Gerichtshof ist ebenfalls dazu befugt, zwischenstaatliche Beschwerden anzunehmen. Die europäischen Staaten haben sich bisher allerdings sehr dagegen gewehrt, sich gegenseitig auf europäischer Ebene vorladen zu lassen. Es gab bisher lediglich 23 zwischenstaatliche Beschwerden – bei den letzten beiden handelte es sich um anhängige Beschwerden von Georgien gegen Russland bezüglich der Verfolgung und Ausweisung von georgischen Staatsangehörigen aus Russland im Herbst 2006¹² und bezüglich des bewaffneten Konflikts zwischen beiden Staaten im August 2008¹³. Schließlich hat der Gerichtshof die Befugnis, Gutachten zu erstellen (Artikel 47). Bis dato hat der Gerichtshof allerdings erst zwei solcher Gutachten erstellt, wobei beide sich auf aktuelle Fragen bezüglich der Einreichung von Kandidatenlisten für die Wahl des Richters am Gerichtshof bezogen.¹⁴

4. Gerichtsverfahren

Eine Beschwerde einreichen

Eine Beschwerde beim Gerichtshof wird durch Ausfüllen des Beschwerdeformulars oder durch ein einfaches Schreiben an den Gerichtshof eingereicht. Eigentlich ist dies zu Beginn ein recht einfaches Verfahren, da ein Beschwerdeführer keinen Rechtsbeistand benötigt und die Beschwerde in jeder Sprache der Mitgliedstaaten eingereicht werden kann. Später im Verfahren ist es jedoch notwendig, eine der offiziellen Sprachen des Gerichtshofs – Englisch oder Französisch – zu benutzen.

Das erste Schreiben an den Gerichtshof sollte den Beschwerdeführer angeben, die relevanten Fakten des am Gerichtshof vorgetragenen Sachverhalts zusammenfassen, alle innerstaatlichen Verfahren aufzählen, die vom Beschwerdeführer eingeleitet wurden und die Artikel der Europäischen Konvention darlegen, die nach Ansicht des Beschwerdeführers verletzt wurden, unter Angabe von Gründen. Es gibt eine strenge zeitliche Begrenzung zur Einreichung einer Beschwerde: sie muss innerhalb von sechs Monaten nach der Endentscheidung im innerstaatlichen Verfahren eingereicht werden.

Es müssen keine Gerichtsgebühren bezahlt werden. Es gibt ein begrenztes Prozesskostenhilfesystem, das (angemessen) erhobene Gebühren bezahlt. Wenn die Beschwerde eines Beschwerdeführers erfolgreich ist, liegt es im Ermessen des Gerichtshofs, der Regierung aufzuerlegen, die dem Beschwerdeführer entstandenen Prozesskosten und -auslagen zu bezahlen.

In dringenden Situationen, in denen ein erhebliches Risiko grober Misshandlung besteht, kann der Gerichtshof „Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes“ (gemäß Art. 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs) anwenden und die Regierung dazu auffordern, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers zu verhindern, während die Beschwerde vor Gericht verhandelt wird. Vorläufige Rechtsschutzmaßnahmen werden normalerweise angewendet, wenn ein Beschwerdeführer vor der Auswei-

¹¹ Europäische Vertragsreihe Nr. 177 – in Kraft seit 1. April 2005.

¹² Siehe Georgien gegen Russland, Nr. 13255/07, Urteil vom 30.06.2009.

¹³ Siehe Pressemitteilung des Europäischen Gerichtshofs vom 10.10.2008.

¹⁴ Siehe Pressemitteilung des Europäischen Gerichtshofs vom 12. Februar 2008 und 22. Januar 2010.

sung in ein Land steht, in dem Folter- oder Todesgefahr besteht.¹⁵ Der Gerichtshof leitet die vorläufigen Rechtsschutzmaßnahmen jedoch auch in anderen Situationen ein, z. B. um die Gesundheit von politischen Gefangenen zu schützen.¹⁶

Die Prüfung der Zulässigkeit

Beschwerden, die eindeutig nicht mit den Zulässigkeitsvorschriften des Gerichtshofs übereinstimmen, werden entweder von einem einzigen (gemäß den unter Protokoll Nr. 14 eingeführten Änderungen) oder von einem Komitee mit drei Richtern als unzulässig erklärt. Alternativ kann eine Beschwerde an eine Kammer des Gerichtshofs mit sieben Richtern verwiesen werden. Wenn keine eindeutigen Gründe bestehen, um eine Beschwerde als unzulässig zu erklären, wird die Beschwerde der Regierung zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahme der Regierung wird daraufhin dem Beschwerdeführer übermittelt, der das Recht auf eine Gegendarstellung hat.

Die Kammer verabschiedet daraufhin ihre Entscheidung über die Zulässigkeit (inzwischen fast immer ohne mündliche Verhandlung). Eine der wichtigsten Zulässigkeitsvorschriften des Gerichtshofs besagt, dass ein Beschwerdeführer vor Einreichung einer Beschwerde beim Gerichtshof erst alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft haben muss. Beschwerden können nur über mutmaßliche Verletzungen eingereicht werden, die nach dem Inkrafttreten der Europäischen Konvention in dem jeweiligen Staat stattgefunden haben. Sollte eine Beschwerde unzulässig sein, besteht kein Recht auf Berufung. Entscheidungen über die Zulässigkeit und Begründetheit einer Beschwerde werden immer häufiger gleichzeitig getroffen, insbesondere, wenn sich die Beschwerde auf eine Angelegenheit bezieht, die dem Gerichtshof regelmäßig vorgetragen wird.

Der Weg zum Urteil

Wenn eine Beschwerde als zulässig erklärt wird, haben sowohl der Beschwerdeführer als auch die Regierung eine weitere Möglichkeit, schriftliche Erklärungen über die Begründetheit der Beschwerde zu übermitteln. Der Gerichtshof kann alle Informationen oder Beweise anfordern, die er als notwendig erachtet, und in besonderen Umständen kann er zudem eine Delegation von Richtern in das betroffene Land versenden, um Zeugen zu verhören (was in vielen Fällen in den 1990er-Jahren hinsichtlich der groben Menschenrechtsverletzungen in der Südosttürkei gegen die kurdische Minderheit durchgeführt wurde).

Ein lang bewährter Aspekt des Systems ist die Beteiligung Dritter, häufig von Nichtregierungsorganisationen und manchmal auch von anderen Regierungen, um den Gerichtshof z. B. über den erweiterten Kontext eines bestimmten Falls oder über vergleichbare internationale Menschenrechtsnormen zu informieren.

Wenn zwischen den Parteien ohne ein Urteil eine Einigung erzielt werden kann, vereinfacht der Gerichtshof die außergerichtliche Einigung von Beschwerden, was zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen für den Beschwerdeführer selbst (wie z. B. die Zahlung von Schadenersatz oder den Widerruf eines Beschlusses oder einer Bestimmung gegen den Beschwerdeführer) oder, in noch weitreichenderen Fällen, zu Gesetzes- oder Vorschriftenänderungen führen kann.

Inzwischen werden die meisten Urteile gefällt, ohne dass eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat. In Ausnahmefällen findet eine mündliche Verhandlung über die Begründetheit einer Beschwerde statt, in der aber nur kurze rechtliche Argumente gehört werden (die mündlichen Verhandlungen dauern nicht länger als zwei Stunden). Bei den Urteilen handelt es sich normalerweise um Feststellungsurteile, die detaillierte Gründe für die Feststellung von Verletzungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte angeben. Es

¹⁵ Siehe z. B. *Nyanzi v. GB*, Nr. 21878/06, Urteil vom 8. April 2008.

¹⁶ Siehe z. B. *Patane v. Italien*, Nr. 11488/85, Urteil vom 3. Dezember 1986; *Ilijkov v. Bulgarien*, Nr. 33977/96, Urteil vom 20. Oktober 1997; *Ghvaladze v. Georgien*, Nr. 42047/06, Urteil vom 11. September 2007; *Yakovenko v. Ukraine*, Nr. 15825/06, Urteil vom 25. Oktober 2007; *Aleksanyan v. Russland*, Nr. 46468/06, Urteil vom 24. Januar 2008; *Shtukatorov v. Russland*, Nr. 44009/05, Urteil vom 27. März 2008.

liegt im Ermessen des Gerichtshofs, erfolgreichen Beschwerdeführern möglichen Schadenersatz (Vermögensschäden und moralische Schäden) zu gewähren sowie Prozesskosten und -auslagen zu erstatten.

Die meisten Urteile werden von einer Kammer mit sieben Richtern gefällt. In seltenen Fällen werden Urteile bei schwerwiegenden Beschwerden von einer Großen Kammer mit 17 Richtern gefällt. Wenn die Kammer ein Urteil fällt, kann jede Partei in Ausnahmefällen beantragen, dass die Beschwerde an die Große Kammer zur nochmaligen Prüfung verwiesen wird. In der Praxis wird solchen Anträgen jedoch nur sehr selten stattgegeben.

Vollstreckung des Urteils

Das Ministerkomitee des Europarats ist für die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen verantwortlich (Artikel 46, Abs. 2). Normalerweise werden die Regierungen dazu aufgefordert, dem Ministerkomitee innerhalb von sechs Monaten nach dem Urteil über alle Maßnahmen zu berichten, die sie zur Durchführung ergriffen haben. Diese Verfahrensweise möchte sicherstellen, dass einerseits alle vom Gerichtshof auferlegten Schadenersatzleistungen gezahlt und andererseits alle anderen Maßnahmen zu Gunsten des Beschwerdeführers ergriffen wurden. Zweitens befasst sich das Ministerkomitee mit allgemeineren Maßnahmen, die dazu dienen, weitere ähnliche Verletzungen zu verhindern. Dazu können z. B. Gesetzes-, Verwaltungs- oder Vorschriftenänderungen gehören.

Der Rechts- und Menschenrechtsausschuss spielt in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Vollstreckung von Urteilen, insbesondere bezüglich problematischer Fälle und Urteile, die nach fünf Jahren noch nicht vollzogen wurden.¹⁷

5. Auswirkungen der Rechtssprechung des Gerichtshofs

Seit bereits 50 Jahren hat der Gerichtshof einen großen Einfluss auf den Schutz und die Entwicklung der Menschenrechte in Europa. Es wurden nicht nur Einzelpersonen verteidigt und entschädigt, sondern die Urteile des Gerichtshofs haben zudem zu weitreichenden Gesetzes-, Vorschriften- und Verfahrensänderungen im ganzen Kontinent geführt. Seine Kernprinzipien wurden in einer Vielzahl von Bereichen kontinuierlich umgesetzt: Jede Verletzung eines Konventionsrechts muss ausreichend im innerstaatlichen Gesetz vorgeschrieben und angemessen sein. In bestimmten Bereichen war der Ansatz des Gerichtshofs hierbei besonders strikt (z. B. bezüglich fairer Verhandlungen und der freien Meinungsäußerung).

Obwohl sein Gründungsvertrag, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte, in den 1940er-Jahren entwickelt und als „lebendes Dokument“ ausgelegt wurde, zeigte der Gerichtshof immer eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung seines Regelwerks vor dem sich ständig ändernden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund. Der Gerichtshof legt weiterhin nicht nur die Grenzen der Eingriffsmöglichkeiten der Staaten in das Konventionsrecht fest, sondern bestimmt zudem die positiven Maßnahmen ständig neu, die die Staaten zur Einhaltung der Konvention ergreifen müssen – in Bereichen wie z. B. Opferrecht¹⁸, öffentliche Dienste¹⁹, häusliche Gewalt²⁰, Menschenhandel²¹ und Umweltverschmutzung²². So kann der Staat immer häufiger zur Rechenschaft gezogen werden, selbst wenn der Anstifter der Menschenrechtsverletzungen eine Privatperson oder -organisation ist.

Seit den 1990er-Jahren konzentriert sich der Gerichtshof immer häufiger auf den wichtigen Aspekt der demokratischen Teilhabe, der sich aus den Urteilen hinsichtlich der Auflösung von politischen Parteien²³, den Be-

¹⁷ Das Komitee hat z. B. in Bezug auf Deutschland den Fall Görgülü gegen Deutschland, Nr. 74969/01, Urteil vom 26. Februar 2004 hervorgehoben.

¹⁸ Siehe z. B. M.C. v. Bulgarien, Nr. 39272/98, Urteil vom 4. Dezember 2003.

¹⁹ Siehe z. B. Siliadin v. Frankreich, Nr. 73316/01, Urteil vom 26. Juli 2005.

²⁰ Siehe z. B. Opuz gegen Türkei, Nr. 33401/02, Urteil vom 9. Juni 2009; Branko Tomasic und andere gegen Kroatien, Nr. 26598/06, Urteil vom 15. Januar 2009.

²¹ Siehe z. B. Rantsev gegen Zypern und Russland, Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010.

²² Siehe z. B. Fadeyeva v. Russland, Nr. 55723/00, Urteil vom 9. Juni 2005.

²³ Siehe z. B. Vereinigte Kommunistenpartei der Türkei und andere v. Türkei, Nr. 19392/92, Urteil vom 30. Januar 1998.

schränkungen für Minderheitsrechtsvereinigungen²⁴ und der Einschränkung und dem Verbot des Wahlrechts²⁵ für bestimmte Gruppen ergibt, wie z. B. Gefangene.²⁶

Der Gerichtshof stellte mehrere Verletzungen des Rechts auf Leben und des Folterverbots sowie unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen während der Konflikte in der Südosttürkei in den 1990er-Jahren sowie in Tschetschenien ein Jahrzehnt später fest und zog daraufhin die Anstifter der Menschenrechtsverletzungen in diesen Regionen zur Rechenschaft. In diesen Fällen und in einer Reihe von Urteilen in Bezug auf Nordirland hat der Gerichtshof eine umfangreiche Rechtsprechung über die vielfältigen Verpflichtungen von Staaten entwickelt, um Bedrohungen des Lebens entgegenzuwirken und schwerwiegende Vorfälle schnell und effektiv zu untersuchen.

Die Anwendung des Prinzips der Nichtdiskriminierung durch den Gerichtshof wird immer umfangreicher. In einem bahnbrechenden Urteil im Fall Opuz gegen die Türkei²⁷ entschied der Gerichtshof, dass die Anwendung von Gewalt eines Mannes gegen seine Frau und seine Mutter eine Diskriminierung gegen Frauen allgemein darstellt und damit Artikel 14 der Konvention (Nicht-Diskriminierung) sowie Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 (Verbot von Folter) verletzt. Im Jahr 2009 fällte der Gerichtshof zudem das erste Urteil in Bezugnahme auf Protokoll 12 zur Konvention, das ein allgemeines Verbot von Diskriminierung hinsichtlich der Nichtzulassung zur Bewerbung auf öffentliche Ämter in Bosnien-Herzegowina regelt.²⁸

Hat der Gerichtshof bezüglich der Verletzung von Menschenrechten in bestimmten Kreisen als Folge des angeblichen „Krieges gegen den Terrorismus“ klare Stellung bezogen? Im Februar 2008 hat die Große Kammer einen Antrag der Britischen Regierung auf die Ablehnung des absoluten Status des Folterverbots (Artikel 3) zurückgewiesen. In seinem Urteil Saadi v. Italien²⁹ hat der Gerichtshof erneut bestätigt, dass das Folterverbot absolut und für die Staaten verpflichtend ist, damit niemand ausgeliefert oder ausgewiesen werden kann, der dem Risiko unterworfen ist, in dem Aufnahmeland auf diese Art und Weise behandelt zu werden. Die Frage, ob man das Risiko der Misshandlung gegen die Gründe für die Ausweisung aufwiegen kann, wird weiterhin nicht gestellt. In weiteren Urteilen hat der Gerichtshof zudem befunden, dass im Falle verlässlicher Berichte über Folter oder andere Misshandlungsformen in einem bestimmten Staat, diplomatische Erklärungen des Staats darüber, dass keine Personen in Verletzung von Artikel 3 behandelt werden, in sich selbst keine ausreichenden Beweise sind³⁰, ohne dass z. B. objektive Untersuchungen ermöglicht werden.³¹ Der Fall A und andere gegen Großbritannien³² verhandelte die in Großbritannien nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA eingeführten Vollmachten zur Festnahme von ausländischen Mitbürgern, die verdächtigt wurden, „internationale Terroristen“ zu sein. Der Gerichtshof befand eine Verletzung der Konvention, da die Maßnahme nicht nachvollziehbar zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen unterscheidet. In letzter Zeit hat der Gerichtshof viel Flexibilität bezüglich der Entschädigungsleistungen gezeigt, die er zu zahlen bereit ist – indem er über die Ausstellung eines Feststellungsurteils hinausgeht und weitere Maßnahmen vorschreibt, die eine Regierung ergreifen muss, z. B. um die Freilassung einer widerrechtlich inhaftierten Person sicherzustellen.³³ Seine Position als „Eingreifer“ wird auch durch die Druckmittel deutlich, die er Staaten auferlegt, um Gesetzesänderungen als Folge seiner Urteile zu erreichen.³⁴

²⁴ Siehe z. B. Stankov und die Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden v. Bulgarien, Nr. 29221/95 & 29225/95, Urteil vom 2. Oktober 2001.

²⁵ Siehe z. B. Podkolzina gegen Lettland, Nr. 46726/99, Urteil vom 9. April 2002; Sejdic und Finci gegen Bosnien-Herzegowina, Nr. 27996/06 & 34836/06, Urteil vom 22. Dezember 2009; Namat Aliyev gegen Aserbeidschan, Nr. 18705/06, Urteil vom 8. April 2010.

²⁶ Siehe z. B. Hirst v. GB (Nr. 2), Nr. 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005.

²⁷ Siehe Fussnote 17.

²⁸ Sejdic und Finci gegen Bosnien-Herzegowina, siehe Fußnote 22.

²⁹ Nr. 37201/06, Urteil vom 28. Februar 2008.

³⁰ Sowie Saadi, siehe auch: Chahal v. GB, Nr. 22414/93, Urteil vom 15. November 1996; Ismoilov und andere v. Russland, Nr. 2947/06, Urteil vom 24. April 2008.

³¹ Ryabikin v. Russland, Nr. 8320/04, Urteil vom 19. Juni 2008.

³² Nr. 3455/05, Urteil vom 19. Februar 2009.

³³ Siehe: Assanidze v. Georgien, Nr. 71403/01, Urteil vom 8. April 2004 und Ilaşcu und andere v. Moldawien und Russland, Nr. 48787/99, Urteil vom 8. Juli 2004.

³⁴ Siehe z. B. L gegen Litauen, Nr. 27527/03, Urteil vom 11. September 2007 und Hasan & Eylem Zengin gegen die Türkei, Nr. 1448/04, Urteil vom 9. Oktober 2007; Manole und andere gegen Moldawien, Nr. 13936/06, Urteil vom 17. September 2009.

6. Aktuelle und zukünftige institutionelle Herausforderungen

Zweifelloos ist die größte Herausforderung für den Gerichtshof die Weiterentwicklung seiner institutionellen Strukturen aufgrund des erheblichen Bearbeitungsrückstandes von Beschwerden, während die Autorität und Stellung des Gerichtshofs als höchste Instanz bei Menschenrechtsverletzungen in Europa gewahrt bleiben muss. Seit den 1990er-Jahren ist die Anzahl der beim Gerichtshof eingereichten Beschwerden unaufhaltsam gestiegen. Zum 31. März 2010 gab es vor dem Gerichtshof 124.650 anhängende Beschwerden.³⁵ Auch der Output des Gerichtshofs ist enorm gestiegen: 2009 zum Beispiel fällte der Gerichtshof 625 Urteile und traf 33.065 Entscheidungen über die Zulässigkeit (oder Unzulässigkeit). Diese Zahlen können mit den eingehenden Beschwerden jedoch nicht Schritt halten, wodurch der Bearbeitungsrückstand immer größer wird.

Zwei wichtige Punkte sollten über die Art der Beschwerden gesagt werden. Erstens sind viele der beim Gerichtshof eingereichten Beschwerden ungerechtfertigt. Zweitens sind ein Großteil der Fälle, die angenommen wurden und zur Begründetheitsphase übergegangen sind, „Klonfälle“, was bedeutet, dass sie ein Thema betreffen, dass bereits wiederholt vom Gerichtshof behandelt wurde. Daher führen „systemische“ Probleme in bestimmten Staaten (wie z. B. das chronische Versäumen innerstaatlicher Gerichte, Fälle in einem angemessenen Zeitraum zu entscheiden) zu Hunderten oder sogar Tausenden gleicher Fälle, die den Terminkalender des Europäischen Gerichtshofs überfüllen. Das Unvermögen einiger Staaten des Europarats, diese chronischen Probleme zu lösen, führte zu zahlreichen Beschwerden, die mehrere Jahre bis zur Entscheidung benötigten. Dies bedeutet, dass Gerechtigkeit für alle Beschwerdeführer am Europäischen Gerichtshof verzögert wird und dass der Gerichtshof praktisch nicht dazu in der Lage ist, den wichtigsten Angelegenheiten den Vorzug zu geben.

Was also tun? 2004 hat das Ministerkomitee des Europarats – durch Protokoll Nr. 14 – eine Reihe von Änderungen verabschiedet, die die Bearbeitung von Beschwerden vereinfachen und beschleunigen sollen. Damit das Protokoll jedoch in Kraft treten konnte, musste es von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Dies wurde viele Jahre von einem Staat abgelehnt – Russland. Doch Russland ratifizierte Protokoll Nr. 14 schließlich im Februar 2010, sodass es im Juni 2010 in Kraft treten wird. Dadurch werden z. B. Einzelurteile zur Entscheidung über unzulässige Fälle herangezogen und ein Komitee von drei Richtern kann über die Zulässigkeit und Begründetheit von Wiederholungsfällen entscheiden. Der strittigste Punkt ist die strengere Zulassungsbeschränkung zum Gerichtshof: ein Fall, in dem ein Beschwerdeführer "keine schwerwiegenden Nachteile erfahren hat" wird als unzulässig erklärt.³⁶ In der Zwischenzeit wurde deutlich, dass Protokoll Nr. 14 allein die Bearbeitungsprobleme des Gerichtshofs nicht lösen kann, weshalb derzeit weitere Reformen in Betracht gezogen werden.³⁷

Im Februar 2010 hielten die Schweizer Behörden (die den Vorsitz des Ministerkomitees führen) eine Konferenz auf Ministeriumsebene über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofes ab, bei der eine gemeinsame Erklärung verabschiedet wurde, die eine politische Unterstützung des Gerichtshofes und ein Rahmenkonzept zu seiner Entwicklung bis zum Jahr 2019 beinhaltet.³⁸ Weiterhin ebnet der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon der Europäischen Union den Weg, der Europäischen Konvention für Menschenrechte zuzustimmen.

Eine weitere große Herausforderung für den Gerichtshof liegt in der schnellen und effektiven Durchführung von Urteilen. Meistens setzen die Staaten die Urteile um: Schadenersatzleistungen werden gezahlt und besondere Maßnahmen ergriffen, um Einzelpersonen zu entschädigen. Wenn Staaten jedoch politisch nicht dazu bereit sind, ein Problem zu lösen (wie es bei den entsetzlichen Menschenrechtsverletzungen in Tschetsche-

³⁵ Die größte Anzahl an Klagen bezogen sich auf: Russland (34.550), Türkei (14.200), Rumänien (10.550), Ukraine (10.200), Polen (3.700), Italien (7.950), Slowenien (5.500), Frankreich (4.150), Deutschland (3.500) und die Tschechische Republik (3.100). Siehe: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/99F89D38-902E-4725-9D3D-4A8BB74A7401/0/Pending_applications_chart.pdf.

³⁶ Artikel 12 von Protokoll Nr. 14, ergänzender Artikel 35, Abs. 3 der Konvention.

³⁷ Siehe The Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM(2006)203, 15. November 2006.

³⁸ Erklärung von Interlaken, "High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights", 19. Februar 2010; abrufbar unter: www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

nien zurzeit der Fall ist) oder nicht in der Lage sind, effektiv auf ein umfassendes systemisches Problem zu reagieren, bleibt die Durchführung weiterhin problematisch. In solchen Situationen scheinen die Europaratmitglieder, die durch das Ministerkomitee handeln (das laut Konvention für die Überwachung der Durchführung von Urteilen verantwortlich ist), nicht bereit zu sein, genügend Druck auf aufsässige Staaten auszuüben. Ein solches System, das von „Gruppenzwang“ abhängig ist, ist erfahrungsgemäß nicht sehr wirkungsvoll: Die Staaten versäumen es, ihrer Verpflichtung nachzukommen, für die kollektive Durchführung von Menschenrechten auf dem europäischen Kontinent zu sorgen. Der Europäische Gerichtshof muss daher immer wieder versuchen, einen ganzheitlicheren Ansatz für die Durchführung umzusetzen, z. B. durch die Miteinbeziehung seiner neueren Institutionen, wie der Venedig-Kommission oder dem Beauftragten für Menschenrechte, sowie durch effektive Außenbeziehungen, insbesondere durch Partnerschaften mit der EU. Diese Organe müssen eng zusammenarbeiten, um eine größere Einhaltung der Konvention auf nationaler Ebene zu erreichen. Die Rolle von nationalen Parlamenten bei der Sicherstellung der Einhaltung der Konvention wird zudem immer wichtiger, sowohl bei der Prüfung von Gesetzesentwürfen als auch bei der Überwachung der Durchführung von Urteilen des Europarats.³⁹

Das Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 in diesem Jahr bildet ein neues Druckmittel – wenn ein Staat sich weigert, ein Urteil des Gerichtshofs anzuerkennen, kann das Ministerkomitee den Fall zurück an den Gerichtshof verweisen. Dies könnte eine wichtige Entwicklung bedeuten. Trotzdem muss abgewartet werden, inwiefern der erforderliche gemeinsame politische Wille diesen neuen Mechanismus auch nutzt.

Eine bemerkenswerte Entwicklung diesbezüglich ist die Verabschiedung einer Reihe von „Piloturteilen“, in denen der Gerichtshof ein zu Grunde liegendes, systemisches Problem identifiziert hat und die Staaten dazu aufruft, Schadenersatzleistungen für Einzelpersonen zu zahlen und das Problem allgemein zu lösen.⁴⁰ Wenn diese Urteile erfolgreich sind, können sie auf nationaler Ebene zu schnelleren Lösungen führen und beim Gerichtshof eingereichte Wiederholungsfälle verhindern. Die ersten Anzeichen sind positiv: Die Folge des ersten Falls *Broniowski v. Polen* im Jahr 2004 (bezüglich des Versäumens, Entschädigungen für Land- und Gebäudeverluste nach dem Zweiten Weltkrieg zu zahlen) war die schnelle Verabschiedung eines innerstaatlichen Gesetzes (im Jahr 2005), das scheinbar sehr effektiv umgesetzt wird.⁴¹ 2009 wurden Piloturteile vom Gerichtshof insbesondere bezüglich des vorherrschenden Problems gefällt, dass Gerichtsurteile in Russland, der Ukraine und Moldawien nicht umgesetzt werden.⁴² Es ist jedoch noch zu früh, um die Bedeutung solcher Piloturteile zu beurteilen. Es herrscht immer noch viel Unsicherheit darüber, wann das Verfahren angewendet werden soll, und es bestehen Zweifel wegen möglicher Gegenreaktionen von Staaten, die sich in ihrer Souveränität bedroht fühlen.⁴³

Die Autorität des Gerichtshofs wird bis zu einem gewissen Maß immer noch von Bedenken bezüglich des Ernennungsprozesses seiner Richter untergraben. Das Problem ist, dass nicht alle Staaten geeignete und erfahrene Kandidaten zur Verfügung stellen oder die Gleichberechtigung von Mann und Frau sicherstellen. Dies passiert allerdings in den seltensten Fällen und der Ernennungsprozess wird immer rigoroser von der Parlamentarischen Versammlung⁴⁴ durchgeführt, die – falls notwendig – die Kandidatenliste aus einem Staat ablehnt und eine neue Liste anfordert.⁴⁵ Dieser Zustand wird durch die geplante zukünftige Ernennung von Richtern für

³⁹ Siehe zum Beispiel in GB die Arbeiten des Gemeinsamen Ausschuss für Menschenrechte:

www.parliament.uk/parliamentary_committees/joint_committee_on_human_rights.cfm.

⁴⁰ Siehe *Broniowski gegen Polen* (2004), Nr. 31443/96, 22.06.04; *Hutten-Czapska gegen Polen* (2006), Nr. 35014/97, 19.06.06; *Burdov gegen Russland* (Nr. 2) (2009), Nr. 33509/04, 15.01.09; *Olaru und andere gegen Moldawien* (2009), Nr. 476/07, 22539/05, 17911/08 und 13136/07, 28.07.09; *Yuriy Nikolayevich Ivanov gegen Ukraine* (2009) Nr. 40450/04, 15.10.09 und *Suljagić gegen Bosnien-Herzegowina* (2009). Nr. 27912/02, 03.11.2009.

⁴¹ Siehe *Wolkenborg und andere gegen Polen*, Nr. 50003/99, entschieden am. 4. Dezember 2007 & *Witkowska-Tobola v. Polen*, Nr. 11208/02, entschieden am 4. Dezember 2007.

⁴² Siehe die in Fußnote 37 genannten Fälle.

⁴³ Siehe weiterhin: P. Leach, H. Hardman, S. Stephenson & B. Blitz, *Responding to Systemic Human Rights Violations – An analysis of pilot judgments of the European Court of Human Rights and their impact at national level*, Intersentia 2010.

⁴⁴ Durch seinen Unterausschuss bei der Wahl von Richtern zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte; siehe z. B. folgende Informationen: *Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights*, AS/Jur/Cdh (2008)05, 5. Mai 2008.

⁴⁵ Dies kam in der letzten Zeit bei Listen aus Aserbaidshan (zwei Mal), Bulgarien, Zypern, Luxemburg, Moldawien, San Marino und der Türkei vor.

einen einmaligen Neunjahreszeitraum gemäß Protokoll Nr. 14⁴⁶ verbessert, doch eine aufmerksame Überwachung seitens der Parlamentarischen Versammlung und der Zivilbevölkerung ist diesbezüglich immer noch erforderlich.

7. Links, weitere Referenzen und Kontaktdaten

Nachstehend die Kontaktdaten des Gerichtshofs:

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
Europarat
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: 0033 (0)3 8841-2018
Fax: 0033 (0)3 8841-2730
Website: www.echr.coe.int

Folgende Inhalte befinden sich auf der Website des Gerichtshofs:

- Text der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte;
- Protokoll Nr. 14 zur Europäischen Konvention für Menschenrechte;
- die Verfahrensordnung des Gerichtshofs;
- die Verfahrensanordnungen des Gerichtshofs;
- das Beschwerdeformular des Gerichtshofs;
- die Verfahrensvollmacht (welche die Identität des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers bestätigt);
- alle Entscheidungen und Urteile des Gerichtshofs sind auf der HUDOC-Website des Gerichtshofs zugänglich;
- Webcasts der Mündlichen Verhandlungen;
- Informationen über die Vollstreckung von Urteilen auf der Website des Europarats.

Weitere nützliche Websites:

- Generaldirektorat für Menschenrechte und Rechtssachen, Europarat (www.coe.int/t/dghl)
- Rechts- und Menschenrechtsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/Annuaire_03W_Committees.asp?ComID=5)

⁴⁶ Artikel 13 von Protokoll Nr. 14 (zurzeit werden Richter für eine verlängerbare Amtsperiode von sechs Jahren gewählt).

Kapitel 18

Menschenrechtsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Dr. Michael Krennerich

1. Einführung in den Menschenrechtsschutz der OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist mit 56 Mitgliedstaaten die weltweit größte regionale Organisation für Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Sie ist eine tragende Säule europäischer Sicherheitsarchitektur und übernimmt wichtige Aufgaben des Menschenrechtsschutzes in der Region. Sie umfasst alle Staaten Europas und der ehemaligen Sowjetunion sowie die beiden transatlantischen Partner USA und Kanada.

Die OSZE ging am 1. Januar 1995 aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervor, die bereits 1975 auf Grundlage der Schlussakte von Helsinki ins Leben gerufen worden war. Mit der Schlussakte wurde inmitten des Kalten Krieges ein multilaterales Forum zwischen den damaligen Militärblöcken in Ost und West geschaffen. Darin verpflichteten sich ursprünglich 35 Staaten auf politische Grundsätze für den Umgang untereinander und gegenüber ihren Bürgern und bekannten sich zu einem umfassenden Sicherheitsverständnis, das neben den politisch-militärischen Aspekten auch die ökonomische und ökologische Zusammenarbeit sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten umfasste. Diese drei Dimensionen bestimmten fortan den Aufgabenbereich der KSZE/OSZE.

Der Menschenrechtsschutz der OSZE ist somit bereits in der Schlussakte von Helsinki verankert. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich im Rahmen eines Prinzipienkatalogs auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (7. Prinzip im 1. Kapitel) und regelten (im dritten "Korb" der Akte) die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen. Im Gegenzug zur Anerkennung bestehender Grenzen und des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten machte der damalige „Ostblock“ Zugeständnisse im Bereich der Menschenrechte, die eine Eigendynamik entfalteten: In den kommunistischen Ländern entstanden etliche Bürgerrechtsbewegungen, die sich auf die Akte von Helsinki beriefen.

Vor dem Hintergrund der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa ab Ende der 1980er-Jahre gewann die Förderung von Demokratie und Menschenrechten erheblich an Bedeutung. Ausdruck dieser Zeitenwende war die Charta von Paris für ein neues Europa (1990). Sie erklärte die Spaltung Europas für überwunden und läutete eine „neue Ära von Demokratie, Frieden und Einheit“ ein, in welcher der Schutz und die Förderung der Menschen als eine vornehmliche Aufgabe der Regierungen ausgewiesen wurden.

Für die Menschenrechte besonders bedeutsam war bereits das Abschlussdokument (1989) der (dritten) Folgekonferenz in Wien, da es das Konzept der „Menschlichen Dimension“ einführte. Dieses umfasst die Verpflichtungen, die sich aus den KSZE/OSZE-Dokumenten bezüglich der Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, der menschlichen Kontakte und anderer humanitärer Fragen ergeben. Zur Umsetzung der Menschlichen Dimension wurde der fortan häufig genutzte Wiener Konsultationsmechanismus geschaffen, der es den Teilnehmerstaaten auf bilateraler und multilateraler Ebene erlaubte, Informationen über die Menschenrechtslage in einem anderen Staat einzuholen.

Es folgten drei weitere Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension (Paris 1989, Kopenhagen 1990, Moskau 1991), bei denen der Menschenrechtsschutz vertieft und ausgebaut wurde. Das wichtige Kopenhagener Abschlussdokument stellte ein klares und konkretes Bekenntnis zu Rechtsstaat und Demokratie sowie zu Menschen-, Bürger- und Minderheitenrechten dar – und stärkte entsprechende Beobachtungsmechanismen, u. a. bei Wahlen und Gerichtsverfahren. Ein Jahr später wurde in Moskau die Menschliche Dimension als internationales Anliegen anerkannt und diesbezüglich das Prinzip der Nichteinmischung aufgegeben. Der so genannte Moskauer Mechanismus erweiterte die entsprechenden Kontrollmechanismen. Fortan war es möglich, eine Expertenmission im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat oder – auf Forderung einer Mindestzahl von Teilnehmerstaaten – eine Berichterstatter-Mission gegen den Willen des betroffenen Staates zu entsenden. Der

Moskauer Mechanismus wurde Anfang der 1990er-Jahre in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, Estland, Moldawien und Serbien-Montenegro sowie 2002 in Turkmenistan eingeleitet.

Im Rahmen der in den 1990er-Jahren vorangeschrittenen Institutionalisierung der KSZE/OSZE entwickelten sich zudem weitere, flexible Institutionen und Instrumente des Menschenrechtsschutzes, die auf entsprechenden Gipfel- und Ministerratstreffen geschaffen und gestärkt wurden (siehe unten). Auch erweiterten sich kontinuierlich die Themenfelder und Arbeitsgebiete der Menschlichen Dimension. Gegenwärtige Schwerpunkte sind: die Förderung der Demokratie und demokratischer Wahlen, der Kampf gegen Menschenhandel, die Gleichberechtigung der Geschlechter, Bildungsprogramme im Rahmen von Konfliktprävention und in Post-Konflikt-Situationen, Toleranz und Nicht-Diskriminierung, Pressefreiheit sowie allgemein Menschen- und Minderheitenrechte. Die Menschliche Dimension – und hier insbesondere der Bereich der Wahlbeobachtung – wurde zum wichtigsten, international am stärksten profilierten Arbeitsbereich der OSZE.

An der wachsenden Bedeutung der Menschlichen Dimension entfachte sich aber auch Kritik, vor allem seitens der russischen Regierung. Deren Unterstützung der OSZE ließ im Laufe der 1990er-Jahre merklich nach, als deutlich wurde, dass sich die OSZE nicht zu einem Gegengewicht zur NATO ausbauen ließ und gleichzeitig die Vormachtstellung und Interessen Russlands in Osteuropa und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion durch den von der OSZE unterstützten politischen Wandel bedroht wurden. Gemeinsam mit anderen GUS-Staaten kritisiert Russland seit einigen Jahren die vermeintliche einseitige Ausrichtung der OSZE auf die Menschliche Dimension (auf Kosten der militärischen und wirtschaftlichen Dimensionen) und den Schwerpunkt der Feldmissionen auf den Balkan und das Gebiet der früheren Sowjetunion. Gravierende Meinungsunterschiede machen sich gerade an der Beobachtung von Menschenrechts- und Wahlstandards fest, die – ganz entgegen dem Geist des Moskauer Abkommens von 1991 – teilweise wieder als Einmischungen in innere Angelegenheiten angesehen werden. Die Meinungsunterschiede blockierten zeitweise den am Konsensprinzip ausgerichteten Entscheidungsprozess in der OSZE.

Die OSZE-Standards sind nur politisch, nicht aber rechtlich bindend. Die OSZE kann keine Sanktionen verhängen, sondern ist und bleibt vor allem ein Forum des politischen Dialogs. Darin liegt sowohl ihre Schwäche als auch ihre Stärke. Mit Kasachstan übernahm 2010 erstmals ein post-sowjetisches, asiatisches und mehrheitlich muslimisches Land den einjährigen Vorsitz der OSZE. Es hat Afghanistan als prominentes Thema auf die Agenda gehoben.

2. Organe und Institutionen der OSZE

Übergeordnete Organe und Institutionen der OSZE sind:

- die Folgekonferenzen oder Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die bisher in Helsinki 1975, Paris 1990, Helsinki 1992, Budapest 1994, Lissabon 1996 und zuletzt in Istanbul 1999 stattfanden und so wichtige Dokumente, wie die Schlussakte von Helsinki (1975) und die Charta von Paris für ein neues Europa (1990) hervorbrachten;
- der Ministerrat (bis 1994: Rat der Außenminister), in dem sich seit 1991 die Außenminister der Teilnehmerstaaten jährlich für zwei Tage an jeweils wechselnden Orten treffen, um den politischen Kurs der KSZE/OSZE vorzugeben und über institutionelle Verbesserungen zu entscheiden; das Treffen im Dezember 2009 fand in Athen statt;
- der Ständige Rat, bestehend aus den Ständigen Vertreterinnen und Vertretern der Teilnehmerstaaten in Wien, kommt wöchentlich zusammen und ist das ständige Entscheidungsgremium der OSZE; der Vorsitz, dem wichtige Konsultations- und Koordinationsaufgaben obliegen, wechselt jährlich (2010: Kasachstan, 2011: Litauen);
- das Forum für Sicherheitsfragen, das wöchentlich in Wien tagt und über eigene Beschlusskompetenzen in politisch-militärischen Fragen verfügt;
- das Wirtschafts- und Umweltforum, auf dem sich einmal pro Jahr hochrangige Vertreter der OSZE-Staaten treffen, um über die Stärkung der Marktwirtschaft und der Umwelt innerhalb der OSZE zu beraten;

- die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die auf dem Pariser Gipfel 1990 ins Leben gerufen wurde, um die nationalen Parlamente in die Arbeit der OSZE stärker einzubeziehen; die Versammlung setzt sich aus 320 Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Parlamente zusammen.

Die Tagesgeschäfte der OSZE werden, in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rates, von dem OSZE-Sekretariat in Wien bewältigt. Ihm steht ein Generalsekretär vor. Seit Juni 2005 bekleidet der französische Diplomat Marc Perrin de Brichambourt dieses Amt.

Das Sekretariat ist die zentrale Anlaufstelle der OSZE. Es ist in Wien ansässig und verfügt über eine Außenstelle in Prag. Über das Sekretariat (und die OSZE-Homepage) sind öffentliche Dokumente der OSZE zugänglich. Dort können sich auch NGOs über Aktivitäten der OSZE und den Zugang zu öffentlichen Sitzungen und Veranstaltungen informieren.

Sekretariat der OSZE

Wallnerstr. 6

A-1010 Wien

Tel.: 0043 (0)1 51436-6000

Fax: 0043 (0)1 51436-6996

E-Mail: info@osce.org

Website: www.osce.org

Neben den genannten Organen verfügt die OSZE über etliche Institutionen, die sich ausdrücklich den Menschenrechten widmen: Hierzu zählen das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Hochkommissar für Nationale Minderheiten, der Beauftragte für die Freiheit der Medien, die Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie die zahlreichen Feldmissionen, die jeweils einem Konflikt gewidmet sind und verschiedene Bereiche der Menschlichen Dimension einschließen.

Außerdem verfügt die Parlamentarische Versammlung der OSZE über einen Allgemeinen Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen sowie über eigene Sonderberichterstatterinnen und -berichterstatter auch zu menschenrechtlichen Themen, etwa zu Menschenhandel und Gender-Fragen.

3. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (engl.: Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) ist die wichtigste Institution für die Umsetzung der Menschlichen Dimension der OSZE. Es soll die Mitgliedstaaten darin unterstützen, „die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, sich an den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu halten, die Prinzipien der Demokratie zu fördern und in dieser Hinsicht demokratische Institutionen aufzubauen, zu stärken und zu schützen, und Toleranz in der gesamten Gesellschaft zu fördern“.

Das Büro hat seinen Sitz in Warschau und wird seit Juli 2008 von Janez Lenarcic aus Slowenien geleitet; seine Vorgänger waren: Christian Strohal (Österreich, 2003-2008), Gérard Stoudmann (Schweiz, 1997-2003), Andrey Glover (Großbritannien, 1994-1997) und Luchino Cortese (Italien, 1991-1994). ODIHR verfügt über folgende Abteilungen und Arbeitsschwerpunkte:

- Die Abteilung für Demokratisierung (Democratization Department) hat verschiedene Programme zur Förderung demokratischen Regierens aufgelegt und setzt sich für Bewegungsfreiheit und die Rechte von Migranten und Migrantinnen ein. Mittels technischer Hilfe fördert sie zudem die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen und Gesetzesreformen in OECD-Staaten und unterhält eine frei verfügbare Datenbank nationaler und internationaler Gesetzgebung zu menschenrechtlich relevanten Themen (www.legislationline.org).
- Die Abteilung für Menschenrechte (Human Rights Department) führt vielfältige Aktivitäten zu einer Palette an Menschenrechtsthemen durch (u. a. Menschenhandel, Menschenrechte und Terrorismusbe-

kämpfung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Beobachtung von Gerichtsverfahren, Todesstrafe) und bemüht sich u. a. mittels Trainings- und Bildungsangeboten um ein besseres Monitoring der Menschenrechte in der Region.

- Die Abteilung für Wahlen (Elections Department) führt im großen Stil Wahlbeobachtungsmissionen durch, leistet technische Hilfe bei der Erarbeitung bzw. Reform wahlrelevanter Gesetze und unterstützt nationale Wahlbeobachtergruppen. Vor allem die Wahlbeobachtung hat sich zu einem wichtigen, öffentlich sichtbaren Bereich der OSCE/ODIHR-Tätigkeiten entwickelt.
- Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti wurde 1994 eingerichtet. Sie fördert die Integration und die Rechte von Roma und Sinti, berät die Regierungen bei der Erarbeitung entsprechender Politiken und betreibt Krisenprävention und Konfliktmanagement.
- Das Programm für Toleranz und Nicht-Diskriminierung kam 2004 hinzu und unternimmt vielfältige Aktivitäten, um die Bereitschaft und Fähigkeit von Regierungen und der Zivilgesellschaft zu stärken, Hass und Intoleranz entgegenzutreten.

