



# Handbuch der Menschenrechtsarbeit

Edition 2014 / 2015

Felix Kirchmeier und Michael Krennerich (Hrsg.)

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**



**FORUM  
MENSCHENRECHTE**



## Impressum

### Herausgeber

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](http://www.fes.de/GPol)

### Redaktion

Felix Kirchmeier und Michael Krennerich

### Lektorat

Gunnar Hinck

### Titelbild

Paul Manship: Celestial Sphere Woodrow Wilson Memorial, Palais des Nations Genf  
<http://www.unmultimedia.org/s/photo/detail/314/0031425.html>

ISBN: 978-3-95861-073-6

Das Handbuch der Menschenrechtsarbeit auch im Internet unter:  
<http://handbuchmensenrechte.fes.de>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder des Forum Menschenrechte.

## Inhaltsverzeichnis

00. Vorwort	5
<i>(von Felix Kirchmeier und Michael Krennerich)</i>	
<b>Menschenrechte - ein Einstieg</b>	
01. Menschenrechte - ein allgemeiner Einstieg	7
<i>(von Michael Krennerich)</i>	
02. Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des Menschenrechts- schutzes seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 in zivilgesellschaft- licher Perspektive	29
<i>(von Jochen Motte)</i>	
<b>FORUM MENSCHENRECHTE - Netzwerk deutscher Menschenrechts- organisationen</b>	
03. Ziele und Arbeitsweise des FORUM MENSCHENRECHTE	41
04. Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE	45
05. Arbeitsgruppen des FORUM MENSCHENRECHTE	107
<b>Menschenrechtsarbeit in Deutschland</b>	
06. Das Deutsche Institut für Menschenrechte	121
07. Die Monitoring Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention	124
08. Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag	126
<i>(von Gabriela M. Sierck)</i>	
09. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Auswärtigen Amtes	132
10. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	136
11. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz	143

- |   |     |
|---|-----|
| 12. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums des Innern                               | 149 |
| 13. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales                  | 155 |
| 14. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend | 160 |

## Menschenrechtsarbeit in Europa

- |  |     |
|--|-----|
| 15. Menschenrechtspolitik der Europäischen Union<br><i>(von Gabriela M. Sierck)</i>                                      | 167 |
| 16. Menschenrechtsarbeit des Europarates<br><i>(von Michael Krennerich)</i>  | 184 |
| 17. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte<br><i>(von Philip Leach)</i>   | 203 |
| 18. Menschenrechtsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa<br><i>(von Michael Krennerich)</i> | 217 |

## Internationaler Menschenrechtsschutz

- |   |     |
|---|-----|
| 19. Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf<br><i>(von Theodor Rathgeber)</i>                 | 227 |
| 20. Beschwerdeverfahren bei den Vereinten Nationen<br><i>(von Theodor Rathgeber)</i>                      | 258 |
| 21. Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen<br><i>(von Beate Rudolf)</i>                         | 269 |
| 22. Internationaler Strafgerichtshof<br><i>(von Stefan Herbst)</i>  | 281 |
| 23. Gerichtsverfahren und Wahrheitskommissionen<br><i>(von Nahla Valji mit Tabellen von Rainer Huhle)</i> | 295 |
| 24. Wirtschaft und Menschenrechte<br><i>(von Brigitte Hamm und Christian Scheper)</i>                     | 326 |

## Außeuropäischer regionaler Menschenrechtsschutz

- |   |     |
|---|-----|
| 25. Das Interamerikanische Menschenrechtssystem<br><i>(von Michael Krennerich)</i>            | 352 |
| 26. Das afrikanische Menschenrechtssystem<br><i>(von Iris Breutz)</i>                         | 373 |
| 27. Menschenrechte im Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN)<br><i>(von Natalia Figge)</i> | 398 |

## Vorwort – zur Edition 2014/2015

1996, drei Jahre nach der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte, erschien die erste Auflage des Handbuches der Menschenrechtsarbeit, seinerzeit herausgegeben von Pia Bungarten und Ute Koczy. Nachdem das Handbuch mit verschiedenen Herausgeber\_innen immer wieder aktualisiert und ergänzt wurde, liegt nunmehr die siebte Auflage vor. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass sich in den vergangenen 20 Jahren viel getan hat.

Ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 und den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, beide von 1966 und seit 1976 in Kraft, wurden etliche weitere internationale Menschenrechtsabkommen verabschiedet. Gleichzeitig hat der Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen mit Konzepten wie „Delivering as One“ und „Human Rights up Front“ generell an Gewicht gewonnen. Allerdings sieht er sich auch mit vielen neuen Herausforderungen konfrontiert. Einen großen Einschnitt bedeutete hierbei die Ablösung der UN-Menschenrechtskommission durch den UN-Menschenrechtsrat im Jahre 2006. Auch die regionalen Menschenrechtsschutzsysteme entwickelten sich erheblich weiter.

In Deutschland wurde die staatliche Menschenrechtspolitik seit den 1990er Jahren zusehends institutionalisiert und weltweit sind nationale Menschenrechtsinstitutionen, wie hierzulande das 2001 gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte, zu wichtigen Akteuren des Menschenrechtsschutzes aufgestiegen. Zugleich besteht in Deutschland – wie kaum in einem anderen Land – mit dem 1994 entstandenen FORUM MENSCHENRECHTE eine gut vernetzte zivilgesellschaftliche Menschenrechtsszene. Im FORUM MENSCHENRECHTE sind gegenwärtig 53 Mitgliedsorganisationen aktiv.

Das Handbuch der Menschenrechtsarbeit möchte den Leser\_innen eine praktische Orientierung und einen Überblick über die Vielzahl der Institutionen und Organisationen des Menschenrechtsschutzes geben. Wie arbeitet das FORUM MENSCHENRECHTE und welche Organisationen sind in dem Netzwerk aktiv? Was sind die Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, und wer ist im Bundestag und in der Regierung für Menschenrechte zuständig? Wie stellt sich die Menschenrechtsarbeit in Europa dar – und wie innerhalb der Vereinten Nationen? Und wie steht es eigentlich um den außereuropäischen regionalen Menschenrechtsschutz? Diese und viele weitere Fragen werden in dem Handbuch einführend geklärt.

Eine Reihe namhafter Autor\_innen konnten wir für die Aktualisierung oder Neuerstellung der Beiträge im Handbuch gewinnen. Bei Artikeln ohne ausgewiesene Autorenschaft handelt es sich um Selbstdarstellungen der jeweiligen Institutionen und Organisationen.

Allen Mitwirkenden sei herzlich gedankt. Besonderer Dank gilt Katrien Klüver (FES) und Beate Ziegler (FORUM MENSCHENRECHTE), welche die Herausgeberarbeit tatkräftig unterstützt haben. Unseren Leser\_innen wünschen wir eine hilfreiche Lektüre.

*Felix Kirchmeier und Michael Krennerich*

# 1. Menschenrechte – ein allgemeiner Einstieg

von Michael Krennerich

## Menschenrechte – Merkmale, Rechtsgrundlage, Dimensionen

### *Merkmale der Menschenrechte*

Menschenrechte sind besondere, grundlegende Rechte, die in ihrer Gesamtheit darauf abzielen, die Würde des einzelnen Menschen zu schützen und einem jedem Menschen ein freies, selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft mit anderen zu ermöglichen. Ohne Vorbedingungen stehen sie jedem Menschen aufgrund seines „Menschseins“ zu und sind ihm als unveräußerliche Rechte eigen.

Die Menschenrechte sind mit dem Anspruch verbunden, ausnahmslos für jeden Menschen, also *universell* zu gelten. Über spezifische Kontexte hinweg beschreiben sie einen Grundbestand an Rechten, der jedem einzelnen Menschen zukommt. In ihrer Eigenschaft als universelle Rechte vertragen sich die Menschenrechte also nicht mit Partikularismen, die bestimmten (Gruppen von) Menschen ihre Menschenrechte absprechen.

Dabei stehen die Menschenrechte grundsätzlich allen Menschen gleichermaßen zu. Ihrer *egalitären* Natur nach lassen die Menschenrechte keinerlei Diskriminierungen zu, beispielsweise aufgrund rassistisch konstruierter Unterschiede, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Sprache, der Religion, des Vermögens, der politischen oder sonstigen Anschauung sowie anderer Diskriminierungsmerkmale.

Die Menschenrechte sind *unteilbar*. Sie bilden einen Sinnzusammenhang aufeinander bezogener Rechte. Bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bedingen sich gegenseitig, gehören daher untrennbar zusammen und sind nur im „Set“ zu haben.

Menschenrechte sind *komplexe* Rechte. Auf eine Kurzformel gebracht stellen sie moralisch begründbare Ansprüche dar, die in – oft umkämpften – politischen Prozessen als „positive“ Rechte inhaltlich ausgestaltet und umgesetzt werden. In die konkrete Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte gehen ideengeschichtliche und verfassungsrechtliche Traditionen ebenso ein wie konkrete historische Erfahrungen von Unterdrückung und Not.

Allerdings wurden und werden die Menschenrechte so *allgemein formuliert*, dass sie in ihrem Geltungsanspruch weit über die historischen Entstehungszusammenhänge hinausweisen und sie offen sind für unterschiedliche Begründungen und für unter-

schiedliche Kontexte, mit je eigenen Traditionen und Unrechtserfahrungen. Dabei tragen sie stets einen moralischen Gehalt in sich.

Die Frage, was als Menschenrecht faktisch anerkannt wird, hängt daher nicht nur von der völkerrechtlichen Normsetzung ab, sondern auch von der moralischen Begründung sowie der politischen und gesellschaftlichen Anerkennung der Menschenrechte, die ihnen zuteil wird. Hierzu ist ein offener Menschenrechtsdiskurs vonnöten, der letztlich die Grundlage dafür bildet, was als Menschenrecht tatsächlich anerkannt wird.

### *Die rechtliche Verankerung von Menschenrechten*

Ungeachtet früherer historischer Anknüpfungspunkte wurden Menschenrechte seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert formuliert, allen voran in der Virginia Bill of Rights und der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, beide von 1776, sowie in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Mit der „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“ proklamierte Olympe de Gouges (die 1793 hingerichtet wurde) im Jahre 1791 Freiheits- und Gleichheitsrechte auch für die Frauen, ohne für ihr Anliegen Gehör zu finden. Trotz der universalistischen Wortwahl stellten die Menschenrechte lange Zeit Rechte dar, die erst allmählich und nicht bruchlos Eingang in nationale Verfassungen fanden und in deren Genuss – überspitzt formuliert – zunächst vor allem das „weiße“, männliche Bürgertum kam. Selbst als im Laufe der Geschichte die Rechte – in langen und schmerzhaften Kämpfen – auf alle Angehörigen der Nation ausgedehnt wurden, handelte es sich vorrangig um nationale Rechtskonzeptionen, deren Nutzung vorrangig an die Staatsbürgerschaft gekoppelt war.

Der moderne internationale Menschenrechtsschutz beginnt – mit Ausnahme etwa der internationalen Arbeits- und Sozialnormen der 1919 gegründeten International Labour Organization (ILO) – im Wesentlichen erst mit der Charta der Vereinten Nationen von 1945. Diese verpflichtet sich auf allgemeine Weise unter anderem dem Ziel, die Achtung vor den Menschenrechten zu fördern und zu festigen. Diesem Ziel dienen die „Instrumente“ des heutigen globalen Menschenrechtsschutzes, namentlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 sowie die darauf aufbauenden internationalen Menschenrechtsabkommen (siehe Schaubild). Die AEMR – eigentlich besser übersetzt als „Universelle Erklärung der Menschenrechte“ – ist hierbei von überragender Bedeutung und entwickelte eine damals kaum für möglich gehaltene moralische, politische und inzwischen auch rechtliche Wirkkraft. Ursprünglich als völkerrechtlich unverbindliche Erklärung verabschiedet, enthält sie allgemeine Rechtsprinzipien und Garantien, die heute völkergewohnheitsrechtlich anerkannt sind. Sie ist der wichtigste Referenzpunkt für Menschenrechtsbewegungen weltweit und bildet die Grundlage für viele Menschenrechtsabkommen, die im Geiste der AEMR erarbeitet wurden.

Die allermeisten Rechte der AEMR wurden später in zwei völkerrechtlich verbindliche Verträge überführt: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte), die beide 1966 verabschiedet wurden und 1976 in Kraft traten. Sie wurden im Laufe der Zeit durch eine Reihe internationaler Abkommen ergänzt. Diese garantieren nicht einfach neue Menschenrechte. Vielmehr konkretisieren und erweitern sie die bereits zuvor verankerten Menschenrechte aus der spezifischen Sicht bestimmter Bevölkerungsgruppen (Frauen, Kinder, Wanderarbeiter\_innen, Menschen mit Behinderung) und nehmen besondere menschenrechtliche Probleme in den Blick (Rassismus, Folter, „Verschwindenlassen“).

<b>Grundlegende VN-Menschenrechtsabkommen</b>	<b>verabschiedet/ in Kraft</b>	<b>Anzahl der Ratifikationen (27.10.2014)</b>
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	1966/1976	162
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	1966/1976	168
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1966/1969	177
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	1979/1981	188
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	1984/1987	156
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989/1990	194
Internationales Übereinkommen zum Schutz von Wanderarbeiter_innen und ihren Familien	1990/2003	47
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung	2006/2008	151
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor gewaltsamem Verschwinden	2006/2010	43

Auch auf regionaler Ebene bestehen Menschenrechtserklärungen und -abkommen, die in ihrem räumlichen Geltungsbereich *allen* Menschen ihre Menschenrechte garantieren. Im Rahmen des Europarates, in dem mittlerweile 47 Staaten zusammengeschlossen sind, ist hier vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK, verabschiedet 1950/seit 1953 in Kraft) zu nennen. Hinzu kommen die Europäische Sozialcharta (1961/1965) in ihrer revidierten Fassung (1996/1999) sowie jüngere Abkommen zur Verhütung oder Bekämpfung von Folter, Menschenhandel, sexuellem Missbrauch von Kindern sowie Gewalt gegen Frauen. Die Europäische Union mit ihren inzwischen 28 Mitgliedsstaaten wiederum verfügt über eine eigene Grundrechtecharta (2000/2009) und wird wohl in absehbarer Zeit der EMRK beitreten.

Weit entwickelt ist auch der Interamerikanische Menschenrechtsschutz im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Dort wurde bereits 1948, ein halbes Jahr vor der AEMR, die „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“ verabschiedet. Das zentrale Abkommen ist hier – analog zur EMRK in Europa – die Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969/1978). Hinzu kommen das Zusatzprotokoll von San Salvador (1988/1999), das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beinhaltet, sowie einige Abkommen, welche beispielsweise auf die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder Diskriminierung von Menschen mit Behinderung abzielen.

In Afrika hat sich der regionale Menschenrechtsschutz später entwickelt. Grundlegendes Dokument ist die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul Charta) von 1981, seit 1986 in Kraft, die ein breites Spektrum an Rechten umfasst. Auch in Afrika finden wir spezifische Abkommen zu den Menschenrechten von Kindern und von Frauen. Regionale Menschenrechtsinstrumente in anderen Weltregionen sind hingegen nur rudimentär ausgebildet. Allerdings sind auch die dortigen Staaten an die von ihnen ratifizierten UN-Menschenrechtsabkommen gebunden.

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 Grundrechte. 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.) – 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.

### *Bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte*

Der Menschenrechtskanon, so wie er heute positiv-rechtlich verankert ist, umfasst sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Zu ersteren gehören die „klassischen“ bürgerlichen und politischen Freiheits- und Beteiligungsrechte, wie sie verfassungsrechtlich seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert sukzessive ausformuliert wurden. Völkerrechtlich sind sie heute u.a. im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie in der EMRK und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention niedergelegt. Darunter fallen etwa das Recht auf Leben, das Verbot der Folter, die Rechte auf persönliche Freiheit, auf Freizügigkeit und auf Schutz des Privatlebens, justizbezogene Rechte (Gleichheit vor dem Gesetz, Unschuldsvermutung, faires Gerichtsverfahren etc.), die Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die Meinungs- und Pressefreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten und Wahlen.

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entstanden – auf nationaler Ebene – vor allem seit dem 19. Jahrhundert infolge der industriellen Revolution. Zentraler völkerrechtlicher Bezugspunkt ist heute der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der u.a. die Rechte auf Arbeit (inkl. des Verbots der Zwangsarbeit), auf gerechte Arbeitsbedingungen (angemessener Lohn, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, sichere und gesundheitsverträgliche Arbeitsbedingungen etc.), auf Gesundheit und soziale Sicherheit, auf Nahrung, Wohnen, Wasser, auf Bildung, auf Teilnahme am kulturellen Leben und dem Schutz geistiger Urheberrechte verankert.

**Internationaler Pakt über  
bürgerliche und politische Rechte**

- Diskriminierungsverbot (allgemein)
- Recht auf Leben
- Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- Verbot der Sklaverei, Leibeigenschaft
- Zwangsarbeit
- Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit
- Recht auf Freizügigkeit
- Gleichheit vor dem Gesetz, Unschuldsvermutung, faires Gerichtsverfahren, verfahrensrechtliche Mindestgarantien, Doppelstrafverbot etc.
- Rückwirkungsverbot
- Anerkennung als Rechtsperson
- Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre
- Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung
- Recht auf Versammlungsfreiheit
- Recht auf Vereinigungsfreiheit
- Recht auf Heirat und Familiengründung; Schutz der Familie
- Rechte von Kindern auf Schutz
- Recht von Staatsbürgern auf Mitwirkung an Gestaltung öffentlicher Angelegenheit, auf freie Wahlen und auf Zugang zu öffentlichen Ämtern

**Internationaler Pakt über wirtschaftliche,  
soziale und kulturelle Rechte**

- Diskriminierungsverbot (akzessorisch)\*
- Recht auf Arbeit
- Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (angemessener Lohn, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, Arbeitspausen, angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, bezahlter Urlaub, Vergütung gesetzlicher Feiertage etc.)
- Recht auf Gründung und Betätigung von Gewerkschaften
- Recht auf soziale Sicherheit (Sozialversicherung)
- Schutz von Familien (Gründung, Erziehung), Müttern (Mutterschaftsurlaub) und Kindern (vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung)
- Recht auf angemessenen Lebensstandard (ausreichende Nahrung, Bekleidung, Unterkunft und Wasser\*\*) und Recht auf Schutz vor Hunger
- Recht auf erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit
- Recht auf Bildung (Grundschulpflicht, offener Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen etc.)
- Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts sowie Schutz geistiger Urheberrechte

*Eigenes Schaubild. \*Akzessorische Diskriminierungsverbote beziehen sich nur auf die im Vertrag garantierten Rechte. \*\*Das Recht auf Wasser ist nicht explizit erwähnt, wird aber im Wesentlichen aus dem Recht auf angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf Gesundheit hergeleitet und wurde später durch VN-Resolutionen bekräftigt.*

Die traditionelle Vorstellung, dass sich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ihrem Wesen nach grundlegend von jenem der bürgerlichen und politischen Rechte unterscheiden, da sie keine Abwehr- und Freiheits-, sondern lediglich „Leistungsrechte“ darstellen würden, wurde in den vergangenen Jahren revidiert und kann als überholt gelten. So sind auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte als Freiheitsrechte anzusehen. Einerseits dienen sie dem Schutz der einzelnen Menschen, beispielsweise nicht ausgebeutet zu werden, sich vor menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschäden zu schützen, sich selbständig ernähren zu können, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen zu bilden sowie an der Ausübung der eigenen Kultur nicht gehindert bzw. vom kulturellen Leben nicht ausgeschlossen zu werden. Andererseits müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, damit die Menschen tatsächlich ein freiheitliches, selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft mit anderen führen können. Dies schließt aktive Maßnahmen gegen extreme Armut, Bildungsnotstände, Arbeitsausbeutung, Krankheiten, Wohnelend und soziale Ausgrenzung ein.<sup>1</sup>

Während bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte mittlerweile in zahlreichen jüngeren Menschenrechtsabkommen (z. B. dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau, der Kinderrechtskonvention, der Behindertenrechtskonvention) gemeinsam verankert sind, sind die umfassenderen, überwölbenden Rechte auf Entwicklung, auf Frieden oder auf saubere Umwelt bisher kaum kodifiziert. Sie finden sich in verschiedenen, rechtlich nicht bindenden VN-Deklarationen sowie teilweise in der „Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker“. Am bekanntesten 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“.

## Rechteinhaber und Pflichtenträger

### *Der einzelne Mensch im Mittelpunkt der Menschenrechte*

Träger\_innen 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 („Jeder Mensch hat

---

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich: Michael Krennerich: *Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik*, Schwalbach/Ts. 2013.

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.

Auch individuelle Menschenrechte weisen indes gemeinschaftliche und gesellschaftliche Bezüge auf. Die Umsetzung sowohl der bürgerlichen und politischen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist ohne das soziale Miteinander, ohne die Einbettung in das Gemeinwesen kaum denkbar. Die individuelle Autonomie bedarf daher immer auch der sozialen Teilhabe, Solidarität und Inklusion. Demgemäß schützen die Menschenrechte gerade auch gegen soziale Ausgrenzungen.

Zugleich wirken die Menschenrechte, obwohl sie vornehmlich als Individualrechte ausgestaltet sind, auf eine freiheitliche und gleichberechtigte Ausgestaltung des Gemeinwesens als Ganzes hin. Indem die Menschen nämlich ihre Menschenrechte nutzen, jene ihrer Mitmenschen achten und der Staat die entsprechenden Freiräume achtet, schützt oder erst schafft, verändert sich auch das Gemeinwesen, in dem – im Idealfall – sozial und politisch autonome Menschen im Verbund mit anderen leben, sich zusammenschließen und handeln. Der Schutz der Individualrechte weist also weit über den einzelnen Menschen hinaus.

Darüber hinaus gibt es 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. Sie werden teils als eigenständige, von Menschenrechten abzugrenzende Gemeinschafts- oder Minderheitenrechten angesehen, teils als eine besondere Kategorie von Menschenrechten betrachtet. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker stellt ein solches Kollektivrecht dar, dessen inhaltliche Bestimmung und praktische Ausgestaltung jedoch strittig diskutiert wird. Rechtspraktische Bedeutung hat in den vergangenen Jahren nicht zuletzt der Schutz indigener Rechte erfahren, die individuelle wie kollektive Dimensionen aufweisen.

### *Der Staat in der Hauptverantwortung*

Die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte tragen die Staaten. 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 „positive“ Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte zu schützen und umzusetzen.

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. So verdeutlicht die Verpflichtungstrias, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte – auch wenn sie ein größeres Gewicht auf die ressourcenabhängige Leistungskomponente legen als bürgerlich-politische Rechte und sich gerade in ihren Gewährleistungsdimensionen oft nur progressiv umsetzen lassen – eben nicht nur kostspielige Leistungsrechte darstellen, sondern dass ihnen auch ein Abwehr- und Schutzcharakter zukommt. Zugleich stellt die Trias die überkommene Sichtweise in Frage, der zufolge die Umsetzung bürgerlicher und politischer Menschenrechte keiner staatlichen Leistungen und Ressourcen bedürfe. Bei der verfassungsrechtlichen Interpretation der bürgerlichen und politischen Rechte hat sich die Verpflichtungstrias indes terminologisch noch nicht wirklich durchgesetzt, obwohl entsprechende Rechtskommentare neben den mit abwehrrechtlichen Ansprüchen verbundenen Unterlassungspflichten immer wieder Schutz- und selbst Gewährleistungspflichten benennen.

## Menschenrechtliche Verpflichtungen der Staaten

### 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 Zwangsentziehungen 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, Arbeitsklaverei und Ausbeutung etc. durch Dritte.

### Gewährleistung

der Menschenrechte durch staatliche Leistungen

Der Staat ist verpflichtet, die Ausübung der Menschenrechte durch positive 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.

*Eigenes Schaubild: Krennerich, Michael: „Was Sie schon immer über Menschenrechte wissen wollten! Kurze Antworten zu häufig gestellten Fragen“, Nürnberger Menschenrechtszentrum, April 2005*

### *Extraterritoriale Staatenpflichten*

Traditionell tragen die Staaten für die Menschenrechtssituation im eigenen Lande die Hauptverantwortung. So sind die Staaten verpflichtet, die Rechte der Menschen auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet bzw. unter ihrer eigenen Hoheitsgewalt zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die jüngere Völkerrechtsdebatte weist zusätzlich „extraterritoriale Staatenpflichten“ aus. Demgemäß stehen die Staaten als international handelnde Akteure menschenrechtlich in der Pflicht.

Aufschlussreich und weitreichend sind diesbezüglich die Interpretationsvorgaben der „Maastrichter Grundsätze zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“, die rund 40 Völkerrechtler\_innen und Menschenrechtsexpert\_innen aus aller Welt am 28. September 2011 an der Universität Maastricht verabschiedet haben. Die Prinzipien greifen Grundsätze auf, die VN-Ausschüsse und VN-Sonderberichterstatter\_innen bereits unverbindlich formuliert haben, und erkennen umfassende extraterritoriale Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten an (siehe Schaubild).

Eine solche umfassende Geltung ist völkerrechtlich indes noch umstritten, und dementsprechend ist die juristische wie politische Debatte um die extraterritorialen Staatenpflichten noch voll im Gang. Weithin anerkannt ist inzwischen, dass die Staaten in ihren bilateralen und multilateralen Beziehungen nicht selbst die Menschenrechte verletzen dürfen (Do-no-harm-Ansatz), ihnen also extraterritoriale Achtungspflichten zukommen. Umstritten ist jedoch, inwieweit den Staaten grenzüberschreitend nicht nur Unterlassungspflichten, sondern auch aktive Handlungspflichten zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte zukommen. Selbst wenn sich die Staaten zu ihrer internationalen Verantwortung für die Menschenrechte bekennen, wollen sie sich diesbezüglich ungern völkerrechtlich binden lassen. So bleibt abzuwarten, ob sich die in den Maastrichter Grundsätzen postulierte umfassende Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten gegen politische wie juristische Widerstände durchsetzen wird.

Unbestritten ist freilich, dass den jeweiligen Nationalstaaten nach wie vor die Hauptverantwortung für die Menschenrechte im eigenen Land obliegt. Die extraterritorialen Staatenpflichten entheben die Staaten nicht ihrer eigenen innerstaatlichen Pflichten und stellen lediglich eine zusätzliche Dimension des Menschenrechtsschutzes dar. Als solche beziehen sich aber auf den gesamten Bereich der bilateralen und multilateralen internationalen Politik, einschließlich des Handelns der Staaten bzw. Regierungen in internationalen Organisationen oder bei der Aushandlung neuer völkerrechtlicher Abkommen (wie etwa Freihandelsabkommen).

Auch für das eigenständige Handeln internationaler Organisationen – wie etwa des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, regionaler Entwicklungsbanken oder der Welthandelsorganisation – haben die Nationalstaaten indirekt eine Verantwortung, da die dortigen Regierungsvertreter\_innen die entsprechende Politik mittragen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit internationale Organisationen direkt an internationale Menschenrechtsstandards gebunden sind, prägen sie doch ganz maßgeblich die Menschenrechtlage in den jeweiligen Staaten. Die Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank, die gegenwärtig überarbeitet werden, tragen beispielsweise solchen berechtigten Forderungen nicht hinreichend Rechnung.

**Extraterritoriale Staatenpflichten im Bereich der wsk-Rechte**

Definition	Extraterritoriale Staatenpflichten beziehen sich zum einen auf staatliches Handeln oder Unterlassen innerhalb oder außerhalb des Staatsterritoriums, das sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte in einem anderen Staat auswirkt; zum anderen auf die globale Verpflichtung, einzeln oder gemeinsam in internationaler Kooperation Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte weltweit zu verwirklichen.
Pflichtenträger	Die Staaten, einzeln oder gemeinsam in internationaler Kooperation.
Anwendungsbereiche	Situationen, a) in denen der Staat Staatsgewalt oder effektive Kontrolle ausübt, b) in denen staatliches Handeln oder Unterlassen sich absehbar auf die Wahrnehmung der wsk-Rechte auswirkt, c) in denen der Staat, einzeln oder in internationaler Kooperation, in der Lage ist, Maßnahmen zur Umsetzung der wsk-Rechte in anderen Ländern entscheidend zu beeinflussen oder durchzuführen.
Achtungspflichten*	Keine direkte Beeinträchtigung der Nutzung und Umsetzung der wsk-Rechte in anderen Ländern.  Keine Beeinträchtigungen der Fähigkeit fremder Staaten oder internationale Organisationen, ihre Verpflichtungen hinsichtlich der wsk-Rechte zu erfüllen.  Keine Einflussnahme auf andere Staaten oder internationale Organisationen dahingehend, ihre Pflichten bezüglich der wsk-Rechte zu verletzen.  Keine Sanktionen und Embargos auf Kosten der wsk-Rechte.
Schutzpflichten*	Maßnahmen, um zu verhindern, dass die Nutzung der wsk-Rechte durch nicht-staatliche Akteure unterbunden oder beeinträchtigt wird.  Regulierungspflicht zum Schutz der wsk-Rechte, wenn Gefahr oder Schaden vom eigenen Staat, von eigenen Staatsangehörigen oder von transnationalen Unternehmen mit Hauptsitz im eigenen Staat ausgehen.  Nutzung bestehender Einflussmöglichkeiten, um wsk-Rechte zu schützen.  Verpflichtung zur Zusammenarbeit beim Schutz von wsk-Rechten, inkl. Präventionsmaßnahmen, Ahndung von Menschenrechtsverletzungen, Entschädigung von Betroffenen.
Gewährleistungspflichten*	Maßnahmen, um allein oder in internationaler Kooperation die wsk-Rechte innerhalb und außerhalb ihres Staatsgebietes umzusetzen.  Verpflichtung zur Schaffung eines internationalen Umfelds für die Gewährleistung der wsk-Rechte (Handel, Investitionen, Steuern, Finanzen, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit etc.).  Verpflichtung zur bilateralen oder multilateralen Hilfe (soweit möglich).  Verpflichtung zum Ersuchen um internationaler Hilfe (falls nötig).

\* Nur Auswahl an Verpflichtungen. Eigene, auszugsweise Zusammenstellung der „Maastrichter Grundsätze zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ (2011).

### *Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen*

Viel diskutiert wird – angesichts der fortschreitenden wirtschaftlichen Globalisierung – die Frage der menschenrechtlichen Verpflichtung privater Wirtschaftsunternehmen, die nicht nur die Rechte auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen, sondern die gesamte Palette der Menschenrechte im Positiven wie im Negativen stark beeinflussen können. Zwar unterliegen transnationale und nationale Unternehmen prinzipiell der Regulierung durch jenen Staat, in dem sie ihre Geschäfte tätigen, und haben sich eigentlich an nationale Gesetze und Bestimmungen zu halten, die menschenrechtswidrige Geschäftspraktiken verbieten oder sanktionieren sollten. Doch in vielen – gerade schwachen, korrupten oder auch nur um Standortvorteile wetteifernden – Staaten fehlen oder versagen entsprechende Gesetze, oder sie werden schlichtweg ignoriert und unterlaufen. Mitunter nutzen die Unternehmen auch von staatlichen Menschenrechtsverletzungen.

Solche Praktiken haben immer wieder Forderungen und Bemühungen Auftrieb gegeben, private Unternehmen stärker menschenrechtlich in die Pflicht zu nehmen. Dies kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: a) durch den Auf- und Ausbau staatlicher Regulierungen und Kapazitäten, damit die Staaten ihrer völkerrechtlich verankerten Pflicht nachkommen (können), in ihrem eigenen Hoheitsgebiet die Menschen vor Menschenrechtsverletzungen durch nationale und transnationale Unternehmen zu schützen; b) durch die Entwicklung und Anwendung von nationalen Gesetzen, die es ermöglichen, transnationale Aktivitäten von Unternehmen in ihren „Heimatstaaten“ zu regulieren und zu sanktionieren, wenn sie in anderen Ländern die Menschenrechte verletzen; c) durch die Erarbeitung und Verabschiedung internationaler Abkommen, welche die Unternehmen menschenrechtlich binden; d) durch die freiwillige, menschenrechtliche Selbstverpflichtung der Unternehmen. Neben mittlerweile einer Vielzahl freiwilliger Verhaltenskodizes sehr unterschiedlicher Qualität liegen bereits seit 1976 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen vor, die Empfehlungen der teilnehmenden Regierungen an im Land ansässige oder tätige multinationale Unternehmen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln enthalten. In die Neufassung der Leitsätze 2011 wurde eigens ein Kapitel zu Menschenrechten aufgenommen.<sup>2</sup>

Die staatlichen Schutzpflichten und die Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Unternehmen sind zentrale Bestandteile der 2011 verabschiedeten VN-Prinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte, welche die diesbezügliche Diskussion in den vergangenen Jahren über Wirtschaft und Menschenrechte prägen. Sie umfassen drei Dimensionen:

<sup>2</sup> In Deutschland kritisierten Menschenrechtsorganisationen indes den Ablauf des Beschwerdeverfahrens vor der nationalen Kontaktstelle (im Bundeswirtschaftsministerium) und drängen darauf, das Potenzial der OECD-Leitsätze stärker zu entfalten; vgl. CoRA-Netzwerk/Forum Menschenrechte: „Empfehlungen an die Bundesregierung zur Einführung eines effektiven Beschwerde-mechanismus im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“, Berlin 2014.

a) die staatliche Schutzpflicht, der zufolge die Staaten die Menschen vor Eingriffen in ihre Menschenrechte durch Dritte – hier private Unternehmen – schützen müssen (state duty to protect). Soweit es sich hierbei um Schutzpflichten gegenüber im eigenen Land tätigen Unternehmen handelt, sind diese bereits im bestehenden Menschenrechtsregime fest verankert. Verbindliche extraterritoriale Schutzpflichten in Bezug auf Auslandsaktivitäten der im eigenen Land ansässigen Unternehmen sind hingegen erst im Entstehen; b) die eigenständige (völkerrechtlich unverbindliche) Verantwortung privater Unternehmen, die Menschenrechte zu achten und menschenrechtliche Sorgfalt walten zu lassen (corporate responsibility to protect); c) den Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung, der im Rahmen der staatlichen Schutzpflichten staatlicherseits gewährt werden muss und im Rahmen der privatwirtschaftlichen Verantwortung seitens der Unternehmen gewährt werden soll (access to remedy).

Völkerrechtlich verbindliche und sanktionsbewehrte Instrumente zur internationalen Regulierung von Unternehmen im Bereich der Menschenrechte bestehen bislang nicht. Entsprechende Versuche – etwa in Form des 2003 vorgelegten Entwurfes für „VN-Normen zur Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte“ – scheiterten regelmäßig am Widerstand der Staaten und der Unternehmen. Gegen den Widerstand u.a. der USA und der EU-Staaten verabschiedete der VN-Menschenrechtsrat jedoch im Juni 2014 eine Resolution zur Einsetzung einer offenen Arbeitsgruppe mit dem Ziel, ein entsprechendes Abkommen auszuarbeiten. Allerdings bezieht sich das Mandat nur auf transnationale und nicht auch auf nationale Unternehmen, die nicht minder stark die Menschenrechte missachten und verletzen können. Diese stünden völkerrechtlich nach wie vor nicht in der Pflicht, wenn der Staat nicht willens oder fähig ist, unternehmerische Menschenrechtsverletzungen zu sanktionieren und zu unterbinden. Politisch besteht die Gefahr, dass die Prozesse der Umsetzung der VN-Leitprinzipien und der Ausarbeitung völkerrechtlich verbindlicher Regeln für transnationale Unternehmen gegeneinander ausgespielt werden. Umso deutlicher ist darauf hinzuweisen, dass sich beide Prozesse ergänzen können.

## **Internationaler Menschenrechtsschutz**

### *Menschenrechte – ein Papiertiger?*

Allen Menschenrechtsabkommen zum Trotz werden weltweit Menschenrechte mit Füßen getreten. Sind Menschenrechte also nur ein „Papiertiger“? Tatsächlich verfügt der internationale Menschenrechtsschutz über keine – dem nationalen Recht vergleichbaren – wirksamen und zwingenden Kontroll- und Vollstreckungsmittel, um die Menschenrechte durchzusetzen. 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 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auch rechtsverbindliche Urteile zu Individualbeschwerden sprechen, die – wenn auch mit Verzögerung – mehrheitlich befolgt werden. Doch letztlich können die Regierungen nur bedingt zu einem menschenrechtskonformen Handeln gezwungen werden.

In hohem Maße ist der internationale Menschenrechtsschutz daher darauf angewiesen, dass sich Staaten an ihre völkerrechtlichen Selbstverpflichtungen halten und mit der Staatengemeinschaft zusammenarbeiten. Allerdings kann die Bereitschaft zu menschenrechtskonformem Verhalten auf vielfältige Weise eingefordert und gefördert werden, beispielsweise: durch diskursive Lernprozesse, die in Menschenrechtsforen angestoßen werden; durch formulierte Verhaltenserwartungen seitens der internationalen Staatengemeinschaft, die z. B. in Berichten und Empfehlungen von Menschenrechtsorganen zum Ausdruck kommen und an denen sich die Regierungen orientieren soll(t)en; durch Entscheidungen internationaler Beschwerdeausschüsse, regionaler Menschenrechtserichter und nationaler Gerichte, die auf Menschenrechte Bezug nehmen; durch das Anprangern von Menschenrechtsverletzungen und öffentliche Proteste, die im Sinne eines „Beschämens“ und „Bedrängens“ politische Wirkung entfalten; durch „stille Diplomatie“ und Druck von Regierungen und internationalen Organisationen; durch politische oder wirtschaftliche Anreize für menschenrechtskonformes Verhalten (z. B. EU-Beitritt, Handels erleichterungen, Entwicklungshilfe) oder auch durch politische und wirtschaftliche Sanktionen (Einreiseverbote, Einfrierung von Konten, Handels embargo etc.). Im Extremfall, etwa bei Völkermord, kann es auch zu „humanitären“ militärischen Interventionen kommen, die aber hochproblematisch sind und als Standardlösung zur Durchsetzung der Menschenrechte gewiss nicht taugen.

Selbst ohne militärische Zwangsmittel und unter Wahrung des allgemeinen Gewaltverbotes im Völkerrecht ist der vermeintliche Papiertiger also nicht völlig zahnlos. In der staatlichen und nicht-staatlichen Menschenrechtspolitik ist das gesamte Spektrum an Maßnahmen vorzufinden. Dabei kommt zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen und Netzwerken eine große Bedeutung zu: Sie dokumentieren nicht nur Menschenrechtsverletzungen und führen öffentliche Proteste und Kampagnen durch. Sie prägen ganz maßgeblich den transnationalen Menschenrechtsdiskurs, fördern die Organisations- und Handlungsfähigkeit und damit das Empowerment der Betroffenen, nehmen Einfluss auf menschenrechtlich bedeutsame Entscheidungen der Staaten oder internationaler Organisationen, erstellen Parallelberichte und unterstützen Klagen und Beschwerden vor nationalen

und internationalen Gerichten und Ausschüssen. Auch fordern sie den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen sowie Hilfe für Betroffene und Hinterbliebene ein oder leisten diese selbst. Alle diese Maßnahmen zeitigen große und kleine Wirkungen, die oft nicht unmittelbar und eindeutig zu erkennen sind.

### *Die Bestrafung von Menschenrechtsverbrecher\_innen*

Jeder Staat ist verpflichtet, Menschenrechtsverbrecher\_innen im eigenen Land zu verfolgen und zu bestrafen. Für die Bestrafung der Straftäter\_innen sind daher zunächst die Gerichte des jeweiligen Landes zuständig. Doch nicht selten gelingt es Menschenrechtsverbrecher\_innen, 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\_innen 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 in Den Haag 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 zusammensetzten und auf nationaler und internationaler Rechtsgrundlage agierten (Ost-Timor, Sierra Leone, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina, Kosovo etc.).

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

## Menschenrechte – zeitlos und uneingeschränkt gültig?

### *Menschenrechte im Wandel*

Als Ergebnis geschichtlicher Prozesse unterliegen die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte auch weiterhin einem Wandel. Selbst wenn die „Normsetzung“ weit vorangeschritten ist, kann der „Katalog“ der Menschenrechte verändert und erweitert werden. In den vergangenen Jahrzehnten wurden zahlreiche Menschenrechtsabkommen erarbeitet, welche die in der AEMR postulierten Rechte ausdifferenzierten und auf verletzte Bevölkerungsgruppen und besondere menschenrechtliche Probleme hin konkretisierten. Prinzipiell ist anzunehmen, dass neue Unrechtserfahrungen und künftige Veränderungen in den menschlichen Lebensbedingungen und Sozialbeziehungen (etwa im Bereich der Gentechnik oder der digitalen Kommunikation), verbunden mit der Kritik an Unzulänglichkeiten des bestehenden Menschenrechtsschutzes, auch weiterhin neue Menschenrechte hervorbringen werden.

Zugleich stellen Menschenrechtsabkommen „living instruments“ dar. Das Verständnis der bereits normierten, in Menschenrechtsabkommen verankerten Rechte ist nicht starr. Viele völkerrechtliche und politische Debatten kreisen gegenwärtig weniger um die Festschreibung neuer Menschenrechte als um eine zeitgemäße Auslegung bestehender Rechte. Ein 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.

Die historische Entwicklungsoffenheit der Menschenrechte bedeutet allerdings nicht Beliebigkeit: Die Festschreibung neuer und die Neu-Interpretation bestehender Menschenrechte sind zwar notwendig, um sich ändernden Gegebenheiten und Problemen Rechnung zu tragen, doch sind sie stets daraufhin zu prüfen, ob sie sich inhaltlich-systematisch in das Gefüge des bestehenden Menschenrechtsschutzes einbetten.

Dies gilt auch für das Verständnis davon, wer Träger der Menschenrechte ist und wen die Menschenrechte auf welche Weise verpflichten, das ebenfalls von zeitgeschichtlichen Normierungen und Interpretationen bestimmt wird. Wie bereits erwähnt, gibt es gegenwärtig Entwicklungen, die Menschenrechte nicht mehr nur auf das Verhältnis Individuum – Staat zu beschränken, welches die bestehenden Menschenrechtsabkommen noch kennzeichnet. So werden teilweise auch Kollektive, wie etwa indigene Gemeinschaften, zu Trägern von Menschenrechten erhoben und über den Staat hinaus auch internationale Organisationen

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

### *Rückschritte in der Entwicklung der Menschenrechte*

Die Entwicklung der Menschenrechte verläuft nicht geradlinig und ist immer wieder von Rückschritten geprägt. Vor dem Hintergrund anhaltenden, wiederkehrenden und neuen Unrechts müssen die Menschenrechte ständig aufs Neue verteidigt, eingefordert und erstritten werden.

Viele Regierungen weltweit – auch in Belarus und in den Ländern des Europarates wie z. B. Aserbaidschan und Russland – verletzen mit dem vorgeschobenen Verweis auf die Staatsräson oder die öffentliche Ordnung unverblümt die Menschenrechte. Gerade in autoritären Regimen werden Personen, die sich für die Menschenrechte einsetzen (human rights defenders), samt ihres Umfelds schikaniert und bedroht oder sind von willkürlichen Verhaftungen, Entführungen, Folter und Mord betroffen. Besorgniserregend ist weiterhin die gesellschaftliche Stimmung, die mitunter gegen Personen geschürt wird, die sich für ihre eigenen Rechte oder die Rechte anderer einsetzen. Mitunter werden Menschenrechtsverteidiger\_innen gezielt als Unruhestifter, Gesetzesbrecher und (Sympathisanten von) Terroristen diskreditiert, stigmatisiert und kriminalisiert.

Auch Demokratien, die ihrer Natur nach die Menschenrechte schützen (sollten), sind nicht von Menschenrechtsverletzungen gefeit. So haben gerade die USA, die sich auf eine lange demokratische und freiheitliche Tradition berufen können, im Rahmen der Terrorismusbekämpfung – etwa durch Folter und Misshandlungen, Verschleppungsflüge, unrechtmäßige Inhaftierungen sowie durch die weltweite Überwachung der Kommunikation – international anerkannte Menschenrechte verletzt.

Menschenrechtsorganisationen weisen auch immer wieder auf menschenrechtliche Probleme in Europa hin, kritisieren etwa den Umgang mit Flüchtlingen, die Diskriminierung von Minderheiten (wie etwa der Roma), den bestehenden Rassismus nicht nur an den Rändern der Gesellschaft oder auch die Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung. Umso wichtiger ist es, dass die Demokratien gewissenhaft die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten – und dass sie etwaige Eingriffe in die Menschenrechte nur auf gesetzlicher Grundlage, zu legitimen Zwecken und unter strenger Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit vornehmen. Eine wache Zivilgesellschaft ist der Schlüssel für den Menschenrechtsschutz auch in Demokratien.

### *Legitime Einschränkung von Menschenrechten*

Während einige Menschenrechte, wie das Verbot von Völkermord, Folter oder Sklaverei, absolut gelten und unter keinen Umständen – selbst nicht in Notlagen – eingeschränkt werden dürfen, lassen die meisten anderen Menschenrechte unter sachlich qualifizierten, legitimen Gründen in sehr engen Grenzen Einschränkungen zu. Die Rechtswissenschaft spricht hier von „Schranken“ der Menschenrechte.

In den Menschenrechtsabkommen selbst sind solche Schranken mitunter ausdrücklich erwähnt, besonders deutlich etwa bezüglich der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Als zulässige Eingriffszwecke in einer demokratischen Gesellschaft werden dort beispielsweise die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung, die Verhinderung strafbarer Handlungen sowie der Schutz der Gesundheit oder der Rechte und Freiheiten anderer genannt. So kann beispielsweise das Versammlungsrecht eingeschränkt werden, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass von den Versammelten Gewalttaten ausgehen.

Aufgrund der hohen Missbrauchsgefahr sind indes etwaige Einschränkungen besonders sorgfältig fallbezogen zu prüfen: Die Eingriffe dürfen nicht willkürlich, sondern müssen auf eindeutiger gesetzlicher Grundlage erfolgen, sie müssen gut begründet sein und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit äußerst streng beachten. Über die Zulässigkeit der Einschränkung von Grund- und Menschenrechten entscheiden in Zweifels- oder Streitfällen entsprechende Gerichte, bei uns etwa das Bundesverfassungsgericht oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

In ausgesprochenen Notlagen, allen voran im Krieg, kann der Staat zudem auf Grundlage entsprechender „Derogations- oder Notstandsklauseln“ zeitweise Maßnahmen treffen, die von (nicht-notstandsfesten) Menschenrechten abweichen. Auch hier sind das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip strikt zu beachten.

### **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 diskurstheoretischen 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 (können).

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 kulturrelativistische 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, die den Rechten des Einzelnen einen Vorrang vor jenen der Gemeinschaft einräumten. 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 Diskurs jeweils auszuloten. Mitunter wird man dabei feststellen müssen, dass bestimmte Verhaltensweisen – wie etwa Schuldknechtschaft, weibliche Genitalverstümmelung oder drakonische Strafen wie Steinigung oder Handabhacken – keinesfalls mehr mit den Menschenrechten vereinbar sind.

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 und vielschichtige 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, heterogenen Gesellschaften – im Kampf gegen Unterdrückung, Ausbeutung und Not. Die kulturell relativistische 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. Auch in der deutschen Politik!

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

von Jochen Motte

### Wien und die Folgen für die Menschenrechtsarbeit deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)

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 befürchtet hatten. 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 beteiligen 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.“<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. 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 NGOs in Deutschland auf diese Herausforderungen durch den Zusammenschluss im FORUM MENSCHENRECHTE reagiert haben. Ferner trieb Werner Lottje entscheidend die Gründung eines Deutschen Institutes für Menschenrechte voran, in dessen Kuratorium er den Vorsitz ausübte und dessen Ehrenvorsitzender er bis zu seinem Tod im Oktober 2004 war.

Waren es zunächst einige wenige, aber international bekannte Organisationen, wie beispielsweise Amnesty International, die Internationale Liga für Menschenrechte, der Weltkirchenrat und Human Rights Watch (ursprünglich „Helsinki 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 Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und für Menschenrechtsverteidiger\_innen 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 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 53 Organisationen im FORUM MENSCHENRECHTE zu einer Vielzahl von Themen wie Europa, Innenpolitik, UN-Menschenrechtsrat, Rassismus, Kinderrechte, Frauenrechte, Entwicklung und Wirtschaft u. a. hat auch die Arbeit der Mitglieder des FORUM MENSCHENRECHTE qualifiziert und perspektivisch verändert.<sup>4</sup> 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 seitdem eine Plattform, auf der NGOs gemeinsam gegenüber Vertreter\_innen 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.

## Entwicklungen in der deutschen Menschenrechtspolitik seit Wien

Eine der grundsätzlichen Forderungen des FORUM MENSCHENRECHTE an Parlament und Regierung lautet(e), 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.

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998, 2002, 2005, 2009 und 2013 richtete das FORUM MENSCHENRECHTE Forderungskataloge an das neu zu wählende Parlament und die neue Regierung.

Daneben kommentierte das Forum in vielen Stellungnahmen, u. a. anlässlich der Auswertung Deutschlands vor dem VN-Menschenrechtsrat im Rahmen der *Universal Periodic Review* 2013 sowie anlässlich einer Anhörung des Ausschusses für Menschen-

<sup>4</sup> 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.

rechte und Humanitäre Hilfe 2013 ausführlich und fortlaufend menschenrechtsrelevante Politikfelder und gab Anstöße zur Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, die die Politik formuliert<sup>5</sup>.

Folgende Themenfelder wurden dabei insbesondere in den oben genannten Stellungnahmen thematisiert:

1. Umsetzung Internationaler Menschenrechtsverpflichtungen, wie beispielweise die immer noch ausstehende Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;
2. Bekämpfung von Diskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus;
3. Schutz von Flüchtlingen und Migrant\_innen gemäß menschenrechtlicher Normen und Standards;
4. Kinderrechte;
5. Menschenrechte von Frauen und Mädchen;
6. Bekämpfung von Menschenhandel, Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratung;
7. Armut und soziale Sicherheit in Deutschland;
8. Recht auf Bildung in Deutschland;
9. Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen weltweit;
10. Stärkung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit;
11. Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, u. a. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte;
12. Restriktive Rüstungsexportpolitik unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien;
13. Rechte von Menschen mit Behinderung;
14. Menschen- und Grundrechte bei Terrorismusbekämpfung und in militärischen Auseinandersetzungen achten;
15. Stärkung von Instrumenten der zivilen Krisenprävention.

Die Themen 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

<sup>5</sup> Siehe dazu:

1. *Forum Menschenrechte: [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de), UN-Menschenrechtsrat, UPR International, Forumsbericht zur Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren 2013*

2. [http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab\\_02\\_2012/Forderungen\\_FMR\\_zur\\_Bundestagswahl\\_2013.pdf](http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/Forderungen_FMR_zur_Bundestagswahl_2013.pdf)

3. [http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab\\_02\\_2012/FMR\\_Stellungnahme\\_10\\_MR-Bericht.pdf](http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/FMR_Stellungnahme_10_MR-Bericht.pdf)

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 oder einer 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/einer 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 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 20 Jahren viele Gesprächskontakte und Anknüpfungspunkte für NGOs im politischen Raum entwickelt, die so vor Wien nicht denkbar waren. Die enge Zusammenarbeit 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 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 aufgegriffen und mitunter 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. So hat beispielweise das BMZ in der vergangenen Legislaturperiode ein Konzept für „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ entworfen, durch das menschenrechtliche Standards und Prinzipien systematisch und verbindlich in den Verfahren und Instrumenten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden sollen. Es wäre zu wünschen, dass ähnliche Konzepte auch in anderen Politikbereichen, wie der Außenwirtschaftsförderung oder bei der Genehmigung von Rüstungsexporten durch den Bundessicherheitsrat, verwirklicht und angewendet werden.

So klaffen Anspruch und Wirklichkeit vor allem in der Gestaltung der bilateralen außenpolitischen Beziehungen oft auseinander. Das zeigt sich auch darin, dass es in den genannten Politikfeldern für das FORUM MENSCHENRECHTE oft schwierig ist, relevante Gesprächspartner auf der Seite der Regierung oder des Parlamentes zu finden. Es fanden in den vergangenen Jahren zwar regelmäßig Gespräche zwischen dem Außenminister sowie der Justizministerin und Vertreter\_innen 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.

Dabei ist es zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode dem Schutz der Menschenrechte ein eigenes Kapitel widmet. Dort bekennen sich die Koalitionspartner zur Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte und verpflichten sich dem Ziel einer „menschenrechtlich konsequenten und kohärenten Politik“. Es bleibt abzuwarten, wie dieses Ziel, das das FORUM MENSCHENRECHTE seit

nunmehr 20 Jahren immer wieder eingefordert hat, innerhalb der Bundesregierung umgesetzt wird. Aufschluss darüber mag der für 2014 angekündigte Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2014 – 2016 geben.

## **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 2006 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 wirkte sich der grundsätzliche Vertrauensverlust in der Menschenrechtspolitik der westlichen Länder aus, angesichts einer – was Militärinterventionen angeht mittlerweile vorsichtiger auftretenden – 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.

Zwölf Jahre nach dem 11. September 2001 sind immer noch 155 Männer in Guantánamo inhaftiert. 48 Häftlinge sollen auf Dauer ohne jedes Verfahren interniert bleiben. Zwar wurden Foltermethoden wie water boarding unter Präsident Obama verboten und Geheimgefängnisse geschlossen. Das gezielte Töten mit Drohnen wurde dagegen unter der jetzigen Regierung ausgeweitet. Etwa 3200 Personen sollen dabei allein in Pakistan gezielt hingerichtet worden sein.

Bei bis zu einem Viertel könne es sich laut Ben Emmerson, VN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Terrorismusabwehr, um unbeteiligte Zivilisten handeln. Inwiefern Deutschland dabei auch mittelbar beteiligt ist, hat die Diskussion über die Rolle der Luftwaffenbasis der US-Streitkräfte in Ramstein und die gezielte Tötung des Wuppertalers Bünyamin E. in Waziristan im Oktober 2010 gezeigt.

In Deutschland – so scheint es - werden Verletzungen und Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten vor allem dann in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen, wenn Menschen im eigenen Land betroffen sind, wie im Fall der 2013 bekannt gewordenen massenhafte Ausspähung von persönlichen Daten durch US- und andere westliche Geheimdienste.

Im Windschatten dieser Politik haben Menschenrechtsverletzungen weltweit zugenommen, da Sanktionen weder gefürchtet noch moralisch ernst genommen werden müssen. Menschenrechtsverteidiger in Russland, Kolumbien, den Philippinen, Sri Lanka und in vielen anderen Ländern bekamen die Folgen dieses globalen Klimawandels zuungunsten der Menschenrechte unmittelbar zu spüren. Zivilgesellschaft, Minderheiten, marginalisierte Gruppen, indigene Völker, Homosexuelle zählen zu den Opfern dieser Entwicklung.

So sehen Menschenrechtsorganisationen trotz vieler Fortschritte auf internationaler Ebene bei der Fortschreibung und Gestaltung von Normen und Konventionen zum Schutz der Menschenrechte seit einigen Jahren einen bedenklichen Trend, Menschenrechte in ganz unterschiedlichen Ländern und Regionen einzuschränken und zivilgesellschaftliche Gruppen in der Wahrnehmung dieser Rechte massiv zu behindern.

Die Formen von Repression sind vielfältig. Oft sind wirtschaftliche Interessen Ursachen der Konflikte. Nationale sowie internationale Unternehmen, die unter den erwähnten Umständen investieren, sind als Akteure beteiligt an der Unterdrückung und Ausgrenzung von Zivilgesellschaft.

In Afrika zeigt sich dieser Trend zur Einschränkung der Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft seit 2008 beispielsweise in der Verabschiedung eines Gesetzes in Äthiopien, das die Arbeit von NGOs dort fast unmöglich macht. In Verbindung mit einer restriktiven Gesetzgebung zu Meinungsfreiheit und einem Anti-Terror-Gesetz wurden bürgerliche und zivile Rechte massiv eingeschränkt. Andere Länder haben sich diese Gesetzgebung zum Vorbild genommen und ähnliche Regelungen getroffen.

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 im 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 hat sich in den vergangenen Jahren den genannten Herausforderungen gestellt und dort deutlich Einspruch erhoben, wo Menschenrechtsstandards unter Berufung auf sicherheitspolitische Interessen schleichend ausgehöhlt zu werden drohten und die Arbeit oder gar das Leben von Menschenrechtsverteidiger\_innen massiv bedroht war.

Die Krise der Menschenrechte und ihrer Durchsetzung spiegelt sich teilweise auch in der Arbeit des VN-Menschenrechtsrates wieder, die wie die Arbeit der früheren Kommissionalen 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.

Mit der Ablösung der damaligen VN-Menschenrechtskommission durch den Rat haben sich die Mehrheitsverhältnisse zu Ungunsten westlicher Länder verschoben. Mit den derzeitigen 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 Überprüfung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen (Universal Periodic Review, UPR) Chancen zur Weiterentwicklung. Die Unabhängigkeit der Sonderverfahren (u. a. Sonderberichterstatter) gilt es zu verteidigen bzw. wiederherzustellen. Darüber hinaus muss die Beteiligung von NGOs und Menschenrechtsverteidiger\_innen gesichert und in manchen Bereichen verbessert werden.

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat im Juni 2011 im Anschluss an eine Auswertung der Arbeit des Rates in ihrer abschließenden Resolution A/65/L.78 keines der aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen bemängelten Defizite behoben. Weiter können Staaten mit einer negativen Menschenrechtsbilanz ohne qualitative Hürden in den Rat gewählt werden. Auch hängt es wie bisher von politischen Mehrheiten ab, ob aktuelle länderspezifische Menschenrechtssituationen thematisiert werden können. Ferner gibt es keine Kriterien, die die Kooperationsbereitschaft von Staaten mit den Sondermechanismen (u. a. den Sonderberichterstatter\_innen) des Rates bewerten.

Positiv ist zu werten, dass u. a. das UPR-Verfahren für Deutschland neue Möglichkeiten geschaffen hat, internationale menschenrechtliche Verpflichtungen und deren Umsetzung

öffentlich zu diskutieren. So fand im Dezember 2012 eine Anhörung der Zivilgesellschaft in der Berliner Humboldt-Universität statt, zu der die Bundesregierung durch den Menschenrechtsbeauftragten eingeladen hatte. Dabei hatten die beteiligten Vertreter\_innen des FORUM MENSCHENRECHTE Gelegenheit, den anwesenden Vertreter\_innen der Ministerien Anregungen für den Staatenbericht Deutschlands zum UPR-Verfahren zu geben. Wurden außerhalb des Auswärtigen Amtes in anderen Ressorts internationale menschenrechtliche Verpflichtungen bis vor wenigen Jahren ausschließlich im Rahmen der Staatenberichtspflichten nur von wenigen Experten wahrgenommen und aufgegriffen, hat sich auch in vielen Politikbereichen ein stärkeres Bewusstsein für Menschenrechte und deren Auswirkungen auf nationale Gesetzgebung und politische Handlungsoptionen entwickelt. Am deutlichsten sichtbar wird dies beispielweise in der bis in die breite Öffentlichkeit geführten Diskussion zur Umsetzung der 2009 für Deutschland verbindlich gewordenen UN-Behindertenrechtskonvention und deren Ziel der Inklusion.

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 FORUM MENSCHENRECHTE war in seiner Arbeit bislang 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 EU-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.

Besonders dringlich erscheint eine europäisch ausgerichtete Menschenrechtsarbeit im Blick auf den Schutz von Flüchtlingen – sowohl im Blick auf die Gewährleistung eines wirkungsvollen Asylrechts, das Flüchtlingen überhaupt ermöglicht, nach Deutschland zu gelangen, als auch auf die Verletzung von Menschenrechten bei der Abwehr und Behandlung von Flüchtlingen an den Außengrenzen der EU.

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\_innen 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 Menschenrechtsverteidiger\_innen in allen Teilen der Welt. Die notwendige weitergehende Professionalisierung und Ausdifferenzierung der Arbeitsformen in der Menschenrechtsarbeit birgt angesichts komplexer Entscheidungsebenen in Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen insofern auch Risiken. Eine zentralistische Organisationsform, die das Forum nach außen handlungsfähiger machen würde, könnte gleichzeitig eine Schwächung einzelner 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 ihrer Durchsetzung zu stärken. In den kommenden Jahren wird es weiterhin darum gehen, Infragestellungen der Universalität und Unteilbarkeit sowie Einschränkungen der Menschenrechte und Handlungsspielräume von Nicht-Regierungs-Organisationen durch gesetzliche Maßnahmen in vielen Ländern der Erde abzuwehren, der schleichenden Aushöhlung von Grundrechten im Namen von Sicherheitsinteressen entgegenzutreten und die Unteilbarkeit und Universalität der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu behaupten. Außerdem wird es weiterhin darum gehen, internationale Menschenrechtsstandards und Institutionen in einer globalisierten Welt mit abnehmendem Einfluss von staatlichen Akteuren und zunehmender Macht von Wirtschaftsunternehmen fortzuentwickeln und zu stärken, wirksame Vereinbarungen zu treffen und Instrumente zu entwickeln, die international agierende Wirtschaftsunternehmen dazu verpflichten, Menschenrechtsstandards zu beachten, sowie dazu beizutragen, dass der Menschenrechtsrat zu einem wirkungsvollen und glaubwürdigen 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 einschließlich des Flüchtlingsschutzes 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.

### 3. Ziele und Arbeitsweisen des FORUM MENSCHENRECHTE

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von über 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 gegründet.

#### Ziele

Die gemeinsame Arbeit im FORUM MENSCHENRECHTE 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 zu bilden, dabei auch auf mögliche Menschenrechtsverletzungen in Deutschland hinzuweisen und auf ihre Lösung hinzuarbeiten;
- Informationen unter den Mitgliedsorganisationen zu menschenrechtsrelevanten Themen auszutauschen;
- lokale, regionale und nationale NGOs bei den internationalen Aspekten ihrer Arbeit zu unterstützen und die internationale Vernetzung von NGOs zu fördern.