Das Büro organisiert zudem eine Reihe wichtiger Veranstaltungen:

- bei dem jährlichen, 10-tägigen Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension (Human Dimension Implementation Meeting) wird die Umsetzung der entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zur Menschlichen Dimension in ihrer gesamten Bandbreite überprüft;
- weiterhin finden pro Jahr drei Ergänzende Treffen zur Menschlichen Dimension (Supplementary Human Dimension Meetings) mit einer Dauer von normalerweise anderthalb Tagen statt, die sich ausgesuchten Menschenrechtsproblemen widmen; Themen der Veranstaltungen von 2009 (allesamt in Wien) waren: Hate Crimes; Religions- und Glaubensfreiheit; Gender Equality;
- zusätzlich gibt es jeden Frühling ein Seminar zur Menschlichen Dimension (Human Dimension Seminar) zu einem spezifischen Thema (im Mai 2009 widmete es sich dem Thema Stärkung der Rechtsstaatlichkeit).

Die Teilnahme an den Veranstaltungen steht für gewöhnlich auch NGOs offen. Bei dem Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension im September/Oktober 2009 nahmen – neben Vertreterinnen und Vertretern von Regierungen, internationalen Organisationen und der OSZE – 496 Vertreterinnen und Vertreter von 383 NGOs aus 47 Staaten teil (bei einer Gesamtteilnehmerzahl von 1087 Personen). Auf der ODIHR-Homepage findet sich ein entsprechender Konferenz-Registrierungsservice (<http://meetings.odihr.pl>).

ODIHR veröffentlicht zudem nützliche Handbücher, Berichte und Materialien zu verschiedenen Themen der Menschlichen Dimension, die sich im Büro in Warschau bestellen oder direkt im Internet herunterladen lassen. Darunter befinden sich auch zwei Zusammenstellungen entsprechender OSZE-Verpflichtungen:

- OSCE Office Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): OSCE Human Dimension Commitments. Vol. 1: Thematic Compilation, 2nd Edition, Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005.
- OSCE Office Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): OSCE Human Dimension Commitments. Vol. 2: Chronological Compilation, 2nd Edition, Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005.

Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR)

Aleje Ujazdowskie 19

PI-00-557 Warschau

Tel.: 0048 (0)22 52006-00

Fax: 0048 (0)22 52006-05

E-Mail: office@odihr.pl

Website: www.osce.org/odihr

4. Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten

Ethnische Konflikte gehören zu den Hauptursachen für Gewalt in Europa. Aus diesem Grund beschloss die damalige KSZE 1992, das Amt eines Hochkommissars für Nationale Minderheiten zu schaffen. Dieser hat die Aufgabe, ethnische Spannungen aufzuzeigen, die den Frieden und die Stabilität bedrohen, und sich um eine möglichst rasche Entspannung der Lage zu bemühen. Der Hochkommissar mit Sitz in Den Haag ist ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt – und kein Instrument der „Menschlichen Dimension“. Er tritt nicht in allen Minderheitenangelegenheiten in Erscheinung, sondern nur dann, wenn Auswirkungen auf die Sicherheit zu befürchten sind. Ausdrücklich ausgenommen von dem Mandat sind Einzelfälle, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, und Fragen nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit organisiertem Terrorismus.

Das Einschreiten des Hochkommissars bedarf keiner Genehmigung durch die OSZE-Entscheidungsgremien oder den betreffenden Staat. Er agiert unabhängig und ist ermächtigt, Vor-Ort-Missionen durchzuführen, vorbeugende, meist vertrauliche Diplomatie zu betreiben und den Dialog zu fördern. Er unterbreitet Regierungen Empfehlungen und erstattet dem Ständigen Rat regelmäßig Bericht. Der Hochkommissar kann Informationen von NGOs sammeln und ist angehalten, sich bei Vor-Ort-Besuchen mit NGOs in Verbindung zu setzen. Bisherige Amtsinhaber: Max van der Stoep (Niederlande, 1993-2001), Rolf Ekeus (Schweden, 2001-2007) sowie Knut Vollebaek (Norwegen, seit 2007).

Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

Prinsessegracht 22

2514 AP – The Hague

Netherlands

Tel.: 0031 (0)70 3125500

Fax: 0031 (0)70 3635910

E-Mail: hcnm@hcnm.org

Website: www.osce.org/hcnm

5. Der Beauftragte für die Freiheit der Medien

Seit 1997 gibt es einen Beauftragten für Medienfreiheit. Bis 2004 bekleidete das Amt der ehemalige Bundestagsabgeordnete Freimund Duwe. Sein Nachfolger ist der Ungar Miklós Haraszti. Der Beauftragte hat die Aufgabe, die Medienentwicklung in den OSZE-Staaten zu beobachten, Verletzungen der Ausdrucks- und Medienfreiheit frühzeitig aufzugreifen und, in enger Absprache mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rats, die Medienfreiheit zu verteidigen und zu fördern, indem er beispielsweise mit den Beteiligten Gespräche führt, Empfehlungen ausspricht und Regierungen bei der Erstellung moderner Mediengesetze berät. Der Beauftragte sammelt Informationen über die Lage der Medien von allen vertrauenswürdigen Quellen, einschließlich von NGOs. Diese können dem Beauftragten entsprechende Informationen, Anregungen und Kommentare zusenden.

OSZE-Bbeauftragter für die Freiheit der Medien

Wallnerstr. 6

A-1010 Wien

Tel.: 0043 (0)1 51436-6800

Fax: 0043 (0)1 51436-6802

E-Mail: pm-fom@osce.org

Website: www.osce.org/fom

6. Die Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels

Der Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit, Zwangsehen, Kinder- oder Organhandel ist ein schwerwiegendes und komplexes Menschenrechtsproblem, das so gut wie alle OSZE-Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Zielländer betrifft. Aus diesem Grund hat der OSZE-Ministerrat 2003 einen Aktionsplan

zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgelegt und entsprechende Institutionen geschaffen: Seit Mai 2004 verfügt die OSZE über eine Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels. Von 2004 bis 2006 bekleidete Helga Konrad aus Österreich dieses Amt, ihr folgten Eva Biaudet aus Finnland (2006-2009) und Maria Grazi Giammarinaro aus Italien (seit 2010). Die Sonderbeauftragte hat die Aufgabe, die Staaten bei der Umsetzung der Empfehlungen des Aktionsplanes beratend zu unterstützen, entsprechende OSZE-Aktivitäten zu koordinieren, die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen und dem Kampf gegen den Menschenhandel ein öffentliches und politisches Profil zu verleihen. Das Büro beim OSZE-Sekretariat angesiedelt.

Officer of the Special Representative and
Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings
Wallnerstr. 6
A-1010 Wien
Tel.: 0043 (0)1 51436-6256/-6257
Fax: 0043 (0)1 51436-6299
E-Mail: info-cthb@osce.org
Website: www.osce.org/cthb

7. Feldmissionen

Die derzeit 18 Langzeitmissionen der OSZE (Stand: März 2010) sind ein Kernelement des Krisen- und Konfliktmanagements der OSZE und leisten einen wichtigen, praktischen Beitrag für den Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte in den Konflikt- und Transformationsgesellschaften Südosteuropas, Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens. Obwohl die konkreten Mandate und Aufgaben sich unterschiedlich darstellen, zielen sie alle darauf ab, die Menschen- und Minderheitenrechte sowie den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen zu fördern.

Langzeitmissionen werden vom Ständigen Rat der OSZE eingesetzt, und zwar im Konsens der OSZE-Staaten und im Einvernehmen mit dem Gastland. Ein großer Teil des OSZE-Budgets fließt in solche Missionen vor Ort. Anfang 2010 gab es Missionen in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kasachstan, Kirgistan, dem Kosovo, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland sowie vermittelnd im Berg-Karabach-Konflikt. Die umfangreichste OSZE-Mission befindet sich nach wie vor im Kosovo.

Informationen zu den jeweiligen Missionen sowie die Kontaktdaten der jeweiligen Büros vor Ort können über die OSZE-Homepage (www.osce.org) unter der Rubrik „Field Operations“ eingesehen werden.

8. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die OSZE-Aktivitäten wird über die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE zu gewährleisten versucht, die neben ihrer Jahrestagung (Juli) eine Herbst- und Wintertagung sowie einzelne Konferenzen und Seminare abhält. Der PV gehören 320 Parlamentarier an, davon 13 Abgeordnete (und ihre 13 Stellvertreter/innen) aus Deutschland, die den interparlamentarischen Dialog auch zu menschenrechtlichen Themen führen und entsprechende Empfehlungen aussprechen. Die Schlussfolgerungen der PV-Jahrestagungen sind als Bundestagsdrucksachen auf der Website des Bundestages abrufbar (<http://www.bundestag.de/service/glossar/O/osze.html>).

Die Parlamentarische Versammlung verfügt zudem über einen Ständigen Ausschuss sowie – entsprechend den drei Dimensionen der OSZE-Aktivitäten (politisch-militärisch, wirtschaftlich, humanitär) – über drei Allgemeine Ausschüsse. Einer davon ist der Allgemeine Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen. Zudem gibt es Ad-hoc-Ausschüsse (z. B. zu Weißrussland und Moldau) sowie eigene Sonderberichterstat-terinnen und -berichterstat-ter, etwa zu Gender-Fragen und Menschenhandel.

Die Parlamentarische Versammlung besitzt ein eigenes Internationales Sekretariat in Kopenhagen:

Parlamentarische Versammlung der OSZE
Internationales Sekretariat
Radhusstraede 1
DK-1466 Kopenhagen K
Tel.: 0045 (0)33 37-8040
Fax: +45 (0)33 37-8030
E-Mail: osce@oscepa.dk
Website: www.oscepa.org

Allen Delegationen des Bundestags zu Interparlamentarischen Organisationen stehen Sekretariate zur Verfügung, die im Referat Interparlamentarische Organisationen zusammengefasst sind.

Die Kontaktadresse der deutschen Delegation lautet:

Deutscher Bundestag
Referat WI-2 – Internationale Parlamentarische Versammlungen

Delegation der Bundesrepublik Deutschland
in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
Platz der Republik 1
D-11011 Berlin
Tel.: 030 227-32553
Fax: 030 227-36358
E-Mail: osze@bundestag.de

Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf

Dr. Theodor Rathgeber

1. Die Menschenrechtskommission

Die 1946 eingerichtete VN-Menschenrechtskommission (MRK) sah sich seit Jahren vehementer und zunehmender Kritik ausgesetzt. Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit tendierten aus der Perspektive der Opfer von Menschenrechtsverletzungen gegen Null. Wer zur Sitzung der aus 53 Mitgliedstaaten der VN bestehenden MRK nach Genf kam, um Verletzungen von Menschenrechten anzuzeigen oder als Opfer selbst Zeugnis abzulegen, blieb immer öfter mit dem Eindruck zurück, eher als Störenfried denn verstörend zu wirken.

Dabei hätte die als Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) etablierte MRK eine besonders vornehme Rolle beim Schutz und bei der Förderung von Menschenrechten spielen können. Bei der letzten, der 62. Sitzungsperiode der MRK Ende März 2006, unterstrich die damalige Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, nochmals die historische Bedeutung der MRK. An erster Stelle nannte sie das so genannte standard setting, die Verabschiedung grundlegender Menschenrechtsnormen im Laufe der über 60-jährigen Geschichte: die Erklärung der Menschenrechte, Zivil- und Sozialpakt, die Konventionen gegen Völkermord, zu Frauen, Kindern, gegen Rassendiskriminierung, Folter, die Erklärung zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern und zum Recht auf Entwicklung oder die Richtlinien zum Recht auf Entschädigung bei grob verletzten Menschenrechten. Größere Bedeutung erlangte die MRK ebenfalls durch die Klärung konzeptioneller Fragen wie etwa zur legalen Stellung intern Vertriebener, zur Straffreiheit oder zum Primat der Menschenrechte bei der Bekämpfung von Terrorismus. Auch die Unterkommission der MRK zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte nahm als think tank eine tragende Rolle bei der Ausarbeitung mehrerer Menschenrechtsstandards ein.

Eine zweite, im VN-Menschenrechtssystem hervorgehobene Rolle nahm die MRK durch die Mandate der Sonderverfahren (special procedures) ein: Sonderberichterstatter, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen und Sondergesandte des VN-Generalsekretärs oder des MRK-Vorsitzenden. Die Mandatsträger der Sonderverfahren lieferten nicht nur unabhängige Analysen, Einschätzungen und Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte, sondern hätten in aller Regel auch als Frühwarnsystem bei den brennendsten Schauplätzen zur Verfügung gestanden, wenn die Mitgliedstaaten der MRK nur gewollt hätten. Einen zentralen Part bei der Umsetzung der Menschenrechte spielte auch das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), das sich u. a. darum bemühte, die Menschenrechtsaktivitäten im VN-System effektiv zusammenzuführen und vor Ort umzusetzen.

Geradezu einzigartig innerhalb des VN-Systems war der in der MRK entwickelte Dialog über Menschenrechte zwischen Staaten und Zivilgesellschaft. An keinem anderen Platz im VN-System ist es bis heute möglich, dass Opfer ihre Klage und ihr Anliegen direkt der internationalen Gemeinschaft zu Gehör bringen können. Ebenso außergewöhnlich war die direkte Diskussion zwischen Regierungen, VN-Agenturen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen.

Früh schon beschäftigte sich die MRK mit der Lage der Menschenrechte in einzelnen Ländern und verabschiedete mehrere, spezifische Länderresolutionen. Die ersten Aufträge zur Prüfung der Lage der Menschenrechte befassten sich mit der Apartheid in Südafrika, der Frage der Selbstbestimmung der Völker im Rahmen kolonialer oder anderer Formen der Fremdherrschaft sowie den Verbrechen der Diktaturen im Süden Lateinamerikas. Die MRK hielt außerdem Sondersitzungen zu Osttimor, Kosovo, Palästina und Ruanda ab. Bei Kooperationswilligkeit einer Regierung verfügte die MRK andererseits über die Möglichkeit, den Aufbau eines Menschenrechtssystems im nationalen Maßstab mit technischer Beratung und finanzieller Hilfe zu unterstützen. Dieses gesamte Instrumentarium war nicht perfekt, stellte aber unbestreitbare Stärken der MRK dar, auf denen der zukünftige Menschenratsrat aufbauen konnte.

Überwog in den ersten Jahrzehnten das Licht, wurden die Schattenseiten der MRK zuletzt deutlich größer. Parteiische, selektive Anklagen gegen einzelne Staaten unter Schonung der Menschenrechtsverletzer aus dem eigenen Allianzsystem, doppelte Standards bei der Bewertung von politischen und sozialen Menschenrechten sowie politisch und sachfremd motivierte Handlungsblockaden, selbst bei gravierendsten Fällen von Menschenrechtsverletzungen, ruinierten den Leumund der MRK und forcierten die Diskussion über eine Reform an Haupt und Gliedern. Aus einem internationalen Gremium zur Streitschlichtung zwischen Staaten auf der Grundlage völkerrechtlicher Mindestnormen war eine heillos zerstrittene Ansammlung regionaler und ideologischer Partikularinteressen geworden.

Das VN-Menschenrechtssystem musste wieder glaubwürdig und effizient werden; „effizient“ vor allem aus Sicht der – potenziellen – Opfer verletzter Menschenrechte. Die vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan forcierte VN-Reform sollte u. a. ein entscheidungs- und handlungsstarkes Gremium hervorbringen, das seine besondere Stärke aus der Umsetzung erreichter Menschenrechtsstandards schöpfen sollte. Allerdings warnte der Vorsitzende der 61. MRK-Sitzungsperiode (2005), der damalige indonesische Botschafter in Genf, dass eine Reform der Struktur nichts bringe, wenn die Staaten nicht den politischen Willen aufbrächten, um ihr bisheriges Operationsschema zu ändern.

Nach etwa zweijähriger Debatte beschloss die VN-Generalversammlung am 15. März 2006 mittels Resolution A/60/251 die Einrichtung eines Menschenrechtsrates an Stelle der Menschenrechtskommission. Auf Antrag des ECOSOC (Resolution E/2006/2 vom 22. März 2006) beschloss die MRK am 27. März 2006 daraufhin ihre Auflösung zum 16. Juni 2006 und überwies mittels Resolution E/CN.4/2006/L.2 alle anstehenden Debatten und Entscheidungen an die erste Sitzung des VN-Menschenrechtsrates, die am 19. Juni 2006 in Genf stattfand. Die erste und gleichzeitig letzte Plenarsitzung der 62. MRK-Sitzungsperiode dauerte kaum mehr als zweieinhalb Stunden. Eine unrühmliche letzte Etappe endete sang- und klanglos.

2. Der Menschenrechtsrat

Die Erwartungen an den VN-Menschenrechtsrat (MRR), insbesondere bei der Umsetzung der Menschenrechte, sind also hoch. Louise Arbour maß der Einrichtung des MRR historische Bedeutung zu. Sie hob auch auf das veränderte Umfeld ab: die Anerkennung der Menschenrechte als dritte Säule des VN-Systems, die angestrebte Stärkung der Vertragsorgane, das zwischen den Staaten ausdrücklich vereinbarte Mandat zur Gleichstellung der Menschenrechte, die besondere Unterstützung für Rechte der Frauen, Minderheiten, indigenen Völkern, Kindern, intern Vertriebenen, Flüchtlingen und Menschen mit Behinderungen sowie die Einrichtung der „Peacebuilding Commission“.

Der Menschenrechtsrat weist einige Neuerungen auf, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu stärken und auszubauen. So hat sich der Status des MRR positiv verändert. War die MRK ein Unterorgan des ECOSOC, ist der Rat direkt beim höchsten Beschlussorgan der VN, der Generalversammlung, angesiedelt. Nach fünf Jahren soll überprüft werden, ob der Rat sogar in ein eigenständiges Organ der VN umgewandelt wird, ähnlich dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Sicherheitsrat. Dies hätte allerdings eine Änderung der VN-Charta zur Voraussetzung und scheint momentan, im Jahr 2010, als unwahrscheinlich und allenfalls im Rahmen einer umfassenden Reform der VN-Struktur möglich.

Die Mitglieder des MRR werden mit absoluter Mehrheit der Generalversammlung auf drei Jahre gewählt. Ähnlich etwa den Wahlen zum US-Senat erfolgt die Bestätigung oder der Austausch von Kandidaten zwecks Mitgliedschaft in Etappen. Beim MRR wählt die VN-Generalversammlung jedes Jahr ein Drittel der Mitglieder. Nach der ersten Wahl 2006 musste insofern ein Losverfahren den Staaten einmalig eine ein-, zwei- und dreijährige Mitgliedschaft zuordnen, um diesen Austausch von einem Drittel der Mitglieder pro Jahr zu Wege zu bringen. Eine unmittelbare Wiederwahl ist möglich. Danach muss das entsprechende Land mindestens ein Jahr pausieren, sodass eine gewisse Rotation automatisch stattfindet. Der Rat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten zusammen, verteilt nach geographischem Proporz: Regionalgruppe Afrika 13 Sitze, Regionalgruppe Asien 13, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) 8, Regionalgruppe Osteuropa 6, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) 7 Sitze.

Die Wahl der ersten Ratsmitglieder am 9. Mai 2006 erbrachte folgende Ergebnisse (die Jahreszahl in Klammern benennt das per Los bestimmte Ende der Mitgliedschaft):

- Afrika-Gruppe mit Algerien (2007), Djibouti (2009), Gabun (2008), Ghana (2008), Kamerun (2009), Mali (2008), Mauritius (2009), Marokko (2007), Nigeria (2009), Sambia (2008), Senegal (2009), Südafrika (2007), Tunesien (2007);
- Asien-Gruppe mit Bahrain (2007), Bangladesh (2009), China (2009), Indien (2007), Indonesien (2007), Japan (2008), Jordanien (2009), Malaysia (2009), Pakistan (2008), Philippinen (2007), Saudi Arabien (2009), Südkorea (2008), Sri Lanka (2008);
- Osteuropa-Gruppe mit Aserbaidshan (2009), Polen (2007), Rumänien (2008), Russische Föderation (2009), Tschechische Republik (2007), Ukraine (2008);
- GRULAC mit Argentinien (2007), Brasilien (2008), Cuba (2009), Ecuador (2007), Guatemala (2008), Mexiko (2009), Peru (2008), Uruguay (2009);
- WEOG mit Deutschland (2009), Finnland (2007), Frankreich (2008), Großbritannien (2008), Kanada (2009), die Niederlande (2007), Schweiz (2009).

Die Ratsmitglieder für die Sitzungsperiode 2010/2011 sind:

- Afrika-Gruppe: Angola (2013), Burkina Faso (2011), Djibouti (2012), Gabun (2011), Ghana (2011), Kamerun (2012), Libyen (2013), Mauretanien (2013), Mauritius (2012), Nigeria (2012), Sambia (2011), Senegal (2012), Uganda (2013);
- Asien-Gruppe: Bahrain (2011), Bangladesh (2012), China (2012), Japan (2011), Jordanien (2012), Kirgistan (2012), Malaysia (2013), Malediven (2013), Pakistan (2011), Qatar (2013), Saudi Arabien (2012), Südkorea (2011), Thailand (2013);
- Osteuropa: Moldawien (2013), Polen (2013), Russische Föderation (2012), Slowakei (2011), Ungarn (2012), Ukraine (2011);
- GRULAC: Argentinien (2011), Brasilien (2011), Chile (2011), Cuba (2012), Ecuador (2013), Guatemala (2013), Mexico (2012), Uruguay (2012);
- WEOG: Belgien (2012), Frankreich (2011), Großbritannien (2011), Norwegen (2012), Schweiz (2013), Spanien (2013), USA (2012).

Das Präsidium für den Sitzungszyklus vom 19. Juni 2010 bis zum 18. Juni 2011 wird gebildet aus: Thailand (Präsidentschaft), Norwegen (Vize-Präsidentschaft und Berichterstatter), Angola, Cuba und Slowakei (jeweils Vize-Präsidentschaft).

Die Resolution zur Einsetzung des MRR formuliert explizit die Erwartung, dass Mitglieder des Rates den höchsten Standards der Menschenrechte genügen. Ebenso sollen die Mitgliedstaaten kooperieren und zum Dialog bereit sein. Neu ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Generalversammlung, ein Mitglied des Rates mit Zwei-Drittel-Mehrheit abzuwählen, wenn dieses in gravierende Menschenrechtsverletzungen verstrickt ist. Neu ist ebenfalls, dass von jedem kandidierenden Land ein Statement erwartet wird (pledge), das Auskunft darüber gibt, was das Land im Fall seiner Wahl und Mitgliedschaft insbesondere in Sachen Menschenrechte zu leisten bereit ist.

Die Gruppe der westlichen Staaten plädiert dafür, keinen Staat zu wählen, der beim VN-Sicherheitsrat wegen Menschenrechtsverletzungen auf der Tagesordnung steht oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hat. Ersteres ließ sich als Anspruch bislang aufrechterhalten, wenngleich die Kandidatur Irans im Mai 2010 auch dieses Prinzip zu durchlöchern droht. In Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen ließ sich der Anspruch offensichtlich nicht umsetzen; wobei geheime Haftzentren, die Verschleppung Gefangener mittels CIA-Flügen sowie deren Duldung auch manchen Staaten im Westen ein ungenügendes Testat hätte ausstellen müssen.

Für Nichtregierungsorganisationen bieten die Wahlen die Möglichkeit, mit kritischen Bewertungen der Menschenrechtslage in einem Staat ein Schlaglicht auf dessen Kandidatur zu werfen und ihn einer öffentlichen

Überprüfung zu unterziehen. Insbesondere NGOs aus Asien – neben Amnesty International und Human Rights Watch – nutzen diesen Spielraum und decken auf Websites oder in elektronischen Informationsbulletins die dunklen Seiten der Bewerber aus Asien auf. Inwieweit solche Kampagnen wirken, ist immer schwer zu ermes- sen. Auf jeden Fall haben über hundert NGOs im Jahr 2008 massiv gegen die Kandidatur von Sri Lanka protes- tiert und mindestens dazu beigetragen, dass Sri Lanka tatsächlich nicht wiedergewählt worden ist.

Der MRR trifft sich mindestens drei Mal pro Jahr zu regulären Plenarsitzungen und insgesamt mindestens zehn Wochen lang. Im ersten Jahr (2006) schöpfte der MRR nicht die vollen zehn Wochen aus, sondern beschränkte sich auf sieben Sitzungswochen. Die Menschenrechtskommission hatte in der Regel einmal pro Jahr mit einer Sitzungsdauer von sechs Wochen getagt. Als Sitzungsmonate des MRR haben sich März/April (Hauptsitzung), Juni und September eines jeden Jahres herausgeschält. Dazu kommen jeweils 14-tägige Sitzungen meist in den Monaten Februar, Mai und Dezember, in denen der MRR als Arbeitsgruppe tagt und die Anhörungen zum Universal Periodic Review durchführt (s. u.). Darüber hinaus können Sondersitzungen von einem Drittel der Ratsmitglieder beantragt werden. Bislang wurden 13 Sondersitzungen einberufen (sechs Mal zum Themen- komplex Israel/Palästina/Libanon), je einmal zu Darfur/Sudan, Myanmar, Demokratische Republik Kongo, Sri Lanka und Haiti sowie themenzentrierte Sitzungen zur Nahrungsmittelspekulation und deren Folgen für das Recht auf Nahrung sowie eine Sondersitzung zu den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise in Bezug auf Menschenrechte. Darüber hinaus treffen sich die Unterorgane des MRR insgesamt knapp vier Wochen pro Jahr, so dass inzwischen fast das gesamte Jahr über eine öffentliche Befassung mit Menschenrechten stattfin- det; ein grundlegender Unterschied zur vormaligen MRK.

Arbeitsstruktur des Menschenrechtsrates

Die Institutionenbildung des MRR (vgl. Dokumente zum Institution Building Package A/HRC/5/1 und A/HRC/5/2) wurde bis Mitte 2008 abgeschlossen. Unbeschadet einiger Änderungen ähnelt der MRR mit seiner Arbeitsstruktur in vielem der früheren Menschenrechtskommission. Die Resolution der VN- Generalversammlung hatte von der vorläufigen Übernahme wesentlicher Mechanismen und Verfahren der vormaligen Menschenrechtskommission gesprochen. Darunter fielen die Sonderverfahren (Special Procedu- res), der Beschwerdemechanismus der MRK nach dem nichtöffentlichen 1503-Verfahren und die bisherigen Möglichkeiten der Nichtregierungsorganisationen, an den Sitzungen und Beratungen teilzunehmen. Die Resolu- tion der Generalversammlung gab dem Rat vor, innerhalb eines Jahres alle diese Mechanismen auf den Prüf- stand zu stellen und gegebenenfalls an die veränderte Arbeitsorganisation des Rates anzupassen. Dies bein- haltete das Risiko, dass bisher erreichte Standards beschnitten werden konnten. Die Mehrheit der Asiengruppe hatte immer wieder vernehmen lassen, etwa das System der Sonderverfahren „reformieren“ zu wollen. Insbe- sondere sollten länderspezifische Mandate und Resolutionen in Zukunft bevorzugt gar nicht mehr oder nur bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit möglich sein. Staaten aus der Afrika- und der osteuropäischen Gruppe sprachen sich ebenfalls gegen eine herausgehobene Lagebeurteilung eines Landes und dessen Regierungsführung aus. Einige sperrten sich nicht grundsätzlich, sondern kritisierten die bisherige Praxis selektiven Vorgehens und doppelter Standards; etwa eine Anklage gegen Kuba durch die Europäische Union oder Kanada bei gleichzeit- igem Schweigen dieser Beschwerdeführer zu Irak oder Guantánamo. Die Einsetzung eines Ländermandats ist in der Tat schwieriger geworden.

Der MRR wird von einem Präsidium geführt, bestehend aus einem Präsidenten und vier Stellvertretern, verteilt auf die Regionalgruppen GRULAC, Osteuropa, Afrika, WEOG und Asien. Die Wahl der Präsidentschaft für den ersten Sitzungszyklus (2006-2007) fiel auf Mexiko, die Vize-Präsidenten stellten die Tschechische Republik, Marokko, Schweiz und Jordanien. Dabei erwies sich der Botschafter Mexikos gerade auch für die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Glücksgriff. Der mexikanische Botschafter öffnete qua Amt alle vom Präsidium angesetzten Konsultationen für alle Beteiligten. Diese Praxis stellte eine Art Wegmarkierung für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen im Rat dar. Inzwischen ist es gang und gäbe, dass nichtstaatliche Organisationen, soweit sie bei den Vereinten Nationen akkreditiert sind, etwa an den Beratungen der Resoluti- onstexte als Beobachter teilnehmen und, je nach Flexibilität des staatlichen Verhandlungsführers, auch mitre- den können. Dem Botschafter Mexikos folgte in der Präsidentschaft im nächsten Sitzungszyklus Rumänien für die Osteuropa-Staatengruppe (2007-2008) und dann Nigeria für die Afrika-Staatengruppe (2008-2009). Das

MRR-Präsidium besteht in der Sitzungsperiode 2009-2010 aus Belgien (Präsidentschaft) und den Vize-Präsidentschaften Ägypten (Berichterstatter), Indonesien, Chile und Slowenien.

Die Tagesordnung des MRR besteht aus 10 Punkten und ist damit im Vergleich zur früheren MRK mit über 20 Tagesordnungspunkten deutlich gestraffter: 1) Organisatorisches und Verfahrensfragen (u. a. Wahl der Mitglieder des Beratenden Ausschusses/Advisory Committee); 2) Berichte des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte und des UN-Generalsekretärs; 3) Schutz und Förderung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Entwicklung (plus Rechte der Völker und spezifischer Gruppen); 4) Menschenrechtssituationen in allen Teilen der Welt, die eine Befassung durch den Rat erfordern; 5) Menschenrechtsorgane und -mechanismen (u. a. Berichte des Beratenden Ausschusses und Informationen zum nicht-öffentlichen Beschwerdemechanismus); 6) Universal Periodic Review; 7) die Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten; 8) Umsetzung der Wiener Erklärung und deren Aktionsplans; 9) Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und ähnliche Formen der Intoleranz sowie Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; 10) technische Unterstützung und Kompetenzbildung.

Bemerkenswert an der Agenda ist zum einen Tagesordnungspunkt 4 (TOP 4), der nach langem, zähem Verhandeln platziert werden konnte. Unter TOP 4 sind weiterhin Evaluierungen und Bewertungen der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern sowie die Einrichtung eines Ländermandats möglich; vergleichbar TOP 9 der vormaligen MRK. Neben Berichten des Hochkommissariats für Menschenrechte und der Mandatsträger der Sonderverfahren bietet TOP 4 eine der wenigen institutionalisierten Gelegenheiten, ungeschminkt und ungehindert durch prozedurale Schranken potentiell alle Länder einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Vor allem NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) nutzen TOP 4, um amtliches Schweigen zu Menschenrechtsverletzungen zu durchbrechen. Allerdings pflegen viele Staaten aus Afrika, Asien, Lateinamerika und der Karibik eine Art Boykott zu TOP 4, sodass er bislang im Wesentlichen eine Domäne westlicher Staaten bzw. der osteuropäischen Mitglieder der Europäischen Union darstellt. Kaum ein Staat des Globalen Südens, der sich gegen einen anderen Staat zu Wort meldet. Ausnahmen bilden Ghana, das sich mittlerweile häufiger zu afrikanischen Brennpunkten äußert, und die Situation in Honduras nach dem Putsch 2009, zu dem sich mehrere GRULAC-Staaten äußerten.

Eher als Retourkutsche zu verstehen sind die wenigen Beiträge unter TOP 4 seitens Ägyptens, Pakistans, Chinas oder Irans, die durchaus reale Probleme in Europa oder den USA etwa zur Migration, Flüchtlingen, indigenen Völkern oder bei der Gängelung muslimischer Glaubensgemeinschaften ansprechen, aber eigentlich die ihrer Ansicht nach fragwürdige Aussagekraft von TOP 4 unterstreichen wollen und insofern sachfremd instrumentalisieren. In gleicher Weise melden sich diese Länder unter TOP 4 zu Wort, um a) die „politische Instrumentalisierung“ des Tagesordnungspunktes zu beklagen, oder b) Naturkatastrophen und ähnliche Umstände als Grund mangelnder Umsetzung der Menschenrechte bzw. anderer Prioritätensetzung ins Feld zu führen, oder c) angezeigte Menschenrechtsverletzungen mit dem Verweis auf die nationale Gesetzgebung oder den kulturellen Hintergrund der nationalen Gesellschaftsordnung auszukontern, oder d) Menschenrechtsverletzungen wie im Fall Tibet, Tschetschenien oder in Sri Lanka in die Rubrik Sezession und Aufstandsbekämpfung einzuordnen, damit als ausschließlich innere Angelegenheit zu definieren und die externe Kommentierung als Einmischung gegen die Aufrechterhaltung der staatlichen Souveränität zurückzuweisen.

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) ist in vielen Bereichen der früheren MRK-Unterkommission (Sub-Commission) vergleichbar. Sein Tätigkeitsfeld wurde auf eine rein beratende Aufgabenstellung und auf thematische Menschenrechte eingeschränkt. Jegliche Eigeninitiative oder Länderbefassung ist formell untersagt; anders als bei der MRK-Unterkommission, die eigene Studien durchführen konnte. Der Beratende Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern, die als formal nicht weisungsgebundene Expertinnen und Experten berufen werden. Wobei dieses Kriterium angesichts der engen Leinenführung durch den MRR geradezu überflüssig ist. Entsprechend der regionalen Quotierung verfügen Afrika und Asien über je fünf Sitze, GRULAC und westliche Staaten über je drei (u. a. Dr. Wolfgang Heinz vom Deutschen Institut für Menschenrechte für den Zeitraum bis 2013) und Osteuropa über zwei. Zusätzlich zu diesem Think Tank gibt es weitere Fachgremien des MRR in Form des Expertenmechanismus‘ zu Indigenen Völkern (analog der früheren Arbeitsgruppe Indigene Bevölke-

rungen), ein Forum zu Minderheiten sowie das Soziale Forum. Im Auftrag des MRR hat der Beratende Ausschuss einen Textentwurf für eine zukünftige VN-Erklärung zu Ausbildung und Training in Sachen Menschenrechte erarbeitet (VN-Dokument Nr. A/HRC/13/41), der im März 2010 zwecks Fertigstellung an eine gesonderte Arbeitsgruppe des Rates überwiesen wurde.

Ähnlich dem früheren 1503-Verfahren der MRK verfügt der MRR über einen Beschwerdemechanismus (Complaints Procedure), der nicht öffentlich tagt. Die Möglichkeiten, das Verfahren in Anspruch zu nehmen, sind an Bedingungen geknüpft, die sich vom früheren 1503-Verfahren kaum unterscheiden. Die Bearbeitung der Beschwerden erfolgt zunächst durch die Arbeitsgruppe Kommunikation (Working Group on Communications), bestehend aus fünf unabhängigen Experten aus dem Beratenden Ausschuss. Führt dieser erste Verfahrensschritt aus menschenrechtlicher Sicht zu keinem befriedigenden Ergebnis, leitet die AG die Beschwerde und die Kommunikation mit dem betreffenden Staat an die zweite Arbeitsgruppe, die Working Group on Situations, weiter; ebenfalls aus fünf Personen bestehend, die jedoch Diplomaten sind und einem Mitgliedstaat des MRR angehören müssen. Diese zweite AG berichtet dem Rat über den Stand der Dinge und schlägt in nicht-öffentlicher Sitzung Handlungsoptionen vor. Selbst Mitgliedsländer des Rates wie Frankreich oder Mexiko messen der bisherigen Wirkung dieses Beschwerdemechanismus' bislang nur geringe Bedeutung zu.

Zur Struktur des MRR gehören ebenso das High-Level-Segment (Reden von Regierungsmitgliedern im Rang von Ministern und Staatssekretären), Podiumsdiskussionen im Plenum zu Schwerpunktthemen (bislang u. a. zu Menschen mit Behinderungen, Gewalt gegen Kinder, Gewalt gegen Frauen, Vielfalt der Kulturen, Recht auf Nahrung, Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise) sowie die Ergebnisse der Ratssitzungen in Form von Resolutionen, Entscheidungen, Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Statements des Ratspräsidenten. Eingedenk der unterschiedlichen Positionen zu Länderresolutionen wurde eine informelle Verständigung erzielt, dass ein Resolutionsentwurf zu einem Land sich um größtmögliche Unterstützung bemühen, d. h. von mindestens 15 Mitgliedern des MRR unterstützt werden sollte. Entscheidungen des Rates werden durchgängig mit einfacher Mehrheit gefällt. Als noch nicht ausgeschöpftes Potential im Sinne realitätsgerechter Bestandsaufnahmen und Problemlösungsvorschläge haben sich die Podiumsdiskussionen erwiesen. Das Potential wird von manchen als so bedeutsam eingeschätzt, dass Staaten wie China oder Kuba bereits laut über eine Art Verhaltenskodex für Teilnehmende eines solchen Podiums nachdenken.

Einen wichtigen Strukturteil des MRR bilden, wie schon bei der MRK, die Mandatsträger und Mandatsträgerinnen der Sonderverfahren (Sonderberichterstatter, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen und Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs), deren Mandate nach Auflösung der MRK überprüft und überwiegend fortgesetzt wurden (s. u.). Von den damals 28 thematischen Mandaten wurden alle um je drei Jahre verlängert; die meisten im Konsens. Die Mandate zur Religions- und zur Meinungsfreiheit mussten durch eine Abstimmung. Das Mandat zur Religionsfreiheit konnte in seinem auf das Individualrecht ausgerichteten Ansatz erhalten werden, trotz anhaltenden Widerstands islamisch geprägter Staaten und der Organisation Islamischer Konferenz (OIC). In der Auseinandersetzung um Religions- und Meinungsfreiheit erzielten die Glaubenswächter allerdings einen kleinen Erfolg, indem das Mandat der Sonderverfahren zur Meinungsfreiheit zukünftig auch der Frage nachgehen muss, inwiefern die Meinungsfreiheit in Bezug auf die Diffamierung von Religionen einzuschränken wäre. Zu den thematischen Mandaten aus der MRK hinzugekommen sind inzwischen der Sonderberichterstatter (Special Rapporteur) zum Thema moderne Formen der Sklaverei, hervorgegangen aus der früheren Arbeitsgruppe, die Unabhängige Expertin (Independent Expert) zum Thema sauberes Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen, hervorgegangen aus einer von Deutschland und Spanien eingebrachten Resolution im März 2008, sowie eine Unabhängige Expertin zu kulturellen Rechten, hervorgegangen aus einer von Kuba eingebrachten Resolution im März 2009.

Von den zwölf Ländermandaten der MRK wurden beim Übergang zum MRR nur noch zehn bestätigt; einschließlich desjenigen zum Sudan. Als Morgengabe für den Kompromiss zur MRR-Institutionenbildung mussten die Ländermandate zu Kuba und Weißrussland aufgegeben werden. Wie bereits erwähnt, sind Ländermandate umstritten, zumal, wenn sie gegen den Willen der betroffenen Regierung durchgesetzt werden sollen. Sie vollständig abzuschaffen, ist jedoch nicht gelungen. Zum Leidwesen Ägyptens, Pakistans, Chinas und anderer Regierungen bestanden Staaten wie Haiti, Burundi oder Liberia auf der Fortführung ihres Ländermandats, das

ihnen technische Kooperation zusichert. Burundi schickte deswegen sogar die Ministerin für nationale Solidarität, Menschenrechte und Gender-Fragen nach Genf. Liberia ließ seinen Botschafter aus Paris anreisen, um dieses Anliegen zu verteidigen. Das Ländermandat zur Demokratischen Republik Kongo wurde im Zuge der Mandatsüberprüfung im März 2008 beendet, wobei sich die DR Kongo qua Resolution bereit erklärte, mehrere thematische Mandatsträger zu Untersuchungen ins Land zu lassen. Die mit einer Verurteilung der schlechten Regierungspolitik versehenen Länderresolutionen zur Demokratischen Volksrepublik Korea und zu Myanmar sind nach wie vor existent; bei Myanmar sogar im Konsens. Insgesamt sind, einschließlich der Arbeitsgruppen etwa zu erzwungenem Verschwindenlassen, 55 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Sonderverfahren aktiv (Stand: Mai 2010).

Ein Ärgernis stellt der neu eingeführte Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Mandatsträger der Sonderverfahren dar. Die Erfahrung hätte lehren können, dass ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – für Regierungen notwendiger wäre, damit diese zeitnah und angemessen etwa die Anfragen der Sonderverfahren beantworten oder die Empfehlungen umsetzen. Verglichen mit dem von Algerien maßgeblich ausgearbeiteten Erstentwurf konnten die nachteiligsten Vorgaben jedoch verhindert werden. Ursprünglich hätten Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nur noch bei gesicherter Erkenntnis über den Tathergang und die Schwere des Falls von den Sonderverfahren ohne Zustimmung der betroffenen Regierung weiterverfolgt werden können. Dies hätte insbesondere in Asien direkte negative Konsequenzen nach sich gezogen, da dort bislang keinerlei regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte existiert, der eine solche Rolle hätte übernehmen können. Die VN-Sonderverfahren, die VN-Vertragsorgane sowie das VN-Hochkommissariat bieten in Asien die einzige Möglichkeit, eine Beschwerde zu einer drohenden oder stattgefundenen Menschenrechtsverletzung über die nationalen Einrichtungen hinaus an eine unabhängige Instanz zu richten.

Die massive Kritik am Verhaltenskodex seitens der NGOs und NHRIs ermutigte insbesondere die Staaten aus den Ländergruppen WEOG und GRULAC zu einer entschiedeneren Verhandlungsführung. Unbeschadet der verbliebenen Fallstricke im Verhaltenskodex haben die Sonderverfahren weiterhin das Recht, selbst bei nur begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung, sich in Form einer Eilaktion an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden. Entschärft wurde ebenso die Absicht, den Bericht, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Mandatsträger an die Stellungnahme des betroffenen Staates zu koppeln. Vom Erstentwurf geblieben ist die Vorgabe, die Antworten der Regierung auf die Anfragen der Mandate in fairer Weise in den Bericht aufzunehmen; ein eher selbstverständlicher Anspruch an gutes methodisches Arbeiten. Gleichwohl wird der Code of Conduct von Ländern wie Ägypten, China, Jordanien, Kuba, Pakistan, Algerien oder Russland regelmäßig als Drohung gegen unbotmäßige Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingesetzt, um unbequeme Wahrheiten möglichst unter Verschluss zu halten oder amtlich nicht zur Kenntnis zu nehmen.

Universal Periodic Review

Das mit den meisten Erwartungen verbundene Neue am Rat ist die universelle Überprüfung aller Staaten (Universal Periodic Review; UPR). Damit verbindet sich die Hoffnung, dass die selektive Anklage bestimmter Staaten und das Vertuschen von Menschenrechtsverletzungen bei Verbündeten tendenziell ein Ende haben könnten. Grundsätzlich soll die UPR – laut Resolution der VN-Generalversammlung – ein sinnvoller Beitrag zum Schutz der Menschenrechte und zur Umsetzung bestehender Standards sein. Das UPR-Verfahren muss laut Resolution universal, objektiv, mit einem auf Kooperation zielenden und die Interaktion mit dem betreffenden Staat suchenden Ansatz ausgerichtet sein. Ebenso sind die untersuchten Staaten zur Kooperation und Interaktion angehalten.