#### Struktur

Innerhalb des Forums sind verschiedene Arbeitsgruppen dafür verantwortlich, gemeinsame Stellungnahmen und Materialien zu erarbeiten, Aktionen, öffentliche Veranstaltungen und Expertengespräche vorzubereiten. Momentan bestehen folgenden Arbeitsgruppen (in alphabetischer Reihenfolge): AG Antirassismus, AG Entwicklung und Wirtschaft, AG Frauenrechte, AG Frieden und Menschenrechte, AG Innenpolitik, AG Kinderrechte, AG Menschenrechtsrat/Außenpolitik. (Die Arbeitsgruppen sind in Kapitel 5 des vorliegenden Handbuchs nochmals eigens beschrieben).

Das FORUM MENSCHENRECHTE arbeitet eng mit NGOs und Netzwerken auf europäischer und internationaler Ebene zusammen. Koordiniert wird die Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE durch einen bis zu 8-köpfigen Koordinierungskreis, der alle zwei Jahre von den Mitgliedsorganisationen des Forums gewählt wird und dessen Zusammensetzung repräsentativ ist für die politische Bandbreite der Forumsmitglieder.

Organisatorisch betreut und koordiniert wird die Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE von der Geschäftsstelle in Berlin.

## Mitgliedsorganisationen

1. ACAT Deutschland
2. AGDF/Peace Brigades International
3. Amnesty International Deutsche Sektion
4. ATD Vierte Welt in Deutschland
5. Bahá'í-Gemeinde in Deutschland K.d.ö.R. Vertretungsorgan: Der Nationale Geistige Rat der Bahá'í in Deutschland
6. Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR
7. BAfF (Bundesweite AG Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer)
8. Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BUMF)
9. Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG)
10. „Deutsche Gesellschaft“
11. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)
12. Deutsche Kommission Justitia et Pax
13. Deutsche UNESCO-Kommission
14. Deutscher Frauenrat
15. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
16. European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)
17. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung (EWDE) mit den Teilwerken Brot für die Welt – EED und Diakonie Deutschland
18. FIAN Deutschland
19. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
20. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
21. Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen (GMS)
22. Germanwatch

23. Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)
24. Heinrich-Böll-Stiftung
25. Humanistische Union vereinigt mit der Gustav-Heinemann-Initiative (HU)
26. Human Rights Watch (HRW)
27. Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland (ISD)
28. Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL)
29. Interkultureller Rat
30. Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF)
31. Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)
32. IPPNW – Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkriegs, Ärzte in sozialer Verantwortung
33. Kindernothilfe (KNH)
34. KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel
35. Kommission für Menschenrechte Freiburg (des Richter und Anwaltsvereins)
36. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)
37. Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)
38. medica mondiale
39. missio Aachen
40. missio München
41. Missionszentrale der Franziskaner
42. Nürnberger Menschenrechtszentrum
43. Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche
44. pax christi
45. PRO ASYL
46. pro familia
47. Reporter ohne Grenzen
48. TERRE DES FEMMES

- 49. terre des hommes Deutschland
- 50. urgewald
- 51. Verband binationaler Familien und Partnerschaften – iaf
- 52. Vereinte Evangelische Mission (VEM)
- 53. werkstatt ökonomie (woek)

**Gastmitglieder:**

Deutsches Rotes Kreuz

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

**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](mailto:kontakt@forum-menschenrechte.de)

Webseite: [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)

## 4. Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE

Im Folgenden stellen sich die Mitgliedsorganisationen des Forums (in alphabetischer Reihenfolge) kurz selbst dar.

### 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](mailto:Acat.eV@t-online.de)  
Website: [www.acat-deutschland.de](http://www.acat-deutschland.de)

Website des internationalen Verbandes FIACAT: [www.fiacat.org](http://www.fiacat.org)  
Ansprechpartner: Wolfgang Bentrup

Die ACAT – Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (Torture) – ist eine internationale christliche Menschenrechtsorganisation. In der ACAT engagieren sich Christ\_innen der verschiedenen Konfessionen gemeinsam für die Abschaffung der Folter. Wichtige Bausteine ihres Engagements sind monatliche Briefaktionen und das Gebet. Darüber hinaus engagieren sich die ACAT-Mitglieder für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe und in der Flüchtlingspolitik und setzen sich für die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Innen- und Außenpolitik ein. Die ACAT setzt sich gegen eine Aufweichung des absoluten Verbots der Folter 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. Besonderer Schwerpunkt ist das Thema „Menschenwürde – auch hinter Gittern“.

Angesprochen werden sollen die allgemeine Öffentlichkeit und Christ\_innen an der Basis und in Leitungsfunktionen. Wer mitarbeiten will, kann als Mitglied verschiedene Aufgaben übernehmen.

Die ACAT-Deutschland ist Mitglied der internationalen Vereinigung FIACAT, der inzwischen mehr als 30 nationale Vereinigungen in Europa, Afrika, Lateinamerika, USA, Kanada und den Philippinen angehören.

## **Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. – Peace Brigades International deutscher Zweig e.V.**

AGDF e.V.  
 Endenicher Straße 41  
 53115 Bonn  
 Tel.: 0228 24999-0  
 Fax: 0228 24999-20  
 E-Mail: [agdf@friedensdienst.de](mailto:agdf@friedensdienst.de), [annette.fingscheidt@pbi-deutschland.de](mailto:annette.fingscheidt@pbi-deutschland.de)  
 Website: [www.friedensdienst.de](http://www.friedensdienst.de), [www.pbi-deutschland.de](http://www.pbi-deutschland.de)

Die AGDF ist ein Zusammenschluss von zurzeit 32 Mitgliedsorganisationen, die Freiwilligendienste anbieten und in der Bildungs- und Friedensarbeit aktiv sind. Ein weiterer Schwerpunkt sind Projekte und Qualifizierungsangebote in ziviler Konfliktbearbeitung. Sie hat zum Ziel, v.a. jüngeren Menschen die Möglichkeit zu geben, sich für einen Dienst für den Frieden zu engagieren. Die Mitglieder der AGDF – unter ihnen Peace Brigades International (PBI), 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 AGDF-Geschäftsstelle bietet selbst keine Programme an. 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 Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen.

PBI ist eine Menschenrechtsorganisation, die unbewaffnete Schutzbegleitung für bedrohte Menschenrechtsverteidiger\_innen anbietet. Dafür werden Teams von freiwilligen Beobachter\_innen in Krisengebiete entsendet. Schutzbegleitung und unterstützende

Advocacy-Maßnahmen haben zum Ziel, Handlungsspielraum für lokale Akteure zu schaffen, die sich für den Frieden und die Förderung der Menschenrechte einsetzen. PBI ist zur Zeit in Mexiko, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kenia, Indonesien und Nepal tätig. Der Sitz des deutschen Zweiges der Organisation befindet sich in Hamburg.

## Amnesty International

### Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.

Zinnowitzer Straße 8  
10115 Berlin  
Tel.: 030 420248-0  
Fax: 030 420248-488  
E-Mail: [info@amnesty.de](mailto:info@amnesty.de)  
Website: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

Amnesty International setzt sich auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte für eine Welt ein, in der die Rechte aller Menschen geachtet werden. Die Stärke der Organisation liegt im freiwilligen und finanziellen Engagement von weltweit mehr als drei Millionen Mitgliedern und Unterstützer\_innen unterschiedlicher Nationalitäten, Kulturen und Altersgruppen. Amnesty erhielt 1977 den Friedensnobelpreis.

Amnesty engagiert sich seit über 50 Jahren erfolgreich

- für die Freilassung von Menschen, die allein deshalb inhaftiert sind, weil sie friedlich ihre Überzeugung vertreten oder die wegen ihrer Herkunft, sexuellen Orientierung oder Religion verfolgt werden;
- für den Schutz der Rechte von Flüchtlingen;
- für den besonderen Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen;
- für die Verhinderung von Folter, Todesstrafe und politischem Mord;
- für den Schutz und die Unterstützung von Menschenrechtler\_innen;
- für die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen und die Bestrafung der Täter\_innen;
- für wirksame Kontrollen des Waffenhandels;
- für die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Neben den Mitarbeiter\_innen des Internationalen Sekretariats in London und der einzelnen Sektionen und Außenstellen in über 60 Ländern fördern weltweit mehr als drei Millionen

Mitglieder die Arbeit von Amnesty – in Deutschland sind es mehr als 120.000. Sie unterstützen die Menschenrechtsarbeit finanziell oder sind in einer der 650 Gruppen in ganz Deutschland aktiv. Amnesty International finanziert sich aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Regierungsgelder lehnt Amnesty ab, um finanziell und politisch unabhängig zu bleiben.

Es gibt viele Möglichkeiten, die Arbeit von Amnesty zu unterstützen: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

## ATD – Vierte Welt in Deutschland e.V.

Sekretariat

Neudorf 9

17268 Gerswalde

Tel.: 039887 696690

Fax: 039887 6966917

E-Mail: [sekretariat@atd-viertewelt.de](mailto:sekretariat@atd-viertewelt.de)

Website: [www.atd-viertewelt.de](http://www.atd-viertewelt.de); [www.atd-quartmonde.org](http://www.atd-quartmonde.org)

Ansprechpartner\_innen: Adelheid und Norbert Peter

Der Verein mit Sitz in Neudorf in der Uckermark ist Mitglied der Internationalen Bewegung ATD Vierte Welt. Diese konfessionell und parteipolitisch unabhängige Familien- und Menschenrechtsbewegung befasst sich weltweit mit der Erforschung und Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung. „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.

Aktionsfelder von ATD Vierte Welt in Deutschland:

- Begleitung von Familien und Personen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden;
- Vorbereitung und Durchführung des UNO-Welttages am 17. Oktober zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung in Deutschland. 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 und in der Öffentlichkeit Denkanstöße für ein friedliches Zusammenleben zu geben;

- 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;
- Vertretung der Internationalen Bewegung ATD Vierte Welt in Zusammenarbeit mit in Deutschland ansässigen anderen Gruppen, örtlichen, nationalen und internationalen Verantwortungsträger\_innen sowie staatlichen und Nichtregierungsorganisationen.

## **Bahá'í-Gemeinde in Deutschland K.d.ö.R.**

### **Vertretungsorgan: Der Nationale Geistige Rat der Bahá'í in Deutschland**

Büro für Außenbeziehungen

Chausseestr. 103

10115 Berlin

Tel.: 030 28877183

Fax: 030 69088261

E-Mail: [oea@bahai.de](mailto:oea@bahai.de)

Webseite: [www.bahai.de](http://www.bahai.de)

Blog: [iran.bahai.de](http://iran.bahai.de)

Twitter: [@BahaiDE](https://twitter.com/BahaiDE)

Ansprechpartner\_innen:

Prof. Dr. Ingo Hofmann, Beauftragter für auswärtige Angelegenheiten;

Alexander Blom, Referent für Menschenrechtsfragen;

Alina Braml, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Das Büro für Außenbeziehungen des Nationalen Geistigen Rates der Bahá'í in Deutschland, der einmal jährlich zu wählenden höchsten Körperschaft der Bahá'í-Gemeinde in 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 in Deutschland 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 in 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.

### Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstraße 9  
52064 Aachen  
Tel.: 0241 442-0  
Fax: 0241 442-188  
E-Mail: [armin.paasch@misereor.de](mailto:armin.paasch@misereor.de)  
Website: [www.misereor.de](http://www.misereor.de)  
Ansprechpartner: Armin Paasch

MISEREOR ist das Hilfswerk der Katholischen Bischöfe für die Entwicklungszusammenarbeit. Menschenrechtsarbeit zieht sich seit der Gründung 1958 wie ein roter Faden durch die Arbeit von MISEREOR. Denn um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, müssen die Armen ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Daher setzt sich MISEREOR in seiner Projektarbeit und auf politischer Ebene für den Aufbau und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte in den Ländern des Südens ein.

Die Geschäftsstelle arbeitet mit Partnerorganisationen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa zusammen; ebenso mit kirchlichen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, Eine-Welt- sowie Solidaritätsgruppen in Deutschland. 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.

### *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;
- 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. <http://www.fair-spielt.de/>).

### *Publikationen*

Bücher, didaktische Materialien und AV-Medien zu verschiedenen Aspekten der Entwicklungsproblematik werden regelmäßig publiziert (kostenloser Katalog kann angefordert werden). Die Zeitschrift „Misereor aktuell“ erscheint viermal jährlich.

### *Neuere Veröffentlichungen*

- Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand (132 Seiten, Februar 2014);
- Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project (91 Seiten, Juni 2013);
- Themenseite Menschenrechte unter: <http://www.misereor.de/themen/menschenrechte.html>.

## Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAfF)

Paulsenstraße 55–56

12163 Berlin

Tel.: 030 310 124 63

Fax: 030 324 8575

E-Mail: [info@baff-zentren.org](mailto:info@baff-zentren.org)

Website: [www.baff-zentren.org](http://www.baff-zentren.org)

Ansprechpartnerin: Elise Bittenbinder (Vorstandsvorsitzende)

Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. ist der Dachverband der Behandlungszentren für Überlebende von Menschenrechtsverletzungen und politischer Verfolgung. 1996 gegründet, setzt sich die BAfF derzeit aus über 26 Mitgliedern, bestehend aus psychosozialen Behandlungszentren, Initiativen und Einrichtungen für die medizinische, psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung und Rehabilitation von Geflüchteten zusammen.

### *Ziele und Aktivitäten*

- Förderung der Vernetzung und Kooperation, sowie des fachlichen Austauschs von Erfahrung, Wissen und Informationen der nationalen und internationalen Zentren;
- Europäische Vernetzung durch den Vorsitz des Europäischen Netzwerks (Network of European Treatment and Rehabilitation Centres for Victims of Torture and Human Rights Violations);
- Anregung und Durchführung wissenschaftlicher Forschung sowie Veröffentlichungen zu Fragen der Folgen von organisierter Gewalt, Analyse der gesundheitlichen Versorgung von traumatisierten Flüchtlingen, Entwicklung von Methoden zur ganzheitlichen Behandlung;
- Öffentlichkeitsarbeit für die Überlebenden von Menschenrechtsverletzungen und deren Lebensbedingungen im Exil;
- Entwicklung von ethischen und professionellen Standards für eine angemessene Behandlung;
- Lobbyarbeit, Vertretung der gemeinsamen Anliegen der Zentren gegenüber der Öffentlichkeit und den Entscheidungsträger\_innen in Politik und Verwaltung auf

regionaler Ebene, bundesweit und international;

- Zusammenarbeit mit allen öffentlichen Interessenvertreter\_innen und Verantwortungsträger\_innen im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen und Opfern organisierter Gewalt;
- Organisation von Fachtagungen;
- Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von Vorträgen, Fortbildungen, Beiträgen bei Konferenzen, Verfassen von Stellungnahmen sowohl für die Mitglieder als auch für externe (Fach-)Kräfte, u. a. Mitarbeiter\_innen der Gesundheitsregelversorgung, von Sozial- und Ausländerbehörden, Ausbildungsinstituten, etc.

## Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. (BUMF)

Zwinglistraße 4a

10555 Berlin

Tel.: 030 398369-69

Fax: 030 398369-70

E-Mail: [info@b-umf.de](mailto:info@b-umf.de)

Website: [www.b-umf.de](http://www.b-umf.de)

Ansprechpartner\_innen: Thomas Berthold, Niels Espenhorst,  
Ulrike Schwarz, Franziska Schmidt, Johanna Karpenstein

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 Entscheidungsträger\_innen in Politik und Verwaltung bündelt und kommuniziert;
- fachlichen Austausch;
- Fortbildungsveranstaltungen;
- Publikationen zu rechtlichen, pädagogischen und politischen Fragen;
- die Vermittlung von Ansprechpersonen sowie Expert\_innen.

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

## Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG)

Greifswalder Str. 4  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Vorderhaus, 2. Etage, Raum 201  
10405 Berlin  
Tel.: 030 688 366 18  
Fax: 030 311 603 73  
E-Mail: [info@bug-ev.org](mailto:info@bug-ev.org)  
Ansprechpartnerin: Vera Egenberger  
E-Mail: [vera.egenberger@bug-ev.org](mailto:vera.egenberger@bug-ev.org)

Das BUG wurde in 2009 von Vera Egenberger gegründet und hat sein Büro im Haus der Demokratie und Menschenrechte in Berlin.

Ziele des BUG: Zur Klärung, Stärkung und Erweiterung der deutschen Gleichbehandlungsgesetzgebung, der Schaffung von Präzedenzfällen sowie der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse auf dem Gebiet des Diskriminierungsschutzes,

unterstützt das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung strategische Klagen gegen Diskriminierung und nutzt die Ergebnisse dieser Klagen für Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Aktivitäten des BUG: Das BUG unterstützt Menschen, die Diskriminierung erlebt haben und die sich entschlossen haben, eine Klage im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) einzureichen mit einer Beistandschaft. Dies wird bevorzugt bei Fällen getan, wo individuelle Fallkonstellationen es potenziell vermögen, die Situation von vielen Betroffenen zu bearbeiten (so genannte strategische Klagen). Das BUG führt fallbezogene Öffentlichkeitsarbeit durch, um die erzielten Rechte bekannt zu machen. Durch Positionspapiere und Stellungnahmen zu Politikentwicklungen und Plänen der Bundesregierung werden darüber hinaus die Erfahrungen und Ergebnisse der durchgeführten Klagen in die Politik eingebracht und rechts- und gesellschaftspolitische Entwicklungen im Antidiskriminierungsbereich beeinflusst. Das BUG arbeitet eng mit Verbänden zusammen, die die Interessen von Gruppen vertreten, die durch das AGG geschützt sind. Dies sind Menschen, die aufgrund ihrer ethnischen und religiösen Identität, ihres Geschlechtes, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden.

Für das Jahr 2014 liegen die thematischen Schwerpunkte im Bereich:

- Ethnische Diskriminierung beim Zugang zu Freizeiteinrichtungen;
- Diskriminierung von Menschen mit Behinderung;
- Ausnahmeregelung für Tendenzbetriebe;
- „Racial Profiling“.

## Deutsche Gesellschaft e.V.

Voßstraße 22  
10117 Berlin  
Tel.: 030 88 412 141  
Fax: 030 88 412 223  
E-Mail: [dg@deutsche-gesellschaft-ev.de](mailto:dg@deutsche-gesellschaft-ev.de)  
Ansprechpartner: Jan Roessel

Mit über 500 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 wird inzwischen in mehr als 15 Staaten Europas geschätzt.

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

Höhepunkt ist auch die jährliche Vergabe eines Preises für „Deutsche und europäische Verständigung“ (Atrium der Deutschen Bank). Preisträger\_innen: u. a. Wolfgang Schäuble, Imre Kertesz (Nobelpreisträger), Egon Bahr, Angela Merkel, Hans-Dietrich Genscher, Martin Walser, Richard von Weizsäcker und Jean-Claude Juncker.

Neben der Zentrale im Mosse Palais in Berlin-Mitte sind auch regionale Bildungswerke für die Deutsche Gesellschaft e. V. tätig.

Zu den Gründungsmitgliedern des im Januar 1990 gegründeten ersten gesamtdeutschen Vereins zählen u.a. Willy Brandt, Lothar de Maizière, Bärbel Bohley, Heiner Müller, Armin Mueller-Stahl, Martin Walser und Johannes Rau.

Unter Vorsitz von Lothar de Maizière, Ministerpräsident a.D., sowie Franz Müntefering, Vizekanzler a.D., sind im Kuratorium u. a. vertreten: Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel (ehemals Vorsitzende der DG); Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident a.D.; Friede Springer, Verlegerin; Hans-Dietrich Genscher, Bundesminister a. D.; Veronica Ferres, Schauspielerin; sowie zahlreiche Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Kultur.

Die Deutsche Gesellschaft e. V. ist Nationalpreisträgerin 2008. Als Trägerin der Initiative zur Errichtung eines Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin wurde ihr dieser Preis von der Deutschen Nationalstiftung verliehen.

## **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](mailto:info@dgvn.de)

Website: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

Ansprechpartnerin: Dr. Beate Wagner

Die DGVN wurde 1952 gegründet. Seit über 60 Jahren leistet sie Informations- und Bildungsarbeit zu den Strukturen und Tätigkeiten der Vereinten Nationen. Dabei unterstützt sie die Werte und Ziele der Weltorganisation und setzt sich für eine pro-aktive deutsche VN-Politik ein. Sie will zugleich das Interesse und Verständnis für zentrale Themen der globalen Politik wecken. Dazu zählen die Friedenssicherung genauso wie Fragen der globalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die Begrenzung und der Umgang mit den Folgen des Klimawandels und nicht zuletzt der Schutz der Menschenrechte. 1994 war die DGVN in der Nachbereitung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz Gründungsmitglied des FORUM MENSCHENRECHTE.

Seit fast 20 Jahren gibt die DGVN die deutsche Ausgabe des „Berichts über die menschliche Entwicklung“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen heraus. Zudem wirbt sie für das Verständnis einer menschlichen Entwicklung, das auf den Menschenrechten basiert.

Die DGVN ist überparteilich und unabhängig; organisatorisch besteht sie aus einem Bundesverband, sechs Landesverbänden und einzelnen Regionalgruppen. Die Förderung der Menschenrechte als eine der Hauptarbeitsbereiche der Vereinten Nationen 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, Wissenschaftler\_innen, Diplomat\_innen, Parlamentarier\_innen und weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen diskutiert und der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden.

### ***Publikationen (Auswahl)***

- [www.menschenrechte-durchsetzen.de](http://www.menschenrechte-durchsetzen.de)
- Zeitschrift Vereinte Nationen
- DGVN-Texte, Nr. 55: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Klaus Hübner; Anne Sieberns; Norman Weiß, ISBN 978-3-923904-69-3
- UN-Basisinformationen 40: Menschenrechte und Vereinte Nationen,
- UN-Basisinformationen 43: Der Internationale Strafgerichtshof

## Deutsche Kommission Justitia et Pax

Kaiserstraße 161  
53113 Bonn  
Tel.: 0228 103-217/348  
Fax: 0228 103-318  
E-Mail: [D.Legutke@dbk.de](mailto:D.Legutke@dbk.de)  
Website: [www.justitia-et-pax.de](http://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\_innen der Deutschen Bischofskonferenz, aus den Hilfswerken und Verbänden sowie schließlich Expert\_innen 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.

### *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.

### *Publikationen (kleine Auswahl)*

- Erinnerung, Wahrheit, Gerechtigkeit. Empfehlungen zum Umgang mit belasteter Vergangenheit, 2004 (Heft 102);
- Süße Früchte – gut für alle? Ländliche Entwicklung durch Selbstorganisation,

Wertschöpfungsketten und soziale Standards. Eine Handreichung für den Dialog mit Agrarpolitik, Agrarwirtschaft und Agrarhandel, 2012 (Heft 126); Menschenwürde. Impulse zum Geltungsanspruch der Menschenrechte, 2013 (Heft 127).

## Deutsche UNESCO-Kommission e.V.

Colmantstraße 15  
53115 Bonn  
Tel.: 0228 60497-0  
Fax: 0228 60497-30  
E-Mail: [sekretariat@unesco.de](mailto:sekretariat@unesco.de)  
Website: [www.unesco.de](http://www.unesco.de)  
Ansprechpartner: Dr. Lutz Möller

Die UNESCO ist die für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation zuständige VN-Organisation. Sie wurde 1945 gegründet; Anfang 2014 hatte sie 195 Mitgliedsstaaten. Sie stärkt durch internationale Zusammenarbeit in ihren Mandatsbereichen Frieden und Sicherheit. Die Achtung der Menschenrechte ist eines ihrer zentralen Anliegen. Vor allem setzt sich die UNESCO ein für das Recht auf Bildung und für kulturelle Rechte und tritt ein gegen Rassismus, Diskriminierung und Intoleranz. Die UNESCO fördert die Menschenrechtsbildung und die Forschung zu den Menschenrechten und hat einige Völkerrechtsinstrumente mit Menschenrechtsbezug verabschiedet. Die UNESCO verfügt über ein eigenes Beschwerdeverfahren bei Verletzungen von Menschenrechten ihres Mandatsbereichs.

Die Deutsche UNESCO-Kommission ist Koordinierungs-, Verbindungs- und Beratungsstelle in allen Arbeitsbereichen der UNESCO. Sie begleitet die Umsetzung der maßgeblichen Programme und Initiativen der UNESCO in Deutschland.

Beispiele für die Arbeit der Deutschen UNESCO-Kommission:

- Menschenrechtsbildung, z. B. durch Empfehlungen zu „Menschenrechte und frühkindliche Bildung“ und an UNESCO-Projektschulen ([www.ups-schulen.de](http://www.ups-schulen.de));
- Förderung von inklusiver Bildung, u. a. durch einen seit 2010 tagenden Expertenkreis, den seit 2011 verliehenen Jakob-Muth-Preis und einen nationalen Gipfel im März 2014 in Bonn;

- Menschenrechtliche Informationsarbeit, z. B. das Informationsportal [www.claiminghumanrights.org](http://www.claiminghumanrights.org) über Individualbeschwerdeverfahren in englischer und französischer Sprache für den afrikanischen Kontinent; oder die Leitfaden-Reihe „How to File Complaints on Human Rights Violations“;
- Mitveranstalter des Menschenrechts-Filmpreises ([www.menschenrechts-filmpreis.de](http://www.menschenrechts-filmpreis.de))

Ausführliche Informationen: [www.unesco.de/menschenrechte](http://www.unesco.de/menschenrechte)

## Deutscher Frauenrat e.V.

Axel-Springer-Straße 54a  
10117 Berlin  
Tel.: 030 204569-0  
Fax: 030 204569-44  
E-Mail: [kontakt@frauenrat.de](mailto:kontakt@frauenrat.de)  
Website: [www.frauenrat.de](http://www.frauenrat.de)  
Ansprechpartnerin: Dr. Anja Nordmann (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](http://www.frauenrat.de).

## Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Bundesvorstand

Postfach 110372

10833 Berlin

Tel.: 030 24060-763

Fax: 030 24060-408

E-Mail: [internationales@dgb.de](mailto:internationales@dgb.de)

Website: [www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Ansprechpartner\_innen: Barbara Susec, Dr. Bianca Kühl, Frank Zach  
(Abteilung für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik)

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 Entscheidungsträger\_innen, 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 Arbeitnehmer\_innen.

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 161 Staaten zusammengeschlossen haben. Der

IGB repräsentiert 176 Millionen Gewerkschaftsmitglieder in 325 Organisationen, die gemeinsam für eine soziale Gestaltung der Globalisierung kämpfen.

Der DGB ist einer der Gründungsmitglieder des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB). Der EGB wurde 1973 gegründet, um die Interessen der Arbeitnehmer\_innen auf europäischer Ebene zu vertreten. Er vereint 85 nationale Gewerkschaftsbünde in 36 Ländern sowie zehn europäische Branchengewerkschaftsverbände.

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.

## 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](mailto:info@ecchr.eu)  
Website: [www.ecchr.eu](http://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 mit juristischen Mitteln zu schützen und durchzusetzen. Das ECCHR initiiert, führt und unterstützt beispielhafte juristische Verfahren als strategisches Mittel, um staatliche und nichtstaatliche Akteure für schwerwiegende Verletzungen von Menschenrechten zur Verantwortung zu ziehen. Dabei konzentriert sich das ECCHR auf ausgewählte Fälle, die sich als Präzedenzfälle zur Durchsetzung der Menschenrechte eignen. Darüber hinaus beteiligt sich das ECCHR am wissenschaftlichen Diskurs sowie an Netzwerken von Menschenrechtsanwält\_innen und Menschenrechtsaktivist\_innen, um im Kampf für Menschenrechte über Grenzen hinweg gemeinsam Strategien zu entwickeln.

Die Arbeit des ECCHR konzentriert sich zur Zeit auf folgende Bereiche: Völkerstraftaten und rechtliche Verantwortung; Wirtschaft und Menschenrechte; Gender und Menschenrechte; Education-Programme.

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

Publikationen: Das ECCHR veröffentlicht jährlich einen Jahresbericht, regelmäßig Broschüren zu einzelnen Themen sowie mehrmals im Jahr einen Newsletter in Deutsch und Englisch. Siehe dazu: <http://www.ecchr.de/index.php/publikationen.html>

## Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung

Referat Menschenrechte und Frieden  
 Caroline-Michaelis-Str. 1  
 10115 Berlin  
 Tel.: 030 65211 1791  
 Fax: 030 65211 3791  
 Website: <http://info.brot-fuer-die-welt.de/politik/kontakte-menschenrechte>  
 E-Mail: [julia.duchrow@brot-fuer-die-welt.de](mailto:julia.duchrow@brot-fuer-die-welt.de)  
 Ansprechpartnerin: Dr. Julia Duchrow, Referatsleitung

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst bilden seit 2012 zusammen mit der Diakonie Deutschland das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung. Die Diakonie unterstützt in Deutschland Menschen, die in Notlagen sind, ihre Heimat verlassen oder in existenzielle Krisen geraten sind. Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst setzt sich weltweit für die Überwindung der Armut und mehr Gerechtigkeit ein und unterstützt Partner in über 100 Ländern. In Deutschland und Europa soll das Bewusstsein geschärft werden für den Zusammenhang zwischen unserem Lebensstil und Hunger und Armut im globalen Süden.

Das Referat Menschenrechte und Frieden ist Teil der Politikabteilung bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Grundlage der Menschenrechtsarbeit bildet die Überzeugung, dass Menschen ein Recht auf ein Leben in Würde haben. Der menschenrechtsbasierte Ansatz dient daher als Maßstab für die Entwicklungszusammenarbeit sowie in der Lobbyarbeit gegenüber der Politik.

*Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen:* Der Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen und ihrer Handlungsspielräume gehört zum Kernbereich der Arbeit des Referats. Im Falle der konkreten Bedrohung von Partner\_innen wird das Referat mit verschiedenen Interventionen tätig wie z. B. Lobbybriefen, Urgent Actions und direkten Gesprächen mit politischen Verantwortungsträger\_innen. Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit mit Organisationen, die auf den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen spezialisiert sind.

*Menschenrechte und Wirtschaft:* Menschenrechtsverletzungen stehen zunehmend im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten. Neben der Lobbyarbeit für eine verbindliche Unternehmensverantwortung auf nationaler und internationaler Ebene unterstützt das Referat Partnerorganisationen in ihren Bemühungen, gegen Unternehmen vorzugehen, die an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind.

*Menschenrechtsschutz von Migrant\_innen:* Das Referat setzt sich dafür ein, Menschen ein Bleiben in ihren Herkunftsregionen zu ermöglichen, aber auch den Menschenrechtsschutz für Migrant\_innen in Transit- und Zielländern zu verbessern. Gemeinsam mit Partnerorganisationen analysiert das Referat, wie sich (EU-)Migrationspolitik auf Entwicklung auswirkt, und entwickelt Handlungsoptionen. Ein Schwerpunkt liegt zudem auf Migration, die durch Klimawandel induziert wird.

*Menschenrechte und Frieden:* Viele Konflikte, die die Menschen im globalen Süden betreffen, hängen auch mit unserer Politik und unserer Lebensweise zusammen. Die Herausforderung besteht darin, diese Konflikte gewaltfrei auszutragen und neue Beziehungen aufzubauen. Das Referat verknüpft den Einsatz für Menschenrechte mit der Förderung von Friedensarbeit und konstruktiver Konfliktbearbeitung. Integraler Bestandteil ist dabei die Friedenspolitische Lobbyarbeit.

Fachpublikationen zu Menschenrechten:

<http://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fachpublikationen.html>

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

Briedeler Straße 13  
50969 Köln  
Tel.: 0221 70200-72  
E-Mail: [u.hausmann@fian.de](mailto:u.hausmann@fian.de)  
Website: [www.fian.de](http://www.fian.de)  
Facebook: fiandeutschland  
Ansprechpartnerin: Ute Hausmann

FIAN ist seit 1986 die internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht, sich zu ernähren.

Wir sind davon überzeugt: Hunger ist kein Schicksal. Die meisten Menschen hungern dort, wo Nahrungsmittel angebaut werden, nämlich auf dem Land. Hunger lässt sich nur besiegen, wenn seine Ursachen offengelegt werden. Diese können sehr unterschiedlich sein: Kleinbäuerliche Familien werden durch Konzerne von ihrem Land verdrängt, oftmals ohne jede Entschädigung. Landarbeiter\_innen verdienen zu wenig, um ihre Familien ernähren zu können. Agrarreformen werden durch die Macht einflussreicher Eliten hintertrieben. Weltweit werden Menschen durch soziale Ungerechtigkeit, Unterdrückung und Diskriminierung daran gehindert, ihr Recht auf Nahrung wahrzunehmen – oder durch ungerechte Strukturen im nationalen und internationalen Handel.

FIAN engagiert sich für eine Welt, die frei von Hunger ist und in der jede Person Zugang zu den Ressourcen hat, die ihr ein Leben in Würde ermöglichen. Dafür bringt FIAN Verletzungen des Rechts auf Nahrung in die Öffentlichkeit und vor die Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und wendet sich an die verantwortlichen Regierungen und Unternehmen. Dabei stehen die Betroffenen immer im Mittelpunkt unserer Aktivitäten.

Kurz gesagt handeln wir nach dem Dreischritt:

- die Verursacher des Hungers benennen,
- den Hungernden Gehör verschaffen,
- gemeinsam die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen.

Heute sind bei FIAN in Deutschland mehr als 2.000 Menschen engagiert. Weltweit hat FIAN Mitglieder in über 50 Ländern auf allen Kontinenten.

Neben Dokumentationen, Broschüren und Factsheets informieren wir vier Mal im Jahr mit dem FOODFirst-Magazin über Hunger, Welternährung und das Recht auf Nahrung. Fachleute beleuchten in jeder Ausgabe ein Schwerpunktthema. Neuigkeiten aus der Organisation sowie Berichte der FIAN-Aktiven und der FIAN-Sektionen in anderen Ländern runden jede Nummer ab. Ebenfalls viermal jährlich versenden wir einen Newsletter.

## 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 26935-9000

Fax: 030 26935-9246

E-Mail: [Frederike.Boll@fes.de](mailto:Frederike.Boll@fes.de)

Website: [www.fes.de](http://www.fes.de)

Ansprechpartnerin: Frederike Boll, Referentin für Entwicklungspolitik

in Genf:

E-Mail: [Fkirchmeier@fes-geneva.org](mailto:Fkirchmeier@fes-geneva.org)

Website: [www.fes-geneva.org](http://www.fes-geneva.org)

Ansprechpartner\_innen: Menschenrechtsteam der FES in Genf:

Hubert René Schillinger, Felix Kirchmeier und Noreen Eberle

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Die FES ist eine private und gemeinnützige Institution, die den Ideen der sozialen Demokratie verpflichtet ist: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Neben der Studienförderung und der politischen Bildung in Deutschland ist die internationale Zusammenarbeit ein wichtiges Standbein der Arbeit der FES.

Demokratie und Entwicklung weltweit fördern, zu Frieden und Sicherheit beitragen, die Globalisierung solidarisch gestalten und die Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union unterstützen – dies sind grundlegende Leitlinien der internationalen Arbeit der FES. Über Projekte in mehr als 100 Ländern begleitet die Stiftung aktiv den Aufbau und die Konsolidierung zivilgesellschaftlicher und staatlicher Strukturen zur Förderung von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit, starker und freier Gewerkschaften sowie für das Eintreten für Menschenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter. Aktuelle Schwerpunkte sind u.a. die Formulierung und Umsetzung einer neuen Entwicklungsagenda, Baustellen der globalen Ökonomie, Gute Arbeit weltweit, der sozial-ökologische Umbau von Wirtschaftssystemen und neue Herausforderungen für die Demokratieförderung.

Menschenrechte sind die Grundlage für die internationale Arbeit der FES. Neben der Arbeit in den Auslandsprojekten wird die Menschenrechtsarbeit seit 2014 verstärkt über das Stiftungsbüro in Genf koordiniert. Die FES legt dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie auf den Menschenrechtsrat und seine Sonderverfahren. Themenschwerpunkte und Aufgaben sind dabei vor allem

- Durchsetzung und Weiterentwicklung internationaler Menschenrechtsstandards;
- Internationale Menschenrechtspolitik und rechtliche Rahmenbedingungen;
- Weiterbildung zivilgesellschaftlicher Akteure und Unterstützung in der Nutzung des VN-Menschenrechtsschutzsystems;
- Unternehmen und Menschenrechte;
- Entwicklung und Menschenrechte;
- Begleitung der Arbeit von Sonderberichterstatter\_innen;
- Menschenrechtsdialoge;
- Beratung des parlamentarischen und gewerkschaftlichen Umfelds zu Menschenrechtsfragen.

Menschenrechtsfragen werden zudem in andere Arbeitslinien integriert und globale Themen wie der Klimawandel, die Ernährungskrise oder sicherheitspolitische Herausforderungen von ihrer menschenrechtlichen Seite beleuchtet. Seit 1994 verleiht die Stiftung jährlich einen Menschenrechtspreis.

Menschenrechtsarbeit: [www.fes.de/GPol/inhalt/menschenrechte.htm](http://www.fes.de/GPol/inhalt/menschenrechte.htm)

Menschenrechtspreis: [www.fes.de/themen/menschenrechtspreis](http://www.fes.de/themen/menschenrechtspreis)

FES-Büro Genf: [www.fes-globalization.org/geneva](http://www.fes-globalization.org/geneva)

Publikationen: [www.fes.de/gpol/inhalt/publikationen\\_mr2.php](http://www.fes.de/gpol/inhalt/publikationen_mr2.php)

## Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam  
Tel.: 0331 7019-0  
E-Mail: [menschenrechte@freiheit.org](mailto:menschenrechte@freiheit.org)  
Website: [www.freiheit.org](http://www.freiheit.org)  
Ansprechpartner: Ruben Dieckhoff

Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sind ein Schwerpunkt in der In- und Auslandsarbeit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF). Sie will dem liberalen Prinzip „Freiheit in Menschenwürde“ in allen Bereichen von Gesellschaften Geltung 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 weltweit für die Verwirklichung ihrer Ziele durch politische Bildung, Politikdialog und Politikberatung ein.

Die Stiftung für die Freiheit engagiert sich auf drei Ebenen zur Stärkung der Menschenrechte und fördert den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Partnern:

- national
- regional
- international

### *Arbeitsgebiete (Beispiele)*

In vielen Ländern unterstützt die FNF seit Jahren durch Training, Consulting und Interlinking – nebst finanziellen Ressourcen – Nichtregierungsorganisationen. Damit stärkt sie die Akteure sowie die Zivilgesellschaft insgesamt.

Im regionalen Kontext wird die Vernetzung und Schaffung von Synergien umso wichtiger: So fördert die FNF seit Anbeginn die Regional Working Group (RWG) für einen Menschenrechtsmechanismus in den ASEAN-Staaten. In Südasien konzentriert sich die FNF länderübergreifend auf Polizeireform und Informationsfreiheit. In Afrika fokussiert sie sich auf den Zugang zu Rechtssystemen, die Verbesserung der Rechtsberatung und den

Schutz der Rechte sexueller Minderheiten. In Lateinamerika sind Presse- und Meinungsfreiheit, das Recht auf Privateigentum sowie Straffreiheit und Korruption das Hauptaugenmerk. Europaweit widmet sich die Stiftung den Rechten von ethnischen Minderheiten und dem Schutz von politisch Verfolgten.

Wir verbinden unsere regionalen und nationalen Partner, fördern ihren Austausch – insbesondere im Süd-Süd-Dialog – und ihre globale Zusammenarbeit. Insbesondere widmet sich die Stiftung für die Freiheit ihren Schwerpunktthemen Konfliktprävention, Förderung der Rechte der Frauen, nationale Minderheiten sowie indigener Völker – hauptsächlich in Konfliktsituationen.

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

Postfach 120609  
01007 Dresden  
Tel.: 0351 4951857/4591806  
Fax: 0351 4951857/4592127  
E-Mail: [ernst.woit@web.de](mailto:ernst.woit@web.de) oder [koeeby@web.de](mailto:koeeby@web.de)  
Website: [www.gms-dresden.de](http://www.gms-dresden.de)  
Ansprechpartner: Prof. Dr. Ernst Woit, Dr. Eberhard König

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 und wendet sich dabei gegen die Kriminalisierung der DDR und der Diskriminierung eines großen Teils ihrer Bürger\_innen. In der wissenschaftlichen und öffentlichkeitswirksamen Arbeit der GMS wird das Problem der „humanitären Interventionen“ zur Durchsetzung der Menschenrechte analysiert und vertreten, 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. Die GMS stellt sich an und auf die Seite der sozial Hilfebedürftigen, beleuchtet die deutschen Reaktionen auf kritische VN-Berichte zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und beanstandet die Verweigerung präziser Antworten der in Deutschland Herrschenden. Die GMS als Teil der Zivilgesellschaft sieht ihre Verantwortung darin, dass verbalen

Bekanntnissen von Politiker\_innen zu sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechten adäquate Veränderungen im eigenen Land folgen und die Einhaltung dieser elementaren Menschenrechte in der BRD staatlich kontrolliert sowie in den Rang von einklagbarem Recht erhoben wird.

Die allgemeine und lokale Öffentlichkeit, Politiker\_innen sowie Entscheidungsträger\_innen (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.

## Germanwatch e.V.

Büro Berlin  
 Stresemannstr. 72  
 10963 Berlin  
 Tel.: 030 28 88 356-0  
 Fax: 030 28 88 356-1  
  
 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](mailto:info@germanwatch.org)  
 Website: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des globalen Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im globalen Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung. Die Menschenrechte und die Grenzen des Planeten sind die zwei grundlegenden Leitplanken unserer Arbeit.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz und Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima, Entwicklung und Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen.

Der Germanwatch-Arbeitsbereich Unternehmensverantwortung steht unter dem Themenschwerpunkt „Wirtschaft und Menschenrechte“. Dabei setzen wir uns einerseits dafür ein, dass die staatliche Rahmensetzung zu Unternehmensverantwortung gestärkt und wirksam umgesetzt wird. Gleichzeitig geht es darum, dass Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Achtungspflicht nachkommen. Und auch Betroffene sollen bei einer Verletzung ihrer Menschenrechte eine Möglichkeit für Abhilfe durch gerichtliche und außergerichtliche Verfahren erhalten.

### *Publikationen*

- Zeitung WEITBLICK – Zeitung für eine global gerechte und zukunftsfähige Politik (vierteljährlich);
- diverse Positionspapiere, Dokumentationen, Bücher, Broschüren, Ausstellungen, Filmproduktionen zu den verschiedenen Themen unserer Arbeit;
- „Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand“, 2014, gemeinsame Publikation von Germanwatch & MISEREOR, zweijährliche Erscheinungsweise geplant.

### **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](mailto:info@gfbv.de)  
 Website: [www.gfbv.de](http://www.gfbv.de)  
 Ansprechpartnerin: Inse Geismar

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, Italien (Südtirol), Bosnien-Herzegowina und Kurdistan/Irak sowie Repräsentanten in den USA, Großbritannien und Luxemburg. Die GfbV-International mit Sitz in Deutschland 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 Menschenrechtssituation in den Herkunftsregionen. Die GfbV versteht sich als Sprachrohr der Opfer und gibt Minderheitenvertreter\_innen ein Forum. Sie schlägt Wege zur Konfliktprävention vor, wendet sich an Abgeordnete, Regierungen und Parteien und informiert Journalist\_innen 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 die zweimonatlich erscheinende Zeitschrift „bedrohte Völker – pogrom“ heraus. Sie ist parteipolitisch unabhängig und finanziert sich aus Mitglieds- sowie Förderbeiträgen und Spenden.

## Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Schumannstraße 8

10117 Berlin

Tel.: 030 28534-305

Fax: 030 28534-5305

Website: [www.boell.de](http://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](mailto:info@humanistische-union.de)  
Website: [www.humanistische-union.de](http://www.humanistische-union.de)  
Kontaktperson: Sven Lüders

Die Humanistische Union (HU) ist eine bundesweit tätige Lobbyorganisation für den Schutz und die Durchsetzung 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, 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 Beteiligung an parlamentarischen Beratungsverfahren, Unterstützung von Musterklagen zur Durchsetzung bürgerrechtlicher Belange und die Durchführung von Veranstaltungen. Gemeinsam mit anderen Bürgerrechtsorganisationen gibt die HU seit 1997 jährlich den „Grundrechte-

Report“ heraus (S. Fischer Verlag). Sie ist alleinige Herausgeberin der Vierteljahresschrift „vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik“.

Informationen zu aktuellen Projekten der HU sind online über die quartalsweise erscheinenden „Mitteilungen“ oder über die Website erhältlich. Die Humanistische Union finanziert sich über Mitgliedsbeiträge, Einzelspenden und Projektmittel.

## Human Rights Watch

Deutschland-Büro  
 Neue Promenade 5  
 10178 Berlin  
 Tel.: 030 2593060  
 E-Mail: [berlin@hrw.org](mailto:berlin@hrw.org)  
 Website: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
 Kontaktperson: Wenzel Michalski, Direktor Deutschland-Büro

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\_innen;
- 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\_innen 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 Entscheidungsträger\_innen. 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\_innen 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.

### Initiative Schwarze Menschen in Deutschland - ISD Bund e.V.

c/o Jonas Berhe  
Rhönstraße 53  
60316 Frankfurt am Main  
Tel.: 0152 54217327 (Öffentlichkeitsanfragen);  
Tel.: 030 700 858 89 (ISD Bund, Büro Berlin)  
E-Mail: [isdbund.vorstand@isd-bund.org](mailto:isdbund.vorstand@isd-bund.org)  
Website: [isdonline.de](http://isdonline.de)

Der ISD Bund e.V. setzt sich sowohl für das umfassende Empowerment Schwarzer Menschen in Deutschland gegenüber einer weißen Mehrheitsgesellschaft als auch für ihre politische Partizipation ein. Dazu zählen menschenrechtsbasierte Antirassismuserbeit, die Sichtbarmachung Schwarzer Geschichte sowie die regionale wie deutschlandweite, intergenerationelle und internationale Vernetzung Schwarzer Menschen und Organisationen.

Die ISD wurde Mitte der 1980er Jahre gegründet und setzt sich in ihrer Arbeit für die Emanzipation Schwarzer Menschen gegenüber einer weißen Mehrheitsgesellschaft und ihre politische Partizipation ein – mit dem Ziel, ihre Perspektiven, Geschichte, Lebensentwürfe und Konzepte in Deutschland sichtbar zu machen. Der Verein versteht sich als Interessenvertretung Schwarzer Menschen in Deutschland, interveniert bei Fällen von

Diskriminierung und Rassismus und bezieht Stellung gegenüber der Öffentlichkeit. Die Mitglieder der ISD etablierten nach ihrer Gründung lokale Initiativen in Städten wie München, Stuttgart, Freiburg, Hamburg, Hannover, Berlin, in Nordrhein-Westfalen und in der Rhein-Main-Region. Nach dem Mauerfall kamen weitere Mitglieder hinzu, die sich in Ostdeutschland vernetzten. In diesem Sinne etablierte sich auch die Tradition eines jährlichen Bundestreffens, auf dem diskutiert, Wissen ausgetauscht und Meinungen gebildet werden.

Die ISD versteht sich nicht als alleinige Vertreterin der Interessen Schwarzer Menschen in Deutschland, sondern steht mit ihrem Ansatz in einem bundesweiten Kontext mit anderen Vereinen und Persönlichkeiten der Community zusammen, die ebenfalls die Verbesserung der Lebenssituation Schwarzer Menschen in Deutschland zum Ziel haben. 2015 wird die jüngere Schwarze Bewegung und der Verein in Deutschland auf 30 Jahre Geschichte zurückblicken. Es sind Jahre des Sich-Selbst-Definierens, des Suchens und Freilegens verschütteter Geschichte in Deutschland, Jahre der Vernetzung auf persönlicher und organisatorischer Ebene – lokal, regional, bundesweit und international.

## **Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL**

Bundesgeschäftsstelle – ISL

Krantorweg 1

13503 Berlin

Tel.: 030 4057-1409

Fax: 030 4057- 3685

E-Mail: [info@isl-ev.de](mailto:info@isl-ev.de)

Website: [www.isl-ev.de](http://www.isl-ev.de)

Ansprechpartnerin: Dr. Sigrid Arnade (Geschäftsführerin)

Die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL ist eine menschenrechtsorientierte Selbstvertretungsorganisation. Sie ist die Dachorganisation der Zentren für Selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen und wurde 1990 von behinderten Frauen und Männern gegründet. Die Leitideen der ISL e.V. sind „Selbstbestimmung – Selbstvertretung – Inklusion – Empowerment“. Dabei wird ein behinderungsübergreifender Ansatz verfolgt, der alle Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen einbezieht.

Die ISL e.V. ist der deutsche Zweig der 1980 gegründeten internationalen Selbstvertretungsbewegung behinderter Menschen „Disabled People’s International – DPI“. Mit ihrem behinderungsübergreifenden Ansatz besitzt DPI auf internationaler Ebene ein Alleinstellungsmerkmal. Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal ist die Tatsache, dass alle Entscheidungs- und Vertretungspositionen von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen werden.

Die ISL e.V. arbeitet behinderungsübergreifend und setzt sich ein

- für die Realisierung aller Menschenrechte von behinderten Personen;
- für ein selbstbestimmtes Leben für alle Menschen mit Behinderungen;
- für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen in allen Bereichen des Lebens und in der Gesellschaft;
- für die Realisierung des Grundsatzes „Nichts über uns ohne uns!“;
- für ein uneingeschränktes Recht auf notwendige Assistenzleistungen;
- für eine gerechte Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen.

Die ISL e.V. leistet einen wichtigen Beitrag, um die VN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in Deutschland auf allen Ebenen umzusetzen und mit Leben zu erfüllen.

## Interkultureller Rat in Deutschland e.V.

Goebelstraße 21, 64293 Darmstadt

Tel.: 06151 339971

Fax.: 06151 3919740

E-Mail: [info@interkultureller-rat.de](mailto:info@interkultureller-rat.de)

Website: [www.interkultureller-rat.de](http://www.interkultureller-rat.de)

Vorstandsvorsitzender: Dr. Jürgen Micksch

Im Interkulturellen Rat arbeiten Menschen unterschiedlicher Herkunft und Nationalität aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zusammen mit dem Ziel, das friedliche interkulturelle und interreligiöse Zusammenleben der Bevölkerung in Deutschland ungeachtet der Nationalität, Herkunft oder Religion ihrer Mitglieder zu fördern und sich gegen jede Form der staatlichen und gesellschaftlichen Diskriminierung sowie gegen rassistische Tendenzen zu wenden.

### *Ziele*

- Austausch über Fragen des Zusammenlebens in der multikulturellen Gesellschaft;
- Identifizierung von Herausforderungen und Problemen im Zusammenleben;
- Entwicklung von Konzepten und Umsetzung modellhafter Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens;
- Beratung von Entscheidungsträger\_innen.

### *Umsetzung*

- Anregung von Runden Tischen, Gesprächsforen oder Gremien, in denen an der Überwindung von Diskriminierung und Rassismus gearbeitet wird;
- Entwicklung und Erprobung von Modellprojekten;
- Benennung und Versachlichung von Konflikten im Zusammenleben.

### *Aktuelle Projekte (Juni 2014)*

*Internationale Wochen gegen Rassismus:* Organisation und Initiierung von Veranstaltungen rund um den 21. März, den Antirassismustag der Vereinten Nationen. Neu aufgebaut wird die „Stiftung für die Internationalen Wochen gegen Rassismus“.

*Veranstaltungen Abrahamischer Teams:* Förderung sogenannter Abrahamische Teams, die in Schulen und anderen Einrichtungen über Gemeinsamkeiten und Differenzen der abrahamischen Religionen informieren. Seit 2014 organisiert der Interkulturelle Rat das gemeinnützige Abrahamische Forum in Deutschland e.V., in dem Vertretungen aus dem Judentum, Christentum, Islam und dem Bahá'ítum mit Wissenschaftler\_innen und Expert\_innen kooperieren.

### *Kooperationen*

- Gemeinsam mit dem „Rat der Religionen Frankfurt“ wird die *Interreligiöse Konferenz* durchgeführt.
- Koordiniert wird der gemeinnützige Förderverein für den *Deutschen Muslimtag e.V.* und das mit dem „Rat der Türkeistämmigen Staatsbürger“ gegründete *Deutsche Islamforum*.
- Gemeinsam mit dem Avicenna-Preis e.V. wurde der „Gesprächskreis Mittelmeerpartnerschaft“ eingerichtet, der sich um zivilgesellschaftliche Kooperationen mit Ländern des südlichen Mittelmeeres bemüht.

## Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF)

Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Tel.: 08283 92927  
E-Mail: [hofer@wilpf.de](mailto:hofer@wilpf.de)  
Website: [www.wilpf.de](http://www.wilpf.de)  
Ansprechpartnerin: Irmgard Hofer (Vorsitzende)

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 über 40 Sektionen auf allen Kontinenten.

Die Liga hat Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen in Genf, New York, Paris und Rom. 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 als Frauenfriedensorganisation Frauen unterschiedlicher politischer und weltanschaulicher Einstellung zusammen, die bestrebt sind, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen von Kriegen zu untersuchen, und die an einem nachhaltigen Frieden ohne Kriege arbeiten. Die IFFF setzt sich ein für die soziale, wirtschaftliche und politische Gleichberechtigung aller, für weltweite Abrüstung und zivile Konfliktlösung.

## Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)

Borsigallee 9  
60388 Frankfurt am Main  
Tel.: 069 42010-80  
Fax: 069 42010-833  
E-Mail: [info@igfm.de](mailto:info@igfm.de)  
Website: [www.igfm.de](http://www.igfm.de)  
Ansprechpartnerin: Sylvia Wähling

Die Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) wurde 1972 in Frankfurt am Main gegründet. Sie hat 35 Sektionen weltweit; die Deutsche Sektion hat etwa 3000 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*

Inhaltliche Schwerpunkte der Deutschen Sektion für die Dekade 2005 bis 2015 und darüber hinaus sind die Förderung der Zivilgesellschaft in Ost- und Südosteuropa sowie die Beobachtung der Religionsfreiheit, verbunden mit der Förderung von Dialog- und Bildungsprojekten in Vorder-, Mittelasien und Westafrika sowie Lateinamerika. Sie unterstützt die osteuropäischen Sektionen bei der Humanisierung des Strafvollzugs sowie die Aufarbeitung der vergangenen Unrechtsregime. Die IGFM hilft mit gutachterlichen Stellungnahmen und Dokumentationen in Asyl- und Bleiberechtsangelegenheiten für eine eng begrenzte Anzahl von Ländern, wie z. B. Iran, Pakistan, Guinea/Conakry, Georgien und andere, sowie themenbezogen aus dem Bereich Religionsfreiheit.

Die deutsche Sektion publiziert die Zeitschrift MENSCHENRECHTE, die Zeitung „Für die Menschenrechte“ und weitere Publikationen diverser Sachgebiete.

## 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](mailto:uhe@ippnw.de)  
Website: [www.ippnw.de](http://www.ippnw.de)

Ansprechpartner\_innen: Frank Uhe (Geschäftsführer),  
Dr. Gisela Penteker (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 Ärzt\_innen 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 Heilberufler\_innen 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;
- Ärzt\_innen 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: [antje.weber@knh.de](mailto:antje.weber@knh.de)  
Website: [www.kindernothilfe.de](http://www.kindernothilfe.de)  
Ansprechpartnerin: Antje Weber

### *Kindernothilfe – 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 1,5 Millionen Mädchen und Jungen in rund 1000 Projekten in etwa 30 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 VN-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.

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 Spendengelder wurde die Organisation 2012 mit dem Transparenzpreis von Pricewaterhouse Coopers ausgezeichnet. Die Kindernothilfe ist Mitglied im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche.

## KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Kurfürstenstraße 33  
10785 Berlin  
Tel.: 030 263911-76  
Fax: 030 263911-86  
E-Mail: [info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)  
Website: [www.kok-buero.de](http://www.kok-buero.de)  
Ansprechpartnerin: Naile Tanis (Geschäftsführerin)

Die Nichtregierungsorganisation KOK ist ein im Jahr 1999 gegründeter Zusammenschluss von 37 spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und Frauenorganisationen in Deutschland, der sich auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene gegen Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen engagiert. Als einziges bundesweites Netzwerk mit diesem Fokus, bildet der KOK sowohl national auch als international die Schnittstelle zwischen der Praxis der Fachberatungsstellen, der Politik und Öffentlichkeit sowie relevanten Kooperationspartner\_innen. Die Hauptaufgabe der Geschäftsstelle des KOK ist es, die politischen und gesellschaftlichen Interessen seiner Mitgliedsorganisationen, zu denen er im engen Kontakt und regen Austausch steht, auf politischer Ebene und in der Öffentlichkeit zu vertreten. Die enge Anbindung an die Basis ist für den KOK von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche und realitätsnahe Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, da so bei der Bearbeitung der vielfältigen Themen stets ein Praxisbezug gewährleistet ist.

Gemeinsam mit seinen Mitgliedsorganisationen setzt sich der KOK ein:

- für ein öffentliches Bewusstsein für das Thema Menschenhandel sowie die Probleme ausgebeuteter Personen, unabhängig von deren Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus;
- für die Verwirklichung der Menschenrechte von Migrantinnen und die Stärkung der Rechte von Opfern von Menschenhandel;
- für die wirksame und dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse von Betroffenen von Menschenhandel;
- gegen die rassistische und sexistische Diskriminierung von Migrantinnen;
- für die rechtliche und soziale Gleichstellung von Prostituierten.

### *Aktuelle Publikationen*

- Rabe, Tanis: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung. Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte, KOK/DIMR (2013), Berlin.
- Gemeinsam gegen Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen. Ein Rückblick auf die Jahre 1999-2012, KOK (2013), Berlin.

### 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](mailto:info@freiburger-anwaltverein.de)

Ansprechpartner\_innen:

Dr. Edlef Lange, Tel.: 0761 75731, E-Mail: [Edlef.Lange@t-online.de](mailto:Edlef.Lange@t-online.de);

Beatrice Schrade, Tel.: 0761 70500-14, E-Mail: [Schrade@kfrei.de](mailto: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 Jurist\_innen aus Isfahan, der Partnerstadt von Freiburg.

Die Mitglieder der MRK sind Jurist\_innen aus unterschiedlichen Berufsfeldern, die auf ehrenamtlicher Basis mitarbeiten. Es werden u.a. Briefaktionen, Prozessbeobachtungen, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Unterstützungsaktionen für akut bedrohte Kolleg\_innen 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:

Klingelhöferstraße 23

10785 Berlin

Postanschrift: 10907 Berlin

Tel.: 030 26996-3522

Fax: 030 26996-53516

E-Mail: [winfried.weck@kas.de](mailto:winfried.weck@kas.de)

Webseite: [www.kas.de](http://www.kas.de)

Ansprechpartner: Winfried Weck (Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte, HA Europäische und Internationale Zusammenarbeit, EIZ)

### *Menschenrechte als Querschnittsaufgabe*

Das Engagement für die Durchsetzung von Menschenrechten weltweit gehört zu den Kernaufgaben der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und ergibt sich aus ihrer politischen Orientierung am christlichen Menschenbild. 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.

Das Engagement für die Durchsetzung von Menschenrechten stellt eine fortwährende und kontinuierliche Aufgabe dar, auf die wir mit unterschiedlichen Instrumenten und Maßnahmen reagieren. Hierzu zählen Maßnahmen der politischen Bildung und Beratung, Medienarbeit und Publikationen, die Sensibilisierung für aktuelle Menschenrechtsthemen sowie hochrangige Dialogveranstaltungen. Darüber hinaus finden wir überall auf der Welt Partner, mit denen wir in Kooperation zu einer erfolgreichen Menschenrechtspolitik Beiträge leisten.

Auch sind in mehr als der Hälfte unserer Länder- und Regionalprogramme Menschenrechtsthemen ein wesentlicher Bestandteil. Das gilt für die Rechtsstaatsprogramme ebenso wie für die Medienprojekte, für die parlamentarischen Beratungsmaßnahmen wie für politische Dialogprogramme.

#### *Arbeitsbeispiel: Palästinensische Gebiete*

Ein Beispiel dafür sind die Projekte in den Palästinensischen Gebieten. Seit 1996 fördert die KAS das Institute of Law der Universität Birzeit (IOL) und unterstützt den Aufbau einer Gesetzesdatenbank. Nutznießende sind Richter\_innen und Staatsanwält\_innen, Politiker\_innen, Anwält\_innen, Wissenschaftler\_innen und Studierende. Im Rahmen dieser Projektstätigkeit werden vor allem diejenigen Institutionen systematisch beraten, die in den Legislativprozess involviert sind. 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\_innen der Exekutive im Sinne einer besseren Beachtung und Sicherung der Menschenrechte beeinflusst.

#### *Arbeitsbeispiel: China*

In ihren Projektmaßnahmen unterstützen die KAS-Büros in Peking und Shanghai durch Wissensvermittlung, Expertendialoge und Studien die Diskussion über menschen- und bürgerrechtliche Themen. Damit soll in Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft das Bewusstsein gesteigert werden, dass die Beachtung von Menschen- und Bürgerrechten für eine stabile und nachhaltige Politik-, Gesellschafts- und auch Wirtschaftsentwicklung der Volksrepublik China unerlässlich ist. In jüngerer Zeit stehen vor allem Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der Medien im Vordergrund.

#### *Arbeitsbeispiel: Westafrika*

Auch in Afrika südlich der Sahara sind Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte wesentlicher Bestandteil des Portfolios der KAS. Ein Beispiel ist die Partnerschaft der Stiftung mit dem UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechte mit Sitz in Benin. Das KAS-Programm Politischer Dialog Westafrika vergibt für die Studiengänge „Menschenrechte und Demokratie“ sowie „Demokratie und Gute Regierungsführung“ jährlich rund 25 Stipendien an Studierende aus der Region Westafrika und veranstaltet zudem regelmäßig Kolloquien und Konferenzen. Damit wird die Arbeit der Zivilgesellschaft, insbesondere junger Menschen, und wissenschaftlicher Institutionen im Bereich der Menschenrechte gestärkt.

## Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)

Postfach 103414  
50474 Köln  
Hülchrather Straße 4  
50670 Köln  
Tel.: 0221 925961-0  
Fax: 0221 925961-11  
E-Mail: [lsvd@lsvd.de](mailto:lsvd@lsvd.de)  
Website: [www.lsvd.de](http://www.lsvd.de)  
Ansprechpartner: Klaus Jetz, Geschäftsführer

Der LSVD versteht sich als Bürgerrechtsverband. Seit 25 Jahren engagiert sich der LSVD für gleiche Rechte, Vielfalt und Respekt sowie Nichtdiskriminierung aufgrund der sexuellen Identität. Lesben, Schwule, bi-,trans- und intersexuelle Menschen (LSBTI) sollen ihre persönlichen Lebensentwürfe selbstbestimmt entwickeln können – frei von rechtlichen und anderen Benachteiligungen, frei von Anfeindungen und Diskriminierungen. Deshalb setzt sich der LSVD für eine rechtliche Gleichstellung auf allen Ebenen ein, ebenso für eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung, wirbt für die Akzeptanz schwuler und lesbischer Lebensweisen, leistet Beratungsarbeit und bietet Hilfe und Unterstützung in Problemsituationen an.

Noch immer werden Lesben und Schwule in 77 Staaten strafrechtlich verfolgt. Auch sind LSBTI in vielen Ländern massiven Übergriffen ausgesetzt – bis hin zu Folter und Mord. Der LSVD gründete 2007 die Hirschfeld-Eddy-Stiftung mit den Schwerpunktthemen internationale Arbeit, Stärkung der Menschenrechte, Unterstützung von Menschenrechts-verteidiger\_innen im globalen Süden und Osteuropa. Durch Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene versucht der LSVD, für das Thema Menschenrechte und sexuelle Identität zu sensibilisieren.

Die auswärtige Politik und ihre Akteure sollten die Rechte von LSBTI im Dialog mit ihren Partnern offen und selbstverständlich ansprechen. Sie sollten klarstellen, dass die Menschenrechte für alle gelten, die wir „gleich an Würde und Rechten geboren“ sind, dass die sexuelle Selbstbestimmung kein spezielles Recht, sondern ein unveräußerliches Menschenrecht ist, das uns qua Geburt zusteht. Deutschland sollte hier seiner historischen Verantwortung für die Menschenrechte gerecht werden.

Periodikum: respekt! (erscheint zweimal im Jahr).

## medica mondiale e. V.

Hülchrather Straße 4  
50670 Köln  
Tel.: 0221 931898-0  
Fax: 0221 931898-1  
E-Mail: [info@medicamondiale.org](mailto:info@medicamondiale.org)  
Website: [www.medicamondiale.org](http://www.medicamondiale.org)  
Ansprechpartnerin: Jeannette Böhme

*Medica mondiale* ist eine in Deutschland ansässige internationale Nicht-Regierungsorganisation, die sich weltweit für Frauen und Mädchen in Kriegs- und Krisengebieten einsetzt. *medica mondiale* unterstützt Frauen und Mädchen, die sexualisierte Gewalt erlebt haben, ungeachtet ihrer politischen, ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit. Gemeinsam mit Frauen aus der ganzen Welt setzt sich *medica mondiale* dafür ein, dass Frauen in Würde und selbstbestimmt leben können.

Sexualisierter Kriegsgewalt auf allen Ebenen zu begegnen, dieser Aufgabe stellt sich *medica mondiale* seit der Gründung in 1993. Nach wie vor werden Frauen und Mädchen in kriegerischen Auseinandersetzungen vergewaltigt und als „natürliche“ Kriegsbeute von Männern betrachtet – täglich und an vielen Orten auf dieser Welt. *Medica mondiale* hilft dort, wo den Verbrechen tatenlos zugesehen wird, wo Frauen und Mädchen keine Unterstützung erfahren und auf sich selbst gestellt sind.

*Medica mondiale* bietet Frauen und Mädchen, die Vergewaltigung und Folter erlebt haben, lebensnotwendige medizinische, psychologische und rechtliche Unterstützung und Programme zur Einkommensförderung – sowohl mit eigenen Projekten als auch in Zusammenarbeit mit kompetenten Frauenorganisationen vor Ort. Gleichzeitig setzt sich *medica mondiale* politisch für die Rechte von Frauen ein und macht öffentlich auf die Verbrechen und die zerstörerischen Folgen für Frauen und Gesellschaften aufmerksam. Mit dem Einsatz von *medica mondiale* sollen Frauen die Chance erhalten, trotz ihrer Erfahrung entwürdigender und zerstörerischer Gewalt eigenständig und selbstbestimmt leben zu können. Unsere Vision: Frauen und Mädchen leben in einer Welt ohne Gewalt. Sie leben in Würde und Gerechtigkeit.

## missio – Internationales Katholisches Missionswerk e.V. Aachen

Fachstelle Menschenrechte  
 Goethestraße 43  
 52064 Aachen  
 Tel.: 0241 7507-253  
 Fax: 0241 7507-61253  
 E-Mail: [marcinkowski@missio.de](mailto:marcinkowski@missio.de); [menschenrechte@missio-aachen.de](mailto:menschenrechte@missio-aachen.de)  
 Website: [www.missio-aachen.de/menschen-kulturen/themen/menschenrechte](http://www.missio-aachen.de/menschen-kulturen/themen/menschenrechte)  
 Ansprechpartner: Dr. Christoph Marcinkowski

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 bei 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 Entscheidungsträger\_innen 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  
 Abteilungsleiterin  
 Pettenkoflerstraße 26–28  
 80336 München  
 Tel.: 089 51 62-270  
 Fax: 089 51 62-307  
 E-Mail: [s.rappel@missio.de](mailto:s.rappel@missio.de)  
 Website: [www.missio.de](http://www.missio.de)  
 Ansprechpartnerin: Prof. Dr. Simone Rappel

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 Entscheidungsträger\_innen in der Bundesrepublik Deutschland.

## Missionszentrale der Franziskaner

Postfach 200953  
Albertus-Magnus-Straße 39  
53177 Bonn  
Website: [www.mzf.org](http://www.mzf.org)

Die Missionszentrale der Franziskaner hat seit ihrem Beginn 1969 die Förderung von Projekten vor allem für marginalisierte Gruppen und die Vertretung der Anliegen der mit den Franziskanern verbundenen Ortskirchen der „Dritten Welt“ zum Ziel.

Aufgrund ihrer Bindung an die vorrangigen Optionen des Ordens, darunter die Option für die Armen sowie für Gerechtigkeit und Frieden, gehört das weltweite Eintreten für Menschenrechte seit Beginn zu ihren Prioritäten im Rahmen der Projektförderung, der Bildungsarbeit und der entsprechenden politischen Betätigung im In- und Ausland. U. a. unterhält sie zum Zweck der Einklagung der Menschenrechte ein eigenes Netzwerk für Eilaktionen.

## Nürnberger Menschenrechtszentrum e.V.

Hans-Sachs-Platz 2  
90403 Nürnberg  
Tel.: 0911 230 55 50  
Fax: 0911 230 55 51  
Email: [buero@menschenrechte.org](mailto:buero@menschenrechte.org)  
Webseite: [www.menschenrechte.org](http://www.menschenrechte.org)  
Ansprechpartner: Dr. Rainer Huhle, PD Dr. Michael Krennerich

Das Nürnberger Menschenrechtszentrum e.V. (NMRZ) setzt sich in und von Nürnberg aus für die Menschenrechte auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene ein.

## Das NMRZ

- informiert über Menschenrechte, indem es als Anlaufstelle für menschenrechtliche Fragen dient und regelmäßig Publikationen zu Menschenrechten vorlegt;
- belebt den Menschenrechtsdiskurs, indem es regelmäßig Fachgespräche durchführt und Menschenrechtskonferenzen mitveranstaltet;
- betreibt Menschenrechtsbildung, indem es Bildungsangebote innerhalb und außerhalb Nürnberg anbietet;
- berät und nimmt Stellung, indem es seine Expertise zu allgemeinen und speziellen Fragen der Menschenrechte und der Menschenrechtspolitik (Internationale Strafgerichtsbarkeit, „Verschwundene“, soziale Menschenrechte, etc.) zur Verfügung stellt;
- mischt sich ein, indem es im Rahmen menschenrechtlicher Kampagnen und Netzwerke konstruktiv-kritisch die deutsche und internationale Menschenrechtspolitik begleitet.

Regionale Arbeitsschwerpunkte sind: Deutschland, Europa, Lateinamerika und allgemein Entwicklungsländer.

Der Verein wird fast ausschließlich von der ehrenamtlichen Mitarbeit seiner Mitglieder getragen.

## *Jüngere Publikationen*

- M. Krennerich: Soziale Menschenrechte – zwischen Recht und Politik, Schwalbach/Ts. 2013;
- NMRZ : Von Nürnberg nach Den Haag – Der lange Weg zum Internationalen Strafgerichtshof, Nürnberg 2013;
- O. Böhm/D. Katheder (Hg.): Grundkurs Menschenrechte, 5 Bde., Regensburg 2012 ff.;
- R. Huhle (Hrsg.): Human Rights and History. A Challenge for Education, Berlin 2010.

Das NMRZ ist außerdem Redaktionssitz der „Zeitschrift für Menschenrechte. Journal for Human Rights“.

## Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e.V.

Zossener Straße 65, 10961 Berlin  
 Tel: 030 25 89 88 91  
 Fax: 030 69 04 10 18  
 E-Mail: [info@kirchenasyl.de](mailto:info@kirchenasyl.de)  
 Website: [www.kirchenasyl.de](http://www.kirchenasyl.de)  
 Geschäftsführerin: Genia Schenke Plisch

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.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft sieht sich im Dienst der Flüchtlinge, die in den Gemeinden Zuflucht gefunden haben, sowie ihrer Unterstützer\_innen. Sie tritt 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 – Deutsche Sektion e.V.

Hedwigskirchgasse 3

10117 Berlin

Tel: 030 20076780

Fax: 030 200767819

E-Mail: [sekretariat@paxchristi.de](mailto:sekretariat@paxchristi.de)

Website: [www.paxchristi.de](http://www.paxchristi.de)

Ansprechpartner\_innen: Bundesvorsitzende Wiltrud Rösch-Metzler,  
Präsident Heinz Josef Algermissen, Bischof von Fulda,  
Generalsekretärin Christine Hoffmann

Die deutsche Sektion der internationalen katholischen Friedensbewegung pax christi führt Friedensgebete, Mahnwachen, Informationsveranstaltungen, Begegnungsreisen und Kampagnen und viele weitere Aktivitäten durch. Menschenrechte, innergesellschaftlicher Frieden im Einsatz für Flüchtlinge und gegen Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit sowie Versöhnungsarbeit sind Bereiche des Engagements von pax christi. Pax christi begleitet kritisch die Sicherheitspolitik der Bundesregierung und die Bundeswehrreform und setzt sich für atomare und konventionelle Abrüstung sowie Rüstungskonversion und für zivile Konfliktlösung ein.

Pax christi bietet Freiwilligendienste im Inland und in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und im Kosovo, in Polen, der Ukraine, der Dominikanischen Republik und Ecuador an.

Hauptthemen sind: Krieg verhindern, Erinnern für die Zukunft, Gerechtigkeit, Friedensspiritualität. Auf Bundesebene arbeiten Kommissionen zu folgenden Themen: Friedenspolitik, Nahostpolitik, Rüstungsexporte, Friedensbildung an Schulen, Solidarität Eine Welt, Solidarität mit Zentralafrika, Globalisierung und soziale Gerechtigkeit.

Die bundesweite Zeitschrift pax\_zeit informiert über aktuelle Friedensfragen.

## Pro Asyl

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

Postfach 16 06 24

60069 Frankfurt/ Main

Tel.: 069 24 23 14 0

Fax: 069 24 23 14 72

E-Mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)

Website: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

Ansprechpartner: Günter Burkhardt

PRO ASYL ist eine Bundesweite Arbeitsgemeinschaft von Mitarbeitenden aus Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Menschenrechtsorganisationen und 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 und Europa, unterstützt beispielhafte Prozesse und Musterklagen, um Flüchtlingen zu ihrem Recht zu verhelfen, fördert regionale Zusammenschlüsse von Flüchtlingsinitiativen und arbeitet mit den landesweiten Flüchtlingsräten zusammen. Gemeinsam mit internationalen Partnern dokumentiert PRO ASYL die Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen an Europas Außengrenzen und setzt sich für eine humanere europäische Flüchtlingspolitik ein.

Zum jährlich stattfindenden Tag des Flüchtlings veröffentlicht PRO ASYL eine Broschüre mit vielfältigen Informationen und Anregungen. Weitere Publikationen bitten wir, der Homepage von PRO ASYL zu entnehmen.

## pro familia

pro familia-Bundesverband

Stresemannallee 3

D-60596 Frankfurt/Main

Tel.: 069 26 95 779-0

E-Mail: [info@profamilia.de](mailto:info@profamilia.de)

Website: [www.profamilia.de](http://www.profamilia.de)

Ansprechpartnerinnen: Jutta Güldenpfennig, Bundesgeschäftsführerin;  
Regine Wlassitschau, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit.

Pro familia tritt für die Rechte auf individuelle Selbstbestimmung in Sexualität und Familienplanung ein und engagiert sich national und international für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Sexuelle und reproduktive Rechte und Gesundheit stehen für pro familia im Rang von Menschenrechten.

Pro familia ist der führende Fachverband zu Sexualität und Partnerschaft in Deutschland. Mit Informationen und Beratungsangeboten will pro familia dazu beitragen, dass Frauen, Männer und junge Menschen selbstbestimmt ihre Sexualität und sexuelle Orientierung leben können, dass Elternschaft eine freie Entscheidung ist und dass ein befriedigendes Sexualleben ohne Angst vor ungewollten Schwangerschaften oder sexuell übertragbaren Infektionen, einschließlich HIV, möglich ist und dass Menschen dabei am wissenschaftlichen Fortschritt partizipieren können.

Das Angebot in den bundesweit 180 Beratungsstellen umfasst Beratung, Informationen und altersgerechte Sexualpädagogik zu Partnerschaft, Sexualität, sexueller Orientierung, Verhütung, Schwangerschaft, Familie, unerfülltem Kinderwunsch und Reproduktionsmedizin, Pränataldiagnostik, Geburt, finanzieller Unterstützung, ungewollter Schwangerschaft sowie zu Trennung und Scheidung.

Pro familia veröffentlicht Informationsbroschüren für Klient\_innen und Fachpublikationen für Ärzt\_innen, Berater\_innen und Pädagog\_innen, organisiert Fachtagungen, macht Lobbyarbeit für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte und bietet ein breites Spektrum an Fort- und Weiterbildungen an. In der Sexualpädagogik engagiert sie sich für die Menschenrechtsbildung.

Pro familia ist Gründungsmitglied der International Planned Parenthood Federation (IPPF), einer Vorkämpferin für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Die IPPF umfasst

ein globales Netzwerk von derzeit 180 Mitgliedsorganisationen weltweit und setzt sich seit 1952 international für das individuelle Recht auf Familienplanung ein.

## Reporter ohne Grenzen e.V.

Friedrichstraße 231  
10969 Berlin  
Tel: 030 609 895 33-0  
E-Mail: [kontakt@reporter-ohne-grenzen.de](mailto:kontakt@reporter-ohne-grenzen.de)  
Website: [www.reporter-ohne-grenzen.de](http://www.reporter-ohne-grenzen.de)  
Ansprechpartner: Christian Mihr (Geschäftsführer)

Reporter ohne Grenzen dokumentiert Verstöße gegen die Presse- und Informationsfreiheit weltweit und alarmiert die Öffentlichkeit, wenn Journalist\_innen und deren Mitarbeiter\_innen in Gefahr sind. Wir setzen uns für mehr Sicherheit und besseren Schutz von Journalist\_innen ein. Wir kämpfen online wie offline gegen Zensur, gegen den Einsatz sowie den Export von Überwachungstechnik und gegen restriktive Mediengesetze. Unser Nothilfereferat unterstützt verfolgte Journalist\_innen, Online-Aktivist\_innen und ihre Familien. Der Schwerpunkt unserer Arbeit liegt auf der Hilfe in den Herkunftsländern der Betroffenen. Ziel ist es, ihnen so zu helfen, dass sie ihre journalistische Tätigkeit weiterführen oder wiederaufnehmen können. Reporter ohne Grenzen ersetzt zerstörte oder beschlagnahmte Ausrüstung, übernimmt Anwaltskosten und hinterlegt Kautionen zur Haftverschonung. Nach Misshandlungen oder Anschlägen ermöglichen wir bedrohten Journalist\_innen eine medizinische Behandlung. Bei Arbeitsverbot oder Entlassung sorgen wir für eine finanzielle Überbrückung und unterstützen die Angehörigen. Außerdem spiegeln wir zensierte Websites und klären verfolgte Journalist\_innen über Datenschutz auf. Wenn es für Journalist\_innen oder ihre Mitarbeiter\_innen lebensgefährlich ist, in ihrem Heimatland zu bleiben, bemühen wir uns, ein sicheres Aufnahmeland zu finden.

Seit 1994 ist die deutsche Sektion von Berlin aus aktiv. Die deutsche Sektion von Reporter ohne Grenzen ist organisatorisch und finanziell eigenständig. Gemeinsam mit dem internationalen Sekretariat in Paris recherchiert Reporter ohne Grenzen e.V. Verstöße gegen die Medienfreiheit weltweit, wertet diese aus, dokumentiert sie und koordiniert internationale Kampagnen und Aktionen. Ein globales, dicht geknüpftes Netz für schnelle Information und Intervention entsteht durch unsere mehr als 140 Korrespondent\_innen sowie unsere Sektionen und weltweiten Büros.

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

Brunnenstraße 128

13355 Berlin

Tel: 030 40504699-0

E-Mail: [info@frauenrechte.de](mailto:info@frauenrechte.de)

Website: [www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de)

Ansprechpartnerinnen: Geschäftsführerin Christa Stolle,  
Fachbereichsleiterin Sibylle Schreiber

TERRE DES FEMMES ist eine gemeinnützige Menschenrechtsorganisation für Mädchen und Frauen, die sich seit der Gründung 1981 für die Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen weltweit einsetzt. Der Verein wendet sich gegen jede Form von Menschenrechtsverletzungen, die an Frauen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht, ungeachtet ihrer konfessionellen, politischen, ethnischen und nationalen Zugehörigkeit sowie ihrer sexuellen Identität, begangen werden. Zur Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen leistet TERRE DES FEMMES Aufklärung und kontinuierliche Information der Öffentlichkeit über Diskriminierung, Ausbeutung, Misshandlung und Verfolgung von Frauen und leistet Lobbyarbeit für die Verwirklichung und Einhaltung ihrer Menschenrechte. TERRE DES FEMMES ist national und international mit anderen Nichtregierungsorganisationen vernetzt, die menschenrechtliche Ziele verfolgen, unterstützt zudem lokale Selbsthilfeprojekte von Frauen für Frauen und bietet professionelle Beratung für gewaltbetroffene Mädchen und Frauen zu den Schwerpunktthemen des Vereins an.

Mit Fokus auf Deutschland arbeitet TERRE DES FEMMES zu den Themen weibliche Genitalverstümmelung, Frauenhandel und Zwangsprostitution, Gewalt im Namen der Ehre und Zwangsverheiratung sowie häusliche und sexualisierte Gewalt. Hauptaktionstage sind der 25. November (Internationaler Tag „NEIN zu Gewalt an Frauen“) und der 8. März (Internationaler Frauentag).

Seit 2001 finden jeweils zum 25. November eine weltweite Fahnenaktion und das Filmfest FrauenWelten in Tübingen statt. Städte, Kirchen, Institutionen und Einzelpersonen werden aufgerufen, mittels Fahnen und Banner mit der Aufschrift „frei leben – ohne Gewalt“ ein gemeinsames und überall sichtbares Zeichen gegen Gewalt an Frauen zu setzen. Rund um den Tag findet ebenfalls das Filmfest FrauenWelten statt. Es beleuchtet mit Spielfilmen und Dokumentationen Frauenrechte in verschiedenen Kulturen.

## terre des hommes Deutschland e.V. Hilfe für Kinder in Not

Ruppenkampstraße 11 a  
49084 Osnabrück  
Webseite: [www.tdh.de](http://www.tdh.de)

Ansprechpartnerin: Barbara Küppers  
(Leitung Referat Kinderrechte)

Terre des hommes ist ein internationales entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk. Die Gründung der deutschen Sektion von terre des hommes im Jahr 1967 hing eng zusammen mit den Schrecken des Vietnamkrieges. Die erste Hilfsaktion des neu gegründeten Vereins terre des hommes war die Organisation von Rettungsflügen für verletzte Kinder aus Vietnam, die in Deutschland in Kliniken und Rehabilitationszentren behandelt wurden.

Heute hat terre des hommes mehr als 1500 ehrenamtliche Mitarbeiter\_innen, die sich in 140 Orten engagieren. Terre des hommes fördert mit Spendengeldern in 33 Projektländern knapp 400 Projekte für notleidende Kinder. 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.

Die terre-des-hommes-Mitarbeiter\_innen in den Koordinationsbüros in Afrika, Asien und Lateinamerika betreuen die Projekte in den jeweiligen Regionen und stehen im engen Dialog mit den Partnerorganisationen vor Ort. So wird sichergestellt, dass die Projektarbeit flexibel auf regionale Erfordernisse und neue Entwicklungen reagieren kann.

National und international 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 sich politische Entscheidungen, wirtschaftliche Interessen oder das Verhalten einzelner Menschen gegen Kinder und ihre Rechte wenden.

## Urgewald e.V.

Knud Vöcking  
Von-Galen-Straße 4  
48336 Sassenberg  
Tel.: 02583-1031, 02583-30492-14 (direkt)  
Fax: 02583-4220  
Mobil: 0171-2832408  
Skype: kvoecking  
Website: [www.urgewald.de](http://www.urgewald.de)

urgewald - Anwalt für Umwelt und Menschenrechte - verhindert seit 1992 mit einem ungewöhnlichen strategischen Ansatz umweltzerstörende Projekte. Wir organisieren Kampagnen gegen Investoren und Finanziere – denn hier liegt die Achillesferse vieler Vorhaben. Ohne Kredite und ohne Investor\_innen wird schließlich kein Atomkraftwerk, kein Staudamm und keine Pipeline gebaut. Kaum eine Branche hat vergleichbare Auswirkungen auf Umwelt- und Menschenrechte, wie die Finanzwirtschaft. Mit der Kombination von sorgfältiger Recherche, unkonventionellen Ideen und mutigem Engagement hat urgewald in vielen Fällen die Finanzierung zerstörerischer Großprojekte vereiteln können.

Die Partner unserer Kampagnen sind häufig lokale NGOs und „communities“ aus dem Süden, die sich gegen Vertreibung, Diskriminierung und Lebensraumzerstörung wehren. urgewald sorgt dafür, dass indische Kleinbauern, ecuadorianische Indianer und bulgarische Atomkraft-gegner auf Aktionärsversammlungen, Pressekonferenzen, in den Vorstandsetagen deutscher Firmen und Banken, sowie in Parlament und Ministerien Gehör finden. Hilft das nicht, mobilisieren wir Proteste.

## Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Bundesgeschäftsstelle  
Frau Hiltrud Stöcker-Zafari  
Ludolfusstraße 2–4  
60487 Frankfurt am Main  
Telefon: 069 713 756-0  
Telefax: 069 707 50 92  
E-Mail: [info@verband-binationaler.de](mailto:info@verband-binationaler.de)

Als interkultureller Familienverband arbeiten wir bundesweit als Interessenvertretung an den Schnittstellen von Familien-, Bildungs- und Migrationspolitik. Es ist uns wichtig, dass Menschen ungeachtet ihrer Hautfarbe oder kulturellen Herkunft sozial und rechtlich gleichgestellt werden. Unser Anliegen ist, das interkulturelle Zusammenleben in Deutschland gleichberechtigt und zukunftsweisend zu gestalten. Unsere Arbeit wird immer wieder von Politik und Gesellschaft gewürdigt, zuletzt mit dem Integrationspreis 2013 der Hessischen Landesregierung.

Wir arbeiten als gemeinnütziger Verein mit Büros in Berlin, Bonn, Bremen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Leipzig und München. In 15 weiteren Städten stehen ehrenamtlich Engagierte als Ansprechpartner\_innen zur Verfügung. Wir sind Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband, im Deutschen Frauenrat, in der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) und im Forum Menschenrechte. Wir engagieren uns im Forum gegen Rassismus und im Netz gegen Rassismus.

Auf europäischer Ebene arbeiten wir mit der Europäischen Koordination für das Recht der Migrant\_innen auf Familienleben (CE) zusammen und sind in der ECB, der European Conference of Binational/Bicultural Relationship vertreten.

Wir möchten erreichen,

- dass die freie Partner\_innenwahl als ein garantiertes Menschenrecht gelebt werden kann und rechtliche Regelungen die Partner\_innenwahl und vielfältige Familienformen zulassen;
- dass eingewanderte Menschen mit gleichen Rechten und Chancen unsere Gesellschaft mitgestalten können;
- dass rechtliche Grundlagen ausgebaut werden, um struktureller Diskriminierung sowie den vielfältigen Formen von Rassismus zu begegnen;

- dass interkulturelle und mehrsprachige Ressourcen von Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen berücksichtigt und gefördert werden.

## Vereinte Evangelische Mission (VEM)

Rudolfstraße 137  
42285 Wuppertal  
Tel.: 0202 89004-168  
Fax: 0202 89004-179  
E-Mail: [jpvc@vemission.org](mailto:jpvc@vemission.org)  
Website: [www.vemission.org](http://www.vemission.org)  
Ansprechpartner: Dr. Jochen Motte

Die Vereinte Evangelische Mission ist eine internationale Gemeinschaft von 35 protestantischen Kirchen in Asien, Afrika und Deutschland und besteht in dieser Form seit Juni 1996.

Der Sitz der Geschäftsstelle ist in Wuppertal. Neben sechs deutschen Landeskirchen sowie den v. Bodelschwingschen Stiftungen Bethel gehören der VEM Kirchen aus Kamerun, Ruanda, Botswana, Namibia, Tansania, der Demokratischen Republik Kongo, Sri Lanka, den Philippinen, Indonesien und China an. Besondere Schwerpunkte bilden dabei die Bereiche Diakonie, Frauenarbeit, Ausbildung, Entwicklungszusammenarbeit, Projektförderung und Menschenrechts- und Friedensarbeit.

VEM-geförderte Menschenrechtsprojekte auf den Philippinen und in der Demokratischen Republik Kongo:

In den Jahren 2005–2014 kam es in den Philippinen unter Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo zu einer wachsenden Zahl schwerer Menschenrechtsverletzungen. Zu den Opfern zählen auch Journalist\_innen, Anwält\_innen und kirchliche Mitarbeitende. Die VEM unterstützt Partner in den Philippinen bei der Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen, durch Rechtshilfe zur Aufklärung der Straftaten, durch Hilfe für die Opfer bzw. Hinterbliebenen sowie durch internationale Advocacy-Arbeit im Rahmen des Aktionsnetzwerks Menschenrechte – Philippinen.

Jahrzehnte der Diktatur und zwei Kriege haben die Demokratische Republik Kongo als weitgehend zerrüttetes Land hinterlassen. Im Osten des Landes sind vor allem Frauen und Kinder Opfer von Gewalt, Terror und Massenvergewaltigungen. Die VEM unterstützt

kirchliche Partner im Kongo beim Eintreten für Menschenrechte, der Beendigung von Straflosigkeit, Projekte zur Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt und beteiligt sich im Rahmen des Ökumenischen Netzes Zentralafrika an Advocacy-Arbeit zur Region der Großen Seen.

## Werkstatt Ökonomie e.V.

im Welt-Haus Heidelberg  
 Willy-Brandt-Platz 5  
 69115 Heidelberg  
 Tel.: 06221 43336-11, mobil: 0176 78017758  
 Fax: 06221 43336-29  
 Website: [www.woek.de](http://www.woek.de)  
 Ansprechpartner: Uwe Kleinert ([uwe.kleinert@woek.de](mailto:uwe.kleinert@woek.de))

Die Werkstatt Ökonomie wurde 1983 im Ökumenischen Netz Baden für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung gegründet. Durch ihre Studienarbeit und ihre Aktionsberatung will sie einen Beitrag zur Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte leisten.

Die Aktionsberatung für Gruppen und Organisationen – insbesondere, aber nicht nur aus dem kirchlichen Bereich – umfasst die Erstellung von Materialien für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, die Planung und Durchführung von Kampagnen sowie Lobbyarbeit. Bei ihrer Studienarbeit legt die Werkstatt Ökonomie Wert auf einen möglichst unmittelbaren Handlungsbezug.

Aktuelle Arbeitsschwerpunkte sind Klimagerechtigkeit und die Große Transformation, insbesondere als Herausforderung für kirchliches Handeln, Unternehmen und Menschenrechte, nachhaltige öffentliche Beschaffung und verantwortliche Geldanlagen.

Außerdem ist bei der Werkstatt Ökonomie seit 1996 die Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika (KASA) angesiedelt, ein Kooperationsprojekt von 16 kirchlichen Gruppen und Organisationen zu ausgewählten Themen sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit im Kontext von Globalisierung und Klimawandel.

## Gastmitglieder:

### Deutsches Rotes Kreuz e.V. (DRK)

Carstennstraße 58

12205 Berlin

Tel.: 030 85404-0

Fax: 030 85404-450

E-Mail: [DRK@DRK.de](mailto:DRK@DRK.de)

Website: [www.drk.de](http://www.drk.de)

Ansprechpartnerin: Dr. Stefanie Haumer  
(Referentin Internationales Recht)

### *Leitsatz und rechtliche Sonderstellung*

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.

Auf Grundlage der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle, der Statuten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie des DRK-Gesetzes hat das Deutsche Rote Kreuz eine Sonderstellung als freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Damit verbunden ist unter anderem die Aufgabe der Verbreitung der Kenntnisse über das humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze und Ideale der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

### *Tätigkeitsfelder*

Das Deutsche Rote Kreuz 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, der Wasser- und Bergrettung. Auch der Rettungsdienst und der Blutspendedienst gehören zu seinen Aufgabefeldern. Im

Rahmen der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung betreibt das DRK zudem einen weltweit tätigen Suchdienst und unterstützt die Familienzusammenführung. Als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege vertritt das DRK 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, z. B. Alten- und Krankenhilfe, Kinder-, Familien- und Jugendhilfe sowie Hilfen bei der Integration sozial Benachteiligter und Menschen mit Migrationshintergrund.

### *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  
 E-Mail: [menschenrechte@ekd.de](mailto:menschenrechte@ekd.de)  
 Website: [www.ekd.de/menschenrechte](http://www.ekd.de/menschenrechte)  
 Ansprechpartner\_innen: Oberkirchenrat Thorsten Leißer;  
 Veronique Mußmann

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 einzelnen Menschenrechtsorganisationen und dem Forum Menschenrechte 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 20 Gliedkirchen der EKD;
- Interventionen zum Schutz bedrohter Partnerkirchen, -organisationen und Personen in konkreten Einzelfällen.

### *Publikationen*

- Pressemeldungen der EKD-Bischöfin für Ökumene und Auslandsarbeit und des Ratsvorsitzenden der EKD;
- Handreichungen zur Fürbitte für bedrängte und verfolgte Christ\_innen;
- Gottesdienstentwürfe zum Tag der Menschenrechte.

## 5. Arbeitsgruppen des FORUM MENSCHENRECHTE

### Arbeitsgruppe Antirassismus

von Johannes Brandstätter

#### *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 usw. und sogar in Teilen der Zivilgesellschaft ist das Bewusstsein darüber unzulänglich ausgeprägt. Das 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“, Extremismus und Rechtsextremismus usw. Der Stand der Dokumentation von rassistischen Handlungen und Gewalttaten, die in der Bundesrepublik zu häufig vorkommen, und ihrer Verfolgung durch die Behörden ist auch nach der Aufdeckung der NSU-Terrortaten unbefriedigend.

#### *Aufgaben und Ziele*

Die Arbeitsgruppe trägt dazu bei, in der Fachwelt ein menschenrechtliches Grundverständnis rassistischer Diskriminierung zu fördern. Dazu leistet sie politische Grundlagenarbeit und widmet sich der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung in der Politik hinsichtlich Rassismus in Deutschland und seiner Opfer sowie hinsichtlich einer zeitgemäßen Begrifflichkeit von rassistischer Diskriminierung.

Zu den zentralen Anliegen gehören die tatsächliche Anwendung internationaler Standards zur Überwindung von Rassismus hierzulande und die kritische Begleitung und Kommentierung der Umsetzung nationaler Instrumente und internationaler Verpflichtungen Deutschlands im Bereich Rassismus und Diskriminierung. Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus auf Grundlage der 2001 in Durban stattgefundenen UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Xenophobie und damit zusammenhängende Intoleranz wurde mit grundsätzlicher Kritik begleitet.

2010 wurde das „Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung“ des FORUM MENSCHENRECHTE aktualisiert und neu aufgelegt.

### *Aktuelle Themen*

2014 ist ein Parallelbericht zum VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung geplant. Der Parallelbericht kommentiert und ergänzt den nach dem Übereinkommen periodisch obligatorischen Staatenbericht der Bundesregierung. Bereits 2008 wurde ein Parallelbericht erstellt.

Institutionelle rassistische Diskriminierung soll in einem Themenpapier aufgegriffen werden. 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 Verpflichtung der Behörden ein, rassistische Motivation von vornherein in ihre strafrechtlichen Ermittlungen einzubeziehen.

Die AG lanciert weiterhin ihre Initiative zugunsten 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.

Der Dialog mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats über die Situation in der Bundesrepublik soll fortgesetzt werden.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Amnesty International, Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG), Deutsche UNESCO-Kommission, Diakonie Deutschland, Initiative Schwarze Menschen in Deutschland, Interkultureller Rat, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, Pro Asyl, Verband binationaler Familien und Partnerschaften, IAF.

### *Sprecher der AG*

Johannes Brandstätter

Email: [johannes.brandstaeter@diakonie.de](mailto:johannes.brandstaeter@diakonie.de)

## **Arbeitsgruppe Entwicklung und Wirtschaft**

*von Michael Krennerich*

### *Hintergrundinformation*

Menschenrechte sind untrennbar mit dem Ziel einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung verbunden und unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben. Sie begründen Ansprüche der einzelnen Menschen auf ein selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft mit anderen, frei von Unterdrückung, Grausamkeit, Erniedrigung, Ausbeutung und sozialer Not.

Die Staaten und die internationale Staatengemeinschaft stehen in der Pflicht, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und umzusetzen – und eine Politik zu betreiben, die dazu beiträgt, dass auch unter den Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung Menschenrechte weltweit zum Tragen kommen. Ebenso müssen Wirtschaftsunternehmen menschenrechtliche Verantwortung übernehmen, da unternehmerisches Handeln – im Positiven wie im Negativen – die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte von Milliarden von Menschen beeinflusst.

### *Aufgaben und Ziele*

Die AG Entwicklung und Wirtschaft im Forum Menschenrechte setzt sich dafür ein,

- dass sich das bilaterale wie multilaterale internationale Handeln Deutschlands (Entwicklungspolitik, Außen- und Außenwirtschaftspolitik, Ressourcen- und Umweltpolitik etc.) konsequent an Menschenrechten ausrichtet;
- dass sich das Auswärtige Handeln der Europäischen Union (GASP, Entwicklungszusammenarbeit, Handelspolitik) konsequent an Menschenrechten ausrichtet;
- dass internationale Organisationen (z. B. Entwicklungsbanken, Welthandelsorganisation) stärker an Menschenrechtsstandards gebunden werden;
- dass Wirtschaftsunternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen und unternehmerisches Handeln mittels nationaler wie internationaler Regeln stärker an die Menschenrechte gebunden wird;
- dass Verteidiger\_innen von Menschenrechten, auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, vor staatlicher oder nichtstaatlicher Diffamierung, Kriminalisierung und Verfolgung geschützt werden;
- dass gerade in Entwicklungsländern benachteiligte, diskriminierte und ausgegrenzte Menschen darin unterstützt werden, ihre Menschenrechte einzufordern und ihr Leben in Gemeinschaft mit anderen selbstbestimmt zu gestalten;
- dass im Sinne der Unteilbarkeit der Menschenrechte die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gemeinsam geachtet, geschützt und gefördert werden.

### *Arbeitsfelder (2014)*

- Kampagnen- und Advocacy-Arbeit für die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt durch Deutschland;
- kontinuierlicher Dialog mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den Durchführungsorganisationen der staatlichen

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) über die Umsetzung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit;

- Advocacy-Arbeit für ein menschenrechtliches Beschwerdeverfahren für die staatliche EZ und für mehr Transparenz von Entwicklungsvorhaben;
- Öffentlichkeits- und Advocacy-Arbeit für einen besseren Schutz von Verteidiger\_innen der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie für eine effektive Umsetzung der EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen;
- Kritische Begleitung der Post-2015-Agenda, u. a. zur Stärkung eines rechtebasierten Ansatzes in der Agenda;
- Advocacy-Arbeit für einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland, insbesondere durch die Festschreibung verbindlicher menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen und die Verbesserung des Zugangs zu juristischen und nicht-juristischen Beschwerdeverfahren;
- kritische Begleitung der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze durch Mitarbeit in der Begleitgruppe zur NKS und Forderung nach einer umfassenden Reform der NKS.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Amnesty International, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Deutsche Kommission Justitia et Pax, European Center for Constitutional and Human Rights, FIAN Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Germanwatch, Human Rights Watch, Kindernothilfe, Konrad-Adenauer-Stiftung, Lesben- und Schwulenverband in Deutschland, Nürnberger Menschenrechtszentrum, Peace Brigades International, Reporter ohne Grenzen, terre des hommes, urgewald, Werkstatt Ökonomie.

Als Gäste: CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Gegenströmung.

### *Sprecherin und Sprecher der AG*

Sarah Lincoln (Brot für die Welt) und PD Dr. Michael Krennerich (Nürnberger Menschenrechtszentrum),

E-Mails: [sarah.lincoln@brot-fuer-die-welt.de](mailto:sarah.lincoln@brot-fuer-die-welt.de); [Michael.Krennerich@menschenrechte.org](mailto:Michael.Krennerich@menschenrechte.org)

## Arbeitsgruppe Frauenrechte

von Birthe Rohles

### *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, Frauenhandel 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 kriegsähnliche Konflikte, die regelmäßig für Frauen erhöhte Gefahren bedeuten wegen (systematischer) Massengewaltigungen zur Schwächung des Kriegsgegners, Gewalt, Verlust der Lebensgrundlagen und Flucht mit ihren 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 2013. Maßstab: Forderungskatalog des FORUM MENSCHENRECHTE (2013); Begleitung der nationalen Umsetzung europäischer Vorgaben hinsichtlich des Umgangs mit Betroffenen von Menschenhandel (u. a. Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel); sexualisierte Gewalt (u. a. Reform des § 177 StGB); weibliche Genitalverstümmelung; 2015: Peking+20; CEDAW-Parallelbericht; UN-Resolution 1325; UPR-Verfahren.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Amnesty International, Deutscher Frauenrat, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Interessensvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL), Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF), Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK), Pax Christi, Pro Familia, TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e.V.

### *Sprecherin der AG*

Birte Rohles (TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e.V.)

E-Mail: [gewaltschutz@frauenrechte.de](mailto:gewaltschutz@frauenrechte.de)

## Arbeitsgruppe Frieden und Menschenrechte

*von Caroline Kruckow*

### *Hintergrundinformation*

Die Einhaltung der Menschenrechte und der Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen sind eng verbunden mit dem Einsatz für Gerechtigkeit und der Überwindung von Gewalt. Ein positiver, nachhaltiger Friede ist nur zu erreichen, wenn auf Gerechtigkeit ausgerichtete gesellschaftliche Strukturen existieren, strukturelle Konfliktursachen und direkte Gewalt überwunden und Konflikte gewaltfrei und konstruktiv bearbeitet werden können. Diese Zusammenhänge zwischen Frieden und Gerechtigkeit, zwischen Menschenrechten und ziviler Konflikttransformation sind häufig nicht ausreichend bekannt, werden zu wenig miteinander in Verbindung gebracht und manchmal sogar gegeneinander ausgespielt. An dieser Schnittstelle setzt die 2013 gegründete AG Frieden und Menschenrechte an.

### *Aufgaben und Ziele*

Das Themenfeld „Frieden/Zivile Konfliktbearbeitung (ZKB)“ soll in seiner menschenrechtlichen Relevanz stärker als bisher wahrgenommen werden. Friedensförderung und ZKB sollen als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsansatz des Forums Menschenrechte verankert werden.

Zu den Aufgaben gehört: Friedens- und Menschenrechtsdiskurse miteinander in Verbindung bringen und einen stärkeren Bezug zueinander herstellen; Aufarbeitung friedenspolitischer Themen aus menschenrechtlicher Perspektive und Beitrag zu einer Positionierung des Forums; Kommentierung/ Ergänzung von Policy-Papieren um Aspekte der Friedensförderung und spezifische Elemente der zivilen Konfliktbearbeitung/ ZKB; Kommentierung von Aktionsplänen u.ä. der Bundesregierung über die Themenfelder Menschenrechte bzw. ZKB/ Friedensförderung und Kohärenzfragen, bei Bedarf Erarbeitung von Änderungsvorschlägen; Monitoring von politischen Entwicklungen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung im Hinblick auf menschenrechtlich relevante Fragen, bei Bedarf auch auf europäischer und internationaler Ebene (Europa, Post-2015-Agenda, u.ä.). Die AG fungiert als Kontaktstelle zu Netzwerken ziviler Konfliktbearbeitung wie Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, FriEnt u. a. und unterstützt das Forum gegenüber dem Unterausschuss Zivile Krisenprävention im Bundestag sowie gegenüber dem Ressortkreis der Bundesregierung zu Fragen des Aktionsplanes.

### *Aktuelle Themen*

Aktionsplan Zivile Krisenprävention; Rüstungsexporte; Straflosigkeit; Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen; Eintreten für Menschenrechte und gewaltfreie Formen von Konflikttransformation; menschenrechtliches Standard-Setting und Implementierung – Konflikte, Defizite, Chancen.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges (IPPNW), Misereor, Peace Brigades International (PBI), Vereinigte Evangelische Mission (VEM), West-Papua-Netzwerk

### *Sprecherin der AG*

Caroline Kruckow (Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst)

Email: [caroline.kruckow@brot-fuer-die-welt.de](mailto:caroline.kruckow@brot-fuer-die-welt.de)

## Arbeitsgruppe Innenpolitik

von Günter 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.

Von besonderer Bedeutung ist aktuell die Frage des Zugangs von Flüchtlingen nach Europa. Mehr als 3.000 Menschen sind bereits 2014 im Mittelmeer gestorben. Die Ankommenden reisen oft aus Staaten wie Italien oder Griechenland in andere EU-Staaten weiter. 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 exterritorial, 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. Ungelöst ist immer noch, wie ein faires, auf den Menschenrechten basierendes Asylsystem in Deutschland und Europa aussieht.

Deutschland ist de facto ein Einwanderungsland. Aus einer vorübergehenden Anwesenheit von Migranten ist ein Daueraufenthalt geworden. Immer noch treffen Migranten oder Menschen mit Migrationsbiografie in Deutschland auf Diskriminierung und Ausgrenzung. Die rechtlichen Konsequenzen aus dieser Entwicklung sind vielfach nicht gezogen worden. Hinzu kommt, dass in Deutschland rassistische Einstellungen weit verbreitet sind. Auch im Alltag ist Diskriminierung vielfach spürbar.

### *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 Rechtspolitiker\_innen der im Bundestag vertretenen Parteien ist hierbei von besonderer Bedeutung.

### *Aktuelle Themen*

Einen Schwerpunkt der AG Innenpolitik bildet aktuell die Weiterentwicklung des europäischen Flüchtlingsrechts. Ein besonderes Problem ist es, dass Menschen, die über andere EU-Staaten nach Deutschland reisen, in der Regel keinen Zugang zum Asylsystem

haben, selbst dann, wenn sie im ersten Land der Einreise keine Lebensperspektive haben oder Verwandte in Deutschland leben.

Das Forum Menschenrechte setzt sich für faire Asylverfahren ein, in denen die Fluchtgründe umfassend ermittelt und berücksichtigt werden.

Eine große Bedeutung hat die rechtliche Gestaltung der Rahmenbedingungen von Migration und Integration. Die Auswirkungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts erfahren viele hier aufgewachsene Menschen mit Migrationsbiografie als ausgrenzend.

Ein weiteres wichtiges Themenfeld ist der Nachzug von Familienangehörigen. Ein besonderes Problem ist hier das Erfordernis, Deutschkenntnisse vor der Einreise nachzuweisen.

Opfer von Menschenhandel stoßen immer wieder an die Grenzen des Aufenthaltsrechts, das ihnen eine sichere Lebensperspektive in Deutschland vorenthält.

Dies sind nur einige der Themenfelder, die in der AG Innenpolitik bearbeitet und in den Diskurs mit der Politik eingebracht werden.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Amnesty International, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF), Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (B-UMF), Diakonie Deutschland, EKD, Humanistische Union, IPPNW, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel (KOK), Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche, PRO ASYL, Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf).

### *Sprecher der AG*

Günter Burkhardt (PRO ASYL)

E-Mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)

## **Arbeitsgruppe Kinderrechte**

*von Antje Weber*

### *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.

194 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 Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland.

### *Aktuelle Themen*

Folgende Themen und Forderungen stehen im Fokus der AG Kinderrechte:

#### 1) Situation von Flüchtlingskindern in Deutschland

Deutschland hat mit Wirkung vom 15. Juli 2010 die Vorbehalte zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückgenommen; die notwendigen Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingskindern wurden jedoch bis heute nicht vorgenommen. Die AG Kinderrechte fordert daher u. a.:

- kindgerechte Wohn- und Lebensbedingungen der Flüchtlingskinder;
- die Abschaffung der Abschiebehaft für Minderjährige;
- die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung;
- die Verbesserung des Zugangs zu Bildung;
- die Verankerung des Kindeswohls als Leitprinzip in sämtlichen Gesetzen.

#### 2) Unabhängiges Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat bereits im Jahr 2004 und erneut 2014 die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution zur Überwachung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention empfohlen (CRC/C/15/Add.226 sowie CRC/C/DEU/CO/3-4).

Die AG Kinderrechte fordert die Schaffung einer solchen Instanz unter zivilgesellschaftlicher Mitwirkung am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Eine solche Instanz wäre auch wichtig, um das Dritte Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen, das ein Individualbeschwerdeverfahren für Kinder vorsieht. Die Bundesregierung hat das Protokoll im Jahr 2013 ratifiziert.<sup>6</sup>

### 3) Kinderrechte ins Grundgesetz

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat 2004 und erneut 2014 (CRC/C/15/Add. 226 und CRC/C/DEU/CO/3-4) die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz gefordert. Die AG Kinderrechte stützt diese Forderung seit langem und macht sich auf politischer Ebene für ihre Umsetzung stark.

### *Arbeitsweise*

Die AG Kinderrechte wendet sich an politische Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene und setzt sich mit intensiver Lobbyarbeit sowie thematischen Veranstaltungen für die Umsetzung ihrer Forderungen ein. Eine wichtige Rolle spielen dabei derzeit die Berichtsverfahren auf UN-Ebene.

#### 1) Staatenberichtsverfahren zur UN-Kinderrechtskonvention

Aktuell begleitet die AG Kinderrechte das Staatenberichtsverfahren zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland sowie die Umsetzung der daraus resultierenden Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes. Folgende Berichte wurden unter Mitwirkung der AG-Mitglieder eingereicht und am 18. Juni 2013 in Genf im Rahmen der Pre-Session vorgestellt:

- Ergänzender Bericht der National Coalition zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes;<sup>7</sup>
- Erster Kinder- und Jugendbericht;<sup>8</sup>
- Kinder zweiter Klasse. Bericht zur Lebenssituation junger Flüchtlinge in Deutschland;<sup>9</sup>
- Schattenbericht Kindersoldaten 2013;
- Ergänzender Bericht zum Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2013 an die Vereinten Nationen;<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Ausführliche Handlungsempfehlungen bei Mehrdad Payandeh (2014): Die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen, abrufbar unter [www.individualbeschwerde.de](http://www.individualbeschwerde.de)

<sup>7</sup> [http://www.national-coalition.de/pdf/26-01-2010/www\\_nc\\_Ergbericht.pdf](http://www.national-coalition.de/pdf/26-01-2010/www_nc_Ergbericht.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.kinder-jugendreport.de/>

<sup>9</sup> <http://www.b-umf.de/images/parallelbericht-bumf-2013-web.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.ecpat.de/uploads/media/Schattenbericht\\_OPSC\\_30-5-2013-dt-final-1.pdf](http://www.ecpat.de/uploads/media/Schattenbericht_OPSC_30-5-2013-dt-final-1.pdf)

- Schattenbericht Kindersoldaten 2013 des Deutschen Bündnis Kindersoldaten.<sup>11</sup>

Am 27. und 28. Januar fand die Anhörung der Staatenvertreter in Genf statt, und Anfang Februar wurden die Empfehlungen des UN-Ausschusses veröffentlicht (UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 sowie UN Doc. CRC/C/OPSC/DEU/CO/1).

## 2) Universal Periodic Review (UPR)

Die AG Kinderrechte hat sich an der Erstellung eines Berichts zum Universal Periodic Review beteiligt und die inhaltlichen Forderungen 2012 und 2013 bei öffentlichen Anhörungen des Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung bekräftigt.

Die Forderungen zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingskindern wurden darüber hinaus mit einem Statement bei der Stellungnahme Deutschlands zu den UPR-Empfehlungen in der 24. Sitzung des Menschenrechtsrates vorgestellt.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlingskinder (B-UMF), Kindernothilfe, REFUGIO München, terre des hommes und mit Gaststatus die National Coalition Deutschland – Netzwerk für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte.

### *Sprecherin der AG*

Antje Weber (Kindernothilfe)

E-Mail: [antje.weber@knh.de](mailto:antje.weber@knh.de)

## Arbeitsgruppe Menschenrechtsrat / Außenpolitik

von 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 von 2006 bis 2009 Mitglied im Rat und wurde dann 2012 erneut in den Rat gewählt. Der Rat hat seinerzeit 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

<sup>11</sup> [http://www.kindersoldaten.info/kindersoldaten\\_mm/downloads/Lobbyarbeit/Schattenbericht+Kindersoldaten+2013.pdf](http://www.kindersoldaten.info/kindersoldaten_mm/downloads/Lobbyarbeit/Schattenbericht+Kindersoldaten+2013.pdf)

internationalen Setzung von verbindlichen Normen und Standards. In den letzten Jahren wurde ihre Arbeit jedoch als wenig effektiv und parteiisch kritisiert. Politische Blockaden verhinderten, dass schwere Menschenrechtsverletzungen in einzelnen 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 treffen sich die Mitglieder des Rates zu regulären Plenumsitzungen oder in aktuellen Notfällen zu Sondersitzungen. Fortgeführt hat der Rat auch die Arbeit der unabhängigen Experten der Sonderverfahren (Special Procedures) zu Ländern und Themen. Neu aufgenommen wurde die so genannte Universal Periodic Review, ein Instrument zur Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte, das von politischen Mehrheiten im Rat unabhängig vorgeht. Alle VN-Mitgliedstaaten werden hinsichtlich der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen regelmäßig einer Auswertung unterzogen. Deutschland war 2009 und 2013 Teil dieses Verfahrens, an dem auch Nicht-Regierungsorganisationen sich beteiligen können und sollen.

Im Jahr 2011 fand gemäß des Gründungsbeschlusses der Generalversammlung der VN eine Überprüfung und Auswertung der Arbeit des VN-Menschenrechtsrates statt. Aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) galt es u. a. deren Beteiligungsmöglichkeiten zu sichern bzw. zu verbessern, die Unabhängigkeit der Sonderverfahren (u. a. Sonderbericht-erstatte) 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 im Auswärtigen Amt, der deutschen Delegation in Genf und Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.

Das FORUM MENSCHENRECHTE entsendet darüber hinaus Dr. Theodor Rathgeber als Beobachter zu den regulären 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 die Arbeit des Rates u. a. durch jährliche Tagungen, die gemeinsam mit dem Deutschen Menschenrechtsinstitut und der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf oder Berlin durchgeführt werden. Im Oktober 2014 sind dabei Fragen im Zusammenhang mit dem angestrebten Vorsitz Deutschlands im Rat sowie die Effizienz der Schutzmechanismen des Rates thematisiert worden.

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

Länderthemen: Aserbaidshan, Indien, Indonesien/Papua, Iran, Kolumbien, Kongo, Mexiko, Nepal, Philippinen, Russland, Ukraine.

Querschnittsthemen 2014: Menschenwürde auch hinter Gittern, Roma, UN-Leitprinzipien, Flüchtlinge, Kinder in bewaffneten Konflikten, Homosexualität, Women Human Rights Defenders, Genitalverstümmelung.

### *Mitgliedsorganisationen der AG (2014)*

ACAT, Amnesty International, Brot für die Welt, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesellschaft für bedrohte Völker, Human Rights Watch, Justitia et Pax, Kindernothilfe, Konrad-Adenauer-Stiftung, Nürnberger Menschenrechtszentrum, Pax Christi Vereinte Evangelische Mission, West Papua Netzwerk.

### *Sprecher*

Dr. Jochen Motte (Vereinte Evangelische Mission)

## 6. Das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (A-Status gemäß Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen). Es trägt zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in und durch Deutschland bei. Seit 2009 ist das Institut auch mit dem Monitoring der VN-Behindertenrechtskonvention beauftragt (siehe Kapitel 7).

Das Institut ist als gemeinnütziger Verein organisiert. Es ist politisch unabhängig und bestimmt selbst über die Ausrichtung seiner Arbeit. Die Richtlinien der inhaltlichen Arbeit legt ein 18-köpfiges Kuratorium fest. Es besteht aus Vertreter\_innen aus Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien.

Das Institut arbeitet eng mit den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Grundrechteagentur zusammen. Es ist Mitglied des International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC), Genf, und des European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), Brüssel. Das Institut wirkt in der ENNHRI-Steuerungsgruppe mit und hat den Vorsitz im ENNHRI-Finanzausschuss inne.

### Arbeitsweise

#### *Wie sieht die Arbeit des Instituts konkret aus?*

Das Institut setzt sich dafür ein, dass Menschenrechte bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt und internationale Menschenrechtsabkommen in Deutschland umgesetzt werden. Seine Aufgaben sind: Politikberatung, anwendungsbezogene Forschung zu Menschenrechtsthemen, Menschenrechtsbildung, Dialog und Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen, Dokumentation und Information.

#### *Wie arbeitet das Institut?*

Das Institut berät Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft zu Menschenrechtsthemen, organisiert Fachgespräche, Seminare, Konferenzen und andere Veranstaltungen, führt Fortbildungen für Journalist\_innen, pädagogische Fachkräfte, Mitarbeiter\_innen in Parlamenten, Behörden, der Justiz, bei der Polizei und der Bundeswehr durch, veröffentlicht Studien, Stellungnahmen, Positionspapiere und Bildungsmaterialien zu menschenrechtlichen Fragen und verfasst gutachterliche Stellungnahmen für Gerichte in ausgewählten Fällen.

### *Zu welchen Themen arbeitet das Institut?*

Schutz vor Folter und Misshandlung, Schutz vor Rassismus und anderer Diskriminierung, (nationale und internationale) Sicherheitspolitik und Menschenrechte, Menschenrechte von Frauen, Menschenhandel und moderne Formen der Sklaverei, Flucht, Migration und Integration, Kinderrechte, Rechte Älterer, Rechte von Menschen mit Behinderungen, Recht auf Bildung, Religionsfreiheit, Rechte auf Wasser, Sanitärversorgung und Nahrung, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, Wirtschaft und Menschenrechte, Zugang zum Recht.

### Bibliothek und Websites

Die öffentlich zugängliche Bibliothek des Instituts stellt neuere Forschungsliteratur und Zeitschriften zu Menschenrechten bereit. Sie besitzt den in Deutschland größten Bestand an Materialien zur Menschenrechtsbildung. Zu den Online-Angeboten der Bibliothek gehören eine Dokumentation der wichtigsten Menschenrechtsverträge und Berichte über deren Umsetzung in Deutschland: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente.html>

Die Bibliothek ist national sowie international vernetzt und Mitglied im European Coordination Committee on Human Rights Documentation (ECCHR).

Die fünf weitgehend barrierefreien Websites und der Newsletter des Instituts bieten umfassende Informationen zu Menschenrechtsthemen für unterschiedliche Zielgruppen:

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/start-seite-in-leichter-sprache.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/start-seite-in-leichter-sprache.html)

[www.ich-kenne-meine-rechte.de](http://www.ich-kenne-meine-rechte.de)

[www.inklusion-als-menschenrecht.de](http://www.inklusion-als-menschenrecht.de)

[www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de)

Twitter: [@DIMR\\_Berlin](https://twitter.com/DIMR_Berlin)

## Adressen und Ansprechpartner\_innen

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 259359-0

E-mail: [info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

Website: [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Bibliothek – Öffnungszeiten Montag bis Freitag, 10:00 bis 17:00 Uhr

Anne Sieberns, Leiterin der Bibliothek

Tel.: 030 259359-10

E-mail: [sieberns@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:sieberns@institut-fuer-menschenrechte.de)

Website: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/bibliothek.html>

## 7. Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Die Monitoring-Stelle zur VN-Behindertenrechtskonvention ist eine unabhängige Stelle, die die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen fördert und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (VN-BRK) in Deutschland kritisch und konstruktiv begleitet. Die Monitoring-Stelle setzt sich dafür ein, dass die VN-BRK bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt und in Deutschland umgesetzt wird.

Seit 2009 ist die VN-BRK für Deutschland in Kraft. Die Konvention ist damit verbindlich geltendes Völkerrecht in Deutschland. Artikel 33 Absatz 2 der Konvention verpflichtet die unterzeichnenden Staaten zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle. Deshalb hat die Bundesregierung im Mai 2009 das Deutsche Institut für Menschenrechte mit dem Monitoring der UN-Behindertenrechtskonvention beauftragt.

### Arbeitsfelder

Die Monitoring-Stelle

- berät Politiker\_innen in Bund und Ländern, Mitarbeiter\_innen in Ministerien und Behörden sowie Gerichte bei Fragen zur VN-BRK;
- veröffentlicht Stellungnahmen;
- organisiert Veranstaltungen;
- tauscht sich regelmäßig mit Behindertenverbänden aus;
- informiert durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit;
- betreibt Parallelberichterstattung im Staatenprüfverfahren nach der VN-BRK.

Allgemeiner Hinweis: Es gehört nicht zur Aufgabe der Monitoring-Stelle, Beschwerden nachzugehen oder in Einzelfällen rechtlich zu beraten.

## Adressen und Ansprechpartner\_innen

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59-450

Fax: 030 25 93 59-459

E-mail: [monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de)

Website: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle.html>

Bibliothek – Öffnungszeiten Montag bis Freitag, 10:00 bis 17:00 Uhr

Anne Sieberns, Leiterin der Bibliothek

Tel.: 030 259359-10

E-mail: [sieberns@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:sieberns@institut-fuer-menschenrechte.de)

Website: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/bibliothek.html>

## 8. Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag

von Gabriela M. Sierck

### Vom Unterausschuss zum Vollausschuss

Seit Beginn der 14. Wahlperiode im Jahr 1998 hat der Deutsche Bundestag einen Ausschuss „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“. Zuvor gab es einen Unterausschuss „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, der beim Auswärtigen Ausschuss angesiedelt war. Die Begrenzung auf die Menschenrechte in den auswärtigen Beziehungen wurde vielen menschenrechtlichen Anliegen nicht gerecht, weshalb seit Beginn der 1990er Jahre vor allem von Menschenrechtsorganisationen und einigen Mitgliedern des Unterausschusses die Aufwertung des Unterausschusses in einen eigenständigen Ausschuss gefordert wurde.

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 und Maßnahmen gegen Rassismus oder Frauen- und Kinderrechte.

### Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

#### *Zusammensetzung des Ausschusses in der 18. Legislaturperiode*

Dem Ausschuss gehören 16 Abgeordnete plus 16 stellvertretende Mitglieder an. Hiervon gehören sieben Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU an und fünf der Fraktion der SPD; die Fraktion die LINKE und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellen jeweils zwei Mitglieder. Der Vorsitzende des Ausschusses ist Michael Brandt (CDU/CSU), stellvertretender Vorsitzende ist Dr. Karamba Diaby (SPD). 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](mailto:menschenrechtsausschuss@bundestag.de)  
Website: [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a17/index.jsp](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a17/index.jsp)

### *Ordentliche Mitglieder des Ausschusses*

- CDU/CSU: Michael Brandt, Dr. Bernd Fabritius, Frank Heinrich, Dr. Egon Jüttner, Martin Patzelt, Erika Steinbach, Heinrich Zertik
- SPD: Sabine Bätzig-Lichtenthäler, Dr. Karamba Diaby, Dr. Ute Finckh-Krämer, Gabriela Heinrich, Frank Schwabe
- Die Linke: Annette Groth, Inge Höger
- Bündnis 90/Die Grünen: Tom Koenigs, Omid Nouripour

### *Kontaktdaten der Fraktionen*

Fraktion der CDU/CSU  
Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Beate Wurmbach, Jörg Wollscheidt  
Tel.: 030 227-51738  
Fax: 030 227-56329  
E-Mail: [beate.wurmbach@cducsu.bundestag.de](mailto:beate.wurmbach@cducsu.bundestag.de)

Fraktion der SPD  
Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Inge Klostermeier  
Tel.: 030 227-52418  
Fax: 030 227-56471  
E-Mail: [inge.klostermeier@spdfraktion](mailto:inge.klostermeier@spdfraktion)

Fraktion DIE LINKE  
Arbeitskreis Internationale Politik  
Kim Weidenberg  
Tel.: 030 227-51362  
Fax: 030 227-56416  
E-Mail: [kim.weidenberg@linksfraktion.de](mailto:kim.weidenberg@linksfraktion.de)

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Arbeitskreis IV: Internationale Politik und Menschenrechte  
Andreas Körner (Koordinator), Denise Benteler (Referentin  
Menschenrechtspolitik)  
Tel.: 030 227-58945/-50099  
Fax: 030 227-56912  
E-Mail: [ak4@gruene-bundestag.de](mailto:ak4@gruene-bundestag.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.