Der MRR hat sich nach zähen Debatten auf folgendes Prozedere geeinigt. In einem Intervall von vier Jahren wird jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen überprüft (Zeittafel und Länder bis zum Jahr 2011 sind der Website www.ohchr.org zu entnehmen). Grundlage der Überprüfung bilden die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen (oder eben die Feststellung, dass noch nicht ratifiziert wurde), die Absichtserklärungen des zu überprüfenden Staates im Rahmen seiner Kandidatur für den MRR oder anlässlich einschlägiger UN-Konferenzen sowie die Bestimmungen

des humanitären Völkerrechts, etwa in Kriegsmilieus. Außerdem wird von den Mitgliedstaaten des MRR informell erwartet, dass sie eine ständige Einladung an die Sonderverfahren aussprechen.

Der Überprüfung zu Grunde liegt ein Staatenbericht von bis zu 20 Seiten sowie je 10 Seiten Zusammenfassung der Empfehlungen und Schlussfolgerungen der VN-Vertragsorgane (Compilation) sowie der nichtstaatlichen Akteure (summary of other relevant stakeholders) durch das Hochkommissariat für Menschenrechte. Die Überprüfung wird von einer Arbeitsgruppe des MRR vorgenommen, in der alle 47 Mitglieder des Rates vertreten sind und der Ratspräsident qua Amt den Vorsitz führt. Die ersten überprüften Staaten waren vornehmlich die (Ex-)Mitglieder des MRR, ergänzt durch per Los zugeordnete andere Staaten oder Freiwillige wie Kolumbien. Die Bundesrepublik Deutschland musste sich im Februar 2009 der Überprüfung unterziehen.

Die UPR-Arbeitsgruppe tagt pro Staat bis zu drei Stunden in einer Art Anhörungsverfahren (interaktiver Dialog), in dem nur Staaten oder staatliche Einrichtungen mit Sonderstatus, wie Palästina und der Vatikan, Rederecht haben. Diese kommentieren unter Zuhilfenahme der vorgenannten Berichte die Lage der Menschenrechte im zu überprüfenden Staat, stellen Fragen und geben Empfehlungen ab. Daraus entsteht unter Vermittlung der TROIKA ein Bericht, der zur abschließenden Beratung und Beschlussfassung an die nächste reguläre Plenarsitzung des MRR überwiesen wird.

Die Troika besteht aus drei MRR-Mitgliedstaaten, die unterschiedlichen Regionalgruppen angehören müssen. Sie werden per Los aus je einer der Regionalgruppen im Rat bestimmt und fungieren als Berichterstatter. Der zu untersuchende Staat kann geltend machen, dass eines der Troika-Mitglieder aus der eigenen Regionalgruppe kommt. Außerdem kann der Staat einmalig die Auswechslung eines Berichterstatters beantragen. Umgekehrt kann ein Troika-Mitglied das per Los ermittelte Mandat ablehnen; so Pakistan, als es zum Troika-Mitglied bei der Überprüfung Indiens 2008 gelost wurde. Vom Recht, sich ein Troika-Mitglied aus der eigenen Regionalgruppe zulösen zu lassen, machen häufig Staaten aus Afrika und Asien Gebrauch, während die Länder aus der westlichen Staatengruppe (WEOG) bislang darauf verzichteten.

Für die Auswertung des Reports im MRR-Plenum, die Antworten der Regierung auf die Empfehlungen und die Kommentierung des Ergebnisses durch nichtstaatliche Akteure ist pro Land bis zu einer Stunde interaktiver Dialog reserviert. Während dieses Segments können auch nichtstaatliche Akteure das Wort ergreifen, wobei Staaten wie Ägypten oder Pakistan mittels Anträgen zur Geschäftsordnung öfters versuchen, kritische NGO-Beiträge zu einem Land zu unterbinden und auf allgemeine Kommentare zum Bericht der UPR-Arbeitsgruppe zu verpflichten. Diese Störungen zielen vor allem auf Beiträge zu Ländern der OIC. Dem zu überprüfenden Staat, den anderen Staaten und den nichtstaatlichen Akteuren stehen in diesem Segment jeweils insgesamt bis zu 20 Minuten zur Verfügung. Das Ergebnis des gesamten Verfahrens besteht im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, der vom MRR-Plenum angenommen worden ist, den Antworten der jeweiligen Regierung auf Empfehlungen und gegebenenfalls weitere, freiwillig von der Regierung zugesagte Initiativen.

Aus dieser Struktur lässt sich schon ablesen, dass das gesamte Verfahren staatenorientiert ist. Alle staatlichen Beteiligten betonen insofern, dass Ablauf, Schlussfolgerungen und Empfehlungen möglichst im Konsens mit dem zu überprüfenden Staat zu handhaben sind. Dementsprechend kann das UPR-Verfahren manch hochgesteckte Erwartung mit Sicherheit nicht erfüllen. Auf der Habenseite des UPR-Verfahrens steht die Dokumentation: Staatenbericht, Kompilation und Zusammenfassung durch das Hochkommissariat sowie der Bericht der MRR-Arbeitsgruppe, Empfehlungen und Antworten des untersuchten Staates. Vieles in dieser Gesamtschau ist nicht neu, aber sonst eher verstreut vorfindbare Informationen werden durch das UPR-Verfahren gebündelt. Auf rund 70 Seiten präsentiert sich ein umfassender, insgesamt objektiver Einblick in die Lage der Menschenrechte im jeweiligen Land. Darüber hinaus handelt es sich qua Verfahren um amtliche Dokumente, auf die Menschenrechtsverteidiger, NGOs, NHRIs oder Medien zurückgreifen und ihre Kritik an der Regierungsführung legitimieren können. Aus dem Vergleich dieser Dokumente mit den mündlichen Einlassungen des zu überprüfenden Staates während der Anhörung sowie dessen Antworten und Kommentare auf die Empfehlungen lässt sich eine genaue Positionsbestimmung vornehmen, welche Menschenrechtspolitik die jeweilige Regierung einzuschlagen gewillt ist.

Ein zweiter positiver Aspekt besteht in der Erfahrung, dass auch politische Schwergewichte wie Großbritannien, Frankreich, Kanada und Deutschland oder Russland, China, Indien und Kuba in einer mehrstündigen Anhörung Rede und Antwort zur Lage der Menschenrechte stehen müssen. Die USA sind im November 2010 an der Reihe. Natürlich wird die Menschenrechtslage in Deutschland oder in den USA eingedenk unabhängiger Justizorgane anders zu gewichten sein als etwa in Kuba. Gleichwohl kann das UPR-Verfahren in der Tat in Ansätzen die Selektivität wettmachen, die sonst der Länderüberprüfung anhaftet; und an der die frühere MRK gescheitert ist. Eine Menschenrechtsüberprüfung solcher Staaten wäre in der MRK oder im MRR nur schwer denkbar gewesen.

Als positiv kann ebenso die Erkenntnis aus solchen Länderüberprüfungen gewertet werden, dass auch die Regierungen in Großbritannien, Frankreich oder der Schweiz im Durchschnitt nicht so viel anders auf Kritik an ihrer Regierungsführung reagieren wie andere. Wer seine Regierungspolitik für alternativlos hält, nimmt die Kritik nicht zur Kenntnis oder verkleistert die Realität mit euphemistischen Beschreibungen. Die französische Regierung reagierte auf Vorhaltungen zur Lage der Minderheiten mit dem lakonischen Hinweis, aus historischen Gründen würden französische Regierungen mit dem Begriff der Minderheiten politisch nicht operieren, um diskriminierende Unterscheidungen zu vermeiden. Volksgruppenrechte kommen eo ipso nicht vor. Die britische Regierung antwortete auf die Frage nach der menschenrechtlichen Verträglichkeit von 42 Tagen undokumentierter Haft im Kontext der Anti-Terror-Gesetzgebung, diese Vorschrift sei rechtsstaatlich zu Stande gekommen. Mehr muss eine westliche Regierung offensichtlich nicht dazu sagen. Es überraschte dann nicht, dass z. B. die indische Regierungsdelegation gleich alles Unbequeme als „interne Angelegenheit“ definierte. Südafrika vermochte in der mündlichen Anhörung keinerlei Krisen im Land zu erkennen; bei über 5 Mio. HIV/AIDS-Infizierten, über 40 Prozent Arbeitslosen und fremdenfeindlichen Ausschreitungen. Es gab allerdings auch anderes, wenngleich es Ausnahmen blieben. Als nachahmenswert empfahl sich die selbstkritische Darstellung Finnlands; und führte damit den Beweis, dass ein solcher Ansatz möglich ist, ohne das diplomatische Gesicht zu verlieren. In der mündlichen Anhörung zeigte sich auch die deutsche Regierung von der positiven, weil selbstkritischen Seite, während der Staatenbericht ziemlich durchschnittlich ausgefallen war.

Ebenfalls positiv schlug sich die Vorgabe an die Regierungen nieder, im Zuge der Erstellung des Staatenberichts für das UPR-Verfahren die nichtstaatlichen Akteure zu konsultieren. Mehrere Länder wie Marokko oder Bahrain berichteten von überraschenden Selbsteinsichten, wie nützlich relativ unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für die Regierungsführung sein können. Die Schweiz bot den Entwurf zum Staatenbericht zwecks Kommentierung auf der Website an. Die USA verfahren momentan ähnlich. In Ländern wie Indonesien oder den Philippinen kam es zu den ersten Konsultationsverfahren in Sachen Menschenrechte überhaupt zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren. Brasilien nutzte für den Konsultationsprozess darüber hinaus parlamentarische Einrichtungen wie den Senat. Positiv war schließlich die Bereitschaft vor allem westlicher und lateinamerikanischer Staaten, die kritischen Fragen und Empfehlungsvorschläge aus dem Kreis der NGOs und NHRIs aufzunehmen und während der Anhörung in eigene Fragen und Empfehlungen zu kleiden.

Zwiespältig blieb das gegenseitige sich auf die Schulter Klopfen durch befreundete Staaten, die sich wechselseitig gute Regierungsführung, Kooperationsbereitschaft oder mangelnde Möglichkeiten in Folge von Katastrophen, Unterentwicklung oder bewaffneten Konflikten attestierten. Auch ein Land wie Frankreich nahm sich davon nicht aus, um etwa in der Anhörung zu Tunesien – eine schlichte Farce – seinem realpolitischen Interesse Genüge zu tun. Umgekehrt hatte Frankreich von Tunesien (und Algerien) keine unangenehmen Fragen zu erwarten, obwohl zu den nordafrikanischen Einwanderern in Frankreich einiges zu sagen gewesen wäre. Immerhin: diese „kollegiale“ Atmosphäre trug dazu bei, dass Bahrain und Marokko aus der Anhörung heraus ihre Bereitschaft signalisierten, die Einrichtung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen im eigenen Land in Aussicht zu stellen. Als zwiespältig entpuppte sich ebenfalls die Möglichkeit der nichtstaatlichen Akteure, im letzten Zeitsegment des UPR-Verfahrens 20 Minuten einen allgemeinen Kommentar abgeben zu können. Die Möglichkeit als solche ist zu begrüßen, führte aber bei der Aussprache zu Ländern wie Tunesien, China oder Kuba dazu, dass diese Länder ihnen gewogene NGOs mobilisierten, damit diese sich auf den ersten Rängen der Redeliste platzierten. Kuba animierte außerdem mehr als 300 nationale NGOs, jeweils einen Bericht zwecks Aufnahme in die Zusammenfassung des Hochkommissariats anzufertigen und nach Genf zu schicken.

Entgegen mancher Erwartung reduziert sich der interaktive Dialog in der MRR-Arbeitsgruppe auf eine Anhörung ohne abschließende politische Wertung, und auch die Behandlung des AG-Reports in der nachfolgenden regulären Plenarsitzung des MRR führt zu keiner politischen Bewertung durch den Rat. Alles darf nebeneinanderstehen, die Schlussfolgerungen müssen die Sachkundigen selber ziehen. Eine solch mittelbare politische Bewertung ermöglicht es wiederum, strittige Fragen und Empfehlungen etwa zum Menschenrechtsschutz für Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle in den Report des Anhörungsverfahrens hineinzuschreiben, trotz teilweise vehementen Opposition seitens Staaten wie Pakistan und Ägypten. Ägypten ging anfangs so weit, in solchen Fragen etwa dem zu überprüfenden Staat Ecuador das Recht abzusprechen zu wollen, über eigene, freiwillige Verpflichtungen im Hinblick auf Angehörige solcher Gruppen souverän zu entscheiden. Umgekehrt ließ sich Ägypten die Retourkutsche nicht nehmen, den Niederlanden mit Verweis auf dortige Meinungsumfragen zu empfehlen, eine Debatte über die Wiedereinführung der Todesstrafe zu organisieren.

NGOs bewerten das UPR-Verfahren überwiegend kritisch, einige sind enttäuscht. Die nationale NGO-Koordination aus Indonesien brachte ihre Bewertung auf den Nenner, dass das UPR-Verfahren von einer „Universal Periodic Review“ in eine „Universal Periodic Rhetoric“ mutiere und die Perspektiven und Stimmen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen außer Acht lasse. Negativ zu werten, ist zweifelsohne die geringe unmittelbare Wirkung auf die konkrete Menschenrechtslage vor Ort. Alle möglichen Maßnahmen hängen vom Goodwill der Regierung ab, zu wenig geht zwingend aus dem Verfahren hervor. Zu den negativen Aspekten gehören darüber hinaus die Bemühungen von Staaten wie Indonesien, noch die leiseste Kritik aus dem Report herauszufiltern. Selbst die Erwähnung des Krisengebietes West-Papua sollte aus dem Abschlussbericht entfernt werden. Der Versuch, mittels der Troika den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zu beeinflussen, fruchtete zwar nicht, zeigte aber mögliche Schwächen eines solchen Dokuments. Wer um die realen Verhältnisse weiß, kann daraus wiederum auf die essentiellen Lücken im nationalen Menschenrechtsschutz schließen, um sie dann in anderen TOPs des MRR anzusprechen.

Nach rund zwei Dritteln des ersten UPR-Zyklus entpuppt sich das Verfahren – in der Dynamik, Sprache und den Ergebnissen – als eine Art Standardsetzung zum objektiven Ermessen der Menschenrechtslage und als Mechanismus zur frühen Warnung, dessen Resultate eher mittel- bis langfristig wirksam werden. In diesem staatenzentrierten Ambiente ist es m. E. nicht wahrscheinlich, aus dem UPR-Verfahren einen Mechanismus zur sofortigen Konfliktbearbeitung zu entwickeln. Damit rückt die Notwendigkeit (und Chance) wieder in den Blick, aktuelle, gravierende Konflikte durch eine Länderresolution nach TOP 4 zu behandeln.

Erste Trends

Die Frage, ob der MRR effektiv arbeite, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen hätten sich in vielen Fällen ein entschiedeneres Vorgehen des MRR gewünscht. Dieser, dem MRR innewohnende Zwiespalt zwischen realitätsgerechter Bewertung der Fakten und versuchsweise gütlicher Politikänderung von Staaten begleitet den Rat seit seinem Beginn. Letzteres ist nicht grundsätzlich ohne Erfolg und wohnt der Konsensorientierung des MRR inne, die im Vergleich zur früheren MRK Bestandteil des Kanons geworden ist. Dieser Kanon ist zwar nicht verlässlich, kann aber auch bei schwierigen Themen doch immer wieder geltend gemacht und abgerufen werden. In einigen Punkten hat dies zu innovativen Ergebnissen geführt: die Verabschiedung der Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen; das Fakultativprotokoll zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten; drei neue, teilweise durchaus umstrittene Mandate der Sonderverfahren (Sklaverei, Trinkwasser, kulturelle Rechte); und selbst die meisten Resolutionen zur Verlängerung der Ländermandate gingen letztlich im Konsens durch. Das Konsensbemühen und die Zeichen flexibler Verhandlungsbereitschaft sollten gleichwohl keine Illusion aufkommen lassen. Länder wie Ägypten, China, Russland, Kuba oder Pakistan versuchen immer wieder, die universelle Geltung der Menschenrechte und ihre praktische Umsetzung zu behindern, unabhängige und unbequeme Mandatsträger zur Evaluierung der Lage der Menschenrechte einzuhegen, themenorientierte Mandate aus dem Bereich der politischen und zivilen Rechte inhaltlich einzuschränken, Ländermandate ganz abzuschaffen und die größeren Mitspracherechte der nichtstaatlichen Akteure inhaltlich zu zensieren.

So haben vor allem die Mitgliedstaaten der OIC zusätzlich zum Thema „Diffamierung von Religionen“ mit der Resolution zu traditionellen Werten als Referenzpunkt für die Interpretation der Menschenrechte ein nächstes Feld eröffnet, um universelle Menschenrechtsstandards mit dem Verweis auf die eigene Kulturgeschichte relativieren zu können. Eine Diskussion über mögliche Beiträge anderer Rechtssysteme zum stärkeren Schutz der Menschenrechte wäre zwar durchaus aller Mühen wert, aber die Umstände beim Zustandekommen der entsprechenden Resolution und das mühevollen Verhandeln um den Text raten hier zur Skepsis über die Motivation der Betreiber. Es ist zu hoffen, dass der Auftrag an das Hochkommissariat, hierzu ein Expertenseminar zu organisieren, ähnlich substantielle Ergebnisse hervorbringt, wie die im Herbst 2008 durchgeführte Anhörung zum Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit, die normativ und erfahrungsbezogen den Versuch der Relativierung eindeutig abwies.

Vom Ärgernis zur ernstzunehmenden Bedrohung entwickelt sich der Verhaltenskodex für die Mandatsträger der Sonderverfahren. Die bereits genannten Staaten scheuen sich nicht, aus dem Verhaltenskodex ungeniert mehr Pflichten für die Sonderverfahren und mehr Rechte für die Staaten herauszuinterpretieren; als ob die Staaten die Opfer wären. So wird der Verhaltenskodex immer häufiger angeführt, um den Mandatsträgern vorzuwerfen, a) sich nicht mit der von einer Beschwerde betroffenen Regierung abzusprechen bzw. deren Sicht der Dinge nicht gebührend zu berücksichtigen, b) die nationale Gesetzgebung außer Acht zu lassen, c) eigenmächtig Medien einzuschalten, oder d) ohne Konsultation mit der betroffenen Regierung, Berichte vor verschiedenen UN-Gremien vorzutragen. So monierte Kuba im September 2007, der Sonderberichterstatter zu Folter, Manfred Nowak, habe vor dem 3. Ausschuss der UN-Generalversammlung in New York einen Bericht abgegeben, ohne die betroffene Regierung zuvor zu benachrichtigen. Dabei haben die Sonderverfahren auch nach dem Verhaltenskodex das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Solche Vorhaltungen mutieren bereits zur „Schere im Kopf“. Einige Mandatsträger verhehlen nicht, dass sie sich pointierte sprachliche Zuschreibungen zur Lage der Menschenrechte in verschiedenen Ländern oder Eilaktionen parallel zur Kommunikation mit der betroffenen Regierung zukünftig eingehender überlegen. Selbst souverän agierende Sonderberichterstatter wie Philip Alston (extralegale Hinrichtungen) fühlen sich inzwischen zu einem öffentlichen Kotau vor dem Verhaltenskodex genötigt. Die Sonderverfahren stellen (nebst Hochkommissariat und VN-Vertragsorgane) für Opfer von Menschenrechtsverletzungen die einzige Möglichkeit dar, sich über die nationalen Einrichtungen hinaus mit einer Beschwerde an unabhängige Instanzen zu wenden; von elementarer Bedeutung vor allem in Asien.

Die Gängelung der Sonderverfahren setzt sich in den Versuchen fort, das Hochkommissariat ebenfalls unter die Kuratel des MRR zu stellen. Formal ist dieses Ansinnen zum Scheitern verurteilt, da das Hochkommissariat für Menschenrechte direkt dem VN-Generalsekretär untersteht und das Budget durch die VN-Generalversammlung beschlossen wird. Im Gewand von Begriffen wie Stärkung, Koordination, Transparenz und Anpassung soll jedoch eine enge institutionelle Beziehung zwischen Hochkommissariat und MRR etabliert werden, in der die Federführung natürlich beim Rat läge. Der Vertreter Chinas meinte bei mehreren Gelegenheiten, das Hochkommissariat sollte der Richtlinienkompetenz des MRR unterliegen. Ebenso sollen die Einrichtung von lokalen Büros des Hochkommissariats oder die Berufung von Menschenrechtsberatern zu einem Land in Zukunft nicht nur mit dem betreffenden Land, sondern auch mit der regionalen Staatengruppe im MRR abgestimmt werden. Die im Juni 2008 aus dem Amt geschiedene Hochkommissarin Louise Arbour wies solch Ansinnen zwar entschieden zurück, und auch ihre Nachfolgerin Navanethem Pillay weicht davon nicht ab, aber auch hier setzen interessierte (like-minded) Staaten auf langfristige Effekte. Zumal die Verteidigung der Unabhängigkeit und der Qualität der genannten Einrichtungen durch andere staatliche wie nichtstaatliche Akteure überzeugender ausfallen müsste.

Die positiven Veränderungen durch den VN-Menschenrechtsrat sind daher keine Selbstläufer zu Gunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen, sondern müssen bei jeder Sitzung immer wieder neu justiert werden. Die Hardliner werden keine Gelegenheit auslassen, zur Veränderung anstehende Verfahren und Mechanismen entsprechend ihrer Interessen umzubiegen. Das beharrliche Unterminieren entspringt nicht notwendigerweise notorischer Böswilligkeit, sondern ebenso dem autoritären Staatsverständnis und dem tiefsitzenden Argwohn

gegen zivilgesellschaftliche Partizipation und mithin dem zivilen Ungehorsam. Außerdem verkündet Pakistan im Namen der OIC immer häufiger, an der kulturellen Anpassung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu arbeiten, um u. a. eine eigene Institution zur Förderung der Menschenrechtserklärung von Kairo einzurichten und ergo die Universalität der Menschenrechte infrage zu stellen. Umgekehrt mahnte der frühere Sonderberichterstatter zu Rassismus, Doudou Diène, gerade westliche Staaten, den Auftrag der Konferenz von Durban (2001) gegen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Formen der Intoleranz deutlich ernster zu nehmen; etwa in der Politik gegenüber Flüchtlingen und Migranten. Leider sind die Länder der westlichen Staatengruppe von so viel selbstkritischer Einsicht in die eigenen Veränderungspotenziale im Rahmen des MRR noch um einiges entfernt.

Mit der Mitgliedschaft der USA ist allerdings selbst in die Evaluierung und Bewertung nationaler Menschenrechtspolitik Bewegung gekommen. Schon im Vorfeld der Bewerbung, im März 2009, fiel die neue US-Administration zum einen durch selbstkritische Töne gegenüber den Folgen des Anti-Terror-Kampfes, etwa zu Guantánamo, auf. Das Agieren hinter den Kulissen erbrachte zum anderen bereits im März 2009 und dann wieder im März 2010 eine im Vergleich zu früheren Jahren komfortable Mehrheit für die Resolution zu Nordkorea. Die deutlich kritischere Haltung der USA gegenüber der israelischen Siedlungs- und Besatzungspolitik vergrößert ebenfalls die Möglichkeit, das eigene Handeln glaubwürdiger darzustellen und damit dem MRR zu einer sachgerechteren Menschenrechtspolitik zu verhelfen. Zwar kritisierten die USA im März 2010 zu Recht das systematische Herausgreifen Israels durch TOP 7; und bei allen Resolutionen zu TOP 7 beantragte die US-Vertreterin jeweils eine Abstimmung. Dessen unbeschadet war das Statement der USA gegenüber der Regierung Israels fast schon undiplomatisch deutlich: Stopp des Siedlungsbaus, Räumung der Außenposten, freier Zugang für die Palästinenser zur Westbank und Zulassen dortiger wirtschaftlicher Tätigkeiten, deutliche Erweiterung der Gütermengen und der Güterpalette in den Gaza-Streifen.

Offensichtlich entfalten die USA mehr politischen Druck auch auf einige Hardliner, wie das Beispiel der gemeinsamen Resolution mit Ägypten zeigt. Die Resolution zur Meinungsfreiheit wurde im September 2009 nach mehreren Verhandlungsrunden in den Hauptstädten gemeinsam von Ägypten und den USA eingebracht und entschärfte restriktive Formulierungen aus dem vorhergehenden Text. Wenngleich die Resolution vom September 2009 (A/HRC/RES/12/16) Journalisten auffordert, eine ethisch verträgliche Berichterstattung zu betreiben; was von interessierter Seite beliebig gegen Journalisten angewandt werden kann. Die dynamische Rolle der USA hat allerdings auch Schattenseiten, wenn sachfremde Erwägungen eine übermäßige Rolle spielen; wie im Fall der verhinderten Resolution zum Goldstone-Bericht im September 2009.

Neben dem dynamisierenden Faktor USA haben vor allem die demokratischen Umwälzungen in einigen Ländern Afrikas bisherige Ratsmehrheiten ins Wanken gebracht. Nicht selten stimmen Länder wie Ghana oder Kamerun inzwischen in menschenrechtsfreundlicher Weise ab oder äußern gar offenen Dissens gegenüber regionalen Meinungsführern wie Ägypten. So sprach im März 2009 die Regierungsdelegation aus Uganda Ägypten öffentlich das Recht ab, zur Länderresolution Sudan einen Textentwurf im Namen der afrikanischen Staatengruppe vorzustellen. Sambia stimmte anschließend der von der westlichen Staatengruppe formulierten Resolution zu und verhalf ihr zur Mehrheit.

Nicht entschieden scheint mir hingegen die Frage über die zukünftige Rolle der Europäischen Union. Auch EU-Regierungen vermeiden gerne die ihnen unliebsamen Themen und Länderspezifika. Demgegenüber fordern viele Seiten, einschließlich des Europaparlaments, die EU-Regierungen auf, sich in Sachen Menschenrechtspolitik im MRR zu dynamisieren und der selbst zugeordneten Eigenschaft eines Motors gerecht zu werden. Bislang herrscht jedoch der Eindruck vor, dass die EU sich hinter den USA im Hintergrund hält und ansonsten in unglaublicher Weise mit sich selbst beschäftigt ist. Natürlich stellt es eine Herausforderung dar, unter 27 souveränen Staaten eine Feinabstimmung in auswärtiger Politik zu leisten, die ansonsten bis in die jüngere Vergangenheit vor allem den gemeinsamen Wirtschaftsraum entwickelt hat. Selbst Partner aus dem Kreis westlicher Staaten sind angesichts der zeitlichen Inanspruchnahme EU-interner Beratungsprozesse und der unflexiblen Ergebnisse sprachlos, die fast nichts mehr an Verhandlungsmargen, selbst innerhalb der WEOG, übrig lassen.

Instrumentarien und Mechanismen zur guten Geschäftsführung sind beim MRR vorhanden, auch wenn an einigen Stellschrauben zu drehen ist. Einige Anzeichen für ein sachgerechteres Arbeiten des MRR lassen sich seit ungefähr einem Jahr entdecken, da sich die Mehrheitsverhältnisse als weniger stabil erweisen, wie dies in der Vergangenheit schien. Dieser Trend würde jedoch vermutlich sofort wieder umgekehrt, gelänge es Ländern wie Iran, sich als Mitglied des Rates wählen zu lassen. Das wäre so verheerend wie die damalige Wahl Libyens in den Vorsitz der Menschenrechtskommission; und vermutlich wäre dem MRR dann ein ähnliches Ende beschieden. Da der Iran sich wenige Tage vor der Wahl im Mai 2010 zurückzog, steht dieser Lackmustest nach wie vor aus.

3. Das Hochkommissariat für Menschenrechte

Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und das ihm zugeordnete Büro (offiziell: Amt des Hohen Kommissars bzw. der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte; Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) bilden einen institutionellen Bestandteil des Sekretariats der Vereinten Nationen. Die Hochkommissarin (oder der Hochkommissar) ist eine Amtsperson im Rang einer Unter-Generalsekretärin der Vereinten Nationen. Der Kommissar oder die Kommissarin wird vom VN-Generalsekretär nominiert und von der VN-Generalversammlung bestätigt.

Das Hochkommissariat für Menschenrechte wurde im Dezember 1993 von der VN-Generalversammlung beschlossen und 1994 eingerichtet; seine Einrichtung war ein Ergebnis der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993. Das Hochkommissariat ist grundsätzlich und vorrangig für Fragen der Menschenrechte zuständig und allein dem VN-Generalsekretär verantwortlich. Unbeschadet der engen Zusammenarbeit mit der früheren VN-Menschenrechtskommission und dem jetzigen VN-Menschenrechtsrat ist das Hochkommissariat für Menschenrechte von dieser Einrichtung formal unabhängig.

Seit Bestehen 1993/1994 hat es fünf Hochkommissarinnen und -kommissare gegeben: José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994-1997), Mary Robinson (Irland, 1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002-2003), Louise Arbour (Kanada, 2004-2008) und Navanethem (Navi) Pillay (Südafrika, seit 2008). Nach dem Attentat auf Sérgio Vieira de Mello in Bagdad führte sein damaliger Vize, Bertrand G. Ramcharan (Indien), die Amtsgeschäfte bis zum Jahr 2004 fort. Die stellvertretende Hochkommissarin ist seit Januar 2007 Kyung-wha Kang aus Südkorea.

Die Aufgaben der Hochkommissarin bestehen in der Förderung und im Schutz aller Menschenrechte in allen Teilen der Welt, in vorbeugenden Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen sowie in der Befähigung der einzelnen Menschen, ihre Rechte wahrzunehmen. Dies bezieht sich auf die Rechte aus der VN-Charta, dem Völkerrecht und den internationalen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte. Das Hochkommissariat soll außerdem die internationale Zusammenarbeit fördern, entsprechende Aufgaben innerhalb der Vereinten Nationen koordinieren, dort als Querschnittsaufgabe verankern und die VN-Agenturen zu einem Politikansatz ermutigen, der ebenfalls Menschenrechte fördert.

Prioritäten der Aufgabenstellung ergeben sich aus der Charta der Vereinten Nationen, der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Wiener Menschenrechtskonferenz aus dem Jahr 1993, dem Schlussdokument des Weltgipfels 2005, dem Aktionsplan des OHCHR vom Mai 2005 sowie dem jeweiligen strategischen Geschäftsplan (Strategic Management Plan) des OHCHR. Konkret sieht sich das Hochkommissariat insbesondere dann zum schnellen Handeln gefordert, wenn akut Leben gefährdet ist (auch in chronischen Konflikten) oder Menschenrechte in mehrfacher Hinsicht verletzt werden. Eine weitere Priorität zielt auf die Gleichbehandlung von zivilen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, einschließlich des Rechts auf Entwicklung.

Das Hochkommissariat führt eigene Untersuchungen durch, organisiert Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen und zentralen Menschenrechtsfragen und koordiniert die Programme der Vereinten Nationen zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Menschenrechte. Die Hochkommissarin tritt mit Stellungnahmen und Appellen an die Öffentlichkeit, reist zur Vermittlung der Menschenrechte rund um die Welt und

sucht den Dialog mit den Regierungen. Das Hochkommissariat dient darüber hinaus dem VN-Menschenrechtsrat sowie den VN-Vertragsorganen als Sekretariat, mit Ausnahme des Ausschusses zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen. Das Hochkommissariat legt großen Wert auf die Mitarbeit und Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen und unterstützt die Bildung nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

Der erste Dienstsitz des Hochkommissariats befindet sich im Palais Wilson in Genf, ein zweiter in New York. Das Hochkommissariat besteht aus zwei großen thematischen Einheiten – Verfahrensfragen (Human Rights Procedures Division) und Durchführung, Programme und Untersuchung (Operations, Programmes and Research Division). Diese beiden Einheiten unterteilen sich nochmals in vier große Arbeitsbereiche (s. u.) und Dienstleistungseinheiten wie Verwaltung, Finanzen und Fundraising, Presse und Public Relations. Die Finanzierung der Arbeit stammt etwa zu einem Drittel aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen. Den Rest finanzieren Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und private Spender durch Spenden, die allerdings oft zweckgebunden sind.

Die vier Abteilungen befassen sich zum einen mit den Vertragsorganen und der Menschenrechtskommission, jetzt Menschenrechtsrat, und den angeschlossenen Einrichtungen wie dem Beratenden Ausschuss (Treaties and Commission Branch, TCB). Eine zweite Abteilung unterstützt die Mandatsträger der Sonderverfahren (Special Procedures Branch, SPB), insbesondere bei der Zusammenstellung von Untersuchungsergebnissen zur Lage der Menschenrechte in einem Land oder zu einem thematischen Bereich. Eine dritte Abteilung beschäftigt sich mit Untersuchungsfragen und Aktivitäten zum Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Branch, RRDB). Das Hochkommissariat arbeitet dabei u. a. der beim Menschenrechtsrat angesiedelten Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung zu und erarbeitet Strategien zur Überwindung der Armut. Die gleiche Abteilung ist außerdem zuständig für indigene Völker, Minderheiten, Gender-Fragen im Rahmen von Entwicklung, Frauenrechte, HIV/AIDS, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandel und Fragen zum Aufbau eines Rechtsstaats. Die vierte Abteilung bietet technische Hilfestellung an, fördert Kompetenzbildung etwa bei nationalen Menschenrechtskommissionen, führt in Absprache mit den betroffenen Regierungen Maßnahmen vor Ort durch und unterstützte im Mai 2010 insgesamt 16 VN-Friedensmissionen in Menschenrechtsfragen (Capacity Building and Field Operations Branch, CBB) in Afghanistan, Äthiopien/Eritrea, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Georgien/Abchasien, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, Osttimor, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

Zur Umsetzung seiner Aufgaben hat das Hochkommissariat rund 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung. Davon arbeiten etwa 300 in Genf, die anderen in den regionalen und Länder-Büros mit Unterstützung nationaler Arbeitskräfte. Im Mai 2010 verfügte das Hochkommissariat über 8 regionale und 11 Länder-Büros. Vertreten ist das Hochkommissariat in den Regionen südliches Afrika (Südafrika), Ostafrika (Äthiopien) und mit einem Zentrum für Menschenrechte und Demokratie in Zentralafrika (Kamerun) mit den Schwerpunkten Entwicklung, Rechtsstaat, unabhängige Justiz, Diskriminierung, Kompetenzbildung, Fragen der Sicherheit im Kontext von Sklaverei, Menschenhandel und Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Ein geplantes Regionalbüro Westafrika soll sich vorrangig mit dem Thema Menschenhandel beschäftigen. Im Mittleren Osten besteht ein Regionalbüro im Libanon, das sich vorwiegend beschäftigt mit Diskriminierung, sozialer Exklusion, dem Schutz besonders bedrohter Gruppen, Notstandsgesetzen, Folgen von Anti-Terrorismus-Maßnahmen, Straflosigkeit, Frauenrechten, dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Verschwindenlassen, Todesstrafe, Migranten, Menschenhandel und der Umsetzung der Millennium Development Goals. Weitere Regionalbüros sind für Nordafrika (Schwerpunkt zivile und politische Rechte) sowie in Katar geplant.

In der Großregion Asien und Pazifik existieren Regionalbüros für Südostasien (Thailand) und den Pazifikraum (Fidji-Inseln) mit den Schwerpunkten Entwicklung, Diskriminierung, Minderheiten, indigene Völker, Menschenhandel, Migranten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Rechtsstaat. In Bezug auf Lateinamerika unterhält das Hochkommissariat ein Regionalbüro in Chile mit den Schwerpunkten wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, soziale Exklusion, Diskriminierung, Unabhängigkeit der Justiz, Straflosigkeit, indigene Völker und afrikanischstämmige Volksgruppen, Gewalt gegen Frauen und Training zum UPR-Verfahren. Für die Regionen Europa, Nordamerika und Zentralasien arbeitet ein Regionalbüro in New York. Hier liegen Schwerpunkte

der Arbeit auf Rechtsstaat, Vorbeugung gegen organisierte Kriminalität und Korruption, Folgen von Anti-Terrorismus-Maßnahmen, Beteiligung der Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung, Straflosigkeit, Menschenhandel, Diskriminierung und ethnische Konflikte. Länderbüros befinden sich im Mai 2010 in Angola, Bolivien, Guatemala, Kambodscha, Kolumbien, Mexiko, Nepal, Palästina, Serbien (einschließlich Kosovo), Togo und Uganda.

Wenngleich formal unabhängig, spielte und spielt das Hochkommissariat eine zentrale Rolle in der Arbeit der früheren Menschenrechtskommission und im jetzigen Menschenrechtsrat. Die Dokumentationen über Menschenrechtsverletzungen, die Erfahrungen aus der technischen Kooperation mit Regierungen vor Ort und eigene Studien lassen das Hochkommissariat zu einer tragenden Säule des VN-Menschenrechtssystems werden. Die Berichte des Hochkommissariats zu den Sitzungen der Kommission bzw. des Rates sind institutioneller Bestandteil. Die Berichte zu potenziell allen Themen und allen Ländern der Welt werden im Rahmen eines interaktiven Dialog mit Mitglieds- und Beobachterstaaten sowie Nichtregierungsorganisationen vorgestellt. Die Berichte spiegeln vornehmlich die Perspektive der Opfer wider, so wie dies auch bei den Mandatsträgern der Sonderverfahren und den Nichtregierungsorganisationen in der Regel der Fall ist. Da verwundert es nicht, dass Länder wie Kuba, China oder Algerien laut darüber nachdenken, dem Hochkommissariat einen Verhaltenskodex vorzugeben oder es gleich in ein formales und damit weisungsgebundenes Sekretariat des Menschenrechtsrates umzuwandeln; obwohl die Kompetenz dazu ausschließlich beim VN-Generalsekretariat und der VN-Generalversammlung läge.

Die praktische Bedeutung des Hochkommissariats in Bezug auf die Arbeit des MRR offenbarte das Expertenseminar zum Spannungsverhältnis von Meinungs- und Religionsfreiheit (Artikel 19 und 20 des Zivilpakts) im Oktober 2008. Dem Workshop, an dem 12 international hochrangige Experten und über 200 Beobachter teilnahmen, lag der Konflikt zu Grunde, inwiefern das Recht auf Meinungsäußerung, etwa in Form von Kritik und Cartoons zum Islam, gegenüber dem Schutz der Religion zurücktreten müsse. Pakistan als Sprecher der Organisation Islamischer Konferenz (OIC) hatte im März 2008 auf einen Zusatz in der Resolution zum Mandat der Sonderverfahren zum Recht auf freie Meinungsäußerung gedrungen, wonach der Mandatsträger zukünftig auch Beispiele zu untersuchen habe, in denen die Diffamierung von Religionen verhindert werden konnte. Trotz kryptischer Umschreibung wurde dies als Bruch des bisherigen Ansatzes interpretiert, mittels Mandat das Recht auf freie Meinung möglichst zu erweitern und gerade keine Beispiele aufzuführen, die dieses Recht einschränken. Der Bericht zum Workshop (A/HRC/10/31/Add.3) wurde dem MRR im März 2009 vorgelegt und veränderte die Debatte im Rat. Mit nachhaltiger Unterstützung durch den damaligen Sonderberichterstatter zu Rassismus, Doudou Diène, sprachen auch Staaten wie Algerien merklich weniger häufig von „Diffamierung“ und häufiger von „Aufstachelung zu religiösem, rassistischem oder nationalem Hass“, entsprechend der Wortwahl des Zivilpakts. Auch die Mehrheiten der von der OIC betriebenen Resolution zur Diffamierung von Religionen wurden 2009 und 2010 immer knapper, mit der Aussicht, dass es 2011 dafür keine Mehrheit mehr gibt.

4. Die Sonderverfahren (Special Procedures)

Der Begriff „Sonderverfahren“ (Special Procedures) umschreibt die Arbeit von Experten und aus Experten zusammengesetzten Gruppen innerhalb des VN-Menschenrechtssystems, die in einem speziellen Auswahlverfahren vom VN-Menschenrechtsrat berufen und mit einem spezifischen Mandat zum Schutz und zur Förderung der einschlägigen Menschenrechte ausgestattet sind. Umfang und Dauer des Mandats werden durch eine Resolution festgelegt. Inhaltlich werden die Arbeitsbereiche der Sonderverfahren nach „thematischen“ und nach länderbezogenen Mandaten unterschieden. Mandatsträger der thematischen Sonderverfahren werden in der Regel auf drei Jahre berufen und können ihr Mandat maximal sechs Jahre ausüben. Die gleiche Höchstdauer gilt auch für Mandatsträger zu Ländern, wenngleich das Ländermandat jedes Jahr zu erneuern ist.

Die Mandatsträger der Sonderverfahren bestehen aus Einzelpersonen: als Sonderberichterstatter (Special Rapporteur), Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General), Gesandte des VN-Generalsekretärs (Representative of the Secretary-General), oder als unabhängige Experten (Independent Expert) sowie als Experten in Arbeitsgruppen. Üblicherweise setzen sich Arbeitsgruppen aus fünf

Experten zusammen, mit je einer Expertin bzw. einem Experten aus den fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa und westliche Staaten).

Die Mandatsträger werden von der Consultative Group (eine fünfköpfige Gruppe von Botschaftern des MRR aus den fünf Regionalgruppen) auf eine Berufungsliste gesetzt (ähnlich dem Verfahren in Hochschulen mit Rang 1 bis 3). Diese Liste wird dem Ratspräsidenten zugeleitet, der dieses Ranking berücksichtigen soll, aber nicht muss. Der Präsident kann eine andere Rangfolge bevorzugen oder andere Personen berufen – was geschehen ist – wobei seinem Vorschlag ebenfalls Konsultationen mit den Mitgliedstaaten vorausgehen. Die Liste des Präsidenten muss formal vom MRR bestätigt werden. In der Vergangenheit nahm der Rat diese Liste im Konsens an, wenngleich einige Staaten anschließend ihren Dissens zu Protokoll gaben. Die Berufung von Sondergesandten des VN-Generalsekretärs muss natürlich mit diesem abgesprochen werden. Bislang erfolgte dies ohne Probleme.

Die Mandatsträger genießen einen diplomatischen Status (*experts on mission*), der sie bei der Ausübung ihres Mandats schützt. So hatte die Regierung Malaysias Mitte der 1990er-Jahre den damaligen Sonderberichterstatler zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Dato Param Cumaraswamy, wegen Verleumdung angeklagt und vor einem Gericht Malaysias eine Entschädigung in Höhe von 112.000 US-Dollars geltend gemacht. Der Internationale Staatengerichtshof (International Court of Justice) in Den Haag wies dieses Ansinnen 1999 ab.

Momentan (Stand: Mai 2010) sind 31 thematische und 8 Ländermandate in Funktion mit insgesamt 55 Mandatsträgern und -trägerinnen. Thematische Mandate bestehen zu: angemessenes Wohnen (seit dem Jahr 2000), Kinderkauf, Kinderprostitution und Kinderpornographie (1990), kulturelle Rechte (2009), Recht auf Bildung (1998), extralegale Hinrichtungen (1982), extreme Armut (1998), Recht auf Nahrung (2000), Außenverschuldung und andere internationale finanzielle Verpflichtungen (2000), Meinungsfreiheit (1993), Religionsfreiheit (1986), höchste Standards in der Gesundheitsversorgung (2002), Menschenrechtsverteidiger (2000), Unabhängigkeit der Justiz (1994), indigene Völker (2001), intern Vertriebene (2004), Migration (1999), Minderheiten (2005), Rassismus (1993), Sklaverei (2007), Recht auf internationale Solidarität (2005), Folgen des Antiterrorismus-Kampfes (2005), Folter (1985), toxische und andere gefährliche Abfälle (1995), Menschenhandel (2004), Verantwortung Transnationaler Konzerne (2005), sauberes Trinkwasser (2008) und Gewalt gegen Frauen (1994).

Arbeitsgruppen mit je 5 Experten bestehen zu: Lage der Menschen afrikanischer Abstammung (2002), willkürliche Verhaftung (1991), erzwungenes Verschwindenlassen (1980) und Rolle von Söldnern (2005). Durch Ländermandate überprüft werden Burundi (2004), Haiti (1995), Kambodscha (1993), Myanmar (1992), Nordkorea (2004), besetzte palästinensische Gebiete (1993), Somalia (1993) und Sudan (2005).