Die Themen der Sitzungen des Ausschusses sind im Intranet abrufbar. 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. Darüber hinaus gewährleistet das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (EUZBBG) die

frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung. Diese Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich durch die Weiterleitung von Dokumenten oder die Abgabe von eigenen Berichten der Bundesregierung, darüber hinaus mündlich. Die Unterrichtungsverpflichtung betrifft auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

### *Arbeitsweise des Ausschusses*

Der Ausschuss tagt nicht öffentlich; er kann jedoch beschließen, dass zu Sitzungen oder einzelnen Tagesordnungspunkten die Öffentlichkeit zugelassen wird. Die Ausschusssitzungen 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 Berichterstatte\_innen aufgeteilt. Die Vorbereitung der Sitzungen und die fachliche Unterstützung der Mitglieder des Ausschusses werden vom Sekretariat des Ausschusses, von den Mitarbeiter\_innen der Arbeitsgruppen bzw. -kreise der Fraktionen sowie der Abgeordnetenbüros 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 17. Legislaturperiode finden sich unter:

<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2969&id=1223>

Für die 18. Legislaturperiode werden die Beschlussempfehlungen und Berichte unter folgendem Link eingestellt: <http://www.bundestag.de/humanitaerehilfe>

Der Ausschuss möchte in der 18. Legislaturperiode jeweils für ein Halbjahr Schwerpunkte setzen. Ein solcher Schwerpunkt war im 1. Halbjahr 2014 das Thema Zwangsprostitution

und wird im 2. Halbjahr 2014 wahrscheinlich das Thema Sinti und Roma sowie die Romastrategie der EU sein.

In die Ausschusssitzungen werden regelmäßig Vertreter\_innen 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 Berichterstatte\_r\_innen der Fraktionen auf der einen Seite und in- und ausländischen Besucher\_innen 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 und des Deutschen Institutes für Menschenrechte regelmäßig bei öffentlichen Anhörungen einbezogen.

### *Öffentliche Anhörungen und Delegationsreisen*

Der Ausschuss beschloss zu Beginn der 18. Legislaturperiode, eine öffentliche Anhörung zu dem Thema „Menschenhandel und Zwangsprostitution in Europa“ durchzuführen (21. Mai 2014). In der 17. Wahlperiode befasste sich der Ausschuss in neun öffentliche Anhörungen mit folgenden Themen: Terrorismus und Menschenrechte, Neunter und Zehnter Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, UN-Mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte, Christen und andere Minderheiten im Nahen Osten, Menschenhandel, Religionsfreiheit und europäische Identität, menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen, Internationaler Strafgerichtshof vor der Überprüfungs-konferenz.

Quelle: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2969&id=1223>

Auch in der 18. Legislaturperiode sind Delegationsreisen des Ausschusses zu erwarten. In der 17. Legislaturperiode nahm der Ausschuss regelmäßig an den Sitzungen des UN-Menschenrechtsrats in Genf teil. Zudem reiste er nach Libyen und in die Elfenbeinküste, nach Honduras und Costa Rica, nach Ägypten, Marokko und Westsahara.

### **Parlamentarier schützen Parlamentarier**

Der Schutz von bedrohten und verfolgten Menschenrechtsverteidiger\_innen ist dem Ausschuss ein besonderes Anliegen. Unter den Berufsgruppen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden, befinden sich besonders häufig Politiker\_innen. Grundidee des am 10. Dezember 2003 gegründeten Programms „Parlamentarier schützen Parlamentarier“ ist, dass deutsche Abgeordnete, die ihr Mandat in Sicherheit ausüben

können, gefährdeten ausländischen Kolleg\_innen helfen. Diese Aktion, die aufgrund eines interfraktionellen Antrags entstand, soll nicht nur von den Mitgliedern des Menschenrechtsausschusses umgesetzt werden, sondern alle Abgeordneten – ungeachtet ihrer fachlichen Schwerpunkte – sind zur Teilnahme aufgerufen. Zur Partnerschaft gehören folgende Maßnahmen:

- im In- und Ausland bei Gesprächen mit politischen Entscheidungsträger\_innen und in Petitionsschreiben auf bedrohte und inhaftierte Menschenrechtsverteidiger\_innen hinweisen und ihren Schutz bzw. ihre Freilassung fordern;
- im Ausland das Engagement von Menschenrechtsverteidiger\_innen – 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 Kolleg\_innen im Ausland durch Partnerschaften unterstützt werden können.

In den ersten zehn Jahren der Initiative wurden mehr als 40 Partnerschaften übernommen, die in vielen Fällen einen entscheidenden Beitrag zur Einhaltung von Menschenrechten in den jeweiligen Ländern hatten. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2969&id=1223>

Die Initiative des Deutschen Bundestages wurde im Europarat im Jahr 2013 vorgestellt. Sie stieß in vielen nationalen Parlamenten auf großes Interesse. Zu Beginn der 18. Legislaturperiode hat der Präsident des Deutschen Bundestages die Abgeordneten aufgefordert, auch in dieser Legislaturperiode die Initiative mit Leben zu erfüllen.

## 9. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Auswärtigen Amtes

### Adressen und Ansprechpartner\_innen

#### *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](mailto:poststelle@auswaertiges-amt.de)  
Website: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

Zuständigkeiten: Christoph Strässer (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: Christoph Strässer (Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe); Martin Huth (Leiter des Referats Internationaler Menschenrechtsschutz)

### 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 zehnten Menschenrechtsbericht unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/640264/publicationFile/178259/MRB\\_10.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/640264/publicationFile/178259/MRB_10.pdf)

## 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 Menschenrechts-gremien 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, Armuts-bekämpfung, 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.

## 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 Vertreter\_innen deutscher Menschenrechtsorganisationen. Ein wichtiger Ansprechpartner ist ferner der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik.

## 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 Menschenrechtsverteidiger\_innen 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. Auch ist die Resolution zur Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine rein deutsche Initiative, die seit 2008 auf Ebene der VN-Generalversammlung behandelt und angenommen wird. Ferner initiierte Deutschland im Herbst 2013 (gemeinsam mit Brasilien) eine Resolution der VN-Generalversammlung zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter.

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 Menschenrechtssituation in der Welt, Aufstellung von EU-Leitlinien zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes.

## 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/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/Uebersicht_node.html)) oder beim Referat für Öffentlichkeitsarbeit angefordert werden.

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

### Adressen und Ansprechpartner\_innen

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 18535-0

Fax: 030 18535-2501

E-Mail: [poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)

Website: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Zuständige Ansprechpartnerin für das Thema Menschenrechte:

Marita Steinke, Leiterin Referat 204 (Menschenrechte; Gleichberechtigung der Geschlechter; Kultur und Entwicklung)

### Ziele und Aufgaben

Menschenrechte sind sowohl Grundlage als auch Ziel nachhaltiger Entwicklung. Die mit der Ratifizierung der Menschenrechtsverträge eingegangene gemeinsame völkerrechtliche Verpflichtung von Geber- wie Kooperationsländern zur Umsetzung der Menschenrechte ist für die deutsche Entwicklungspolitik zentraler Ansatzpunkt. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützt staatliche Partner dabei, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Ebenso werden in den Kooperationsländern die Menschen selbst befähigt, ihre Menschenrechte einzufordern und die Entwicklung ihres Landes zu gestalten.

Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte sind Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik. Das hierzu im Mai 2011 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorgestellte Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ erfährt auch international große Anerkennung. Es ist verbindliche Grundlage für die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ zur Ausrichtung von Projekten und Programmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien. Menschenrechte bilden das Dach, unter dem die Rechte von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, indigenen Völkern und anderen diskriminierten Personengruppen strategisch gefördert werden. Ergänzend zum BMZ-Menschenrechtskonzept wurden daher Strategien für besonders benachteiligte Personengruppen erarbeitet, z. B. das Positionspapier zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Entwicklungspolitik von 2012 ([http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier312\\_12\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier312_12_2011.pdf)), der BMZ-Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen von 2013 ([http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/menschenrechte/Strategiepapier323\\_01\\_2013.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/menschenrechte/Strategiepapier323_01_2013.pdf)) und das Positionspapier zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung von 2014 ([http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier340\\_01\\_2014.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier340_01_2014.pdf)).

Die Strategie des BMZ sieht sowohl die Verankerung des Menschenrechtsansatzes in allen Schwerpunkten und Sektoren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit als auch die Förderung spezifischer Menschenrechtsvorhaben vor (dualer Ansatz).

Seit 2008 wird beispielsweise der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof von der deutschen EZ durch konzeptionelle und finanzielle Beiträge unterstützt, insbesondere durch Fortbildung von Richter\_innen und weiterer Mitarbeiter\_innen sowie den Ausbau von Bibliothek und Sekretariat. Die Zusammenarbeit hat die Vernetzung des Gerichtshofes mit der Afrikanischen Menschenrechtskommission, der Kommission der Afrikanischen Union (AU) und den subregionalen Gerichtshöfen gefördert und damit seine Arbeit erheblich verbessert. Ein weiteres Ziel ist es, den Gerichtshof in den einzelnen afrikanischen Ländern und bei der Zivilgesellschaft bekannter zu machen. Nach zunächst zögerlicher Akzeptanz des Gerichtshofes in den Anfangsjahren 2008/2009 wurden seit 2011 über 20 Beschwerden eingereicht und erste wegweisende Urteile gefällt.

Das BMZ hat im Februar 2013 einen Leitfaden zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien bei der Erstellung von Programmanschlägen der deutschen staatlichen Zusammenarbeit in Kraft gesetzt. Dieser macht die explizite Prüfung menschenrechtlicher Wirkungen und Risiken bei der Planung aller bilateralen entwicklungspolitischen Vorhaben zur Pflicht. Dadurch soll sichergestellt werden, dass

Vorhaben der EZ keine negativen Auswirkungen auf Menschenrechte haben und Menschenrechte gezielt in allen Sektoren gefördert werden. Die staatlichen Durchführungsorganisationen haben ihre internen Verfahren nach den Vorgaben des Leitfadens angepasst und das eigene Personal fortgebildet ([http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden\\_PV\\_2013\\_de.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf)).

Die Erfahrungen aus der Praxis verdeutlichen, dass Menschenrechte das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele wie Good Governance, Armutsbekämpfung, Gleichberechtigung der Geschlechter und Konfliktprävention erleichtern, da sie den Blick auf strukturelle Ursachen von Armut und Konflikten richten. Eine menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik hat präventiven Charakter und ist damit auch vorausschauende Friedenspolitik. Daher wird die stärkere Verknüpfung von Menschenrechten mit den Millenniums-Entwicklungszielen und deren Weiterentwicklung im Rahmen der Post-2015-Entwicklungsagenda angestrebt.

Eine menschenrechtliche Analyse deckt existierende Benachteiligungen beim Zugang zu Ressourcen und staatlichen Dienstleistungen sowie hinsichtlich gesellschaftlicher und politischer Teilhabe auf. Menschenrechte bieten somit konkrete Anknüpfungspunkte, um Zugangsbarrieren für marginalisierte Gruppen abzubauen, z. B. durch mehrsprachige Dienstleistungsangebote oder sozialverträgliche Tarife. Ferner stärken Menschenrechte Transparenz und Rechenschaftspflichten, unter anderem durch die Verbesserung des Zugangs zu Beschwerdemechanismen, Informationen, Partizipation und gezieltem Empowerment benachteiligter Gruppen. Menschenrechte sind Eckpfeiler zur Objektivierung von Debatten, mittels derer ungleiche Machtverteilung neu und gewaltfrei ausgehandelt werden kann.

## Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Das BMZ arbeitet gerade im Bereich Menschenrechte mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren zusammen. 2013 hat das BMZ ein Strategiepapier zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft vorgestellt ([http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier332\\_08\\_2013.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier332_08_2013.pdf), [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2013/juni/130627\\_Neues-BMZ-Strategiepapier/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2013/juni/130627_Neues-BMZ-Strategiepapier/index.html)). Partner\_innen des BMZ sind politische Stiftungen, kirchliche Einrichtungen, private Träger und der Zivile Friedensdienst. Das BMZ tauscht sich in unterschiedlichen Gesprächsforen regelmäßig mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus und bezieht sie in die Ausgestaltung und Ausrichtung der Entwicklungspolitik mit ein. So wurde z. B. der Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen ([http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier325\\_01\\_2013.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier325_01_2013.pdf)) mit

Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet. Hierin ist unter anderem vereinbart, dass sich alle Akteure regelmäßig zu einem Runden Tisch treffen, um die Umsetzung des Aktionsplans zu diskutieren.

Menschenrechte sind ein Schwerpunkt der BMZ-Förderung von Vorhaben privater Träger. Hierzu wurden Kriterien entwickelt, um menschenrechtlich besonders wichtige oder bislang wenig geförderte Bereiche (z. B. Menschenrechte von LSBTI – Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle –, Advocacy-Arbeit) durch Vorhaben vor Ort gezielt zu stärken.

## **Beispiele aus der Arbeit des BMZ**

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

### *Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik*

Das BMZ leistet einen signifikanten Beitrag zur Umsetzung der Menschenrechte und tritt auf nationaler und internationaler Ebene für Politikkohärenz ein. Für die Politikbereiche Außen- und Entwicklungspolitik gelten gemeinsame Grundprinzipien, wie die Universalität und Unteilbarkeit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Die Bundesregierung setzt sich für verbindlich festgeschriebene, international anerkannte menschenrechtliche, ökologische und soziale Mindeststandards wie die ILO-Kernarbeitsnormen ein und fordert die Aufnahme solcher Standards z. B. in die Handelsabkommen der Europäischen Union (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in der 18. Legislaturperiode, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Statische-Seiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>).

Bei den internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und anderen multilateralen Entwicklungsbanken setzt sich das BMZ für die stärkere Ausrichtung der operativen Arbeit an den Menschenrechten ein. Im laufenden Überarbeitungsprozess der Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank fordert das BMZ eine stärkere Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte, insbesondere die Verwirklichung des Rechts indigener Völker auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (Free, Prior and Informed Consent) und die Gewährleistung von Frauenrechten. Des Weiteren setzt sich das BMZ für die Übernahme der Standards zum Schutz von Landrechten und zu Investitionen mit Landtransfers aus den Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern ein.

Darüber hinaus engagiert sich die Bundesregierung für eine konsequente Menschenrecht-orientierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Dies umfasst die effektive Umsetzung des Strategischen Rahmens und Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie der EU, strengere menschenrechtliche Standards für die EU-Budgethilfe und die Weiterentwicklung des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), mit dem zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Demokratie und Menschenrechte gefördert werden.

In der bilateralen Zusammenarbeit sind Menschenrechte zunehmend Gegenstand des Politikdialogs: Herausforderungen und Fortschritte in Bezug auf die Umsetzung von politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sowie Menschenrechtsverletzungen wie u. a. weibliche Genitalverstümmlung, Verfolgung sexueller Minderheiten, Menschenhandel und Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern und Menschenrechtsverteidiger\_innen werden gegenüber der Partnerregierung angesprochen. Das BMZ stützt sich dabei u. a. auf Berichte und Empfehlungen aus VN-Gremien wie dem periodischen Länderüberprüfungsverfahren (UPR) des Menschenrechtsrates und der Fachausschüsse zu den VN-Menschenrechtsverträgen sowie von nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Das BMZ tauscht sich zudem regelmäßig mit zivilgesellschaftlichen Organisationen über die lokale Menschenrechtssituation und Erfahrungen in den Kooperationsländern aus.

Menschenrechte sind eines von fünf Kriterien für die Steuerung von Art und Umfang der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Partnerländern. Zur besseren Einschätzung der Menschenrechtssituation in den Kooperationsländern und ggf. Anpassung von Instrumenten werden dabei in einem Kriterienkatalog die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gleichwertig neben den bürgerlichen und politischen bewertet.

### *Umsetzung von Menschenrechten in Projekten und Programmen*

Das Menschenrechtskonzept dient dem BMZ als Grundlage für die menschenrechtsbasierte Durchführung von entwicklungspolitischen Projekten und Programmen. Durch vielfältige Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen werden langfristige Prozesse zur Umsetzung der Menschenrechte angestoßen:

- Kooperationsländer werden beim Ausbau von Aufsichts- und Beschwerdemechanismen unterstützt, z. B. Ombudsbehörden und Nationale Menschenrechtsinstitutionen.
- Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene sowie mit Vertreter\_innen marginalisierter Gruppen wird

vertieft, und Gruppen werden in ihren Fähigkeiten gestärkt, an politischen Entscheidungsprozessen teilzuhaben und sie zu beeinflussen.

- Das BMZ fördert seit 2013 in ausgewählten Kooperationsländern und Regionen Projekte zur Stärkung des Menschenrechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung. Durch Verbesserung von Information und Dialog kann die Bevölkerung in Entwicklungsländern ihre Interessen und Meinungen besser vertreten und erhält dadurch eine Chance, ihre Zukunft eigenverantwortlich zu gestalten.
- Die Förderung von guter Regierungsführung ist ein zentrales Anliegen deutscher Entwicklungspolitik. Mit über der Hälfte der Kooperationsländer ist zur Zeit 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 und nachhaltig zu gestalten. Dieses Verständnis von guter Regierungsführung basiert auf Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, der Rechenschaftspflicht sowie der politischen Teilhabe der Zivilgesellschaft. Gute Regierungsführung erfordert transparente und verantwortliche öffentliche Entscheidungsbildung und wirksame Maßnahmen, um Korruption zu vermeiden und zu bekämpfen. Auch setzt sich das BMZ für die Schaffung globaler Standards ein, die für mehr Transparenz im Rohstoffsektor sorgen. Dazu gehört u. a. die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung rohstoffreicher Entwicklungsländer darstellt ([http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen/goodgovernance/transparenz/eiti/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/transparenz/eiti/index.html)).
- Staatliche Partner werden darin unterstützt, ihre Regulierungs- und Aufsichtspflicht im Sinne der Menschenrechte wahrzunehmen. Insbesondere bei Dezentralisierungs- und Privatisierungsprozessen sowie bei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft werden die Akteure in ihren jeweiligen Rollen zur der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Pflichten und Aufgaben gestärkt.
- Im Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsförderung“ werden Akteure bei der Erarbeitung und Beachtung von menschenrechtsbasierten Arbeits- und Sozialstandards und staatliche Institutionen bei der Entwicklung von rechtlich verbindlichen Normen unterstützt. Das BMZ setzt sich für die Einhaltung und Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 ein.
- Im Bereich Friedensentwicklung und Krisenprävention ist die Förderung von Menschenrechten eine besondere Herausforderung, insbesondere der Rechte von Frauen und Kindern. Mit dem Instrument des Zivilen Friedensdienstes finanziert das BMZ den Einsatz von Friedensfachkräften u. a. in Kambodscha, Guatemala,

Kolumbien und Bolivien, die sich für Friedensentwicklung, Vergangenheitsaufarbeitung und Krisenprävention für den Schutz von Menschenrechten engagieren. Hierbei spielen der Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen und die Verbesserung der lokalen Rechtssicherheit eine wichtige Rolle.

- Das BMZ fördert Forschungsvorhaben, Studien und internationale Konferenzen zu zentralen menschenrechtlichen Themen und aktuellen Herausforderungen wie der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung, Kinderrechten und der menschenrechtlichen Folgenabschätzung.
- Darüber hinaus finanziert Deutschland gemäß seinem Beitrag von rund 20 Prozent am EU-Haushalt das mit 1,3 Milliarden Euro (2014–2020) ausgestattete europäische Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte (EIDHR) und wirkt an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Instruments mit.

### *Dokumentation*

Im Rahmen des „Entwicklungspolitischen Berichtes der Bundesregierung“ nimmt das BMZ regelmäßig Stellung zur Bedeutung der Menschenrechte für den Entwicklungsprozess und zu den Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungspolitik (<http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch.pdf>)

Im „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ vom Oktober 2012 hat das BMZ alle für seine Menschenrechtspolitik relevanten Ziele und Maßnahmen umfassend dargestellt. Der „Elfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ wird derzeit erarbeitet (Stand: Mai 2014).

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

## 11. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

### Adresse und Ansprechpartner\_innen

Mohrenstraße 37  
10117 Berlin  
Tel.: 030 18580-0  
Fax: 030 18580-9525  
E-Mail: [poststelle@bmjv.bund.de](mailto:poststelle@bmjv.bund.de)  
Website: [www.bmjv.de](http://www.bmjv.de)

Ansprechpartnerin: Dr. Almut Wittling-Vogel, Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).

### Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im BMJV

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

Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist juristischer Natur. Sie vertritt gemeinsam mit der Leitung des Referats Menschenrechte im BMJV die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und vor dem Menschenrechtsausschuss sowie den Ausschüssen gegen Folter, Rassendiskriminierung und über das Verschwindenlassen 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).

Daneben sind die Beauftragte und ihre Mitarbeiter\_innen im Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats und in weiteren Ausschüssen, die an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes arbeiten, vertreten. Außerdem werden die so genannten Staatenberichte zu mehreren Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in dem der Beauftragten unterstehenden Referat Menschenrechte im BMJV erarbeitet. 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.

## **Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**

Der EGMR entscheidet über Beschwerden von Personen, die sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarates in ihren Rechten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder den dazugehörigen Protokollen verletzt fühlen. Die Beauftragte ist gemeinsam mit Dr. Hans-Jörg Behrens und Katja Behr (Leitung des Referats Menschenrechte im BMJV) 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 2013 waren beim EGMR insgesamt 100000 Beschwerden anhängig; etwa 0,5 % davon (ca. 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 betroffenen 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.

In Verfahren gegen Deutschland hat der EGMR im Jahr 2013 insgesamt 3033 Beschwerden für unzulässig erklärt oder aus seinem Register gestrichen und sechs Urteile gefällt. In drei Urteilen hat der EGMR mindestens eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention festgestellt. Zwei Fälle hat der Gerichtshof nach Abschluss eines Vergleichs und drei Fälle nach Abgabe einer einseitigen Erklärung der Bundesregierung, in der ein Konventionsverstoß anerkannt wurde, aus seinem Register gestrichen.

## **Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen**

Nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (Zivilpakt, 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 20 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.

## 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 im Jahr 2001 erklärt. Bisher hat der Ausschuss in zwei Deutschland betreffenden Fällen eine Entscheidung getroffen. In einem Fall hat der Ausschuss festgestellt, dass die Entscheidung, den Beschwerdeführer in die Türkei abzuschicken, keine Verletzung des Übereinkommens darstellt. In dem anderen Fall hat der Ausschuss dagegen festgestellt, dass die Auslieferung des Beschwerdeführers nach Tunesien eine Verletzung des Übereinkommens dargestellt hat, da der Beschwerdeführer im Zeitpunkt seiner Auslieferung der vorhersehbaren, konkreten und persönlichen Gefahr ausgesetzt gewesen sei, gefoltert zu werden.

## 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 sind zwei Fälle gegen Deutschland vom Ausschuss entschieden worden. In einem 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. Das andere Verfahren betraf ein Zeitungsinterview mit dem ehemaligen Berliner Finanzsenator, Thilo Sarrazin, in dem er sich negativ über Türken und Araber äußerte. Der CERD-Ausschuss sah eine Verletzung des Übereinkommens, weil das Strafverfahren gegen Herrn Sarrazin eingestellt worden war.

## Verfahren vor dem Ausschuss über das Verschwindenlassen

Art. 31 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz von Personen vor dem Verschwindenlassen (CED) sieht eine Individualbeschwerdemöglichkeit vor. Hiernach kann der Ausschuss über das Verschwindenlassen Mitteilungen einzelner Personen prüfen, die der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und die geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein. Die Bundesrepublik Deutschland hat am 21. Juni 2012 die Anerkennung dieses Verfahrens erklärt. Bislang sind keine Deutschland betreffenden Verfahren anhängig.

## 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 u. a. die Ratifizierung von Zusatzprotokollen, die die EMRK ändern bzw. ergänzen sollen.

Im Rahmen der Vereinten Nationen ist die Beauftragte für Änderungen oder Ergänzungen des Internationalen Pakts 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](http://www.antifolterstelle.de)). Für den Zuständigkeitsbereich der Länder (Justizvollzug, Polizeigewahrsam, Gewahrsamseinrichtungen in psychiatrischen Kliniken) ist durch Staatsvertrag unter den Ländern eine gemeinsame Kommission der Länder gegründet worden.

### *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, Insass\_innen 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.

Die Beauftragte ist Verbindungsbeamtin für die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Auch hier betreut sie gemeinsam mit dem Referat Menschenrechte die Besuche von ECRI-Delegationen in Deutschland und stimmt innerhalb der Bundesregierung und mit den Bundesländern Stellungnahmen Deutschlands zu den ECRI-Berichten ab. Zudem sind die Mitarbeiter des Referats Menschenrechte im BMJV in zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes vertreten, beispielsweise im Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), im Ausschuss zur Reform des Gerichtshofs (DH-GDR) oder in der Arbeitsgruppe Menschenrechte und Wirtschaft (CDDH-CORP).

### *Deutsche Staatenberichte an die Vereinten Nationen*

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten für Menschenrechtsfragen und des Referats Menschenrechte im BMJV 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 Menschenrechtssituation in dem betreffenden Staat zu verbessern. Die deutschen Staatenberichte sowie die dazu ergangenen Schlussfolgerungen sind in deutscher Sprache unter [www.bmfv.bund.de](http://www.bmfv.bund.de) und [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) abrufbar.

## 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 Meinungs Austausch 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.

## 12. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums des Innern

### Adresse

Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin  
Tel.: 01888 681-0  
Fax: 01888 681-2926  
Website: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Ansprechpartner\_innen sind die jeweiligen  
Fachabteilungen und Organisationseinheiten.

### 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;
- bei der Auseinandersetzung mit Extremismus, Rassismus und Diskriminierung;
- 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.

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 nationalen Grundrechtsbereich. Europäische und internationale menschenrechtliche Vorgaben gehören zur Prüfung und völkerrechtlichen Bewertung von Vorhaben im Aufgabenbereich des BMI.

## Ausländer- und Asylangelegenheiten

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 Ausländer\_innen berühren. Sie ist weiter zuständig für die Regelung der Integration der dauerhaft und regelmäßig in Deutschland lebenden Ausländer\_innen und Spätaussiedler\_innen. 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 Ausländer\_innen und ermöglicht auch deren Wiedereingliederung bei der Rückkehr in die Heimat.

## Angelegenheiten der Polizei und der inneren Sicherheit

Die Ausbildungs- und Studienpläne aller polizeilichen Laufbahngruppen berücksichtigen den Menschenrechtsschutz im Rahmen der staatspolitischen Ausbildung. 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, diskriminierungsfreien 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 den Polizeien des Bundes in allen Laufbahngruppen einen hohen Stellenwert. Darin ist auch die Stärkung der Interkulturellen Kompetenz fester und verpflichtender Bestandteil, die sowohl rechtliche als auch gesellschaftspolitische und psychologische Aspekte beinhalten. Relevante Inhalte sind dabei Konfliktmanagement, die Orientierung im Berufsfeld des

Polizeibeamten, Verhalten in der Öffentlichkeit, Umgang mit dem Bürger und die Erwartungshaltung Polizei – Bürger und Eigenkultur – Fremdkultur. Zudem fördern vielfältige Aufgaben der Bundespolizei mit Auslandsbezug, die regionalen und über-regionalen Projekte und Kooperationen mit interkultureller Ausprägung sowie die Kampagnen zur Gewinnung von Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund die interkulturelle Kompetenz.

Das BMI unterstützt die Polizei- und Sicherheitsbehörden von Drittstaaten, insbesondere in den Regionen Nord-, Ost- und Westafrika, Naher und Mittlerer Osten, Südost- und Osteuropa, Zentralasien sowie Mittel- und Südamerika durch Ausbildungs-, Beratungs- und Ausstattungshilfe. 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.

## **Auseinandersetzung mit Rassismus, Extremismus, Diskriminierung**

Einen Beitrag zur menschenrechtsbezogenen Arbeit leistet das BMI auch durch die geistig-politische Auseinandersetzung mit Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Dies erfolgt bspw. 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.

Am 23. Mai 2000 gründeten die Bundesministerien des Innern und der Justiz das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“. Die Gründungsressorts wählten bewusst den Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes der Bundesrepublik, um der normativen Kraft unserer Verfassung als Grundlage allen staatlichen und gesellschaftlichen Handelns Ausdruck zu verleihen. Ziel ist es, das zivilgesellschaftliche Engagement für Demokratie und Toleranz sichtbar zu machen und möglichst viele

Mitbürger\_innen zum Einsatz für unsere Demokratie zu ermutigen und anzuregen. Nähere Informationen sind zu finden unter [www.buendnis-toleranz.de](http://www.buendnis-toleranz.de).

Das Bundesministerium des Innern unterstützte als Geschäftsstelle auf Grundlage eines im Jahr 2008 gefassten Beschlusses des Deutschen Bundestages einen unabhängigen Expertenkreis zum Themenbereich Antisemitismus. Der von den Expert\_innen erarbeitete Antisemitismus-Bericht wurde von der Bundesregierung dem Parlament als Auftraggeber im November 2011 zugeleitet und ist unter BT-Drs. 17/7700 veröffentlicht worden.

Das Thema Menschenrechte wird von der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)) in ihren Publikationen, Seminaren und Tagungen regelmäßig behandelt.

## Datenschutz und Recht auf Privatsphäre

Der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Ausprägung des Persönlichkeitsrechts obliegt dem BMI als federführendem Ressort. Die Diskussionen auf europäischer und internationaler Ebene über einen verbesserten Schutz der Privatsphäre werden von den jeweils zuständigen Fachreferaten im BMI in den verschiedenen Gremien begleitet.

## Minderheitenschutz

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 sonstiger 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.

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. 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.

## Zivil- und Katastrophenschutz

Zur Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts werden im Geschäftsbereich des BMI die Helfer\_innen 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.

## Wahrnehmung der Berichterstattungspflichten

Das BMI ist bei der Erstellung der Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland über die innerstaatliche Ausführung internationaler Menschenrechtskonventionen beteiligt und nimmt an den Anhörungen der Staaten vor den jeweils zuständigen Gremien der Vereinten Nationen teil. Dies betrifft aufgrund des Aufgabenbereichs des BMI insbesondere die Folgenden:

- 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);
- VN-Konvention gegen Folter;
- VN-Konvention gegen Verschwindenlassen;
- UPR-Verfahren;
- VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979);
- VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989);

- Europäische Sozialcharta (1961) und zahlreiche Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation;
- Konventionen des Europarates.

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 der Zuständigkeitsbereich des BMI betroffen ist.

## Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Für die Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen gibt es keine bestimmte Struktur. Die Fachabteilungen und -referate sind Ansprechpartner\_innen in ihren jeweiligen Fachbereichen.

Die Bundesregierung tauscht sich z. B. im Forum gegen Rassismus (FgR) mit Nichtregierungsorganisationen regelmäßig zu Fragen der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus. Das FgR wurde im Jahr 1998 im Anschluss an das Europäische Jahr gegen Rassismus gegründet und dient seither seinen Teilnehmer\_innen als Dialogplattform zu den im Zusammenhang mit dem Rassismus stehenden Aspekten und Fragen. Der Vorsitz und die Geschäftsstelle liegen beim Bundesministerium des Innern. Das FgR trifft sich in der Regel zu zwei grundsätzlich nicht-öffentlichen Sitzungen im Jahr. Der Erfahrungsaustausch ist geprägt von gegenseitigem Respekt und der Anerkennung unterschiedlicher Positionen und Auffassungen aller Teilnehmer\_innen. Über das FgR hinaus bestehen vielerlei einzelfallbezogene Kontakte und Kooperationen.

## Dokumentation

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

## 13. Menschenrechte im Rahmen der Arbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

### Adresse und Ansprechpartner\_innen

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](mailto:info@bmas.bund.de)  
Website: [www.bmas.bund.de](http://www.bmas.bund.de)

Zuständige Arbeitseinheiten:

- Referat VI b 2 für die Bereiche Internationale Arbeitsorganisation und Vereinte Nationen;
- Referat VI b 3 für den Bereich Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen – Corporate Social Responsibility;
- Referat VI b 4 für den Bereich Europarat (Europäische Sozialcharta), OSZE (ODIHR, Menschliche Dimension) sowie die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung.

### 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 185 Mitgliedsstaaten sind durch Repräsentant\_innen sowohl von Regierungen als auch von Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen 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 sozialetisch-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 den Abbau von Arbeitnehmerrechten und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen Vorteile verschaffen. Dies kann nur durch eine internationale Vernetzung des sozialpolitischen Regelwerks erreicht werden.

Der gestalterische Anspruch der ILO wird auch durch den Global Jobs Pact, der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen und von den Staaten der G 20 und den Vereinten Nationen aufgenommen wurde, oder den Call for Action on Youth Employment, der 2012 als Antwort auf die weltweit hohe Jugendarbeitslosigkeit beschlossen wurde, unterstrichen.

Mit dem Global Jobs Pact soll die Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO operationalisiert werden.

Der Global Jobs Pact zielt darauf ab, die zeitliche Verzögerung zwischen der wirtschaftlichen Erholung und dem Wiederaufschwung im Beschäftigungssektor zu verkürzen. Er umfasst Politikoptionen, in deren Mittelpunkt die schnelle und nachhaltige Belegung 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 letzten Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer sozialeren, faireren, umweltfreundlichen und nachhaltigen Globalisierung ebnen. Der Call for Action on Youth Employment enthält eine Auswahl an makroökonomischen, arbeitsmarkt- und

beschäftigungspolitischen Maßnahmen und richtet sich an Regierungen und Sozialpartner gleichermaßen.

Mit dem neuen Generaldirektor, Guy Ryder, sind bei der ILO acht „Gebiete von entscheidender Bedeutung“ (Areas of Critical Importance) identifiziert worden, die von 2014 an gelten. Hierbei handelt es sich um fachübergreifende Schwerpunkte, die in den nächsten Jahren im Fokus der Arbeit der ILO stehen. Die Gebiete betreffen: Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen für inklusives Wachstum, Arbeitsplätze und Ausbildung für Jugendliche, Schaffung und Ausweitung von sozialen Basisschutzsystemen, Verbesserung von Produktivität und Arbeitsbedingungen in kleinen und mittleren Unternehmen, Formalisierung der informellen Wirtschaft, Stärkung der Einhaltung von Arbeitsbedingungen durch Arbeitsinspektionen sowie Schutz von Arbeitnehmer\_innen vor inakzeptablen Formen von Arbeit.

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 der ILO-Erklärung über Prinzipien und fundamentale Rechte bei der Arbeit (1998) sowie der Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung ein.

### *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), der Menschenrechtsrat sowie Fachkommissionen wie beispielsweise die Sozialentwicklungskommission (SEK).

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.

### *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 das BMAS zuständig.

Die ESC (1961) umfasst insgesamt 19 soziale Rechte, wie z. B. das Recht auf Arbeit und auf soziale Sicherheit, 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.

### *OSZE*

Innerhalb der verestigten Staatenkonferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (frühere KSZE, jetzt OSZE) befasst sich ein Pfeiler der Zusammenarbeit mit der menschlichen Dimension (ehemaliger Korb 3). Im Vordergrund stehen dabei die Überwachung demokratischer Strukturen und die Einhaltung der Menschenrechte durch das Büro demokratischer Institutionen und der Menschenrechte, engl. ODIHR.

## **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.

## 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 wurde von einem neu eingerichteten Arbeitsstab, CSR, zunächst in der Leitungsabteilung des BMAS bearbeitet. Das Referat CSR ist seit Oktober 2014 in der Abteilung Europäische und Internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik des BMAS angesiedelt. Internationale und europäische Themen, wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, internationale Arbeits- und Sozialstandards und die CSR-Berichterstattungsrichtlinie werden stärker in den Vordergrund rücken und Rückwirkungen auf nationale Themen haben.

Das Bundeskabinett hat am 6. Oktober 2010 die Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) in Form eines Aktionsplans CSR verabschiedet. Grundlage für die Entwicklung einer breit getragenen Nationalen CSR-Strategie war die Beteiligung der wesentlichen gesellschaftlichen Akteure und der Zivilgesellschaft. Das BMAS hatte im Januar 2009 das Nationale CSR-Forum einberufen, um die Bundesregierung bei der Entwicklung der Nationalen CSR-Strategie zu unterstützen. Dem Nationalen CSR-Forum gehören hochrangige Expert\_innen aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, beteiligten Ressorts (BMWi, BMUB, BMZ, AA, BMELV, BMI, BMFSFJ, BMBF, BMF) und des BK an.

Der aus etwa 50 Einzelmaßnahmen bestehende Aktionsplan ist mittlerweile – bis auf wenige fortlaufende Aufgaben – vollständig umgesetzt. Schwerpunkte waren, neben der Organisation des CSR-Preises (Jury-Sitzungen, Vorbereitung der Preisveranstaltung) und der Umsetzung des ESF-Förderprogramms „Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand“, auch internationale Aspekte. Sie werden in Zukunft stärker in den Fokus rücken, wie beispielsweise die Europäische CSR-Politik, die Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette und die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

## 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. Derzeit erfolgt die Abstimmung mit den beteiligten Ressorts zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels und des 2012 ratifizierten Europarats-Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

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

### Adresse und Ansprechpartner\_innen

Dienstsitz Berlin:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Glinkastraße 24

10117 Berlin

Telefon: 01888 555-0

Telefax: 01888 555-4103

Webseite: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Zuständige Arbeitseinheit:

Referat EU (Berlin): Koordination Europapolitik,  
Internationale Angelegenheiten, EU-Beauftragte

Dienstsitz Bonn:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Rochusstraße 8-10

53123 Bonn

### 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.

## Schwerpunkte der Arbeit

### *Frauenrechte*

#### **CEDAW – Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)**

CEDAW zählt heute zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte von Frauen. Erstmals wurde ein umfassendes internationales Instrument geschaffen, das die Diskriminierung von Frauen in allen Lebensbereichen verbietet und die Staaten zu einer Vielzahl von Maßnahmen verpflichtet, die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern herzustellen. Die Bundesrepublik Deutschland hat 1985 die Konvention und 2002 das Zusatzprotokoll ratifiziert. Beide wurden damit unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht. Über die Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene haben die Mitgliedstaaten regelmäßig zu berichten. Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden die Staatenberichte, die dem CEDAW-Ausschuss i.d.R. alle vier Jahre vorgelegt werden, angefertigt. Das Übereinkommen sieht auch die Möglichkeit einer Individualbeschwerde an den CEDAW-Ausschuss sowie der Initiierung eines Untersuchungsverfahrens bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen der Konvention vor.

#### **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. Sie erarbeitet Empfehlungen und Berichte zur Förderung der Frauenrechte in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Soziales und Bildung. Neben der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ist die Frauenrechtskommission zuständig für die Lenkung von „UN Women“ im normativen Bereich. „UN Women“ wurde im Juli 2010 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (GV) durch die Resolution A/64/289 mit dem Status eines Unterorgans der GV geschaffen. Durch diese Resolution wurden die bisherigen Einheiten der VN (UNIFEM, DAW, OSAGI und INSTRAW) zu einer Organisation zusammengeschlossen, mit dem Ziel, die Aktivitäten zu Gleichstellung der Geschlechter und Empowerment von Frauen zu bündeln und zu stärken.

Die Frauenrechtskommission (FRK) hat 45 Mitglieder, die für vier Jahre gewählt werden. Deutschland ist noch mindestens bis 2017 Mitglied. Die Bundesregierung nimmt unter Federführung des BMFSFJ an den jährlichen Sitzungen der FRK aktiv teil.

20 Jahre nach der Annahme der Pekingener Aktionsplattform wird 2015 im Rahmen der 59. Frauenrechtskommission ihre Umsetzung überprüft. In diesem Rahmen erstellen die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen nationale Berichte zum Umsetzungsstand der Pekingener Erklärung und der Aktionsplattform (1995) und des Ergebnisdokuments der 23. Sondergeneralversammlung (2000). Zusätzlich werden die Regionalkommissionen der Vereinten Nationen Überprüfungsberichte vorlegen.

### **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. Die Aktionspläne I (1999) und II (2007) der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sind mit der Freischaltung des Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ inzwischen vollständig umgesetzt. Die zur Steuerung der Aktionspläne eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppen häusliche Gewalt und Menschenhandel führen ihre Arbeit fort. Beiden Arbeitsgruppen gehören die betroffenen Bundesressorts, Vertretungen der Länderfachministerkonferenzen und Nichtregierungsorganisationen an.

Zentrale nationale Maßnahme der letzten Jahre war die Freischaltung des bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ (Tel. 08000 116 016) am 6. März 2013, das rund um die Uhr ganzjährig, niedrighschwellig, mehrsprachig und barrierefrei Erstberatung für gewaltbetroffene Frauen und ihr soziales Umfeld anbietet und ggf. in das örtliche Hilfesystem weitervermittelt. Das Hilfetelefon ist beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben angesiedelt. Mit Einrichtung des Hilfetelefon hat die Bundesregierung nicht nur eine zentrale Verpflichtung aus dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (SEV 210), das Deutschland am Tag seiner Auflegung unterzeichnet hat, umgesetzt, sondern vor allem auf die Erkenntnis reagiert, dass gewaltbetroffene Frauen häufig nicht im in Deutschland flächendeckend vorhandenen Unterstützungssystem ankommen.

Zur Zeit bereitet das BMFSFJ die notwendigen Schritte zur Ratifizierung des o.g. Übereinkommens des Europarates Nr. 210 vor und prüft insbesondere die Notwendigkeit gesetzlicher Änderungen.

### *Menschenhandel*

Menschenhandel 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 Menschenhandels, die verschiedene Politikfelder, Adressaten und Ebenen betrifft, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel eingerichtet, die etwa vierteljährlich tagt.

Menschenhandel ist ein grenzüberschreitendes 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. Deutschland hat das Übereinkommen des Europarates am 12. Dezember 2012 ratifiziert.

Menschenhandel kann nur im Einklang mit einem effektiven Opfer- und Zeug\_innenschutz nachhaltig bekämpft werden. Die Erreichung eines guten Opfer- und Zeug\_innenschutzes ist ein wichtiger Teil der umzusetzenden EU-Richtlinien und der o.g. Europaratskonvention.

### *Soziale Entwicklung – Sozialentwicklungskommission*

Das BMFSFJ ist das federführend zuständige Ressort für die Sozialentwicklungskommission der Vereinten Nationen (SEK). Die SEK sieht sich als hauptverantwortlich für den Nachfolgeprozess des Weltsozialgipfels der Vereinten Nationen von Kopenhagen von 1995. Sie befasst sich deshalb mit den Themen soziale Inklusion, Inklusion von behinderten Menschen, Integration, Armut, sozialer Schutz und soziale Sicherheit bzw. auch Ausgrenzung, Stigmatisierung, Stereotypisierung. Diese Themen werden aufgegriffen und in Resolutionen umgesetzt, die in der Regel auch bezogen sind auf so genannte „verletzliche“ soziale Gruppen, die in die Zuständigkeit der SEK fallen: Kinder und Jugend, ältere Menschen, Familien und Menschen mit Behinderung). Dabei berücksichtigt die SEK in ihrer Agenda die Impulse, die vom Weltaltenplan und vom internationalen Jahr der Familie ausgegangen sind. Die SEK setzt in ihren Sitzungen durch jährlich wechselnde Hauptresolutionen und durch gesonderte Veranstaltungen Schwerpunkte innerhalb der sozialen Themen.

Die Sozialentwicklungskommission ist eine funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen und wurde 1946 ins Leben gerufen. Sie tagt jedes Jahr

im Februar in New York. Deutschland ist seit 1997 ununterbrochen Mitglied der SEK. Die Bundesregierung nimmt unter Federführung des BMFSFJ an den Sitzungen aktiv teil.

Die Sozialentwicklungskommission ist das wichtigste Forum der Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Sozialentwicklung und bietet als multilaterales Organ eine einzigartige Plattform für den globalen Dialog über aktuelle und zukünftige soziale Herausforderungen. Sie ist breit aufgestellt und kann die speziellen Abkommen im VN-Kontext wie z. B. die Behindertenrechtskonvention oder CEDAW und deren Mechanismen thematisch ergänzen. Auch wenn sie sich mit Einzelresolutionen zu bestimmten Personengruppen und seit einiger Zeit speziell mit der Entwicklung in Afrika (NEPAD-Resolution) befasst, behält sie das große Ganze der Sozialentwicklung im Blick, darunter neben Armut und sozialer Teilhabe die großen übergreifenden Themen wie die weltweite demografische Entwicklung und die gesellschaftliche Veränderungen in Fragen der Diversität und der Nicht-Diskriminierung von bestimmten Personengruppen oder aufgrund bestimmter Merkmale und bietet ein Forum der Diskussion, gerade auch für die Zivilgesellschaft.

### *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 Vertreter\_innen 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.

Der CDCS hat zum 31. Dezember 2013 seine Arbeit eingestellt. Themen zur „Sozialen Kohäsion“ werden im neuen Lenkungsausschuss für Soziale Kohäsion, Menschenwürde und Gleichberechtigung (CDDECS) behandelt werden, der sich im Frühjahr 2014 auf der Sitzung vom 3.–5. Juni konstituiert hat.

Im Bereich der Jugendpolitik besteht der gemeinsame Rat für die Jugend (CMJ). Hier zeigt sich das Engagement des Europarats zur Förderung von mehr Jugendbeteiligung durch sein System der Mitbestimmung. Der CMJ vereint den Europäischen Lenkungsausschuss für die Jugend (CDEJ) und den Beirat für die Jugend – CCJ, welcher für den Jugendbereich Prioritäten, Ziele und Budgets festlegt.

Seit 2012 wird das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern im Europarat in der Kommission für Geschlechtergleichstellung (Gender Equality Commission – GEC) behandelt, in der sich das BMFSFJ aktiv beteiligt. Zeitgleich mit der Konstituierung der GEC startete der Europarat das „Transversal Programme for Gender Equality. Ziel des Programms ist, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern von allen Gremien und allen Direktionen des Sekretariats gleichermaßen verfolgt wird. Zu diesem Zweck wurden u. a. in allen Lenkungsausschüssen des Europarates Berichterstatte\_innen für die Gleichstellung benannt sowie ein Netzwerk von nationalen Focal-Points aller Mitgliedstaaten für das Thema Gleichstellung eingerichtet.

Im November 2013 verabschiedete der Ministerrat die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter des Europarates 2014–2017. Strategische Schwerpunkte der Arbeit des Europarates – und damit der GEC und aller Akteure des Transversal Programme – in den genannten Jahren werden sein:

- Bekämpfung von Geschlechterstereotypen und Sexismus;
- Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;
- Sicherstellung des gleichen Zugangs zur Justiz;
- Erreichen einer ausgeglichenen Vertretung von Frauen und Männern in der politischen und öffentlichen Entscheidungsfindung;
- Gender Mainstreaming in allen Politiken und Maßnahmen.

### *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 unterzeichnete VN-Abkommen und regelt die Rechte von jungen Menschen unter 18 Jahren.

Die Beitrittsstaaten berichten den Vereinten Nationen grundsätzlich alle fünf Jahre über die Umsetzung der VN-Konvention. Für den letzten Bericht, den dritten und vierten Staatenbericht, hatte der VN-Ausschuss gebeten, den Berichtszeitraum auf zehn Jahre auszuweiten. Im Oktober 2010 hat die Bundesregierung den dritten und vierten Staaten-

bericht 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 das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls und das Kinderförderungsgesetz, mit dem ein Rechtsanspruch für 1 bis 3-jährige Kinder auf einen Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege eingeführt wurde. Am 27. Januar 2014 fand die Anhörung der Bundesregierung vor dem VN-Ausschuss in Genf statt. Im Anschluss daran hat der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes seine „Abschließende Bemerkungen“ veröffentlicht, in denen er Deutschland weitere Maßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte empfiehlt und Deutschland dazu auffordert, den nächsten Staatenbericht wieder auf einen Berichtszeitraum von zehn Jahren zu erstrecken und als fünften und sechsten Staatenbericht dem VN-Ausschuss vorzulegen. Deutschland wird diesen fünften und sechsten Staatenbericht dem VN-Ausschuss im Jahr 2019 vorlegen.

### *Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland*

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 umgesetzt.

Mit dem „Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) hat die Bundesregierung entscheidende Impulse für mehr Kindergerechtigkeit in Deutschland gesetzt. Leitlinien und Perspektiven des NAP entfalten nachhaltige Wirkung: Zahlreiche kinder- und jugendpolitische Maßnahmen der vergangenen Jahre, wie der Ausbau der Kinderbetreuung und der Frühen Hilfen, orientieren sich an den mit dem NAP etablierten Leitprinzipien „schützen – fördern – beteiligen“. Sämtliche Ergebnisse und Materialien des Prozesses sind unter [www.kindergerechtes-deutschland.de](http://www.kindergerechtes-deutschland.de) abrufbar: Kommunen und NGOs können weiterhin auf die im Rahmen des NAP entwickelten Konzepte und Methoden zugreifen, um eigene Initiativen, z. B. zur qualitativen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, zu entfalten. Mit der Entwicklung der „Eigenständigen Jugendpolitik“ baut die Bundesregierung auf den Ergebnissen des NAP auf und setzt einen Schwerpunkt im Jugendalter.

## 15. Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

*von Gabriela M. Sierck*

### 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 verbindlich geworden. Durch das Protokoll Nr. 8 zum Vertrag von Lissabon wurden die Voraussetzungen zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschaffen. In Art. 59 EMRK wurde der Satz hinzugefügt: „Die EU kann der Konvention beitreten.“ Zur Zeit (Stand: Herbst 2014) beraten das Europäische Parlament (EP), der Rat und die Europäische Kommission, 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 Artikel 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 Menschen-

rechte 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.“

## 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. Zu den Änderungen zählen: Die EU hat mit der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, der ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zur Seite gestellt wurde, eine Art „Außenministerin“ bekommen, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission ist. Erste Amtsinhaberin war die Britin Lady Catherine Ashton. Seit 1. November 2014 wird dieses Amt von der Italienerin Federica Mogherini ausgeübt. Anders als ihre Vorgängerin wird sie als Vizepräsidentin der Kommission auch für die Koordinierung der Vorschläge der Kommissare für Entwicklungshilfe und Humanitären Hilfe zuständig sein. Sie leitet die Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten. Der EAD (<http://eeas.europa.eu>) ist eine eigenständige Institution neben der Kommission und dem Ratssekretariat.

Der Vertrag von Lissabon sieht daneben eine Zuständigkeit des Präsidenten des Europäischen Rates für die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (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. Seit 1. Dezember 2014 wird dieses Amt von Donald Tusk aus Polen ausgeübt.

Nach Artikel 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 VN-Menschenrechtsrat und in der VN-Generalversammlung koordiniert wird. Die verbindlichen Beschlussfassungen für die Menschenrechtspolitik der Union erfolgen auf Ebene des Rats.

Im Jahr 2012 wurde die Menschenrechtspolitik der EU neu ausgerichtet: Es gibt einen Strategierahmen, einen bis Ende 2014 geltenden umfassenden Aktionsplan und es wurde ein EU-Sonderbeauftragter für Menschenrechte ernannt. Der erste Amtsinhaber ist Stavros Lambrinidis, dessen ursprünglich zweijähriges Mandat zunächst bis Ende Februar 2015 verlängert wurde. Er soll die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Menschenrechtspolitik der EU erhöhen. Sein Mandat ist breit und flexibel angelegt. Er arbeitet eng mit dem EAD zusammen.

Die vom EAD jährlich erstellten Berichte zur Lage der Menschenrechte in der Welt sind unter <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%209431%202013%20INIT> im Internet abrufbar. Der Entwurf des Jahresbericht für 2013 (Ratsdokument 11700/14) war bei Redaktionsschluss noch nicht verabschiedet, aber über die Website des Europäischen Parlaments abrufbar ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/droi/dv/20141105\\_euannualreport\\_/20141105\\_euannualreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/20141105_euannualreport_/20141105_euannualreport_en.pdf)).

Bislang hat die EU Leitlinien zu den Themenbereichen Todesstrafe, Folter, Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten, Kinder in bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverteidiger, Rechte des Kindes, Religionsfreiheit und Förderung des humanitären Völkerrechts und Meinungsfreiheit verabschiedet. Sie setzt diese Leitlinien durch konkrete Aktionen (wie etwa eine weltweite Kampagne mit Demarchen gegen Folter) um. 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, Flüchtlingen und Asylbewerber\_innen, außergerichtliche Hinrichtungen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf einen gerechten Prozess und die Abhaltung von Wahlen. Im Rahmen der Umsetzung der „Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ gibt die EU öffentliche Erklärungen ab, spricht Einzelfälle im politischen Dialog an, unternimmt diplomatische Demarchen, nimmt als Beobachter an Verfahren gegen Menschenrechtsverteidiger teil und hat ein Verfahren für so genannte Not-Visa 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 Iran wurde der Menschenrechtsdialog ausgesetzt. 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 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.

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

## 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). 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.

## Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) wird von den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten 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 ist das Mitentscheidungsverfahren das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

### *Ausschüsse des Europäischen Parlaments*

Die parlamentarische Arbeit findet vor allem in den Ausschüssen statt. Im Menschenrechtsbereich werden dort die Entschließungsanträge, Dringlichkeitsverfahren (bis zu fünf pro Plenum), die Aussprache zum Jahresbericht über die Achtung der Menschenrechte sowie Beschlüsse über Haushaltsmittel für menschenrechtliche Aktivitäten beraten. Daneben kann das Europäische Parlament Anhörungen durchführen, Delegationen entsenden oder Wahlbeobachtungen veranlassen. Die Sitzungen der Ausschüsse des EPs sind öffentlich und können entweder im Webstream live verfolgt oder als Video von der Webseite des EP heruntergeladen werden ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

In der aktuellen Legislaturperiode (2014–2019) hat das Europäische Parlament 20 ständige Ausschüsse und zwei Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses:

Eine Übersicht und links zu allen Ausschüssen findet sich unter: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/parliamentary-committees.html> Dort finden sich auch Informationen über die Mitglieder, die Zuständigkeiten der Ausschüsse, laufende Arbeiten und die Tagesordnungen. Auf der Homepage des Europäischen Parlaments sind auch alle Anschriften, Telefonnummern und Faxnummern der Mitglieder des EP aufgelistet: <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/map.html>

Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden für jeweils die halbe Wahlperiode gewählt. Nachfolgende Angaben können sich Anfang 2017 ändern.

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 und dem Unterausschuss Menschenrechte unterstützt. Darüber hinaus ist er für die Beziehungen zu anderen Organen und Einrichtungen der EU, der Vereinten Nationen, sowie anderen internationalen Organisationen und interparlamentarischen Versammlungen zuständig.

Vorsitzender: Elmar Brok, DE/EVP  
 Stellvertreter: Ryszard Antoni Legutko PL/EKR  
 Stellvertreter: Gouso Permoy ES/ GUE/NGL  
 Stellvertreter: Ioan Mircea Pascu RO/S&D  
 Stellvertreter: Andrej Plenkovic HR/EVP

### **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. Über seine Tätigkeit in der 7. Wahlperiode hat er im Juni 2014 einen umfassenden Tätigkeitsbericht vorgelegt (PE.536.033v03-00). In der 8. Wahlperiode möchte sich der Ausschuss vor allem mit den Themen Kinderrechte, Vertriebene, Wirtschaft und Menschenrechte sowie Menschenhandel und Handel mit menschlichen Organen befassen.

Vorsitzende: Elena Valenciano Martinez-Orozco ES/S&D  
 Stellvertreter: Christian Dan Preda RO/ EVP  
 Stellvertreter: Laszlo Tökes, HU/ EVP  
 Stellvertreterin: Barbara Lochbihler, DE/Grüne/EFA

### **Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung (SEDE)**

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

Vorsitzende: Anna Elzbieta Fotyga, PL/EKR  
 Stellvertreter: Christian Ehler, DE/EVP  
 Stellvertreter: Jaromir Stetina, CZ/EVP  
 Stellvertreter: Afzal Khan, UK/S&D  
 Stellvertreterin: Sabine Lösing, DE/GUE

### **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 [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu).

Vorsitzender: Claude Moraes, UK/S&D  
 Stellvertreterin: Kinga Gal, HU/EVP  
 Stellvertreterin: Liliana Yotova, BG/S&D  
 Stellvertreter: Jan Philipp Albrecht, DE/ Grüne/EFA  
 Stellvertreterin: Barbara Kydrycka, PL/EVP

### **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: Iraxte Garcia Perez, ES/S&D  
 Stellvertreterin: Barbara Matera, IT/EVP  
 Stellvertreterin: Ines Christina Zuber, PT/GUE/NGL  
 Stellvertreterin: Vilija Blinkeviciute, LT/S&D  
 Stellvertreterin: Jana Zitnanska, SK/EKR

### **Entwicklungsausschuss (DEVE)**

Dieser Ausschuss berät alle Entschlüsse zur europäischen Entwicklungspolitik und die Lage in den AKP-Staaten.

- Vorsitzende: Linda Mc Avan, UK/S&D  
 Stellvertreter: Maurice Pinga, FR/EVP  
 Stellvertreter: Paavo Värynen, FI/ALDE  
 Stellvertreter: Kostas Chrysognos GR/GUE/NGL  
 Stellvertreter: Nirij Deva, UK/EKR

### **Ausschuss Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL)**

In diesem Ausschuss werden alle sozialen Angelegenheiten innerhalb der EU (z. B. auch die sozialen Ziele der Europa-2020-Strategie) und Fragen der europäischen Beschäftigungspolitik diskutiert.

- Vorsitzender: Thomas Händel, DE/GUE/NGL  
 Stellvertreterin: Marita Ulvskog, SE/S&D  
 Stellvertreterin: Danuta Jaszowiecka, PL/EVP  
 Stellvertreterin: Ulla Tornaes, DK/ALDE  
 Stellvertreterin: Agnes Jongerius, NL/S&D

### *Arbeitsweise der Ausschüsse*

Alle Veröffentlichungen der Kommission (Mitteilungen, Grünbücher, Weißbücher, Richtlinienentwürfe, Verordnungen etc.) werden an das EP übersandt, welches es an einen der Ausschüsse (oder auch an mehrere) überweist. Für jede Vorlage wird ein/eine Berichterstatter\_in entsprechend dem Fraktionsproporz ernannt, dieser fertigt einen Bericht an, Änderungsanträge werden gestellt und abgestimmt. Der so 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. Jeder Ausschuss kann Anhörungen mit auswärtigen Expert\_innen abhalten.

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

Der alljährlich vom EP verliehene Sacharow-Preis ist inzwischen gut etabliert und hat eine wichtige Signalwirkung. Einige Preisträger\_innen des Sacharow-Preises haben anschließend den Friedensnobelpreis erhalten. Über einzelne Abgeordnete und die Fraktionen ist es möglich, ab Mitte des Jahres gezielt Einfluss zu nehmen, wer im Dezember den Sacharow-Preis erhalten wird.

### *Weitere Instrumente der Parlamentarischen Arbeit*

In der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU kommen die Mitglieder des EP sowie die Parlamentarier\_innen 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 Beziehungen zu den verschiedenen Parlamenten der Drittländer. 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.

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\_innen in diese Versammlung, die auch Menschenrechtfragen thematisiert.

Zudem bilden sich in jeder Wahlperiode thematische interfraktionelle Arbeitsgruppen (so genannte Intergroups) über die ebenfalls Anliegen kanalisiert werden können. Bei Redaktionsschluss war noch offen, welche Intergroups in der 8. Wahlperiode bestehen werden.

### Europäisches Parlament

In Brüssel:

Rue Wiertz

B.P. 1047

B-1047 Brüssel

Tel: 0032 (0) 2 284-2111

Fax: 0032 (0) 2 284-9075

in Straßburg:

Allée du Printemps

B.P. 1024 F

F-67070 Strasbourg Cedex

in Luxemburg:

Plateau du Kirchberg

B.P. 1601

L-2929 Luxemburg

## Kommission

Rat und EP können ihre Gesetzgebungsbefugnisse nur auf Initiative der Europäischen Kommission ausüben. Diese wacht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Eine Übersicht über die Vizepräsidenten und Kommissare der Kommission von Jean Claude Juncker und ihrer Zuständigkeiten ist auf der Website der Kommission zu finden: [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019\\_de](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_de).

Eine Kontaktaufnahme mit den für Menschenrechtsthemen zuständigen Kommissar\_innen ist am einfachsten über das Kabinett des jeweiligen Kommissars möglich. Unter der Rubrik „Mein Team“ finden sich auf den Websites der einzelnen Kommissar\_innen Informationen zu den verschiedenen Zuständigkeiten, Namen, Anschriften und Telefonnummern der Mitglieder des Kabinetts.

Mit Beginn der Amtszeit der Kommission von Jean Claude Juncker kann es noch auf Ebene der Generaldirektionen (DGs) zu Veränderungen kommen.

Hauptzuständig für Menschenrechte im Außenverhältnis ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD).

Die Generaldirektion Entwicklung (DG DEVCO-Europeaid) ist bislang für die Zusammenarbeit im Bereich Entwicklung, AKP-Staaten und Nachbarschaft zuständig: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisations-chart-01-09-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisations-chart-01-09-2014_en.pdf).

Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Schutz der Bevölkerung (GD Echo) ist für die Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz zuständig. Hierzu gehören auch humanitäre Hilfsmaßnahmen und die Unterstützung von Flüchtlingen in Drittstaaten.

Die Generaldirektion Justiz ist unter anderem zuständig für die Zusammenarbeit im Bereich Strafrecht, Zoll und polizeiliche Zusammenarbeit. Die Generaldirektion verfügt über eine eigene Abteilung Grundrechte und Unionsbürgerschaft sowie eine Abteilung Grundrechte und Kinderrechte. Für den Bereich Sicherheit, polizeiliche Zusammenarbeit und Migration ist die Generaldirektion Inneres zuständig.

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. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (die zu einer Annäherung der nationalen Strategien in diesem Bereich beiträgt) und des Europäischen Sozialfonds ist die Arbeitsmarktpolitik ein Schwerpunkt der Generaldirektion. Weitere Aufgaben sind die mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer\_innen verbundene Koordinierung der Sozialversicherungssysteme. Darüber hinaus fördert die Generaldirektion die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards am Arbeitsplatz und den sozialen Dialog.