Die berufenen Expertinnen und Experten waren in der Vergangenheit nicht nur fachlich ausgewiesen (z. B. hochrangige Justizangehörige, Akademiker, Rechtsanwälte), sondern verfügten in der Regel über eine Vita, die ein unparteiliches Arbeiten erwarten ließ. Die Experten arbeiten ohne Entgelt und gehören nicht zum Personalstock der Vereinten Nationen – sie verdienen sich ihren Unterhalt z. B. als Universitätsprofessoren – erhalten aber eine Entschädigung für Reisen und Unterbringung im Rahmen ihres Mandats. Dieses Konstrukt trägt zur Unabhängigkeit der Mandatsträger bei, die sich in der bisherigen Geschichte der Sonderverfahren als wirkungsvoll erwiesen hat. Dies bedingt allerdings, dass die Experten ihrer Aufgabe in der Regel von ihrem Heimatland aus nachgehen müssen. Inhaltliche, logistische und administrative Unterstützung in Genf leistet das Hochkommissariat.

Die Mandatsträger der Sonderverfahren sollen die Lage der Menschenrechte in einem Land oder zu einem thematischen Feld weltweit, kontinuierlich, kompetent und unparteiisch dokumentieren, d. h. analysieren, überprüfen und bewerten, einen öffentlich zugänglichen Bericht darüber erstellen und Empfehlungen aussprechen. Über die Dokumentation und Überwachung der Menschenrechtslage hinaus tragen die Arbeitsgruppen und Experten über ihr Mandatsverständnis zur begrifflichen Ausgestaltung und Kommentierung des normativen Menschenrechtsstandards bei; ähnlich der Kommentierungen seitens der VN-Vertragsorgane und deren Ausschüsse. Anders als die VN-Vertragsorgane können Sonderverfahren den Regierungen gegenüber Menschenrechte entsprechend der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geltend machen und die Einhaltung des

Standards annehmen, wenn die Regierung das entsprechende internationale Abkommen nicht ratifiziert hat. Dies betrifft etwa die USA, die das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur paraphiert haben und sich gleichwohl Anfragen etwa zu angemessenem Wohnen oder Formen extremer Armut stellen müssen. Dies betrifft bislang auch Kuba, das den Zivilpakt (die zivilen und politischen Rechte) 2008 zwar signiert aber nicht ratifiziert hat und sich gleichwohl Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen muss.

In Ausführung ihres Mandats können die Mandatsträger auch Ländervisiten und so genannte Fact-Finding-Missionen durchführen: wenn das Mandat dies selbst so vorsieht, wenn eine Regierung dies beantragt oder wenn eine Regierung eine „ständige Einladung“ (Standing Invitation) an die Sonderverfahren ausgesprochen hat, die eine Visite im Prinzip jederzeit ermöglicht. Im Jahr 2009 unternahmen die Mandatsträger der Sonderverfahren insgesamt 73 Visiten in 51 Länder. Bis zum Mai 2010 hatten insgesamt 67 Länder eine solche ständige Einladung ausgesprochen; von den 47 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrates im Zeitraum 2009/2010 waren es nur 22. Darunter befanden sich fast alle Staaten der westlichen Gruppe (mit Ausnahme der USA), aus GRULAC (mit Ausnahme Kubas) und aus der osteuropäischen Staatengruppe (mit Ausnahme Bosnien und Herzegowinas sowie der Russischen Föderation); wobei die ständige Einladung per se noch keinen hinreichenden Rückschluss auf die Menschenrechtspolitik des Landes zulässt. Die Einladung bedeutet eine Absichtserklärung und keine Garantie. Staaten behalten sich vor, ein Visum gegebenenfalls nicht auszustellen oder die Erteilung zu verzögern. Iran hat außerdem eine solche ständige Einladung ausgesprochen, ohne dass die Menschenrechtslage und -politik dort positiv zu beschreiben wäre.

Die Berichte der Mandatsträger wenden sich, soweit in der Resolution nicht anders vermerkt, normalerweise an den Menschenrechtsrat. In einigen Fällen war der Bericht außerdem der VN-Generalversammlung bzw. dort dem Dritten Ausschuss, in wenigen anderen auch dem VN-Sicherheitsrat vorzulegen. Im Rahmen ihres Mandats haben die Mandatsträger der Sonderverfahren die Möglichkeit, individuellen Beschwerden nachzugehen und von Regierungen auch auf Verdacht hin eine Stellungnahme einzufordern. In besonders eiligen Fällen steht ihnen das Recht zu, die Regierung zu einer konkreten Maßnahme aufzufordern. In solch dringenden Fällen senden die Mandatsträger so genannte Appelle (urgent appeal) an die entsprechende Regierung. Die Sonderverfahren haben außerdem die Möglichkeit, über die Medien die öffentliche Aufmerksamkeit auf besonders schwere und akute Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu lenken, um etwa früh auf eine sich anbahnende Katastrophe, wie 1993 zu Ruanda, aufmerksam zu machen (Stichwort: Frühwarnsystem). Hat die Menschenrechtsverletzung stattgefunden, schicken die Mandatsträger schriftliche Anfragen zur Sachklärung (letter of allegation).

Da die Sonderverfahren – auf der Grundlage vertrauenswürdiger Informationen – jederzeit kontaktiert werden können, ohne dass die Opfer den inländischen Klageweg vorher ausgeschöpft haben müssen, ergibt sich ein mitunter täglicher Kontakt zwischen Mandatsträgern und den akut bedrohten Opfern oder zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsgruppen. Die Mandatsträger setzen sich pro Jahr insgesamt mit mehreren tausend Beschwerden auseinander und kontaktieren entsprechend die Regierungen, um die Beschwerden über vorgefallene oder drohende Menschenrechtsverletzungen zu prüfen. In der Regel bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers veröffentlicht worden ist. Über diese Kommunikation führen die Mandatsträger Buch und hängen sie ihren Sachberichten an. Was bürokratisch klingt, ist in einigen Fällen jedoch äußerst politisch, weil imageschädigend. Wer Dutzende solcher Anfragen zur Sachklärung erhält, eventuell von mehreren Mandatsträgern gleichzeitig, unternimmt meist vieles, um die Anzahl der Anfragen zu verringern, etwa durch Verzögerungen in der Antwort und damit Nichtberücksichtigung im Jahresbericht. Mehr als 30 Anfragen verzeichneten im Jahr 2009 China, Iran, Mexiko und Sri Lanka, gefolgt von Kolumbien mit 25 und Indien mit 22 Anfragen. Die wenigsten Antworten kamen von Iran, Mexiko, Kolumbien und Indien. Im Jahr 2009 versandten die Mandatsträger insgesamt 689 solcher Anfragen an insgesamt 119 Regierungen.

Erfolge sind zwar eher dünn gesät, aber auch unter schwierigen Bedingungen möglich. Empfehlungen des Sonderberichterstatters zum Recht auf angemessenes Wohnen auf der Grundlage seiner Visite 2006 in Australien führten im November 2009 zu einem Beschluss des Parlamentsausschusses für Familie, Gemeinschaft,

Wohnen und Jugend, der die Regierung zu einer neuen Gesetzgebung zu Wohnungslosen und deren Recht auf eine angemessene Unterkunft auffordert. In Ägypten folgte der Kommunikation des Sonderberichterstatters zu Religionsfreiheit ein Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts im März 2009, der den Baha'i das Recht auf amtlich vorgeschriebene Dokumente zusprach. In den Iran schickten die Sonderberichterstatter zu extralegalen Tötungen, Folter, Gewalt gegen Frauen und Unabhängigkeit der Justiz im Juli 2008 und Januar 2009 gemeinsam verfasste Schreiben und erreichten, dass ein zum Tod durch Steinigen verurteiltes Paar nach insgesamt sechs Jahren Gefängnisaufenthalt freigelassen wurde. Auf den Malediven wurden auf Empfehlung des Sonderberichterstatters zu Meinungsfreiheit im November 2009 fünf Paragraphen in Bezug auf Diffamierung der Religion aus dem Strafgesetzbuch gestrichen. In Marokko konnte auf Intervention der Sonderberichtsterin zu Menschenrechtsverteidigern ein prominenter Menschenrechtler der Sahauri ins Land einreisen. In Panama kamen durch den Appell des Sonderberichterstatters zu Migration im Januar 2009 insgesamt 19 Personen aus Somalia, Eritrea und Äthiopien aus der Abschiebehäft frei. In Serbien setzte die Regierung vier Jahre nach der Visite des Sondergesandten zu intern Vertriebenen 2005 einige von dessen Empfehlungen in lokale Aktionspläne um. Auch im Sudan erreichten gemeinsame Schreiben mehrerer Sonderberichterstatter die Freilassung eines Mannes aus der Haft der Staatssicherheit.

Die Sonderverfahren gelten – zusammen mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte – als eines der effektivsten Instrumente des VN-Menschenrechtssystems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Sie sind eine Art offizielle Stimme der Opfer – und dementsprechend unbequem für Regierungen. Wie an anderer Stelle schon ausgeführt, erleben die Sonderverfahren zum Teil herbe Kritik, insbesondere seitens derjenigen Staaten, deren Leumund in Sachen Menschenrechte zu wünschen übrig lässt. Unter Zuhilfenahme des Code of Conduct wird alles in Zweifel gezogen, was ihre Arbeit auszeichnet und für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wertvoll macht: die Unabhängigkeit der Person und in der Auslegung des Mandats sowie in der Auswahl der Instrumente, um verletzte Menschenrechte festzustellen, darüber zu berichten, mit Empfehlungen zu kommentieren, Aktivitäten zu Gunsten der Opfer einzufordern sowie diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Gang zu setzen.

5. Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen

Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen (UN Treaty Bodies) bilden ein weiteres zentrales Standbein des VN-Systems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Der Menschenrechtsrat, die frühere Menschenrechtskommission und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) basieren auf der VN-Charta, während die Vertragsorgane – wie der Name sagt – auf ausgehandelten, internationalen Menschenrechtsabkommen fußen. Sie stellen einen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsstandard dar, an den sich die ratifizierenden Staaten binden und insofern auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten. Sie legen gegenüber den Vertragsorganen Rechenschaft ab und unterstellen die Umsetzung in nationale Gesetzgebung deren Kontrolle. Die AEMR ist ihrer Form nach hingegen rechtlich nicht bindend, sondern formal eine Absichtserklärung, wenngleich sie inzwischen zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht geworden und somit doch verbindlich ist.

Die Verträge wurden im Laufe der Jahre zwecks Ausdifferenzierung der AEMR geschaffen. Die Abkommen verpflichten die Regierungen, die einen solchen Vertrag ratifizieren, die im Abkommen enthaltenen Menschenrechtsnormen in nationales Gesetz und in die Lebenswirklichkeit der im Lande lebenden Menschen umzusetzen. Es handelt sich um folgende acht Vertragswerke (in chronologischer Reihenfolge). Die Konvention zu erzwungenem Verschwindenlassen wurde 2006 von der VN-Generalversammlung verabschiedet und zählte im Mai 2010 83 Signatarstaaten aber nur 18 Ratifikationen. Zum Inkrafttreten werden 20 Ratifizierungen benötigt.

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD; 1969 / 173; [Jahr des Inkrafttretens / Anzahl der Ratifizierungen; Stand: Juni 2006]);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch: VN-Sozialpakt); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR; 1976 / 160);

- Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt zwecks Einrichtung eines individuellen Beschwerdemechanismus; Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; im Mai 2010 32 Signatarstaaten, keine Ratifizierung;
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976 / 165);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens; Optional Protocol to the ICCPR (ICCPR-OP1; 1976 / 113);
- Zweites Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe; Second Optional Protocol to the ICCPR (ICCPR-OP2; 1991 / 72);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (auch: Frauenrechtskonvention); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW; 1981 / 186);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens und zur Durchführung eigenständiger Untersuchungen; Optional Protocol to the CEDAW (CEDAW-OP; 1999 / 99);
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (auch: Anti-Folter-Konvention); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT; 1987 / 146);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung nationaler und internationaler Überwachungsmechanismen; Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT-OP; 2002 / 50);
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (auch: Kinderrechtskonvention); Convention on the Rights of the Child (CRC; 1990 / 193);
- Zusatzprotokoll zu Kindern in bewaffneten Konflikten; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-AC; 2002 / 132);
- Zusatzprotokoll zum Verkauf, zur Prostitution und Pornographie bei Kindern; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-SC; 2002 / 137);
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (auch: Wanderarbeiterkonvention); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW; 2003 / 42);
- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008 / 85);
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008 / 52).

Diese Abkommen gelten als weltweiter Mindeststandard in Sachen Menschenrechte. Mit hinzugenommen werden müsste die Konvention zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermordverbrechen aus dem Jahr 1948 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; 141 Ratifizierungen). Hier ist es jedoch beim Konventionstext geblieben. Es gibt keinen Mechanismus der Überprüfung, und selbst der im Text in Aussicht gestellte internationale Gerichtshof ist so nie gegründet worden. Hingegen erhielt der ständige Internationale Strafgerichtshof (2002) die Ermächtigung, Völkermordverbrechen auch eigenständig zu verfolgen und zur Anklage zu bringen; allerdings nicht rückwirkend.

Mit Ausnahme des Sozialpakts und der Kinderrechtskonvention verfügen alle Abkommen über ein Individualbeschwerdeverfahren, das einzelnen Personen die Anrufung des Expertenausschusses (s. u.) ermöglicht, soweit der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft wurde oder die zu erwartende lange Verfahrensdauer im Einzelfall unbillig wäre. Die Bemühungen um ein Individualbeschwerdeverfahren haben beim Sozialpakt zu einem Ergebnis geführt. Die VN-Generalversammlung hat das Zusatzprotokoll im Dezember 2008 verabschiedet. Das entsprechende Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention wird bis Ende 2010 in einer Arbeitsgruppe des MRR verhandelt.

Entsprechend den acht internationalen Übereinkommen wurden acht Ausschüsse gebildet, die die Einhaltung und Umsetzung der Verträge überwachen. Dies sind die so genannten Vertragsorgane, bestehend aus unabhängigen Expertinnen und Experten. Es handelt sich um folgende Ausschüsse:

- Ausschuss zur Eliminierung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination; CERD), besetzt mit 18 Experten;
- Ausschuss zum Sozialpakt (Committee on Economic, Social and Cultural Rights; CESCR), 18 Experten;
- Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee; HRC/Zivilpakt), 18 Experten;
- Ausschuss zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women; CEDAW), 23 Expertinnen und Experten;
- Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention (Committee Against Torture; CAT), 10 Experten;
- Ausschuss zur Kinderrechtskonvention (Committee on the Rights of the Child; CRC), 18 Experten;
- Ausschuss zu Arbeitsmigranten (Committee on Migrant Workers; CMW), 14 Experten;
- Ausschuss zu den Rechten von Personen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD), 12 Experten.

Im Unterschied zu den anderen Abkommen sah der Sozialpakt ursprünglich keinen mit unabhängigen Experten besetzten Ausschuss vor. Bis 1985 übernahm eine Arbeitsgruppe die Überwachungsfunktion, die aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern bestand. Im Zuge der aufweichenden Frontstellungen aus den Zeiten des Kalten Krieges, der lange Zeit eine fachliche Diskussion über die inhaltliche Substanz des Sozialpakts verhinderte, wurde ein aus Experten und Expertinnen bestehender Ausschuss eingerichtet, vergleichbar den anderen Vertragsorganen. Dieser Ausschuss wurde 1987 als Unterorgan des VN-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) etabliert. Im strengen formalen Sinn gilt der Ausschuss zum Sozialpakt daher zwar nicht als Vertragsorgan, wird aber als solches behandelt. Staaten wie Südafrika bemühten sich seit Jahren, für diesen Ausschuss den gleichen Status wie bei den anderen zu erlangen. Angesichts der komplexen juristischen Folgen wurde davon jedoch vorläufig Abstand genommen.

Die Mitglieder eines Ausschusses werden auf vier Jahre von den Vertragsstaaten gewählt, mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Eine Ausnahme bildet der Ausschuss zum Sozialpakt. Die Experten dieses Komitees werden vom ECOSOC gewählt. Unbeschadet der Auswahl staatlicherseits agieren die Expertinnen und Experten in der Regel unabhängig und allein ihrer Funktion verpflichtet. Die Vertragsorgane treten in regelmäßigen Abständen zusammen und tagen inzwischen alle in Genf. Dort werden sie vom Hochkommissariat für Menschenrechte inhaltlich und logistisch unterstützt.

Alle Vertragsstaaten gehen die Verpflichtung ein, in so genannten Staatenberichten periodisch (alle fünf Jahre) über die Umsetzung der Normen zu berichten. In mehreren Schritten überprüfen die Ausschüsse die in den Berichten getroffenen Feststellungen in Anwesenheit staatlicher Vertreter. Die Vertragsorgane haben die Befugnis, von Regierungen zusätzliche Informationen und Klarstellungen anzufordern, und manche können eigenständige Untersuchungen anstellen. Dieses Recht setzen insbesondere die Ausschüsse gegen Folter und gegen Frauendiskriminierung um. Sie führen dazu u. a. vertrauliche Fact-Finding-Missionen in den Vertragsstaaten durch, soweit glaubhaft Verletzungen der Vertragsnormen geltend gemacht werden. Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung kann – ähnlich den Sonderverfahren – in eiligen Fällen intervenieren (urgent action procedure) und hat darüber hinaus ein Frühwarnsystem entwickelt. Die Mehrzahl der Ausschüsse kann außerdem Individualbeschwerden entgegennehmen. Manche Ausschüsse können bei der Kontrolle und Bewertung auf so genannte Schatten- oder Parallelberichte seitens Nichtregierungsorganisationen oder der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zurückgreifen und diese Gruppierungen anhören.

Neben dem Textlaut der Abkommen haben die Ausschüsse so genannte „General Comments“ geschaffen, eine Art richterliche Auslegung des normativen Gehalts der Konventionen. Außerdem gingen die Ausschüsse dazu über, die Pflichten des Staates nach den Kategorien Respektierung, Schutz und Gewährleistung der Norm zu unterscheiden. Respektieren oder Achten (obligation to respect) meint, das Rechtssubjekt nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern. Schutz (obligation to protect) bedeutet, das Rechtssubjekt gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch Dritte zu schützen. Erfüllen oder Gewährleisten (obligation to fulfil) heißt, die Ausübung des Rechts durch Vorleistungen des Staates überhaupt erst zu ermöglichen.

Nach Durchsicht aller Informationen bewerten die Ausschüsse die Bemühungen der Regierungen zur Umsetzung in Form von so genannten schlussfolgernden Beobachtungen (Concluding Observations), die Fortschritte und noch zu erledigende Aufgaben festhalten. Ausgehend von einem kooperativen Ansatz legt der Ausschuss auch mittels Empfehlungen dar, was aus seiner Sicht zur Überwindung der Versäumnisse vom Staat zu leisten und welche technische Hilfeleistung seitens des VN-Systems in Anspruch zu nehmen wäre. Bei manchen Vertragswerken, wie dem Sozialpakt, der einen Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Normen offen lässt, legt der Ausschuss zusammen mit dem Vertragsstaat Zielvorgaben (benchmarks) fest, die regelmäßig überprüft und gemeinsam angepasst werden (scoping). Es handelt sich hier meist um langfristig anzulegende Strukturen zur Umsetzung der Vertragsnormen.

Die Wirkungen der internationalen Abkommen sowie der Arbeit seitens der Vertragsorgane lassen sich bei vielen Vertragsstaaten sowohl im verfassungsrechtlichen als auch im zivil-, straf- und prozessrechtlichen Teil der nationalen Gesetzgebung feststellen. Die Ratifizierung und der anschließende Umsetzungsprozess eines Vertrages setzte ebenso Anlass für institutionelle und insbesondere Justizreformen. Nicht zuletzt dienen die Vertragsinhalte und die dazu gehörenden Kommentierungen als Referenzpunkt für Urteile nationaler Gerichte und Justizkomitees der nationalen Parlamente.

Im Zuge der VN-Reform sollten auch die Vertragsorgane überprüft werden. Angestrebt wurde eine Vereinheitlichung der Berichte und der Berichtsvorgaben bis hin zum Vorschlag, die Staaten von der Last vieler Berichte zu befreien, und nur noch einen einzigen zu allen Verträgen vorzulegen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollten von einem allzu kritischen Ansatz hin zu einem Argumentieren mit guten Beispielen (best practices) übergehen, was inzwischen auch umgesetzt wird. Die größte – kritische – Resonanz fand der Vorschlag der damaligen Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour in ihrem Aktionsplan aus dem Jahr 2005, zukünftig einen ständig tagenden Ausschuss für alle Vertragswerke einzurichten (statt heute acht) und entsprechend auch nur ein Schlusssdokument mit Empfehlungen zu erstellen. Die Hauptlast der Evaluierung und Auswertung sollte beim Hochkommissariat liegen. Mehrere Konsultationen, speziell zu diesem Vorschlag, brachten überwiegend Skepsis und Ablehnung zu Tage. Es wurde befürchtet, dass die spezifische Sachlage und Kenntnis der Experten im Bemühen um das Straffen der Verfahren verloren geht. Der Plan liegt momentan auf Eis.

Unbeschadet der m. E. berechtigten Skepsis gegenüber einer Bündelung der VN-Vertragsorgane spricht viel für den wechselseitigen Austausch der hier versammelten Expertise mit der Arbeit des Menschenrechtsrates. Ansatzweise wird dies durch die Kompilation des Hochkommissariats im Kontext des UPR-Verfahrens geleistet. Nicht zuletzt bei der Frage der situationsgerechten Umsetzung von Menschenrechten durch die Regierungen liegt allerdings noch viel Potential für den MRR brach, das durch die intensivere institutionelle Einbeziehung der Erfahrungen der VN-Vertragsorgane zu heben wäre.

6. Praktische Hinweise

Auf der Website des Hochkommissars für Menschenrechte (www.ohchr.org) finden sich vielfältige Informationen zu den internationalen Konventionen und Deklarationen im Menschenrechtsbereich sowie zu den Gremien und Organen der Vereinten Nationen und den Berichten der Sonderberichterstatter und thematischen Arbeitsgruppen (unter: www.ohchr.org/english/bodies).

Informationen zu den einzelnen Themen der Menschenrechtsarbeit finden sich in alphabetischer Ordnung unter: www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/ListOfIssues.aspx.

Eine Übersicht über nützliche Publikationen steht unter:
www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/Publications.aspx.

Dort steht auch ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen zum Herunterladen bereit, das die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit den Nichtregierungsorganisationen zusammenfasst. Der Hochkommissar für Menschenrechte hat zudem ein Referat, welches für die Beziehungen zu den Nichtregierungsorganisationen zuständig ist:

OHCHR NGO Liaison Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
E-Mail: civilsocietyunit@ohchr.org

Kapitel 20

Beschwerdeverfahren bei den Vereinten Nationen

Dr. Theodor Rathgeber

Im Rahmen der Vereinten Nationen gibt es drei zentrale Institutionen, an die sich Personen und Gruppen teilweise direkt mit einer Beschwerde richten können, um eine – drohende – Menschenrechtsverletzung anzuzeigen: die VN-Vertragsorgane (Treaty Bodies), die VN-Sonderverfahren (Special Procedures) und das nicht-öffentliche Beschwerdeverfahren beim VN-Menschenrechtsrat (Complaint Procedure). Der Beschwerdemechanismus der VN-Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women) unterscheidet sich davon durch seine eingeschränkte Reichweite, und die dadurch bedingte geringere politische Mobilisierung und reduzierte praktische Relevanz.

Teilweise gerichtsförmige Beschwerde- und Klageverfahren gibt es auf internationaler Ebene darüber hinaus beim Europarat in Form des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Menschenrechtskommissars sowie bei der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in Form des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte. Einen regionalen Gerichtshof entwickelt ebenso die Afrikanische Union. Diese werden hier nicht näher behandelt; Informationen dazu sind u. a. erhältlich über www.coe.int, www.cidh.org und www.africa-union.org.

1. VN-Vertragsorgane

Die Vereinten Nationen haben in der Ausdifferenzierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mittlerweile acht rechtlich bindende Übereinkommen geschaffen, Einzelheiten zu den Verträgen und der Struktur sind ausführlicher im Kapitel zum VN-Menschenrechtssystem in Genf behandelt. Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwinden (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) wird möglicherweise im Jahr 2010 die notwendige Anzahl an Mindestratifizierungen aufweisen (d. h. 20; im Mai 2010 waren es 18), um in Kraft treten zu können:

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD; 1969 [Jahr des Inkrafttretens]);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch: VN-Sozialpakt); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR; 1976); plus ein Zusatzprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren, was allerdings noch nicht in Kraft getreten ist;
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976); plus 2 Zusatzprotokolle;
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau [auch: Frauenrechtskonvention]; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW; 1981); plus ein Zusatzprotokoll;
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe [auch: Anti-Folter-Konvention]; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT; 1987); plus Zusatzprotokoll zur Einrichtung nationaler und internationaler Überwachungsmechanismen;
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes [auch: Kinderrechtskonvention]; Convention on the Rights of the Child (CRC; 1990); plus 2 Zusatzprotokolle, ein drittes zwecks Individualbeschwerde wird im VN-Menschenrechtsrat vorbereitet;
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen [auch: Wanderarbeiterkonvention]; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW; 2003);
- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD; 2008); plus Zusatzprotokoll.

Im Rahmen dieser Übereinkommen verpflichten sich die ratifizierenden Staaten, mittels Staatenberichten periodisch (alle fünf Jahre) über die Umsetzung der Normen zu berichten. Die Kontrolle über die Einhaltung der Konventionen obliegt den jeweiligen Fachausschüssen (zu Einzelheiten s. Kapitel zum VN-Menschenrechtssystem in Genf), den „VN-Vertragsorganen“. An diese Vertragsorgane richten sich entsprechende Beschwerden über die Nichteinhaltung oder – drohende – Verletzung der vertraglich zugesicherten Menschenrechte. Einige der Verträge sehen Beschwerden der einen Vertragspartei gegen die andere vor (Inter-State-Complaints), die hier jedoch nicht weiter behandelt werden.

Für Opfer und ihr Anliegen, Menschenrechtsverletzungen durch Verfahren und Öffentlichkeit abzuwenden, sind die Parallelberichte zu den Staatenberichten seitens nichtstaatlicher Akteure interessant (u. a. Nichtregierungsorganisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen). Die Beschwerden über verletzte Menschenrechte oder ungenügende rechtliche Ausführungsbestimmungen können den einschlägigen Ausschüssen vorgelegt werden. Die jeweiligen Ausschüsse überprüfen die Staatenberichte in Anwesenheit der staatlichen Vertreter und in der Regel bezugnehmend auf die Parallelberichte (auch bekannt als „Schattenberichte“) nichtstaatlicher Akteure. Die Vertragsorgane haben die Befugnis, im Zweifelsfall zusätzliche Informationen und Klarstellungen von den Regierungen anzufordern. Die Ausschüsse gegen Folter und Frauendiskriminierung können darüber hinaus eigenständige Untersuchungen anstellen. Sie führen dazu u. a. vertrauliche Fact-Finding-Missionen in den Vertragsstaaten durch (s. u.). Die Parallelberichte sind in den meisten Ausschüssen zu einem quasi-institutionellen Bestandteil des Verfahrens geworden. Am Vorabend der öffentlichen Anhörung des Staates finden häufig Gespräche der Ausschüsse mit den Verfassern der Parallelberichte statt, um die wesentlichen Argumente und letzte Informationen abzurufen. Der Ausschuss zur Überprüfung des Sozialpakts drohte der Regierung Brasiliens im Jahr 2000, wenn sie den Staatenbericht nicht endlich vorlege, würde der Parallelbericht der NGOs zur Grundlage der Überprüfung gemacht werden. Der Bericht kam dann bald.

Wichtiger und unmittelbar relevanter für partikulare Beschwerden sind die Individualbeschwerdeverfahren, die es Individuen oder Gruppen ermöglichen, Einzelfallbeschwerden gegen die im Pakt verankerten Rechte beim einschlägigen Ausschuss einzulegen, und die dem jeweiligen Ausschuss unter bestimmten Bedingungen (s. u.) eine sofortige Aktivität erlauben. Drei der acht Konventionen sehen solche Individualbeschwerden durch den Vertragstext selbst vor. Bei diesen Konventionen müssen die ratifizierenden Staaten unter Bezug auf den einschlägigen Artikel in der jeweiligen Konvention eine gesonderte Erklärung abgeben, dass sie das Individualbeschwerdeverfahren anerkennen. Dies ist der Fall bei Artikel 22 der Anti-Folter-Konvention (CAT), bei Artikel 14 der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) und bei Artikel 77 der Wanderarbeiterkonvention (ICRMW). Wie beim Zusatzprotokoll muss eine Mindestzahl von Staaten diese Erklärung abgegeben haben, bevor das Verfahren Gültigkeit erlangt. Bei der Wanderarbeiterkonvention ist dies noch nicht der Fall. Im Mai 2010 haben erst 2 von 10 Staaten die Erklärung zu Artikel 77 verbindlich abgegeben. Bei drei anderen Verträgen regelt die Individualbeschwerde ein Zusatzprotokoll: beim Zivilpakt (CCPR) durch das erste Zusatzprotokoll sowie die Zusatzprotokolle zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) und zur Konvention zu den Rechten von Personen mit Behinderung (CRPD). Alle drei Zusatzprotokolle sind hinreichend ratifiziert und in Kraft. Die entsprechenden Zusatzprotokolle für den Sozialpakt und die Kinderrechtskonvention sind, wie erwähnt, noch nicht ratifiziert bzw. im Stadium der Ausarbeitung. Faktisch existieren zurzeit (Stand: Mai 2010) insgesamt fünf in Funktion befindliche Individualbeschwerdeverfahren:

- Zivilpakt
- Anti-Folter-Konvention
- Anti-Rassismus-Konvention
- Frauenrechtskonvention
- Konvention zu Personen mit Behinderungen

Der Ausschuss zur Konvention gegen Rassendiskriminierung und der Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention haben in eiligen Fällen zusätzlich die Möglichkeit, ähnlich den VN-Sonderverfahren bei der Regierung direkt zu intervenieren (urgent action procedure). Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat darüber hinaus ein Frühwarnsystem entwickelt. Die Ausschüsse zur Anti-Folter-Konvention und zur Frauenrechtskonvention können darüber hinaus in eigener Regie eine Anhörung anberaumen, wenn belastbare Indizien darauf hindeuten,

dass in einem Vertragsstaat schwerwiegende und systematisch durchgeführte Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Allerdings haben hier die Vertragsstaaten die Möglichkeit, mittels einer gegenteiligen Erklärung – bei CAT nach Artikel 28, bei CEDAW nach Artikel 10 des Zusatzprotokolls – dieses Anhörungsverfahren für sich auszuschließen. Diese Erklärung müssen die Regierungen jedoch im Zuge des Ratifizierungsprozesses vornehmen. Versäumen sie diesen befristeten Zeitraum, gilt das Anhörungsverfahren als akzeptiert, und auch rückwirkend lässt sich das Verfahren – zumindest de jure – nicht mehr ausschließen.

Eine Beschwerde einreichen kann jede Person oder Gruppe, die sich in ihren Rechten mit Bezug auf das jeweilige Übereinkommen verletzt fühlt, und soweit der Staat, auf dessen Territorium die Person oder die Gruppe lebt, das Übereinkommen ratifiziert sowie die Kompetenz des Vertragsorgans für das Entgegennehmen der Beschwerde anerkannt hat. Die Beschwerde muss auf nachprüfbaren Fakten beruhen, schwerwiegender Art sein und eine systematische Verletzung des Menschenrechts andeuten. Die Beschwerdeführer müssen außerdem entweder nachweisen, dass sie alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft haben oder plausibel darlegen, warum die Inanspruchnahme des Rechtsweges im betroffenen Staat unbillig ist; etwa bei Defiziten im nationalen Rechtsschutz und Gerichtssystem, die die Beschwerdeführer dem betreffenden Staat hilflos ausliefern würde. Beschwerden können auch im Namen des Opfers durch Dritte vorgebracht werden, soweit das Opfer die Beschwerde nicht selbst vortragen kann und die Eingabe durch Dritte schriftlich autorisiert ist. Selbst in Fällen, in denen das Opfer nicht in der Lage ist, die Autorisierung zu leisten, weil es z. B. aus Selbstschutz anonym bleiben muss, können Dritte die Beschwerde einreichen. Beschwerden durch Dritte, die ausschließlich auf Zeitungsberichten beruhen, werden in der Regel abgewiesen.

Die Vertragsorgane wenden sich nach Erhalt der Beschwerde und deren Prüfung an die Regierung und erbitten eine Stellungnahme. Je nach Fall kann hierbei der Regierung eine relativ kurze Frist gesetzt werden, und parallel kann der Fachausschuss (Vertragsorgan) einen Berichtersteller mit eigenen Nachforschungen beauftragen. Der Fachausschuss wertet alle Informationen aus und teilt die Ergebnisse der beklagten Regierung mit, zum Teil versehen mit Empfehlungen zur Behebung des angezeigten Missstands. Auch hier kann der Fachausschuss der Regierung eine Frist setzen, bis zu der eine Antwort auf die Empfehlungen und ein Bericht zu den konkreten Maßnahmen erwartet werden. Soweit ein Fall besonders dringlich scheint, haben die Fachausschüsse die Möglichkeit einer vorläufigen Entscheidung (Eilaktion / urgent action procedure; s. o.), um nicht wieder gutzumachende Schäden für die Beschwerdeführenden zu verhindern. Das Beschwerdeverfahren ist im Sinne der Streitschlichtung und nicht eines strafenden Urteils angelegt.

Laut Vertrag verpflichtet sich die ratifizierende Regierung, der Empfehlung des Ausschusses Folge zu leisten. Gleichwohl üben die Entscheidungen der Vertragsorgane auf die Vertragsstaaten unterschiedliche Wirkungen aus. Grundsätzlich sind die verbindlichen Entscheidungen und Empfehlungen der Ausschüsse vor keinem internationalen Gericht einklagbar oder durch eine internationale Exekutive durchsetzbar. Dieses Problem tritt im Völkerrecht regelmäßig zu Tage und betrifft selbst die Entscheidungen des Internationalen (Staaten-)Gerichtshofes in Den Haag. Erfahrungsgemäß sind solche Entscheidungen gleichwohl von erheblichem politischem Gewicht, weil von beträchtlichem Belang für das Image der Regierung und deren öffentlicher Selbstdarstellung. Zumal eine Entscheidung über einen Einzelfall plakativ ist und den Staat bzw. die Regierung mit einem konkreten Fehlverhalten konfrontiert. Alle Regierungen, auch Diktaturen, versuchen daher alles Mögliche, um solche Entscheidungen und Bewertungen zu vermeiden.

Vergleichbar den Ergebnissen zu den VN-Sonderverfahren haben sich manchmal allein aufgrund der Kommunikation zwischen Vertragsorgan und Regierung Veränderungen entweder in der Gesetzgebung oder in der Umsetzung zu Gunsten Betroffener ergeben. Dem Vertragsausschuss zum Zivilpakt gelang es in mehreren Fällen, Gefangene aus der Haft zu befreien und auch eine Entschädigungszahlung für unrechtmäßige Haft zu erwirken. Seit 1990 hat der Vertragsausschuss einen speziellen Mechanismus entwickelt, um wirklichkeitsnah die Umsetzung der Normen und Empfehlungen überprüfen zu können. Ähnliches lässt sich von allen anderen Vertragsorganen in Bezug auf das Individualbeschwerdeverfahren sagen. Der Ausschuss zur Anti-Rassismuskonvention hat im Jahr 2009 insgesamt 53 Fälle überprüft, davon 17 nicht weiter verfolgt, sich in 14 Fällen mit der Regierung in Verbindung gesetzt und in 10 Fällen eine Empfehlung ausgesprochen. Vier Fälle konnten nicht abgeschlossen werden. Die Adressen für das Zuschicken von Beschwerden an die Vertragsorgane sind

über die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte (www2.ohchr.org/english/bodies/complaints.htm) auffindbar.

2. VN-Sonderverfahren

Die Mandatsträger der Sonderverfahren haben ebenfalls die Möglichkeit, im Rahmen ihres Mandats individuellen oder Gruppen-Beschwerden nachzugehen und von Regierungen eine Stellungnahme einzufordern. Dies bedeutet in der Regel, sich schriftlich an die betreffende Regierung zu wenden und um deren Falldarstellung und Bewertung zu ersuchen. Soweit aus der Fallbeschreibung ersichtlich, können die Mandatsträger die Regierung auffordern, präventive Maßnahmen zu ergreifen oder sofortige Untersuchungen einzuleiten. In besonders eiligen Fällen steht den Mandatsträgern das Recht zu, die Regierung zu einer konkreten Maßnahme aufzufordern. Dies umfasst insbesondere die Mandate zu den Themenbereichen Verschwindenlassen, Folter, Schutz der Menschenrechtsverteidiger und extralegale Tötungen. In solch dringenden Fällen senden die Mandatsträger Appelle (urgent appeal) an die entsprechende Regierung. Sie können diese Vorgänge auch gleich dokumentieren. In der Regel bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers veröffentlicht worden ist.

Hat die Menschenrechtsverletzung schon stattgefunden, schicken die Mandatsträger schriftliche Anfragen zur Sachklärung (letter of allegation). Darüber hinaus haben die Sonderverfahren die Möglichkeit, über die Medien die öffentliche Aufmerksamkeit auf besonders schwere und akute Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu lenken, um etwa früh auf eine sich anbahnende Katastrophe aufmerksam zu machen (Stichwort: Frühwarnsystem). Leider wird diese Expertise trotz der bitteren Erfahrungen mit Ruanda 1993 immer noch wenig in Anspruch genommen.

Voraussetzung für eine Beschwerde ist die Nachprüfbarkeit, Plausibilität, Identifikation der Betroffenen, Schwere und Systematik sowie die Relevanz des Falls für das Rechts- bzw. Themengebiet; ähnlich den VN-Vertragsorganen. Hingegen muss der Klageweg nicht ausgeschöpft sein. Minimalanforderungen an die Beschwerde umfassen: die Identifizierung des Opfers (der Gruppe) und des Täters, die Identifizierung des Beschwerdeführers und dessen Beglaubigung, soweit nicht mit dem Opfer (oder der Gruppe) identisch, Datum und Ort des Vorfalls, detaillierte Beschreibung der Umstände des Vorfalls. Gegebenenfalls wird die Identität des Opfers oder des Beschwerdeverführers vertraulich behandelt. Die Beschwerde sollte keine den Staat beleidigende Sprache enthalten und keine missbräuchliche Instrumentalisierung für politische Zwecke erkennen lassen. Auch hier sollten, wie bei den Vertragsorganen, die Angaben nicht nur auf Medienberichten beruhen. Zur Erleichterung einer Beschwerde hat das Hochkommissariat für Menschenrechte einen Fragebogen auf seiner Website veröffentlicht, der die wesentlichsten Informationen abfragt. Gleichwohl ist die Eingabe einer Beschwerde nicht an das Formblatt gebunden (vgl. www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm).

Die Mandatsträger der Sonderverfahren haben einen gewissen Ermessensspielraum, den Umfang und die Reichweite ihres Mandats auszudeuten, die Kriterien zwecks Entgegennahme der Beschwerden und darauf fußende Aktionen festzulegen. Die Kriterien zur Zulässigkeit einer Beschwerde variieren daher entsprechend des Mandats und des Mandatsträgers. Die Mandatsträger unterliegen andererseits seit 2007 einem Verhaltenskodex (Code of Conduct), der genau diesen Ermessensspielraum einzuengen oder gar abzuschaffen sucht; zu Lasten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen (vgl. Ausführungen im Kapitel zum VN-Menschenrechtssystem in Genf).

Anders als VN-Vertragsorgane können Mandatsträger der Sonderverfahren auch solche Menschenrechte und die Einhaltung des entsprechenden Standards gegenüber einer Regierung geltend machen, wenn diese das einschlägige internationale Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Dies betrifft etwa die USA, die das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur paraphiert haben, oder Kuba, das den Zivilpakt noch nicht ratifiziert hat und sich Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen muss.

Da die Sonderverfahren jederzeit kontaktiert werden können, ergibt sich ein mitunter täglicher Kontakt zwischen den Mandatsträgern und akut bedrohten Einzelopfern oder Gruppen. Die Sonderverfahren gelten – zusammen mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte und den VN-Vertragsorganen – als eines der effektivsten Instrumente des VN-Menschenrechtssystems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Sie sind eine Art offizielle Stimme der Opfer und dementsprechend unbequem für die Regierungen. Über Erfolge in Einzelfällen hinaus tauchen Empfehlungen der Sonderverfahren auch in nationalen Aktionsplänen, d. h. in den politischen Willenserklärungen der Regierungen auf.

3. Beschwerdemechanismus beim Menschenrechtsrat

Ähnlich dem 1503-Verfahren der früheren Menschenrechtskommission verfügt der Menschenrechtsrat (MRR) über einen Beschwerdemechanismus (Complaint Procedure), der nicht-öffentlich tagt (vgl. Entscheidung 5/1 des MRR aus dem Jahr 2007). Der nicht-öffentliche, vertrauliche Charakter soll die Kooperationswilligkeit des betroffenen Staates stimulieren und eine Vereinbarung über eine konkrete Maßnahme unter Wahrung des Anscheins erleichtern.

Die Möglichkeiten, das Verfahren in Anspruch zu nehmen, sind an Bedingungen geknüpft. Es muss sich um eine schwerwiegende und als systematisch einzustufende Menschenrechtsverletzung handeln, die plausibel beschrieben und nicht offensichtlich unbegründet ist. Die der Verletzung zugeordnete Norm muss in der VN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder anderen VN-Menschenrechtsinstrumenten enthalten sein. Opfer (Gruppe) oder Beschwerdeführer müssen erkenntlich, eine politische Instrumentalisierung muss ausgeschlossen sein. Der vorgetragene Fall darf nicht ausschließlich auf Medienberichten beruhen und nicht bereits den Sonderverfahren, den Vertragsorganen oder anderen, regionalen Beschwerdeverfahren vorgelegen haben. In der Regel sollte der nationale Instanzenweg ausgeschöpft und die nationale Menschenrechtsinstitution – soweit existent – zuerst als Adressat genutzt worden sein. Soweit die Umstände des Falles jedoch darauf schließen lassen, dass diese Instanzen nicht effektiv im Sinne der Opferorientierung arbeiten oder eine unzumutbare Verzögerung einträte, kann die Behandlung direkt durch den Beschwerdemechanismus des Rates erfolgen.

Das Verfahren des Beschwerdemechanismus unterteilt sich in zwei Segmente. Die Bearbeitung der Beschwerde erfolgt zunächst durch die Arbeitsgruppe Kommunikation (Working Group on Communications). Diese besteht aus fünf unabhängigen Experten, je Regionalgruppe eine Person, die aus den Mitgliedern des beratenden Ausschusses des MRR (Advisory Committee) auf drei Jahre gewählt werden. Der Zufall wollte es, dass die ersten Expertinnen und Experten aus den fünf Staaten mit ständigem Sitz und Vetorecht des VN-Sicherheitsrates kommen. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Diese Arbeitsgruppe trifft sich zwei Mal pro Jahr. Die AG sichtet die Beschwerden auf Plausibilität, prüft die Übereinstimmung mit den vorgenannten Kriterien und leitet sie zwecks Klärung an den angesprochenen Staat zur Stellungnahme weiter.

Führt der erste Verfahrensschritt zu keinem befriedigenden Ergebnis, leitet die AG die Beschwerde und die bisherige Kommunikation mit dem betreffenden Staat an die zweite Arbeitsgruppe, die Working Group on Situations, weiter. Diese besteht ebenfalls aus fünf Personen, aufgeteilt nach den Regionalgruppen, die jedoch über einen diplomatischen Status verfügen, weisungsgebunden sind und zwingend einem Mitgliedstaat des MRR angehören müssen. Diese Personen werden für ein Jahr berufen, ebenfalls mit der Option auf ein weiteres Jahr. Diese Arbeitsgruppe trifft sich ebenso zwei Mal pro Jahr.

Diese zweite AG berichtet dem Rat über den Stand der Dinge und schlägt in nicht-öffentlicher Sitzung Handlungsoptionen vor. In nicht-öffentlicher Sitzung entscheidet der MRR, ob das Verfahren beendet, weitergeführt oder in ein öffentliches Verfahren überführt wird. Letzteres wird vollzogen, wenn sich eine beklagte Regierung nicht kooperativ zeigt. Das Überführen des nicht-öffentlichen Verfahrens in eine öffentliche Verhandlung erachten die Regierungen normalerweise als schwerwiegenden Imageverlust. Über das Ergebnis der Beratungen wird öffentlich berichtet, und auch darüber, welche Staaten dem Verfahren unterzogen worden sind. Zwischen der Behandlung der Beschwerde durch die AG Kommunikation und der Bearbeitung durch den Rat sollen nicht mehr als 24 Monate vergangen sein; das versteht der MRR als „Opfer-orientierten“ Zeitraum. Selbst Mitglied-

staaten des MRR, wie Frankreich oder Mexiko, beurteilen dieses Verfahren inzwischen skeptisch, weil fast nicht existent. Bislang beschäftigte sich der Rat mit den Malediven, Turkmenistan, der Demokratischen Republik Kongo und Guinea. Die Fälle zu allen vier Ländern wurden im nicht-öffentlichen Verfahren abgeschlossen. Öffentlichkeit gab es nicht, sodass auch nicht abgeschätzt werden kann, wie erfolgreich das Verfahren Menschenrechte schützen konnte.

VN-Frauenrechtskommission

Die VN-Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women, CSW) wurde 1946 parallel zur Menschenrechtskommission gegründet, führte aber in den zurückliegenden Jahrzehnten eher ein Schattendasein. Wie die frühere Menschenrechtskommission ist die Frauenrechtskommission Bestandteil des VN-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC), tagte bislang jedoch nicht in Genf, sondern in New York. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen in der Gender-Gleichstellung sowie der Förderung von Frauen und Eilaktionen zu Frauenrechten. Das Mandat wurde 1987 erweitert: um das Werben für Entwicklung und Frieden unter Gender-Aspekten, die Überwachung der Umsetzung der Frauenförderung und die Identifizierung von Fortschritten. Nach dem Frauengipfel 1995 in Beijing kam die Aufgabe hinzu, innerhalb der Vereinten Nationen die Gender-Gleichstellung systematisch auf die Tagesordnung zu setzen und auf deren Umsetzung zu drängen. In einer jährlichen Sitzung werden die Ereignisse und Entwicklungen ausgewertet. Die Frauenrechtskommission besteht aus 45 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat entsprechend der geographischen Verteilung auf vier Jahre gewählt werden. Die Afrika-Staatengruppe verfügt über 13 Sitze, Asien 11, Lateinamerika und Karibik 9, westliche Staatengruppe 8 und Osteuropa 4.

Beschwerden zu den vorgenannten Themen können von Personen und Gruppen unter Berücksichtigung der Standards zu Plausibilität etc. vorgebracht werden. Das Sekretariat der Frauenrechtskommission fasst die Individualbeschwerden zusammen und leitet sie mit der Bitte um Stellungnahme an die jeweils betreffende Regierung weiter. Die Arbeitsgruppe Kommunikation bearbeitet den Fall und kümmert sich um die weitere Kommunikation mit der Regierung. Sollte sich eine schwerwiegende und systematisch betriebene Verletzung der Frauenrechte herausstellen, verfasst die Arbeitsgruppe einen Bericht an die Frauenrechtskommission, die diesen Bericht auswertet und gegebenenfalls an den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Empfehlung weiterleitet, aktiv zu werden. Das Prozedere ist den VN-Sonderverfahren sehr ähnlich.

Im Vordergrund der Fallbearbeitung steht nicht die Anklage und Verurteilung der Verletzung, sondern die Verbesserung von Mängeln; etwa, dass der betreffende Staat Frauen-diskriminierende Vorschriften oder Gesetze aufhebt, geringe Frauenquoten in der Politik oder in anderen Bereichen der Entscheidungsfindung überwindet oder hohen Frauenquoten im Armutsbereich mit besonderen Fördermaßnahmen begegnet. Die meisten Beschwerden bezogen sich bislang auf Fälle von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen. Die Frauenrechtskommission hält sich zugute, beide Themen auf die Agenda der Vereinten Nationen gesetzt zu haben. Selbstkritisch gibt die Frauenrechtskommission gleichzeitig zu erkennen, dass andere Einrichtungen der Vereinten Nationen in der sofortigen Bearbeitung von verletzten Frauenrechten effektiver arbeiten: namentlich der Fachausschuss zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) und die einschlägige Sonderberichterstatterin beim Menschenrechtsrat.

Internationaler Strafgerichtshof

Stefan Herbst

1. Gründung und Zustimmung

Seit dem 1. Juli 2002 verfügt die Weltgemeinschaft über ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung schwerster Menschenrechtsverletzungen: den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH, englisch: International Criminal Court, ICC) mit Sitz in Den Haag/Niederlande. Er wurde von 120 Staaten auf der Grundlage des Rom-Statuts beschlossen und als unabhängiger, permanenter Strafgerichtshof geschaffen.

Nicht erst vor dem Hintergrund der internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg 1946 und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg entstand die Idee zur Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofes; sie wurde jedoch damals zum ersten Mal ernsthaft in Erwägung gezogen („Versprechen von Nürnberg“). Während des Kalten Krieges wurde die Idee allerdings vorerst fallengelassen. 1994 schließlich entwarf die VN-Völkerrechtskommission ihren ersten Vorschlag für ein Statut eines Internationalen Strafgerichtshofs. Nach langwierigen Verhandlungen beschloss die VN-Generalversammlung im Dezember 1997 per Resolution 52/160 eine Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, welche im Juli 1998 in Rom tagte. Das Ergebnis war das Statut von Rom, es legte den Grundstein zur Errichtung des IStGH. Zwölf Jahre nach der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs haben zum 24. März 2010 insgesamt 111 der 139 Unterzeichnerstaaten das Römische Statut ratifiziert und somit die Kompetenz des IStGH endgültig anerkannt. Der aktuelle Ratifizierungsstand ist auf der Website des IStGH abrufbar.

Trotz dieser überwältigenden und stetig wachsenden Zustimmung durch die Staatengemeinschaft gibt es weiterhin Länder, die die Zuständigkeit des IStGH nicht anerkennen; darunter sind so mächtige Staaten wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Russland und China, außerdem Länder wie Indien, Irak, Saudi Arabien, Iran, Israel, Nordkorea, Pakistan, Türkei und andere Länder (Stand: April 2010). Die USA opponierten mittels verschiedener Maßnahmen und Gesetze sogar direkt gegen den IStGH. Durch den American Service Members Protection Act (ASPA), erlassen durch den Kongress in Washington, wurde den US-amerikanischen Behörden die Zusammenarbeit mit dem IStGH verboten und wurden dem Präsidenten alle erforderlichen Kompetenzen zugesprochen, um Anklagen gegen US-Bürger zu verhindern. Eine weite Auslegung des ASPA würde dem US-Militär sogar erlauben, seine Angehörigen aus der Haft beim IStGH zu befreien. Darüber hinaus schlossen die USA mit bisher 100 Staaten bilaterale Nichtüberstellungsabkommen von US-Bürgern an den IStGH ab. Staaten, die nicht kooperieren wollten, wurde die Militärhilfe versagt (ausgenommen sind NATO-Staaten und „wichtige Verbündete“). Anderen wurde die Entwicklungshilfe gekürzt oder ausgesetzt. Interne Kritik, u. a. aus dem Verteidigungsministerium, wegen „unerwünschter Nebeneffekte“ haben mehrfach zu einer Änderung der Gesetzgebung geführt, sodass die Sanktionen nicht mehr die Militärhilfe betrafen, sondern stattdessen, wie das so genannte Nethercutt-Amendment, stärker auf Wirtschaftshilfe zielten. Mitte 2009 wurde aber auch das Nethercutt-Amendment vom Kongress nicht mehr verlängert. Auch hat seit dem Jahr 2005 kein zusätzliches Land mehr ein Nichtüberstellungsabkommen mit den USA unterzeichnet. Unter der neuen Obama-Regierung zeichnet sich eine pragmatischere, je nach eigener Interessenlage kooperativere Haltung zum IStGH ab. Die neue US-Regierung beabsichtigt als Beobachter an den IStGH-Konferenzen teilzunehmen und hat ihre Unterstützung für einzelne Verfahren des IStGH erklärt. Es ist jedoch vorläufig nicht zu erwarten, dass die USA eine auf prinzipiellen Gründen und Werten beruhende Zustimmung zum IStGH einnehmen und sich der Jurisdiktion des IStGH unterwerfen werden.

Das neu geschaffene Völkerstrafrecht und die für seine Durchsetzung zuständige Institution des Internationalen Strafgerichtshofs müssen sich erst noch innerhalb der Staatengemeinschaft durchsetzen und behaupten. Dazu bedarf es auf absehbare Zeit noch der nachhaltigen politischen Unterstützung jener Staaten, die die Schaffung eines internationalen Strafrechts für geboten erachten. Einen wichtigen Schritt hierzu stellt die am 1. Mai 2006 in Kraft getretene Kooperationsvereinbarung zwischen dem IStGH und der Europäischen Union dar, welche

eine Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch, Sicherheit und Zeugenaussagen von EU-Beamten vorsieht.⁴⁷

2. Kompetenzen und Komplementarität

Gemäß dem Römischen Statut, das am Ende eines vierjährigen Verhandlungsprozesses 1998 in Rom beschlossen wurde, fallen zurzeit vier Straftatbestände in den Kompetenzbereich des Internationalen Strafgerichtshofs:

- Völkermord;
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
- Kriegsverbrechen;
- Angriffskrieg (sobald man sich auf eine Definition geeinigt hat).

Der Straftatbestand des Völkermordes liegt bei Handlungen vor, die darauf abzielen, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören. Hierunter fallen unter anderem Tötungen, Verschleppungen, physische und psychische Verletzung von Angehörigen einer dieser Gruppen, aber auch die Auferlegung von Lebensbedingungen, welche zur Verwirklichung des Tatbestands geeignet sind. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind definiert als grobe und ausgedehnte oder systematische Menschenrechtsverletzungen, wie Folter, Ermordung oder das Verschwindenlassen von Personen. Kriegsverbrechen umfassen Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Konfliktfall, beispielsweise den Gebrauch biologischer Waffen, Folter und Vergewaltigungen oder vorsätzliche Bombardierung der Zivilbevölkerung.

Erweiterungen der inhaltlichen Zuständigkeiten (Terrorismus und Drogenhandel) werden diskutiert. Insbesondere wird noch über die Definition des Straftatbestandes eines Angriffskrieges („crime of aggression“) gestritten, und ob der Staatsanwalt in diesem Fall zur Aufnahme von Ermittlungen eine vorherige Entscheidung des Sicherheitsrates einholen muss, bzw. wie er verfahren muss, wenn es keine solche Entscheidung gibt. Dennoch sind hier die Vorarbeiten schon sehr weit gediehen, sodass bei der vom 31. Mai bis 11. Juni 2010 stattfindenden Revisionskonferenz in Kampala (Uganda) dieses Verbrechen in den Zuständigkeitsbereich des IStGH aufgenommen werden könnte.⁴⁸

Juristisch gesehen ist der internationale Strafgerichtshof allerdings nur komplementär zuständig. Das heißt, er kann dann angerufen werden bzw. Ermittlungen aufnehmen, wenn ein Land nicht fähig oder bereit ist, die auf seinem Territorium oder durch seine Bürger begangenen Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen und der Justiz zuzuführen. Der IStGH wird also nur ausnahmsweise und ergänzend tätig. Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass jeder Staat für die Verfolgung derartiger Verbrechen selbst zuständig ist und die entsprechende Gerichtsbarkeit intern schaffen sollte.

3. Institutionelle Ausstattung und Stand der Fälle

Der IStGH ist ein unabhängiges Organ der Vertragsstaaten und nicht der Vereinten Nationen. Die Vereinten Nationen hatten jedoch dessen Gründung initiiert und stark unterstützt. Ein Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und dem IStGH regelt die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat u. a. das Recht, dem IStGH Fälle für Ermittlungen zuzuweisen. Darüber hinaus kann er in bestimmten Fällen Ermittlungen nach einem Sicherheitsratsbeschluss für die Dauer von einem Jahr aufschieben. Eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr ist möglich, bedarf aber eines eigenen Beschlusses. Die Unabhängigkeit des IStGH wird insbesondere durch die relativ starke Stellung des Chefanklägers ermöglicht, dessen Büro ein separates und administrativ unabhängiges Organ des Gerichts darstellt und der aus eigener

⁴⁷ Vgl. die 2008 erschienene Publikation „Die Europäische Union und der Internationale Strafgerichtshof“ unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf (Stand 10.07.2008).

⁴⁸ Vgl. Art. 5-8, Rome Statute of the International Criminal Court, unter: www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf (Stand 10.07.2008). Die bisherigen Vorarbeiten zum Straftatbestand „Angriffskrieg“ sind Teil der offiziellen Unterlagen der Beratungen der Mitgliedstaaten des ICC unter: www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/ICC-ASP-8-Res.6-AnxII-ENG.pdf (Stand 19.04.2010).

Kompetenz Ermittlungen einleiten und Anklagen erheben kann. Auf diese Weise besteht auch für Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, durch die Übermittlung von Informationen an den IStGH schon im Vorfeld der Ermittlungen Einfluss auf die eventuelle Aufnahme von Strafverfolgungen zu nehmen.

Gegenwärtig ermittelt der Internationale Strafgerichtshof in fünf Fällen.⁴⁹ Es handelt sich um Verbrechen, die in Uganda, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, im Sudan (Darfur) sowie in Kenia begangen wurden. Uganda, die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik haben den IStGH selbst angerufen, tätig zu werden, während im Fall von Darfur der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den IStGH aufgefordert hat, Ermittlungen einzuleiten. Im Fall Kenia (Verbrechen im Zusammenhang mit der Post-Wahl-Gewalt 2007/2008 in Kenia) hat der derzeitige Chefankläger des IStGH, der Argentinier Luis Moreno Ocampo, zum ersten Mal seine eigene Kompetenz zur Einleitung von Ermittlungen ausgeübt und erreicht, dass das Gericht in einer Mehrheitsentscheidung am 31. März 2010 weiteren Ermittlungen zugestimmt hat. In fünf weiteren Fällen (Afghanistan, Kolumbien, Elfenbeinküste, Georgien und Palästina) wird von Moreno Ocampo geprüft, ob die Sachlage die Aufnahme von Ermittlungen gemäß dem Römischen Statut zulässt. Ein Großteil der an den internationalen Strafgerichtshof ergangenen Ermittlungsgesuche wurde wegen Nichtzuständigkeit und fehlender Angaben abgewiesen. Dazu hat der Staatsanwalt in den Fällen von Irak und Venezuela eine eigene Erklärung vorgelegt. Am 26. Januar 2009 begann die erste Gerichtskammer die Verhandlungen im Fall "The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo". Dem Ex-Milizenführer aus der Demokratischen Republik Kongo, Thomas Lubanga, wird vorgeworfen, als Befehlshaber der Miliz (Union of Congolese Patriots, UPC) Kriegsverbrechen begangen zu haben, insbesondere Anwerbung und Gebrauch von Kindersoldaten unter 15 Jahren in den Konflikten. 102 Opfer nehmen, vertreten durch ihren Anwalt, an den Verhandlungen teil.

In den bisherigen Fällen hat die Vorverfahrenskammer des Gerichts („Pre-Trial-Chamber“) auf Ersuchen des Staatsanwalts vierzehn internationale Haftbefehle gegen mutmaßliche Täter erlassen (vgl. Jahresbericht 2008/2009 an die Vereinten Nationen). Acht Haftbefehle sind noch nicht vollzogen worden, vier für die Situation in Uganda, drei in Darfur und einer in der Demokratischen Republik Kongo. In diesen Fällen hat das Gericht entsprechende, für die Mitgliedstaaten des IStGH rechtlich bindende Kooperationsersuchen gestellt.

Besonders bedeutsam und wegen seiner "politischen Wirkungen" umstritten ist der am 4. März 2009 im Fall Darfur erlassene Haftbefehl gegen den Präsidenten des Sudan, Omar Hassan Ahmad Al-Bashir. Ihm werden fünf verschiedene Anklagepunkte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Mord, Folter, Vergewaltigung, zwangswesie Überführung der Bevölkerung und Ausrottung) sowie zwei Anklagepunkte für Kriegsverbrechen (Angriff auf die Zivilbevölkerung und Plünderung) zur Last gelegt. Das Gericht konnte keine ausreichenden Beweise finden, um ihn wegen Völkermord anzuklagen. Verschiedene befreundete Staaten haben Omar Hassan Ahmad Al-Bashir trotz des internationalen Haftbefehls zu Besuchen empfangen. Da sie nicht Mitgliedstaaten des IStGH sind, waren sie nicht dazu verpflichtet, ihn festzunehmen und auszuliefern. Bei umstrittenen Wahlen im April 2010 wurde Omar Hassan Ahmad Al-Bashir erwartungsgemäß als Präsident des Sudan wiedergewählt.

Von den Verweisen der Vertragsstaaten abgesehen, sind von Juli 2002 bis Februar 2006 beim Büro des Chefanklägers 1.732 Informationen von Einzelpersonen oder Gruppen aus 103 Ländern eingegangen. Bis 2010 ist der Stand auf 8.461 Eingaben aus mehr als 132 Ländern gestiegen. Hiervon kam ein Großteil aus nur fünf Ländern: den USA, Großbritannien, Russland, Frankreich und Deutschland.

Der Internationale Strafgerichtshof besteht aus 18 Richtern, welche aus unterschiedlichen Staaten Europas, Amerikas, Afrikas und Südasiens stammen.⁵⁰ Bei der ersten Wahl im Februar 2003 wurde ein Drittel der Richter für eine Amtsperiode von drei Jahren gewählt, das zweite Drittel für sechs Jahre und der Rest für neun Jahre. Es kommt somit alle drei Jahre zu Wahlen. Aus der Mitte der Richter wird der Präsident des IStGH gewählt; ebenso werden aus ihr die entsprechenden Kammern gebildet. Im Januar 2006 wurden sechs Richter für die volle Amtszeit von neun Jahren ins Amt gewählt, am 11. März 2009 weitere sechs Richter. Daneben gibt es das Büro des Strafverfolgers sowie eine für die Verwaltung zuständige Registratur. Mit dem niederländischen

⁴⁹ Siehe: www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases.

⁵⁰ Vgl. die Liste der Richter des IStGH, unter: www.icc-cpi.int/chambers/judges.html (Stand 10.07.2008).

Staat gibt es ein Abkommen, das zwölf Gefängnisplätze für den IStGH reserviert. Am 11. März 2009 wurde der deutsche Richter Hans-Peter Kaul zum zweiten Vizepräsidenten des Gerichts gewählt.

4. Die Bedeutung des IStGH für den weltweiten Menschenrechtsschutz

Der IStGH leitet nach Auffassung vieler Experten eine neue Epoche in der Geschichte des Völkerstrafrechts ein. Er ist, wie Kofi Annan anmerkte, ein „Geschenk der Hoffnung für zukünftige Generationen“. Nach Ansicht des deutschen Richters am IStGH, Hans-Peter Kaul, verkündet der IStGH die Botschaft: „Achtung Tyrannen, Kriegsherren und Kriegsverbrecher, ihr werdet verfolgt werden“⁵¹. Und dies gilt trotz der eingeschränkten Möglichkeiten: „Der internationale Strafgerichtshof wird am Anfang ein bescheidenes und kleines Gericht sein, unfähig, alle Kapitalverbrechen zu verhindern oder zu verfolgen, er wird unbequem und teuer sein, geschwächt durch die fehlende Kooperation bestimmter Staaten, vor allem der USA.“ Er wird aber auch „eine Klagemauer für die Opfer und die Unterdrückten“ sein. „Ein Dokumentationszentrum für die schwersten Verbrechen, begannt irgendwo auf der Welt.“⁵²

Jenseits seiner eigenen Arbeit liegt die Bedeutung des IStGH jedoch auch darin, dass die Nationalstaaten ermutigt werden, die eigene Gerichtsbarkeit entsprechend dem Standard des IStGH auszubauen, um eine Verfolgung der entsprechenden Verbrechen zu ermöglichen. Laut Absatz 4 der Präambel des Römischen Statuts ist er in der Absicht beschlossen worden, „dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss“⁵³.

Der IStGH zeichnet sich weiterhin durch eine weitgehende Umsetzung der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2005 verabschiedeten "Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer vor groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung" aus (Resolution 60/147 unter: www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60147.pdf). So wird den Opfern in Art. 68 des Statuts von Rom u. a. die Mitwirkung und Vertretung vor dem Gericht garantiert. Sie haben das Recht am gesamten Prozess aktiv teilzunehmen und Anträge zu formulieren. Dabei können sie sich auch anwaltlich vertreten lassen. In Art. 75 des Statuts von Rom ist das Recht auf Wiedergutmachung verankert. Gemäß Art. 78 hat der IStGH einen Treuhandfonds für Opfer eingerichtet, der hauptsächlich aus freiwilligen Beiträgen und Spenden von Staaten unterhalten wird.

5. Die Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland trug als Einzelstaat und im Rahmen der Europäischen Union einen bedeutenden Anteil zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs bei. Sie kam damit ihrer ethischen, aus den Nürnberger Prozessen gegen führende Mitglieder der Nationalsozialisten herrührenden Verpflichtung nach. Das Engagement für die Fortentwicklung des Völkerrechts musste in Opposition zu einem der engsten Verbündeten, den USA, durchgesetzt werden und bedeutet auch eine nachhaltige Störung der bisher mit den USA gepflegten „Wertegemeinschaft“. Innerstaatlich wurde der Ratifizierung des Römischen Statuts durch eine Grundgesetzänderung entsprochen, in der insbesondere die Auslieferung von deutschen Staatsbürgern an den IStGH ermöglicht wurde.⁵⁴ Außerdem hat die seinerzeitige Koalitionsregierung von SPD und Bündnis 90/Grüne ein Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) auf den Weg gebracht, das die Umsetzung der Straftatbestände des IStGH in das deutsche Strafrecht beinhaltet. Das 2002 in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch⁵⁵ umfasst aber auch neue Tatbestände, die über das Statut von Rom hinausgehen, und ermöglicht den deutschen Gerichten, gemäß dem Vorwort des Bundesjustizministeriums zum Völkerstrafgesetzbuch, Völkerrechtsverbrechen auch

⁵¹ Süddeutsche Zeitung, 12. März 2003.

⁵² Die Welt, 11. März 2003.

⁵³ Vgl. Art. 4, Rome Statute of the International Criminal Court.

⁵⁴ Änderung Artikel 16 Grundgesetz.

⁵⁵ Siehe unter: www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vstgb/gesamt.pdf (Stand 10.07.2008).

dann zu verfolgen, „wenn die Täter weder selbst Deutsche sind, noch die Taten in Deutschland oder an deutschen Strafangehörigen begangen wurden“. Damit wird das Weltrechtsprinzip zum ersten Mal in die deutsche Gerichtsbarkeit eingeführt.

5.1 Die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft

Seit des Inkrafttretens des Völkerstrafgesetzbuches im Jahr 2002 sind eine Reihe von Anzeigen bei der für die Strafverfolgung zuständigen Behörde, der Generalbundesanwaltschaft am Bundesgerichtshof⁵⁶, eingegangen. Hervorzuheben sind Anzeigen im Jahr 2004 und 2006 wegen Folter und anderer schwerer Kriegsverbrechen im Irak (Abu Ghuraib) und in Guantánamo gegen Mitglieder der US-Regierung, u. a. gegen den damaligen US-Verteidigungsminister Rumsfeld, ranghohe Juristen sowie andere hochrangige Mitglieder des Militärs und des US-amerikanischen Geheimdienstes. Eine weitere Anzeige, 2005, betraf mutmaßliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Usbekistan (insbesondere Folter sowie Massaker). Hier waren der ehemalige Innenminister Usbekistans, Sakir Almatow, und elf weitere leitende Mitglieder des usbekischen Staatssicherheitsapparates betroffen. Diese Anzeigen wurden von einer Reihe von Menschenrechtsorganisationen unterstützt und initiiert, darunter vom Center for Constitutional Rights (CCR, New York), Amnesty International, Human Rights Watch sowie das erst in Berlin von Menschenrechtsanwälten gegründete European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).⁵⁷ Die umfangreich dokumentierten und auf dem Weltrechtsprinzip aufbauenden Anzeigen hatten Pilotcharakter für die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft. Doch trotz der umfangreichen Vorermittlungen durch die Rechtsanwälte und die Menschenrechtsorganisationen sowie einer Reihe von rechtlichen Gutachten hat die Generalbundesanwaltschaft Ermittlungen in diesen Fällen abgelehnt. In der Begründung ihrer Ablehnung hat sich die Generalbundesanwaltschaft neben einer Reihe unterschiedlicher und fragwürdiger Feststellungen, wie z. B. der Behauptung, dass die US-Justiz in den der Generalbundesanwaltschaft vorgelegten Fällen ermittle oder dass Ermittlungen der Generalbundesanwaltschaft wegen unterschiedlichster Schwierigkeiten nicht wirklich zum Erfolg führen könnten, insbesondere auf das vom Gesetzgeber nach § 153f StPO eingerichtete eigene Ermessen, das rechtlich bisher nicht überprüft werden kann, gestützt. Die von den Opfern und Menschenrechtsorganisationen eingelegten Klageerzwingungsverfahren wurden ebenfalls abgelehnt. Eigene, bisher bekannt gewordene Ermittlungen nach dem Völkerstrafgesetzbuch der Generalbundesanwaltschaft betreffen zwei Fälle mit drei Personen, denen Mitwirkung am Völkermord in Ruanda bzw. an Verbrechen in der Demokratischen Republik Kongo zur Last gelegt werden. So wurden am 17. November 2009 in Deutschland der Präsident der ruandischen Rebellengruppe Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), Ignace Murwanashyaka, sowie sein Stellvertreter, Straton Musoni, festgenommen.⁵⁸ Ebenfalls am 22. Dezember 2008 wurde der ruandische Staatsangehörige O. R. festgenommen, dem in seiner Funktion als Bürgermeister die Beteiligung an Tötungen und Völkermord in Nyarubuye (Ruanda) zur Last gelegt wird.⁵⁹ In diesen drei Fällen hielten sich die Täter in Deutschland auf.

5.2 Kritik und Ausblick

Fünf Jahre nach der Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches fand im Jahr 2007 vor dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung (Auswertung) des VStGB und der bis dahin vorliegenden Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft statt.⁶⁰ Neben einem Vertreter der Generalbundesanwaltschaft, dem deutschen Richter Kaul am Internationalen Strafgerichtshof, sowie weiteren Völkerstrafrechtsexperten waren u. a. auch Vertreter der klageführenden Menschenrechtsorganisationen als Experten geladen. Es wurde Kritik an mancherlei fragwürdigen Begründungen der Generalbundesanwaltschaft für die Einstellung der Verfahren geübt und insbesondere hervorgehoben, dass der Gesetzgeber eine gerichtliche Überprüfung der Ermessensentscheidung des Generalbundesanwaltes ermöglichen sollte. Dies sei umso wichtiger, da die Generalbundesanwaltschaft von den rechtlichen Weisungen des Justizministeriums abhängig sei und durch eine richterliche Überprüfung dieser Entscheidung der Zweifel an einer durch politische Interessen (der Regierung) beeinflussten Entscheidung der Generalbundesanwaltschaft ausgeräumt

⁵⁶ Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php.

⁵⁷ Diese Anzeigen sind beim ECCHR umfangreich dokumentiert; vgl. dazu: www.ecchr.de/index.php/home_de.html.

⁵⁸ Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=11&newsid=347.

⁵⁹ Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=10&newsid=325.

⁶⁰ Vgl.: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2007/voelkerstrafe_kw43/index.html.

werden könne. Insbesondere die Vertreter der Menschenrechtsorganisationen machten deutlich, dass die Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches bisher unzureichend sei. Es kam auch zur Sprache, dass bei der Generalbundesanwaltschaft gerade einmal drei Personen für die Ermittlung von Fällen im Zusammenhang mit dem VStGB zuständig sind. Dies sei eine für die völkerrechtspflegefreundliche Haltung von Gesetzgeber und Regierung unzureichende Ausstattung, um in diesen komplexen Fällen ermitteln zu können.

Ein weiterer gewichtiger Kritikpunkt war die bisherige Handhabung von § 153f StPO durch die Generalbundesanwaltschaft. Dies haben u. a. die beiden Menschenrechtsorganisationen Amnesty International und Human Rights Watch in einem Offenen Brief vom 8. Mai 2006 an die damalige Justizministerin Zypries zum Ausdruck gebracht. Wörtlich schreiben die beiden Menschenrechtsorganisationen, dass die Ablehnung von Ermittlungen im Fall des ehemaligen Innenministers von Usbekistan, Sakir Almatov, den "Ruf Deutschlands als Vorreiter der Entwicklung des Internationalen Strafrechts massiv beschädigt. Die praktische Anwendung des § 153f StPO droht das Gesetz völlig auszuhöhlen".⁶¹ Ebenfalls Kritik an der Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft übte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Leandro Despouy. In einem Bericht vom 5. April 2007 an die Vereinten Nationen dokumentiert er einen Briefwechsel zwischen ihm und der Bundesregierung Deutschland (A/HRC/4/25/Add1). Er bemängelt, dass die Generalbundesanwaltschaft sich offensichtlich bei ihrer Ablehnung von Ermittlungen in den US-Folterfällen von 2004 dem damaligen, hohen Druck der US-Regierung gebeugt habe. Die bisherigen Ermittlungstätigkeiten der Justizbehörden der USA hätten gezeigt, dass diese gerade nicht gegen hohe Regierungsbeamte ermitteln würden. An die Adresse der Generalbundesanwaltschaft gerichtet schreibt der Sonderberichterstatter wörtlich, "that the prosecutor has failed to comply with his obligations of independence, impartiality and objectivity" (A/HRC/4/25/Add 1, Absatz 155, S. 98). Er bringt seine Hoffnung zum Ausdruck, dass in den 2006 eingereichten erweiterten Anzeigen, die Generalbundesanwaltschaft eine Entscheidung "in accordance with applicable international norms and standards" (Ebd. Absatz 160, S. 100) treffen möge. Dieser Appell verhallte jedoch offensichtlich ungehört.

Mit der Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches haben Gesetzgeber und Regierung bewusst schwieriges Neuland betreten. Angesichts der bisherigen Tätigkeiten der Generalbundesanwaltschaft als umsetzende Behörde wird deutlich, dass sowohl in der StPO als auch in der Ausstattung der Behörde sowie bei der Interpretation der rechtlichen Verpflichtungen durch die Generalbundesanwaltschaft nachgebessert werden muss. Es ist einerseits verständlich, dass der Generalbundesanwalt wegen der höchst delikaten politischen und rechtlichen Implikationen bei Ermittlungen gegen hohe (nicht nur US-)Regierungsangehörige versucht ist, Ermittlungstätigkeiten angesichts mangelnder Erfahrung, zu geringer Ausstattung, fehlender Unterstützung durch andere Behörden und Politik sowie ungewisser Erfolgsaussichten mit dem Verweis auf das eigene Ermessen erst gar nicht aufzunehmen. Andererseits besteht nach dem Weltrechtsprinzip für jeden Staat die Pflicht, in diesen schwersten Fällen von oft genug auch staatlicher Kriminalität zu ermitteln. Die Glaubwürdigkeit des sich gerade entwickelnden Völkerstrafrechts steht auf dem Spiel, wenn der Eindruck entsteht, dass man auch hier die „kleinen“ und „schwachen“ (Regierungs-)Täter hängt, die Großen aber laufen lässt. Es gilt beharrlich an der Weiterentwicklung und konsequenten Umsetzung des Völkerstrafrechts zu arbeiten. Auch Niederlagen – wie sie die Menschenrechtsorganisationen bei ihren bisher eingereichten Anzeigen hinnehmen mussten – können helfen, Bewusstsein über Mängel zu schaffen und Zug um Zug Verbesserungen umzusetzen.

6. Links

- Website des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag (www.icc-cpi.int);
- Infos des Auswärtigen Amtes zum IStGH (www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund.html);
- Text des Römischen Statuts in deutscher Sprache (www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf);
- Website der Vereinten Nationen zum IStGH (www.un.org/law/icc/index.html);
- Website der Coalition for the International Criminal Court (www.iccnw.org);

⁶¹ Vgl.: www.ecchr.de/Almatow.html.

- Eine vom Nürnberger Menschenrechtszentrum konzipierte Ausstellung zum IStGH auf 16 Tafeln; dort finden sich auch Hinweise auf die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie auf die internationalisierten Ad-hoc-Strafgerichtshöfe in Ost-Timor, im Kosovo, in Sierra Leone, Kambodscha und Bosnien-Herzegowina (www.menschenrechte.org/lang/de/kategorie/projekte/ausstellungen);
- Beiträge der Tagung „60 Jahre nach Nürnberg. Kontext, Fortschritte und Ziele bei der Bekämpfung der Straflosigkeit von Menschenrechtsverbrechen“ von 2006 (www.menschenrechte.org/lang/de/strafgerichtsbarkeit/fachtagung-60-jahre-nach-nurnberg);
- Website von Wikipedia zum IStGH (http://en.wikipedia.org/wiki/International_Criminal_Court).

Kapitel 22

Menschenrechtspreis als Arbeitsmethode und Schutzinstrument für Menschenrechtsverteidiger

Dr. Gabriela M. Sierck

1. Warum Menschenrechtspreise?

Ein bedrohter kolumbianischer Menschenrechtsverteidiger hat einmal auf die Frage, was man für ihn tun könne, danach gefragt, ob es nicht irgendwo einen Menschenrechtspreis für ihn gäbe. Das war Ende der 1980er-Jahre als es noch nicht ganz so viele Menschenrechtspreise gab. Die mit der Preisverleihung verbundene Öffentlichkeitsarbeit entfaltet Schutz für verfolgte Menschenrechtler, wenn ihnen im Moment der Bedrohung ein Preis verliehen wird.

In den vergangenen 20 Jahren sind eine Reihe von Menschenrechtspreisen gestiftet worden. Inzwischen gibt es Menschenrechtspreise für Menschenrechtsverteidiger aus bestimmten Berufsgruppen oder für ein bestimmtes Menschenrechtsengagement (zum Beispiel für die sozialen Menschenrechte oder die Pressefreiheit). Allen Auszeichnungen ist gemein, dass sie einen bestimmten Aspekt der Menschenrechtsarbeit ehren wollen und dass sie die Preisverleihung zur intensiven Öffentlichkeitsarbeit zur Menschenrechtslage in dem Land – aus dem der Preisträger kommt – bzw. zu der Menschenrechtsproblematik, für die der Preisträger steht, nutzen. Einer der bekanntesten Menschenrechtspreise ist der Friedensnobelpreis sowie der Alternative Nobelpreis. Die mit der Auszeichnung verbundenen finanziellen Aspekte sind eher sekundärer Natur. Wichtig ist für die Geehrten der Bekanntheitsgrad des Preises. Dieser hängt wiederum von der erfolgreichen Lobbyarbeit ab.

Mit der nachfolgenden Zusammenschau soll Mitgliedern in Menschenrechtsorganisationen eine Übersicht über die Internetadressen gegeben werden, die Kriterien und Anschriften von Organisationen veröffentlichen, die Menschenrechtspreise verleihen.

2. Wo finde ich Organisationen, die Menschenrechtspreise verleihen?

Es gibt bislang keine Übersicht, die vollständig alle nationalen und internationalen Menschenrechtspreise erfasst. Aus diesem Grund wird man verschiedene Listen konsultieren müssen, um sich einen Überblick über alle Menschenrechtspreise zu verschaffen.

Eine gute Übersicht über nationale und internationale Menschenrechtspreise haben Anne Dieter und Katja Wroweries zusammengetragen, die auch regelmäßig aktualisiert wird:

- Dieter, Anne / Wroweries, Katja: Deutsche Menschenrechtspreise – ein Überblick.
Das Online-Dokument wird veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42330>
URN: urn:nbn:de:kobv:517-opus-42330;
- Eine weitere Liste mit Menschenrechtspreisen findet sich bei Wikipedia unter dem Stichwort „Liste von Menschenrechtspreisen“. Die in diese Liste eingearbeiteten Links erlauben dem Benutzer, weitere Informationen zu der jeweiligen Organisation zu erhalten, die einen Menschenrechtspreis vergibt. Unter dem Stichwort „Menschenrechtspreis“ findet sich bei Wikipedia auch eine alphabetische Liste von Preisen. Im Internet abrufbar unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Menschenrechtspreisen;
- Daneben gibt es eine weitere Liste, die vom Lexikon von freenet zusammengetragen wurde. Diese Liste hat jedoch den Nachteil, dass man zwar eine Übersicht über Menschenrechtspreise erhält, jedoch ein Link zu den Vergabeorganisationen fehlt. Auch erhält man keine Hinweise auf die Vergabekriterien. Im Internet abrufbar unter: http://lexikon.freenet.de/Liste_von_Menschenrechtspreisen;
- Eine weitere Übersicht über deutsche Menschenrechtspreise wurde im Jahrbuch Menschenrechte 2004 veröffentlicht. Die von Silke Maria Schwenk zusammengestellte Liste hat den Vorteil, dass sie auch Informationen über die Dotierung, die Geschichte des Preises, die Auswahlkriterien, die Häufig-

keit der Verleihung, den nächsten Verleihungstermin sowie darüber informiert, wie man Kontakt mit der verleihenden Institution aufnehmen kann: Silke Maria Schwenk, Deutsche Menschenrechtspreise, Eine Übersicht, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004, Frankfurt 2003, S. 319-342.

3. Was ist zu beachten, wenn man Preisträger vorschlägt?

Einen Vorschlag für die Vergabe eines Menschenrechtspreises auszuarbeiten, ist recht zeitaufwendig. Darüber hinaus muss man bei Preisträgern, die im Ausland leben, einen engen Kontakt zu einer lokalen Menschenrechtsorganisation unterhalten, um möglichst präzise Informationen zum Lebenslauf, zur Arbeit und zur besonderen Preiswürdigkeit des Kandidaten zu erhalten. Hierbei ist es wichtig, möglichst viele Informationen zusammenzutragen. Wichtig ist auch, die Vergabekriterien genau zu berücksichtigen. Besonderes Gewicht wird zu meist darauf gelegt, dass begründet wird, warum der vorgeschlagene Kandidat auszeichnungswürdig ist, was das besondere seines Engagements ist.

Renommierte Organisationen, die Menschenrechtspreise verleihen, scheuen sich nicht das Auswärtige Amt schon bei der Kandidatensuche einzuschalten, etwa um auch zusätzliche Informationen zusammenzutragen. Abgesehen davon, dass der Preisträger oder die Preisträgerin oftmals nur mit Unterstützung der Deutschen Botschaft vor Ort zur Preisverleihung anreisen kann.

Beispiel: www.fes.de/themen/menschenrechtspreis.

Kapitel 23

Gerichtsverfahren und Wahrheitskommissionen

Nahla Valji

Das Streben nach Verantwortlichkeit nach gewalttätigen Auseinandersetzungen

Die Herausforderung, der sich Nachfolgeregierungen hinsichtlich der Handhabung von Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen der Vergangenheit stellen müssen, ist an sich nicht neu. Jedoch ist in den letzten drei Jahrzehnten die Anzahl der möglichen Reaktionen auf diese Herausforderung exponentiell gestiegen. Gerechtigkeit in einer Zeit nach einem Konflikt oder einem autoritären Regime walten zu lassen, ist recht kompliziert, wenn man das Ausmaß der Gräueltaten, das oft stark geschwächte Rechtssystem, die begrenzten Ressourcen und den Anspruch berücksichtigt, gleichzeitig die Versöhnung mit und eine Abgrenzung von den Taten der Vergangenheit zu erreichen, ohne dabei die Rechte der Opfer außer Acht zu lassen. Der Bedarf an alternativen und ergänzenden Mechanismen, die zu Gerechtigkeit führen, eine Kultur der Menschenrechte und Gesetze erschaffen und zur Versöhnung beitragen, hat einen interdisziplinären Bereich entstehen lassen: "Transitional Justice".

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beschreibt das Konzept in seinem Bericht über Transitional Justice von 2004 als "Zusammenfassung aller Prozesse und Mechanismen, die mit dem Versuch einer Gesellschaft zusammenhängen, mit schwerwiegenden Verbrechen der Vergangenheit umzugehen, Verantwortliche zu finden, der Gerechtigkeit zu dienen und Versöhnung zu erreichen. Dazu können sowohl gerichtliche als auch außergerichtliche Mechanismen mit unterschiedlichen Graden internationaler Beteiligung (oder gar keiner), individuelle Strafverfolgungen, Entschädigungen, die Suche nach der Wahrheit, institutionelle Reformen, Sicherheitsüberprüfungen und Klageabweisungen, oder eine Kombination von beidem gehören."

Die beiden Hauptmechanismen zur Erreichung von Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit nach einem Konflikt sind Wahrheitskommissionen und Gerichtsverfahren bzw. Tribunale. Beide Mechanismen haben die gleichen Ziele:

- Sicherstellung von Verantwortlichkeit, Wahrheit und einer Art oder Form von Gerechtigkeit;
- Abschreckung vor zukünftigen Verbrechen durch Bestrafungen oder moralische Sanktionen;
- Bekämpfung von Straffreiheit.

Diese beiden Institutionen können jedoch verschiedene Ansichten darüber haben, wie solche Ziele verfolgt werden. Strafprozesse werden eher als Vergeltung gegen den Straftäter mit dem Endziel der Bestrafung angesehen, während Wahrheitskommissionen als Institutionen der wiederherstellenden Gerechtigkeit angesehen werden, die sich hauptsächlich auf das Opfer konzentrieren und die Würde des Individuums und der gesamten Gesellschaft wiederherstellen möchten. Diese beiden Mechanismen werden in den nachstehenden Abschnitten einzeln behandelt, mit einem kurzen Ausblick auf die Spannungen bei der Zusammenarbeit, jedoch auch auf die Vorteile, sowohl einer zusammenwirkenden als auch einer komplementären Beziehung bei der Entwicklung von umfassenden Antworten auf den Bedarf nach Gerechtigkeit in Zeiten nach einem Konflikt.

Wahrheitskommissionen

„Die Wahrheit über das Geschehene zu kennen, macht es einfacher, nationale Versöhnung zu erzielen, so dass die Menschen in Guatemala zukünftig in einer authentischen Demokratie leben, ohne zu vergessen, dass Gerechtigkeit als Weg zur Erschaffung eines neuen Staates das allgemeine Ziel war und bleiben wird.“ (Vorwort aus "Memory of Silence", dem Bericht der Guatemaltekischen Kommission zur historischen Aufklärung)

Wahrheitskommissionen können bezeichnet werden als "Organe, die eine geschichtliche Vergangenheit von Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Land untersuchen, wozu Verbrechen durch militärische

oder andere Regierungskräfte bzw. bewaffnete Oppositionskräfte gehören können"⁶². Sie sind "behördlich zugelassene, temporäre, außergerichtliche Ermittlungsbehörden [...] denen eine relativ kurze Zeit zur Aufnahme von Aussagen, für Ermittlungen, Nachforschungen und öffentliche Anhörungen gewährt wird, bevor die Ermittlungen schließlich mit einem öffentlichen Abschlussbericht beendet werden."⁶³

Diese Organe haben ihren Ursprung in den Übergangsphasen von autoritären Regimen zu demokratischen Staaten in Lateinamerika in den frühen 1980er-Jahren, in denen jegliche Anstrengungen zur Strafverfolgung durch die fortdauernde Macht ehemaliger Militärregime und die Bedrohung, die sie in den aufkeimenden Demokratien darstellten, vereitelt wurden. Wahrheitskommissionen, wie zum Beispiel die Argentinische Untersuchungskommission über das Verschwindenlassen von Personen (CONADEP) – eine der ersten Kommissionen dieser Art, die als Vorbild für weitere in der Region diente –, wurden eingesetzt, um Verantwortlichkeit für Verbrechen der Vergangenheit zu erzielen und Berichte zu erstellen, die ihre Ermittlungsergebnisse öffentlich bekannt machten. Der Fokus auf "Wahrheit" war eine Antwort auf die verheimlichende Natur der Verbrechen dieser Regierungen, insbesondere des weit verbreiteten "erzwungenen Verschwindenlassens", ein Verbrechen, dessen Auswirkungen durch Leugnung und Verheimlichung noch verschlimmert wurde. Die Aufdeckung der Wahrheit hat zwar nicht immer zu Strafverfolgungen geführt, bedeutete jedoch für die Familien der Opfer einen wichtigen Teil der Wiedergutmachung.