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. Zurzeit werden Beitrittsverhandlungen mit Albanien, Island, Montenegro, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und der Türkei geführt. Die Generaldirektion unterstützt die Kandidatenländer und die potentiellen Kandidaten beim Erfüllen der im Vertrag und vom Europäischen Rat festgelegten Kopenhagener Kriterien in diesem Prozess.

### *Projektfinanzierung durch die Europäische Kommission*

Für Nichtregierungsorganisationen steht 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. Die EU finanziert zwischen 2014 und 2020 im Rahmen der Haushaltslinie 4 „Globales Europa“ auch Menschenrechtsprojekte durch das Finanzierungsinstrument für weltweite Demokratie und Menschenrechte. Die Programmierung war bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Die Kommission ruft regelmäßig zur Einreichung von Projektvorschlägen auf. Bei der Generaldirektion „Beschäftigung“ gibt es Haushaltslinien im Bereich der Förderung des Sozialen Dialogs. Für Nichtregierungsorganisationen sind auch die von der Kommission jährlich ausgerufenen

Europäischen Jahre interessant. Ansprechpartner\_innen hierfür finden sich im Generalsekretariat der Kommission.

Die Kommission fördert auch 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: <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EUFonds/eufonds-node.html>

Europäische Kommission

Rue de la Loi 200

B-1048 Brüssel

Website: [www.ec.europa.eu](http://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](http://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>

## 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 politische Ziele und koordinieren ihre nationalen Politiken.

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, welches 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 vorliegenden 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/die Generalsekretär\_in wird vom Rat einstimmig ernannt.

Die Reihenfolge der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft sieht ab 2015 wie folgt aus:

- Lettland (Januar bis Juni 2015)
- Luxemburg (Juli bis Dezember 2015)
- Niederlande (Januar bis Juni 2016)
- Slowakei (Juli bis Dezember 2016)
- Malta (Januar bis Juni 2017)
- Großbritannien (Juli bis Dezember 2017)

- Estland (Januar bis Juni 2018)
- Bulgarien (Juli bis Dezember 2018)
- Österreich (Januar bis Juni 2019)
- Rumänien (Juli bis Dezember 2019)
- Finnland (Januar bis Juli 2020)

Die Ratspräsidentschaften haben die Möglichkeit eigene Schwerpunkte zu setzen. Mit Menschenrechtsfragen sind in der Regel folgende Ministerräte befasst: Rat für allgemeine Angelegenheiten, Rat für auswärtige Angelegenheiten, Rat für Justiz und Inneres und Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik. Auch der Europäische Rat (vor allem am Ende jeder Präsidentschaft) setzt sich mit Menschenrechtsfragen auseinander. Während einer Ratsitzung sieht die Zusammensetzung der Vertreter\_innen bei den Arbeitsgruppen und dem Politischen Komitee so aus: achtundzwanzig Vertreter\_innen der Mitgliedstaaten, ein Beobachter der Kommission und ein Mitglied des Ratssekretariats. Obwohl formell nur als Protokollant\_innen anwesend, fungieren die Beamten des Ratssekretariates bisweilen als „graue Eminenzen“, da sie häufiger an solchen Sitzungen teilgenommen haben als alle anderen Anwesenden und oft die Logik hinter den Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten schneller verstehen.

## Nichtregierungsorganisationen bei der EU

Die Nichtregierungsorganisationen nehmen in Brüssel teilweise erfolgreich Einfluss auf die offizielle Menschenrechtspolitik der EU. Bereits im Jahr 1998 haben sich Amnesty International, Human Rights Watch und die Internationale Liga für Menschenrechte zu einem informellen Netzwerk (Human Rights Contact Group) zusammengeschlossen, das nun unter der Bezeichnung Human Rights and Democracy Network firmiert und dem inzwischen fast 50 Organisation angehören. Eine so genannte Troika koordiniert die Arbeit.

Schwerpunkte der Arbeit ist die Beobachtung und Unterstützung der Arbeit des Europäischen Parlaments im Menschenrechtsbereich, die Finanzierung von Menschenrechtsprojekten sowie die Beobachtung der Menschenrechtssituation innerhalb der EU. Mehr Informationen finden sich auf der Website des Netzwerks (<http://www.hrdn.eu>).

*Amnesty International European Union Office*

Adresse: Rue de Trèves 35, B-1040 Brüssel  
 Tel.: 0032 (0) 2 502-1499  
 Fax: 0032 (0) 2 502-5686  
 E-Mail: [AmnestyIntl@amnesty.eu](mailto:AmnestyIntl@amnesty.eu)  
 Website: [www.amnesty.eu](http://www.amnesty.eu)

Leiter des Büros ist Dr. Nicolas J. 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 es vor Verabschiedung der Dringlichkeitsanträge diese auf ihre faktische Richtigkeit prüft.

*Human Rights Watch*

Adresse: Avenue des Gaulois 7, B-1040 Brüssel  
 Tel.: 0032 (0) 2 732-2009  
 Fax: 0032 (0) 2 732-0471  
 E-Mail: [hrwbe@hrw.org](mailto:hrwbe@hrw.org)  
 Website: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

Leiter des Büros ist Kenneth Roth. 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*

Adresse: Rue de la Linière 15, B-1060 Brüssel  
Tel.: 0032 (0) 2 60944-25  
Fax: 0032 (0) 2 60944-33  
Website: [www.fidh.org](http://www.fidh.org)

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

### *Nichtregierungsorganisationen zur Menschenrechtspolitik der Europäischen Union:*

#### **CONCORD**

Adresse: 10, Rue de l'Industrie, 1000 Brussels  
Tel.: 0032 (0) 2 7438760  
Fax: 0032 (0) 2 743876032  
E-Mail: [secretariat@concordeurope.org](mailto:secretariat@concordeurope.org)  
Website: [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

CONCORD ist das Netzwerk der NGOs, die im Entwicklungsbereich arbeiten: CONCORD ersetzt das frühere Liaison Committee CLONG. Generalsekretär des Büros ist Seamus Jeffreson.

### *European Council of Refugees and Exiles (ECRE)*

Adresse: Rue Royale 146, B-1000 Brüssel  
Tel.: 0032 (0) 2 2343800  
Fax: 0032 (0) 2 5145922  
E-Mail: [ecre@ecre.org](mailto:ecre@ecre.org)  
Website: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

Insgesamt arbeiten rund 16 Personen im Brüsseler Büro, das von Andreas Kamm 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)*

Adresse: Rue Belliard 205, B-1040 Brüssel  
 Tel.: 0032 (0) 2 233-3737  
 Fax: 0032 (0) 2 233-3738  
 E-Mail: [cwoollard@eplo.org](mailto:cwoollard@eplo.org)  
 Website: [www.eplo.org](http://www.eplo.org)

EPLO ist das Netzwerk von 17 Organisationen, die im Bereich Konfliktprävention arbeiten. 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 Catherine Woollard.

*Socialplatform (Platform of European Social NGOs)*

Adresse: Square de Meeûs 18, B-1050 Brüssel  
 Tel.: 0032 (0) 2 511-3714  
 Fax: 0032 (0) 2 511-1909  
 E-Mail: [platform@socialplatform.org](mailto:platform@socialplatform.org)  
 Website: [www.socialplatform.org](http://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 Heather Roy geleitet.

## Petitionen, Beschwerden, Europäische Bürgerinitiative und Zugang zu Dokumenten

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.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

Sollten Nichtregierungsorganisationen meinen, dass sie bei Entscheidungen der Europäischen Kommission über Projektanträge ungerecht behandelt wurden, besteht die Möglichkeit der Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten. Dieses Amt wird von der Irin Emma O'Reilly ausgeübt.

Die Informationen hierüber finden sich auf der Homepage des Europäischen Bürgerbeauftragten: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

Europäischer Bürgerbeauftragter  
1, Avenue du Président Robert Schuman  
F-67001 Strasbourg Cedex  
Tel.: 0033 (0) 3 8817-2313  
Fax: 0033 (0) 3 8817-9062

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon besteht zudem die Möglichkeit, eine europäische Bürgerinitiative anzustoßen. Die Regeln und Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative sind in einer EU-Verordnung geregelt, die im Februar 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde. Der Leitfaden und Informationen zu den laufenden Initiativen finden sich unter folgendem Link auf der Website der Kommission: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>

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.

## 16. Menschenrechtsarbeit des Europarates

*von Michael Krennerich*

### Der Europarat – den Menschenrechten verpflichtet

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 47 Länder erhöht. Der Europarat umfasst mit Ausnahme von Belarus mittlerweile alle Staaten Europas, einschließlich der Türkei und der Staaten 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.

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. Dies birgt zugleich aber auch die Gefahr, dass Staaten mit einem schlechten Menschenrechtsprofil die Verfahren des Europarates zum Schutz der Menschenrechte blockieren oder unterlaufen.

Zugleich ist es wichtig, den Menschenrechtsschutz des Europarates mit jenem anderer supra- bzw. internationaler Organisationen (Europäische Union, OSZE, Vereinte Nationen) abzustimmen. Ein wichtiges Thema ist der angestrebte Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der durch das Protokoll Nr. 14 der EMRK nunmehr möglich ist.

Ausfluss der besonderen Verantwortung des Europarates für die Menschenrechte sind eine Reihe rechtsverbindlicher Konventionen und Übereinkommen zum Schutz von Menschenrechten. Etliche der (bis Mitte 2014) 216 Verträge haben Menschenrechte zum Inhalt oder weisen Menschenrechtsbezüge auf. Hierzu gehören u. a.:

- die Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK (von 1950/seit 1953 in Kraft), die durch 14 Protokollen ergänzt wurde. (Die Protokolle Nr. 15 und Nr. 16 aus dem Jahre 2013 treten erst bei einer hinreichenden Zahl an Ratifikationen 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);
- die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005/2008);
- das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (2007/2010);
- das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, 2011/2014).

Eigens zu erwähnen wären auch die – im Folgenden nicht weiter ausgeführten – Abkommen zum europäischen Minderheitenschutz, namentlich: das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1995/1998) sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1992/1998), die von Deutschland 1997 bzw. 1998 ratifiziert wurden. Nationale Minderheiten, die Deutschland im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkennt, sind: die dänische Minderheit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland sowie die deutschen Sinti und Roma (nicht aber etwa die vielen Menschen mit jüngerem Migrationshintergrund). Die Sprachencharta schützt die Sprachen der offiziell anerkannten nationalen Minderheiten, in Deutschland also das Dänisch der Dänen, das Nordfriesisch und das Saterfriesisch der Friesen, das Nieder- und Obersorbisch der Sorben und das Romanes der deutschen Sinti und Roma.

Wie auch für andere völkerrechtliche Verträge gilt, dass die Abkommen nur für die Vertragsparteien rechtlich bindend sind. Die Europaratsstaaten sind lediglich 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 Europäische Antifolterkonvention, die mit dem „Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ ein Präventivsystem zum Schutz von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, etabliert hat.

Die Menschenrechtsarbeit des Europarates wird von verschiedenen Organen und Institutionen getragen (s.u.). Wichtige politische Impulse gingen 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.

Council of Europe  
Avenue de l'Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 20 00  
E-Mail: [visites@coe.int](mailto:visites@coe.int) (Besuche), [pressunit@coe.int](mailto:pressunit@coe.int) (Presse)  
Website: [www.coe.int](http://www.coe.int)

## Die allgemeinen Institutionen des Europarates und ihre Bedeutung für den Menschenrechtsschutz

### *Das Ministerkomitee*

Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates. Es setzt sich aus den Außenminister\_innen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen, die einmal pro Jahr tagen, oder aus deren Ständigen Vertreter\_innen in Straßburg, die sich wöchentlich treffen und im Rahmen des Komitees der Ministerbeauftragten die laufenden Arbeiten des Ministerkomitees erledigen. Als Entscheidungsorgan des Europarates spielt das Ministerkomitee die zentrale Rolle bei der Normsetzung. Es trifft die endgültigen Beschlüsse über alle Vertragstexte, einschließlich der Menschenrechtsabkommen.

Im Rahmen der Überwachungsmechanismen der jeweiligen Menschenrechtsabkommen des Europarates nimmt das Ministerkomitee zudem eine Kontrollfunktion wahr. Unterstützt von einer besonderen Vollstreckungsabteilung des Sekretariats – dem Department for the Execution of Judgements of the European Court of Human Rights – überwacht es die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und wirkt ggf. darauf hin, dass dem Beschwerdeführer etwaige von Gericht zugesprochene Entschädigungen zuteil und Maßnahmen zur Wiedergutmachung eingeleitet werden. Ebenso wacht das Ministerkomitee darüber, dass die Staaten notwendige Maßnahmen ergreifen (Änderungen von Gesetzen, Vorschriften etc.), um Verletzungen der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention künftig zu verhindern. Das Komitee der Ministerbeauftragten hält regelmäßig „Menschenrechtstreffen“ (Human Rights meetings) über den Vollzug der Urteile ab.

Bei anderen Menschenrechtsabkommen, deren Schutzsysteme weniger stark ausgestaltet sind, spielt das Ministerkomitee mitunter ebenfalls eine Rolle. Am Ende des mehrstufigen Berichtsverfahrens und des Kollektivbeschwerdeverfahrens der Europäischen Sozialcharta

gibt es 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 rechtliche 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 (aber erst seit 2000 angewandten) Monitoring-Verfahren – auf Antrag von Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär oder von Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung – einzelne Länder in Bezug auf die Einhaltung der Normen und Standards des Europarates in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auf Initiative des Generalsekretärs (2000) und auf Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung (2003) kam ein solches Verfahren z. B. zweimal im Falle Russlands wegen der Menschenrechtsslage im Tschetschenien-Konflikt zur Anwendung. Einige Staaten (z. B. Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Serbien und Montenegro) unterzog das Ministerkomitee auch eigens einem spezifischen post-accession monitoring). 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.

Im Falle schwerwiegender Verstöße können 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. Dies kam allerdings – obwohl von der Parlamentarischen Versammlung für Russland wegen des Tschetschenien-Konfliktes verschiedentlich angeregt und 2013 auch im Falle von Bosnien-Herzegowina wegen der unzureichenden Umsetzung der EGMR-Urteile vom parlamentarischen Monitoring-Komitee gefordert – noch nie vor. Einzig Griechenland wäre im Jahre 1969 suspendiert worden, kam dieser Maßnahme aber durch einen Austritt zuvor. Im Zuge der Rückkehr zur Demokratie trat das Land 1974 wieder dem Europarat bei.

Secretariat of the Committee of Ministers, Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 28 49  
E-Mail: [cm@coe.int](mailto:cm@coe.int)  
Website: [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

### *Das Generalsekretariat und die Generaldirektion Menschenrechte*

Das Generalsekretariat leitet und koordiniert die Tagesgeschäfte des Europarates. Der Generalsekretär wird von der Parlamentarischen Versammlung für fünf Jahre gewählt. Seit 2009 bekleidet der Norweger Thorbjørn Jagland das Amt. Ihm voraus gingen der Brite Terry Davis (2004–2009) und der Österreicher Walter Schimmer (1999–2004).

Der/die Generalsekretär\_in kann, sofern vom Ministerkomitee oder durch einen Europaratsvertrag ermächtigt, ebenfalls auf die Umsetzung der Menschenrechtsstandards hinwirken. Die EMRK ermöglicht es ihm, von den Vertragsparteien Auskünfte darüber einzuholen, wie nationales Recht die wirksame Anwendung der Konventionsbestimmungen gewährleistet. Die bisherigen Generalsekretäre stellten schon vielfach eine solche Anfrage an eine oder alle Vertragsstaaten, so auch bezüglich der „Verschleppungsflüge“ (rendition flights) durch die CIA über Europa, zu denen Terry Davis 2006 zwei vielbeachtete Berichte vorlegte.

Um die Einhaltung menschenrechtlicher Standards bei den Untersuchungen zu den gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Ukraine ab dem 30. November 2013 zu prüfen, setzte Generalsekretär Jagland eigens ein „International Advisory Panel on Ukraine“ ein.

Dem Generalsekretariat angeschlossen ist die „Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“. Sie 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 auch 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 Website des Generalsekretariats lautet: <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/home>

### *Die Parlamentarische Versammlung*

Die Parlamentarische Versammlung ist ein beratendes Organ, das sich aus 318 Mitgliedern und ebenso vielen Stellvertreter\_innen der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer zusammensetzt. Die deutsche Delegation umfasst 18 Abgeordnete aller Fraktionen (und weitere 18 stellvertretend). Aufgrund von terminlichen Überschneidungen mit Bundestags-

sitzungen ist die deutsche Delegation freilich für gewöhnlich nicht vollständig bei den vierteljährlich stattfindenden, einwöchigen Plenarsitzungen in Straßburg vertreten.

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\_innen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und den Menschenrechtskommissar des Europarates.

Die Initiativen der Parlamentarischen Versammlung haben bislang wesentlich dazu beigetragen, dass eine Reihe von Abkommen, Empfehlungen und Entschlüsse 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.

So verabschiedet die Parlamentarische Versammlung eine Vielzahl an unverbindlichen Entschlüssen und Empfehlungen an das Ministerkomitee und die Regierungen der Mitgliedstaaten, und zwar – mit Ausnahme von Verteidigungsfragen – zu einem breiten Spektrum an Themen, gerade auch im Bereich der Menschenrechte. Verbunden mit einer eindeutigen Verurteilung jeglicher Form von Terrorismus, hat die Parlamentarische Versammlung im vergangenen Jahrzehnt beispielsweise darauf gedrängt, dass die Terrorismusbekämpfung nicht gegen Menschenrechtsstandards verstößt. Zahlreiche Resolutionen aus den vergangenen Jahren zielten auf einen besseren Menschenrechts- und Minderheitenschutz ab und hatten aktuelle menschenrechtliche Themen zum Inhalt, etwa im Bereich Asyl, Flucht und Migration oder in Bezug auf Gewalt gegen Kinder und Frauen. Mitunter behandeln die Resolutionen auch die Menschenrechtssituation und -entwicklung in einzelnen Staaten (z. B. Belarus, Ungarn, Syrien, Ukraine) und Regionen (z.B. Naher Osten).

Andererseits gelingt es Staaten mit einem schlechten Menschenrechtsprofil immer wieder gemeinsam, kritische Berichte und Resolutionen zu Menschenrechtsverletzungen der Parlamentarischen Versammlung abzumildern bzw. zu verhindern – so etwa Russland oder auch Aserbaidschan, das im Mai 2014 sogar den halbjährigen Vorsitz des Europarates übernahm.

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, parlamentarische Berichterstatter zu

menschenrechtlichen Themen ernannt und sich für eine Stärkung gerade der EMRK auf nationaler Ebene einsetzt. Im Juli 2014 unterhielt der Ausschuss vier Unterausschüsse: den Unterausschuss für Menschenrechte, den Unterausschuss zu Kriminalitätsproblemen und Terrorismusbekämpfung, den Unterausschuss zu Rechtsstaatlichkeit sowie den Unterausschuss für die Wahl der Richter\_innen des EGMR.

Darüber hinaus behandeln auch andere Fachausschüsse menschenrechtlich relevante Fragen, etwa die Ausschüsse für Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene, für Politische Angelegenheiten und Demokratie, für Soziales, Gesundheit und nachhaltige Entwicklung.

Von besonderer Bedeutung ist der Monitoring-Ausschuss, der beobachtet, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nachkommen. Bei dem Monitoring-Verfahren handelt es sich um einen parlamentarischen peer review-Prozess, bei dem jeweils zwei Parlamentarier\_innen als Rapporteurs auf Grundlage von Gesprächen mit Fachleuten und Akteuren vor Ort das ausgewählte Land prüfen. Im Prinzip können alle Mitgliedsstaaten beobachtet werden, in der Praxis sind dies jedoch vor allem jene Staaten, die nach 1990 in den Europarat aufgenommen wurden. Im Jahre 2014 wurden – wie in den Jahren zuvor – Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien und die Ukraine beobachtet. In Vorbereitung ist auch ein Bericht zu den Rückschritten im Bereich der Menschenrechte in Frankreich (Stichwort: Roma-Vertreibungen). Vier weitere Staaten befanden sich in einem post-monitoring dialogue (Bulgarien, Monaco, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei).

Die Parlamentarische Versammlung unterhält eine eigene Website: <http://assembly.coe.int>. Dort finden sich auch die aktuellen Kontaktdaten sowohl der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung als auch der Mitarbeiter\_innen des Büros der Parlamentarischen Versammlung.

### *Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas*

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas ist ebenfalls ein beratendes Organ und setzt sich aus der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen zusammen. Die Zwei-Kammer-Versammlung umfasst 318 Delegierte und ebenso viele Stellvertreter\_innen 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.

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 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. Der Wahlbeobachtung bei Kommunal- oder Regionalwahlen kommt vergleichsweise große Bedeutung zu. Über die gegenwärtigen Prioritäten des Kongresses, zu denen die lokale und regionale Demokratie- und Menschenrechtsförderung zählen, gibt das Dokument „Priorities of the Congress 2013–2016“ Auskunft.

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), die Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen (1992, revidiert 2003) oder auch der Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy (2009). Die Übereinkommen wurden vom Ministerrat verabschiedet. Hinzu kommen zahlreiche unverbindliche Empfehlungen, Entschlüsse und Stellungnahmen, gerade auch zu lokalen Wahlen.

Congress of Local and Regional Authorities  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 21 10  
Fax: +33 (0)3 88 41 27 51  
E-Mail: [congress.web@coe.int](mailto:congress.web@coe.int)  
Website: [www.coe.int/T/Congress](http://www.coe.int/T/Congress)

### *Die Konferenz Internationaler Nichtregierungsorganisationen*

Nachdem international Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs) bereits 1952 Konsultativstatus im Europarat erhalten hatten, wurde ihnen 2003 ein mitwirkender Status (participatory status) eingeräumt, den bisher rund 400 INGOs erfolgreich beantragt haben. Die Mitwirkung der INGOs reicht von einfachen Konsultationen bis hin zu Projektkooperationen.

Institutioneller Ausdruck der Partizipation von INGOS ist die Konferenz der INGOS. Sie ist Teil des „Quadrilogs“ zwischen der Zivilgesellschaft in Form der INGOS (mit mitwirkendem Status) und dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung sowie dem Kongress der Gemeinden und Regionen. Die Konferenz trifft sich zweimal jährlich in Straßburg während der regulären Sitzung der Parlamentarischen Versammlung. Sie verfügt über einen eigenen Präsidenten, ein eigenständiges Konferenzkomitee und Büro sowie über thematische Komitees, darunter auch eines zu Menschenrechten. Letztes bringt Eigenangaben zufolge 160 NGOs zusammen und bearbeitet ein breites Spektrum an Themen (z. B. Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen, Medien und Menschenrechte, sowie Religion und Menschenrechte, wirtschaftliche und soziale Rechte).

Die Konferenz hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Erklärungen und Empfehlungen zu Menschenrechten verabschiedet, die sich auf der Website abrufen lassen. Dort finden sich auch Kontaktdaten eines Großteils der INGOS mit Beobachterstatus beim Europarat.

Division of Civil Society  
 Directorate of Democratic Governance, Culture and Diversity  
 Directorate General of Democracy  
 Council of Europe  
 F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
 Tel: +33 (0)3 88 41 31 07  
 Fax: +33 (0)3 88 41 27 84  
 E-Mail: [ngo-unit@coe.int](mailto:ngo-unit@coe.int)  
 Website: [www.coe.int/T/NGO](http://www.coe.int/T/NGO)

## Spezielle Menschenrechtsinstitutionen (keine Vertragsorgane)

### *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), auf ihn folgte Thomas Hammarberg (2006–2012) aus Schweden. Der aktuelle Amtsinhaber ist der Lette Nilös Muižnieks.

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 Mitgliedsstaaten im Bereich der Menschenrechte ausmacht. Er erteilt Auskünfte und Ratschläge, unterstützt nationale Ombudspersonen 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 Tschetschenien, Einschränkungen der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus, Rechtsverletzungen gegenüber Migrant\_innen oder auch die Bewahrung von Menschenrechten in Zeiten ökonomischer Krise.

Auf der Website sind die vielfältigen länderbezogenen und thematischen Berichte, Meinungen, Empfehlungen und Themenpapiere des Menschenrechtskommissars abrufbar. Im Oktober 2006 besuchte Thomas Hammarberg Deutschland und legte einen umfassenden, leider aber wenig beachteten Bericht vor. In einem Brief an Kanzlerin Merkel kritisierte er 2009 die Zwangsrückführung von Kosovo-Flüchtlingen.

Office of the Commissioner for Human Rights  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 34 21  
Fax: +33 (0)3 90 21 50 53  
E-Mail: [commissioner@coe.int](mailto:commissioner@coe.int)  
Website: <http://www.coe.int/en/web/commissioner>

### *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)*

Die Gründung von ECRI geht auf eine Initiative der Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen in Wien (1993) zurück. ECRI 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 im Fünf-Jahres-Turnus abwechselnd alle Mitgliedstaaten betreffen. Pro Jahr werden zwischen neun bis zehn Staaten behandelt. In die jeweiligen Endberichte fließen auch Informationen von Einzelpersonen und NGOs ein. Zu Deutschland liegen inzwischen fünf Berichte vor; der jüngste wurde im Dezember 2013 verabschiedet und im Februar 2014 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 der Diskriminierung von Roma (Nr. 3, Nr. 13), zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen (Nr. 5), zur Bekämpfung von Antisemitismus (Nr. 9) sowie zur Bekämpfung von Rassismus in vielen weiteren Bereichen, etwa im Kampf gegen den Terrorismus (Nr. 8), in der Schulbildung (Nr. 10), bei der Polizeiarbeit (Nr. 11), im Sport (Nr. 12) oder in der Arbeitswelt (Nr. 14).

ECRI verabschiedet zudem regelmäßig Statements zu aktuellen politischen Ereignissen, beispielsweise zum Referendum über das Minarettverbot in der Schweiz (2009), zur Behandlung von Roma in Frankreich (2010), zu homophobischer Gewalt in Armenien (2012) oder auch zur Diskriminierungen der ukrainisch-sprachigen Bevölkerung und der Tartaren auf der Krim, nach der de-facto-Besetzung durch Russland (2014).

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.

Secretariat of ECRI  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 21 46 62  
Fax: +33 (0)3 90 41 39 87  
E-Mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)  
Website: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

### *Der Human Rights Trust Fund*

Der Human Trust Fund zielt darauf ab, die Mitgliedsstaaten des Europarates finanziell bei der Umsetzung der der EMRK und anderer Menschenrechtsstandards des Europarates zu unterstützen. Er wurde 2008 von Norwegen gemeinsam mit der Entwicklungsbank des Europarates gegründet. Ihm sind Deutschland, die Niederlande, Finnland, die Schweiz sowie inzwischen auch Großbritannien beigetreten.

Secretariat of the Human Rights Trust Fund  
Verena Taylor, Director  
Office of the Directorate General of Programmes  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 28 64  
Fax: +33 (0)3 90 21 46 31  
E-Mail: [verena.taylor@coe.int](mailto:verena.taylor@coe.int)  
Website: <http://www.coe.int/humanrightstrustfund>

## Menschenrechtsabkommen und ihre Vertragsorgane

### *Die EMRK und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte<sup>12</sup>*

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. 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.

Vertragsstaaten können sich in Form von Staatenbeschwerden wegen jeder behaupteten Verletzung der EMRK an den Gerichtshof wenden, natürlichen oder juristischen Personen; Personenvereinigungen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) steht ein Individualbeschwerde-Verfahren offen. Eine Beschwerde kann sich dabei gegen einen oder mehrere Vertragsstaaten richten und muss einen staatlichen Hoheitsakt zum Gegenstand haben. Bei

<sup>12</sup> Das Kapitel zum EGMR fällt vergleichsweise kurz aus, da das Handbuch einen eigenständigen Beitrag zum EGMR (Leach) enthält.

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.

Während die Zahl der Staatenbeschwerden vergleichsweise klein ist, wird der Gerichtshof mit Individualbeschwerden geradezu überschwemmt, so dass ein gewaltiger Bearbeitungsrückstand aufgelaufen ist. Im Mai 2004 verabschiedete das Ministerkomitee das Protokoll Nr. 14 zur EMRK, das im Juni 2010 in Kraft trat und eine Reform des heillos überlasteten Gerichtshofs vorsieht. Es zielt darauf ab, die Arbeit des Gerichtshofs effektiver zu gestalten (schnelleres Aussortieren der vielen unzulässigen und gleichgelagerten Fälle etc.) und eine zügige Umsetzung seiner Urteile zu erreichen (verbesserte Zusammenarbeit von Ministerkomitee und Gerichtshof). Zeitgleich gibt es Bemühungen, die die Umsetzung der EMRK auf nationaler Ebene zu stärken, um den Gerichtshof zu entlasten.

Die Urteile des EGMR sind bindend, werden – wenn auch mit Verzögerungen – mehrheitlich umgesetzt und haben zu weitreichenden Veränderungen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedsstaaten geführt. Allerdings gibt es auch etliche Ausnahmen: Großbritannien weigert sich beispielsweise seit einem Jahrzehnt beharrlich, das vom EGMR 2004 (und 2014) kritisierte pauschale Wahlrechtsverbot von Gefangenen aufzuheben und neu zu regeln. Dem Ministerkomitee obliegt die Aufgabe, die Umsetzung der Urteile zu überwachen und deren Umsetzung politisch einzufordern. Insgesamt geht von den EGMR-Urteilen eine rechtsdogmatische Orientierungswirkung für den europäischen Rechtsraum aus.

Umfassende Informationen zum EGMR und seiner Rechtsprechung finden sich auf der Homepage des Gerichtshofes: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Alle Urteile und Entscheidungen des EGMR befinden sich in der HUDOC-Datenbank des Gerichtshofes.

Das Bundesministerium der Justiz gibt zudem alljährlichen einen deutschsprachigen „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland“ heraus, der auf der Internetseite des Justizministeriums ([www.bmj.de](http://www.bmj.de)) abrufbar ist.

Eine deutschsprachige Sammlung der Grundlagenrechtsprechung des EGMR für den Zeitraum 1960 bis 1989 findet sich auf der Homepage der Europäischen Grundrechte Zeitung ([www.eugrz.info](http://www.eugrz.info)) unter EGMR-E. Aktuelle Entscheidungen des EGMR in deutscher Sprache werden u. a. im „Newsletter Menschenrechte“ des österreichischen Menschenrechtsinstituts veröffentlicht ([www.uni-salzburg.at](http://www.uni-salzburg.at)).

### *Die Europäische Sozialcharta und das Europäische Komitee für Soziale Rechte*

Die Europäische Sozialcharta hebt auf den Schutz und die Gewährleistung verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Rechte ab, darunter die Rechte auf Arbeit, auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, gerechtes Entgelt, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Mutterschutz und soziale Sicherheit, das Recht von behinderten Menschen auf berufliche Ausbildung sowie die Rechte von Kindern und Jugendlichen, Müttern und Familien auf angemessenen Schutz.

Die Charta wurde im Laufe der Jahre durch drei Protokolle ergänzt und liegt seit 1996 in einer revidierten Fassung vor, die einige Bestimmungen verändert und neue Rechte verankert hat. Die Veränderungen verstärkten den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung der Geschlechter sowie den Schutz von Müttern, Kindern und Menschen mit Behinderung. Hinzugefügt wurden u. a. die Rechte auf Arbeitnehmerschutz bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, auf Unterrichtung und Anhörung bei Massenentlassungen sowie „the right of dignity at work“. Auch bekennt sich die revidierte Sozialcharta zum Recht eines jeden auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung sowie zum Recht auf Wohnen.

Der herrschenden Rechtsauffassung zufolge räumt die Europäische Sozialcharta den einzelnen Menschen keine einklagbaren „subjektiven“ Rechtspositionen ein, sondern enthält lediglich eine – wenn auch verbindliche – Handlungsaufforderung an die Vertragsstaaten, ihre Rechts- und Sozialordnung so auszugestalten, dass die einzelnen Rechte wirksam gewährleistet werden. Diese Auffassung ist jedoch in Frage zu stellen, zumal Verletzungen der Europäischen Sozialcharta mitunter von nationalen Gerichten bereits geprüft worden sind und das Europäische Komitee für Soziale Rechte im Rahmen des Kollektivbeschwerdeverfahrens eine beachtenswerte Spruchpraxis entwickelt hat.

Bis Juli 2014 haben 33 Staaten die Charta in ihrer revidierten Fassung von 1996, 10 Staaten hingegen (darunter Deutschland) nur in ihrer ursprünglichen Form von 1961 ratifiziert. Dabei sind die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, eine Mindestzahl von Verpflichtungen und Kernbestimmungen der Charta anzunehmen. Mit Ausnahme Frankreichs haben bisher alle Vertragsstaaten der ursprünglichen oder revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta von diesem à la carte-Ansatz Gebrauch gemacht. Die Hoffnung, dass die Vertragsstaaten sukzessive mehr Verpflichtungen annähmen, hat sich nicht erfüllt.

Die Europäische Sozialcharta sieht standardmäßig ein Staatenberichtsverfahren vor. Demzufolge müssen die Vertragsstaaten regelmäßig Bericht über die Erfüllung der sich aus der Sozialcharta ergebenden Pflichten erstatten. Das Europäische Komitee für Soziale Rechte bewertet die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta 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 zusätzliches Kontrollinstrument ist die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde. Es wurde durch ein Zusatzprotokoll im Jahre 1995 eingerichtet, das aber bis Juli 2014 lediglich von 15 Staaten ratifiziert worden ist. Hiernach sind Beschwerden von internationalen und nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie von besonderen internationalen NGOs mit Beobachterstatus beim Europarat möglich. Zudem können Staaten nationalen NGOs allgemein ein Beschwerderecht einräumen, was bis 2014 jedoch nur Finnland getan hat. Solche Beschwerden werden vom Europäischen Komitee für Soziale Rechte untersucht und führen ggf. zu Empfehlungen des Ministerkomitees an den betreffenden Vertragsstaat. Bis Juli 2014 sind 109 Beschwerden registriert worden. Mit der wachsenden Anerkennung der Justiziabilität sozialer Menschenrechte weltweit wird die Spruchpraxis des Komitees für die Interpretation sozialer Menschenrechte zweifelsohne an Bedeutung gewinnen.

Department of the European Social Charter  
Council of Europe  
Directorate General of Human Rights and Rule of Law  
Agora  
1, quai Jacoutot  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 32 58  
Fax: +33 (0)3 88 41 37 00  
Email: [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)  
Webseite: [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter)

### *Die Europäische Antifolter-Konvention und der Europäische Antifolter-Ausschuss*

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) z. B. in Haftanstalten, Gefängnissen, Polizeiwachen oder auch in psychiatrischen Kliniken und geschlossenen Anstalten für Kinder. 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.

Das CPT setzt sich aus unabhängigen und unparteiischen Sachverständigen zusammen. Für jeden Vertragsstaat wird ein Mitglied für vier Jahre gewählt, das jedoch nicht in Bezug auf das eigene Land tätig wird. Gemäß der Konvention haben die Delegationen des CPT das Recht auf unbeschränkten Zugang und volle Bewegungsfreiheit an allen Orten, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist. 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 vertraulich, in der Praxis jedoch erlauben die Staaten deren Veröffentlichung.

Deutschland wurde von einer CPT-Delegation bisher in den Jahren 1991, 1996, 1998, 2000, 2005, 2010 und 2013 besucht. Für 2015 ist ein weiterer Besuch anvisiert. Die entsprechenden Berichte und die Stellungnahmen der deutschen Regierung sind auf der Homepage des Komitees abrufbar. 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 ist ebenfalls auf der Homepage abrufbar.

Secretariat of the CPT  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 88 41 39 39  
Fax: +33 (0)3 88 41 27 72  
E-Mail: [cptdoc@coe.int](mailto:cptdoc@coe.int)  
Website: [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int)

### *Die Konvention gegen Menschenhandel und GRETA*

Das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005 trat 2008 in Kraft und wurde bis Mitte 2014 von 42 Staaten ratifiziert – auch von Belarus, das nicht Mitglied des Europarates ist. Nach der Ratifikation im Dezember 2012 trat das Abkommen in

Deutschland im April 2013 in Kraft. Es zielt darauf ab, auf Menschenhandel nationaler und zwischenstaatlicher Ebene zu verhüten und zu bekämpfen, die Menschenrechte der von Menschenhandel betroffenen Personen zu schützen sowie die Täter zu bestrafen.

Im Hinblick auf die Rechte und den Schutz der Betroffenen (Kapitel III des Abkommens) sind die Staaten u. a. verpflichtet, diese als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, ihr Privatleben zu schützen und sie – unabhängig ihrer Kooperationsbereitschaft in Strafverfahren – zu unterstützen (Lebensunterhalt, sichere und angemessene Unterkunft, medizinische Notversorgung, Zugang zur Bildung im Falle von Kindern etc.). Die Betroffenen haben das Recht auf Rechtsbeistand und auf Entschädigung durch die Täter\_innen oder den Vertragsstaat (Entschädigungsfonds). Während einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen dürfen die Betroffenen nicht abgeschoben werden. Unter bestimmten Bedingungen sind verlängerte Aufenthaltstitel vorgesehen. Zugleich macht das Abkommen Vorgaben hinsichtlich der Repatriierung und Rückführung der Opfer.

Eine 15-köpfige Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) überwacht die Durchführung des Abkommens durch die Vertragsparteien. Auf Grundlage von Fragebögen, zusätzlichen Informationen seitens der Zivilgesellschaft und von Vor-Ort-Besuchen erstellt GRETA einen Berichtsentwurf, zu der die betroffene Regierung eine Stellungnahme abgeben kann. Der endgültige Bericht und die Schlussfolgerungen von GRETA gehen an den betroffenen Staat und an den Ausschuss der Vertragsparteien, der seinerseits Empfehlungen aussprechen kann. Zu Deutschland liegt noch kein Bericht vor. Ein erster Evaluationsbesuch von GRETA in Deutschland fand im Juni 2014 statt.

Die Berichte, Empfehlungen und Stellungnahmen sowie allgemeine Informationen zur Konvention und dem Monitoring-Verfahren sind auf der „Anti-Trafficking-Website“ des Europarates veröffentlicht.

Secretariat of the Council of Europe Convention  
on Action against Trafficking in Human Beings  
(GRETA and Committee of the Parties)  
F 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0) 3 90 21 52 54 or (0) 3 90 21 47 38  
E-Mail: [trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)  
Website: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/>

### *Die Lanzerote-Konvention und ihr Monitoring-Verfahren*

Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzerote-Konvention) von 2007 trat am 1. Juli 2010 in Kraft. Es wurde bisher von allen Mitgliedsstaatenstaaten des Europarates unterzeichnet und von 32 Staaten ratifiziert, einschließlich des Nicht-Mitgliedstaates Marokko. Die deutsche Ratifikation stand Mitte 2014 noch aus.

Ausgehend von dem Recht eines jeden Kindes auf Schutz durch die Familie, die Gesellschaft und den Staat bezweckt die Konvention, a) die sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Missbrauch von Kindern zu verhüten und zu bekämpfen, b) die Rechte kindlicher Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen sowie c) die nationale und internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs zu fördern. Das Abkommen sieht vielfältige Maßnahmen zur Prävention (prevention), zum Schutz (protection) und zur Strafverfolgung (prosecution) vor.

Überwacht wird die Umsetzung des Abkommens durch den Ausschuss der Vertragsparteien, in den die Vertragsparteien möglichst sachverständige Vertreter\_innen entsenden. Auf Grundlage von allgemeinen und themenbezogenen Fragebogen und ggf. zusätzlichen Informationen, inkl. Vor-Ort-Besuchen, erstellt der Ausschuss Länderberichte über die Umsetzung der Konvention. Die Berichte, samt entsprechenden Empfehlungen, gehen dem Ministerkomitee zu. Zudem kann der Ausschuss „Allgemeine Bemerkungen“ zur Interpretation der Konvention erstellen.

Detaillierte Informationen zur Konvention und zum Überwachungsmechanismus finden sich unter: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/>

### *Die Istanbul-Konvention und GREVIO*

Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) von 2011 trat am 1. August 2014 in Kraft und wurde bis dato von 14 Staaten des Europarates ratifiziert. Deutschland hat die Konvention zwar unterzeichnet (2011), aber noch nicht ratifiziert.

Das Abkommen beruht auf dem Verbot der Diskriminierung von Frauen und dem Recht jeder Person, insbesondere von Frauen, im öffentlichen wie im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben. Das Abkommen dient dem Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt sowie der Verhütung, Strafverfolgung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die vor allem Frauen betrifft. Obgleich die Vertragsstaaten ermutigt werden, das Übereinkommen auch auf häusliche Gewalt gegen andere Opfergruppen (z. B. Kinder, Männer, alte Menschen) anzuwenden, bleibt das Hauptaugenmerk auf der Gewalt

gegen Frauen. Diese wird zugleich als Ausdruck massiver Frauendiskriminierung erachtet, die es abzubauen gilt. Zu diesem Zweck sieht das Abkommen eine breite Palette gesetzgeberischer und anderer Maßnahmen der Vertragsstaaten vor.

Der Überwachungsmechanismus ist erst im Aufbau. Es wird ähnlich ablaufen wie bei der Konvention gegen den Menschenhandel. Ein zunächst zehnköpfiges (ab 25 Ratifikationen: 15-köpfiges) Gremium unabhängiger Sachverständiger (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, GREVIO) erstellt auf Grundlage von Fragebögen, Informationen der Zivilgesellschaft und unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen sowie ggf. von Länderbesuchen einen vorläufigen Bericht, zu dem der betroffene Vertragsstaat eine Stellungnahme abgeben kann. Der abschließende Bericht von GREVIO mit Vorschlägen zur Überwindung etwaiger Probleme geht an den Vertragsstaat sowie an den Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties), der seinerseits Empfehlungen abgeben kann.

Zusätzlich kann GREVIO allgemeine Bemerkungen (general recommendations) zu einzelnen Artikeln und Themen der Konvention verabschieden, die den Vertragsstaaten Orientierung bei der Umsetzung der Konventionsrechte geben sollen. Vorgesehen ist auch die Einbeziehung der nationalen Parlamente und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in das Monitoring der von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen.

Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence  
against Women and Domestic Violence  
Directorate of Human Dignity and Equality  
DG II – Democracy  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg Cedex, France  
Tel: +33 (0)3 90 21 56 48  
E-Mail: [conventionviolence@coe.int](mailto:conventionviolence@coe.int)  
Website: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/>

## 17. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

von Philip Leach

### Einleitung

Vor 64 Jahren, im Jahr 1950, wurde die Europäische Konvention für Menschenrechte in Rom unterzeichnet. Seit 2010 gab es drei Konferenzen zur zukünftigen Entwicklung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit dem Ziel, die nachhaltige Effektivität des Übereinkommens zu sichern. Aktuell prüft eine Gruppe aus nationalen Expert\_innen die durch eine öffentliche Konsultation zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gesammelten Beiträge. Ein erster Bericht der Expertengruppe soll dem Ministerkomitee des Europarates bis April 2015 vorgelegt werden.

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 eingereicherter 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.

### 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 Europarates 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, Deutschland (am 13. Juli 1950), 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 Land im Jahr 2007 beitrug. Nur ein Bewerberland wartet noch auf seine Chance: Weißrussland, wo die Todesstrafe immer noch vollstreckt wird.<sup>13</sup>

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 Minister\_innen, 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

---

<sup>13</sup> Siehe z. B. „Council of Europe condemns executions in Belarus“, *Europarat, Pressemitteilung 248 (2010)*, 23.03.10.

Ministerkomitee des Europarates verwiesen (dem die Außenminister der Mitgliedsstaaten oder ihre ständigen diplomatischen Vertreter\_innen in Straßburg angehören). 1998 wurde dem Ministerkomitee jedoch diese Rolle entzogen – die Tatsache, dass dieses politische Organ nicht mehr seine scheinjuristische Rolle ausübte, war eine willkommene Entwicklung.

## 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. 1<sup>14</sup> (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Recht auf freie Wahlen);
- Protokoll Nr. 4<sup>15</sup> (Freizügigkeit und Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden, Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger und Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern);
- Protokoll Nr. 6<sup>16</sup> und Nr. 13<sup>17</sup> (Abschaffung der Todesstrafe);
- Protokoll Nr. 7<sup>18</sup> (Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in Bezug auf die Ausweisung von Ausländern, Recht auf Rechtsmittel in Strafsachen, Recht auf

<sup>14</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 9 – in Kraft seit 18. Mai 1954.

<sup>15</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 46 – in Kraft seit 2. Mai 1968.

<sup>16</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 114 – in Kraft seit 1. März 1985.

<sup>17</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 187 – in Kraft seit 1. Juli 2003.

Entschädigung bei Fehlurteilen, Recht, nicht zweimal wegen derselben Strafsache vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden, Gleichberechtigung der Ehegatten);

- und Protokoll Nr. 12<sup>19</sup> (Allgemeines Diskriminierungsverbot).

Die funktionsübergreifende Aufgabe des Gerichtshofs besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Vertragsparteien die Konvention und die Protokolle einhalten (Artikel 19<sup>20</sup>); die Staaten werden ihrerseits dazu aufgefordert, die Rechte in der Konvention und den Protokollen „allen ihrer Hoheitsgewalt 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 (Artikel 33). Die europäischen Staaten haben sich bisher allerdings sehr dagegen gewehrt, sich gegenseitig der Verletzung von Menschenrechten zu bezichtigen. Werden zwischenstaatliche Beschwerden beim Gerichtshof eingereicht, handelt es sich stets um Fälle von grundsätzlicher Bedeutung und enormer politischer Tragweite. So hat die Ukraine im März 2014 eine Staatenbeschwerde gegen Russland eingelegt<sup>21</sup>, woraufhin der Gerichtshof zunächst einstweilige Maßnahmen erlassen hat.

Neue Aufmerksamkeit erfuhr das Staatenbeschwerdeverfahren im Fall Zypern gegen die Türkei<sup>22</sup> und dem damit im Zusammenhang stehenden Urteil zur Festlegung der „gerechten Entschädigung“ nach Artikel 41, welches die Große Kammer des Gerichtshofs am 12. Mai 2014 erließ. Darin wurde die Türkei aufgrund einer Vielzahl von Verstößen gegen die Konvention im Kontext türkischer Militäroperationen in Nordzypern im Jahre 1974 zur Zahlung von 90 Millionen Euro an Zypern verurteilt.

Schließlich kann der Gerichtshof auf Antrag des Ministerkomitees Gutachten über Rechtsfragen erstatten (Artikel 47).

<sup>18</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 117 – in Kraft seit 1. November 1988; Europäische Vertragsreihe Nr. 177 – in Kraft seit 1. April 2005.

<sup>19</sup> Europäische Vertragsreihe Nr. 177 – in Kraft seit 1. April 2005.

<sup>20</sup> Alle im Text genannten Artikel sind solche der Europäischen Menschenrechtskonvention.

<sup>21</sup> Ukraine gegen Russland, Nr. 20958/14.

<sup>22</sup> Zypern gegen Türkei, Nr. 25781/94, Urteil vom 10. Mai 2001.

## 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 der Beschwerdeführer zunächst 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/die Beschwerdeführer\_in angeben, die relevanten Fakten des maßgebenden Sachverhalts zusammenfassen, alle innerstaatlichen Verfahren aufzählen, die von dem/der Beschwerdeführer\_in eingeleitet wurden und die Artikel der Europäischen Konvention darlegen, die nach Ansicht des Beschwerdeführers durch einen Vertragsstaat verletzt wurden, unter Angabe von Gründen. Außerdem darf dem/der Beschwerdeführer\_in – von einigen Ausnahmen abgesehen – nicht nur ein unerheblicher Nachteil entstanden sein. Es gibt eine strenge zeitliche Begrenzung zur Einreichung einer Beschwerde: Sie muss innerhalb von sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Gerichtsentscheidung eingereicht werden (Artikel 35)<sup>23</sup>.

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 „vorläufige Maßnahmen“ (gemäß Artikel 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs<sup>24</sup>) erlassen und beispielsweise 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 Ausweisung in ein Land steht, in dem Folter- oder Todesgefahr besteht.<sup>25</sup> Der Gerichtshof leitet die vorläufigen Rechtsschutzmaßnahmen jedoch auch in anderen

<sup>23</sup> Sobald das Zusatzprotokoll Nr. 15 vom 24.06.2013 in Kraft tritt, verkürzt sich diese Frist auf vier Monate.

<sup>24</sup> *VerfO-EGMR* i.d.F. vom 6.05.2013 -- in Kraft seit 1. Januar 2014.

<sup>25</sup> Siehe z. B. *Nyanzi v. GB*, Nr. 21878/06, Urteil vom 8. April 2008.

Situationen ein, z. B. um die Gesundheit von politischen Gefangenen zu schützen.<sup>26</sup> Auch in der im März 2014 von der Ukraine erhobenen Staatenbeschwerde gegen Russland verhängte der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen. So wurde beiden Parteien auferlegt, sämtliche Maßnahmen, insbesondere solche militärischer Art zu unterlassen, welche geeignet sind, Verletzungen der in der Konvention verbürgten Rechte hervorzurufen und ihren Verpflichtungen aus der Konvention, insbesondere aus Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 3 (Verbot einer menschenunwürdigen Behandlung), nachzukommen.<sup>27</sup>

### *Die Prüfung der Zulässigkeit*

Beschwerden, die eindeutig nicht mit den Zulässigkeitsvorschriften des Gerichtshofs übereinstimmen, werden entweder von einem/einer Einzelrichter\_in oder von einem Komitee mit drei Richter\_innen als unzulässig erklärt. Alternativ kann eine Beschwerde an eine Kammer des Gerichtshofs mit sieben Richter\_innen verwiesen werden. Wenn keine eindeutigen Gründe bestehen, um eine Beschwerde für unzulässig zu erklären, wird die Beschwerde der Regierung zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahme der Regierung wird daraufhin dem/der Beschwerdeführer\_in 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/eine Beschwerdeführer\_in vor Einreichung einer Beschwerde beim Gerichtshof erst alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben muss. Beschwerden können außerdem nur über mutmaßliche Verletzungen eingereicht werden, die nach dem Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention 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/die Beschwerdeführer\_in als auch die Regierung eine weitere Möglichkeit, schriftliche Erklärungen über die Begründetheit der Beschwerde zu übermitteln. Der Gerichtshof kann alle Informationen

<sup>26</sup> 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; *Shtukaturov v. Russland*, Nr. 44009/05, Urteil vom 27. März 2008.

<sup>27</sup> Pressemitteilung ECHR 073 (2014) vom 13.03.2014.

oder Beweise anfordern, die er als notwendig erachtet, und in besonderen Umständen kann er zudem eine Delegation von Richter\_innen in das betroffene Land versenden, um Zeug\_innen 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 zum Beispiel über den erweiterten Kontext eines bestimmten Falls oder über vergleichbare internationale Menschenrechtsnormen zu informieren (Artikel 36).

Wenn zwischen den Parteien ohne ein Urteil eine Einigung erzielt werden kann, fördert der Gerichtshof die gütliche Einigung auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte, was zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen zugunsten des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin (wie z. B. die Zahlung von Schadenersatz oder den Widerruf eines Beschlusses oder einer Bestimmung) oder, in noch weitreichenderen Fällen, zu Gesetzes- oder Vorschriftenänderungen führen kann.<sup>28</sup> Das Ministerkomitee überwacht die Durchführung der Einigung.

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 liegt im Ermessen des Gerichtshofs, erfolgreichen Beschwerdeführern möglichen Schadenersatz (für Vermögensschäden und/oder immaterielle Schäden) zu gewähren sowie Prozesskosten und -auslagen zu erstatten.

Die meisten Urteile werden von einer Kammer mit sieben Richter\_innen gefällt. In seltenen Fällen werden Urteile bei schwerwiegenden Beschwerden von einer Großen Kammer mit 17 Richter\_innen gefällt. Wenn die Kammer ein Urteil fällt, kann jede Partei innerhalb von drei Monaten in Ausnahmefällen beantragen, dass die Rechtssache an die Große Kammer zur nochmaligen Prüfung verwiesen wird (Artikel 43). In der Praxis wird solchen Anträgen jedoch nur sehr selten stattgegeben.

### *Umsetzung des Urteils*

Das Ministerkomitee des Europarates ist für die Überwachung der Durchführung von Urteilen verantwortlich (Artikel 46, Abs. 2). Normalerweise werden die Regierungen dazu

<sup>28</sup> *Beispiel einer typischen gütlichen Einigung: Perliński gegen Polen, Nr. 26236/09, Entscheidung vom 22. Februar 2011.*

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 zum Beispiel Gesetzes-, Verwaltungs- oder Vorschriftenänderungen gehören. In der Parlamentarischen Versammlung des Europarates spielt der Rechts- und Menschenrechtsausschuss eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Vollstreckung von Urteilen, insbesondere bezüglich problematischer Fälle und Urteile, die nach fünf Jahren noch nicht vollzogen wurden.<sup>29</sup>

Die fortlaufende Überwachung der erforderlichen Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs spielt eine herausragende Rolle, um die Menschenrechtssituation in der Praxis nachhaltig zu verändern.

## Auswirkungen der Rechtssprechung des Gerichtshofs

Seit über 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 vorge-schrieben und angemessen sein. In bestimmten Bereichen war der Ansatz des Gerichtshofs hierbei besonders strikt (z. B. bezüglich fairer Verhandlungen und der freien Meinungs-äußerung).

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

---

<sup>29</sup> Siehe dazu auch den 7. Jährlichen Report des Ministerkomitees 2013 zur Überwachung der Durchführung von Urteilen und Entscheidungen des EGMR vom 2. April 2014, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2013\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2013_en.pdf).

– in Bereichen wie z. B. Opferrecht<sup>30</sup>, öffentliche Dienste<sup>31</sup>, häusliche Gewalt<sup>32</sup>, Menschenhandel<sup>33</sup> und Umweltverschmutzung<sup>34</sup>. So kann der Staat immer häufiger zur Rechenschaft gezogen werden, selbst wenn der/die Anstifter\_in 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 Parteien<sup>35</sup>, den Beschränkungen für Minderheitsrechtsvereinigungen<sup>36</sup> und der Einschränkung und dem Verbot des Wahlrechts<sup>37</sup> für bestimmte Gruppen ergibt, wie z. B. Gefangene.<sup>38</sup>

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 Türkei<sup>39</sup> 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 (Diskriminierungsverbot) sowie Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 (Verbot der Folter) verletzt. 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.<sup>40</sup>

<sup>30</sup> Siehe z. B. *M.C. v. Bulgarien*, Nr. 39272/98, Urteil vom 4. Dezember 2003; *Stoica v. Romania*, Nr. 42722/02, Urteil vom 4. März 2008.

<sup>31</sup> Siehe z. B. *Siliadin v. Frankreich*, Nr. 73316/01, Urteil vom 26. Juli 2005.

<sup>32</sup> Siehe z. B. *Opuz gegen Türkei*, Nr. 33401/02, Urteil vom 9. Juni 2009; *Branko Tomasic u.a. gegen Kroatien*, Nr. 26598/06, Urteil vom 15. Januar 2009; *Kalucza v. Hungary*, Nr. 57693/10 vom 24. April 2012.

<sup>33</sup> Siehe z. B. *Rantsev gegen Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010.

<sup>34</sup> Siehe z. B. *Fadeyeva v. Russland*, Nr. 55723/00, Urteil vom 9. Juni 2005.

<sup>35</sup> Siehe z. B. *Vereinigte Kommunistenpartei der Türkei und andere v. Türkei*, Nr. 19392/92, Urteil vom 30. Januar 1998; *Refah Partisi u.a. gegen Türkei*, Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, Urteil vom 13. Februar 2003.

<sup>36</sup> Siehe z. B. *Stankov und die Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden v. Bulgarien*, Nr. 29221/95 & 29225/95, Urteil vom 2. Oktober 2001.

<sup>37</sup> 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 Aserbaidschan*, Nr. 18705/06, Urteil vom 8. April 2010.

<sup>38</sup> Siehe z. B. *Hirst v. GB (Nr. 2)*, Nr. 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005; *Scoppola gegen Italien*, Nr. 126/05, Urteil vom 22. Mai 2012 und *Söyler gegen Türkei*, Nr. 29411/07, Urteil vom 17. September 2013.

<sup>39</sup> Siehe Fußnote 21.

<sup>40</sup> *Sejdic und Finci gegen Bosnien-Herzegowina*, siehe Fußnote 26.

Im Jahr 2013 stellte der Gerichtshof fest, dass das Institut einer eingetragenen Partnerschaft ausschließlich für heterosexuelle Paare das Diskriminierungsverbot des Artikels 14 verletzt.<sup>41</sup>

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 gegen Italien<sup>42</sup> hat der Gerichtshof erneut bestätigt, dass das Folterverbot absolut und für alle 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.<sup>43</sup>

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 sind<sup>44</sup>, ohne dass z. B. objektive Untersuchungen ermöglicht werden.<sup>45</sup> Der Fall A und andere gegen Großbritannien<sup>46</sup> verhandelte die in Großbritannien nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA eingeführten Vollmachten zur Festnahme von ausländischen Mitbürger\_innen, 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 bewilligen 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.<sup>47</sup> Seine Position als „Eingreifer“ wird auch durch die Druckmittel deutlich, die er Staaten auferlegt, um Gesetzesänderungen als Folge seiner Urteile zu erreichen.<sup>48</sup>

<sup>41</sup> *Vallianatos und andere gegen Griechenland*, Nr. 29381/09 & 32684/09, Urteil vom 7. November 2013.

<sup>42</sup> Nr. 37201/06, Urteil vom 28. Februar 2008.

<sup>43</sup> Siehe zur absoluten Natur des Artikels 3 auch den Fall *Öcalan gegen Türkei*, Nr. 46221/99, Urteil vom 12. Mai 2005.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> *Ryabikin v. Russland*, Nr. 8320/04, Urteil vom 19. Juni 2008.

<sup>46</sup> Nr. 3455/05, Urteil vom 19. Februar 2009.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

## Aktuelle und zukünftige institutionelle Herausforderungen

Zweifellos 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, was den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zum Opfer seines eigenen Erfolges macht. Jedes Jahr gehen über 50.000 neue Beschwerden ein.

Im April 2014 waren 96.050 Verfahren vor dem Gerichtshof anhängig.<sup>49</sup> Aber auch der Output des Gerichtshofs ist enorm gestiegen: 2013 fällte der Gerichtshof 3.659 Urteile<sup>50</sup> und 89.737 Entscheidungen über die Zulässigkeit. 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 unzulässig.<sup>51</sup> Zweitens sind ein Großteil der Fälle, die angenommen wurden und zur Begründetheitsprüfung übergegangen sind, „Klonfälle“, was bedeutet, dass sie ein Thema betreffen, das 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 Europarates, diese chronischen Probleme zu lösen, führte zu zahlreichen Beschwerden, die mehrere Jahre bis zur Entscheidung benötigten. Dies bedeutet, dass Gerechtigkeit für alle Beschwerdeführer verzögert wird und dass der Gerichtshof praktisch nicht dazu in der Lage ist, den wichtigsten Angelegenheiten den Vorzug zu geben. Um diesem Zustand abzuhelpfen, hat das Ministerkomitee des Europarates bereits 2004 durch das Protokoll Nr. 14<sup>52</sup> eine Reihe von Änderungen verabschiedet, die die Bearbeitung von Beschwerden vereinfachen und beschleunigen sollen.<sup>53</sup> Weil das Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls von Russland über mehrere Jahre blockiert wurde, hat der Gerichtshof selber seine Rechtsprechung angepasst und neue Verfahren,

<sup>49</sup> Die größte Anzahl an Klagen bezog sich auf: Russland (16.800), Italien (14.400), Ukraine (13.300), Serbien (11.250), Türkei (10.950), Rumänien (6.150), Siehe: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2013_ENG.pdf), S. 8.

<sup>50</sup> In deutschen Fällen ergingen 2013 insgesamt sechs Urteile. In drei von ihnen stellte der Gerichtshof tatsächlich eine Verletzung der Konvention fest.

<sup>51</sup> Im Jahr 2013 wurden 89.737 Beschwerden für unzulässig erklärt, siehe: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2013_ENG.pdf)

<sup>52</sup> In Kraft seit 1. Juni 2010.

<sup>53</sup> So wurde durch dieses Protokoll das Amt des Einzelrichters eingeführt.

darunter das Piloturteil-Verfahren, entwickelt. Für den Fall, dass viele „Klonfälle“ mit einem zugrundeliegenden systemischen Problem auftreten, prüft der Gerichtshof einen geeigneten Fall und verabschiedet ein sogenanntes Piloturteil, welches dann der Lösung aller übrigen anhängigen Klonfälle zugrunde gelegt wird.<sup>54</sup> 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 gegen 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 anscheinend sehr effektiv umgesetzt wird.<sup>55</sup> Das Piloturteil-Verfahren ist mittlerweile in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (Artikel 61) kodifiziert.

Für eine weitere Entlastung des Gerichtshofs sollen in Zukunft die Protokolle Nr. 15 vom 24.06.2013 und Nr.16 vom 2.10.2013 sorgen. Ziel des Protokolls Nr. 15 ist die Stärkung der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs. So wird etwa die Frist zur Einreichung von Beschwerden auf vier Monate verkürzt und in der Präambel ausdrücklich das für die Konvention geltende Subsidiaritätsprinzip hervorgehoben. Dies besagt, dass zuvörderst die Staaten dazu verpflichtet sind, die Bestimmungen der Konvention auf ihrem Staatsgebiet zu verwirklichen. Nur in Ausnahmefällen soll der Gerichtshof korrigierend eingreifen. Eine Rückbesinnung auf dieses Prinzip ist längst überfällig und würde zu einer erheblichen Arbeitsentlastung des Gerichtshofes führen. Da es sich bei Protokoll Nr. 15 um ein Protokoll handelt, das den Wortlaut der Konvention abändert, müssen alle 47 Europaratmitglieder zustimmen, damit es in Kraft tritt. Bis dato haben 29 Länder das Protokoll unterzeichnet. Sieben Staaten haben es bereits ratifiziert.