Diese ersten Kommissionen waren in ihrer Entscheidungsgewalt eingeschränkt und ihre Mandate lagen nur eine Stufe über denen traditioneller Ermittlungskommissionen. Zeugenaussagen wurden hinter verschlossenen Türen gemacht, welche nicht über Fakten bestimmter Vorfälle hinausgingen: Verschwindenlassen, Folter und Tod. Über den historischen Kontext, die Ursachen oder die Konsequenzen wurde wenig ausgesagt. Die eingeschränkte Entscheidungsgewalt dieser Kommissionen resultierte sowohl aus mangelnder Erfahrung mit Wahrheitskommission als auch aus den Abmachungen, die mit den scheidenden Regimen getroffen worden waren.⁶⁴

Seit diesen Wahrheitskommissionen "der ersten Generation" wurden solche Institutionen zu Grundfesten in Übergangsphasen nach Konflikten oder autoritären Regimen in vielen verschiedenen Kontexten. Die bekannteste und am häufigsten erforschte und zitierte Wahrheitskommission bleibt bis zum heutigen Tag die Südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission (SATRC), die 1995 gegründet wurde, um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen während der Apartheid zu verfolgen. Heute, hauptsächlich als Folge der SATRC, organisieren Wahrheitskommissionen allgemein öffentliche Anhörungen für Opfer sowie institutionelle und thematische Anhörungen, welche die Rolle und den Einfluss eines Konflikts auf Gruppen und Institutionen der Gesellschaft erforschen. Wahrheitskommissionen dienen als Plattform zur Aufzeichnung einer integrativen Geschichte und zur Verurteilung von Gewalttaten der Vergangenheit. Sie werden zudem immer häufiger angepasst, um den jeweiligen Anforderungen vor Ort zu entsprechen. So haben sich zum Beispiel einige Kommissionen der letzten Zeit weniger auf die politischen Rechte und Bürgerrechte konzentriert als viel eher auf die Zusammenhänge dieser Rechte mit sozioökonomischen Verbrechen, die für bestimmte Länder mindestens genauso relevant und häufig mit der Art des Konfliktes selbst untrennbar verbunden sind. Die Wahrheitskommission von Liberia schloss zum Beispiel Wirtschaftsverbrechen in ihr Mandat mit ein. Die in Kenia kürzlich gegründete Wahrheits-, Gerechtigkeits- und Versöhnungskommission, die mit der Untersuchung von Gewalttaten in der Zeit nach der Unabhängigkeit beauftragt wurde, behandelt ebenfalls Wirtschaftsverbrechen und -probleme des Landes. In Bangladesch wurde eine Wahrheitskommission gegründet, die sich ausschließlich mit Korruptionsfällen befasst, die Regierungseinrichtungen außer Kraft gesetzt und zur aktuellen Lage der militärischen Übergangsregierung beigetragen haben. Weiterhin übernehmen und integrieren Wahrheitskommissionen bereits vorhandene Justiz- und Versöhnungsprozesse vor Ort, um ihren Einfluss und ihre Bedeutung in der Bevölkerung zu stärken.

⁶² Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study", *Human Rights Quarterly* 16 (4) (1994):597-655.

⁶³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth commissions* (New York: United Nations, 2006).

⁶⁴ Robert Rothberg in *Truth v. Justice: the Morality of Truth Commissions*, Robert Rothberg and Dennis Thompson (eds.) (Princeton: Princeton University Press, 2000).

Wie man an der Vielzahl der Namen und Mandate sehen kann, unterscheiden sich Wahrheitskommissionen in ihrem allgemeinen Aufbau und ihren Zielsetzungen. Die Rahmenbedingungen dieser Organe sind flexibel und keines gleicht dem anderen. Obwohl sich alle mit wiederherstellender Gerechtigkeit befassen, haben verschiedene Umstände zu verschiedenen Schwerpunkten geführt. Manche hielten sich eher starr an Paragraphen, andere haben sich ausschließlich auf „Versöhnung“ konzentriert, auf Kosten der Gerechtigkeit und Wahrheit (so zum Beispiel die aktuelle bilaterale Wahrheits- und Freundschaftskommission von Indonesien/Osttimor, die sich weniger auf Wahrheit und dafür mehr auf „Freundschaft“ oder „Versöhnung“ konzentriert).

Unterschiedliche Eigenschaften haben zu leicht unterschiedlichen Definitionen (und Zählungen) von Wahrheitskommissionen geführt. Es wird jedoch allgemein davon ausgegangen, dass es bisher 35 solcher Kommissionen gab (Siehe Anhang A "Liste der Wahrheitskommissionen bis heute", die von 38 ausgeht). Diese Organe haben institutionelle Eigenschaften gemein, wie z. B. das Hauptaugenmerk auf die Vergangenheit, ein temporäres Mandat, das mit der Erstellung des Abschlussberichts beendet ist, den Schwerpunkt auf Ermittlungen von Mustern des Missbrauchs von Rechten anstatt einzelner Vorfälle, den Fokus auf die Opfer und einen offiziellen Status bzw. eine offizielle Beziehung zum Staat (obwohl inoffizielle Wahrheitskommissionen, wie z. B. das Projekt zur Wiedererlangung der historischen Wahrheit (REMHI) in Guatemala, ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt haben, auch wenn sie genau genommen eigentlich keine Wahrheitskommissionen sind)⁶⁵. Die Kommissionen unterscheiden sich auch in ihren Befugnissen, d. h., dass einige die Befugnis zur Durchsuchung und Beschlagnahme haben, andere wiederum Strafverfolgungen oder Amnestie empfehlen oder die Namen einzelner Straftäter bekannt geben können. Weiterhin können sie sich unter anderem auch erheblich in ihren Mandaten, ihren Hauptzielen, ihrer Größe und ihrem Aufbau unterscheiden.

Zu den gemeinsamen Zielsetzungen gehören andererseits die Verantwortlichkeit, die offizielle Anerkennung von Verbrechen der Vergangenheit und Erlebnissen der Verbrechensoffer, die Aufzeichnung einer integrativen Geschichte und integrativer Bürgerrechte, die Identifizierung von Opfern für Wiedergutmachungen, der moralische/symbolische Bruch mit der Vergangenheit, die Entwicklung einer Kultur des Respekts vor Gesetzen und Menschenrechten, Empfehlungen für institutionelle Transformationen, eine Plattform zur Errichtung einer Nation und zur Versöhnung.

Verhältnis zur Amnestie

Es gibt immer noch zahlreiche Diskussionen über die Gewährung von Amnestien nach einem Konflikt. Während internationale Gesetze die Gewährung von Amnestie für Verbrechen nach internationalem Recht wie zum Beispiel Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschheit ausdrücklich verbieten, sind Amnestien für geringere Vergehen nach einem Konflikt oft die Norm – sowohl auf Papier als auch in der Praxis. Es besteht zudem keine Einigung darüber, ob das Ziel von Strafverfolgungen immer im Interesse der Gerechtigkeit ist, und Amnestien werden selbst für die schrecklichsten Verbrechen nicht konsequent ausgeschlossen.⁶⁶

⁶⁵ Während Wahrheitskommissionen normalerweise Organe sind, die vom Staat gegründet werden, spielt die Zivilgesellschaft während einer Übergangsphase eine wichtige Rolle und inoffizielle Kommissionen können viel dazu beitragen, Verantwortlichkeit zu erzielen und die Stimme der Opfer zu stärken. Solche Initiativen sind in verschiedenen Formen in zahlreichen Ländern gegründet worden – von Zimbabwe bis Brasilien und Guatemala. Ein wichtiges Beispiel für den möglichen Einfluss solcher zivilgesellschaftlichen Institutionen ist das Projekt zur Wiedererlangung der historischen Wahrheit (REMHI) in Guatemala, das von der katholischen Kirche vor der Gründung der offiziellen Kommission zur historischen Aufklärung (CEH) und als Antwort auf das Mandat der offiziellen Kommission gegründet wurde, welches ihnen verbot, die Namen von einzelnen Straftätern zu nennen. REMHI führte 7.000 Befragungen von Opfern durch, die in einem vier Ausgaben umfassenden Bericht zusammengefasst wurden, welcher sowohl die sozialen als auch die individuellen Ausmaße des Konfliktes ausführlich beschrieb und als Grundlage für die eigenen Ermittlungen der CEH diente.

⁶⁶ Siehe: Louise Mallinder, "Can Amnesties and International Justice be Reconciled?", *International Journal of Transitional Justice* 1(2) (2007):208-230 für eine umfassende Übersicht über Hauptargumente der Amnestiedebatte, quantitative Belege über die Anzahl von Amnestien, die seit dem Zweiten Weltkrieg gewährt wurden, und, am allerwichtigsten, die Umstände, unter denen Amnestien als ein Werkzeug der Transitional Justice sinnvoll wären und tatsächlich zum Frieden beitragen könnten. Hierbei muss berücksichtigt werden, ob sie demokratische Legitimität genießen, in ihrem Umfang begrenzt sind (d. h. nicht für Menschen, die am meisten verantwortlich sind), konditional sind, mit Entschädigungen zusammenhängen oder zum Frieden und zur Versöhnung beitragen). Beachten Sie, dass Folgeregierungen dazu verpflichtet sind, illegale Amnestien zu widerrufen – Chile, Argentinien und Peru haben frühere Amnestien entweder widerrufen oder als gegenstandslos betrachtet.

Wahrheitskommissionen können einen Platz zwischen Massenamnestien und umfangreichen Strafverfolgungen einnehmen und je nach ihren Mandaten und Zielen eine Beziehung zu beiden haben.⁶⁷ Einige Wahrheitskommissionen wurden gegründet, um Massenamnestien anstelle von einer Übernahme von Verantwortung aufzuheben, andere haben Gerichtsverfahren vor Ort nicht unbedingt ausgeschlossen, obwohl sie zu dieser Zeit nicht durchführbar waren (so z. B. Argentinien, Chile etc.). Einige Wahrheitskommissionen hatten richterliche Gewalt, wie z. B. die südafrikanische TRC, die Amnestie gewähren konnte, andere liefen parallel zu gerichtlichen Instanzen, wie zum Beispiel in Sierra Leone und Osttimor.

Wenn sie aus den richtigen Gründen und mit der nötigen politischen Willenskraft gegründet werden, können Wahrheitskommissionen die Anerkennung von Opfern vereinfachen, Straftäter zur Verantwortung ziehen, Licht auf die Rolle der Nutznießer und Mitläufer werfen, die Verletzung von Menschenrechten moralisch sanktionieren, eine integrative Geschichte einer Nation schreiben, Leugnungen entgegenwirken und, aufgrund ihrer Befunde und Empfehlungen, Vorgaben für einen neuen demokratischen Staat geben. Sie können auch bei Ermittlungen und Dokumentationen für Gerichtsverfahren eine wichtige Rolle spielen, die später oder zur gleichen Zeit stattfinden. Sie bieten ein Forum, um das Recht auf Wiedergutmachung von Einzelpersonen zu erreichen, und da ihre Beweispflicht weniger streng als bei Gerichtsverfahren ist – ein wichtiger Aspekt, wenn man bedenkt, wie häufig Beweise in Übergangsphasen fehlen –, können sie Verhandlungen schneller vorantreiben als Gerichtsverfahren, Feststellungen auf Basis der Ausgewogenheit von Beweisen treffen und, im Gegensatz zu den kontradiktorischen Verfahren eines Gerichts, gleichzeitig einen konstruktiven Dialog fördern. Sie dienen dazu, über die kriminelle Natur von vergangenen Verbrechen zu schauen, um ebenfalls die moralischen Dimensionen zu betrachten. Dazu gehört die Suche nach Verantwortlichkeit von Mitläufern und Nutznießern oder Gruppen, wie Kindersoldaten, deren Rolle in rein kriminalrechtlichen Verfahren nicht näher betrachtet wird. Die Vereinten Nationen haben Wahrheitskommissionen in zahlreichen Friedensprozessen der letzten Zeit entweder befürwortet oder unterstützt, und der Bericht des UN-Generalsekretärs über Transitional Justice beschreibt Wahrheitskommissionen als "ein potentiell wertvolles und ergänzendes Hilfsmittel bei der Suche nach Gerechtigkeit und Versöhnung, die einen opferorientierten Ansatz haben, die Geschichte aufzeichnen und Hilfemaßnahmen empfehlen"⁶⁸.

Wahrheitskommissionen können jedoch auch aus Gründen der politischen Beschleunigung gegründet werden, die weniger mit Verantwortlichkeit und den Rechten von Opfern zu tun haben, sondern sich eher auf die Vermeidung von Strafverfolgungen, die Etablierung von Straffreiheit oder die Diskreditierung von politischen Gruppierungen konzentrieren. Ein gutes Beispiel für eine aus falschen Gründen gegründete Kommission, die Gerechtigkeit verhindert und Straffreiheit fördert, ist die Wahrheitskommission in der Demokratischen Republik Kongo, die nicht einen einzigen Fall von Opfern anhörte und deren Mitglieder zu den kriegsführenden Fraktionen gehörten, die für die Gräueltaten verantwortlich waren. Aufgrund ihrer Anfälligkeit für den breiteren politischen Kontext besteht immer die Gefahr, dass die Machtverhältnisse in Wahrheitskommissionen nicht ausgewogen sind und sie politischen Manipulationen unterliegen.

Ein Problem in Verbindung mit Wahrheitskommissionen ist der Mangel an Evaluierungen, die bisher über deren Einfluss auf individuelle Heilung sowie generell durchgeführt wurden. Während Kommissionen auf der Annahme beruhen, dass "aufdecken gleich heilen" ist, gibt es dafür wenig eindeutige Belege und entsprechende Studien müssen noch durchgeführt werden. Es gibt jedoch auch weitere Probleme:

- Fehlendes Geschlechter-Bewusstsein – Wahrheitskommissionen haben, obwohl sie in den letzten Jahren immer häufiger vorkommen, geschlechtsspezifische Belange bisher ausgeschlossen oder waren "geschlechtsneutral". Die SATRC hat durch Anhörungen von Frauen als erstes einen expliziten Fokus auf Frauen gerichtet, und diese Errungenschaft wurde, insbesondere in Peru, Sierra Leone und Osttimor weiter ausgebaut. Es gibt jedoch immer noch riesige Unterschiede darin, wie geschlechtsspezifische Verbrechen und Gerechtigkeit allgemein von diesen Institutionen behandelt werden.

⁶⁷ Die Amnestiegesetz-Datenbank von Mallinder zeigt, dass seit den 1980er-Jahren 33 Amnestieprozesse auf Wahrheitskommissionen zurückgeführt werden können, wobei der Großteil dieser Kommissionen nach der Südafrikanischen TRC gegründet wurde; vgl. Mallinder (2007).

⁶⁸ The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies, Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat, 3. August 2004, UN Doc. S/2004/616.

- Wessen "Wahrheit" und wie wird Wahrheit definiert?
- Der reine Fokus auf die Vergangenheit könnte außer Acht lassen, inwiefern Gewalt, die in der Vergangenheit verwurzelt ist, während der Übergangsperiode neue Formen annimmt und somit den Zielen der Rechtsstaatlichkeit, der menschlichen Sicherheit, des Friedens und der Nichtwiederholung entgegentritt.
- Der Abschlussbericht und seine Empfehlungen könnten einen Entwurf für eine neue Demokratie darstellen, jedoch ebenso weitere Ungerechtigkeiten gegenüber oder Verrat von Opfern bedeuten, wenn nicht genug politische Willenskraft besteht, um die Empfehlungen umzusetzen. Wahrheitskommission hatten bisher, selbst wenn ihre Empfehlungen wie in Sierra Leone rechtlich verbindlich waren, wenig Einfluss darauf, wie ihre Empfehlungen umgesetzt worden sind, was immer noch eine ihrer größten Schwächen darstellt.
- Normen bezüglich fairer Gerichtsverfahren oder "rechtsstaatlicher Verfahren" können bei informellen Prozessen nicht angewendet werden. Manche kritisieren daher diese Kommissionen, weil sie Namen von Straftätern bekannt geben oder Ermittlungsergebnisse über Verbrechen ohne die Sorgfältigkeit eines Gerichtsverfahrens herbeiführen.

Ob eine Wahrheitskommission seine Ziele erreicht oder den gewünschten Einfluss hat, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab – u. a. zeitliche Koordinierung, politische Willenskraft, Durchsetzungsvermögen, Transparenz, Verfügbarkeit von Ressourcen, Stärke des Mandats, Aufbau, der breitere Kontext von Änderungen/Reformen/Demokratisierungen, öffentliche Beteiligung und die wahrgenommene politische Unbefangenheit.

Crocker zufolge kann der Erfolg einer Wahrheitskommission am besten daran gemessen werden, wie gut sie die Wahrheit aufdeckt, eine Plattform zur Anerkennung von Opfern bietet, Straftäter sanktioniert, die Rechtsstaatlichkeit aufrecht erhält und stärkt, eine klare Linie zwischen der Unterdrückung durch frühere Regime und einer demokratischen Zukunft zieht, Opfer durch kollektive oder individuelle Entschädigungsleistungen entschädigt, institutionelle Reformen fördert und die öffentliche Debatte sowie Versöhnung unterstützt.⁶⁹

Der wichtigste Faktor für den Erfolg einer Wahrheitskommission ist jedoch, dass sie vor Ort geleitet und informiert wird. Es gibt genügend Raum, um Wahrheitskommissionen gemäß dem Kontext und den Bedürfnissen vor Ort zu definieren und kreativ eine Institution zu erschaffen, die von Bedeutung ist und von Akteuren vor Ort informiert wird, anstatt ein externes Modell zu übernehmen, das nicht "passt" – wozu viele Kommissionen der Vergangenheit tendierten.

FALL 1: Guatemala⁷⁰

Name: Commission for Historical Memory (CEH)

Gründungsgesetz: Vertrag über die Commission for Historical Clarification (CEH)

Einsatzdauer: 1994-1998

Lokale/Internationale Trägerschaft: Mischung aus lokal und international; von der UN gesponserte Kommission.

Mandat: "Mit größtmöglicher Objektivität, Fairness und Unbefangenheit die Menschenrechtsverletzungen und Gewaltverbrechen aufklären, die dem Volk von Guatemala in Verbindung mit dem [36-jährigen] bewaffneten Konflikt Leid gebracht haben."

Anzahl Kommissare: 3 (Internationaler Vorsitzender, von der UN ernannt; 2 guatemaltekeische Kommissare).

Stärken: Ihre Erkenntnisse über den Völkermord durch den Staat gegen die Maya-Bevölkerung öffnete die Türen für weitere Strafverfolgungen und deckte die rassistische Natur der Staatseinrichtungen auf.

⁶⁹ Crocker, in: Rothberg und Thompson (2000).

⁷⁰ Nahla Valji (2004), Race, Citizenship and Violence in Transitioning Societies: A Guatemalan case study, CSVr, www.csvr.org.za; siehe auch: Justice in Perspective: A website on truth, justice and reconciliation in transition, www.justiceinperspective.org.za.

Schwächen: Gekennzeichnet durch ein schwaches Mandat; die CEH hatte weder eine Befugnis zur Durchsuchung und Beschlagnahmung noch eine gerichtliche Gewalt, was bedeutete, dass die Ermittlungsergebnisse nicht dazu benutzt werden konnten, um Strafverfolgungen einzuleiten; ihre Empfehlungen waren nicht verbindlich; ihre Einsatzzeit war auf 6 Monate beschränkt, manchmal mit einer Verlängerungsoption von weiteren 6 Monaten; es gab kein Zeugenschutzprogramm, obwohl die Straftäter regelmäßig Vergeltungsaktionen ausübten; es gab keine öffentlichen Anhörungen von Opfern, und vor allem war es ihr verboten, Namen von Straftätern zu nennen.

Abschlussbericht: "Guatemala: Memoria del Silencio" oder "Guatemala: Memory of Silence", herausgegeben im Jahr 1999. Die CEH registrierte mehr als 42.000 Opfer. Der Abschlussbericht basierte auf Ermittlungen in mehr als 7.500 Fällen, wobei mehr als 11.000 Zeugen unter Eid befragt wurden. Aus diesen wählte die Kommission 85 Fälle als Beispielfälle aus: Geschichten, die für verschiedene Zeiten der Gewalt und verschiedene Straftäter repräsentativ waren und detailliert im Bericht beschrieben wurden.

Ermittlungsergebnisse: Die CEH fand heraus, dass 83 % aller identifizierten Opfer Mayas waren und dass der Staat und seine Strukturen für über 93 % der Gräueltaten verantwortlich waren, die während des Konfliktes begangen wurden – inklusive der Ermordung von mehr als 200.000 Guatemalteken. Das wichtigste Ermittlungsergebnis der Kommission war, dass während der schlimmsten Jahre des Konflikts, das politische Vorgehen des Staates gegenüber der einheimischen Bevölkerung eine "vorsätzliche Politik des Völkermords" darstellte. Dies öffnete erneut die Türen für Strafverfolgungen, da im Jahr 1996 das Nationale Versöhnungsgesetz, welches bisher Amnestie gewährte, explizit Amnestie für Völkermordverbrechen ausschloss.

FALL 2: Südafrika⁷¹

Name: Truth and Reconciliation Commission (TRC)

Gründungsgesetz: "Promotion of National Unity and Reconciliation Act" von 1995

Einsatzdauer: 1994-2002

Mandat: Beauftragt mit der Ermittlung und Aufzeichnung von Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, die zwischen 1960 und den ersten demokratischen Wahlen im Jahre 1994 vorgefallen sind. Besteht aus drei verschiedenen Komitees:

- Der Menschenrechtsausschuss, der die Geschichte von Opfern aufzeichnete, deren Stimmen bisher zum Schweigen gebracht wurden und der nationale öffentliche Anhörungen durchführte, um diese Geschichten bekannt zu machen;
- Der Amnestieausschuss, der über die Amnestie von Menschen entschied, die politische Verbrechen während der Apartheid begangen hatten;
- Der Wiedergutmachungsausschuss, der Empfehlungen für Entschädigungen, sowohl symbolische als auch finanzielle, für identifizierte Opfer aussprach.

Kommissare: 17 Kommissare – alle vor Ort und durch einen öffentlichen, integrativen und transparenten Prozess ausgewählt; Vorsitzender war Erzbischof Tutu.

Abschlussbericht: Abschlussbericht der Südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission; die ersten 5 Ausgaben des Berichtes wurden dem Präsidenten von Südafrika im Jahre 1998 übergeben, weitere zwei Ausgaben wurden nach Abschluss der Arbeit des Amnestieausschusses im Jahre 2003 veröffentlicht.

Untersuchungsergebnisse: 22.000 Opfer sagten vor der TRC aus, wovon circa 10 % Zeugenaussagen bei öffentlichen Anhörungen machten. Die Ermittlungsergebnisse und Empfehlungen der TRC waren breit gefächert, sehr detailliert und sehr umfassend und bewiesen, dass schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und andere rechtswidrige Handlungen großflächig von Mitgliedern der südafrikanischen Polizei und der ehemaligen

⁷¹ Ebd.

südafrikanischen Streitkräfte während der Zeiten extremster Gewalt der Apartheid durchgeführt wurden. Der Standpunkt, dass Apartheid ein Verbrechen gegen die Menschheit ist, wurde deutlich bekräftigt. Der Bericht enthielt Empfehlungen für individuelle, kollektive und symbolische Wiedergutmachungen sowie detaillierte Pläne für die Umstrukturierung von Institutionen der Gesundheits-, Bildungs-, Medien und Sicherheitsbranche sowie der Zivilbevölkerung.

Stärken: Haupterrungenschaft und einzigartige Eigenschaft der SATRC war die Anwendung von konditionaler Amnestie. Der Kompromiss "Wahrheit für Amnestie" ermöglichte, dass Straftäter vorsprechen und Amnestie beantragen konnten, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllt hatten, wie zum Beispiel die vollständige Wahrheit des Verbrechens offenzulegen und zu demonstrieren, dass es eine politisch motivierte Tat war, die nicht dem persönlichen Nutzen diene.

Die SATRC war zudem die erste Wahrheitskommission, die öffentliche Anhörungen, spezielle Anhörungen, die sich auf bestimmte Gesellschaftsgruppen (wie z. B. Jugendliche und Frauen) konzentrierten sowie institutionelle Anhörungen über die Rolle von verschiedenen Institutionen bei der Aufrechterhaltung des Apartheid-Systems durchführte.

Schwächen: Die TRC bestach durch fehlendes Durchsetzungsvermögen; Entschädigungszahlungen wurden erst Jahre später gezahlt und betrugen nur einen Bruchteil von dem, was die Kommission empfohlen hatte; es gab fast keine Strafverfolgungen nach Auflösung der TRC, obwohl dies eines der Versprechen der konditionalen Amnestie gewesen war (eine neue Strafverfolgungspolitik der Regierung zur Regelung von Strafverfolgungen nach Auflösung der TRC wurde als zweiter Amnestieprozess angesehen und wird derzeit in den Gerichten von Opfern und der Zivilbevölkerung angefochten); ein neuer Prozess von Präsidentschafts-Begnadigungen hat begonnen, der darauf abzielt, Verurteilte der Apartheid-Ära freizulassen oder ihre Straftaten zu löschen, wobei Opfer kein Mitspracherecht haben und wenig Transparenz herrscht.

Gerichtsverfahren

Nach gewaltsamen Konflikten variieren die Erwartungen der Opfer jedoch enorm, wie ein Rechtsexperte bemerkt: "Genauso wie Opfer von Verbrechen in ihrem eigenen Umfeld den üblichen rechtlichen Vorgang von Strafermittlung, Strafverfolgung und möglicher Verurteilung und Sanktion sehen möchten, haben die meisten Opfer von Brutalität in bewaffneten Konflikten ähnliche Hoffnungen."⁷²

Obwohl es offensichtlich schwierig ist, Strafverfolgungen nach einem Konflikt durchzuführen – bedenkt man die Kosten, die Qualität der Beweise und die Diskussion über ihre Auswirkungen auf die recht zerbrechlichen Friedensprozesse – spielen sie bei folgenden Aspekte eine wichtige Rolle:

- der Individualisierung von Schuld, sodass sie nicht einer ganzen Gruppe zugesprochen wird (wodurch Unstimmigkeiten und zukünftige Konflikte gefördert werden);
- der Institutionalisierung des Wunsches nach Rache;
- der Infragestellung von Straffreiheit;
- der Abschreckung vor solchen Verbrechen in der Zukunft;
- der Einführung der Rechtsstaatlichkeit und die Sicherstellung der Rechte von Opfern;
- der Ausarbeitung von historischen Fakten, die sich auf wichtige Ereignisse bzw. die Art des Konfliktes selbst beziehen;
- der Entfernung von kriminellen Elementen aus öffentlichen Ämtern und Gewalten.

Seit 1974 gab es Gerichtsverfahren in Verbindung mit politischen Übergangsphasen in circa 58 Ländern (siehe Backer, Anhang B). Strafverfolgungen für breitflächige Verletzungen von Menschenrechten können verschiedene Formen annehmen – entweder national, international oder eine Mischung aus beidem.

⁷² Howard Varney, Retribution and Reconciliation: War Crimes Tribunals and Truth Commissions – can they work together?, in: Our Freedoms: A Decade's Reflection on the Advancement of Human Rights, Human Rights Institute of the International Bar Association, 2007.

Oft ist die Etablierung von nationalen Gerichtsverfahren, wenn sie durchführbar sind, die effektivste Art von Prozessen nach einem Konflikt. Sie finden vor Ort statt, was die Chance für "Local Ownership" und die Einbeziehung von Nutznießern erhöht. Ein Gerichtsverfahren vor Ort ermöglicht der Bevölkerung zudem, Gerechtigkeit mit eigenen Augen zu sehen. Wenn das Justizsystem durch den Konflikt oder das frühere Regime beeinträchtigt wurde, können Gerichtsverfahren vor Ort die Glaubhaftigkeit dieser Institutionen wiederherstellen und die neue Befreiung umfassender verbreiten. Doch nationale Gerichtsverfahren können, da sie so nah am Konflikt und dem politischen Kontext sind, die Glaubhaftigkeit auch untergraben und Unstimmigkeiten fördern, wenn sie zu politisiert sind oder von einem unveränderten Justizsystem durchgeführt werden.

Internationale Gerichtsbarkeit: Ad-Hoc-Tribunale, der IGH, Hybridgerichte und Universelle Gerichtsbarkeit
Seit den 1990er-Jahren ist die Anzahl neuer Mechanismen zur Durchsetzung von Gerechtigkeit nach Konflikten beträchtlich gestiegen und ermöglicht heute ein internationales Justizsystem. Zu diesen Mechanismen gehören einzelne internationale Tribunale, die Gründung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag im Jahr 2002, Hybridgerichte und die vermehrte Nutzung von universeller Gerichtsbarkeit durch verschiedene Länder, die Verbrechen nach internationalem Recht aufklären wollen.

1993, als der Konflikt am Balkan gerade in vollem Gange war, gründeten die Vereinten Nationen den Internationalen Strafgerichtshof für Ex-Jugoslawien (ICTY), in dem das erste Gerichtsverfahren auf internationaler Ebene seit der Schließung des Tokio-Tribunals 1948 durchgeführt wurde. Darauf folgte fast zeitgleich die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda (ICTR) im Jahre 1994, der beauftragt wurde, Verbrechen in Verbindung mit dem Völkermord in Ruanda aufzuklären. Diese beiden Tribunale werden zusammen auch "Ad-Hoc-Tribunale" genannt. Sie wurden als Folge bestimmter Konflikte gegründet und ihr Mandat ist kontext- und zeitgebunden. Der enorme Zeit- und Personalaufwand zur Durchführung dieser Tribunale ließ sehr schnell erkennen, dass sie eher unpraktische Modelle für Gerechtigkeit in anderen Konfliktsituationen darstellen. Sie ließen die Idee eines permanenten internationalen Organs entstehen, das die schwerwiegendsten Verletzungen des internationalen Strafrechts verfolgen sollte.⁷³

1998 wurde das römische Statut zur Gründung des Internationalen Gerichtshofs angenommen, das vier Jahre später, im Jahr 2002, in Kraft trat. Der IGH ist das erste permanente Internationale Tribunal, das die "schwerwiegenden Verbrechen an der internationalen Gemeinschaft im Ganzen" und die Verantwortlichen für diese Verbrechen verfolgen soll. Seine Gerichtsbarkeit tritt in Kraft, wenn Behörden nicht genügend politische Willenskraft oder Kapazitäten haben, um diese Verbrechen zu verfolgen. Dieses "Prinzip der Komplementarität" legt fest, dass nationale Gerichte Priorität über den IGH haben, welches eher als "Revisionsgericht" angesehen wird.

Fälle können an den IGH durch eine Staatspartei an das römische Statut oder durch den UN-Sicherheitsrat verwiesen werden. Alternativ kann der Kläger eine Ermittlung in Verbindung mit einem Verbrechen einleiten, das in die Zuständigkeit des Gerichts fällt. Obwohl das Mandat des IGH global ist, kamen bisher alle Fälle zu Strafverfolgungen oder Ermittlungen aus Afrika – Norduganda, der Zentralafrikanischen Republik und nun auch Sudan/Darfur. Viele Menschen kritisieren diese Situation, da sie das Gericht als politisches Mittel ansehen, welches die westlichen Mächte gegen den Süden, speziell gegen Afrika, einsetzen. Der IGH wurde auch von vielen Menschen kritisiert, die glauben, dass Anklagen und Gerichtsverfahren Friedensverhandlungen zur Beendigung von Konflikten gefährden können. Dagegen sprechen Befürworter des Gerichts, die argumentieren, dass Strafverfolgungen die "Störenfriede" ausschalten, alle Parteien zu Verhandlungen ermutigen und als Abschreckung für andere dienen, da ihnen klar gemacht wird, dass bestimmte Verbrechen nicht unbestraft bleiben, egal wo sie begangen werden.

⁷³ Der IGH baute auf die Errungenschaften dieser Ad-Hoc-Tribunale auf und ermöglichte z. B. eine Rolle für Opfer in den Verfahren, errichtete einen Opfer-Entschädigungsfonds und konzentrierte sich auf Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstmachung in den betroffenen Ländern.

Zwischen den rein internationalen und den nationalen Tribunalen liegen Hybridtribunale und universelle Gerichtsbarkeiten, die bei ihrer Umsetzung nationale und internationale Rechtselemente verbinden. Sikkink und Walling definieren Hybridtribunale, die bisher in Sierra Leone, Bosnien-Herzegowina, Kambodscha und Osttimor eingesetzt wurden, als "Organe der dritten Generation, die durch ihre Verbindung von nationalen und internationalen Eigenschaften, sowohl hinsichtlich der Mitarbeiter als auch der Verbindung von internationalem und nationalem Verfahrensrecht bestimmt werden"⁷⁴. Die Mischung von nationalen und internationalen Elementen unterscheidet sich bei jeder Institution. In Kambodscha wurde ein von der UN geführtes Tribunal (ECCC) gegründet, um ehemalige Führer der Roten Khmer vor Gericht zu stellen. Im Kosovo bedeutet diese Mischung den Einsatz von internationalen Richtern und Staatsanwälten in den nationalen Gerichten. Ein Hauptziel dieser Gerichte ist die Vergrößerung der Kapazitäten des Justizsystems vor Ort, die Lokalisierung von Gerichtsverfahren, sodass sie näher an den Nutznießern sind, und die Einsparung von Kosten, die rein internationale Justizmechanismen mit sich bringen.

Das letzte "Werkzeug" internationaler Justiz ist die universelle Gerichtsbarkeit – eine Mischung aus nationalen und internationalen Elementen. Das Prinzip der universellen Gerichtsbarkeit ist, dass Verbrechen, wie z. B. Völkermord und ähnliche Verbrechen, von einem nationalen Gericht in jedem Land verfolgt werden können, egal wo das Verbrechen stattgefunden hat oder welche Nationalität die Opfer oder vermuteten Straftäter haben. Die kürzlich übernommenen Princeton-Prinzipien definieren die universelle Gerichtsbarkeit als:

"Eine Strafgerichtsbarkeit, die allein auf der Art des Verbrechens basiert, ungeachtet, wo das Verbrechen begangen wurde, welche Nationalität der vermutete oder überführte Straftäter oder das Opfer hat, oder welche Verbindung sie zu dem Staat hat, der diese Gerichtsbarkeit ausübt."⁷⁵

Bis heute haben ungefähr 32 Staaten eine Gesetzgebung, die universelle Gerichtsbarkeit für Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten ermöglicht. Bronkhorst zufolge haben seit dem Zweiten Weltkrieg Dutzende von Ländern aufgrund des Prinzips der universellen Gerichtsbarkeit Prozesse durchgeführt oder Angeklagte verhaftet, um sie an ein Land auszuliefern, welches das Gerichtsverfahren durchführt⁷⁶. Ob jedoch eine allgemeine Norm existiert, die das Recht von Staaten zur Ausweitung der universellen Gerichtsbarkeit bezüglich Verbrechen begründet, die woanders begangen wurden, bleibt fraglich.

Fürsprecher der universellen Gerichtsbarkeit sagen, dass die Verfolgung von Verbrechen, ungeachtet wo sie begangen wurden, bekräftigt, dass diese Verbrechen gegen die Menschheit sind und auch so behandelt werden – d. h., dass die Menschheit allgemein dazu verpflichtet ist, diese Verbrechen zu bestrafen. Kritiker argumentieren jedoch, dass internationale Strafverfolgungen den Institutionen des internationalen Rechts und nicht den einzelnen Staaten überlassen werden sollten und dass das Prinzip der universellen Gerichtsbarkeit internationale Normen bricht, die die Gleichheit und Eigenständigkeit aller Staaten im internationalen System akzeptieren. Sie argumentieren weiterhin, dass solche Strafverfolgungen Gefahr laufen, zur Förderung außenpolitischer Angelegenheiten missbraucht zu werden und dass solche Angelegenheiten eher vertragsgebundenen Organen, wie dem Internationalen Gerichtshof, überlassen werden sollten.

Der wohl bekannteste Einsatz der universellen Gerichtsbarkeit waren die Bemühungen Spaniens, den ehemaligen chilenischen Militärdiktator Pinochet strafrechtlich zu verfolgen. Aktuell wird die universelle Gerichtsbarkeit bei der Verfolgung von Fällen eingesetzt, die sich auf den Völkermord in Ruanda beziehen, der in mehreren Ländern, unter anderem in den Niederlanden, verhandelt wird.

Genau wie Wahrheitskommissionen haben Gerichtsverfahren für konfliktbezogene Verbrechen, insbesondere internationale Gerichtsverfahren, Probleme, die Gerechtigkeit für Opfer sicherzustellen. Zusätzlich zu den Be-

⁷⁴ Kathryn Sikkink and Carrie Booth Walling, "The Impact of Human Rights Trials in Latin America", *Journal of Peace Research*, 44(4) (2007): 427-445.

⁷⁵ Zitiert aus Eve La Haye, *War Crimes in Internal Armed Conflicts* (New York: Cambridge University Press, 2008), S. 242.

⁷⁶ Daan Bronkhorst, *Truth and Justice – A Guide to Truth Commissions and Transitional Justice*, 2. Auflage, Juni 2006, Amsterdam, www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/thema_berechting_introduction.

grenzungen und Schwächen, die diesen Gerichtsverfahren allgemein innewohnen, müssen sich internationale Gerichtsverfahren zusätzlich den folgenden Herausforderungen stellen:

- Entfernung zu den Opfern – internationale Strafverfolgungen finden weit entfernt von den Nutznießern statt (obwohl dies bei Hybridgerichten nicht der Fall ist);
- Ungleichgewicht zwischen den gewaltigen Ressourcen, die für diesen Prozess ausgegeben werden und den begrenzten Ressourcen, die von der internationalen Gemeinschaft für die grundlegende Neugestaltung und die Entwicklungsbedürfnisse eines Landes nach einem Konflikt beigesteuert werden. Dies kann das Gefühl der Ungerechtigkeit eher verstärken als bekämpfen⁷⁷;
- Verschiedene Strafrechtssysteme in nationalen und internationalen Gerichtsverfahren – die vergleichsweise häufigen milden Urteile, die von internationalen Gerichten ausgesprochen werden, können ebenfalls das Gefühl von Ungerechtigkeit verstärken;
- Die Bestrafung von nur einigen wenigen kann zu einer riesigen "Lücke der Straffreiheit" führen, insbesondere im Kontext der Massengewalt, wo Justizsysteme nicht auf eine große Anzahl von Straftätern ausgerichtet sind;
- Gerichtsverfahren können keine Menschen einschließen, die nicht rechtlich verantwortlich gemacht werden können, aber auf irgendeine Art und Weise verantwortlich gemacht werden müssen – d. h. Kollaborateure, Nutznießer oder Kindersoldaten.
- Gerichtsverfahren können nicht den breiteren Kontext oder systematische Verbrechen erfassen;
- Die kontradiktorischen Gerichtsverfahren verhindern häufig, dass neue Informationen oder die Wahrheit offen gelegt werden, da sie eher darauf abzielen, die Wahrheit einzugrenzen als sie offenzulegen;
- Gerichtsverfahren konzentrieren sich stets auf den Straftäter und setzen die Bedürfnisse der Opfer an zweiter Stelle.

Beziehung zwischen Wahrheitskommissionen und Gerichtsverfahren

Selbst wenn ein Staat Gerichtsverfahren im Kontext einer Übergangsphase so umfassend wie möglich durchführt (was aufgrund der begrenzten Beweise, der Kapazitäten des Justizsystems, anderer Prioritäten, der möglichen Gefährdung des Friedensprozesses etc. selten möglich ist), bleibt höchstwahrscheinlich eine "Lücke der Straffreiheit" bestehen. Dies ist insbesondere in Ländern der Fall, in denen Massengewalt oder ein großflächiger, horizontaler Konflikt stattgefunden hat – eine immer häufiger auftretende Eigenschaft heutiger Konflikte. Die dadurch benötigte umfassende Wiedergutmachung erfordert die Gründung zahlreicher und ergänzender Initiativen.

Staaten, in denen in der Vergangenheit Menschenrechtsverletzungen aufgetreten sind, entwickeln mit der Zeit immer häufiger unterschiedliche Handlungsweisen. Sikkink und Walling nennen hierzu als Beispiel viele lateinamerikanische Staaten, die kurzfristig sowohl Amnestien als auch Wahrheitskommissionen und Tribunale eingeführt haben. In der Vergangenheit wurden diese verschiedenen Optionen jedoch isoliert voneinander genutzt, entweder zeitlich getrennt oder als Folge von Gerichtsverfahren, die nicht vollständig durchgeführt wurden. Es wurde allgemein angenommen, dass das Streben nach Vergeltung (charakterisiert durch Strafverfolgungen) und das nach Versöhnung (charakterisiert durch Wahrheitskommissionen und außergerichtliche Verantwortungsmechanismen) sich gegenseitig ausschließen oder im Widerspruch zueinander stehen. Es gibt heute jedoch immer häufiger Beispiele, in denen beide Zielsetzungen gleichzeitig durch verschiedene Mechanismen verfolgt werden. So hatten zum Beispiel Sierra Leone und Osttimor sowohl Hybridtribunale als auch Wahrheitskommissionen – in Sierra Leone arbeiteten die beiden Seite an Seite: das erste Mal, dass zwei solche Mechanismen gleichzeitig zum Einsatz kamen. Zurzeit bestehen Pläne in Burundi, ebenfalls beide Mechanismen einzuführen.

⁷⁷ Das ICTR und das ICTY haben zusammen ein Jahresbudget von einer Viertelmilliarde US-Dollar – was ungefähr 10 % des Gesamtjahresbudgets der UN ausmacht (Den Haag, 2008). Es wird geschätzt, dass bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Tribunale zwischen 2010 und 2012 geschlossen werden, 2,5 Milliarden Dollar für die Strafverfolgung von ungefähr 200 Einzelpersonen ausgegeben wurden.

Wenn mehr als ein Mechanismus zur Verfügung steht, um die Vergangenheit zu bewältigen, ist Komplementarität möglich: Es kann ein System geschaffen werden, dass mehrere Strategien als Teil einer umfassenden Reaktion beinhaltet, um Verantwortlichkeit und Vergeltung derer zu erreichen, die massive Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Daneben muss es alternative Mechanismen geben, um auch diejenigen zur Verantwortung zu ziehen und zu reintegrieren, die in der zweiten Reihe stehen und eigentlich rechtlich nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Zudem kann Versöhnung und Reintegration weit in der Gesellschaft verbreitet werden. Der Bericht des Generalsekretärs von 2004 gibt bekannt, dass "inzwischen zum Beispiel allgemein anerkannt wird, dass Wahrheitskommissionen Straftribunale positiv ergänzen können, wie es die Beispiele von Argentinien, Peru, Timor-Leste und Sierra Leone belegen." Wahrheitskommissionen können den Kontext und die Verantwortlichkeit von Gruppen abdecken, einen breiten Querschnitt von Opfern anhören und Ergebnisse erzielen, die zwar nicht auf vom Gericht geforderten Beweisen beruhen, jedoch trotzdem von Bedeutung für die Geschichte des Landes sind. Sie können auch Personen zur Verantwortung ziehen, die durch das Justizsystem nicht zur Verantwortung gezogen werden können, wie z. B. Kindersoldaten, Nutznießer und Mitläufer, und dienen als Plattform für die Integration von Mittätern und für die Versöhnung zwischen Opfern und Straftätern.