Protokoll Nr. 16 erlaubt Verfassungsgerichten bzw. letztinstanzlichen Gerichten der Vertragsstaaten, sich in einem bei ihnen anhängigen Fall an den Gerichtshof mit Fragen zur Auslegung der Konvention für eine Stellungnahme („advisory opinion“) zu wenden. Bei diesem Protokoll handelt es sich um ein Zusatzprotokoll, das den Text der Konvention nicht abändert, sondern ergänzt. Es gilt mithin nur für die Mitgliedstaaten, die es ratifizieren. Es tritt in Kraft, wenn zehn Mitgliedstaaten es ratifiziert haben. Bis dato ist es von zehn Ländern unterschrieben, aber noch von keinem ratifiziert wurden.

Eine weitere große Herausforderung für den Gerichtshof liegt in der schnellen und effektiven Durchführung von Urteilen. Meistens setzen die Staaten die Urteile um: Schaden-

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Siehe *Wolkenborg und andere gegen Polen*, Nr. 50003/99, entschieden am 4. Dezember 2007, und *Witkowska-Tobola v. Polen*, Nr. 11208/02, entschieden am 4. Dezember 2007.

ersatzleistungen werden gezahlt und besondere Maßnahmen ergriffen, um Einzelpersonen zu entschädigen. Wenn Staaten jedoch politisch nicht dazu bereit sind, ein Problem zu lösen oder nicht in der Lage sind, effektiv auf ein umfassendes systemisches Problem zu reagieren, bleibt die Durchführung weiterhin problematisch. In solchen Situationen scheinen die Europaratsmitglieder, die durch das Ministerkomitee handeln (das laut Konvention für die Überwachung der Durchführung von Urteilen verantwortlich ist), nicht bereit zu sein, genügend Druck auf unwillige 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. Für den Fall, dass ein Staat sich weigert, ein Urteil der Gerichtshofs anzuerkennen, kann das Ministerkomitee mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Stimmen den Fall zurück an den Gerichtshof verweisen (Artikel 46, Abs. 4).

Der Europäische Gerichtshof muss 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 eine enge Partnerschaft 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 Gerichtshofs.

## 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](http://www.echr.coe.int)

Folgende Inhalte befinden sich auf der Website des Gerichtshofs:

- Text der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte;
- Protokolle Nr. 15 und 16 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](http://www.coe.int/t/dghl))
- Rechts- und Menschenrechtsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarats  
([assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/Annuaire\\_03W\\_Committees.asp?ComID=5](http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/Annuaire_03W_Committees.asp?ComID=5))

## 18. Menschenrechtsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

*von Michael Krennerich*

### Einführung in den Menschenrechtsschutz der OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist mit 57 Mitgliedstaaten die weltweit größte regionale Organisation für Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Sie umfasst alle Staaten Europas und der ehemaligen Sowjetunion sowie die beiden transatlantischen Partner USA und Kanada. Als jüngstes Mitglied trat im November 2012 die Mongolei der OSZE bei.

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 mit ihren Bürger\_innen 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 bestimmen bis heute den Aufgabenbereich der OSZE.

Der Menschenrechtsschutz durch die 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 allen Menschen

angeborenen, unveräußerlichen und durch das Recht gewährleisteten Menschenrechte als die „vornehmste Pflicht“ der Regierungen ausgewiesen wurde.

Für die Menschenrechte besonders bedeutsam war bereits das Abschlussdokument (1989) der dritten Helsinki-Folgekonferenz in Wien, da es das Konzept der „Menschlichen Dimension“ einführte. Dieses umfasst politische Verpflichtungen bezüglich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie humanitärer Angelegenheiten. Solche multilateralen „Commitments“ der OSZE-Staaten wurden in den Folgejahren immer weiter fortgeschrieben und sind in zwei mittlerweile umfassenden Bänden dokumentiert: OSCE Office Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): OSCE Human Dimension Commitments: Vol. 1, Thematic Compilation; Vol. 2, Chronological Compilation, 3. Aufl., Warschau 2012.

Die Abschlussdokumente der Wiener Konferenz (1989), der Kopenhagener Konferenz (1990) sowie der Moskauer Konferenz (1991) etablierten Verfahren, die es den KSZE/OSZE-Staaten erlaubten, Informationen über die Menschenrechtssituation in einem anderen Staat einzuholen und Beobachtungen, u. a. bei Wahlen und Gerichtsverfahren, durchzuführen. Das Moskauer Schlussdokument erkannte die Menschliche Dimension ausdrücklich als internationales Anliegen an und gab diesbezüglich das Prinzip der Nichteinmischung auf: „Die Teilnehmerstaaten erklären mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“ (Moskau 1991).

Im Rahmen der in den 1990er Jahren vorangeschrittenen Institutionalisierung der KSZE/OSZE entwickelten sich weitere, flexible Institutionen und Instrumente des Menschenrechtsschutzes, die auf entsprechenden Gipfel- und Ministerratstreffen geschaffen und gestärkt wurden. Auch erweiterten sich kontinuierlich die Themenfelder und Arbeitsgebiete der Menschlichen Dimension. An deren wachsenden Bedeutung 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 kritisierte Russland die Schwerpunktsetzung der Feldmissionen auf dem Balkan und dem Gebiet der früheren Sowjetunion und die starke Betonung der Menschlichen Dimension. Gravierende Meinungsverschiedenheiten machten sich an der

Beobachtung von Menschenrechts- und Wahlstandards fest, die – ganz entgegen dem Geist der Moskauer Erklärung von 1991 – teilweise wieder als Einmischungen in innere Angelegenheiten angesehen wurden. Die Differenzen blockierten zeitweise den am Konsensprinzip ausgerichteten Entscheidungsprozess in der OSZE.

Das Gipfeltreffen von 2010 in Astana, das erst elf Jahre nach dem vorherigen in Istanbul 1999 stattfand, offenbarte – trotz der „gemeinsamen“ Gipfelerklärung – einmal mehr unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der OSZE zwischen Ost und West. Mittlerweile (2014) stellten die Ereignisse auf der Krim und in der Ostukraine die OSZE sowohl vor eine neuerliche Belastungsprobe als auch vor die Herausforderung, mit Mitteln der Diplomatie und des Konfliktmanagements zum Erhalt des Friedens in Europa beizutragen. Dabei kann die OSZE keine Sanktionen verhängen, sondern ist und bleibt vor allem ein Forum des politischen Dialogs.

## Allgemeine Organe und Institutionen der OSZE

Auf zwischenstaatlicher, politischer Ebene wird die Arbeit der OSZE vor allem durch die sporadisch stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (Helsinki 1975, Paris 1990, Helsinki 1992, Budapest 1994 Lissabon 1996, Istanbul 1999 und Astana 2010) sowie den Ministerrat (bis 1994: Rat der Außenminister) bestimmt, in dem sich seit 1991 die Außenminister\_innen 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.

Als ständiges Entscheidungsgremium der OSZE fungiert der Ständige Rat, bestehend aus den Ständigen Vertreter\_innen der OSZE-Staaten in Wien, der wöchentlich zusammenkommt. In Sachen Menschenrechten wird er durch ein „Human Dimension Committee“ unterstützt. Das eher informelle politische Gremium fungiert als wichtige Diskussions- und Austauschplattform zu Menschenrechtsthemen und hat ein Verfahren freiwilliger Berichterstattung der OSZE-Staaten über die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen und Empfehlungen etabliert.

Die Tagesgeschäfte der OSZE werden, in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rates, vom OSZE-Sekretariat in Wien bewältigt. Ihm steht ein Generalsekretär vor. Seit Juli 2011 bekleidet Lamberto Zannier aus Italien dieses Amt. Das Sekretariat ist die zentrale Anlaufstelle der OSZE. Es ist in Wien ansässig und verfügt über eine Außenstelle in Prag.

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](mailto:info@osce.org)  
Website: [www.osce.org](http://www.osce.org)

Hinzu kommt 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 Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammen, davon 13 (und ihre 13 Stellvertreter\_innen) aus Deutschland. Die Parlamentarische Versammlung hält neben ihrer Jahrestagung (Juni/Juli) eine Herbst- und Wintertagung sowie einzelne Konferenzen und Seminare ab, auf denen auch der interparlamentarische Dialog zu menschenrechtlichen Themen geführt wird. Sie verfügt u. a. über einen Allgemeinen Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen. Zudem bestehen Ad-hoc-Ausschüsse (z. B. zu Belarus und Moldau) sowie eigene Sonderberichterstatte\_r\_innen, etwa zu Gender-Fragen und Menschenhandel.

Die Parlamentarische Versammlung besitzt ein eigenes Internationales Sekretariat in Kopenhagen:

OSCE Parliamentary Assembly  
Tordenskjoldsgade 1  
1055 Copenhagen, Denmark  
Tel.: 0045 (0)33 37 80 40  
Fax: 0045 (0)33 37 8030  
E-Mail: [osce@oscepa.dk](mailto:osce@oscepa.dk)  
Website: [www.oscepa.org](http://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: [oszeqv@bundestag.de](mailto:oszeqv@bundestag.de)

## 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“ (Helsinki Dokument, 1992).

Das Büro hat seinen Sitz in Warschau und wird seit Juli 2014 von Michael Georg Link aus Deutschland geleitet. ODIHR verfügt über fünf Abteilungen und Arbeitsschwerpunkte:

- Wahlen: ODIHR führt – oft gemeinsam mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE – im großen Stil Wahlbeobachtungsmissionen durch, mit dem Ziel, die Einhaltung demokratischer Wahlstandards zu prüfen und zu fördern. Vor allem die Wahlbeobachtung hat sich zu einem wichtigen, öffentlich sichtbaren Bereich der OSZE/ODIHR-Tätigkeiten entwickelt. Dabei scheut ODIHR in ihren Statements und in ihren umfassenden Wahlbeobachterberichten nicht vor deutlicher Kritik an nicht-demokratischen Wahlpraktiken zurück.
- Demokratisierung: ODIHR hat verschiedene Programme zur Förderung demokratischen Regierens aufgelegt, setzt sich für die Beteiligung von Frauen am

öffentlichen Leben ein sowie für die Bewegungsfreiheit und die Rechte von Migrant\_innen. 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](http://www.legislationline.org)).

- Menschenrechte: ODIHR führt vielfältige Aktivitäten zu einer Palette an Menschenrechtsthemen durch (Menschenhandel, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Beobachtung von Gerichtsverfahren, Todesstrafe etc.) und bemüht sich u. a. mittels Trainings- und Bildungsangeboten um ein besseres Monitoring der Menschenrechte in der Region seitens der Zivilgesellschaft. Ein besonderes Augenmerk gilt auch dem Schutz und der Stärkung von Menschenrechtsverteidiger\_innen.
- Das Programm für Toleranz und Nicht-Diskriminierung kam 2004 hinzu und umfasst vielfältige Aktivitäten, um die Bereitschaft und Fähigkeit von Regierungen und der Zivilgesellschaft zu stärken, Hass und Intoleranz entgegenzutreten und Hassverbrechen zu dokumentieren.
- Roma und Sinti: Bereits 1994 hat ODIHR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti 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 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;
- zusätzlich gibt es jeden Frühling ein Seminar zur Menschlichen Dimension (Human Dimension Seminar) zu einem spezifischen Thema.

Die Teilnahme an den Veranstaltungen steht auch NGOs offen. Auf der ODIHR-Homepage findet sich ein entsprechender Konferenz-Registrierungsservice (<http://meetings.odhr.pl>).

OSCE Office for Democratic Institutions (ODIHR)  
Public Affairs  
ul. Miodowa 10  
00-251 Warschau, Poland  
Tel: 0048 (0)22 520 0600  
Fax: 0048 (0)22 520 0605  
E-Mail: [office@odihhr.pl](mailto:office@odihhr.pl)  
Website: [www.osce.org/odihhr](http://www.osce.org/odihhr)

## Die Hohe Kommissarin für Nationale Minderheiten

Ethnische Konflikte gehören zu den Hauptursachen für Gewalt in Europa. Aus diesem Grund beschloss die damalige KSZE 1992, das Amt eines Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten zu schaffen, das seit August 2013 die Finnin Astrid Thors bekleidet.

Sie hat die Aufgabe, ethnische Spannungen aufzuzeigen, die den Frieden und die Stabilität bedrohen, und sich um eine möglichst rasche Entspannung der Lage zu bemühen. Das Amt mit Sitz in Den Haag ist ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt – und kein Instrument der Menschlichen Dimension. Die Hohe Kommissarin tritt nicht in allen Minderheitenangelegenheiten in Erscheinung, sondern nur dann, wenn Auswirkungen auf die Sicherheit zu befürchten sind. Offizielle „Frühwarnungen“ erfolgten beispielsweise im Falle der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahre 1999 sowie im Falle Kirgistans 2010. Ausdrücklich ausgenommen von dem Mandat sind Einzelfälle, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, und Fragen nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit organisiertem Terrorismus.

Das Einschreiten der Hohen Kommissarin bedarf keiner Genehmigung durch die OSZE-Entscheidungsgremien oder den betreffenden Staat. Sie agiert unabhängig und ist ermächtigt, Vor-Ort-Missionen durchzuführen, vorbeugende, meist vertrauliche Diplomatie zu betreiben und den Dialog zu fördern. Sie unterbreitet Regierungen Empfehlungen und erstattet dem Ständigen Rat regelmäßig Bericht. Die Hohe Kommissarin kann Informationen von NGOs sammeln und ist angehalten, sich bei Vor-Ort-Besuchen mit NGOs in Verbindung zu setzen.

Angesichts immer wiederkehrender, systematischer Probleme haben die bisherigen Amtsinhaber schon früh mit Hilfe von Sachverständigen thematische Empfehlungen und

Richtlinien erarbeitet, angefangen von „The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities“ (1996) bis hin zu den „Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies“ (2012).

High Commissioner on National Minorities  
Prinsessegracht 22  
2514 AP – The Hague, The Netherlands  
Tel.: 0031 (0)70 3125500  
Fax: 0031 (0)70 3635910  
E-Mail: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)  
Website: [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)

## Die Beauftragte für die Freiheit der Medien

Seit 1997 gibt es eine/einen Beauftragte/n für Medienfreiheit. Bis 2004 bekleidete das Amt der ehemalige Bundestagsabgeordnete Freimut Duwe. Danach folgten der Ungar Miklós Haraszti (2004–2010) sowie seit März 2010 Dunja Mijatovic aus Bosnien-Herzegowina.

Die Beauftragte hat die Aufgabe, die Medienentwicklung in den OSZE-Staaten zu beobachten, Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit frühzeitig aufzugreifen und, in enger Absprache mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rats, die Medienfreiheit zu verteidigen und zu fördern, indem sie beispielsweise mit den Beteiligten Gespräche führt, Empfehlungen ausspricht und Regierungen bei der Erstellung moderner Mediengesetze berät.

Besonderes Augenmerk gilt u. a. dem Medienpluralismus, der Sicherheit von Journalist\_innen, der Entkriminalisierung vermeintlicher Diffamierungen, der Bekämpfung von Hassreden bei gleichzeitiger Beachtung der Meinungsfreiheit sowie der Medienfreiheit im Internet.

Die 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-Beauftragter 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](mailto:pm-fom@osce.org)  
Website: [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)

## 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. Diese hat die Aufgabe, die Staaten 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 der Sonderbeauftragten, seit September 2014 Madina Jarbussynova aus Kasachstan, ist beim OSZE-Sekretariat angesiedelt.

Officer of the Special Representative and  
Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings  
Wallnerstr.6  
A-1010 Wien, Austria  
Tel.: 0043 (0)1 514 36 62 56/-57  
Fax: 0043 (0)1 514 36 6299  
E-Mail: [info-cthb@osce.org](mailto:info-cthb@osce.org)  
Website: [www.osce.org/secretariat/trafficking](http://www.osce.org/secretariat/trafficking)

## Feldmissionen

Die Feldmissionen sind ein Kernelement des Krisen- und Konfliktmanagements der OSZE und leisten einen wichtigen, praktischen Beitrag für den Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte gerade 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.

Feldmissionen 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. Mitte 2014 gab es Missionen in Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Kasachstan, Kirgistan, dem Kosovo, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan sowie in der Ukraine.

Informationen zu den jeweiligen Missionen sowie die Kontaktdaten der dortigen Büros können über die OSZE-Homepage eingesehen werden.

## 19. Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf

*von Theodor Rathgeber*

### Die Menschenrechtskommission

Die 1946 eingerichtete VN-Menschenrechtskommission (MRK) wurde zu ihrem Ende hin wegen fehlender Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit zusehends kritisiert. Opfer von Menschenrechtsverletzungen blieben immer öfter mit dem Eindruck zurück, eher als Störenfried denn verstörend zu wirken. Dessen unbeschadet hatte bei der letzten, der 62. Sitzungsperiode der MRK Ende März 2006, die damalige Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, die historische Bedeutung der MRK unterstrichen: das so genannte Standard-Setting, die Verabschiedung grundlegender Menschenrechtsnormen wie die Erklärung der Menschenrechte, den Zivil- und Sozialpakt, die Konventionen gegen Völkermord, zu Frauen, Kindern, gegen Rassendiskriminierung, Folter, die Erklärungen zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, zum Recht auf Entwicklung oder die Richtlinien zum Recht auf Entschädigung bei groben Menschenrechtsverletzungen.

Eine zweite, im VN-Menschenrechtssystem hervorgehobene Rolle nahm die MRK durch die Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) ein: Sonderberichterstatter\_innen, unabhängige Expert\_innen, Arbeitsgruppen und in gleicher Funktion die Sondergesandten des VN-Generalsekretärs oder des MRK-Vorsitzenden. Die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren lieferten nicht nur unabhängige Analysen, Einschätzungen und Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte, sondern hätten als Frühwarnsystem bei Brennpunkten zur Verfügung gestanden, wenn die Mitgliedstaaten der MRK gewollt hätten. Die ersten Aufträge an Mandate der Sonderverfahren 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 in Lateinamerika.

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 ohne Vorbedingung 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.

Bei Kooperationswilligkeit einer Regierung verfügte die MRK auch über die Möglichkeit, den Aufbau eines Menschenrechtssystems im nationalen Maßstab mit technischer Beratung

und finanzieller Hilfe zu unterstützen. Das Instrumentarium der MRK war nicht perfekt, stellte aber Stärken dar, auf denen der Menschenrechtsrat aufbauen konnte.

Die vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan forcierte VN-Reform sollte 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 UN Wirtschafts- und Sozialrates, ECOSOC, (Resolution E/2006/2 vom 22. März 2006) beschloss die MRK am 27. März 2006 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. Die letzte Etappe endete sang- und klanglos.

## Der Menschenrechtsrat

Die Erwartungen an den VN-Menschenrechtsrat (MRR) waren also hoch. Louise Arbour maß der Einrichtung des MRR historische Bedeutung zu. Sie hob auf das veränderte Umfeld ab: die Anerkennung der Menschenrechte als dritte Säule des VN-Systems, die angestrebte Stärkung der Vertragsorgane, die zwischen den Staaten vereinbarte Gleichstellung aller 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 Neuerungen auf, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu stärken und auszubauen. So ist der Rat direkt beim höchsten Beschlussorgan der VN, der Generalversammlung, angesiedelt. Nach fünf Jahren sollte überprüft werden, ob der Rat sogar in ein eigenständiges Organ der VN umgewandelt werden könnte, ähnlich dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Sicherheitsrat. Dies hätte allerdings eine Änderung der VN-Charta zur Voraussetzung und galt daher als unwahrscheinlich weil allenfalls im Rahmen einer umfassenden Reform der VN-Struktur möglich. Die Überprüfung 2010 blieb daher auch ein schwacher und formaler Prozess ohne nennenswerte Änderungen der Funktionsweise des Rates. Lediglich die Stellung der

Nationalen Menschenrechtsinstitutionen wurde bei dieser Gelegenheit leicht aufgewertet, um deren wachsende Bedeutung auch in Redezeiten während der Sitzungen darzustellen.

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 Kandidat\_innen zwecks Mitgliedschaft in Etappen. Die VN-Generalversammlung wählt 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, so dass eine gewisse Rotation stattfindet. Der Rat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten zusammen, verteilt nach geografischem Proporz: Regionalgruppe Afrika 13 Sitze, Regionalgruppe Asien 13, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) acht, Regionalgruppe Osteuropa sechs, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) sieben 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), Bangladesch (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), Kuba (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).

Am 21.10.2014 wählte die VN-Generalversammlung 15 neue Mitglieder. Damit wird sich der Menschenrechtsrat für die Sitzungsperiode 2015 aus den folgenden Staaten zusammensetzen:

- Afrika-Gruppe: Äthiopien (2015), Algerien (2016), Botswana (2017), Kongo (2017), Elfenbeinküste (2015), Gabun (2015), Ghana (2017), Kenia (2015), Marokko (2016), Namibia (2016), Nigeria (2017), Sierra Leone (2015), Südafrika (2016);

- Asien-Gruppe: Bangladesch (2017), China (2016), Indien (2017), Indonesien (2017), Japan (2015), Kasachstan (2015), Malediven (2016), Pakistan (2015), Katar (2017), Saudi-Arabien (2016), Südkorea (2015), Vereinte Arabische Emirate (2015), Vietnam (2016);
- Osteuropa: Albanien (2017), Estland (2015), frühere jugoslawische Republik Mazedonien (2016), Lettland (2017), Montenegro (2015), Russische Föderation (2016);
- GRULAC: Argentinien (2015), Bolivien (2017), Brasilien (2015), Kuba (2016), El Salvador (2017), Mexiko (2016), Paraguay (2017), Venezuela (2015);
- WEOG: Deutschland (2015), Frankreich (2016), Großbritannien (2016), Irland (2015), Niederlande (2017), Portugal (2017), USA (2015).

Das Präsidium für den Sitzungszyklus vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2014 wird gebildet aus: Gabun (Präsidentschaft), Tschechische Republik (Vize-Präsidentschaft und Berichterstatter), Argentinien, Indien und Italien (jeweils Vize-Präsidentschaft). Das Präsidium für den Sitzungszyklus 2015 wird im Dezember 2014 direkt vom Menschenrechtsrat bestimmt werden.

Die Mitglieder des Rates sollen höchsten Standards der Menschenrechte genügen, kooperieren und zum Dialog bereit sein. Neu beim Rat ist die Möglichkeit der Generalversammlung, ein Mitglied des Rates mit Zwei-Drittel-Mehrheit abzuwählen, wenn dieses in gravierende Menschenrechtsverletzungen verstrickt ist. Diese Regelung führte zur vorübergehenden Suspendierung Libyens in der Sitzungsperiode 2011–2012. Neu ist ebenfalls, dass von jedem kandidierenden Land ein Statement erwartet wird („voluntary 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 (WEOG) 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. In Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen ließ sich der Anspruch nicht umsetzen. Dies betrifft nicht nur die üblichen Verdächtigen. Auch Staaten im Westen, wie die USA, waren in einen Angriffskrieg verwickelt, unterhielten Folterzentren oder setzten staatsbürgerliche Freiheitsrechte außer Kraft. Auch in der Europäischen Union genügten einige Staaten keineswegs den höchsten Standards in Sachen Menschenrechte; Polen und Rumänien waren in den Betrieb geheimer Haftzentren verstrickt, Deutschland duldet die Verschleppung Gefangener mittels CIA-Flügen, Ungarn stellt ungestraft die Unabhängigkeit der Justiz in Frage, Frankreich, Italien und Ungarn nehmen die Hatz gegen Roma in Kauf.

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 auf. Inwieweit solche Kampagnen wirken, ist immer schwer zu ermessen. Auf jeden Fall haben über hundert NGOs im Jahr 2008 massiv gegen die Kandidatur von Sri Lanka protestiert und dazu beigetragen, dass Sri Lanka tatsächlich nicht wiedergewählt worden ist. Erfolgreiche Kampagnen gab es ebenso gegen die Kandidatur von Belarus (2007) und des Iran (2011).

Der MRR trifft sich mindestens drei Mal pro Jahr zu regulären Plenarsitzungen von insgesamt mindestens zehn Wochen. Im ersten Jahr (2006) beschränkte sich der MRR auf sieben Sitzungswochen. Die Menschenrechtskommission hatte in der Regel einmal pro Jahr mit einer Sitzungsdauer von insgesamt 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 Januar, Juli und Oktober, 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 (Stand Oktober 2014) wurden 22 Sondersitzungen einberufen (sieben Mal zum Themenkomplex Israel/Palästina/Libanon), vier zu Syrien, je eine zu Darfur/Sudan, Myanmar, Demokratische Republik Kongo, Sri Lanka, Haiti, Elfenbeinküste, Libyen, Zentralafrikanische Republik und Irak sowie je eine themenzentrierte Sondersitzung zur Nahrungsmittelspekulation und deren Folgen für das Recht auf Nahrung sowie 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 stattfindet; ein grundlegender Unterschied zur vormaligen MRK.

### *Arbeitsstruktur des Menschenrechtsrates*

Die Institutionenbildung des MRR (vgl. Dokumente zum Institution Building Package A/HRC/RES/5/1 und A/HRC/RES/5/2) wurde bis Mitte 2008 abgeschlossen. Die Arbeitsstruktur ähnelt der der früheren Menschenrechtskommission. Die Resolution der VN-Generalversammlung (A/60/251) hatte von der vorläufigen Übernahme wesentlicher Mechanismen und Verfahren der vormaligen Menschenrechtskommission gesprochen; so die Sonderverfahren (Special Procedures), der vertrauliche Beschwerdemechanismus und die Möglichkeiten der Nichtregierungsorganisationen, an den Sitzungen und Beratungen

teilzunehmen. Die Resolution der Generalversammlung gab dem Rat vor, innerhalb eines Jahres alle diese Mechanismen auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls an die veränderte Arbeitsorganisation des Rates anzupassen.

Der MRR wird von einem Präsidium geführt, bestehend aus einem Präsidenten und vier Stellvertreter\_innen, 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 Resolutionstexte als Beobachter teilnehmen und, je nach Flexibilität des staatlichen Verhandlungsführers, auch Stellungnahmen abgeben können.

Die Tagesordnung des MRR besteht aus zehn 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 Aktionsplan; 9) Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und ähnliche Formen der Intoleranz sowie Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; 10) technische Unterstützung und Kompetenzbildung.

Tagesordnungspunkt 4 (TOP 4) konnte erst nach langem, zähem Verhandeln platziert werden und erlaubt, Evaluierungen und Bewertungen der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern ohne Einschränkung vorzunehmen sowie ein Ländermandat einzurichten. Neben Berichten des Hochkommissariats für Menschenrechte und der Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren bietet TOP 4 eine der wenigen institutionalisierten Gelegenheiten, ungehindert durch prozedurale Schranken alle Länder einer kritischen Bewertung zu

unterziehen. Vor allem NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) nutzen TOP 4 für eine ungeschminkte Darstellung. Mittlerweile kommen unter TOP 4 auch Beiträge etwa Ägyptens, Pakistans, Chinas oder Irans zu Menschenrechtsverletzungen und -problemen in Europa oder den USA zur Sprache: zu Migration, Flüchtlingen, indigenen Völkern, Minderheiten und diskriminierenden Stereotypen gegen muslimische Glaubensgemeinschaften. Häufiger zu hören ist auf allen Seiten das alte Argumentationsmuster, es handele sich um eine innere Angelegenheit, die mit einheimischen Mitteln gelöst werden könne, und eine externe Kommentierung sei kontraproduktiv oder eine Einmischung gegen die staatliche Souveränität.

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) ist in vielen Bereichen der früheren MRK-Unterkommission (Sub-Commission) vergleichbar. Sein Tätigkeitsfeld wurde allerdings auf eine rein beratende Aufgabenstellung und auf thematische Menschenrechte eingeschränkt. Jegliche Eigeninitiative oder Länderbefassung ist formell untersagt. Der Beratende Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern, die formal nicht weisungsgebunden sind. Entsprechend der regionalen Quotierung verfügen Afrika und Asien über je fünf Sitze, GRULAC und westliche Staaten über je drei 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 Bevölkerungen), ein Forum zu Minderheiten, das Soziale Forum und das Forum zu Unternehmen und Menschenrechten. Ähnlich dem 1503-Verfahren der MRK verfügt der MRR über einen Beschwerdemechanismus (Complaint Procedure), der nicht öffentlich tagt. Um das Verfahren in Anspruch zu nehmen, wird die Beschwerde zunächst an die Arbeitsgruppe Kommunikation (Working Group on Communications) gesandt, bestehend aus fünf unabhängigen Expert\_innen aus dem Beratenden Ausschuss. Führt die Bearbeitung hier 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. Diese AG besteht ebenfalls aus fünf Personen, die jedoch Diplomat\_innen, also weisungsgebunden durch ihre Regierungen 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 (siehe auch das Kapitel 20 zum Thema Beschwerdeverfahren).

Zur Struktur des MRR gehören außerdem das High-Level-Segment (Reden von Regierungsmitgliedern im Rang von Minister\_innen und Staatssekretär\_innen), Podiumsdiskussionen im Plenum zu Schwerpunktthemen, Dringlichkeitsdebatten sowie Resolutionen, Entscheidungen, Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Statements des Ratspräsidenten. Eingedenk der strittigen Länderresolutionen wurde eine informelle Verständigung erzielt, dass ein Resolutionsentwurf zu einem Land sich um größtmögliche

Unterstützung bemühen, d. h. von mindestens 16 Mitgliedern des MRR unterstützt werden sollte. Entscheidungen des Rates werden durchgängig mit einfacher Mehrheit gefällt.

Einen wichtigen Strukturteil des MRR bilden, wie schon bei der MRK, die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren (Sonderberichterstatter, unabhängige Expert\_innen, Arbeitsgruppen und funktionsgleich die Sonderbeauftragten 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. Aus 28 Themenmandaten sind inzwischen 39 geworden.

Bei den umstrittenen Ländermandaten bestand die Gefahr, dass diese im Zuge des Übergangs von der MRK zum MRR nach und nach abgebaut werden sollten. Als Morgengabe für den Kompromiss zur MRR-Institutionenbildung mussten z. B. die Ländermandate zu Kuba und Belarus aufgegeben werden. Sie vollständig abzuschaffen, ist jedoch nicht gelungen. Zum einen bestanden Staaten wie Haiti, Burundi oder Liberia auf der Fortführung ihres Ländermandats, das ihnen technische Kooperation zusicherte. Zum anderen bewirkten Veränderungen in Richtung mehr demokratischer und rechtsstaatlicher Regierungsführung einiger Länder vor allem in Afrika eine neue Bewertung der menschenrechtlichen Instrumente und ihres Potenzials zur Politikgestaltung im nationalen Rahmen. Die Gruppe afrikanischer Staaten hat seit 2012 in eigener Initiative Ländermandate zur Menschenrechtssituation in Eritrea (2012), Elfenbeinküste (2013), Mali (2013) und Zentralafrikanische Republik (2014) eingebracht. Schließlich trug die Dynamik der neuen US-Präsidentschaft unter Barack Obama wesentlich dazu bei, dass der Trend gegen Ländermandate seit 2011 umgekehrt werden konnte. Momentan (Juli 2014) bestehen 14 Ländermandate, sechs davon seit 2011.

Ein Ärgernis stellt der neu eingeführte Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren dar. Die Erfahrung hatte eigentlich gelehrt, dass ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – für Regierungen notwendig wäre, damit diese z. B. zeitnah und angemessen die Anfragen der Sonderverfahren beantworten oder deren 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 Tathergang und Schwere des Falls von den Sonderverfahren unter Konsultation der betroffenen Regierung weiterverfolgt werden können. Dies hätte insbesondere in Asien negative Konsequenzen nach sich gezogen, da dort die VN-Sonderverfahren zusammen mit den VN-Vertragsorganen sowie dem VN-Hochkommissariat die einzige Möglichkeit darstellen, eine Beschwerde zu einer drohenden oder stattgefundenen Menschenrechtsverletzung über die nationalen Einrichtungen hinaus an eine unabhängige Instanz zu

richten. Bislang existiert in Asien kein regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte, der eine solche Rolle übernehmen könnte.

Unbeschadet der 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. Geblieben ist die Vorgabe, die Antworten der Regierung auf die Anfragen eines Mandats 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, Indien oder Russland regelmäßig als Drohung gegen unbotmäßige Mandatsträger\_innen eingesetzt, um unbequeme Wahrheiten möglichst unter Verschluss zu halten oder amtlich nicht zur Kenntnis nehmen zu müssen.

### *Universal Periodic Review*

Spezifisch neu und mit vielen Erwartungen verbunden ist die universelle, periodische Überprüfung aller Staaten (Universal Periodic Review; UPR). Damit sollte der selektiven Anklage bestimmter Staaten und das Vertuschen von Menschenrechtsverletzungen bei Verbündeten tendenziell ein Ende gesetzt werden. Grundsätzlich soll die UPR – laut Resolution der VN-Generalversammlung A/60/251 – ein 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 auf folgendes Prozedere geeinigt. In einem Intervall von mittlerweile viereinhalb Jahren wird jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen überprüft (Zeittafel und Länder sind der Website [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx) 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, Erklärungen anlässlich einschlägiger UN-Konferenzen sowie die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, etwa in (Bürger-) Kriegsmilieus. Außerdem wird von den Mitgliedstaaten des MRR informell erwartet, dass sie eine ständige Einladung an die Mandatsträger\_innen der 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,

Sonderberichterstatter und anderen VN-Abteilungen (Compilation) sowie der nichtstaatlichen Akteure („summary of other relevant stakeholders“). Die beiden Zusammenfassungen erstellt 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 ersten Mitglieder des MRR, ergänzt damals durch per Los zugeordnete andere Staaten oder Freiwillige wie Kolumbien. Die Bundesrepublik Deutschland musste sich im Februar 2009 und 2013 der Überprüfung unterziehen.

Die UPR-Arbeitsgruppe tagt pro Staat bis zu dreieinhalb Stunden in Form einer Anhörung (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 so genannten 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.

Für die Auswertung des Abschlussberichts im MRR-Plenum nebst Antworten der Regierung auf die Empfehlungen ist pro Land ein interaktiver Dialog von bis zu einer Stunde reserviert. Während dieses Segments können auch nichtstaatliche Akteure das Wort ergreifen, wobei Staaten wie Ägypten, China, Kuba 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 reduzieren. 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 kommt in einem Dokument zum Ausdruck, das vom MRR-Plenum angenommen wird und auch die Antworten der jeweiligen Regierung auf Empfehlungen und gegebenenfalls weitere, freiwillig von der Regierung zugesagte Initiativen enthält.

Aus dieser Struktur lässt sich ablesen, dass das gesamte Verfahren staatenorientiert ist. Viele Staaten betonen, dass Ablauf, Schlussfolgerungen und Empfehlungen möglichst im Konsens mit dem zu überprüfenden Staat zu handhaben sind. Dementsprechend kann das UPR-Verfahren manche hochgesteckte Erwartung mit Sicherheit nicht erfüllen. Auf der Habenseite des UPR-Verfahrens steht die Dokumentation: Staatenbericht, Kompilation und Zusammenfassung durch das Hochkommissariat, 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 so 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\_innen, NGOs, NHRIs oder Medien zurückgreifen und ihre Kritik an der Regierungsführung legitimieren können. Aus dem Vergleich dieser Dokumente mit den Einlassungen des zu überprüfenden Staates, dessen Antworten und Kommentaren auf die Empfehlungen lässt sich eine genaue Positionsbestimmung vornehmen, welche Menschenrechtspolitik die jeweilige Regierung realiter vertritt.

Ein zweiter positiver Aspekt besteht in der Erfahrung, dass auch politische Schwergewichte wie Großbritannien, Frankreich, Kanada, USA, Deutschland oder Russland, China, Indien und Kuba in einer mehrstündigen Anhörung Rede und Antwort zur Lage der Menschenrechte stehen müssen. Natürlich wird die Menschenrechtssituation in Deutschland oder in den USA eingedenk unabhängiger Justizorgane und rechtsstaatlicher Verfahren 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 beim Rat anhaftet und an der die frühere MRK gescheitert ist. Eine Menschenrechtsüberprüfung solcher Staaten wäre in der MRK oder im MRR nur schwer denkbar gewesen und mit Euphemismen abgewehrt worden. So hatte die französische Regierung auf Vorhaltungen zur Lage der Minderheiten mit dem lakonischen Hinweis reagiert, aus historischen Gründen würde mit dem Begriff Minderheiten politisch nicht operiert. 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 meinte eine westliche Regierung offensichtlich nicht sagen zu müssen. Es gab allerdings auch Ausnahmen. Als nachahmenswert empfahl sich die selbstkritische Darstellung Finnlands, und auch die deutsche Regierung fiel positiv durch eine selbstkritische Sicht zumindest in den mündlichen Präsentationen 2009 und 2013 auf.

Die Vorgabe des UPR-Verfahrens, im Zuge der Erstellung des Staatenberichts nicht-staatliche Akteure zu konsultieren, führte in Ländern wie Indonesien oder den Philippinen zu

den ersten Konsultationsverfahren in Sachen Menschenrechte überhaupt zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren.

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. Als zwiespältig entpuppte sich durchaus auch die Möglichkeit nichtstaatlicher Akteure, einen Kommentar abgeben zu können. Dies führte bei Ländern wie China oder Kuba dazu, dass diese ihnen gewogene NGOs mobilisierten, damit sie sich auf den ersten Rängen der Redeliste platzierten. Kuba animierte in den bisherigen zwei UPR-Runden jeweils mehr als 300 nationale „NGOs“, damit sie einseitig formulierte Berichte an das Hochkommissariat schickten.

Entgegen mancher Erwartung reduziert sich der interaktive Dialog in der MRR-Arbeitsgruppe auf eine schlichte Anhörung. Eine politische Bewertung der Länderüberprüfung durch den Rat bildet die Ausnahme. Alles darf nebeneinanderstehen, die Schlussfolgerungen müssen die Sachkundigen selber ziehen. Eine solche Verfahrensweise ermöglicht es wiederum, strittige Fragen und Empfehlungen etwa zum Menschenrechtsschutz für Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle in den Report des Anhörungsverfahrens hineinzuschreiben, trotz teilweise vehementer 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.

NGOs bewerten das UPR-Verfahren zumindest im Ergebnis überwiegend kritisch. Die nationale NGO-Koordination aus Indonesien brachte ihre Bewertung nach der ersten Runde 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. Zu den negativen Aspekten gehören auch die Bemühungen einiger Staaten wie Indonesien oder Indien, noch die leiseste Kritik aus dem Report der AG herauszufiltern oder kritische Fragen umzuformulieren.

Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens entpuppen sich gleichwohl als Referenzen zum objektiven Ermessen der Menschenrechtssituation in einem Land. Aktuelle, gravierende Menschenrechtsverletzungen müssen andererseits nach wie vor durch eine Länderresolution nach TOP 4 behandelt werden.

### *Zivilgesellschaftliche Partizipation*

Weltweit ist das Phänomen zu beobachten, dass nicht-staatliche Akteure inzwischen häufig unter Druck geraten, wenn sie sich kritisch u. a. mit der Lage der Menschenrechte in ihrem

Land bzw. den Auswirkungen von Industrie-, Energie-, Bergbau- und anderen Projekten von nationalem Interesse oder der jeweiligen Regierungsführung beschäftigen. Von der „Einschränkung des öffentlichen Raums“ im Allgemeinen blieb der VN-Menschenrechtsrat nicht unberührt. An der konstitutionellen Rolle der Zivilgesellschaft (s.o.) beim Rat wird zwar nicht gerüttelt. Staaten wie China, Kuba, Ägypten oder Pakistan sehen jedoch Nichtregierungsorganisationen bevorzugt als funktionelle Vorfeldorganisationen einer Staateninteressen folgenden Institution und begegnen einem kritischen Ansatz mit Misstrauen. Es wurde darauf hingewiesen, dass kritische Beiträge zivilgesellschaftlicher Repräsentanten bei den Tagungen des Rats immer wieder durch Anträge zur Geschäftsordnung unterbrochen, gestört oder verhindert wurden.

Ein verschärftes Vorgehen gegen nicht-staatliche Akteure beim Rat lässt sich zeitlich parallel zur Einrichtung neuer Ländermandate beobachten. Nicht im Sinne einer kausalen Verknüpfung, aber es scheint, dass die größer gewordenen, öffentlichen Räume zur kritischen Lagebeschreibung und die entsprechenden Folgen in Form eines eher normativen Handelns des Rates von einer Reihe an Staaten als bedrohlich empfunden wird. Dies umfasst inzwischen auch Länder wie Indien, deren staatliche Repräsentanten in Genf einen Vorrang für die staatliche Sicht der Dinge einfordern und Nichtregierungsorganisationen ebenfalls einem Verhaltenskodex unterworfen sehen wollen. China scheiterte 2012 mit dem Versuch, die Regeln der Zulassung für zivilgesellschaftliche Akteure zu den Sitzungen der VN-Foren für Minderheiten und Soziales zu verschärfen. Der Vorwurf: Es hätten sich aufgrund der laxen Zulassungsbestimmungen für diese beiden Foren (die teilnehmende nichtstaatliche Organisation braucht keinen konsultativen Status) „Terroristen“ und „Separatisten“ eingeschlichen, und dies müsse unterbleiben. Eine Eskalation erlebte der Rat im März 2012 in der Auseinandersetzung um eine Länderresolution zur Menschenrechtssituation in Sri Lanka. Zivilgesellschaftliche Vertreter\_innen, Journalist\_innen und Menschenrechtsverteidiger\_innen aus Sri Lanka reisten aufgrund der Drohungen und Einschüchterungen gegen sich und ihre Familien durch Sri Lankas Regierende erst gar nicht nach Genf bzw. vermieden, das Gebäude der UNO aus Furcht vor Repressalien zu betreten. Inzwischen liegen viele Berichte vor, dass die Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und VN-Einrichtungen im Menschenrechtsbereich nicht nur überwacht wird, sondern die beteiligten Staatsbürger\_innen mit zum Teil gravierenden Folgen rechnen müssen – so etwa in China, Vietnam, Indien, Syrien, Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Marokko, Belarus, Nordkorea, Eritrea, Malawi, Sri Lanka, Ägypten, Russland, Malaysia und Kolumbien.

Seit 2011 enthält der Jahresbericht des VN-Generalsekretärs einen eigenen Abschnitt zum Themenbereich Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger\_innen. Das Hochkommissariat, viele Mandate der Sonderverfahren und auch die VN-Vertragsausschüsse beschäftigen sich

mit dem Thema. Die Vertragsausschüsse haben mittlerweile einen eigenen Berichtersteller dazu eingerichtet. Der Menschenrechtsrat verabschiedete im September 2013 die Resolution 24/24, die nicht nur die Verfolgung der zivilgesellschaftlichen Akteure verurteilte, sondern den VN-Generalsekretär beauftragte, eine hochrangig besetzte Beobachtungsstelle zu schaffen. Die Umsetzung dieser Resolution wurde allerdings durch einen Beschluss der VN-Generalversammlung im Dezember 2013 vorläufig blockiert. Das Engagement für Menschenrechte bleibt unbequem und in einigen Gegenden der Welt gefährlich.

### *Bisheriges Fazit*

Die Frage, ob der MRR effektiv arbeitet, 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. 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; 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. Konsensbemühen und flexible 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\_innen zur Evaluierung der Lage der Menschenrechte einzuhegen, themenorientierte Mandate aus dem Bereich der politischen und zivilen Rechte inhaltlich einzuschränken, Ländermandate abzuschaffen und die größeren Mitspracherechte der nichtstaatlichen Akteure inhaltlich zu zensieren.

Die Universalität der Menschenrechte ist zwar von allen Staaten spätestens seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 formell anerkannt, aber es gibt immer wieder Versuche, gerade über den Menschenrechtsrat diesen Grundsatz per Resolution zu unterlaufen. So haben die Mitgliedstaaten der OIC (Organisation of Islamic Cooperation, früher: Organization of the Islamic Conference) lange Zeit den Begriff der „Diffamierung von Religionen“ benutzt, um Kritik an der (islamischen) Religion zu unterbinden. Russland kreierte eine Resolution zu „traditionellen Werten“, um universelle Menschenrechts-

standards mit dem Verweis auf die eigene Kulturgeschichte relativieren zu können. Der „Schutz der Familie“ etabliert sich als nächste Referenz, um Formen des Zusammenlebens außerhalb der klassischen Frau-Mann-Kind-Beziehung zu ächten und damit den Hebel u. a. an Frauen- und Kinderrechten anzusetzen. Solche Unterminierungsversuche sind nicht zu verwechseln mit der durchaus sinnvollen Diskussion über mögliche Beiträge anderer Rechtssysteme zum stärkeren Schutz der Menschenrechte. Das Hochkommissariat trug mit seinen Expertenseminaren und Fachstudien wesentlich dazu bei, dass solche Relativierungsversuche bislang abgewiesen werden konnten. Das beharrliche Unterminieren entspringt nicht notwendigerweise notorischer Böswilligkeit, sondern ebenso dem autoritären Staatsverständnis und dem tiefsitzenden Argwohn gegen zivilgesellschaftliche Partizipation und mithin zivilem Ungehorsam.

Ein bleibendes Ärgernis ist der Verhaltenskodex für die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren. Die genannten Staaten scheuen sich nicht, aus dem Verhaltenskodex ungeniert mehr Pflichten für die Sonderverfahren und mehr Rechte für die Staaten herauszulesen; als ob die Staaten die Opfer wären. So wird der Verhaltenskodex immer häufiger angeführt, um den Mandatsträger\_innen 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. 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 allerdings zur „Schere im Kopf“. Einige Mandatsträger\_innen verhehlen nicht, dass sie sich pointierte sprachliche Zuschreibungen zur Lage der Menschenrechte in verschiedenen Ländern oder Eilaktionen parallel zur Kommunikation mit der betroffenen Regierung eingehender überlegen oder ganz lassen.

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 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 vormaligen Hochkommissarinnen Louise Arbour und Navanethem Pillay wiesen solch Ansinnen zwar entschieden zurück, dürfen aber andererseits den Dialog auch mit solchen Regierungen nicht abreißen lassen, um sich die Möglichkeit einer Einflussnahme nicht gänzlich zu nehmen.

Die positiven Veränderungen durch den VN-Menschenrechtsrat sind keine Selbstläufer, sondern müssen immer wieder neu justiert werden.

Mit der Mitgliedschaft der USA durch Präsident Barack Obama kam Bewegung in die Evaluierung und Bewertung nationaler Menschenrechtspolitik. Die kritischere Haltung der USA zum Anti-Terror-Kampf à la Guantánamo oder gegenüber der israelischen Siedlungs- und Besatzungspolitik vergrößerte die Möglichkeit, das eigene Handeln glaubwürdiger darzustellen und damit dem MRR zu einer sachgerechteren Menschenrechtspolitik zu verhelfen. Die Statements der USA zum israelischen Siedlungsbau und die Forderungen gegenüber Israel – Räumung der Außenposten, freier Zugang für die Palästinenser zur Westbank, Zulassen dortiger wirtschaftlicher Tätigkeiten, Erweiterung der Gütermengen und der Güterpalette in den Gaza-Streifen – sind fast schon undiplomatisch deutlich. Darüber hinaus entfalten die USA politischen Druck auf Hardliner, wie das Beispiel Ägypten zeigte. 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 vorigen Texten. Die dynamische Rolle der USA hat allerdings auch Schattenseiten, wenn sachfremde Erwägungen zum Beispiel eine Resolution zum Goldstone-Bericht (Israel/Gaza) im September 2009 verhindern.

Neben dem dynamisierenden Faktor USA haben vor allem die demokratischen Umwälzungen in Ländern Afrikas bisherige Ratsmehrheiten ins Wanken gebracht. Nicht selten stimmen Länder wie Ghana, Sierra Leone, Botswana, Sambia oder Kamerun inzwischen nach normativen Gesichtspunkten ab oder äußern offen Dissens gegenüber regionalen Meinungsführern. Weniger entschieden scheint die Rolle der Europäischen Union. Einschließlich des Europaparlaments wird die EU von vielen Seiten aufgefordert, ihre Menschenrechtspolitik im MRR zu dynamisieren und der selbst zugeordneten Eigenschaft eines Champions und Motors gerecht zu werden. Bislang herrscht jedoch der Eindruck vor, dass sich die EU hinter den USA im Hintergrund hält und eher mit sich selbst beschäftigt ist. Natürlich stellt es eine Herausforderung dar, unter 28 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 jedoch angesichts der zeitlichen Inanspruchnahme EU-interner Beratungsprozesse und der unflexiblen Ergebnisse sprachlos, die fast nichts mehr an Verhandlungsmargen selbst innerhalb der WEOG übrig lassen. Nicht zufällig hat sich mit dem Staatenbündnis JUSCANZ eine Gruppe westlich orientierter Staaten eine eigene Diskussionsplattform geschaffen; dazu gehören u. a. Japan, USA, Kanada, Neuseeland, Australien, Schweiz und Norwegen.

Insgesamt sind Instrumentarien und Mechanismen zur guten Geschäftsführung beim MRR vorhanden, auch wenn an einigen Stellschrauben zu drehen ist und die umgekehrten Bemühungen um Blockaden nicht nachlassen werden. Es wird die hohe Kunst einer dynamischen und kohärenten, glaubwürdigen Menschenrechtspolitik bleiben, dafür die notwendigen Mehrheiten zu organisieren.

## Das Hochkommissariat für Menschenrechte

Der VN-Hochkommissar 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 Generalsekretariats der Vereinten Nationen. Die Hochkommissarin (oder der Hochkommissar) ist eine Amtsperson im Rang einer Unter-Generalsekretärin der Vereinten Nationen. Der/die Kommissar\_in 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 sechs 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), Navanethem (Navi) Pillay (Südafrika, 2008–2014) und ab September 2014 Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein (Jordanien). 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 März 2013 Flavia Pansieri aus Italien. Die Aufgaben des Hochkommissars/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/der Hochkommissar\_in 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. Mittlerweile verfügt der Menschenrechtsrat über ein formal eigenes Sekretariat, wird jedoch vom OHCHR nach wie vor unterstützt. 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 40 Prozent aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen und macht lediglich drei Prozent des gesamten VN-Budgets

aus. Den Rest finanzieren Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und private Spender durch Spenden, die allerdings oft zweckgebunden sind.

Die vier Abteilungen bzw. Programme befassen sich zum einen mit den Vertragsorganen (Human Rights Treaty Division), zum zweiten mit dem Menschenrechtsrat und den Mandaten der Sonderverfahren (Human Rights Council and Special Procedures Division), zum dritten mit den Tätigkeiten vor Ort sowie der technischen Kooperation (Field Operations and Technical Cooperation Division). Eine vierte Abteilung beschäftigt sich mit Analysen, Forschungen und Aktivitäten zum Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Division). In diesen Programmsektoren werden etwa Strategien zur Überwindung der Armut oder Analysen zu speziellen Aspekten erarbeitet wie indigene Völker, Minderheiten, Gender-Fragen im Rahmen von Entwicklungspolitik, Frauenrechte, HIV/AIDS, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandel und Fragen zum Aufbau eines Rechtsstaats. Angeboten werden technische Hilfestellung, Kompetenzbildung etwa bei nationalen Menschenrechtskommissionen und, in Absprache mit den Regierungen, Maßnahmen vor Ort. Im Juli 2014 beteiligte sich das Hochkommissariat an insgesamt 15 VN-Friedensmissionen in Sachen Menschenrechtsfragen (Capacity Building and Field Operations Branch) in Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, Libyen, Mali, Sierra Leone, Somalia, Sudan (Darfur), Süd-Sudan, Zentralafrikanische Republik.

Zur Umsetzung seiner Aufgaben hat das Hochkommissariat rund 1100 Mitarbeiter\_innen zur Verfügung. Davon arbeiten etwa die Hälfte in Genf, 48 Prozent in den regionalen und Länder-Büros mit Unterstützung nationaler Arbeitskräfte sowie rund zwei Prozent im Büro in New York. Im Juli 2014 verfügte das Hochkommissariat über zwölf regionale und 13 Länder-Büros sowie über 40 einzelne Repräsentant\_innen in anderen VN-Einrichtungen. Vertreten ist das Hochkommissariat in allen Regionen der Welt mit einer besonders häufigen Präsenz in Afrika.

Die momentanen Länderbüros befinden sich in Angola, Bolivien, Guinea, Guatemala, Kambodscha, Kolumbien, Mauretanien, Mexiko, Palästina, Serbien (einschließlich Kosovo), Togo, Uganda und Jemen.

Wenngleich formal unabhängig, spielte und spielt das Hochkommissariat eine zentrale Rolle in der Arbeit des Menschenrechtsrats. 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 an den Rat sind institutioneller Bestandteil der Ratsagenda. Die Berichte zu potenziell allen Themen und allen Ländern der Welt werden im Rahmen eines interaktiven Dialogs mit Mitglieds- und

Beobachterstaaten sowie Nichtregierungsorganisationen vorgestellt. Die Berichte spiegeln vornehmlich die Perspektive der Opfer wider. Da verwundert es nicht, dass einige Länder laut darüber nachdenken, dem Hochkommissariat einen Verhaltenskodex vorzugeben oder es in ein weisungsgebundenes Sekretariat des Menschenrechtsrates umzuwandeln.

Die praktische Bedeutung des Hochkommissariats in Bezug auf die Arbeit des MRR offenbarte exemplarisch das Expertenseminar zum Spannungsverhältnis von Meinungs- und Religionsfreiheit (Artikel 18, 19 und 20 des Zivilpakts) im Oktober 2008. Dem Workshop, an dem zwölf international hochrangige Expert\_innen und über 200 Beobachter\_innen 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/die Mandatsträger\_in 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 sowohl zur Meinungsfreiheit als auch insbesondere zur Religionsfreiheit. Mit nachhaltiger Unterstützung durch den damaligen Sonderberichterstatter zu Rassismus, Doudou Diène, veränderten sich die Begriffe auch bei Staaten wie Algerien, die merklich weniger häufig von „Diffamierung“ der Religion und stattdessen von „Aufstachelung zu religiösem, rassischem oder nationalem Hass“ sprachen, entsprechend der Wortwahl des Zivilpakts. Die von der OIC betriebene Resolution zur Diffamierung von Religionen erhielt konsequenterweise ab 2011 keine Mehrheit mehr.

## Die Sonderverfahren (Special Procedures)

Der Begriff „Sonderverfahren“ (Special Procedures) umschreibt die Arbeit von Expert\_innen und die aus Expert\_innen 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 länderbezogenen Mandaten unterschieden. Mandatsträger\_innen der thematischen Sonderverfahren werden in der Regel auf drei Jahre berufen und können ihr Mandat maximal sechs Jahre am Stück ausüben. Die gleiche Höchstdauer gilt auch für

Mandatsträger\_innen zu Ländern, wenngleich das Ländermandat jedes Jahr zu erneuern ist.

Die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren bestehen aus Einzelpersonen: als Sonderberichtersteller\_innen (Special Rapporteur) oder als unabhängige Expert\_innen (Independent Expert) sowie als Expert\_innen in Arbeitsgruppen. Funktionslogisch gleich und mit demselben Status ausgestattet wirken die Sondergesandten des VN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General) oder Gesandten des VN-Generalsekretärs (Representative of the Secretary-General). Üblicherweise setzen sich Arbeitsgruppen aus fünf Expert\_innen zusammen, mit je einem/einer Expert\_in aus den fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa und westliche Staaten).

Die zu berufenden Mandatsträger\_innen werden von der Consultative Group (einer fünfköpfigen Gruppe von Botschafter\_innen 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 zwingend 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 Mandatsträger\_innen 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 Sonderberichtersteller 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-Dollar geltend gemacht. Der Internationale Staatengerichtshof (International Court of Justice) in Den Haag wies dieses Ansinnen 1999 ab.

Momentan (Stand: Oktober 2014) sind 39 thematische und 14 Ländermandate in Funktion mit knapp 80 Expert\_innen. Thematische Mandate bestehen zu: angemessenes Wohnen (seit dem Jahr 2000), Kinderkauf, Kinderprostitution und Kinderpornographie (1990), kulturelle Rechte (2009), demokratische und gerechte internationale Ordnung (2011), Menschen mit Behinderung (2014), Bildung (1998), Umwelt (2012), extralegale Hinrichtungen (1982), extreme Armut (1998), Nahrung (2000), Außenverschuldung und andere internationale finanzielle Verpflichtungen (2000), friedliche Versammlung und Vereinigung (2010), Meinungsfreiheit (1993), Religionsfreiheit (1986), höchste Standards in der Gesundheitsversorgung (2002), Menschenrechtsverteidiger\_innen (2000), Unabhängig-

keit von Richter\_innen und Anwält\_innen (1994), indigene Völker (2001), intern Vertriebene (2004), Migration (1999), Minderheiten (2005), ältere Personen (2013), Förderung der Wahrheit und Gerechtigkeit (2011), Rassismus (1993), Sklaverei (2007), internationale Solidarität (2005), Folgen des Anti-Terrorismus-Kampfes (2005), Folter (1985), toxische und andere gefährliche Abfälle (1995), Menschenhandel (2004), sauberes Trinkwasser (2008) und Gewalt gegen Frauen (1994). Arbeitsgruppen mit je 5 Expert\_innen bestehen zu: Lage der Menschen afrikanischer Abstammung (2002), willkürliche Haft (1991), erzwungenes Verschwindenlassen (1980), Rolle von Söldnern (2005), Verantwortung Transnationaler Konzerne (2011), Diskriminierung von Frauen durch Gesetzgebung und in der Praxis (2010), negative Folgen einseitiger Zwangsmaßnahmen (2014). Durch Ländermandate überprüft werden Belarus (2012), Elfenbeinküste (2014), Eritrea (2012), Haiti (1995), Iran (2011), Kambodscha (1993), Mali (2013), Myanmar (1992), Nordkorea (2004), besetzte palästinensische Gebiete (1993), Somalia (1993), Sudan (2009), Syrien (2011), Zentralafrikanische Republik (2013).

Die berufenen Expert\_innen sind nicht nur fachlich ausgewiesen (z. B. hochrangige Justizangehörige, Akademiker\_innen, Rechtsanwält\_innen), sondern verfügen in der Regel über eine Vita, die ein unparteiliches Arbeiten erwarten lässt. Die Expert\_innen arbeiten ohne Entgelt und gehören nicht zum Personalstock der Vereinten Nationen – sie verdienen sich ihren Unterhalt z. B. als Universitätsprofessor\_innen – erhalten aber eine Entschädigung für Reisen und Unterbringung im Rahmen ihres Mandats. Dieses Konstrukt trägt zur Unabhängigkeit der Mandatsträger\_innen bei, das sich als wirkungsvoll erwiesen hat. Dies bedingt allerdings, dass die Expert\_innen ihrer Aufgabe in der Regel von ihrem Heimatland aus nachgehen müssen. Inhaltliche, logistische und administrative Unterstützung in Genf leistet das Hochkommissariat.

Die Mandatsträger\_innen 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 Expert\_innen über ihr Mandatsverständnis zur begrifflichen Ausgestaltung und Kommentierung des normativen Menschenrechtsstandards bei; ähnlich der Kommentierungen durch die VN-Vertragsorgane. Anders als die VN-Vertragsorgane können Sonderverfahren den Regierungen gegenüber Menschenrechte entsprechend der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geltend machen und die Einhaltung des Standards anmahnen, auch 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 auch Kuba oder China, die den Zivilpakt (die zivilen und politischen Rechte) zwar signiert, aber nicht ratifiziert haben und sich Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen müssen.

In Ausführung ihres Mandats können die Mandatsträger\_innen auch Ländervisiten 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 2013 wurden 79 Visiten in 66 Ländern unternommen. Bis zum Oktober 2014 hatten insgesamt 109 Länder eine ständige Einladung ausgesprochen, 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 eine solche ständige Einladung ausgesprochen, ohne dass die Menschenrechtssituation dort positiv zu beschreiben wäre. Von den 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben insgesamt 165 Staaten zumindest eine Ländervisite ermöglicht. 28 Staaten haben nie eine Anfrage zu einer Ländervisite erhalten oder diese abgelehnt. Zu letzteren gehören u. a. Eritrea, Nordkorea, Djibouti oder Gambia.

Die Berichte der Mandatsträger\_innen 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\_innen 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 solchen dringenden Fällen senden die Mandatsträger\_innen so genannte „dringliche 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\_innen 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

Mandatsträger\_innen und den akut bedrohten Opfern oder Menschenrechtsgruppen. Die Mandatsträger\_innen setzen sich pro Jahr insgesamt mit mehreren tausend Beschwerden auseinander und kontaktieren entsprechend die Regierungen. In der Regel bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin veröffentlicht worden ist. Über diese Kommunikation führen die Mandatsträger\_innen Buch und hängen sie ihren Sachberichten an. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 528 Kommunikationen an Regierungen versendet. Knapp die Hälfte erhielt überhaupt eine Antwort durch Regierungen. Mehr als 20 An- und Nachfragen erhielten Iran, die USA und Ägypten, gefolgt von knapp 20 Kommunikationen gerichtet an Bangladesch, Myanmar China, Russland und Mexiko. Wenige Antworten gingen aus Syrien, Israel, Kenia, Malaysia, Iran oder auch den USA ein.

Erfolge sind 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. Nach Iran schickten die Sonderberichterstatter\_innen 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 Sonderberichterstatterin 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 in Sudan erreichten gemeinsame Schreiben mehrerer Sonderberichterstatter\_innen die Freilassung eines Mannes aus der Haft der Staatssicherheit. Ebenso bilden die fachlichen Ausarbeitungen der Expert\_innen im Rahmen ihrer Mandate Teil des internationalen Standardsettings im Völkerrecht; so die Richtlinien zum sauberen Trinkwasser oder zur Entschädigung von verschleppten Personen, die Definition zur

willkürlichen Haft oder zu Mindeststandards in Bezug auf die Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen.

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. 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 in Gang zu setzen.