Gleichzeitig können jedoch zwei Mechanismen, die sich gleichzeitig mit vergangenen Verbrechen befassen und verschiedene Mandate und Ziele haben, zu Spannungen und Komplikationen führen. In Sierra Leone, wo zum ersten Mal ein Gericht und eine Wahrheitskommission gleichzeitig tätig waren, brachte die Beziehung einige Probleme, insbesondere bezüglich der effektiven Bekanntgabe ihrer Mandate an die Bevölkerung vor Ort (siehe Fallstudie unten). Die erfolgreiche Koexistenz von verschiedenen Mechanismen erfordert, was Varney als "Harmonisierung von Zielen" definiert: "Ein Organ, das nach Recht strebt und ein Organ, das nach Wahrheit und Versöhnung strebt, kann nicht so operieren, dass der jeweils andere es nicht bemerkt". Die beiden Organe müssen einen Weg finden, um ihre unterschiedlichen Ziele im Einklang zu verfolgen. Er bemerkt weiterhin: "Wo es keine Harmonisierung von Zielsetzungen gibt, hat ein strafrechtliches Organ meistens strafende und vergeltende Ziele, während Wahrheits- und Versöhnungsorgane eher entschädigende und heilende Ziele haben. Wenn die beiden Organe gleichzeitig und kurzfristig operieren, ist ein Konflikt zwischen solchen Zielen sehr wahrscheinlich. Die Verwirrung in den Köpfen der Öffentlichkeit ist unvermeidlich."⁷⁸

Diese "Harmonisierung" zwischen verschiedenen Mechanismen wird zudem immer wichtiger, da die Mechanismen der internationalen Justiz immer größer werden und die Anzahl an zusammen operierenden Gerichtshöfen und Wahrheitskommissionen immer mehr steigt. Während es bisher noch keine Hinweise darauf gibt, wie der IGH zu nationalen Prozessen der Wahrheitssuche steht, gehen manche Wissenschaftler davon aus, dass die größte Schwierigkeit zwischen den beiden Institutionen sich auf die "Wiederbenutzung von Materialien, die in einem Prozess der Wahrheits- und Versöhnungskommission entwickelt wurden und das Ziel einer späteren strafrechtlichen Verfolgung haben sollen"⁷⁹, bezieht.

Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass internationale Gerichte die positiven Eigenschaften von außergerichtlichen Mechanismen immer besser einbeziehen, was Spannungen abbaut und die gegensätzlichen Ziele dieser Institutionen zusammenführt. Beim IGH gehört zur Einbeziehung von opferorientierten Prinzipien z. B.: "das Informieren der Opfer über Entscheidungen, die sie betreffen; die Teilnahme von Opfern bei Verfahren sowie rechtlicher Beistand für die Vertretung vor Gericht; Maßnahmen zum Schutz der Opfer; Unterstützung und Hilfe sowie die Möglichkeit, Schadenersatz zu fordern. Die Einbeziehung von Bestimmungen, die den Kläger und den Richter dazu verpflichten, Opfer über bestimmte Entscheidungen zu informieren, unterstreicht die Wichtigkeit der im Römischen Statut geforderten Transparenz. "Wie diese Maßnahmen nun tatsächlich in der Praxis funktionieren, muss noch bestimmt werden. Zu den größten Herausforderungen zählt die Unsicherheit in Konfliktsituationen und der Schutz von Zeugen in unsicheren Situationen sowie die Beschränkungen eines Entschädigungsplans mit begrenzten Ressourcen, der die vielen Opfer von Massenkriegen und -gewalttaten nicht berücksichtigen kann."

⁷⁸ Varney (2007).

⁷⁹ William A. Schabas and Shane Darcy (eds.), *Truth Commissions and Courts: The Tension Between Criminal Justice and the Search for Truth*, Kluwer Academic Publishers (2004), S. 2.

Fallstudie – Sierra Leone: TRC und Sondergerichtshof

Die Lomé-Friedensvereinbarung, die den Sierra-Leone-Konflikt im Jahre 1999 beendete, beinhaltete eine Bestimmung für eine Wahrheits- und Versöhnungskommission. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine Pläne für strafrechtliche Verfolgungen – die Vereinbarung beinhaltete eine vollständige Amnestie für alle Parteien des Konflikts. Dies wurde rückgängig gemacht, als ein Wiederaufflammen des Konflikts die Regierung dazu veranlasste, die Hilfe der UN anzufordern, um Strafverfolgungen zu bewirken. Daraufhin wurde der Sondergerichtshof für Sierra Leone gegründet, ein Hybridtribunal mit sowohl nationalen als auch internationalen Eigenschaften.

Zwischen den beiden Institutionen gab es keine geplante formale Beziehung, obwohl sie als ergänzend angesehen wurden. In einem Bericht aus dem Jahre 2001 bemerkte der UN-Generalsekretär, dass "diese beiden Institutionen gemeinsam Gesetze einführen, durch die Straffreiheit aufgehoben wird und eine langfristige Versöhnung erzielt werden kann"⁸⁰. Es gab über die Beziehung zwischen den beiden Organen niemals eine formale Vereinbarung, da sie niemals in Konkurrenz zueinander operieren sollten. Doch institutionelle Verzögerungen führten dazu, dass die TRC in den 18 Monaten, in denen sie tätig war, parallel zum Sondergerichtshof agierte. Doch selbst in diesem Zeitraum verlangten die beiden Institutionen kein schriftliches Übereinkommen. Dies führte zu praktischen Problemen während ihrer Tätigkeit, die die Kommission als Folge des Modells einer "dualen Verantwortlichkeit" begründet sah, die zwei voneinander getrennte Institutionen erschuf.⁸¹

Ein Kommissar schreibt, dass die 18 Monate gleichzeitigen Wirkens ohne große Vorfälle vorbeigingen und bis zu den letzten Monaten der Aktivitäten der TRC eine freundliche Zusammenarbeit herrschte. Zu dieser Zeit wurden drei vom Gerichtshof angeklagte Häftlinge aufgefordert, vor der TRC auszusagen, woraufhin der Gerichtshof die Erlaubnis zu vertraulichen Befragungen oder öffentlichen Anhörungen der drei untersagte.⁸²

Zusätzlich zu diesem einen Vorfall gab es Probleme bei der Bekanntmachung der verschiedenen Mandate an die Bevölkerung vor Ort. Viele Menschen glaubten, dass beide Institutionen ein und dieselbe seien und dass alle Zeugenaussagen vor der Wahrheitskommission auch vom Gerichtshof verwendet würden. Diese externen Probleme treten häufig auf, wenn zwei Organe dieser Art gleichzeitig operieren und liegen in den grundsätzlich verschiedenen Ansätzen begründet, mit denen jedes Organ die Straffreiheit behandelt. Einem Mitglied der Kommission zufolge sind Schwierigkeiten zwischen einem Gerichtshof und einer Kommission wahrscheinlich, "da sie [...] viele Zielsetzungen gemein haben: beide suchen nach Wahrheit in einem Konflikt, wenn auch auf verschiedene Art und Weise; beide versuchen Verantwortliche für Verbrechen zu finden; beide arbeiten mit ähnlichen Gesetzesgrundlagen; beide zielen darauf ab, Frieden zu erlangen und zukünftige Konflikte zu vermeiden"⁸³. Diese Überschneidungen und Spannungen werden auch durch die Tatsache erzielt, dass eine große Konkurrenz bei der Beschaffung von Ressourcen, Geldern und Personal besteht, begründet durch die Ähnlichkeit der Arbeit beider Organe.

Schlussfolgerung

Seit der Mitte der 1990er-Jahre fanden erhebliche Änderungen im internationalen Justizsystem statt, die über die Entwicklung neuer Mechanismen zur Erlangung von Gerechtigkeit hinausgehen. Der ehemalige ICTY/ICTR-Richter Goldstone bemerkt, dass zu diesen Änderungen insbesondere die Rückkehr zum "Nürnberg-Modell" speziell gegründeter und temporärer Organe gehört, um konflikt spezifische Verbrechen in Ad-Hoc- und Hybridtribunalen strafrechtlich zu verfolgen. Die zweite Änderung ist die gleichzeitige Internationalisierung und Lokalisierung internationaler Justiz – Internationalisierung in Form der Gründung eines permanenten Gerichtshofs,

⁸⁰ Schabas und Darcy (2004), S. 4.

⁸¹ Zitiert aus Varney (2007).

⁸² Der Fall wurde letztendlich vom Präsidenten der Berufungskammer des Sondergerichtshofs entschieden, der bestimmte, dass die Angeklagten aussagen dürfen, jedoch nicht öffentlich. Dieser Entscheid ist das einzige Rechtsurteil über die Beziehung zwischen Wahrheitskommissionen und Strafverfolgungen und "wird zukünftige Anstrengungen der Übergangsgerechtiz zweifellos beeinflussen, bei denen Wahrheitskommissionen und Gerichtshöfe gleichzeitig agieren". Schabas und Darcy (2004), S.5.

⁸³ Varney (2007).

dem IGH, und Lokalisierung in Form der vermehrten Domestizierung internationaler Justiz durch die Benutzung von Hybridtribunalen und universeller Gerichtsbarkeit, oder wenn Nachfolgeregierungen mit der Strafverfolgung vergangener Verbrechen beginnen.⁸⁴ Die dritte Änderung liegt bei der Zunahme von außergerichtlichen Organen, die Massenverbrechen verhandeln – hierzu gehören Mechanismen wie zum Beispiel Wahrheitskommissionen.⁸⁵

Die Entwicklungen des Justizsystems in Richtung Mehrfachmechanismen, insbesondere durch die Anwendung sowohl von Wahrheitskommission als auch Gerichtsverfahren, ist ein positiver Trend. Massenverbrechen und -konflikte haben grundlegende Auswirkungen auf Gesellschaften und erfordern eine umfassende Reaktion, die die vielseitigen Ziele von Gerechtigkeit erfüllen: eine breite Verantwortlichkeit, Versöhnung, Heilung, Transformation und Abschreckung. Wahrheitskommissionen, die sich auf die Bedürfnisse der Opfer nach Anerkennung und Entschädigung konzentrieren, können zu dieser Versöhnung beitragen – insbesondere auf nationaler Ebene. Gerichtsverfahren, ungeachtet dessen, ob sie national oder international durchgeführt werden, sind wichtig, um diejenigen zu bestrafen, die die meiste Verantwortung tragen. Sie dienen der Verurteilung durch die internationale Gemeinschaft sowie als Abschreckung. Beide sind notwendig, um vergangene Gewalttaten wiedergutmachen und sollten gemeinsam unter Berücksichtigung der Verwaltung ihrer Beziehung zueinander weitergeführt werden, um Synergien zu maximieren und Spannungen zu minimieren.

Literatur und Links zu Hauptquellen

Webseiten

African Transitional Justice Research Network

www.transitionaljustice.org

Centre for the Study of Violence and Reconciliation

www.csvr.org.za

International Center for Transitional Justice

www.ictj.org

Justice in Perspective

www.justiceinperspective.org.za

Transitional Justice Data Base Project (University of Wisconsin-Madison)

<http://sites.google.com/site/transitionaljusticedatabase/>

United States Institute of Peace – Truth Commissions Digital Collection

www.usip.org/library/truth.html

Hauptliteraturquellen

Daan Bronkhorst, Truth and Justice – A Guide to Truth Commissions and Transitional Justice, 2. Auflage, Juni 2006, Amsterdam (abrufbar unter: www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/thema_berechting_introduction).

Howard Varney, "Retribution and Reconciliation: War Crimes Tribunals and Truth Commissions – can they work together?", in: Human Rights Institute of the International Bar Association, 2007.

Kathryn Sikkink und Carrie Booth Walling, The Impact of Human Rights Trials in Latin America, in: Journal of Peace Research, 44(4) (2007): 427-445.

⁸⁴ Goldstone zufolge bedeutet diese letzte Änderung, dass heute internationale Verbrechen häufiger national als international verhandelt werden. Richard J. Goldstone und Adam M. Smith, International Judicial Institutions: The architecture of international justice at home and abroad (Routledge, 2008).

⁸⁵ Goldstone und Smith (2008)

Laurel E. Fletcher und Harvey M. Weinstein, "Violence and Social Repair: Rethinking the Contribution of Justice to Reconciliation", in: Human Rights Quarterly 24 (2002): 573-639.

Louise Mallinder, "Can Amnesties and International Justice be Reconciled?", in: International Center for Transitional Justice 1(2) (2007): 208-230.

Mo Bleeker, Dealing with the Past and Transitional Justice: Creating Conditions for Peace, Human Rights and the Rule of Law, Swiss Confederation / Federal Department of Foreign Affairs Date, 2006.

Naomi Roht-Arriaza und Javier Mariezcurrena (eds.), Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Neil Kritz (ed.), Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, 3 Volumes, Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 1995.

Office of the United Nations High Commission for Human Rights (OHCHR), Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Prosecution Initiatives, New York und Geneva: United Nations, 2006 (abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsen.pdf).

Office of the United Nations High Commission for Human Rights (OHCHR), Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions. New York und Geneva: United Nations, 2006 (abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf).

Priscilla B. Hayner, Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity, New York: Routledge, 2001.

Rama Mani, Beyond Retribution: Seeking Justice in the Shadows of War, Cambridge und Malden, Mass: Polity Press and Blackwell, 2002.

Robert Rothberg and Dennis Thompson (eds.): Truth v. Justice: the Morality of Truth Commissions, Princeton, Princeton University Press, 2000.

The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies, Bericht des Generalsekretärs des Sicherheitsrats, 3. August 2004, UN Doc. S/2004/616.

Tristan Anne Borer, Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies, South Bend (Ind.): University of Notre Dame Press, 2006.

William A. Schabas und Shane Darcy (eds.), Truth Commissions and Courts: The Tension Between Criminal Justice and the Search for Truth, Kluwer Academic Publishers 2004.

Anhang A

Die folgende Liste enthält die Länder, in denen bisher Wahrheitskommissionen gegründet wurden (bis Ende 2008). Da die Definition von Wahrheitskommission umstritten bleibt, ist die Art der Fälle ebenfalls umstritten. Diese Liste dient jedoch als Beispiel für die breite Palette von Ländern, Kontexten und Arten von Kommissionen, die in den letzten 40 Jahren vorgekommen sind.

Quellen: USIP Datenbank der Wahrheitskommissionen; Hayner; Justice in Perspective Webseite (www.justiceinperspective.org.za); Zeitungsartikel und ähnliche Quellen.

1. Argentinien
2. Bangladesch (Fokus auf Korruption, gegründet im Jahr 2008)
3. Bolivien
4. Burundi (der Friedensvertrag sieht eine Kommission und einen Gerichtshof vor – wird noch gegründet)
5. Kanada (derzeit aktiv)
6. Tschad
7. Chile
8. Demokratische Republik Kongo
9. Osttimor
10. Ecuador
11. El Salvador
12. Äthiopien
13. Deutschland
14. Ghana
15. Grenada
16. Guatemala
17. Haiti
18. Indonesien und Osttimor (bilaterale Kommission zur Wahrheit und Freundschaft)
19. Kenia (Gesetz wurde 2008 unterzeichnet)
20. Liberia (derzeit aktiv)
21. Mauritius (derzeit aktiv)
22. Marokko
23. Nepal (Ermittlungskommission zum Auffinden verschwundener Personen war von 1991 bis 1994 aktiv; der letzte Friedensvertrag sieht eine neue Kommissionen mit erweitertem Mandat vor)
24. Nigeria (die Kommission zur Ermittlung von Menschenrechtsverletzungen war eine nationale Wahlkommission. Derzeit ist die Flusskommission aktiv, eine nationale Kommission, die sich mit dem Konflikt am Niger-Delta befasst)
25. Panama
26. Paraguay
27. Peru
28. Philippinen
29. Serbien und Ex-Jugoslawien
30. Sierra Leone
31. Salomoninseln (wird in Kürze gegründet)
32. Südafrika
33. Südkorea
34. Sri Lanka
35. Togo (wird in kürze gegründet)
36. Uganda
37. Uruguay
38. Zimbabwe

Anhang B – Strafverfolgungen in Verbindung mit politischen Übergangsphasen

Wiedergegeben mit der Erlaubnis des Autors aus David Backer "Cross-National Comparative Analysis", in: Hugo van der Merwe, Audrey Chapman und Victoria Baxter, "Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research", Washington DC: USIP Press, 2009.

Land	Art des Gerichtshofs	Angeklagter	Anklagepunkte
Afghanistan	International (Niederlande)	Verschiedene	Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit
	International (USA)	Verschiedene	Kriegsverbrechen, Terrorismus, Verschwörungen
Albanien	National	Führungspersonlichkeiten	Verschiedene
Algerien	National	Miliz-Mitglieder	Massaker, Attentat
	International (Frankreich)	Miliz-Mitglieder	Verschwindenlassen, außergerichtliche Ermordungen
Argentinien	National	Junta-Führer	"Schmutziger Krieg"
	International (Frankreich, Spanien)	Militäroffiziere	Ermordung, Verschwindenlassen
Benin	National	Politische Beamte	Korruption
Bolivien	National	Hochrangige politische Beamte	Verschiedene
Bulgarien	National	Führungspersonlichkeiten	Unterschlagung
Kambodscha	National	Führer der Roten Khmer	Völkermord
	Hybrid (ECCC)	Politische Beamte	Völkermord
Zentralafrikanische Republik	National	Expräsident Bokassa	Politische Massaker
	National	Militäroffiziere	Außergerichtliche Ermordungen
	International (IGH)	Rebellenführer Bemba	Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit
Tschad	International (Senegal)	Expräsident Habré	Folter
Chile	National	Politische Beamte	Ermordung, Verschwindenlassen
	International (Spanien)	Politische Beamte	Ermordung, Verschwindenlassen
Kongo-Brazzaville	National	Mitglieder der Polizei und des Militärs	Verschwindenlassen (frei gesprochen)
Tschechoslowakei	National	Kommunistische Beamte	Verschiedene
DRC	National	Verschiedene	Verschiedene (einige Freisprechungen)

	International (Niederlande)	Leiter des Erschießungskommandos	Folter
	International (IGH)	Rebellenführer	Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit
Ecuador	National	Politische Beamte	Ermordung, Verschwindenlassen
El Salvador	National	Militäroffiziere	Ermordung, Verschwindenlassen
Estland	National	Ehemalige Sowjet-Beamte	Verbrechen gegen die Menschheit
Äthiopien	National	Verschiedene	Verschiedene
Fidschi	National	Beteiligte am Putsch im Jahr 2000	Landesverrat
Deutschland (DDR)	National	Verschiedene	Verschiedene
Griechenland	National	Militärpolizei	Folterer, Landesverrat
Grenada	International (USA)	Führungspersonlichkeiten	Mord
Guatemala	National	Militäroffiziere	Ermordung, Verschwindenlassen
Guinea-Bissau	National	Expräsident Vieira	Waffenhandel (annulliert)
	National	Militärführer	Landesverrat (Freisprechungen)
Haiti	National	Militäroffiziere	Mord
Honduras	National	Armee- und Polizeibeamte	Verschwindenlassen
	International (Spanien)	Militäroffiziere	Verschwindenlassen
Indien	National	Führer, Beamte und Polizisten	Folter, Mord
Indonesien	National	Militäroffiziere	Mord
Irak	National	Verschiedene	Kriegsverbrechen
	International (Niederlande)	Holländischer Geschäftsmann	Kriegsverbrechen, Völkermord
Kenia	National	Richter	Korruption
Lettland	National	Ehemalige Sowjet-Beamte	Völkermord
Liberia	Hybrid (SCSL)	Expräsident Taylor	Verschiedene
	International (Niederlande)	Holländischer Geschäftsmann	Kriegsverbrechen, Waffenhandel (Verurteilung wurde bei der Berufung aufgehoben)
	International (USA)	Taylors Sohn	Folter
Litauen	National	Politische Beamte	Völkermord, Mord, Misshandlung von Häftlingen

Madagaskar	National	Expräsident Ratsiraka	Unterschlagung
	National	Verschiedene	Mord, Folter, Korruption
Mali	National	Verschiedene	Mord, Unterschlagung
Malawi	National	Expräsident Banda und andere hohe Parteibeamte	Außergerichtliche Ermordungen (frei gesprochen)
	National	Expräsident Banda, Staatsminister und Polizeibeamte	Außergerichtliche Ermordungen (frei gesprochen)
Mexiko	National	Mitglieder der Sicherheitskräfte	Ermordung, Verschwindenlassen
Niger	National	Polizei- und Militärbeamte	Mord (annulliert)
Panama	International (USA)	Expräsident Noriega	Drogenhandel
Paraguay	National	Politische Beamte	Ermordung, Verschwindenlassen
Peru	National	Verschiedene	Ermordung, Verschwindenlassen
Philippinen	International (USA)	Expräsident Marcos und Ehefrau	Organisierte Kriminalität (Freisprechungen)
	National	Imelda Marcos	Korruption
Polen	National	Polizeigeneräle	Ermordung des Priesters
Portugal	National	Politische Beamte	Mord
Rumänien	National	Ex-Führer Ceausescu, Politbüro	Misshandlungen während des Aufstandes im Jahr 1989
Ruanda	International (ICTR)	Verschiedene	Völkermord, Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen (einige Freisprechungen)
	National	Verschiedene	Völkermord
	International (Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Schweiz)	Verschiedene	Völkermord, Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen
Sierra Leone	Hybrid (SCSL)	Verschiedene	Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit
Südafrika	National	Ehemaliger Verteidigungsminister Malan und 15 Mitangeklagte	Politische Massaker (frei gesprochen)
	National	Polizeikommandant de Kock	Mord
	National	Polizist Nieuwoudt	Mord
	National	Leiter biologische Kriegsführung Basson	Verschiedene (Anklagepunkte fallen gelassen)
Südkorea	National	Expräsidenten	Landesverrat, Massen-

			mord
Spanien	National	Politische Beamte	Verschiedene
Sri Lanka	National	Mitglieder der Sicherheitskräfte	Verschwindenlassen
Surinam	International (Niederlande)	Expräsident Bouterse	Drogenhandel
	National	Expräsident Bouterse und andere	Mord, Folter
Timor-Leste	Hybrid (Spezielle Ausschüsse)	Milizen	Mord
	International (Indonesien)	Milizkommandant	Verbrechen gegen die Menschheit
Uganda	National	Verschiedene	Verschiedene
Uruguay	National	Politische Top-Beamte	Verschiedene (annulliert)
	National	Politische Beamte	Ermordung, Verschwindenlassen
(Ex-)Jugoslawien	International (ICTY)	Führungspersönlichkeiten und Soldaten	Kriegsverbrechen, Völkermord
	National (Bosnien)	Verschiedene	Völkermord, Kriegsverbrechen
	National (Kroatien)	Verschiedene	Völkermord, Kriegsverbrechen
	National (Serbien)	Verschiedene	Völkermord, Kriegsverbrechen
	International (Dänemark, Deutschland, Schweiz)	Verschiedene	Völkermord, Kriegsverbrechen

Hinweis:

In dieser Liste sind die kürzlich erhobenen Anklagen des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den Präsidenten des Sudan und den vier Führungspersönlichkeiten der "Widerstandsarmee des Herrn" in Uganda sowie die Gutachten des Permanenten Tribunals der Völker nicht inbegriffen. Zusätzliche Informationen über internationale Strafverfolgungen stammen von Trial Watch (www.trial-ch.org).

Kapitel 24

Wirtschaft und Menschenrechte

Christian Scheper, Brigitte Hamm, Diana Burghardt

Einleitung

Seit Beginn der 1990er-Jahre findet neben einer freiwilligen sozialen und ökologischen Verantwortung von Unternehmen, die unter Stichwörtern wie Corporate Social Responsibility (CSR), Corporate Responsibility oder auch Corporate Citizenship diskutiert wird, zunehmend auch die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen Beachtung. So rückten Organisationen wie Amnesty International bereits seit den frühen 1990er-Jahren eine menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft in den Vordergrund. Große Unternehmensskandale dienten als Argument dafür, das Erfordernis einer solchen Verantwortung zu unterstreichen und eine verbindliche Regulierung von global agierenden Unternehmen anzumahnen. Beispiele waren die Chemie-Katastrophe 1984 in Bhopal, die Verstrickung von Shell in die Hinrichtung von Ken Saro Wiwa 1995 in Nigeria oder Vorwürfe gegen den britischen Ölkonzern BP, in die Tötung Tausender Zivilisten durch das kolumbianische Militär verwickelt gewesen zu sein (Gillard et al. 1998). Insgesamt reicht die Bandbreite an Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten von Ermordungen, über Gesundheitsschäden durch verantwortungslose Umweltpraktiken, sexuellem Missbrauch, Folter und die Beeinträchtigung der Rechte Indigener bis hin zur Verweigerung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten.

Neben der Reaktion auf derartige Vergehen wird die Betonung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auch durch eine zunehmend holistische Sicht auf die Menschenrechte begünstigt, wie sie vor allem seit der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 mit einer Betonung der Unteilbarkeit aller Menschenrechte und der Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte vertreten wird. Gerade deren Schutz und Gewährleistung in der globalen Wirtschaft ist wesentlich vom Handeln transnationaler Konzerne (TNK) abhängig.

Um das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ausführlicher zu diskutieren, wird im Folgenden in einem ersten Schritt kurz das bestehende Menschenrechtsregime vorgestellt. Im nachfolgenden Kapitel geht es um Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf staatliche und internationale Regulierung und darum, dass zunehmend private Formen der Steuerung in den Vordergrund rücken. Vor diesem Hintergrund wird schließlich das policy framework des UN-Sonderbeauftragten für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte (Special Representative of the Secretary-General on Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises), John G. Ruggie, das die Debatte aktuell bestimmt, ausführlich dargestellt und kritisch diskutiert.

Schwächen und Herausforderungen des Menschenrechtsregimes

Die normative Grundlage der internationalen Staatengemeinschaft, das Bekenntnis zu Frieden und Menschenrechten, ist in der UN-Charta von 1945 niedergelegt. Darauf aufbauend und ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 konnte sich das heutige Menschenrechtsregime herausbilden. Aus der Erklärung gingen die beiden wichtigsten Menschenrechtsverträge hervor: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Beide wurden 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 in Kraft. Darüber hinausgehend existiert eine Vielzahl internationaler Menschenrechtsverträge. Kern des geltenden Menschenrechtskonzepts ist die Bestimmung des Verhältnisses zwischen der einzelnen Person und dem jeweiligen Staat, mit dem Individuum überwiegend als Träger von Rechten und dem Staat als Träger von Pflichten. Somit betonen Menschenrechte zunächst vor allem den öffentlichen Raum.

Dieses Bekenntnis zu den Menschenrechten stellt einen wichtigen Fortschritt für die Ausgestaltung der internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg dar, weil diese damit explizit eine normative Grundlegung erfahren. Auch für die Menschenrechte ist diese Auffassung von großer Bedeutung, weil zur vorherrschenden Vorstellung der innerstaatlichen Zuständigkeit für die Menschenrechte eine internationale Verantwortung tritt.

Dennoch existiert in der Anlage des Menschenrechtsregimes von Anfang an eine wesentliche Schwäche, die es von anderen internationalen Regimen, beispielsweise im Bereich der Wirtschaft oder auch der Umwelt, unterscheidet. So ist für internationale Verträge das Prinzip der Reziprozität kennzeichnend, wobei die Vertragspartner, also die Beitrittsstaaten, durch die Erfüllung eines Vertrages gegenseitige Vorteile erlangen sollen (Verdross / Simma 1984: 84). Im Unterschied dazu führt die „[...] innerstaatliche Zielrichtung der Menschenrechtsverträge [...] zu einem Mangel an tatsächlicher Gegenseitigkeit bei der Erfüllung dieser Verträge“ (Bauer 1994: 17). Eine wichtige Beschränkung liegt somit darin begründet, dass die Verwirklichung der Menschenrechte als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet wird und dass das internationale Bekenntnis zu den Menschenrechten in Konflikt mit der nationalstaatlichen Souveränität steht, welches ebenfalls zentral, nämlich in Artikel 2.7 der UN-Charta niedergelegt ist. In enger Verbindung mit dieser Auffassung steht die Sicht, dass die nationalstaatliche Zuständigkeit für die Menschenrechte territorial gebunden ist. Diese Auffassung wird, bedingt durch den Globalisierungsprozess, mit der Diskussion extraterritorialer Staatenpflichten zunehmend infrage gestellt.

Hinzu kommen weitere Herausforderungen für das internationale Menschenrechtsregime infolge der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und besonders nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Hierzu zählen vor allem die Veränderungen infolge der wirtschaftlichen Globalisierung. Zunehmende Transnationalisierungsprozesse schwächen staatliche Kompetenzen und Funktionen und Privatisierungstendenzen beeinträchtigen die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat. Aus menschenrechtlicher Perspektive geht es hierbei vor allem um die staatliche Gewährleistungspflicht für politische, aber auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Die verstärkte Übernahme von ursprünglich öffentlichen Aufgaben durch private Akteure, beispielsweise in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Bildung, kann dazu führen, dass zunehmend Menschen von der Bereitstellung dieser Güter ausgeschlossen werden. Solche Veränderungen des staatlichen Steuerungspotenzials verstärken die Diskussion über die Notwendigkeit der Übernahme privater Verantwortung für die Menschenrechte.

Private Akteure und Politische Steuerung: Die Herausbildung neuer Formen der Civil Regulation

So sind in den letzten Jahrzehnten neue Formen der politischen Regulierung jenseits traditioneller staatlicher Gesetzgebung entstanden. Hierzu zählen zum einen klassische Formen der industriellen Selbstregulierung, etwa durch unternehmenseigene Verhaltenskodizes, zum anderen sind aber auch zunehmend Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und externe Consulting- und Auditfirmen in die sozial-ökologische Regulierung der Wirtschaft einbezogen. Vor allem die steigende Zahl an Multistakeholder-Initiativen reflektiert diesen Trend zu neuen Formen privater Selbst- und Co-Regulierung, die auch als civil regulation bezeichnet wird (Vogel 2005; Haufler 2006).

Civil regulation lässt sich als Reaktion sowohl von zivilgesellschaftlicher als auch von unternehmerischer Seite auf den längerfristigen Trend zur globalen wirtschaftlichen Liberalisierung verstehen. So dominierte insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren die Tendenz zur staatlichen Deregulierung, bei der Ideen des globalen Freihandels und der Entgrenzung der Wirtschaft im Vordergrund umfassender Reformbestrebungen vieler nationaler Regierungen sowie auch internationaler Organisationen wie der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) standen. Ebenso waren sie Grundlage des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) bzw. der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO). Während sich Markt und Handel in viel stärkerem Maße als bisher in den transnationalen Raum ausweiteten, führte gleichzeitig die Dominanz neoliberaler Politik zu einer weiteren Loslösung des Marktes vom öffentlichen Einfluss des Staates und damit zur verstärkten Deregulierung der Wirtschaft im globalen Kontext. Während John Ruggie noch in den 1980er-Jahren die Idee des embedded liberalism geprägt hatte, also der Mäßigung liberalisierter Marktkräfte durch die Einbettung in eine soziale Gemeinschaft, so zeigte er sich vor diesem Hintergrund in den 1990er-Jahren skeptisch, ob dieser Kompromiss noch aufrechtzuerhalten sei (Ruggie 1997).

Die negativen sozialen und ökologischen Folgen des beschriebenen Trends wurden im Laufe der 1990er-Jahre zunehmend sichtbar und stießen auf immer lautere öffentliche Kritik. Die gewalttätigen Proteste zum Anlass der WTO-Konferenz in Seattle 1999 waren nicht zuletzt Ausdruck weit verbreiteter Unzufriedenheit und Befürchtungen einer sozial und ökologisch verheerenden Globalisierung.

Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist zunehmend das Bestreben nach einer verantwortlicheren Steuerung der globalen Wirtschaft auf die internationale politische Agenda getreten. Auch existiert heute ein klares Bewusstsein transnationaler Konzerne hinsichtlich bestehender Risiken für die eigene Reputation, hervorgerufen vor allem durch grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Kampagnen oder Konsumentenboykotts (Vogel 2005: 3). Die britische Sektion von Amnesty International richtete beispielsweise bereits 1991 eine eigene Arbeitsgruppe zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ein und entfaltete so politischen Druck. Als Reaktion entwickeln Unternehmen zunehmend ein Eigeninteresse an sozial-ökologischer Regulierung im Kontext marktliberaler Globalisierung. Neben NGOs sind daher vor allem private Konzerne selbst zu einem zentralen Bestandteil sozialer und ökologischer Initiativen geworden (Ruggie 2003; Cutler 2009).

Die Herausbildung von civil regulation ist in diesem Sinne als ein Trend zu verstehen, der einerseits ein Steuerungsvakuum zu füllen sucht, um negative Folgen globaler Märkte zu dämpfen, gleichzeitig aber weitgehend auf Marktmechanismen beruht. Die CSR-Bewegung reflektiert diese Suche nach Vereinbarkeit unternehmenseigener Interessen mit der Vermeidung negativer sozial-ökologischer Folgen. Dabei werden Bedeutung und Konsequenzen der neuen Formen privater Selbst- und Co-Regulierung kontrovers diskutiert.

David Vogel betont sowohl Chancen als auch deutliche Grenzen dieses Trends. So versteht er civil regulation einerseits gerade nicht als eine bloße Herabsetzung ehemals verbindlicher zu nun freiwilliger Steuerung, sondern in erster Linie als historisch bedeutsame Anstrengung, die Unternehmen neuen Formen sozialer Kontrolle zu unterziehen (Vogel 2006: 10). Sie reflektiere das Bemühen, Regulierung auf jene Bereiche auszuweiten, die bisher im Zuge der Globalisierung nationalstaatlicher Kontrolle weitgehend entzogen waren. Vogel sieht dabei den steigenden Einfluss von NGOs als wichtigen Aspekt der Re-Regulierung der globalen Wirtschaft, der transnationale Unternehmen zunehmend unter politischen Druck setze. Andererseits hebt er jedoch auch die Grenzen des Marktes als Mechanismus für verantwortungsvolles Handeln hervor. So sei die Betonung des business case für CSR, also die Vereinbarkeit unternehmerischer Profitziele mit verantwortungsvollem Handeln, zwar wichtig, jedoch sei diese Begründung sehr viel weniger einflussreich als es häufig von CSR-Vertretern propagiert werde. Vielmehr liege im Markt selbst das größte Hindernis für ein stärkeres Wachstum verantwortungsvoller Unternehmenspolitiken (Vogel 2005: 3). Während beispielsweise Markenunternehmen erhebliche Ressourcen in den Aufbau und Erhalt eines „sauberen“ Image investieren, spielen für viele andere Unternehmen derartige Strategien eine weitaus geringere wirtschaftliche Rolle. Ein Beispiel stellen etwa transnationale Kontraktfertiger dar, die – weitgehend unsichtbar für den Konsumenten – Produkte im Auftrag globaler Markenunternehmen fertigen (Lüthje et al. 2002).

Insbesondere dort, wo private Instrumente und Initiativen öffentliche Regulierung ersetzen, wird auch ihre Legitimität bezweifelt (Cutler 2009: 100; Bernstein / Cashore 2007; Wolf 2006). Kritik zielt dabei erstens auf einen mangelnden öffentlichen Einfluss betroffener Bevölkerungsgruppen, zweitens auf fehlende Kontrollierbarkeit, Überwachung und Möglichkeiten der Sanktion (etwa bei Nichteinhaltung freiwilliger Selbstverpflichtungen), und drittens ist prinzipiell der Grad der Wirksamkeit privater Regulierungsformen umstritten (etwa Barrientos / Smith 2007).

Der Schutz der Menschenrechte durch civil regulation steht damit vor großen Herausforderungen. Scharfe Kritiker betonen, dass dem Marktmechanismus generell die strukturelle Autorität und Kapazität fehle, um Rechte für Individuen zu gewährleisten (Lipschutz 2005: 174). Civil regulation könne demnach individuelles Verhalten der beteiligten Akteure innerhalb bestehender Institutionen ändern, nicht jedoch darüber hinaus Veränderungen von Verhalten durch die Einbeziehung internationaler Normen herbeiführen. Bezüglich der Gewährleistung von Rechten sei marktbasierter Regulierung somit nur von begrenzter Effektivität.

Andere sehen hingegen die Chance für schrittweise Veränderung durch eine aktive Einbeziehung von Unternehmen und den Vorteil unbürokratischer Reformprozesse durch private Lösungen. So baut John Ruggie in seinem policy framework gezielt auf die neuen Steuerungsformen, da sie im Vergleich zu internationalen Verhandlungen und völkerrechtlichen Verträgen einen pragmatischen Weg darstellen, die drängenden Probleme in der Praxis des Menschenrechtsschutzes anzugehen und Unternehmen aktiv in diese Bemühungen einzubeziehen.

hen. Letzteres erachtet er als notwendige Bedingung für einen effektiveren Schutz der Menschenrechte in Zeiten der wirtschaftlichen Globalisierung.

Bedeutung der Privatwirtschaft im internationalen Menschenrechtsschutz

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den Menschenrechtsverträgen werden die Staatenpflichten überwiegend auf drei Ebenen bestimmt: den Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten. Der Schutz vor Verstößen gegen die Menschenrechte durch Dritte, also auch durch Unternehmen, zählt zu den Staatenpflichten. Eine privatwirtschaftliche Verantwortung ist zunächst nur generell in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder indirekt im Kontext der Staatenpflichten in Menschenrechtsverträgen verankert. Angesichts der veränderten Bedingungen durch die wirtschaftliche Globalisierung widmen sich aber zunehmend auch die Ausschüsse verschiedener Menschenrechtsverträge der Präzisierung staatlicher Schutzpflichten bei Verstößen gegen Menschenrechte durch Unternehmen. So hat etwa der Ausschuss zur Beseitigung von Rassendiskriminierung in seinen concluding observations gegenüber Kanada und den USA darauf hingewiesen, dass ein Staat angemessene legislative oder administrative Maßnahmen ergreifen soll, um nachteilige Auswirkungen auf die Rechte indigener Völker in anderen Ländern zu verhindern, wenn diese durch im Inland registrierte Unternehmen verursacht werden. Ferner empfahl er, dass solchen Unternehmen eine Rechenschaftspflicht aufzuerlegen sei.

Eine solche Schutzpflicht bezogen auf Unternehmen wird in neueren Menschenrechtsverträgen explizit ausgeführt. Dies ist der Fall im 1979 durch die Generalversammlung verabschiedeten Frauenrechtsabkommen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), der 1989 verabschiedeten Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child) und dem 2006 verabschiedeten Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities).

Die Debatte um die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft war in den Vereinten Nationen schon in 1970er-Jahren virulent. In dieser Zeit standen – im Kontext der Diskussionen um eine neue Weltwirtschaftsordnung – Bestrebungen seitens der Entwicklungsländer zur Regulierung von Unternehmen im Vordergrund. So wurde 1974 die UN Commission on Transnational Corporations mit dem Mandat errichtet, einen internationalen Verhaltenskodex für TNK auszuarbeiten. Das ihr angegliederte UN Centre on Transnational Corporations (UNCTC) legte 1979 einen entsprechenden Entwurf vor. Seit den 1980er-Jahren wurden die Debatten jedoch über die wirtschaftliche Globalisierung durch neoliberale Vorstellungen geprägt. Diese betonten die grundsätzliche Überlegenheit der Selbstregulierungskräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen, die sich vor allem auf die ordnungspolitische Rahmensetzung beschränken sollen. Zunehmend lehnten auch Regierungen aus Entwicklungsländern wegen befürchteter Wettbewerbsnachteile eine verbindliche Regulierung der Unternehmen ab. 1992 lässt sich als ein Wendepunkt im Diskurs über die politische Steuerung der globalen Wirtschaft begreifen. In diesem Jahr veranlasste der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali die Auflösung des UNCTC und setzte dadurch internationalen Bemühungen für eine verbindliche Regulierung globaler Unternehmen zunächst ein Ende. Zudem trat die Privatwirtschaft auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, die ebenfalls 1992 stattfand, erstmals als eigenständiger Akteur auf. Die Privatwirtschaft nutzte diese Konferenz als Forum, um sich öffentlich zu internationalen Normen und zur sozialen und ökologischen Verantwortung für die Ausgestaltung der Globalisierung – auf freiwilliger Basis – zu bekennen. In den Folgejahren gelang es ihr zunehmend, die Debatte in diese Richtung zu lenken.

Zwischen 1995 und 1998 legte der UN-Generalsekretär drei Hintergrundpapiere zur Frage nach der Beziehung zwischen den Menschenrechten und den Aktivitäten von TNK vor (Nowrot 2003: 7). Dabei standen sich auch innerhalb der UN weiterhin zwei unterschiedliche Positionen gegenüber, die der freiwilligen Selbststeuerung einerseits und die der verbindlichen Regulierung andererseits.

Als Instrument der freiwilligen Selbststeuerung ist vor allem der Global Compact der UN zu nennen. Sein Zustandekommen geht wesentlich auf die Einflussnahme privatwirtschaftlicher Akteure zurück. Er ist konzipiert als Pakt zwischen den UN und der Privatwirtschaft, insbesondere TNK. Der Global Compact ist kein Verhaltensko-

dex, sondern ein freiwilliges Lern- und Diskussionsforum. Als Lernforum dient er dem Austausch von Erfahrungen, die sich im Idealfall als best practice verallgemeinern lassen. Sachgespräche (policy dialogues) dienen der Beratung über problematische Situationen, denen sich Unternehmen in bestimmten Branchen und Regionen gegenüber sehen (z. B. business in conflict zones). Der Global Compact ist wegen seines freiwilligen Charakters und seiner, aus Sicht vor allem zivilgesellschaftlicher Organisationen und Gewerkschaften, begrenzten Wirkung umstritten.

Ein Beispiel für Bemühungen auf der Ebene der UN um eine verbindliche Regulierung stellen die 2003 vorgestellten Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights (UN-Normen) dar. Sie sind das Ergebnis eines über drei Jahre (2000-2003) währenden Beratungsprozesses. Bereits 1998 hatte die damalige UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights eine Arbeitsgruppe (Sessional Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations) bestehend aus fünf Experten eingerichtet. Grundlage für diese Normen bilden internationale Dokumente und geltendes Völkerrecht. Sie enthalten Vorschläge für verbindliche Verantwortlichkeiten für Unternehmen bis hin zu Entschädigungen für Menschenrechtsverletzungen, für die Unternehmen verantwortlich sind.

Die Einreichung der UN-Normen bei der damaligen Menschenrechtskommission löste eine heftige Debatte darüber aus, in welcher Weise eine menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft in der globalen Wirtschaft durchzusetzen sei, nämlich auf freiwilliger oder auf verbindlicher Basis, wie dies die Normen nahelegen. Vor allem Wirtschaftsverbände, Unternehmen, aber auch viele Regierungen übten harsche Kritik an den UN-Normen, insbesondere weil Staatenpflichten einfach auf private Wirtschaftsakteure übertragen würden. Bei zivilgesellschaftlichen Akteuren fanden die Normen hingegen große Zustimmung. Die fehlende Bereitschaft der UN-Menschenrechtskommission, sich mit dem Inhalt der UN-Normen zu befassen, zeigt, dass das Projekt politisch gescheitert ist. Dennoch mündete die Vorlage der UN-Normen in einen breiten Beratungsprozess, der zunächst durch das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) organisiert wurde. Als Kompromiss und zur Vermittlung zwischen den konträren Positionen empfahl die Menschenrechtskommission die Ernennung eines Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Business Corporations and other Business Enterprises.

In dieses Amt berief der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2005 den Politikwissenschaftler der Harvard University, John G. Ruggie. Da dieser auch als geistiger Vater des Global Compact gilt, stieß Ruggie zunächst auf große Skepsis (z. B. Martens / Strohscheidt 2008: 3). Trotz dieser anfänglichen Vorbehalte gelang es ihm im Verlauf seiner Arbeit als Sonderbeauftragter jedoch, eine breite Zustimmung für die Ausführung seines Mandats zu erlangen, die Debatte zu kanalisieren und – bedingt durch die Legitimität der UN – institutionell auf eine höhere Ebene zu heben (Strohscheidt 2005: 143).