## 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 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 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 neun Vertragswerke, die zusammen mit den Zusatzprotokollen als grundlegend für den Menschenrechtsschutz erachtet werden (in chronologischer Reihenfolge):

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD; 1969/177; [Jahr des Inkrafttretens/Anzahl der Ratifizierungen; Stand: Oktober 2014]);

- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch: VN-Sozialpakt); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR; 1976/162);
- Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt zwecks Einrichtung eines individuellen Beschwerdemechanismus'; Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2013/17);
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976/168);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens; Optional Protocol to the ICCPR (ICCPR-OP1; 1976/115);
- Zweites Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe; Second Optional Protocol to the ICCPR (CICCPR-OP2; 1991/81);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (auch: Frauenrechtskonvention); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW; 1981/188);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens und zur Durchführung eigenständiger Untersuchungen; Optional Protocol to CEDAW (CEDAW-OP; 2000/105);
- 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; 1987/156);
- 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; 2006/76);
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (auch: Kinderrechtskonvention); Convention on the Rights of the Child (CRC; 1990/194);
- Zusatzprotokoll zu Kindern in bewaffneten Konflikten; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-AC; 2002/158);
- Zusatzprotokoll zum Verkauf, zur Prostitution und Pornographie bei Kindern; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-SC; 2002/169);
- Zusatzprotokoll zum Beschwerdeverfahren; Optional Protocol to the CRC on a communications procedure (2014/14);
- 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; 2003/47);

- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008/151);
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008/85);
- Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwindenlassen; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2010/43).

Diese Abkommen gelten als weltweiter, zentraler (Mindest-) Standard 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, 146 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.

Alle Abkommen verfügen über ein Individualbeschwerdeverfahren, das einzelnen Personen die Anrufung des Expertenausschusses (siehe nächstes Kapitel) ermöglicht, soweit der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft wurde oder die zu erwartende, lange Verfahrensdauer im Einzelfall unbillig wäre.

Entsprechend den neun internationalen Übereinkommen wurden neun Ausschüsse gebildet, die die Einhaltung und Umsetzung der Verträge überwachen. Dies sind die so genannten Vertragsorgane, bestehend aus unabhängigen Expert\_innen. Es handelt sich um folgende Ausschüsse:

- Ausschuss zur Eliminierung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD), besetzt mit 18 Expert\_innen;
- Ausschuss zum Sozialpakt (Committee on Economic, Social and Cultural Rights; CESCR), 18 Expert\_innen;
- Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee, HRC/Zivilpakt), 18 Expert\_innen;
- Ausschuss zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW), 23 Expert\_innen;
- Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention (Committee Against Torture; CAT), zehn Expert\_innen;

- Unterausschuss zur Anti-Folter-Konvention zur Prävention (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, SPT; seit 2007), 25 Expert\_innen;
- Ausschuss zur Kinderrechtskonvention (Committee on the Rights of the Child; CRC), 18 Expert\_innen;
- Ausschuss zu Arbeitsmigrant\_innen (Committee on Migrant Workers; CMW), 14 Expert\_innen;
- Ausschuss zu den Rechten von Personen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD), 18 Expert\_innen;
- Ausschuss zum Vertrag gegen erzwungenes Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances; CED); zehn Expert\_innen.

Im Unterschied zu den anderen Abkommen sah der Sozialpakt ursprünglich keinen mit unabhängigen Expert\_innen besetzten Ausschuss vor. Bis 1985 übernahm eine Arbeitsgruppe die Überwachungsfunktion, die aus weisungsgebundenen Regierungsvertreter\_innen 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 Expert\_innen 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.

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 Expert\_innen dieses Komitees werden vom ECOSOC gewählt. Unbeschadet der Auswahl staatlicherseits agieren die Expert\_innen 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 (überwiegend alle vier bis 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 Ausschüsse nehmen außerdem Individualbeschwerden entgegen. Die Ausschüsse greifen bei der Kontrolle und Bewertung ebenfalls auf so genannte Schatten- oder Parallelberichte seitens Nichtregierungsorganisationen oder der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zurück und hören diese Gruppierungen auch an.

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 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. Vertragswerke wie der Sozialpakt lassen einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Normen offen, d. h. entsprechend den objektiven Möglichkeiten. In diesen Fällen 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; etwa im Bereich Gesundheit oder Bildung.

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 setzt 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 neun) und entsprechend auch nur ein Schlusddokument 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 Expert\_innen im Bemühen um das Straffen der Verfahren verloren geht. Der Plan liegt auf Eis. Im Kleineren gab es jedoch Änderungen: Im April 2014 beschloss die VN-Generalversammlung in Resolution A/RES/68/268, die Arbeit der Vertragsorgane zu harmonisieren und deutlich mehr Budget und Sitzungszeit zur Verfügung zu stellen, um die teilweise sehr langen Arbeitsrückstände der eingereichten und noch nicht bearbeiteten Länderberichte aufzulösen. Den Mitgliedstaaten wird darin auch ein vereinfachtes Berichtsverfahren nahegelegt, was weniger umfassend ist, sich stattdessen auf spezifische Problembereiche konzentrieren soll.

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 Potenzial brach.

## Praktische Hinweise

Auf der Website des Hochkommissars für Menschenrechte ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) finden sich Links zu vielfältigen Informationen und den internationalen Konventionen und Deklarationen im Menschenrechtsbereich sowie zu den Gremien und Organen der Vereinten Nationen und den Berichten der Sonderberichterstatter und thematischen Arbeitsgruppen.

Informationen zu den einzelnen Themen der Menschenrechtsarbeit finden sich in alphabetischer Ordnung unter dem Link „Your human rights/Human rights issues“: [www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/ListOfIssues.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/ListOfIssues.aspx).

Eine Übersicht über nützliche Publikationen steht unter: [www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/Publications.aspx](http://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. Das Hochkommissariat für Menschenrechte verfügt zudem über ein Referat, das 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: [civilsociety@ohchr.org](mailto:civilsociety@ohchr.org)

## 20. Beschwerdeverfahren bei den Vereinten Nationen

von 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 regionaler Ebene darüber hinaus beim Europarat in Form des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Europäischen Menschenrechtskommissars, bei der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in Form des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte sowie der African Court on Human and Peoples' Rights und die [African Commission on Human and Peoples' Rights](#) der Afrikanischen Union.<sup>56</sup>

### VN-Vertragsorgane

Die Vereinten Nationen haben in der Ausdifferenzierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mittlerweile neun rechtlich bindende Übereinkommen geschaffen, die einschließlich jeweiliger Zusatzprotokolle als zentrale Menschenrechtsstandards gelten. Einzelheiten zu Verträgen und Struktur sind ausführlicher in Kapitel 19 zum VN-Menschenrechtssystem in Genf behandelt. Es sind dies in chronologischer Reihenfolge:

- 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;
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976); plus zwei Zusatzprotokolle;

<sup>56</sup> Siehe hierzu die entsprechenden Kapitel in diesem Handbuch.

- 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 drei Zusatzprotokolle;
- 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/CMW/2003);
- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD/2008); plus Zusatzprotokoll;
- Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwinden; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CED/2010).

Im Rahmen dieser Übereinkommen verpflichten sich die ratifizierenden Staaten, mittels Staatenberichten periodisch (die meisten zwischen vier und fünf Jahren) über die Umsetzung der Normen zu berichten. Die Kontrolle über die Einhaltung der Konventionen obliegt den jeweiligen Fachausschüssen (zu Einzelheiten siehe das 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 Verträge sehen einen Beschwerdemechanismus einer Vertragspartei gegen eine andere vor (Inter-State-Complaints), der bislang aber theoretischer Natur geblieben ist und hier nicht weiter behandelt wird.<sup>57</sup> Es gibt außerdem ein formalisiertes Streitschlichtungsverfahren zwischen Staaten zur Interpretation einzelner Normen bei CERD, CEDAW, CAT, CMW und CED.

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

<sup>57</sup> Dies betrifft Art. 21 CAT, Art. 41-43 ICCPR, Art. 11-13 ICERD, Art. 74 CMW, Art. 32 CED, Art. 10 Zusatzprotokoll ICESCR, Art. 12 Zusatzprotokoll ICRC.

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\_innen 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 in der Regel Gespräche der Ausschüsse mit den Verfasser\_innen 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 Staatenbericht traf dann bald ein.

Ebenso wichtig und für Opfer unmittelbarer 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. Vier 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), Artikel 14 der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD), Artikel 77 der Wanderarbeiterkonvention (ICRMW) und Artikel 31 und 32 der Konvention über das Verschwindenlassen (CED). Wie beim Zusatzprotokoll muss eine Mindestzahl von Staaten diese Erklärung abgegeben haben, bevor das Verfahren Gültigkeit für diese Staaten erlangt. Bei der Wanderarbeiterkonvention war dies im Juli 2014 noch nicht der Fall, da keine zehn Staaten die Erklärung zu Artikel 77 verbindlich abgegeben hatten. Beim Übereinkommen zum Verschwindenlassen haben von 43 Vertragsstaaten 18 Vorbehalte gegen das Beschwerdeverfahren eingelegt, darunter Deutschland [Stand Oktober 2014].

Bei fünf anderen Verträgen regelt die Individualbeschwerde ein Zusatzprotokoll: beim Zivilpakt (CCPR) durch das erste Zusatzprotokoll, die Zusatzprotokolle zur Frauenrechtskonvention (CEDAW), zur Behindertenrechtskonvention (CRPD), zum Sozialpakt (ICESCR) und zur Kinderrechtskonvention (ICRC/Communication Procedure). Alle fünf Zusatz-

protokolle sind hinreichend ratifiziert und in Kraft. Das Zusatzprotokoll für den Sozialpakt wurde von der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht ratifiziert, bzw. Deutschland ist noch nicht einmal Signatarstaat, d.h. bezeugt keinen politischen Willen, das Zusatzprotokoll anzuerkennen. Es existieren also zurzeit (Stand: Oktober 2014) insgesamt acht in Funktion befindliche Individualbeschwerdeverfahren:

- Zivilpakt
- Sozialpakt
- Anti-Folter-Konvention
- Anti-Rassismus-Konvention
- Frauenrechtskonvention
- Kinderrechtskonvention
- Konvention zu Personen mit Behinderungen
- Konvention zum Schutz gegen erzwungenes Verschwindenlassen.

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 vorstellig zu werden (so genanntes „urgent action procedure“ oder „urgent action appeal“). Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat außerdem ein Frühwarnsystem entwickelt. Mehrere Ausschüsse können in eigener Regie eine Anhörung anberaumen, wenn belastbare Indizien darauf hindeuten, dass in einem Vertragsstaat schwerwiegende und systematisch durchgeführte Menschenrechtsverletzungen begangen wurden: Anti-Folter-Konvention (Art. 20), Frauenrechtskonvention (Art. 8), Behindertenrechtskonvention (Art. 6), erzwungenes Verschwindenlassen (Art. 33), Zusatzprotokoll (Art. 11) zum Sozialpakt sowie Zusatzprotokoll (Art. 13) zur Kinderrechtskonvention. Allerdings haben die Vertragsstaaten die Möglichkeit, mittels eines Vorbehalts diese Anhörungsverfahren für sich auszuschließen (Antifolterkonvention Art. 28, Frauenrechtskonvention Art. 10, Behindertenrechtskonvention Art. 8; Zusatzprotokoll Art. 13.7 zur Kinderrechtskonvention und Zusatzprotokoll Art. 11.8 zum Sozialpakt). Mit Ausnahme des Sozialpakts müssen die Regierungen diese Erklärung spätestens 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. Beim Zusatzprotokoll zum Sozialpakt ist ein solcher Vorbehalt jederzeit möglich.

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.

Beschwerde einlegen können auch autorisierte Dritte unter Vorlage einer schriftlichen Ermächtigung durch die betroffene Person oder Gruppe. In Ausnahmefällen kann diese Beschwerde durch Dritte auch ohne Autorisierung erfolgen, wenn sich die betroffene Person etwa in Haft befindet, belegbar keine Kommunikation mit der Außenwelt haben kann oder zum Verschwinden gebracht wurde. Beschwerden durch Dritte, die ausschließlich auf Medienberichten beruhen, werden in der Regel abgewiesen. Für eine kurze Zeit sind informell auch Beschwerden durch Dritte in Fällen möglich, in denen das Opfer aus Selbstschutz anonym bleiben muss. Da das Beschwerdeverfahren jedoch auf Abhilfe ausgerichtet ist, muss der Name des Opfers letztlich offengelegt werden. Die Beschwerde muss auf nachprüfbaren Fakten beruhen, schwerwiegender Art sein und eine systematische Verletzung des Menschenrechts andeuten. Die Beschwerdeführer\_innen 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\_innen dem betreffenden Staat hilflos ausliefern würden.

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/eine Berichterstatte\_r\_in 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 wiedergutmachende 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 zutage 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, wenngleich nicht immer zugunsten des Opfers.

Vergleichbar den Ergebnissen zu den VN-Sonderverfahren haben sich allein aufgrund der Kommunikation zwischen Vertragsorgan und Regierung Veränderungen entweder in der Gesetzgebung oder in der Umsetzung zugunsten Betroffener ergeben. Dem Vertragsausschuss zum Zivilpakt gelang es in mehreren Fällen, Gefangene aus der Haft zu befreien und 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 den anderen Vertragsorganen in Bezug auf das Individualbeschwerdeverfahren sagen. Der Unterausschuss zur Anti-Folterkonvention (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) unternimmt seit seiner Einrichtung 2007 regelmäßig Visiten in die 73 Vertragsstaaten des entsprechenden Zusatzprotokolls (Stand Juli 2014) und besucht dort insbesondere Haftanstalten und Lager. Die Überprüfungen durch die Vertragsausschüsse, ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden überdies durch Medien und nicht-staatliche Akteure veröffentlicht und für das Lobbying zur Änderung der Regierungspolitik genutzt. Die Adressen für das Zuschieken von Beschwerden an die Vertragsorgane sind über die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>) abrufbar.

## VN-Sonderverfahren

Die Mandatsträger\_innen 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\_innen die Regierung auffordern, präventive Maßnahmen zu ergreifen oder sofortige Untersuchungen einzuleiten. In besonders eiligen Fällen steht den Mandatsträger\_innen das Recht zu, die Regierung zu einer konkreten Maßnahme aufzufordern. Dies umfasst etwa die Mandate zu den Themenbereichen Verschwindenlassen, Folter, Schutz der Menschenrechtsverteidiger\_innen, extralegale Tötungen oder Religions- und Weltanschauungsfreiheit. In solch dringenden Fällen senden die Mandatsträger\_innen Appelle („urgent appeal“) an die entsprechende Regierung. Sie können diese Vorgänge auch dokumentieren. In der Regel

bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin veröffentlicht worden ist. Hat die Menschenrechtsverletzung schon stattgefunden, schicken die Mandatsträger\_innen 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 1994 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/der Täterin, die Identifizierung des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin für eine gewisse Zeit 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](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm)). Zentrale Adresse für die Einreichung aller Beschwerden ist: [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org).

Die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren haben einen gewissen Ermessensspielraum darin, den Umfang und die Reichweite ihres Mandats auszudeuten und 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/der Mandatsträgerin. Die Mandatsträger\_innen 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\_innen 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 und China, die den Zivilpakt noch nicht ratifiziert haben und sich Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen müssen.

Da die Sonderverfahren jederzeit kontaktiert werden können, ergibt sich ein mitunter täglicher Kontakt zwischen den Mandatsträger\_innen 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.

## 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\_innen 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 Expert\_innen, 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 allerersten Expert\_innen aus den fünf Staaten mit ständigem Sitz und Vetorecht des VN-Sicherheitsrates kamen. 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 gegebenenfalls 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 „opferorientierten“ Zeitraum. Selbst Mitgliedsstaaten des MRR, wie Frankreich oder Mexiko, beurteilen dieses Verfahren inzwischen skeptisch, weil fast ohne fassbares Ergebnis. Von den bislang behandelten Fällen etwa zu den Malediven, Turkmenistan, der Demokratischen Republik Kongo, Guinea, Usbekistan oder Eritrea wurden mit Ausnahme von Eritrea alle Fälle im nicht-öffentlichen Verfahren abgeschlossen. Öffentlichkeit gab es nicht, so dass auch nicht abgeschätzt werden kann, wie erfolgreich das Verfahren Menschenrechte schützen konnte. Zu Eritrea wurde im Anschluss an den Transfer in die öffentliche Überprüfung ein Ländermandat der Sonderverfahren eingerichtet (2012), welches später noch durch eine Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) ergänzt wurde (2014).

### *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 Peking 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 elf, Lateinamerika und Karibik neun, westliche Staatengruppe acht und Osteuropa vier.

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 ähnlich.

Im Vordergrund der Fallbearbeitung steht nicht die Anklage und Verurteilung der Verletzung, sondern die Aufhebung von Mängeln; etwa, dass der betreffende Staat frauendiskriminierende 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), die einschlägige Sonderbericht-erstatteerin beim Menschenrechtsrat und die Sondergesandten des VN-Generalsekretariats.

## 21. Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen

von Beate Rudolf<sup>58</sup>

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

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

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

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

---

<sup>58</sup> Der vorliegende Artikel wurde unter dem Titel „Bringing Human Rights Home. Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen“ in der Zeitschrift *Vereinte Nationen*, 4/2013, S. 161–166, erstveröffentlicht. Wir danken der Autorin, der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und dem Berliner Wissenschaftsverlag für die Erlaubnis, den Artikel in diesem Handbuch zu verwenden.

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

Dementsprechend hob die Wiener Weltmensenrechtskonferenz die „wichtige und konstruktive Rolle der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte“ hervor und ermutigte die Staaten, NHRIs einzurichten und zu stärken unter Beachtung der „Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen“<sup>59</sup>, der sogenannten Pariser Prinzipien. In der Folgezeit entstanden in allen Weltregionen NHRIs, oft mit Unterstützung der VN oder auf Druck der internationalen Gemeinschaft oder gefördert durch regionale Organisationen und regionale NHRI-Netzwerke.<sup>60</sup> Gegenwärtig gibt es weltweit 103 NHRIs, von denen 69 die Pariser Prinzipien vollständig erfüllen.<sup>61</sup>

Die Frage, ob es eine nationale Menschenrechtsinstitution gibt und welche Befugnisse sie hat, ist Standard bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) des VN-Menschenrechtsrats sowie Gegenstand der Staatenberichtsprüfung durch die VN-Menschenrechtsausschüsse. NHRIs, die die Pariser Prinzipien erfüllen, sind anerkannte Akteure im Menschenrechtsrat und bei den Menschenrechtsausschüssen. Der Menschenrechtsrat und die VN-Generalversammlung befassen sich regelmäßig mit NHRIs aufgrund von Berichten des VN-Generalsekretärs<sup>62</sup> und verabschieden Resolutionen<sup>63</sup> hierzu. Die Menschenrechtsausschüsse haben ausdrücklich die wichtige Rolle von NHRIs bei der Verwirklichung der jeweiligen Konventionsrechte im eigenen Land und bei deren Überwachung anerkannt.<sup>64</sup> Auch auf regionaler Ebene wird die Rolle von NHRIs

<sup>59</sup> Erklärung und Aktionsprogramm von Wien, UN Doc. A/CONF.157/24 (Part I) v. 13.10.1993, Abs. 36. Deutscher Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), *Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993*, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, [www.wienplus20.de/data/user/img/weitere/Bilder/2.1\\_Wiener\\_Erklärung\\_und\\_Aktionsprogramm\\_web.pdf](http://www.wienplus20.de/data/user/img/weitere/Bilder/2.1_Wiener_Erklärung_und_Aktionsprogramm_web.pdf).

<sup>60</sup> Sonia Cardenas, *Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions*, *Global Governance*, 9. Jg., 2003, S. 23–42; Anna-Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the UN*, Kopenhagen 2006; Thomas Pegram, *Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*, *Human Rights Quarterly*, 32. Jg.

<sup>61</sup> Stand: 19.7.2013.

<sup>62</sup> Vgl. zuletzt die Berichte des VN-Generalsekretärs „National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“ an die Generalversammlung, UN Doc. A/66/274 v. 8.11.2011 und an den Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/23/27 v. 2.4.2013.

<sup>63</sup> Zuletzt UN-Doc. A/RES/66/169 v. 19.12.2011 und UN Doc. A/HRC/23/17 v. 13.6.2013.

<sup>64</sup> Bereits vor der Wiener Weltmensenrechtskonferenz erfolgt durch den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. XVII zur Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens, CERD A/48/18 v. 15.3.1993; danach durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 10, Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, CESCR E/C.12/1998/25 v. 14.12.1998, beim Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, CRC/GC/2002/2 v. 15.11.2002, alle in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen*, Baden-Baden 2005, sowie *Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Its Relationship with National Human Rights Institutions*, UN Doc. E/CN.6/2008/CRP.1 v. 11.2.2008.

zunehmend betont und gestärkt, beispielsweise gehört die Schaffung einer NHRI heute zu den Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

## Aufgaben, Kompetenzen, Typen

Die Wiener Erklärung betont das Recht jedes Staates, eine NHRI einzurichten, die den innerstaatlichen Bedürfnissen gerecht wird. Maßgeblich für NHRIs und zugleich Grenze für ihre Ausgestaltung durch den jeweiligen Staat sind die in der Wiener Erklärung genannten Pariser Prinzipien.<sup>65</sup>

### *Pariser Prinzipien: Maßstab und Akkreditierungsverfahren*

Auch wenn diese Prinzipien nicht völkerrechtlich verbindlich sind, haben sie sich seit ihrer Erarbeitung durch Sachverständige aus Wissenschaft, NHRIs und den Vereinten Nationen im Jahr 1991 zu einem autoritativen Maßstab entwickelt. Dies zeigt sich in ihrer ausdrücklichen Bekräftigung durch die VN-Generalversammlung im Jahr 1993<sup>66</sup> und dem seitdem regelmäßigen Verweis auf sie durch die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat. Es spiegelt sich auch in der Praxis der Vereinten Nationen wider, die die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien zu einem wesentlichen Kriterium für die Zuerkennung von Mitwirkungsrechten von NHRIs machen. Zudem nehmen neuere Menschenrechtsverträge auf die Pariser Prinzipien Bezug.<sup>67</sup>

Seit Ende der neunziger Jahre wird in einem von den Vereinten Nationen anerkannten Akkreditierungsverfahren überprüft, ob NHRIs mit den Pariser Prinzipien übereinstimmen. Dies wird vom Dachverband der NHRIs, dem „International Coordinating Committee“ (ICC), durchgeführt; zuständig ist dessen Unterausschuss für Akkreditierung (Sub-Committee on Accreditation – SCA), unterstützt vom Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR).<sup>68</sup> Dem SCA gehört jeweils eine, mit den Pariser Prinzipien in Einklang stehende NHRI aus den vier Weltregionen (Afrika, Amerika, Asien-Pazifik, Europa) an; die regionalen NHRI-Netzwerke<sup>69</sup> sind mit beratender Stimme vertreten. Bei voller Erfüllung der Pariser Prinzipien wird der „A-Status“ verliehen; bei nur teilweiser Erfüllung der „B-Status“. Die Nichterfüllung der Pariser Prinzipien führt zum „C-Status“.

<sup>65</sup> Siehe Anm. 1.

<sup>66</sup> UN-Doc. A/RES/48/134 v. 20.12.1993, [www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48134.pdf](http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48134.pdf)

<sup>67</sup> Näheres dazu im Abschnitt „Spezifische Aufgaben nach VN-Menschenrechtsverträgen“.

<sup>68</sup> Die Abteilung „National Institutions and Regional Structures“ (NIRMS) fungiert als Sekretariat. Näher hierzu: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

<sup>69</sup> Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI); Network of the NHRIs of the Americas; Asia-Pacific Forum (APF); European Network of NHRIs (ENNHRI, zuvor European Group of NHRIs).

NHRIs mit A-Status müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren; bei erheblicher Änderung der Umstände wird außerhalb dieses Turnus gesondert geprüft (special review).<sup>70</sup> Damit wird gerade bei Angriffen auf die Unabhängigkeit einer NHRI internationale Öffentlichkeit hergestellt; bereits die im Verfahren zu erwartende Herabstufung durch das ICC ist oft eine wirksame Verteidigung. Der große Vorteil dieses „Peer Review“-Verfahrens liegt darin, dass die Überprüfung durch diejenigen erfolgt, die ein institutionelles Interesse daran haben, die Pariser Prinzipien hochzuhalten. Zugleich entzieht das Akkreditierungsverfahren durch das ICC die Überprüfung dem politischen Kuhhandel zwischen Staaten.

### *Wesentliche Inhalte*

Die Pariser Prinzipien formulieren die Mindestanforderungen an NHRIs im Hinblick auf Aufgaben, Befugnisse und Struktur. Eine wichtige Auslegungshilfe sind die „Allgemeinen Beobachtungen“ des SCA.<sup>71</sup>

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

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

Das breite Mandat verlangt ferner, dass die NHRI sich mit dem Handeln aller staatlichen Gewalten sowie mit Menschenrechtsverletzungen im gesamten Staatsgebiet befassen darf. Menschenrechtsverletzungen durch Private, zum Beispiel durch Unternehmen im Ausland oder Diskriminierungen auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, müssen ebenfalls in das

<sup>70</sup> Hierzu der jährliche Bericht des VN-Generalsekretärs „Activities of the ICC of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Accrediting National Institutions in Accordance with the Paris Principles“, zuletzt UN Doc. A/HRC/23/28 v. 8.3.2013.

<sup>71</sup> SCA, General Observations, angenommen vom ICC im Mai 2013, noch unveröffentlicht, erscheint auf: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>; die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich hieran.

Mandat der NHRI fallen; dies fehlt oft bei Ombuds-Institutionen. In besonderen staatsrechtlichen Situationen sind territoriale Beschränkungen mit den Pariser Prinzipien ausnahmsweise vereinbar, wenn mehrere NHRIs zusammen das ganze Staatsgebiet abdecken. So gibt es in Großbritannien eine NHRI für England und Wales, eine für Schottland und eine für Nordirland. Für Bundesstaaten gilt diese Regelung nicht.

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

Wesentliches Merkmal einer NHRI ist ihre Unabhängigkeit. Hierzu verlangen die Pariser Prinzipien eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage; sie soll die NHRI unabhängig von der Exekutive machen. Zu dieser notwendigen institutionellen Unabhängigkeit gehört auch, dass die NHRI nicht in eine Regierungsbehörde integriert sein darf. Sie muss außerdem personell unabhängig sein, die Auswahl ihrer Leitungsebene darf also nicht in den Händen der Regierungsmehrheit liegen. Das Auswahlverfahren muss transparent sein und unter substanzieller Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Soweit Regierungsvertreter/innen in Gremien der NHRI mitwirken, dürfen sie nur eine beratende Stimme haben; nach Ansicht der SCA gilt dies auch für Abgeordnete der Regierungsmehrheit. Schließlich muss die NHRI auch finanziell unabhängig sein, muss also einen eigenen Posten im Staatshaushalt haben und über den Einsatz ihrer Mittel selbst entscheiden können.

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

### *Typen von NHRIs*

In ihrer Resolution zu den Pariser Prinzipien betont die VN-Generalversammlung das Recht jedes Staates, seine Menschenrechtsinstitution so auszugestalten, dass sie den innerstaatlichen Erfordernissen gerecht wird. Dementsprechend variieren Befugnisse und Struktur von NHRIs. Bei allen Unterschieden im Detail lassen sich NHRIs in vier Kategorien einteilen: beratende Ausschüsse (französisches Modell), Kommissionen (angelsächsisches Modell), Ombuds- Institutionen und Institute;<sup>72</sup> gelegentlich werden die ersten beiden Typen zusammengefasst.<sup>73</sup>

Beratende Ausschüsse sind der älteste Institutionentyp; Vorbild ist die 1947 geschaffene französische Beratende Kommission für Menschenrechte.<sup>74</sup> Diese Institutionen sollen vor allem Parlament und Regierung in Menschenrechtsfragen beraten und werden daher bei allen Gesetzesvorlagen mit Menschenrechtsbezug zurate gezogen. Kommissionen nach angelsächsischem Modell haben breite Befugnisse zur Untersuchung von menschenrechtlich problematischen Situationen; sie können Zeugen vorladen, haben ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und können Musterfälle vor Gericht bringen. Charakteristisches Merkmal von Ombuds-Institutionen ist ihre Befugnis, Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen einer außergerichtlichen Lösung zuzuführen. Institute zeichnen sich durch ihren Tätigkeitsschwerpunkt in der Politikberatung aus, die auf anwendungsorientierter Forschung beruht.

In der Praxis bestehen jedoch vielfältige Überschneidungen. So hat beispielsweise die polnische NHRI, die eine Ombuds-Institution ist, die Befugnis, beim Verfassungsgericht Verfahren einzuleiten, um die Vereinbarkeit von Gesetzen mit Menschenrechtsverträgen zu überprüfen. Einige lateinamerikanische Ombuds-Institutionen können beim Parlament Gesetzesinitiativen einbringen. Das Dänische Institut für Menschenrechte ist zugleich Antidiskriminierungsstelle gemäß den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und befasst sich mit Beschwerden wegen behaupteter Menschenrechtsverletzungen.<sup>75</sup>

Auch in ihrer Struktur unterscheiden sich die vier Institutionentypen. Die beratenden Ausschüsse haben ein Plenarorgan, das aus Vertretern gesellschaftlicher Akteure im Menschenrechtsbereich zusammengesetzt ist und in Arbeitsgruppen menschenrechtliche

---

<sup>72</sup> Hierzu eingehend: Valentin Aichele, *Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten*, Frankfurt/M. 2003, S. 102, 110ff.; Valentin Aichele, *Die Nationale Menschenrechtsinstitution*, 2. Aufl., Berlin 2009.

<sup>73</sup> Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Wien 2010, S. 24, die dann aber doch die vier Kategorien anwendet.

<sup>74</sup> Siehe: [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

<sup>75</sup> Zu den NHRIs in der EU, die zugleich Antidiskriminierungsstellen sind, siehe Agentur für Grundrechte der Europäischen Union, *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, Wien 2012, S. 31, und Equinet, *Equality Bodies and National Human Rights Institutions. Making the Link to Maximise Impact*, Brüssel 2011.

Stellungnahmen oder Berichte erarbeitet. In Kommissionen sind Kommissarinnen und Kommissare für einzelne Themenbereiche zuständig. Ombuds-Institutionen werden von einer Person geleitet, in deren Namen die Entscheidungen gefällt werden. Institute weisen eine größere organisatorische Vielfalt auf; sie werden zumeist von einem ein- oder zweiköpfigen Vorstand geleitet und haben ihre eigenen Kontrollgremien, die die allgemeinen Richtlinien der Arbeit festlegen und vor denen der Vorstand inhaltlich und finanziell Rechenschaft ablegt.

### *Spezifische Aufgaben nach VN-Menschenrechtsverträgen*

Die Anerkennung der Pariser Prinzipien spiegelt sich ferner darin wider, dass jüngere Menschenrechtsverträge auf sie Bezug nehmen. So sieht Artikel 18 Absatz 4 des Fakultativprotokolls zur VN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) vor, dass bei der Schaffung des nationalen Präventionsmechanismus zur Verhinderung von Folter die Pariser Prinzipien beachtet werden müssen. Dementsprechend haben zahlreiche Staaten die Aufgabe nach dem Fakultativprotokoll ihrer NHRI übertragen.<sup>76</sup> Die VN-Behindertenrechtskonvention (BRK) verpflichtet die Staaten zur Schaffung eines unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens; hierbei sind ebenfalls die Pariser Prinzipien zu beachten (Art. 33 Abs. 2). Die Übertragung dieser Aufgabe auf die bestehende nationale Menschenrechtsinstitution, wie sie etwa in Deutschland erfolgte, gilt als positives Beispiel.<sup>77</sup> Das SCA hat auf diese Entwicklung mit neuen Allgemeinen Beobachtungen reagiert<sup>78</sup>, weil die Übertragung neuer Aufgaben mit Veränderungen in Struktur und Befugnissen sowie einer angemessenen Budgeterhöhung einhergehen muss.

## **Mittler zwischen nationaler und internationaler Ebene**

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

### *Innerstaatliche Umsetzung*

Wichtigstes Instrument zur Harmonisierung von innerstaatlichem Recht und innerstaatlicher Praxis mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates ist die Politikberatung. Eine solche Beratung erfolgt durch Stellungnahmen gegenüber Parlament und Ministerien,

<sup>76</sup> Rachel Murray et al., *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, Oxford 2011, S. 170 (für Europa und Zentralasien); zu den Herausforderungen hierbei siehe *Asia-Pacific Forum/Association for the Prevention of Torture/OHCHR, Preventing Torture. An Operational Guide for National Human Rights Institutions*, Genf 2010, S. 100.

<sup>77</sup> OHCHR, *Thematic Study on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, UN Doc. A/HRC/13/29 v. 22.12.2009, Abs. 51.

<sup>78</sup> Siehe SCA, a.a.O. (Anm. 13).

durch regelmäßigen Gedankenaustausch und durch vertrauliche oder öffentliche Fachgespräche, oft unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft. Diese Beratung findet in einem laufenden Gesetzgebungsprozess statt oder davor, um einen solchen anzustoßen. Ferner kann sie auf eine Änderung von Verwaltungspraxis hinwirken. Eine weitere Form von Beratung sind Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus-curiae-Stellungnahmen), in denen die NHRIs die Auswirkungen international und national garantierter Menschenrechte konkretisieren.

Diese Form von Beratung betrifft einzelne Themenfelder, die die NHRIs als wichtige Problembereiche identifiziert haben. Darüber hinaus können NHRIs aber auch in der Breite die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen fördern. Beispielsweise können sie die Umsetzung der Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse (concluding observations) zum eigenen Land durch eigene Nachfolgeveranstaltungen unterstützen.<sup>79</sup> Erfolgversprechend ist dabei, die zuständigen Regierungsstellen, Abgeordneten und die Zivilgesellschaft an einen Tisch zu bringen, um die Diskussion über eine Prioritätensetzung und über die geeigneten Wege zur Umsetzung anzustoßen.

NHRIs können sich auch systematisch mit der Umsetzung der Empfehlungen befassen, die in Individualbeschwerdeverfahren zum eigenen Land ausgesprochen wurden, oder mit der Befolgung von Urteilen, die ein regionaler Menschenrechtsgerichtshof gefällt hat. In zahlreichen Ländern debattiert das Parlament über den jährlichen Bericht der NHRI zur Menschenrechtssituation im Land.

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

Die nach den Pariser Prinzipien optionale Befugnis, sich mit Einzelfällen zu befassen, dient nicht nur dem wirksamen konkreten Menschenrechtsschutz, sondern kann zugleich zur Identifizierung menschenrechtlicher Problemlagen beitragen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass – gerade in Staaten mit schwacher Justiz – NHRIs Gefahr laufen, durch eine Flut von Individualbeschwerden lahmgelegt zu werden und daher die Ebene der systemischen Verbesserung nicht zu erreichen.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Näher: Frauke Lisa Seidensticker, *Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example of Follow-up at the National Level by NHRIs*, Berlin 2005.

<sup>80</sup> Richard Carver, *NHRIs in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law*, in: Ryan Goodman/Thomas Pelgram (Eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing NHRIs*, Cambridge 2012, S. 181–209.

Es werden immer mehr Leitfäden entwickelt, wie eine NHRI ihre Befugnisse in bestimmten Themenfeldern einsetzen kann, etwa zur Folterprävention,<sup>81</sup> zum Monitoring der BRK,<sup>82</sup> zu Menschenrechten von Frauen<sup>83</sup> oder Kinderrechten.<sup>84</sup> Das ICC entwickelt auf seinen alle zwei Jahre stattfindenden Konferenzen Aktionspläne, die NHRIs Anregungen für die Arbeit und Schwerpunktsetzung geben.<sup>85</sup>

### *Mitwirkung auf VN-Ebene*

Es war ein Meilenstein für NHRIs, dass die Menschenrechtskommission im Jahr 2005 den A-akkreditierten NHRIs das Rederecht zu allen Tagesordnungspunkten einräumte.<sup>86</sup> NHRIs nutzen dieses Recht einzeln oder gemeinsam, um durch Stellungnahmen an der Fortentwicklung menschenrechtlicher Standards und Verfahren mitzuwirken. Im Jahr 2011 erweiterte der Menschenrechtsrat die Mitwirkungsbefugnisse substantziell: A-akkreditierte NHRIs dürfen seitdem sowohl im UPR als auch zu Berichten der Sondermechanismen über Missionen in ihr Land unmittelbar nach der eigenen Regierung sprechen.<sup>87</sup> Sie können damit dem Rat ein umfassenderes Bild von der Menschenrechtslage in dem Staat verschaffen. Soweit diese NHRIs einen eigenen Bericht im UPR einreichen, erhalten ihre Informationen in der Zusammenfassung des OHCHR einen eigenen Abschnitt.<sup>88</sup> Auch bei den Menschenrechtsausschüssen können NHRIs eigene Berichte einreichen; sie werden bei den vorbereitenden Sitzungen zwischen den Tagungen und während der Berichtsprüfung angehört. Diese Praxis bedeutet eine Stärkung von NHRIs und geht über den Wortlaut der Pariser Prinzipien hinaus, die lediglich die Mitwirkung von NHRIs bei der Erstellung des Staatenberichts vorsehen. Gemeint ist damit eine Beratung, nicht aber eine Mitverantwortung der NHRI für die Selbstdarstellung des Staates in dem Bericht. Durch eigene Berichte oder Stellungnahmen werden NHRIs in ihrer unabhängigen Rolle sichtbar.

Noch kaum genutzt wird die Möglichkeit, eine unabhängige Stellungnahme (als *amicus curiae*) bei Individualbeschwerdeverfahren, die den eigenen Staat betreffen, einzureichen. Hier haben NHRIs die Chance, die Entscheidungsgrundlage des jeweiligen Ausschusses zu verbessern, indem sie als unabhängige Dritte die rechtliche und tatsächliche Situation im

<sup>81</sup> *Asia-Pacific Forum et al., Preventing Torture, a.a.O. (Anm. 18).*

<sup>82</sup> OHCHR, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York und Genf 2010.*

<sup>83</sup> OSZE, *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality, Warschau 2012.*

<sup>84</sup> Viola Bölscher, *Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte, Berlin 2013.*

<sup>85</sup> Zuletzt: Amman-Aktionsplan zu Menschenrechten von Frauen, [nhri.ohchr.org](http://nhri.ohchr.org). Zu *Wirtschaft und Menschenrechten*: Veronika Haász, *The Role of NHRIs in the Implementation of the UN Guiding Principles, Human Rights Review, Online-Version, Juni 2013.*

<sup>86</sup> UN Doc. E/CN.4/2005/74 v. 20.4.2005, Abs. 11 a); dass volle (A-)Akkreditierung gemeint ist, ergibt sich aus dem Verweis auf den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. E/CN.4/2005/107 v. 19.1.2005, Abs. 12–16.

<sup>87</sup> UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 13 und 28.

<sup>88</sup> UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 9. Die Informationen von NHRIs mit B- oder C-Status werden nur „wo relevant“ bei den Informationen von NGOs aufgenommen.

Land erläutern und Hinweise für sinnvolle Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage, auch über den konkreten Fall hinaus, geben.

Aufgrund ihrer Vertrautheit mit Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechten sind NHRIs zunehmend daran beteiligt, neue Menschenrechtsinstrumente zu schaffen. Dies war bei der Ausarbeitung der VN-Behindertenrechtskonvention der Fall und ist es gegenwärtig in der Offenen Arbeitsgruppe der Generalversammlung zu den Rechten älterer Menschen. NHRIs wirken auch mit, wenn es darum geht, Menschenrechte zu konkretisieren, indem sie sich auf Vertragsstaatenkonferenzen, etwa zur BRK, oder bei thematischen Diskussionen von Menschenrechtsausschüssen einbringen. Allerdings zeigt sich bei den zwischenstaatlichen Gremien, neben der BRK-Vertragsstaatenkonferenz auch die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, dass die Staaten die Sonderrolle von NHRIs vielfach noch nicht verstanden haben. Das wirkt sich negativ auf ihre Teilnahme- und Mitwirkungsrechte aus. Die Stärkung von NHRIs darf nicht auf Kosten der Zivilgesellschaft erfolgen; deren Beteiligungsrechte müssen im vollen Umfang erhalten bleiben. NGOs, die sich als Anwälte für die Rechte der Betroffenen einsetzen, bleiben unverzichtbar.

## Ausblick

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

ebenso auf der Agenda. Nur so kann sichergestellt werden, dass Menschenrechte überall „zu Hause ankommen“.

## Anhang: ICC Kontakte

ICC Webseite: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>

ICC Regionale Netzwerke: <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/RegionalNet/Pages/Global.aspx>

### ICC CHAIR'S OFFICE

Ms. Judith Cohen

International & Legislative Specialist (ICC Liason Officer)

South African Human Rights Commission

Tel.: 021 426 2277; Cell 083 284 1115

Email: [jcohen@sahrc.org.za](mailto:jcohen@sahrc.org.za)

Ms. Vivian John-Langba

Deputy ICC Liason Officer

South African Human Rights Commission

Tel: +27 11 877 3600

Email: [vjohn-langba@sahrc.org.za](mailto:vjohn-langba@sahrc.org.za)

### ICC GENEVA OFFICE

Ms. Katharina Rose

ICC Geneva Representative

UNOG - Palais des Nations

Tel. + 41 22 917 16 74; Mobile: + 41 (0) 76 21 740 57

NEW Email: [k.rose.icc@gmail.com](mailto:k.rose.icc@gmail.com)

Ms. Agnès Gràcia Corberó

ICC Geneva Representative Assistant

UNOG - Palais des Nations

Email: [a.gracia.icc@gmail.com](mailto:a.gracia.icc@gmail.com)

OHCHR – National Institutions and Regional Mechanisms Section (NIRMS)

Webseite: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>

Mr. Vladlen Stefanov  
Chief, National Institutions and Regional Mechanisms Section  
Office of the United Nations High Commissioner  
for Human Rights (OHCHR)  
Tel.: +41 22 928 9377  
Email: [vstefanov@ohchr.org](mailto:vstefanov@ohchr.org)

## 22. Internationaler Strafgerichtshof

*von Stefan Herbst*

### 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 15. März 2014 insgesamt 122 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. Unter den Unterzeichnerstaaten befindet sich u.a. auch Russland. Die Vereinigten Staaten, Israel und Sudan haben dem Generalsekretär der Vereinten Nationen erklärt, dass sie nicht länger bestreben, dem IStGH beizutreten.

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, Syrien und andere Länder (Stand: März 2014).

### *Haltung der USA*

Die USA opponierten mittels verschiedener Maßnahmen und Gesetze unter der Regierung von George W. Bush 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.

Die Obama-Regierung nimmt eine pragmatischere, je nach eigener Interessenlage kooperativere Haltung zum IStGH ein. Von 2001 bis 2008 hatten die USA nicht an IStGH-Konferenzen teilgenommen. Mit Amtsantritt der Obama-Regierung im Jahr 2009 haben die USA regelmäßig als Beobachter (mit entsprechenden Reden) an den IStGH-Konferenzen teilgenommen und einzelne Verfahren des IStGH konkret unterstützt.<sup>89</sup> Es ist jedoch weiterhin 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.

### *Haltung der Russischen Föderation*

Die Informationslage bezüglich der Haltung Russlands (der Russischen Föderation) zum ICC ist erheblich dünner.<sup>90</sup> In einer Stellungnahme während der 17. Versammlung des Weltsicherheitsrates 2012, bei der das Verhältnis zwischen Weltsicherheitsrat und ICC diskutiert wurde, betonte Russland eine grundsätzliche Unterstützung des Anliegens des ICC und seiner Nutzung durch den Weltsicherheitsrat, äußerte aber Bedenken hinsichtlich der Balance zwischen Rechenschaftspflichtigkeit/Gerechtigkeit auf der einen und Frieden auf der anderen Seite: Der ICC könne die Rolle des Weltsicherheitsrates unterminieren. Weitere Bedenken wurden hinsichtlich der neuen ICC-Jurisdiktion zum Angriffskrieg geäußert, zumal im Weltsicherheitsrat keine entsprechende Definition vorliege, sowie zur

<sup>89</sup> Zur Rolle der USA vgl. die umfangreiche Zusammenstellung der US-amerikanischen Koalition von NGOs für den ICC: <http://www.amicc.org/usicc/administration>

<sup>90</sup> Vgl. Artikel von David Kaye: <http://councilandcourt.org/files/2012/11/Russia-and-ICC.pdf>

Frage der Immunität von Staatsoberhäuptern. Auch Russland unterhält zum ICC ein instrumentelles Verhältnis.

### *Haltung des Weltsicherheitsrates*

Bisher wurden vom Weltsicherheitsrat zwei Fälle von Nicht-Mitgliedsstaaten (Sudan/Darfur in der Resolution 1593 aus dem Jahr 2005 und Libyen mit der einstimmigen Resolution 1970 vom Jahr 2011) an die Jurisdiktion des ICC überwiesen. Dies zeigt, dass der Weltsicherheitsrat in manchen Fällen handlungsfähig ist und den ICC auch positiv nutzt.<sup>91</sup> Allerdings hat Russland schon im Jahr 2008 seine Bedenken bezüglich des Haftbefehls gegen den sudanesischen Präsidenten Al-Bashir zum Ausdruck gebracht.<sup>92</sup> Im Fall Syrien hat Russland jedoch zusammen mit China die verstärkte Nutzung des ICC durch andere Mitglieder des Weltsicherheitsrates (insbesondere Frankreich, Großbritannien und USA) blockiert. Argentinien hat in einem eigenen Votum auf weitere Problemfelder (Ausnahmen der Jurisdiktion sowie Abwälzung finanzieller Lasten weg von der UNO auf die Vertragsparteien des ICC) bei der Ausgestaltung der Resolutionen des Weltsicherheitsrates hingewiesen.<sup>93</sup> So wird in der von Frankreich und Litauen eingebrachten Syrien-Resolution mit Blick auf Israel aber auch auf andere Länder wie Saudi-Arabien und die Türkei die Jurisdiktion des ICC im Hinblick auf andere am Konflikt und den begangenen Verbrechen möglicherweise beteiligte Länder, die nicht Mitglied des ICC sind, verhindert.

### *Haltung der Europäischen Union*

Am 1. Mai 2006 trat eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem IStGH und der Europäischen Union in Kraft, welche eine Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch, Sicherheit und Zeugenaussagen von EU-Beamten vorsieht.<sup>94</sup>

### *Haltung der Afrikanischen Union*

Alle bisher vor den IStGH verhandelten Fälle sind Fälle aus Afrika. Dies hat dazu geführt, dass die Afrikanische Union dem bis 2011 zuständigen Chefankläger die Anwendung „doppelter Standards“ vorgeworfen hat. Ein bevorstehendes Verfahren des IStGH gegen Kenias Präsidenten Kenyatta wurde am 14.10.2013 von der Afrikanischen Union verurteilt und die Verschiebung des Verfahrens gefordert.<sup>95</sup> Insgesamt wendet sich die Afrikanische

<sup>91</sup> Eine Zusammenstellung der Nutzung des und der Zusammenarbeit mit dem ICC durch den Weltsicherheitsrat findet sich auf der Homepage der Koalition für den ICC: <http://www.iccnw.org/?mod=sc>

<sup>92</sup> Vgl.: [http://www.iccnw.org/documents/Statement by Russian Federation Eighth Report Prosecutor ICC pursuant to Res1593 %282005%29eng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Statement%20by%20Russian%20Federation%20Eighth%20Report%20Prosecutor%20ICC%20pursuant%20to%20Res1593%202005%29eng.pdf)

<sup>93</sup> Vgl.: [http://www.iccnw.org/documents/EOV Argentina Referral of Syria to the ICC Spanish-English- 22May2014.pdf](http://www.iccnw.org/documents/EOV_Argentina_Referral_of_Syria_to_the_ICC_Spanish-English-22May2014.pdf)

<sup>94</sup> Vgl. die 2008 erschienene Publikation „Die Europäische Union und der Internationale Strafgerichtshof“ unter: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC\\_internet08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf) (Stand 10.07.2008).

<sup>95</sup> <http://www.nzz.ch/aktuell/international/auslandnachrichten/polemische-solidaritaet-mit-kenyas-praesident-kenyatta-1.18166897>

Union dagegen, dass die Immunität von Regierungschefs vom IStGH nicht geachtet werde. Die Vorsitzende der AU kündigte einen Vorstoß an, Artikel 27 des römischen Statuts im Sinne des Immunitätsschutzes zu revidieren.

### *Ausblick und Zusammenfassung*

Das neu geschaffene Völkerstrafrecht und die für seine Durchsetzung zuständige Institution des Internationalen Strafgerichtshofs müssen sich trotz der nun schon einige Jahre dauernden ständigen Nutzung und Erprobung weiterhin in der Staatengemeinschaft durchsetzen und behaupten. Besonders problematisch ist nach wie vor das rein instrumentelle Verhältnis verschiedener Staaten zum ICC und zum Völkerstrafrecht. Die Instrumentalisierung des ICC und des Völkerstrafrechts zu eigenen Zwecken und die Anwendung doppelter Standards gefährdet nach wie vor die Legitimität von und die Zustimmung zum ICC. Dies erfordert auf absehbare Zeit eine klare Strategie von NGOs zur Fortentwicklung des ICC und des internationalen Menschenrechtsschutzes. Auch bedarf es der nachhaltigen politischen Unterstützung jener Staaten, die die Schaffung eines internationalen Strafrechts für geboten erachten und auf einem prinzipiellen Völkerrechtsschutz bestehen, der im Zweifelsfall auch zum eigenen Nachteil angewendet würde.

## 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 Internationale Strafgerichtshofs:

- Völkermord;
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
- Kriegsverbrechen;
- Angriffskrieg (seit 10. Juni 2010) mit bisher (Stand Oktober 2014) nur 18 Ratifikationen. Der Tatbestand Aggression kann ab 2017 erst verfolgt werden, wenn mindestens 30 der Vertragsstaaten den Beschluss ratifizieren. Deutschland hat das Protokoll im Juni 2013 ratifiziert.<sup>96</sup>

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, die physische und psychische Verletzung von Angehörigen einer dieser Gruppen, aber auch die Auferlegung von

<sup>96</sup> Aktuelle Liste der Ratifizierungen abrufbar unter: <http://crimeofaggression.info/the-role-of-states/status-of-ratification-and-implementation/>

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 die vorsätzliche Bombardierung der Zivilbevölkerung.

Bei der vom 31. Mai bis 11. Juni 2010 tagenden Überprüfungskonferenz in Kampala wurde am 10. Juni eine Einigung über Definition und Gerichtsbarkeit des ICC für den Tatbestand des Angriffskrieges gefunden.<sup>97</sup> In Artikel 8<sup>bis</sup> wird Angriffskrieg als Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung definiert. Darunter fallen beispielsweise auch die Seeblockade, die Entsendung von Söldnern oder die Bombardierung eines anderen Staates. Um einen unter das ICC-Gericht fallenden Angriffskrieg gegenüber einer einfachen Angriffshandlung zu unterscheiden, wurde eine Schwellenklausel eingefügt, dass diese Handlung ihrer Art, Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellen muss. Das Gericht ist zuständig, wenn der Weltsicherheitsrat selbst das Vorliegen eines Angriffskrieges bestätigt, aber auch dann, wenn der Ankläger aus eigener Initiative nach Beauftragung durch die zuständige Kammer des Internationalen Strafgerichtshofs Ermittlungen einleitet. Die Gerichtsbarkeit beschränkt sich auf die Staaten, die diesem Pakt beigetreten sind. Ebenso haben Staaten die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeit des IStGH vorher auszuschließen (das sogenannte Opt-Out). Mit der Einführung einer Schwellenklausel ist in diese juristische Definition eine wenig eindeutige Begrifflichkeit eingefügt, die weite Ermessensspielräume und politische Interpretationen ermöglicht – und damit einen Missbrauch dieser Definition.<sup>98</sup> Kritisch zu beurteilen ist auch die vorherige Möglichkeit des „Opt Out“. Da der Tatbestand des Angriffskrieges frühestens in Kraft tritt, wenn mindestens 30 Vertragsstaaten ihn ratifiziert haben und zwei Drittel aller Vertragsstaaten dies ab dem Jahr 2017 bestätigen, ist bei der derzeitigen zurückhaltenden Ratifikation durch die Staaten und den offensichtlich vorhandenen Bedenken nicht von einer baldigen Ausübung der Gerichtsbarkeit des IStGH auszugehen.

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

<sup>97</sup> Vgl. *Denkschrift des Auswärtigen Amtes zu den Änderungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 10. und 11. Juni in Kampala, Uganda*: [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/651590/publicationFile/182663/IStGH\\_Denkschrift\\_Download.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/651590/publicationFile/182663/IStGH_Denkschrift_Download.pdf)

<sup>98</sup> Vgl. die juristische Würdigung durch Prof. Kai Ambos in: ZIS 2010, S. 649–668, die auf folgender Homepage zu finden ist: [http://www.zis-online.com/dat/artikel/2010\\_11\\_501.pdf](http://www.zis-online.com/dat/artikel/2010_11_501.pdf)

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.

## 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 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 21 Fällen in acht Situationen.<sup>99</sup> Es handelt sich um Verbrechen, die in Uganda, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, in Sudan (Darfur), Kenia, Mali, Libyen und der Elfenbeinküste begangen wurden. Uganda, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Mali haben den IStGH selbst angerufen, tätig zu werden, während im Fall von Darfur sowie Libyen 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) hatte der erste Chefankläger des IStGH, der Argentinier Luis Moreno Ocampo, zum ersten Mal seine eigene Kompetenz zur Einleitung von Ermittlungen ausgeübt und erreicht, dass das Gericht am 31. März 2010 in einer Mehrheitsentscheidung weiteren Ermittlungen zugestimmt hat. Am 3. Oktober 2011 wurden auch Ermittlungen im Fall Elfenbeinküste von ihm eingeleitet. In einer Reihe weiterer Fälle, darunter Afghanistan, Honduras, Korea, Zentralafrikanische Republik, Palästina, Ukraine und Irak) wird geprüft, ob die Sachlage die Aufnahme von Ermittlungen gemäß dem Römischen Statut zulässt. Für die Länder Kolumbien, Georgien, Guinea und

<sup>99</sup> Siehe: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx), Letzter Besuch 9.6.2014

Nigeria wird geprüft, ob entsprechende nationalstaatliche Verfahren vorliegen. Seit dem 15. Juni 2012 ist die vorherige stellvertretende Anklägerin, die gambische Juristin Fatou Bensouda, Chefanklägerin des IStGH. Sie ist für eine 9-jährige Amtszeit von der Staatengemeinschaft gewählt. 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 vs. 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 die Anwerbung und den Gebrauch von Kindersoldaten unter 15 Jahren in den Konflikten. 102 Opfer nehmen, vertreten durch ihren Anwalt, an den Verhandlungen teil. Thomas Lubanga Dyilo wurde am 14. März 2012 zu 14 Jahren Haft verurteilt. Das Urteil befindet sich im Berufungsverfahren.

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, zwangsweise Überführung der Bevölkerung und Ausrottung) sowie zwei Anklagepunkte für Kriegsverbrechen (Angriff auf die Zivilbevölkerung und Plünderung) zur Last gelegt. 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 wieder gewählt. Am 12. Juli 2010 wurde ein weiterer Haftbefehl gegen ihn erlassen. Ihm wird zur Last gelegt, am Genozid der ethnischen Gruppen Fur, Masalit und Zaghawa beteiligt zu sein.<sup>100</sup> Trotz dieser Haftbefehle und entsprechender Auslieferungsbegehren hat der Beklagte verschiedene Male den Vertragsstaat Tschad besucht. Am 26. März 2013 gab der IStGH seine Entscheidung bekannt, dass der Vertragsstaat Tschad nicht seinen Verpflichtungen nachkommt und im Fall von Omar Hassan Al-Bashir nicht mit dem IStGH zusammenarbeitet. Gleichzeitig forderte er den Weltsicherheitsrat auf, die ihm angemessen erscheinenden Schritte wegen dieser Vertragsverletzung einzuleiten.<sup>101</sup>

Auch im Fall von Saif al-Islam al-Gaddafi gibt es Auseinandersetzungen zwischen Libyen und dem IStGH. Libyen ist den Auslieferungsbegehren des IStGH bis heute nicht nachgekommen. Amnesty International hat am 21. Mai 2014 Libyen aufgefordert, sofort mit

<sup>100</sup> Vgl. den umfangreichen Verfahrensstand: <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9502>

<sup>101</sup> Vgl. Entscheidung des Pre-Trial Chamber II, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1573530.pdf>

dem ICC zusammenzuarbeiten und al Gaddafi auszuliefern. Saif al Gaddafi solle ein faires Verfahren bekommen. Al befürchtet, dass al Gaddafi in Libyen mit der Todesstrafe bestraft werden könnte.<sup>102</sup>

Die aktuelle Situation bezüglich der prozessualen Fortschritte in den einzelnen Ländern kann auf der Homepage des IStGH eingesehen werden.<sup>103</sup>

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 Südostasiens stammen.<sup>104</sup> 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 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. Hans-Peter Kaul hat sich insbesondere für die Gerichtsbarkeit des IStGH für den Tatbestand des Angriffskrieges eingesetzt. Seine zweite, neunjährige Amtszeit läuft im Jahr 2015 aus. Im Mai 2014 wurde Bertram Schmitt von der Bundesregierung für die bei der 13. Versammlung der Vertragsstaaten vom 8.–17. Dezember 2014 vorgesehenen Wahlen der zukünftigen Richter\_innen vorgeschlagen.

## 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

<sup>102</sup> <http://www.amnesty.org/en/news/libya-must-immediately-surrender-saif-al-gaddafi-international-criminal-court-2014-05-21>

<sup>103</sup>

[http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx)

<sup>104</sup> Vgl. die Liste der Richter\_innen des IStGH, unter: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/chambers/the%20judges/Pages/judges.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/chambers/the%20judges/Pages/judges.aspx) (Stand 10.07.2008).

Kaul, verkündet der IStGH die Botschaft: „Achtung Tyrannen, Kriegsherren und Kriegsverbrecher, ihr werdet verfolgt werden“<sup>105</sup>. 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, begangen irgendwo auf der Welt.“<sup>106</sup>

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“<sup>107</sup>.

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](http://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.

## 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

<sup>105</sup> *Süddeutsche Zeitung*, 12. März 2003.

<sup>106</sup> *Die Welt*, 11. März 2003.

<sup>107</sup> Vgl. Art. 4, *Rome Statute of the International Criminal Court*.

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.<sup>108</sup> 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 Völkerstrafgesetzbuch<sup>109</sup> 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 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.

### *Die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft*

Seit dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches im Jahr 2002 sind eine Reihe von Anzeigen bei der für die Strafverfolgung zuständigen Behörde, der Generalbundesanwaltschaft am Bundesgerichtshof<sup>110</sup>, eingegangen. Hervorzuheben sind Anzeigen im Jahr 2004 und 2006 wegen Folter und anderer schwerer Kriegsverbrechen in Irak (Abu Ghuraib) und in Guantánamo gegen Mitglieder der US-Regierung, u.a. gegen den damaligen US-Verteidigungsminister Rumsfeld, ranghohe Jurist\_innen 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 dem erst in Berlin von Menschenrechtsanwälten gegründete European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).<sup>111</sup> Die umfangreich dokumentierten und auf dem Weltrechtsprinzip aufbauenden Anzeigen hatten Pilotcharakter für die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft. Doch trotz der umfangreichen Vorermittlungen durch die

<sup>108</sup> Änderung Artikel 16 Grundgesetz.

<sup>109</sup> Siehe unter: [www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vstgb/gesamt.pdf](http://www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vstgb/gesamt.pdf) (Stand 10.06.2014).

<sup>110</sup> Vgl.: [www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php](http://www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php).

<sup>111</sup> Diese Anzeigen sind beim ECCHR umfangreich dokumentiert; vgl. dazu: [www.ecchr.de/index.php/home\\_de.html](http://www.ecchr.de/index.php/home_de.html).

Rechtsanwält\_innen 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. Auch im Fall des von Oberst Klein am 4. September 2009 in Afghanistan befohlenen Angriffs auf Tanklastwagen mit den Opfern unter der Zivilbevölkerung stellte die Generalbundesanwaltschaft am 16.4.2010 das Verfahren ein. Am 1.7.2013 wurde ein weiteres Verfahren wegen eines Drohnenangriffs in Mir Ali in Pakistan, bei dem der deutsche Staatsbürger Bünyamin E. getötet wurde, eingestellt.<sup>112</sup> Eigene, bisher bekannt gewordene Ermittlungen der Generalbundesanwaltschaft nach dem Völkerstrafgesetzbuch 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 Rebellenarmee Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), Ignace Murwanashyaka, sowie sein Stellvertreter, Straton Musoni, festgenommen.<sup>113</sup> Die Hauptverhandlung im Strafverfahren begann am 4. Mai 2011 vor dem Stuttgarter Oberlandesgericht und ist bis heute (Stand November 2014) noch nicht abgeschlossen. Das Verfahren stößt auf erhebliche prozessuale Schwierigkeiten und wird deshalb u.a. als „Mammutprozess“ mit ungewissem Ausgang gewertet.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup> In diesen drei Fällen hielten sich die Täter in Deutschland auf. Am 30.10.2013 berichtet die Süddeutsche Zeitung, dass die Generalbundesanwaltschaft überprüft, ob sie gegen US-Drohnenangriffe, die von Stuttgart bzw. Ramstein aus in Afrika maßgeblich durchgeführt wurden, ein Ermittlungsverfahren einleiten solle.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=482>

<sup>113</sup> Vgl.: [www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=11&newsid=347](http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=11&newsid=347).

<sup>114</sup> Vgl.: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.ruanda-prozess-in-stuttgart-lost-in-translation.e9c055f2-bf86-4cae-b28fdb2ee027e423.html>

<sup>115</sup> Vgl.: [www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=10&newsid=325](http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=10&newsid=325).

<sup>116</sup> Vgl.: <http://www.sueddeutsche.de/politik/moeglicher-verstoss-gegen-voelkerrecht-in-deutschland-generalbundesanwalt-prueft-us-drohnenangriffe-1.1807072>

### *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.<sup>117</sup> 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 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 völkerrechtsfreundliche Haltung von Gesetzgeber und Regierung unzureichende Ausstattung, um in diesen komplexen Fällen ermitteln zu können. Fünf Jahre später, im Jahr 2012, war diese Zahl auf neun Personen angestiegen.<sup>118</sup>

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“.<sup>119</sup> 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,

<sup>117</sup> Vgl.: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2007/voelkerstrafe\\_kw43/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2007/voelkerstrafe_kw43/index.html).

<sup>118</sup> Vgl.: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711339.pdf>

<sup>119</sup> Vgl.: [www.ecchr.de/Almatov.html](http://www.ecchr.de/Almatov.html).