Die drei Dimensionen von Ruggies policy framework

Zentral für Ruggies Ansatz ist das in seinem Bericht aus dem Jahr 2008 vorgestellte policy framework mit den drei Dimensionen staatliche Schutzpflicht (state duty to protect), Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte (corporate responsibility to respect) und Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung (access to remedies) (United Nations 2008). Dieses policy framework bestimmt heute den Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte.

State duty to protect

Die staatliche Schutzpflicht ist von herausragender Bedeutung und bildet den Mittelpunkt von Ruggies policy framework. Indem Ruggie die zentrale Rolle der Staaten für den Schutz der Menschenrechte hervorhebt, nimmt er Bezug auf das bestehende Menschenrechtsregime und wendet sich sowohl an OECD-Staaten als auch an Entwicklungsländer, um die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge anzumahnen. Der besondere Fokus seiner Ausführungen gilt allerdings den OECD-Ländern und deren staatlichen Schutzpflichten.

Konkret verlangt die staatliche Schutzpflicht vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen von Staaten ein bestimmtes Verhalten (standard of conduct), d. h. sie müssen darauf hinwirken, dass Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen verhindert werden bzw. dass bereits begangene Verstöße aufgeklärt, bestraft und entschädigt werden. Dieser Pflicht können Staaten durch legislative, administrative und rechtliche Verfahren nachkommen. Die staatliche Schutzpflicht hat damit sowohl eine rechtliche als auch eine politische Dimension.

Bei der praktischen Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht gibt es indessen Defizite, die John Ruggie als vertikale und horizontale Inkohärenzen beschreibt (United Nations 2009: Abs. 18). Sie ergeben sich, wenn Staaten internationalen Menschenrechtsabkommen zwar beitreten, aber nicht (vertikal) für die tatsächliche Um- und Durchsetzung der Menschenrechte im nationalen Recht sorgen. Zudem bestehen sie (horizontal), wenn die Strategien verschiedener Ministerien auf nationaler Ebene widersprüchliche Auswirkungen auf den Schutz der Menschenrechte haben. Einen solch fehlenden Zusammenhang zwischen menschenrechtsrelevanten Politikbereichen sieht Ruggie auch auf internationaler Ebene widergespiegelt (United Nations 2009: Abs. 19).

Ruggie spricht mit seiner Anmahnung einer vertikal und horizontal kohärenten Menschenrechtspolitik sowohl Entwicklungsländer als auch OECD-Staaten an. Er stellt dabei verschiedene politische Verfahren vor, durch die vor allem OECD-Staaten die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, die in ihrem Land registriert sind, fördern können. Zum einen kann der Staat wirtschaftliche Anreize für den Schutz der Menschenrechte schaffen. Ein wichtiger Ansatz hierfür liegt in der Förderung von Exporten und Auslandsinvestitionen durch die Vergabe öffentlicher Kredite und Garantien. Durch diese Form der Subventionierung der Außenwirtschaft bieten OECD-Staaten ihren Unternehmen ein hohes Maß an Sicherheit vor wirtschaftlichen und politischen Risiken und nehmen damit direkten oder indirekten Einfluss auf deren Aktivitäten im Ausland. Die systematische Verankerung der Menschenrechte in solchen staatlichen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wäre somit ein wichtiger Schritt zu einer konsequenten Menschenrechtspolitik, den aber Staaten bislang nur unzureichend nutzen (Scheper / Feldt 2010). Zum anderen schlägt Ruggie stärkere Regulierungen vor, beispielsweise Berichtspflichten für Unternehmen.

Hervorgehoben wird in Ruggies Bericht zudem die Ausgestaltung von Investitionsabkommen. Dies sind zwischenstaatliche Verträge, die Unternehmen im Ausland vor unfairerem Verhalten durch den Gaststaat, insbesondere vor unrechtmäßigen Enteignungen, schützen sollen. Sie enthalten daher diesbezüglich Garantien für die Unternehmen und geben zudem meist ein Verfahren zur Streitbeilegung vor. Grundsätzlich trägt dies zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen bei. Gleichzeitig ist das moderne Investitionsschutzregime jedoch problematisch, denn indem die Abkommen ausländische Unternehmen durch so genannte Stabilisierungsklauseln von neuen Gesetzen des Gaststaates teils pauschal ausnehmen, wird die staatliche Regulierungsfreiheit des Gaststaates eingeschränkt. Auch menschenrechtlich wünschenswerte neue Gesetze können so nicht auf die ausländischen Unternehmen angewandt werden.

Aber nicht alle Investitionsabkommen enthalten Klauseln, die ausländische Unternehmen pauschal und über lange Zeiträume hinweg von neuen Gesetzen ausnehmen. Norwegen hat inzwischen ein Musterabkommen entwickelt, das eine bessere Balance zwischen den legitimen Anliegen der Unternehmen und den unverrückbaren Menschenrechten sucht; und diesem Beispiel könnten weitere Staaten folgen. Dies weist auch auf den wichtigen Punkt der internationalen Kooperation hin. Staaten müssen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass gerade auch die Verhandlungsführer aus Entwicklungsländern Alternativen zu den pauschalen Stabilisierungsklauseln alter Gangart kennen und einfordern (United Nations 2009: Abs. 33).

Insgesamt fordert Ruggie eine stärkere internationale Kooperation zum Schutz der Menschenrechte, da in Entwicklungsländern vor allem aufgrund fehlender Strukturen und Ressourcen der staatliche Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen häufig unzureichend ist. Ruggie kritisiert, dass das capacity-building im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bislang nicht hoch genug auf der Agenda internationaler und bilateraler Entwicklungsagenturen stehe (United Nations 2009: Abs. 41). Eine Ausnahme bilde lediglich die Internationale Arbeitsorganisation, ILO (ebd.).

Die Tatsache, dass Ruggie verschiedene politische Verfahren anspricht, durch die der staatliche Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen auch im Ausland gestärkt werden kann, ist ein wichtiger Fortschritt gegenüber den rein innerstaatlich ausgerichteten internationalen Menschenrechtsverträgen. Die Aufnahme dieser Vorschläge in die Arbeit der verschiedenen zuständigen Vertragsausschüsse würde eine Anpassung der Auslegung der bestehenden Menschenrechtsverträge an die Bedingungen der Globalisierung bedeuten. Allerdings geht Ruggie nicht so weit, die oben angesprochenen Aspekte mit extraterritorialer Wirkung (z. B. staatliche Anreize in Form von Exportkrediten, Regulierung von Unternehmen durch Berichtspflichten, Ausgestaltung von Investitionsverträgen usw.) als rechtlich bindenden Teil der staatlichen Schutzpflicht aufzufassen. Die Frage, ob ein Staat völkerrechtlich auch zum extraterritorialen Schutz der Menschenrechte verpflichtet ist, verneint Ruggie zu diesem Zeitpunkt. Er fügt jedoch hinzu, dass eine extraterritoriale Einflussnahme grundsätzlich auch nicht verboten sei und ermutigt die Staaten ausdrücklich, Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen auch im Ausland vermeiden zu helfen. Konkret schreibt er zur Außenwirtschaftsförderung: "There are also strong policy reasons for home States to encourage their companies to respect rights abroad, especially if a State itself is involved in the business venture – whether as owner, investor, insurer, procurer, or simply promoter (...)" (United Nations 2009: Abs. 16).

Andere Stimmen in der Literatur fassen die rechtlich bindende Dimension der staatlichen Schutzpflicht an dieser Stelle als weiter auf (Überblick bei Von Bernstorff 2010: 16-24). Zwar stimmen auch sie zu, dass grundsätzlich jeder Staat verpflichtet ist, innerhalb seines Staatsgebietes bzw. seines Jurisdiktionsbereiches die Menschenrechte vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen und dass eine klare Pflichtentrennung zwischen dem Heimat- und dem Gaststaat eines Unternehmens grundlegend ist. Trotzdem wird argumentiert, dass die staatliche Schutzpflicht dem Kriterium der effektiven Kontrolle bzw. der Einflussnahmemöglichkeit eines Staates über einen Sachverhalt im Ausland folgen müsse. Nach diesem Verständnis hätte der Staat immer in dem Maße extraterritoriale menschenrechtliche Schutzpflichten, wie er faktisch und rechtlich auf den verletzenden Dritten, d. h. hier auf das Unternehmen, einwirken kann.

Auch zwei andere juristische Argumentationsansätze machen es schwerlich nachvollziehbar, warum der Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch staatlich geförderte Unternehmen lediglich als dringende politische Empfehlung und nicht als Teil der staatlichen Schutzpflicht formuliert wurde (Von Bernstorff 2010: 25-28). Zum einen stellt sich die Frage der möglichen völkerrechtswidrigen Beihilfe des Heimatstaates zu Verletzungen der menschenrechtlichen Schutzpflichten des Gaststaates im Sinne des Art. 16 der Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts der UN-Völkerrechtskommission. Dieser lautet:

"A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if:
(a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and
(b) the act would be internationally wrongful if committed by that State."

Zum anderen gebietet es die allgemeine Pflicht zur Kooperation im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes aus Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 55 lit. a-c und Art. 56 UN-Charta bei Menschenrechtsverstößen durch eigene (zumal staatlich geförderte) Unternehmen im Ausland für Abhilfe zu sorgen.

Corporate Responsibility to Respect

Neben der staatlichen Schutzpflicht betont Ruggie eine eigenständige Verantwortung privater Unternehmen für die Respektierung der Menschenrechte. Das Konzept der responsibility to respect knüpft damit an das bereits vielfach existierende Bekenntnis von Unternehmen zu einer gesellschaftlichen Verantwortung im Kontext der Menschenrechte an. Ruggie versteht die zunehmende Anzahl freiwilliger Verhaltenskodizes innerhalb der Privatwirtschaft als Indikator eines wachsenden Verantwortungsbewusstseins. Allerdings betont er, dass die Respektierung der Menschenrechte unabhängig von existierenden freiwilligen Standards geboten sei.

So schreibt er Unternehmen eine Sorgfaltspflicht (due diligence) zu, in deren Rahmen sie nicht nur zur Einhaltung nationaler Gesetze, sondern auch zur eigenständigen Vermeidung menschenrechtlicher Gefahren aufgefordert sind. Drei zentrale Aspekte seien zur Erfüllung dieser Sorgfaltspflicht durch jedes Unternehmen zu berücksichtigen:

- 1. Der Kontext des Landes, in dem das Unternehmen tätig ist und menschenrechtliche Herausforderungen, die damit verbunden sind;
- 2. der Einfluss, den die Unternehmenstätigkeit innerhalb dieses Kontextes hat (z. B. auf Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Gemeinden);
- 3. Geschäftsbeziehungen, die möglicherweise zu Menschenrechtsverletzungen beitragen könnten, also Partnerschaften mit lokalen Unternehmen, Zulieferern, staatlichen Instanzen oder sonstigen Akteuren (United Nations 2008: Abs. 57).

Um dieser Verantwortung nachzukommen, empfiehlt Ruggie vor allem die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (human rights impact assessments, HRIA). Vergleichbare Prüfungen für umweltbezogene Risiken werden bereits teilweise seit den 1960er-Jahren durchgeführt und sind heute Standard bei nahezu allen großen Investitionsprojekten. Sie sind auch entsprechend verankert in internationalen Leitlinien der Weltbank. Zwar werden einige Menschenrechte auch im Rahmen von Umweltprüfungen berücksichtigt, aber eine systematische und umfassende Menschenrechtsprüfung findet bisher nur selten statt. In der Regel fehlt Unternehmen auch das notwendige Know-how bzw. entsprechende Verfahren und Anleitungen zur systematischen Durchführung derartiger Prüfungen. Bis heute gibt es keine allgemein anerkannten Verfahren, allerdings arbeiten unterschiedliche Organisationen seit einigen Jahren verstärkt an ihrer Entwicklung. Zu nennen sind insbesondere das "Human Rights Compliance Assessment" des Danish Institute for Human Rights, der "Guide to Human Rights Impact Assessment and Management" der International Finance Corporation sowie der "Guide for Integration Human Rights into Business Management" der Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR). Verschiedene Ansätze werden derzeit in Zusammenarbeit mit Unternehmen getestet.

Neben einer konkreten menschenrechtlichen Risikoprüfung im Falle einzelner Projekte umfasst die Idee der Sorgfaltspflicht auch die systematische Integration menschenrechtlicher Aspekte in Managementpläne und Instrumente der Unternehmensführung. So versteht Ruggie die Pflicht zur Respektierung als eine strategische Einbeziehung Stakeholder-bezogener Risiken in die Unternehmensführung. Auch hier gibt es bisher kaum Best-practice-Beispiele. Die Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR) hat daher zusammen mit dem OHCHR einen Leitfaden für die Integration der Menschenrechte in Managementpläne entwickelt, die so genannte Menschenrechtsmatrix, die inzwischen durch erste Unternehmen getestet wird.

Ein grundsätzliches Problem für die Privatwirtschaft scheint die mangelnde Erfahrung im Umgang mit Menschenrechten zu sein. Unternehmen sehen die „Übersetzung“ relativ abstrakter Menschenrechte in ihren Alltag häufig als Herausforderung und befürchten zusätzliche Kosten und Bürokratie, die für sie zu globalen Wettbewerbsnachteilen führen könnten. Ruggie sieht daher die dringende Notwendigkeit, Menschenrechte für Unternehmen zu „entmystifizieren“ (United Nations 2009: Abs. 57). Auch hier gibt es Anstrengungen durch BLIHR, die „grundlegende Schritte“ (essential steps) definiert haben, um ein Mindestmaß an Menschenrechten für den Unternehmensalltag zu übersetzen. In 28 Schritten beziehen sie wesentliche Rechte ein und wollen so einen globalen einheitlichen Mindestrahmen für alle Wirtschaftssektoren bieten (BLIHR 2008).

Diese Beispiele deuten an, dass das Gebiet menschenrechtlicher Risikoprüfungen und Managementpläne einem dynamischen Entwicklungsprozess unterliegt. Dabei muss aber betont werden, dass derartige Verfahren bisher nur eine Nische darstellen. Die standardmäßige Einbeziehung der Menschenrechte in die Unternehmensstrategie ist derzeit noch nicht absehbar. Die holistische Perspektive der Menschenrechte scheint für Unternehmen vor dem Hintergrund der Konzentration auf Gewinnoptimierung und Flexibilität nach wie vor eine besondere Herausforderung darzustellen und würde bei vielen ein grundsätzliches Umdenken und eine Neujustierung von Unternehmensphilosophien erfordern. Ruggie betont daher auch, dass die Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte niemals allein stehen, sondern nur in Ergänzung zur Staatenpflicht verstanden werden kann.

Insgesamt stellt die zweite Säule in Ruggies policy framework damit ein Novum für das Menschenrechtsregime dar. Die explizite Definition unternehmerischer Verantwortung für die Menschenrechte wirft neue Fragen und kontroverse Debatten auf. Wenn Ruggie auch betont, dass die responsibility to respect unabhängig von freiwilligen unternehmerischen Verhaltenskodizes existiere, so findet doch faktisch eine enge Verknüpfung des Menschenrechtsregimes mit neuen Formen der civil regulation und der CSR-Bewegung statt. Die Debatte um Wirksamkeit und Legitimität freiwilliger Selbst- und Co-Regulierung wird daher auch im Kontext des Ruggie-frameworks fortgeführt.

Access to Remedies

Die dritte Säule des policy framework, der Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung, ist ein vergleichsweise hartes Instrument der Steuerung durch Beschwerden und Sanktionen. Ruggie greift damit Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteure auf, die Perspektive der Opfer stärker zu berücksichtigen. Dabei dient der Zugang zu Beschwerde- und Sanktionsmechanismen sowohl der Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht als auch der Unternehmensverantwortung: beiden Komponenten wird durch die Etablierung von Mechanismen, durch die bei Verstößen für Abhilfe gesorgt werden kann, erst Nachdruck und Glaubwürdigkeit verliehen.

Die große Bandbreite möglicher Beschwerde- und Sanktionsmechanismen lässt sich grundsätzlich in juristische und nicht-juristische Ansätze unterteilen. Diese schließen einander selten aus, sondern wirken eher ergänzend und einander verstärkend. Teils folgen sie zeitlich aufeinander, teils kann durch die effektive Nutzung nicht-juristischer Wege größeren Problemen vorgebeugt bzw. frühzeitig Abhilfe geschaffen werden, wodurch Gerichtsverfahren überflüssig gemacht werden. Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass die verschiedenen bestehenden rechtlichen und politischen Beschwerde- und Sanktionsmöglichkeiten sich eher zu einem Flickwerk als zu einem Gesamtkonzept zusammenfügen.

Die Sicherstellung des access to remedy bedeutet für Staaten zweierlei. Zum einen müssen sie juristische Wege für individuelle Beschwerden gegen Unternehmen gewährleisten, die in ihrem Territorium ansässig sind bzw. auf ihrem Staatsgebiet gegen Menschenrechte verstoßen haben. Die Fähigkeit staatlicher Organe, Beschwerden anzuhören, ihnen nachzugehen und sie gerichtlich zu verhandeln, muss entsprechend vorhanden sein. Zum zweiten müssen Staaten solchen Hindernissen entgegenwirken, die Klägerinnen und Kläger aus dem Ausland den Zugang zu Rechtsmitteln versperren oder erschweren. Dies ist besonders bei weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen wichtig.

Den skizzierten Pflichten kommen jedoch nicht alle Staaten nach. Ruggie beschreibt viele rechtliche und praktische Hürden, die Opfer von Menschenrechtsverstößen zu überwinden haben, um ihr Recht einzufordern (United Nations 2009: Abs. 94). Teils haben ihre Klagen keine Grundlage im nationalen Recht, teils sind die Gerichte unfähig, komplexe Fälle zu bearbeiten. Auch wirtschaftliche Überlegungen spielen eine große Rolle: die Kosten, um ein Verfahren anzustrengen oder einen Anwalt zu bezahlen sind u. U. erheblich; die Aussicht, bei einer gerichtlichen Niederlage die Prozesskosten tragen zu müssen, wirkt ebenfalls abschreckend. Besonders gravierend wirken sich die genannten Hürden auf gesellschaftlich benachteiligte Gruppen wie Frauen, Kinder und Indigene aus.

Fälle mit einer transnationalen Dimension bergen weitere politische und rechtliche Unwägbarkeiten. Problematisch ist, dass bisher ungeklärt ist, ob und wie Staaten Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverstöße haftbar machen sollten. Ein Ansatz ist es, Gesetze zu erlassen, die Unternehmen zur Berücksichtigung der Menschenrechte auch im Ausland verpflichten. Ein inländischer Mutterkonzern, der eine ausländische Tochtergesellschaft nicht ausreichend reguliert, könnte so aufgrund seines eigenen Handelns (bzw. Unterlassens) für die Menschenrechtsverstöße im Ausland haften. Jedoch begrenzen die komplexen Verflechtungen zwischen den wirtschaftlich zwar verbundenen, juristisch aber u. U. unabhängigen Teilen eines Konzerns den Nutzen dieses Ansatzes. Spätestens dort, wo im Ausland ein neues Unternehmen gegründet wird, ist die Zuweisung juristischer Verantwortung an den Mutterkonzern i. d. R. nicht mehr möglich.

Auf andere Weise geht ein US-amerikanisches Gesetz, der Alien Tort Claims Act, das Problem der extraterritorialen Regulierung von Unternehmen an. Es legt fest, wie ausländische zivilrechtliche Ansprüche gegen Verletzungen des Völkerrechts vor amerikanischen Gerichten verhandelt und eingeklagt werden können. Dabei kann es sich unter bestimmten Bedingungen auch um Völkerrechtsverletzungen nicht-amerikanischer Unternehmen auf nicht-amerikanischem Staatsgebiet handeln. Während das Gesetz aus dem Jahr 1789 zunächst über zwei Jahrhunderte kaum zur Anwendung kam, wird es im Zuge der Globalisierung zunehmend genutzt, um vor allem Unternehmen aus dem Energie- und Rohstoffsektor für Verstöße gegen die Menschenrechte zur Rechenschaft zu ziehen. Auch in anderen Staaten wie Kanada, England und Australien ist seit einigen Jahren ein Trend zu zivilrechtlichen Klagen gegen transnationale Konzerne wegen im Ausland begangener Menschenrechtsverletzungen zu beobachten. Der Trend erfasst insbesondere Rechtsordnungen des Common Law, da diese aufgrund des weiten Entscheidungsspielraums der Gerichte flexibler auf neuartige Entwicklungen reagieren können (Gaedtke 2004: 241).

Neben der Verbesserung des Zugangs zu Rechtsmitteln durch den Staat fordert Ruggie auch die Einrichtung bzw. Ausweitung privater Beschwerdemechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Zentral sei hierbei, dass die Verfahren zuverlässig und effektiv seien (United Nations 2009: Abs. 99). Um diese Voraussetzung zu erfüllen, betont er auf Grundlage von Multistakeholder-Konsultationen zentrale Kriterien für ihre Ausgestaltung: So sollen sie Transparenz und eine ausreichende Unabhängigkeit besitzen, um eine faire Streitbeilegung zu ermöglichen. Vor allem eingegangene Beschwerden und das Ergebnis von Verfahren sollten öffentlich zugänglich sein. Zudem müssen potenziell Betroffene über die Möglichkeiten der Beschwerde ausreichend informiert werden und problemlosen Zugang zu entsprechenden Verfahren haben. Die Schritte der Streitbearbeitung sollen von vornherein klar ersichtlich sein und einem vorgegebenen Zeitrahmen unterliegen. Darüber hinaus müssen für alle Streitparteien notwendige Beratung und Expertise zur Verfügung stehen. Letztlich betont Ruggie auch, dass die Ergebnisse der Verfahren mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sein müssen (United Nations 2008: Abs. 92).

Diese Liste an Anforderungen steht einer bisher häufig mangelhaften und undurchsichtigen Wirklichkeit privater Beschwerdemechanismen bei Menschenrechtsverletzungen gegenüber. Der derzeit wichtigste außergerichtliche Beschwerdeweg wird in den Nationalen Kontaktstellen (NKS) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gesehen, deren geringe Effektivität jedoch bisher häufig bemängelt wird. So sehen Kritiker einige zentrale Schwächen:

- Existierende Interessenkonflikte, da die NKS in der Regel personell den Wirtschaftsministerien oder dem Bereich der Wirtschaftsförderung zugeordnet werden;
- häufig schwieriger Zugang für Opfer von Menschenrechtsverletzungen;
- zu geringe Kapazitäten für Fallbearbeitung;
- fehlende Professionalität bei der Mediation;
- Begrenzung auf Unternehmen und Unternehmensteile, die ihren Ursprung in OECD-Staaten haben bzw. in jenen Nicht-OECD-Staaten, die sich zu den Leitsätzen bekennen (adhering states); Aktivitäten von Unternehmen, die ihren Ursprung in einem Nichtteilnehmerstaat (z. B. China, Malaysia, Russland, Indien) haben, werden nicht erfasst (Corporate Social Responsibility Initiative / Oxfam America 2008).

Hinzu kommt die Beschränkung des Instruments auf Investitionen. NKS erachten viele Beschwerden als außerhalb des Anwendungsbereiches der OECD-Leitsätze, weil kein "Investment Nexus" vorliegt – entweder weil das betroffene multinationale Unternehmen als Käufer und nicht als Kapitaleigner des Zulieferers auftritt oder weil es als Kreditanstalt zwar ausländische Investitionen ermöglicht, selbst aber nicht als Investor auftritt (United Nations 2010: Abs. 99). Dies zeigt die Verbindung zwischen den OECD-Leitsätzen und der OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, doch wie von John Ruggie angemerkt, beschränkt dieser Ansatz für weite Teile der Wertschöpfungskette erheblich den Nutzen der NKS als Beschwerdemechanismus (ebd.).

Vor allem die niederländische und die britische NKS haben wesentliche Kritikpunkte aufgegriffen und Reformen angestoßen. So ist die niederländische Kontaktstelle heute relativ unabhängig von der Regierung und bezieht unterschiedliche Stakeholder gleichberechtigt in das gesamte Verfahren ein. Auch erlaubt ihre finanzielle Ausstattung eine umfassendere Fallbearbeitung. Die britische NKS wurde ebenfalls umfassend reformiert und beschäftigt heute z. B. auch professionelle Mediatorinnen und Mediatoren (Corporate Social Responsibility Initiative / Oxfam America 2008).

Ruggie hat sich zum Ziel gesetzt, bestehende Beschwerdeverfahren zu prüfen und nach Möglichkeiten der Verbesserung zu suchen, aber auch neue Mechanismen zu testen (Ruggie 2009: 4). So begleitet er derzeit unterschiedliche Pilotprojekte transnationaler Konzerne, die eigene Verfahren zur Streitbeilegung entwickeln, wie etwa die britische Einzelhandelskette Tesco in Südafrika oder der Elektronikkonzern Hewlett-Packard in zwei chinesischen Zulieferbetrieben. In den Pilotprojekten sollen privatwirtschaftliche Beschwerdemechanismen überprüft werden bzw. auf Grundlage von Konsultationen mit beteiligten Stakeholdern die Ansprüche und Erwartungen an effektive Verfahren geklärt und testweise in die Praxis umgesetzt werden (Corporate Social Responsibility Initiative 2010).

Zudem wird auf Ruggies Initiative eine globale internetbasierte Austauschplattform (Business and Society Exploring Solutions, BASESwiki⁸⁶) aufgebaut, auf der bereits verfügbare juristische und nicht-juristische Verfahren der Streitbeilegung gesammelt werden. Die Seite erlaubt auch den Austausch und die Diskussion bestehender oder möglicher neuer Verfahren der Streitbeilegung.

Insgesamt ist damit der Bereich privater Beschwerdemechanismen bisher eher in einer Entwicklungsphase und es bleibt offen, ob daraus effektive, breitenwirksame Verfahren zur Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen entstehen werden. Für die erfolgreiche Umsetzung des policy framework scheinen diese allerdings von essentieller Bedeutung, da sowohl die staatliche Schutzpflicht als auch die unternehmerische Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte ohne effektive Beschwerdeverfahren stets Gefahr laufen, zahnlose Lippenbekenntnisse zu bleiben.

Bilanz für den Menschenrechtsschutz

Die Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte nimmt Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung in den Menschenrechtsdiskurs auf und bietet so die Chance, das Menschenrechtsregime, das z. T. auf internationalen Verträgen aus den 1960er-Jahren basiert, an neue Bedingungen anzupassen. Dem Sonderbeauftragten John Ruggie ist es dabei gelungen, mit den drei Säulen seines policy frameworks – der staatlichen Schutzpflicht, der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte und dem Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung – einen wichtigen Bezugspunkt für die Diskussion zu schaffen und so zu einer Strukturierung der Debatte beizutragen.

Ruggies Entscheidung war es, kein international verbindliches Instrument für die Regulierung der globalen Wirtschaft anzustreben, da dies möglicherweise zu langwierigen Verhandlungsprozessen über einen Vertrag mit einem nur kleinsten gemeinsamen Nenner geführt hätte. Ob sich Ruggies alternativer Ansatz des „prinzi-

⁸⁶ www.baseswiki.org

principle-treuen Pragmatismus“ (principled pragmatism) und seine Art der Einbindung der Privatwirtschaft langfristig bewähren werden, ist allerdings offen.

Zwar könnte die Tatsache, dass die Privatwirtschaft zunehmend als eigenständiger Akteur im Menschenrechtsdiskurs auftritt, einerseits zur besseren Durchsetzung menschenrechtlicher Standards in der Wirtschaft beitragen (die regelmäßige Anwendung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zur Umsetzung der von Ruggie geforderten Sorgfaltspflicht bietet die Chance einer breiten Durchsetzung menschenrechtlicher Normen in der Privatwirtschaft), andererseits müssen solche Verfahren aber erst noch breite Anerkennung finden, und es besteht auch die Gefahr, dass ohne eine ausreichende Kontrolle ein solches Instrument lediglich zur positiven Selbstdarstellung genutzt wird.

Zudem muss es als kritisch gesehen werden, wenn Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung als reinen business case begreifen. Verantwortung wird so zum Bestandteil der Kostenkalkulation. Dies kann zwar für Unternehmen ein wichtiges Motiv sein, eine menschenrechtliche Verantwortung zu akzeptieren, doch für sich genommen vernachlässigt der business case eine ethische oder moralische Begründung, wodurch Verantwortung auch einen normativ verpflichtenden Charakter erlangen würde und nicht nur freiwillig wäre. Zudem stellt sich die Frage, ob wirtschaftliches Kalkül ausreichend ist, um Unternehmen zu einer umfassenden Verantwortung auch dort zu bewegen, wo keine öffentliche Aufmerksamkeit besteht, etwa in den unteren Gliedern der Zulieferkette.

Bestimmte Formulierungen in Ruggies Ausführungen zur staatlichen Schutzpflicht sind ebenfalls nicht unproblematisch. Sie bergen die Gefahr, den verpflichtenden, legalen Charakter der Menschenrechte zu schwächen und es Staaten somit zu ermöglichen, ihre menschenrechtlichen Pflichten als politische Optionen zu verstehen. Wie oben dargestellt, stoßen insbesondere Ruggies Ausführungen zur extraterritorialen Regulierung von Unternehmen – die seiner Ansicht nach völkerrechtlich nicht verpflichtend, sondern lediglich politisch wünschenswert ist – in der Debatte auf Widerspruch. Unabhängig davon, wer die aktuelle Rechtslage korrekt wiedergibt, stellt sich dabei die Frage, ob die Überwindung der territorialen Beschränkung der staatlichen Schutzpflicht nicht ein wichtiger Schritt wäre, um das Menschenrechtsregime an die Herausforderungen der Globalisierung besser anzupassen.

Insgesamt weist die Debatte auf die weiterhin wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und Gewerkschaften hin. Diese Akteure gelten mit ihrem Lobbying und ihren Kampagnen als Wächter und Garanten dafür, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen ihren Bekenntnissen und Verpflichtungen nachkommen. Zivilgesellschaftliche Akteure befinden sich jedoch zunehmend im Spagat zwischen Konfrontation und Kooperation. Einerseits können sie durch eine engere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft konstruktiv und effektiv auf deren Praktiken Einfluss nehmen. Andererseits ist es wichtig, dass diese Zusammenarbeit die kritische Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft nicht einschränkt. Gerade aufgrund der zunehmenden Verknüpfung von Menschenrechten mit wirtschaftlichen Interessen darf die Zivilgesellschaft nicht auf ihre Monitoring-Funktion verzichten.

Tabelle 1: Chancen und Risiken einer stärkeren Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte Quelle: Hamm et al. 2010: 218.

Trend	Chance	Risiko
Privatwirtschaftliche Akteure übernehmen zunehmend öffentliche Aufgaben mit Auswirkungen auf den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten	Fehlende institutionelle Kapazitäten und/oder politischer Wille zum effektiven Menschenrechtsschutz können durch privatwirtschaftliche Akteure (teilweise) ausgeglichen werden; effektive Bereitstellung öffentlicher Güter durch Wettbewerb	Staatliche Gewährleistungspflicht für die Menschenrechte wird beeinträchtigt; Handlungsfähigkeit des Staates ist zunehmend eingeschränkt; mögliche Exklusion armer Bevölkerungsteile von der Bereitstellung öffentlicher Güter, etwa durch generelles Marktversagen
Privatwirtschaft tritt zunehmend als eigenständiger Akteur im Menschenrechtsdiskurs auf	Durchsetzung und Entwicklung von Normen, z. B. menschenrechtlicher Mindeststandards, innerhalb der Privatwirtschaft	Zunehmender Einfluss marktwirtschaftlicher Akteure auf Norminhalte; möglicherweise Anpassung menschenrechtlicher Normen an marktwirtschaftliche Strukturen und Prämissen
Zunehmende öffentliche Vermarktung von Normen durch private Unternehmen	Normeinhaltung durch marktwirtschaftliche Anreize (z. B. sozial verantwortliches Investieren); Etablierung von Human Rights Impact Assessments als Teil strategischer Unternehmensführung; Verknüpfung von Profitinteressen mit gesellschaftlich wünschenswerten Effekten; Entwicklung von Normen über gesetzliche Mindeststandards hinaus	Lippenbekenntnisse und »Reinwaschen« von Unternehmensaktivitäten; mangelnde Überprüfbarkeit; Abhängigkeit des Menschenrechtsschutzes von wirtschaftlichen Trends
Veränderte Rolle der Zivilgesellschaft im Verhältnis zur Privatwirtschaft	Effektive Einflussnahme der Zivilgesellschaft auf die Privatwirtschaft durch konstruktive Zusammenarbeit; damit breite Akzeptanz und Durchsetzung gesellschaftlich verankerter Normen	Einschränkung der kritischen Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft; Machtverschiebung zu Gunsten privatwirtschaftlicher Akteure
Stärkere Betonung extraterritorialer Staatenpflichten für den Schutz vor Verstößen gegen die Menschenrechte durch Dritte	Stärkung des staatlichen Menschenrechtsschutzes in Zeiten global agierender Konzerne; erhöhte Kohärenz von Menschenrechts- und Außen(wirtschafts)politik	Nicht zu bewältigende Ausweitung staatlicher Schutzpflichten; zu starke staatliche Regulierung aus Sicht der Privatwirtschaft
Zunehmende institutionelle Verankerung unternehmerischer Verantwortung auf globaler Ebene	Herausbildung und Institutionalisierung weltweiter Mindeststandards zum Menschenrechtsschutz durch die Privatwirtschaft; effektiver Schutz sowie Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für die Opfer; institutionelle Anpassung des Menschenrechtsregimes an komplexe Bedingungen der Globalisierung	„Kleinsten gemeinsamer Nenner“ des Menschenrechtsschutzes; Vermeidung rechtlich bindender Mindeststandards; zunehmende Kluft zwischen Normanspruch und Wirklichkeit

Literatur

Barrientos, Stephanie / Smith, Sally (2007): Do Workers Benefit from Ethical Trade? Assessing codes of labour practice in global production systems, in: Third World Quarterly, Vol. 28, No. 4, S. 713-729.

Bauer, Monika (1994): Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München, Diss 94/2112.

Bernstein, Steven / Cashore, Benjamin (2007): Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework, in: Regulation & Governance, Vol. 1, Nr. 4, S. 347-371.

BLIHR (2008): Essential Steps for Business to Respect Human Rights.

URL: www.integrating-humanrights.org/data/fe/file/ES%20final%20for%20web.pdf (26.04.2010).

Corporate Social Responsibility Initiative (2010): Research Programs Governance & Accountability. Access to Remedy: Company Grievance Mechanisms Pilot.

URL: www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/ga/company_grievance.html (20.04.2010).

Corporate Social Responsibility Initiative / Oxfam America (2008): Access to remedies for corporate human rights impacts: Improving non-judicial mechanisms.

URL: <http://198.170.85.29/Non-judicial-mechanisms-consultation-report-2008.doc> (20.04.2010).

Cutler, A. Claire (2009): Constituting Capitalism: Corporations, Law, and Private Transnational Governance, in: St. Antony's International Review, Vol. 5, Nr. 1, S. 99-115.

Gaedtke, Jens-Christian (2004): Der US-amerikanische Alien Tort Claims Act und der Fall Doe v. Unocal: Auf dem Weg zu einer Haftung transnationaler Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen?, in: Archiv des Völkerrechts Vol. 42, S. 241-260.

Gillard, Michael / Gomez, Ignacio / Jones, Melissa (1998): BP Hands ›Tarred in Pipeline Dirty War‹, in: The Guardian, 17. Oktober 1998. URL: www.guardian.co.uk/world/1998/oct/17/1.

Hamm, Brigitte / Scheper, Christian / Weber, Antje (2010): Privatwirtschaft und Menschenrechte – Wachsende Verantwortung, in: Debiel, Tobias / Messner, Dirk / Nuscheler, Franz / Roth, Michèle / Ulbert, Cornelia (Hrsg.): Globale Trends 2010, Frankfurt am Main: Fischer, S. 201-221.

Haufler, Virginia (2006): Global Governance and the Private Sector, in: May, Christopher (Hrsg.): Global Corporate Power, London: Lynne Rienner Publishers, S. 85-103.

Lipschutz, Ronnie D. (2005): Globalization, Governmentality and Global Politics. Regulation for the rest of us?, London/New York: Routledge.

Lüthje, Boy / Schumm, Wilhelm / Sproll, Martina (2002): Contract Manufacturing: Transnationale Produktion und Industriearbeit in der IT-Branche, Frankfurt am Main: Campus.

Martens, Jens / Strohscheidt, Elisabeth (2008): Problematic Pragmatism: The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives, Misereor & Global Policy Forum, URL: www.wdev.eu/downloads/martensstrohscheidt.pdf (26.04.2010).

Nowrot, Karsten (2003): Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact?, in: Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 21, URL: www.telc.uni-halle.de/Heft21.pdf (26.04.2010).

Ruggie, John G. (1997): Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?, MPIfG Working Paper 1997/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Ruggie, John G. (2003): Taking Embedded Liberalism Global: the Corporate Connection, in: Held, David / Koenig-Archibugi, Mathias (Hrsg.): Taming Globalization. Frontiers of Governance, Cambridge: Polity Press, S. 93-129.

Ruggie, John G. (2009): Presentation of Report to United Nations Human Rights Council, Genf, 2. Juni 2009, URL: www.reports-and-materials.org/Ruggie-statement-to-UN-Human-Rights-Council-2-Jun-2009.pdf (26.04.2010).

Scheper, Christian / Feldt, Heidi (2010): Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 04/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Strohscheidt, Elisabeth (2005): UN-Normen zur Unternehmensverantwortung, in: Zeitschrift Vereinte Nationen (ZVN) 4/2005, S. 138-144.

United Nations (2008): Promotion of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the right to development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (A/HRC/8/5), New York: United Nations.

United Nations (2009): Promotion of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the right to development. Business and human rights: Towards operationalizing the »protect, respect and remedy« framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/11/13), New York: United Nations.

United Nations (2010): Promotion of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the right to development. Business and human rights: Further steps toward the operationalization of the "protect, respect and remedy" framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/14/27), New York: United Nations.

Verdross, Alfred / Simma, Bruno (1984): Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Vogel, David (2005): The Market for Virtue: the potential and limits of corporate social responsibility, Washington, D.C.: Brookings.

Vogel, David (2006): The Private Regulation of Global Corporate Conduct, in: Working Paper Series, Nr. 34, Berkley. URL: <http://escholarship.org/uc/item/8g66g3hf> (24.04.2010).

Von Bernstorff, Jochen (2010): Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Wolf, Klaus Dieter (2006): Private actors and the legitimacy of governance beyond the state: conceptual outlines and empirical explorations, in: Benz, Arthur / Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Governance and

Democracy. Comparing national, European and international experiences, Oxon/New York: Routledge, S. 200-227.

Autoren und Autorinnen

Diana Burghardt

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Leuchtturmprojekt des BMZ "Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung" am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen.

Brigitte Hamm

Dr. sc. pol., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) und Leiterin des Leuchtturmprojekts des BMZ "Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung".

Stefan Herbst

Dipl. Theol., Berater für Menschenrechte, Entwicklungspolitik und Organisationsmanagement. Langjährige Erfahrung in der internationalen Menschenrechtsarbeit, Schwerpunkt Menschenrechtsentwicklung im internationalen Völkerrecht, Beobachter bei der Menschenrechtskommission bzw. beim Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, ehem. Sprecher der Koalition gegen Strafflosigkeit, Mitbegründer des Nürnberger Menschenrechtszentrums, 1997-2006 Menschenrechtsreferent der Missionszentrale der Franziskaner, zahlreiche Veröffentlichungen.

Dr. Michael Krennerich

Geboren 1965, studierte und promovierte in Heidelberg in den Fächern Politikwissenschaft, Philosophie und öffentliches Recht. Er arbeitet am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg und ist Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ), Mitherausgeber der Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr) und Sprecher der AG Entwicklung und Wirtschaft im Forum Menschenrechte.

Prof. Philip Leach

Rechtsanwalt und Professor für Menschenrechte; Direktor des Forschungsinstituts für Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit an der London Metropolitan University; Geschäftsführer des „European Human Rights Advocacy Centre“ (EHRAC), welches u. a. russische und georgische NGOs in Rechtsstreitigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte berät und unterstützt. Im April 2009 wurde Philip Leach als Experte in das britische Beratungsgremium zu Todesfällen im Strafvollzug berufen. Mitglied des Redaktionsausschusses des „European Human Rights Law Review“ sowie Mitglied des rechtlichen Beratungsausschusses des „European Roma Rights Center“ (Budapest). Frühere Tätigkeiten und Positionen (Auswahl): Geschäftsführer der Organisation „Liberty“ sowie des Menschenrechtsprojekts zur Kurdenfrage; Trainer für Menschenrechtsfragen u. a. für den Europarat, die OSZE, britische Ministerien, British Council und diverse NGOs. Autor von "Taking a case to the European Court of Human Rights", 2. Auflage, Oxford University Press, 2005.

Dr. Jochen Motte

Dr. Jochen Motte, geboren 1962; Studium der Theologie in Wuppertal, Tübingen und Bern; 1992 Promotion zum Dr. theol. im Fach systematische Theologie, seit 1992 / 1993 Mitarbeiter der Vereinten Evangelischen Mission (VEM). Jochen Motte leitet die Abteilung für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung bei der VEM, einer Gemeinschaft von Kirchen in drei Erdteilen mit Sitz in Wuppertal. Einen besonderen Schwerpunkt innerhalb der Programme der VEM bildet die Menschenrechtsarbeit. Jochen Motte ist Mitglied des Koordinationskreises des FORUM MENSCHENRECHTE; im Forum koordiniert er die Arbeitsgruppe zum Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.

Dr. Theodor Rathgeber

Politologe, Dr. rer. pol., freiberuflich als wissenschaftlicher Autor sowie Gutachter für die Bereiche Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit tätig. Lehrbeauftragter an der Universität Kassel (Fachbereich 05 / Sozialwissenschaften), seit 2003 Beobachter des FORUM MENSCHENRECHTE für die UN-Menschenrechtskommission und den UN-Menschenrechtsrat.

Christian Scheper

ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Leuchtturmprojekt des BMZ "Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung" am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen.

Dr. Gabriela M. Sierck

Geboren 1956, studierte Rechtswissenschaften und Romanische Philologie in Münster. Sie leitete von 1986 bis 1993 das Menschenrechtsreferat der Deutschen Kommission Justitia et Pax und ist seit 1993 Beamtin des Deutschen Bundestages. Zudem ist sie Mitglied des Vorstandes der ACAT (Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter).

Nahla Valji

Nahla Valji ist Leiterin des Transitional-Justice-Programms beim Centre for the Study of Violence and Reconciliation in Kapstadt/Südafrika. In dieser Funktion koordiniert sie u. a. das afrikanische Forschungsnetzwerk zum Thema Transitional Justice. Schwerpunkt der Arbeit des Netzwerkes ist der Aufbau von Advocacy-Kapazitäten im länderspezifischen Kontext sowie die Förderung des Dialogs zwischen Wissenschaftlern und Menschenrechtsaktivisten im Hinblick auf die Umsetzung von Transitional-Justice-Konzepten. Frau Valji ist Herausgeberin des International Journal of Transitional Justice. Vor ihrer jetzigen Tätigkeit arbeitete sie als wissenschaftliche Referentin für Gender am Centre for Human Rights an der University of Pretoria. Ihre Ausbildung umfasste einen BA der University of British Columbia sowie MA International Relations/Joint Diploma Forced Migration Studies der York University, Toronto.

Herausgeberin

Britta Utz, Dipl.-Pol., seit Juni 2009 Referentin für Menschenrechte bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Zuvor arbeitete sie im Büro der FES in Istanbul/Türkei (2007-2009). In den Jahren 2006-2007 absolvierte sie das Postgraduierten-Programm für die Entwicklungszusammenarbeit am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28
10785 Berlin
Tel.: 0049 (0) 30 / 26 935-7429
Fax: 0049 (0) 30 / 26 935-9246
E-Mail: Britta.Utz@fes.de
Website: www.fes.de/GPol