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. Auch 10 Jahre nach Einführung des Völkerstrafgesetzbuches werden erhebliche praktische und politische Schwierigkeiten gesehen, weshalb die Generalbundesanwaltschaft nur sehr wenige Verfahren wirklich durchgeführt habe.<sup>120</sup> Mit Stand vom 3.12.2012 hatte der Generalstaatsanwalt 29 Ermittlungsverfahren mit 56 Beschuldigten und drei Strukturermittlungsverfahren eröffnet.<sup>121</sup> Davon waren 12 Ermittlungsverfahren beendet, wobei es nur in einem einzigen Verfahren (im Fall Ignace Murwanashyaka und Straton Musoni/siehe Abschnitt 5.1.) zu einer Anklage kam.

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\_innen 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

<sup>120</sup> Vgl.: [http://www.ja-aktuell.de/root/img/pool/verschiedenes/aufsatz\\_ja\\_7-2012.pdf](http://www.ja-aktuell.de/root/img/pool/verschiedenes/aufsatz_ja_7-2012.pdf)

<sup>121</sup> Vgl.: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 11/17339: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711339.pdf>

Anzeigen hinnehmen mussten – können helfen, Bewusstsein über Mängel zu schaffen und Zug um Zug Verbesserungen umzusetzen.

## Links

Website des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag  
([www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int));

Infos des Auswärtigen Amtes zum IStGH  
([http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund_node.html));

Text des Römischen Statuts in deutscher Sprache:  
<http://www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html>;

Website der Vereinten Nationen zum IStGH  
([www.un.org/law/icc/index.html](http://www.un.org/law/icc/index.html)); nur bis 2003 aktualisiert;

Website der Coalition for the International Criminal Court  
([www.iccnw.org](http://www.iccnw.org));

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](http://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](http://www.menschenrechte.org/lang/de/strafgerichtsbarkeit/fachtagung-60-jahre-nach-nurnberg));

Website von Wikipedia zum IStGH  
([http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Criminal\\_Court](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Criminal_Court));

Website The Hague Justice Portal  
(<http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9502>).

## 23. Gerichtsverfahren und Wahrheitskommissionen

von Nahla Valji<sup>122</sup>

### 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 Rechtstaatlichkeit 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;

---

<sup>122</sup> Dieser Text von 2010 wurde von den Herausgebern für die vorliegende Edition 2014/15 nur geringfügig aktualisiert. Als Ergänzung finden sich am Ende des Artikels aktuelle Listen zur Übersicht von Wahrheitskommissionen und internationalen Strafprozessen. Diese wurden von Rainer Huhle erstellt.

- 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/die Straftäter\_in 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, aber auch auf die Vorteile einer sowohl zusammenwirkenden als auch 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“<sup>123</sup>. 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.“<sup>124</sup>

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.

<sup>123</sup> Priscilla B. Hayner, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (4), 1994, S. 597– 655.

<sup>124</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth commissions*, New York 2006.

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.<sup>125</sup>

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 vielmehr 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

---

<sup>125</sup> Robert Rotberg in *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Robert Rothberg and Dennis Thompson (eds.), Princeton 2000.

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 untergraben 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.

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 bis 2010 35 solcher Kommissionen gab; bis 2014 erhöhte sich die Zahl auf 53 (Siehe Anhang A „Liste der Wahrheitskommissionen bis heute“). 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). Die Kommissionen unterscheiden sich auch in ihren Befugnissen, d. h., dass einige die Befugnis zur Durchsuchung und Beschlagnahmung haben, andere wiederum Strafverfolgungen oder Amnestie empfehlen oder die Namen einzelner Straftäter\_innen 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 Verbrechenopfer, 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 und 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 dem 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.<sup>126</sup>

Wahrheitskommissionen können einen Platz zwischen Massenamnestien und umfangreichen Strafverfolgungen einnehmen und je nach ihren Mandaten und Zielen eine Beziehung zu beiden haben.<sup>127</sup> Einige Wahrheitskommissionen wurden gegründet, um Massenamnestien anstelle 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). 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\_innen zur Verantwortung ziehen, Licht auf die Rolle der Nutznießer\_innen und Mitläufer\_innen werfen, die Verletzung von Menschenrechten moralisch sanktionieren, eine

<sup>126</sup> Siehe: Louise Mallinder, *Can Amnesties and International Justice be Reconciled?*, *International Journal of Transitional Justice* 1(2) (2007), S. 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.

<sup>127</sup> 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).

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 hinaus zu blicken, um ebenfalls die moralischen Dimensionen zu betrachten. Dazu gehört die Suche nach Verantwortlichkeit von Mitläufer\_innen und Nutznießer\_innen 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. Der Bericht des UN-Generalsekretärs über Transitional Justice beschreibt Wahrheitskommissionen als „ein potenziell wertvolles und ergänzendes Hilfsmittel bei der Suche nach Gerechtigkeit und Versöhnung, die einen opferorientierten Ansatz haben, die Geschichte aufzeichnen und Hilfemaßnahmen empfehlen“<sup>128</sup>.

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:

---

<sup>128</sup> *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.*

- 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. 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.
- 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.
- Die Normen fairer Gerichtsverfahren oder „rechtsstaatlicher Verfahren“ können bei informellen Prozessen nicht angewendet werden. Manche kritisieren daher diese Kommissionen, weil sie Namen von Straftäter\_innen bekanntgeben oder Ermittlungsergebnisse über Verbrechen ohne die Sorgfalt 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\_innen sanktioniert, die Rechtsstaatlichkeit aufrechterhält 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.<sup>129</sup>

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 Akteur\_innen vor Ort informiert wird, anstatt ein externes Modell zu übernehmen, das nicht „passt“ – wozu viele Kommissionen der Vergangenheit tendierten.

## **FALL 1: Guatemala**<sup>130</sup>

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 finanzierte 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 Kommissar\_innen: drei (Internationaler Vorsitzender, von der UN ernannt; zwei guatemalteckische Kommissar\_innen).

Stärken: Ihre Erkenntnisse über den Völkermord durch den Staat gegen die Maya-Bevölkerung öffneten die Türen für weitere Strafverfolgungen und deckten die rassistische Natur der Staatseinrichtungen auf.

Schwächen: Gekennzeichnet durch ein schwaches Mandat; die CEH hatte weder eine Befugnis zur Durchsuchung und Beschlagnahme 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 sechs Monate beschränkt, manchmal mit einer Verlängerungsoption von weiteren sechs Monaten; es gab kein Zeugenschutzprogramm, obwohl die Straftäter\_innen regelmäßig Vergeltungsaktionen ausübten; es gab keine öffentlichen Anhörungen von Opfern, und vor allem war es ihr verboten, Namen von Straftäter\_innen zu nennen.

<sup>129</sup> Crocker, in: Rothberg und Thompson 2000.

<sup>130</sup> Nahla Valji 2004: *Race, Citizenship and Violence in Transitioning Societies: A Guatemalan case study*, CSVr, [www.csvr.org.za](http://www.csvr.org.za); siehe auch: *Justice in Perspective: A website on truth, justice and reconciliation in transition*, [www.justiceinperspective.org.za](http://www.justiceinperspective.org.za).

Abschlussbericht: „Guatemala: Memoria del Silencio“ oder „Guatemala: Memory of Silence“, herausgegeben im Jahr 1999. Die CEH registrierte mehr als 42000 Opfer. Der Abschlussbericht basierte auf Ermittlungen in mehr als 7500 Fällen, wobei mehr als 11000 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\_innen repräsentativ waren und detailliert im Bericht beschrieben wurden. Ermittlungsergebnisse: Die CEH fand heraus, dass 83 % aller identifizierten Opfer Mayas waren und die staatlichen Organe für über 93 % der Gräueltaten verantwortlich waren, die während des Konfliktes begangen wurden – inklusive der Ermordung von mehr als 200000 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: Südafrika<sup>131</sup>

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 fünf Ausgaben des Berichtes wurden dem Präsidenten von

---

<sup>131</sup> Ebd.

Südafrika im Jahre 1998 übergeben, weitere zwei Ausgaben wurden nach Abschluss der Arbeit des Amnestieausschusses im Jahre 2003 veröffentlicht.

Untersuchungsergebnisse: 22000 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 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\_innen 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 betrug 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 Strafakten 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.“<sup>132</sup>

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 würden);
- 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.

### *Nationale Gerichtsverfahren*

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 Nutznießer\_innen 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 sehr nah am Konflikt und dem politischen Kontext sind, die

<sup>132</sup> 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.

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.<sup>133</sup>

1998 wurde das römische Statut zur Gründung des Internationalen Gerichtshofes 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 einen Vertragsstaat 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.

<sup>133</sup> 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.

Obwohl das Mandat des IGH global ist, kamen bisher alle Fälle zu Strafverfolgungen oder Ermittlungen aus Afrika – Norduganda, der Zentralafrikanischen Republik, Sudan/Darfur und Kenia. 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.

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“<sup>134</sup>. 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 Richter\_innen und Staatsanwält\_innen in den nationalen Gerichten. Ein Hauptziel dieser Gerichte ist die Vergrößerung der Kapazitäten des Justizsystems vor Ort und die Regionalisierung von Gerichtsverfahren, sodass sie näher an den Nutznießer\_innen 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\_innen 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/die vermutete oder überführte

<sup>134</sup> Kathryn Sikkink and Carrie Booth Walling, *The Impact of Human Rights Trials in Latin America*, *Journal of Peace Research*, 44(4) (2007), S. 427–445.

Straftäter\_in oder das Opfer haben, oder welche Verbindung sie zu dem Staat haben, der diese Gerichtsbarkeit ausübt.“<sup>135</sup>

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 durchführt.<sup>136</sup> 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\_innen 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 Begrenzungen 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 Nutznießer\_innen statt (obwohl dies bei Hybridgerichten nicht der Fall ist);

<sup>135</sup> Zitiert aus Eve La Haye, *War Crimes in Internal Armed Conflicts*, New York, Cambridge University Press, 2008), S. 242.

<sup>136</sup> Daan Bronkhorst, *Truth and Justice – A Guide to Truth Commissions and Transitional Justice*, 2. Aufl., Amsterdam 2006, <http://www.amnesty.nl/part-i-truth-commissions-truth-and-justice-june-2006-daan-bronkhorst>.

- 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 bekämpfen;<sup>137</sup>
- 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 Straftäter\_innen 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. Kollaborateur\_innen, Nutznießer\_innen oder Kindersoldat\_innen;
- Gerichtsverfahren können nicht den breiteren Kontext oder systematische Verbrechen erfassen;
- Die kontradiktorischen Gerichtsverfahren verhindern häufig, dass neue Informationen oder die Wahrheit offengelegt werden, da sie eher darauf abzielen, die Wahrheit einzugrenzen als sie offenzulegen;
- Gerichtsverfahren konzentrieren sich stets auf den/die Straftäter\_in und setzen die Bedürfnisse der Opfer an zweiter Stelle.

## Verhältnis 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

<sup>137</sup> 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.

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. Zur Zeit bestehen Pläne in Burundi, ebenfalls beide Mechanismen einzuführen.

Wenn mehr als ein Mechanismus zur Verfügung steht, um die Vergangenheit zu bewältigen, ist Komplementarität möglich: Es kann ein System geschaffen werden, das 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, Osttimor 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 Mittäter\_innen und für die Versöhnung zwischen Opfern und Straftäter\_innen.

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 das Verhältnis zueinander 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.“<sup>138</sup>

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\_innen davon aus, dass sich die größte Schwierigkeit zwischen den beiden Institutionen auf die „Wiederbenutzung von Materialien, die in einem Prozess der Wahrheits- und Versöhnungskommission entwickelt wurden und das Ziel einer späteren strafrechtlichen Verfolgung haben sollen“<sup>139</sup>, 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/die Kläger\_in und den/die Richter\_in 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

---

<sup>138</sup> Varney 2007.

<sup>139</sup> 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.

funktionieren, muss noch bestimmt werden. Zu den größten Herausforderungen zählt die Unsicherheit in Konfliktsituationen und der Schutz von Zeug\_innen in unsicheren Situationen sowie die Beschränkungen eines Entschädigungsplans mit begrenzten Ressourcen, der die vielen Opfer von Massenkriegen und -gewalttaten nicht berücksichtigen kann.

## 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.“<sup>140</sup>. 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.<sup>141</sup>

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.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Schabas und Darcy 2004, S. 4.

<sup>141</sup> Zitiert aus Varney 2007.

<sup>142</sup> 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

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.“<sup>143</sup> 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 konfliktsspezifische Verbrechen in Ad-Hoc- und Hybridtribunalen strafrechtlich zu verfolgen. Die zweite Änderung ist die gleichzeitige Internationalisierung und Regionalisierung internationaler Justiz – Internationalisierung in Form der Gründung eines permanenten Gerichtshofs, dem IGH, und Regionalisierung in Form der vermehrten Domesticierung internationaler Justiz durch die Nutzung von Hybridtribunalen und universeller Gerichtsbarkeit, oder wenn Nachfolgeregierungen mit der Strafverfolgung vergangener Verbrechen beginnen.<sup>144</sup> Die dritte Änderung liegt bei der Zunahme von außergerichtlichen Organen, die Massenverbrechen verhandeln – hierzu gehören Mechanismen wie zum Beispiel Wahrheitskommissionen.<sup>145</sup>

Die Entwicklungen des Justizsystems in Richtung Mehrfachmechanismen, insbesondere durch die Anwendung sowohl von Wahrheitskommission als auch von Gerichtsverfahren, ist

---

*Übergangsjustiz zweifellos beeinflussen, bei denen Wahrheitskommissionen und Gerichtshöfe gleichzeitig agieren.“ Schabas und Darcy (2004), S. 5.*

<sup>143</sup> Varney (2007).

<sup>144</sup> 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).

<sup>145</sup> Goldstone und Smith (2008)

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 der Abschreckung. Beide Institutionen sind notwendig, um vergangene Gewalttaten wiedergutzumachen. Sie sollten aber ihre Beziehungen intensivieren und die Kooperation untereinander verbessern, um Synergien zu maximieren und Spannungen zu minimieren.

## Literatur und Links zu Hauptquellen

### *Websites*

African Transitional Justice Research Network

[www.transitionaljustice.org](http://www.transitionaljustice.org)

Centre for the Study of Violence and Reconciliation

[www.csvr.org.za](http://www.csvr.org.za)

International Center for Transitional Justice

[www.ictj.org](http://www.ictj.org)

Justice in Perspective

[www.justiceinperspective.org.za](http://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](http://www.usip.org/library/truth.html)

### *Hauptliteraturquellen*

**Daan Bronkhorst**, Truth and Justice – A Guide to Truth Commissions and Transitional Justice, 2. Aufl., Amsterdam 2006 (abrufbar unter: <http://www.amnesty.nl/part-i-truth-commissions-truth-and-justice-june-2006-daan-bronkhorst>).

**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), S. 427-445.

**Laurel E. Fletcher und Harvey M. Weinstein**, "Violence and Social Repair: Rethinking the Contribution of Justice to Reconciliation", in: Human Rights Quarterly 24 (2002), S. 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](http://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](http://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: Wahrheitskommissionen und ähnliche Untersuchungs- kommissionen

*Zusammengestellt von Dr. Rainer Huhle (Nürnberger Menschenrechtszentrum)*

Anmerkung: Die Liste beansprucht keine Vollständigkeit, da der Begriff „Wahrheitskommission“ keine eindeutige Definition hat und nicht alle spezielleren Untersuchungskommissionen aufgenommen werden konnten. Die Aufnahme in die Liste stellt auch kein Urteil über die Qualität und den Erfolg der Kommissionen dar, die äußerst unterschiedlich sind. Berücksichtigt wurden zudem ausschließlich offiziell berufene Kommissionen, keine zivilgesellschaftlichen Initiativen wie z. B. die „Russell-Tribunale“ oder „Permanent Peoples’ Tribunals“.

Land	Kommission	Arbeitsjahr(e)	Mandatiertes Zeitraum
Algerien	Commission d’Enquête ad hoc chargée de la question des disparu	2003-2005	1992-1999
Argentinien	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)	1983-1984	1976-1983
Australien	National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families	1996-1997	1910-1975
Bolivien	Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos	1982-1984	1967-1982
Bosnien	Commission for Investigation of the Events in and around Srebrenica between 10 and 19 July 1995	2004	1995
Brasilien	Comissão Nacional da Verdade	2012-2014	1946-1988
Burundi	Commission d’Enquête Internationale sur les violations des droits de l’homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993	1995-1996	1993
Burundi	Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation	2014-2018	1962-2008

Land	Kommission	Arbeitsjahr(e)	Mandatiertes Zeitraum
Chad	Commission d'Enquête du Ministère Chadien de la Justice sur les Crimes du Régime de Hissène Habré	1991-1992	1961-1990
Chile	Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación	1990-1991	1973-1990
Chile	Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura, "Valech Commission"	2003-2005	1973-1990
Deutschland	Enquete-Kommission des 12. Deutschen Bundestages "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED- Diktatur in Deutschland"	1992-1994	1949-1989
Ecuador	Comisión de Verdad y Justicia	1996-1997	1979-1996
Ecuador	Comisión de la Verdad para impedir la impunidad	2007-2009	1984-1988
Elfenbeinküste	Independent Commission of Inquiry	2004	2004
El Salvador	Comisión de la Verdad Para El Salvador "De la locura a la esperanza"	1992-1993	1980-1991
Ghana	National Reconciliation Commission	2003-2004	1957-1993
Guatemala	Comisión para el Esclarecimiento Histórico	1997-1999	1960-1996
Haiti	Commission Nationale de Vérité et de Justice	1995-1996	1991-1994
Honduras	Comisión de la Verdad y Reconciliación	2010-2011	2009
Jugoslawien	Jugoslawische Wahrheits- und Versöhnungskommission (Wahrheits- und Versöhnungskommission für Serbien und Montenegro)	2002-2003	1980-2000
Kanada	Royal Commission on Aboriginal Peoples	1991-1996	1500s-1996

Land	Kommission	Arbeitsjahr(e)	Mandatiertes Zeitraum
Kanada	Truth and Reconciliation Commission Canada	1998/2009	1874-1996
Kenia	Truth, Justice, and Reconciliation Commission	2009-2013	1963-2008
Kolumbien	Grupo de Memoria Histórica	2006-2012	1958-2012
Kongo, DRC	Commission Verité et Réconciliation	2004-2006	1960-2006
Liberia	Truth and Reconciliation Commission	2006-2009	1979-2003
Marokko	Instance Equité et Réconciliation	2004-2006	1956-1999
Mauritius	Truth and Justice Commission	2009-2011	1638-2011
Nepal	Commission of Inquiry to Locate the Persons Disappeared during the Panchayat Period	1990-1991	1961-1990
Nigeria	The Judicial Commission for the Investigation of Human Rights Violations	1999-2002	1966-1999
Ost-Timor	Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste	2002-2005	1974-1999
Ost-Timor/ Indonesien	Commission for Truth and Friendship	2005-2008	1999
Paraguay	Comisión de Verdad y Justicia	2004-2008	1954-2003
Panama	Comisión de la Verdad de Panamá	2001-2002	1968-1989
Peru	Comisión de Verdad y Reconciliación	2001-2003	1980-2000
Philippinen	Presidential Committee on Human Rights	1986-1987	1972-1987
Ruanda	International Commission of Investigation on Human Rights Violations in Rwanda since 1 October 1990	1993	1990-1993
Sierra Leone	Truth and Reconciliation Commission	2002-2004	1991-2002
Solomon Islands	Truth and Reconciliation Commission	2009-2012	1998-2003

Land	Kommission	Arbeitsjahr(e)	Mandatiertes Zeitraum
Sri Lanka	Commissions of Inquiry into the Involuntary Removal or Disappearance of Persons	1995-2000	1988-1994
Südafrika	Truth and Reconciliation Commission	1995-2002	1960-1994
Südkorea	Presidential Truth Commission on Suspicious Deaths	2000-2004	1975-1987
Südkorea	Truth and Reconciliation Commission	2005-2010	1905-2005
Thailand	Truth and Reconciliation Commission	2010-2012	2010
Togo	Commission Vérité, Justice et Réconciliation	2009-2012	1958-2005
Uganda	Commission of Inquiry into the Disappearance of People in Uganda	1974	1971-1974
Uganda	Commission of Inquiry into Violations of Human Rights	1986-1995	1962-1986
Uruguay	Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron	1985	1973-1982
Uruguay	Comisión Para la Paz	2000-2002	1973-1985
USA	Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians	1980-1983	1942-1945
USA	Advisory Committee on Human Radiation Experiments	1994-1995	1944-1974
USA	Greensboro Truth and Reconciliation Commission	2004-2006	1979
Zimbabwe	Commission of Inquiry	1985	1980-1985

*Quellen:*

**Hayner, Priscilla B.:** Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions, New York (Routledge) 2011, 2<sup>nd</sup> edition

**Justice in Perspective,** <http://www.justiceinperspective.org.za/> (zuletzt aufgerufen 10.05.2014; die Website war seit 2011 nicht aktualisiert)

**United States Institute of Peace (USIP),** <http://www.usip.org/> (zuletzt aufgerufen 10.05.2014; die Website war seit 2011 nicht aktualisiert)

Websites der einzelnen Wahrheitskommissionen, Fachartikel, Pressemeldungen

## Anhang B – Internationale Strafverfahren wegen Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen

*Zusammengestellt von Dr. Rainer Huhle (Nürnberger Menschenrechtszentrum)*

Die folgende Übersicht berücksichtigt nur internationale Verfahren. Die sogenannten „Nürnberger Nachfolgeprozesse“ (NMT) sind wegen ihrer historischen Bedeutung aufgenommen. Es waren US-amerikanische Militärgerichte die aber der Form nach als internationale Gerichte auf der Basis des alliierten Kontrollratsgesetz Nr. 10 konstituiert waren.

Über nationale Prozesse gegen Kriegs- und Menschlichkeitsverbrecher gibt es keine verlässliche Übersicht. Nicht nur geht ihre Zahl in die Tausende, die Qualität dieser Verfahren – mit der Spannweite zwischen reinen Rache- und Schauprozessen und ernsthaften Versuchen, die Vergangenheit rechtsstaatlich aufzuarbeiten –, verbietet es, diese tabellarisch auf die gleiche Stufe zu stellen.

Zeitraum	Betroffenes Land	Angeklagte	Gericht	Ergebnis
1945/46	Deutschland	24 (21) Vertreter des NS-Regimes	IMT <sup>146</sup>	11 Todesurteile, 7 Haftstrafen, 3 Freisprüche
1946/47	Deutschland	23 NS-Mediziner	NMT <sup>147</sup>	7 Todesurteile, 9 Hafstrafen, 7 Freisprüche
1946/47	Deutschland	General Milch	NMT	Haftstrafe
1947	Deutschland	14 NS-Juristen	NMT	10 Haftstrafen, 4 Freisprüche
1947	Deutschland	18 SS-Offiziere (WVHA)	NMT	3 Todesurteile, 12 Haftstrafen, 3 Freisprüche
1947	Deutschland	6 Industrielle (Flick)	NMT	5 Haftstrafen, 1 Freispruch
1947/48	Deutschland	23 Industrielle (IG Farben)	NMT	13 Haftstrafen, 10 Freisprüche

<sup>146</sup> Internationales Militärtribunal Nürnberg

<sup>147</sup> Die 12 Nürnberger Militärtribunale fanden von 1946 bis 1949 statt.

Zeitraum	Betroffenes Land	Angeklagte	Gericht	Ergebnis
1947/48	Deutschland	10 Generäle (Geiselmordprozess)	NMT	8 Haftstrafen, 2 Freisprüche
1947/48	Deutschland	14 SS-Offiziere (RuSHA)	NMT	13 Haftstrafen, 1 Freispruch
1947/48	Deutschland	22 SS-Offiziere (Einsatzgruppen)	NMT	14 Todesstrafen, 8 Haftstrafen
1947/48	Deutschland	12 Industrielle (Krupp)	NMT	11 Haftstrafen, 1 Freispruch
1947-49	Deutschland	21 Beamte („Wilhelmstraße“) und Banker	NMT	19 Haftstrafen, 2 Freisprüche
1947/48	Deutschland	13 Generäle des OKW	NMT	11 Haftstrafen, 2 Freisprüche
1946-48	Japan	28 japanische Militärs und Beamte	IMTFE <sup>148</sup>	7 Todesurteile, 18 Haftstrafen
1993 -	Ex-Jugoslawien	161 Militärs und Zivilisten aus Bosnien/Herzegowina, Serbien und Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Kosovo	ICTY <sup>149</sup>	Bisher 74 Haftstrafen, 18 Freisprüche, 13 Überstellungen an nationale Gerichte
1994 -	Ruanda	98 Militärs, Regierungsbeamte und Zivilisten	ICTR <sup>150</sup>	Bisher 63 Haftstrafen (16 noch in Berufung), 12 Freisprüche
2000-2005	Ost-Timor	391 Milizangehörige und Zivilisten	SPSC <sup>151</sup>	84 Haftstrafen, 3 Freisprüche

<sup>148</sup> International Military Tribunal for the Far East, zusammengesetzt aus elf Richtern aus elf Nationen.

<sup>149</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, eingesetzt vom UN-Sicherheitsrat mit Zuständigkeit für Kriegsverbrechen, Völkermord und Menschlichkeitsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien seit 1991; alle Angaben Stand: Februar 2014.

<sup>150</sup> International Criminal Tribunal for Rwanda, eingesetzt vom UN-Sicherheitsrat mit Zuständigkeit für Kriegsverbrechen, Völkermord und Menschlichkeitsverbrechen in Ruanda während des Jahrs 1994; Angaben Stand: Mai 2014.

<sup>151</sup> Special Panels for Serious Crimes am District Court of Dili, errichtet 2000 von der UNTAET, der provisorischen Regierung Ost-Timors durch die UNO.

Zeitraum	Betroffenes Land	Angeklagte	Gericht	Ergebnis
2002-2013	Sierra Leone	21 Angehörige der Revolutionary United Front (RUF), des Armed Forces Revolutionary Council (AFRC), und der Civil Defence Forces (CDF)	SCSL <sup>152</sup>	16 Haftstrafen, 2 Freisprüche
2002-2013	Liberia	Charles Taylor, Ex-Präsident von Liberia	SCSL	Haftstrafe
2005 -	Kambodscha	5 hohe Funktionäre der „Khmer Rouge“	ECCC <sup>153</sup>	Bisher 1 Haftstrafe
2005 -	Bosnien	Zahlreiche Verdächtige aus der Zeit des Jugoslawienkriegs	WCC <sup>154</sup>	Unbekannte Zahl von Urteilen
2009 -	Libanon	4 Verdächtige des Attentats auf Premierminister Rafiq Hariri und weitere 21 Personen	STL <sup>155</sup>	Alle Angeklagten flüchtig
2013 -	Tschad	Hissène Habré, Ex-Präsident des Tschad, und fünf seiner Mitarbeiter	Chambres africaines extraordinaires <sup>156</sup>	Noch kein Urteil
2002 -	global	28 Fälle in 8 „Situationen“	ICC <sup>157</sup>	

<sup>152</sup> Special Court for Sierra Leone, errichtet 2002 von der UNO zusammen mit der Regierung von Sierra Leone.

<sup>153</sup> Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, errichtet 2005 als Strafammern an kambodschanischen Gerichten in gemischt nationaler und internationaler Zusammensetzung.

<sup>154</sup> War Crimes Chamber at the Criminal Division of the State Court of Bosnia-Herzegovina, errichtet 2005, um das ICTY von Fällen zu entlasten, die niedrigrangigere Täter aus Bosnien betreffen.

<sup>155</sup> Special Tribunal for Lebanon, errichtet 2009 auf Basis einer Sicherheitsresolution von 2007.

<sup>156</sup> Die Chambres africaines extraordinaires wurden Anfang 2013 an Gerichten im Senegal auf Beschluss der Afrikanischen Union eingerichtet, um Ex-Diktator Hissène Sabré für die zwischen 1982 und 1990 begangenen Verbrechen im Tschad zur Rechenschaft zu ziehen. Die Chambres bestehen aus senegalesischen Richtern, von denen ein Teil von der Afrikanischen Union ernannt wird. Der Präsident soll ein Angehöriger eines anderen afrikanischen Staats sein. Das Gericht hat sein eigenes Statut.

<sup>157</sup> Der Internationale Strafgerichtshof (ICC/ISTGH) wurde 2008 in Rom beschlossen, wo auch seine Rechtsgrundlage, das Römische Statut verabschiedet wurde. Im Mai 2014 hatten sich 122 Staaten seiner Jurisdiktion unterworfen. Alle Angaben Stand Mai 2014.

<b>Zeitraum</b>	<b>Betroffenes Land</b>	<b>Angeklagte</b>	<b>Gericht</b>	<b>Ergebnis</b>
2004 -	Uganda	4 Mitglieder der „Lords Resistance Army“	ICC	Noch kein Urteil
2004 -	DRC	6 Mitglieder verschiedener Milizen der Demokratischen Republik Kongo	ICC	2 Haftstrafen (noch in Berufung), 2 Freisprüche (1 in Berufung)
2004 -	CAR	5 Mitglieder einer kongolesischen Miliz, die in der Zentralafrikanischen Republik operierte	ICC	Noch kein Urteil
2005 -	Sudan (Darfur)	Staatspräsident Al Bashir; 2 Minister und 2 Milizenführer	ICC	1 Anklage zurückgezogen. Noch keine Verhandlungen, da 4 Angeklagte flüchtig
2010 -	Kenia	Uhuru Muigai Kenyatta, Präsident; William Samoei Rutom stv. Ministerpräsident; 2 weitere	ICC	Noch kein Urteil
2011	Libyen	Saif Al-Islam Gaddafi; Abdullah Al-Senussi, Mitglieder des Gaddafi-Regimes	ICC	Noch kein Urteil
2011	Elfenbeinküste	Ex-Präsident Laurent Gbagbo, Simone Gbagbo, Charles Blé Goudé	ICC	Noch kein Urteil
2013	Mali	Derzeit Ermittlungen;	ICC	noch keine Anklagen
2014	Syrien	UN Sicherheitsrat hat Situation an ICC überwiesen, noch keine Entscheidung durch ICC	ICC	

## 24. Wirtschaft und Menschenrechte

von *Brigitte Hamm, Christian Scheper*

### Einleitung

Seit Beginn der 1990er Jahre findet die Auffassung, dass Unternehmen eine eigenständige Verantwortung für die Menschenrechte haben, zunehmend Beachtung. Sie knüpft an das Konzept der sozialen und ökologischen Unternehmensverantwortung an, das unter Stichwörtern wie „Corporate Social Responsibility“ (CSR), „Corporate Responsibility“ oder auch „Corporate Citizenship“ diskutiert wird. 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, sexuellen 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 Zweiten 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 werden schließlich die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte dargestellt und hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung und konkreten Ausgestaltung 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 Individuum und Staat, das Individuen überwiegend als Inhaber\_innen von Rechten und den Staat als Träger von Pflichten versteht. Somit betonen Menschenrechte zunächst vor allem den öffentlichen Raum und die Notwendigkeit des Schutzes und der Abwehr gegen willkürliche staatliche Einflüsse.

Die internationalen Beziehungen erhielten damit nach dem Zweiten Weltkrieg neben dem Prinzip staatlicher Souveränität, das in Artikel 2.7 der UN-Charta niedergelegt ist, explizit eine weitere normative Grundlegung. Auch für das Konzept der Menschenrechte selbst ist die internationale Verrechtlichung von großer Bedeutung, weil zur vorherrschenden Vorstellung der innerstaatlichen Zuständigkeit für die Menschenrechte eine internationale Verantwortung tritt.

Dennoch existieren in der Anlage des Menschenrechtsregimes von Anfang an wesentliche Schwächen, die es von anderen internationalen Regimen, beispielsweise im Bereich der Wirtschaft oder auch der Umwelt, unterscheidet. Erstens 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). Zweitens steht das internationale Bekenntnis zu den Menschenrechten in Konflikt mit der nationalstaatlichen Souveränität. Eng verbunden mit diesem Konflikt ist die Sicht, dass die nationalstaatliche Zuständigkeit für die Menschenrechte territorial gebunden ist. Diese Auffassung wird, bedingt durch den Globalisierungsprozess, mit der Diskussion um extraterritoriale Staatenpflichten allerdings zunehmend in Frage gestellt (vgl. Weber 2009).

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: Angesichts der zunehmenden Liberalisierung der Finanzmärkte sowie der wachsenden Transnationalisierung von Produktionsprozessen und Konzernstrukturen wirken staatliche Kompetenzen und Funktionen sozialer und ökologischer Regulierung häufig schwach und stehen in Konflikt mit dem Wettbewerb um „günstige“ Standortbedingungen für Investitionen. Dies ist verbunden mit einer weitgehenden Privatisierung der Bereitstellung öffentlicher Güter. Aus menschenrechtlicher Perspektive betreffen diese Prozesse vor allem die Erfüllung der staatlichen Gewährleistungspflicht für politische, aber auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Die verstärkte Übernahme von ursprünglich öffentlichen Aufgaben durch private Akteure, beispielsweise in den Bereichen der Sicherheit, Gesundheit und Bildung, kann dazu führen, dass zunehmend Menschen von der Bereitstellung dieser Güter ausgeschlossen werden, ohne dass der Staat dies direkt beeinflussen kann. 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).

Eine solche Form der Regulierung lässt sich als Reaktion sowohl von zivilgesellschaftlicher als auch von privatwirtschaftlicher 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, die sich aber weiter im Rahmen marktliberaler Globalisierung gestaltet. Neben NGOs sind 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 unternehmerischen Eigeninteresses an CSR, also die Vereinbarkeit von Profitzielen 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, sind die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die tatsächlichen Arbeitsbedingungen innerhalb der weit verzweigten globalen Produktionsnetzwerke häufig gering. Zudem spielen für viele Unternehmen, die weniger im Blickfeld kritischer Konsument\_innen stehen, 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), 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. Verstärkt wurden vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren zivilgesellschaftliche Stimmen laut, die sich gegen das Konzept freiwilliger Verantwortung als Grundlage für soziale und ökologische Regulierung aussprechen und stattdessen stärker Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten sowie Haftungsmöglichkeiten für transnationale Unternehmen fordern (Utting 2008).

Andere sehen hingegen weiter die Chance für schrittweise Veränderung durch eine aktive Einbeziehung von Unternehmen und den Vorteil unbürokratischer Reformprozesse durch private Lösungen. So baute der frühere Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, in seinem politischen Rahmenwerk 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. Dies spiegelt sich auch in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wider, die wir im Folgenden noch aufgreifen werden, nachdem wir zunächst die Rolle der Privatwirtschaft im internationalen Menschenrechtssystem erläutern wollen.

## 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). Das Kinderrechtskomitee (Committee on the Rights

of the Child) hat den entsprechenden Artikel 2013 mit einem „General Comment“ zusätzlich ausdifferenziert. Der Trend der Vertragsorgane in ihrer Rechtsauslegung (General Comments) scheint momentan auch dahin zu gehen, bei anderen Rechten in gesonderten Paragraphen die Rolle privater Akteure zu definieren. 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 jedoch wurden die Debatten über die wirtschaftliche Globalisierung durch neoliberale Vorstellungen geprägt. Diese betonen die grundsätzliche Überlegenheit der Selbstregulierungskräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen, die sich vor allem auf die ordnungspolitische Rahmensezung 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. Unternehmen nutzten 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.

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 Verhaltenskodex, sondern ein freiwilliges Lern- und Diskussionsforum. Als Lernforum dient er dem Austausch von Erfahrungen, die sich im Idealfall als „best practice“ verallgemeinern lassen sollen. Sachgespräche („policy dialogues“) dienen der Beratung

über problematische Situationen, denen sich Unternehmen in bestimmten Branchen und Regionen gegenüberstehen (z. B. „business in conflict zones“). Der „Global Compact“ ist vor allem bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften wegen seines freiwilligen Charakters und seiner 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 Expert\_innen 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 UN-Menschenrechtskommission löste eine heftige Debatte darüber aus, in welcher Weise eine menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft in der globalen Wirtschaft sinnvoll sei, nämlich auf freiwilliger oder auf verbindlicher Basis, wie dies die Normen nahelegen. Vor allem Wirtschaftsverbände, Unternehmen, aber auch die meisten Regierungen übten harsche Kritik an den UN-Normen, insbesondere weil Staatenpflichten teilweise auf private Wirtschaftsakteure übertragen würden. Bei zivilgesellschaftlichen Akteuren fanden die UN-Normen hingegen große Zustimmung. Die fehlende Bereitschaft der UN-Menschenrechtskommission, sich mit dem Inhalt der UN-Normen zu befassen, zeigte, dass das Projekt zumindest zu der Zeit politisch gescheitert war. 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 damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2005 John G. Ruggie, Politikwissenschaftler an der Harvard-Universität. 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, 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).

Zentral für Ruggies Ansatz war das in seinem Bericht aus dem Jahr 2008 vorgestellte politische Rahmenwerk mit drei Dimensionen: staatliche Schutzpflicht („state duty to protect“), Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte („corporate responsibility to respect“) und Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung („access to remedy“) (United Nations 2008). Diese drei Dimensionen sind auch Grundlage der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die als Ergebnis aus dem zweiten Mandat des Sonderbeauftragten hervorgingen. Sie bestimmen heute wesentlich den Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte.

## Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien wurden im Juni 2011 einstimmig durch den UN-Menschenrechtsrat verabschiedet. Sie stellen heute das zentrale internationale Dokument zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte dar. Es ist rechtlich unverbindlich, jedoch gibt es inzwischen verschiedene Bemühungen, die Vorgaben der Leitprinzipien durch gesetzliche Maßnahmen umzusetzen und zugleich zu stärken.

### „State duty to protect“

Die staatliche Schutzpflicht bildet den Mittelpunkt der UN-Leitprinzipien. Indem sie die zentrale Rolle der Staaten für den Schutz der Menschenrechte hervorheben, nehmen sie Bezug auf das bestehende Menschenrechtsregime und wenden sich sowohl an OECD-Staaten als auch an Entwicklungsländer, um die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge anzumahnen. Der besondere Fokus 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 und administrative Maßnahmen sowie durch juristische Verfahren nachkommen.

Während die staatliche Schutzpflicht prinzipiell kaum umstritten ist, gibt es in der praktischen Umsetzung viele 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 für die tatsächliche

Um- und Durchsetzung der Menschenrechte im nationalen Recht sorgen (vertikal), oder wenn die Strategien verschiedener Ministerien auf nationaler Ebene widersprüchliche Auswirkungen auf den Schutz der Menschenrechte haben (horizontal). Ein solcher fehlender Zusammenhang zwischen menschenrechtsrelevanten Politikbereichen zeigt sich auch auf internationaler Ebene (United Nations 2009: Abs. 19).

Im Zuge der Umsetzung der UN-Leitprinzipien kommen zudem zunehmend unterschiedliche staatliche Einflussbereiche in die Diskussion, 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 etwa in der Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien in der öffentlichen Beschaffung. Da der Staat selber vielfach als Auftraggeber der Privatwirtschaft auftritt, kann die Verankerung menschenrechtlicher Kriterien in der Auftragsvergabe und Beschaffung durch öffentliche Einrichtungen ein wirksamer Hebel zur Förderung der Menschenrechte sein.

Eine weitere Maßnahme richtet sich auf die Festlegung von Offenlegungs- und Berichtspflichten für Unternehmen zu menschenrechtlichen Aspekten. Während die starre Vorgabe konkreter Schritte zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfalt durch Unternehmen aufgrund der sehr unterschiedlichen Kontextbedingungen kaum sinnvoll wäre, würde die Berichtspflicht jedoch die Möglichkeit bieten, Transparenz zu erhöhen und damit Anreize für Unternehmen zu schaffen, ihre Bemühungen um verantwortungsvolles Handeln zu erhöhen.

Schließlich fördert der Staat regelmäßig Exporte und Auslandsinvestitionen durch die Vergabe öffentlicher Kredite und Garantien. Die UN-Leitprinzipien betonen eine besondere menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Exportkreditagenturen, da sie aktiv und wesentlich Einfluss auf Unternehmensaktivitäten im Ausland ausüben. 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 staatlichen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wäre somit ein notwendiger Schritt zu einer konsequenten Menschenrechtspolitik (Scheper/Feldt 2010).

Alle drei Bereiche werden derzeit jedoch kaum zum Menschenrechtsschutz genutzt. Zwar wurden in den letzten Jahren die Menschenrechte verstärkt in diesen Kontexten diskutiert, und es gibt teilweise erste Vorschläge und Bemühungen zu Reformen, jedoch gibt es bisher keine systematische Verankerung der Vorgaben der UN-Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der Praxis.

Hervorgehoben wird in den UN-Leitprinzipien zudem die menschenrechtliche Ausgestaltung internationaler Verträge. Insbesondere der Charakter von bilateralen Investitionsschutzabkommen ist in den letzten Jahren in die Diskussion gekommen. Dies sind zwischenstaatliche Verträge, die Unternehmen im Ausland vor unfairem 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 (vgl. Jacob 2010).

Bisher gibt es im Bereich von Investitionsschutzabkommen nur zaghafte Reformbemühungen. Norwegen etwa hat inzwischen ein Musterabkommen entwickelt, das eine bessere Balance zwischen den legitimen Anliegen der Unternehmen und den unverrückbaren Menschenrechten sucht. International bleibt aber die Ausgestaltung solcher Abkommen in der Praxis bisher weitgehend unbeeindruckt von den UN-Leitprinzipien.

Die Aufnahme der unterschiedlichen staatlichen Einflussbereiche in die Arbeit der verschiedenen zuständigen menschenrechtlichen Vertragsausschüsse würde eine Anpassung der Auslegung der bestehenden Menschenrechtsverträge an die Bedingungen der Globalisierung bedeuten. Wie oben erwähnt, sind erste Schritte in diese Richtung auf der Ebene der General Comments zu sehen, die nicht eine Neuverhandlung der Verträge erfordern, sondern als Rechtsauslegung unter die Autorität der Vertragsorgane fallen.

Ein völkerrechtliches Thema, das im Zuge der Debatte um transnationale Unternehmen und Menschenrechte Kontroversen hervorruft, ist die Frage nach dem Umfang extraterritorialer Staatenpflichten. Da bisher das Menschenrechtskonzept stark auf den Staat und die Zuständigkeit innerhalb des eigenen Territoriums gerichtet ist, macht die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung die Grenzen dieses Konzepts zunehmend sichtbar. Die UN-Leitprinzipien gehen zwar nicht so weit, den extraterritorialen Schutz von Menschenrechten bereits als völkerrechtliche Pflicht aufzufassen. Der UN-Sonderbeauftragte betonte jedoch im Rahmen seiner Arbeit, dass eine extraterritoriale Einflussnahme grundsätzlich auch nicht verboten sei. Vielmehr bestünden gute Gründe für Staaten, auch extraterritorial Menschenrechte zu schützen. Konkret schreibt er im Kontext der 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 Einflussmöglichkeit 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 weitere 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:

„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.

Eine wichtige Leitlinie für das derzeit vorherrschende Verständnis der extraterritorialen Reichweite der menschenrechtlichen Schutzpflicht stellen die „Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights“ (ETO Consortium 2013) dar. Sie sind das Ergebnis eines internationalen Konsultationsprozesses von Völkerrechtsexpert\_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Prinzipien betonen, dass Staaten in gewissem Umfang durchaus extraterritoriale

Schutzpflichten haben. Dieser Umfang bemisst sich vor allem am tatsächlichen Zuständigkeitsbereich (jurisdiction) bzw. Einfluss, den der Staat auf die Menschenrechte in einem anderen Hoheitsgebiet ausübt, etwa durch tatsächliche Autorität oder Kontrolle sowie Aktivitäten, die absehbar Effekte auf die Menschenrechte in einem anderen Land haben (vgl. ETO Consortium 2013: § 9).

### „Corporate Responsibility to Respect“

Neben der staatlichen Schutzpflicht betonen die UN-Leitprinzipien eine eigenständige Verantwortung privater Unternehmen für die Achtung 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 Achtung der Menschenrechte unabhängig von existierenden freiwilligen Standards geboten sei.

Um ihrer Achtungspflicht nachzukommen, müssen Unternehmen mindestens drei Schritte befolgen:

- sie müssen ein klares Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte abgeben und aktiv nach innen und außen kommunizieren („policy commitment“);
- sie müssen Maßnahmen zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (due diligence) einrichten, die eine Identifikation, Vermeidung bzw. Milderung sowie Berichterstattung über ihren Einfluss auf die Menschenrechte umfassen;
- sie müssen Maßnahmen einrichten, die zur Wiedergutmachung im Falle der Verursachung oder Mitverursachung von Menschenrechtsverletzungen sorgen.

Unternehmen sind damit nicht nur zur Einhaltung nationaler Gesetze, sondern auch zur eigenständigen Vermeidung menschenrechtlicher Gefahren aufgefordert. Drei zentrale Aspekte lassen sich aus Ruggies Berichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im engeren Sinne entnehmen. Ein Unternehmen muss sich demnach selbst Kenntnis über folgende Sachverhalte verschaffen. Dabei gilt es Folgendes zu berücksichtigen:

- den Kontext des Landes, in dem das Unternehmen tätig ist und menschenrechtliche Herausforderungen, die damit verbunden sind;
- den Einfluss, den die Unternehmenstätigkeit innerhalb dieses Kontextes hat (z. B. auf Arbeiter\_innen sowie Gemeinden);

- den Einfluss, den Geschäftsbeziehungen in diesem Kontext haben, also Partnerschaften mit lokalen Unternehmen, Zulieferern, staatlichen Instanzen oder sonstigen Akteuren (United Nations 2008: Abs. 57).

Um dieser Sorgfaltspflicht nachzukommen, empfiehlt Ruggie vor allem die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (vgl. Hamm/Scheper 2011). 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. es fehlen entsprechende Verfahren und Anleitungen zur systematischen Durchführung derartiger Prüfungen. So gibt es bis heute keine allgemein anerkannten Verfahren, allerdings arbeiten unterschiedliche Organisationen seit einigen Jahren verstärkt an ihrer Entwicklung. Zu nennen ist insbesondere das „Human Rights Compliance Assessment“ des *Danish Institute for Human Rights*, das jedoch hinsichtlich seiner Aussagekraft und Anwendbarkeit umstritten ist. Verschiedene Ansätze werden derzeit in Zusammenarbeit mit Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen 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 nach wie vor kaum „best-practice“-Beispiele. 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). Ein weiteres grundlegendes Problem könnte allerdings darin liegen, dass das moderne Menschenrechtskonzept, das im Kontext des liberal-demokratischen Nationalstaats entstand, nur bedingt in den Kontext eines transnationalen Unternehmens übertragen werden kann, da es hierbei zu einer Art „Minimalstandard“ der Corporate Governance zu werden droht und weniger die Funktion eines wirksamen Schutz- und Abwehrrechts für Betroffene erfüllt. Letztere können ohne effektive Mechanismen der Einforderung von Rechten, etwa im Rahmen funktionierender kollektiver Vertretung durch Gewerkschaften, in der Regel kaum erfüllt werden.

Das Gebiet menschenrechtlicher Risikoprüfungen und Managementpläne unterliegt allerdings einem dynamischen Entwicklungsprozess. Dabei muss aber auch 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 steht, sondern nur in Ergänzung zur Staatenpflicht verstanden werden kann.

Insgesamt stellt die zweite Säule der UN-Leitprinzipien 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 der UN-Leitprinzipien fortgeführt.

### „Access to Remedy“

Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien, 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 Kläger\_innen 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 Gemeinden 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. So gibt es etwa in Deutschland bis heute kein Unternehmensstrafrecht, das die Strafbarkeit juristischer Personen ermöglichen würde (vgl. etwa Germanwatch/Misereor 2014). Ein weiterer Ansatz wäre es, Gesetze zu erlassen, die Unternehmen zur Berücksichtigung der Menschenrechte auch im Ausland verpflichten. Dies beträfe etwa auch das deutsche Gesellschaftsrecht. Ein inländischer Mutterkonzern, der eine ausländische Tochtergesellschaft nicht ausreichend reguliert, müsste so aufgrund seines eigenen Handelns (bzw. Unterlassens) für die Menschenrechtsverstöße im Ausland haftbar gemacht werden können. 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 bisher nicht möglich.

Auf andere Weise wurde ein US-amerikanisches Gesetz, der Alien Tort Claims Act, zunehmend genutzt, das Problem der extraterritorialen Regulierung von Unternehmen

anzugehen. 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, erfährt die im Zuge der Globalisierung zunehmende Praxis, vor allem Unternehmen aus dem Energie- und Rohstoffsektor für Verstöße gegen die Menschenrechte zur Rechenschaft zu ziehen, mehr und mehr Widerstand. In einem aktuellen Urteil (Kiobel v. Royal Dutch Petroleum) entschied der Supreme Court der USA, dass eine extraterritoriale Anwendung des ACTA nicht möglich sein. Dieses Beispiel zeigt, dass Gesetze in der Struktur des ACTA durchaus Potenzial hätten, sonst hätte sich niemand die Mühe gemacht, ACTA auf diese Weise zu beschneiden.

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 weitgehende 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, schränkt dieser Ansatz für weite Teile der Wertschöpfungskette den Nutzen der NKS als Beschwerdemechanismus erheblich ein (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 Mediator\_innen (Corporate Social Responsibility Initiative/Oxfam America 2008). In Deutschland erfüllt die NKS die oben genannten Kriterien bisher nur unzureichend, und ein entsprechender Reformprozess ist trotz vielfacher Einforderung bisher ausgeblieben. Insgesamt ist damit der Bereich privater Beschwerdemechanismen eher in einer Entwicklungsphase, und es bleibt offen, ob daraus effektive, breitenwirksame Verfahren zur Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen

entstehen werden. Für die erfolgreiche Umsetzung der UN-Leitprinzipien scheinen diese allerdings von essenzieller Bedeutung, da sowohl die staatliche Schutzpflicht als auch die unternehmerische Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte ohne effektive Beschwerdeverfahren stets Gefahr laufen, bloße 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 im Wesentlichen 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 politischen Rahmenwerks – 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. Dieser Ansatz bildet die Grundlage der UN-Leitprinzipien.

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 prinzipientreuen 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 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 rein als unternehmerisches Eigeninteresse 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 unternehmerische Nutzen 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 den UN-Leitprinzipien 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 die Ausführungen zur extraterritorialen Regulierung von Unternehmen auf Widerspruch.

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. Gewerkschaften spielen bisher in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte eine nur untergeordnete Rolle. Ohne die Stärkung von Arbeitnehmervertretungen und aktive Gewerkschaftsstrategien zur Internationalisierung scheint eine erfolgreiche Neujustierung des Menschenrechtsregimes im Bereich globaler Wirtschaft jedoch nur schwer vorstellbar.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die UN-Leitprinzipien, die bisher eher als Neuanfang, denn als Ende der Debatte verstanden werden müssen, werden zunehmend auch wieder Forderungen nach verbindlichen internationalen Instrumenten zur Regulierung von Unternehmensaktivitäten laut. So beschloss der Menschenrechtsrat auf Bestreben Equadors und Südafrikas in einer sehr umstrittenen Resolution die Einsetzung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe mit dem Mandat, einen verbindlichen internationalen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte im Kontext transnationaler Unternehmensaktivitäten zu erarbeiten. Dieser soll die Pflichten von Transnationalen Unternehmen sowie Mechanismen für Rechtsmittel und Wiedergutmachung für Opfer von Verstößen definieren, die im Falle des Versagens nationaler juristischer Wege greifen sollen. Über fünfhundert regionale und internationale Menschenrechtsorganisationen und andere zivilgesell-

schaftliche Gruppen haben den Vorstoß weitgehend begrüßt. Die konkrete Ausformulierung der Resolution, die auch von China, Russland, vielen Arabischen und Afrikanischen sowie den ALBA Ländern getragen wurde, wird jedoch kritisch gesehen, da sie nationale Unternehmen bisher explizit ausklammert.

**Tabelle 1: Trend zu einer stärkeren Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte: Übersicht wesentlicher Argumente und Kritik**

<b>Trend</b>	<b>Argument</b>	<b>Gegenargument/Kritik</b>
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	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 menschenrechtlichen Prüfverfahren 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

Trend	Argument	Gegenargument/Kritik
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; neokoloniale Tendenz seitens der OECD-Staaten.
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	„Kleinster gemeinsamer Nenner“ des Menschenrechtsschutzes; Vermeidung rechtlich bindender Mindeststandards; zunehmende Kluft zwischen Normanspruch und Wirklichkeit; Aufweichung der staatlichen Pflichten zugunsten eines marktorientierten Verantwortungsbegriffs

Quelle: Hamm et al. 2010: 218, leicht verändert.

## 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.

**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.

**ETO Consortium** (2013): Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Heidelberg: ETO Consortium/FIAN International.

**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.

**Germanwatch / Misereor** (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte: Deutschland auf dem Prüfstand, Aachen/ Berlin: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V./Germanwatch e. V.

**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](http://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.

**Hamm, Brigitte / Scheper, Christian** (2011): Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Konzeptionelle Herausforderungen und praktische Ansätze. INEF-Forschungsreihe „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, Nr. 10/2011, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

**Haufler, Virginia** (2006): Global Governance and the Private Sector, in: May, Christopher (Hrsg.): Global Corporate Power, London: Lynne Rienner Publishers, S. 85–103.

**Jacob, Marc** (2010): International Investment Agreements and Human Rights, INEF-Forschungsreihe „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, Nr. 3/2010, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

**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](http://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](http://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.

**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: 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): 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): 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.

**United Nations** (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, (A/HRC/17/31), New York: United Nations.

**Utting, Peter** (2008): The Struggle for Corporate Accountability, in: Development and Change, Vol. 39, Nr. 6, S. 959–975.

**Verdross, Alfred / Simma, Bruno** (1984): Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.

**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: Universität Duisburg-Essen.

**Weber, Antje** (2009): Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, Nr. 2/2009, Duisburg: 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.

## 25. Das Interamerikanische Menschenrechtssystem

von Michael Krennerich

### Einleitung

Auf der IX. Panamerikanischen Konferenz in Bogotá, Kolumbien, wurde 1948 die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als Nachfolgerin der Panamerikanischen Union gegründet. Der OAS gehören offiziell 35 Staaten Nord-, Mittel- und Südamerikas sowie der Karibik an (allerdings wurde Kuba per Resolution im Jahre 1962 von der Mitwirkung in der OAS ausgeschlossen. Gemäß einer Resolution von 2009 kann in einem von Kuba initiierten politischen Dialog die erneute Mitwirkung wieder vereinbart werden). Ähnlich wie die VN-Charta den Ausgangspunkt für den universellen Menschenrechtsschutz darstellt, ist die am 30. April 1948 unterzeichnete und am 13. Dezember 1951 in Kraft getretene OAS-Charta der Ausgangspunkt für den regionalen Menschenrechtsschutz in Amerika. Die OAS-Charta dient allerdings vorrangig der völkerrechtlichen Friedenssicherung in Amerika und enthält nur an einigen wenigen Stellen ein allgemeines Bekenntnis zu den Menschenrechten, ohne diese näher zu bestimmen oder gar aufzulisten.

Konkretisiert wurden jedoch entsprechende Menschenrechtsbestimmungen in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“. Diese wurde im Rahmen der Gründung der OAS am 2. Mai 1948 ebenfalls auf der IX. Panamerikanischen Konferenz verkündet, also noch einige Monate vor der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) durch die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948. Die Amerikanische Menschenrechtserklärung sieht sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte vor und betrat damit nicht nur auf dem amerikanischen Kontinent völkerrechtlich Neuland. Die Rechte entsprechen im Wesentlichen jenen der später verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, an deren Ausarbeitung lateinamerikanische Delegierte maßgeblich beteiligt waren. Allerdings enthält die Amerikanische Erklärung darüber hinaus einen detaillierten Pflichtenkatalog für die Rechteinhaber. Dieser soll das gegenseitige Verhältnis von Rechten und Pflichten zum Ausdruck bringen. Rechtspraktische Bedeutung entwickelte der Pflichtenanteil aber nicht.

Wie die AEMR stellt die „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ lediglich eine Deklaration und keinen völkerrechtlichen Vertrag dar. Formal-rechtlich ist sie daher ursprünglich nicht bindend, doch wurde sie in verschiedenen Resolutionen der OAS-Generalversammlung und in einem Rechtsgutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 1989 inzwischen als Quelle völkerrechtlicher Pflichten der OAS-

Staaten anerkannt. Nach dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) stellt die Deklaration aber faktisch nur noch ein default instrument dar, auf dessen Grundlage die Interamerikanische Menschenrechtskommission prüfen kann, inwieweit auch jene OAS-Staaten, welche die Konvention *nicht* ratifiziert haben, die Menschenrechte umsetzen. Dabei behält die Erklärung allerdings ihre Bindungswirkung auch gegenüber den Vertragsstaaten der Konvention und kann zudem bei der Konventionsauslegung als Interpretationshilfe herangezogen werden.

Das zentrale Interamerikanische Menschenrechtsabkommen stellt gleichwohl die Amerikanische Menschenrechtskonvention dar, die am 22. November 1969 von 12 OAS-Mitgliedsstaaten als regionaler, multilateraler Vertrag zum Schutz der Menschenrechte geschaffen wurde und als „Pakt von San José“ bekannt ist. Die AMRK trat nach der notwendigen Zahl an Ratifikationen am 18. Juli 1978 in Kraft und wurde bis 2014 von 25 Mitgliedsstaaten der OAS ratifiziert, von denen zwei – Trinidad und Tobago (1998) sowie Venezuela (2012) – allerdings wieder vom Vertrag zurückgetreten sind. Die Vertragsstaaten der Konvention stammen dabei überwiegend aus Lateinamerika. Hingegen haben die USA, Kanada und eine Reihe karibischer Staaten die AMRK nicht ratifiziert. Ähnlich wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält die AMRK vorwiegend bürgerlich-politische Rechte. Im Unterschied zu diesen Abkommen garantiert die AMRK aber beispielsweise ein Recht auf Asyl und schützt auch das Recht auf Eigentum, das der Zivilpakt nicht enthält und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erst per Zusatzprotokoll verankert wurde.

Die fortschreitende Ausgestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) wird den Vertragsstaaten der AMRK lediglich empfohlen. Erst mit dem Zusatzprotokoll über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von San Salvador (El Salvador) vom 17. November 1988, das am 16. November 1999 in Kraft trat, wurde auf interamerikanischer Ebene ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, der die wsk-Rechte umfassend verankert. Das „San Salvador-Protokoll“ orientiert sich erkennbar an dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt von 1966, seit 1976 in Kraft), geht aber im Umfang stellenweise darüber hinaus. Bis September 2014 wies das San Salvador-Protokoll lediglich 16 Vertragsstaaten auf. Ein weiteres Zusatzprotokoll der AMRK sieht die Abschaffung der Todesstrafe vor. Es wurde 1990 verabschiedet, trat ein Jahr später in Kraft und wurde bis September 2014 von 13 Staaten ratifiziert.

Weitere regionale Menschenrechtsabkommen jüngerer Datums sind:

- die Interamerikanische Antifolterkonvention (von 1985/seit 1987 in Kraft), die nochmals ausdrücklich Folter verbietet und die im Inhalt der UN-Antifolterkonvention von 1984 ähnelt. Die Konvention wurde bis September 2014 von 18 Staaten ratifiziert;
- die Interamerikanische Konvention zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (Convención de Belém do Pará) (1994/1995), die das Recht von Frauen betont, frei von häuslicher, gesellschaftlicher und staatlicher Gewalt zu sein und den Staat verpflichtet, aktiv gegen die Gewalt vorzugehen und der Gewalt vorzubeugen. Sie wurde von 32 Staaten ratifiziert;
- die Interamerikanische Konvention gegen das „Verschwindenlassen“ von Menschen (1994/1996), die lange vor der entsprechenden UN-Konvention gegen das „Verschwindenlassen“ (2006/2010) verabschiedet wurde und bisher 15 Vertragsstaaten aufweist;
- die Interamerikanische Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (1999/2001), die allerdings keinen so weitreichenden Inklusionsansatz verfolgt wie die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006, die 2008 in Kraft trat. Die Interamerikanische Konvention weist 19 Vertragsstaaten auf.

Von den OAS-Staaten noch zu ratifizieren sind zudem die beiden Interamerikanischen Konventionen von Juni 2013 zum einen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung, zum anderen gegen alle Formen von Diskriminierungen und Intoleranz.

Zu erwähnen ist weiterhin die „Interamerikanische Demokratische Charta“, welche die Generalversammlung der OAS im September 2001 verabschiedete und die für alle OAS-Staaten bindend ist. Sie beinhaltet das Recht der amerikanischen Völker auf eine repräsentative Demokratie und verpflichtet die amerikanischen Staaten, diese Staatsform, einschließlich der damit verbundenen Menschenrechte, zu achten, zu schützen und zu fördern. Die Charta ist vor allem ein politisches Instrument, bekräftigt aber nochmals das Recht der Menschen, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes geltend zu machen. Zugleich hebt sie den Stellenwert der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für die Demokratie hervor, die es zu fördern und zu überwachen gilt.

Hinzu kommen verschiedene subregionale Menschenrechtsdokumente in Lateinamerika und der Karibik. Darunter fallen etwa die „Andine Charta über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte“ der Anden-Gemeinschaft aus dem Jahre 2002 oder das Protokoll von Asunción hinsichtlich der Verpflichtung zur Förderung und zum Schutz der

Menschenrechte im subregionalen Integrationsverbund des MERCOSUR aus dem Jahre 2005.

## Die Institutionen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems

Das Interamerikanische Menschenrechtssystem verfügt über Institutionen, welche die Umsetzung der Menschenrechte in der Region überwachen und fördern. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. Deren Verfahrensordnungen wurden im Laufe der Jahrzehnte verschiedentlich reformiert – und die Reformdiskussion halten an. Dabei geht es nicht nur darum, das Interamerikanische Menschenrechtssystem zu stärken, sondern es bestehen auch politische Forderungen, die Kommission abzuschaffen oder die Kompetenzen der Kontrollorgane des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes zu beschneiden. Massive Kritik an den vermeintlich parteiischen und anmaßenden Interamerikanischen Menschenrechtsorganen wurde in den vergangenen Jahre etwa von den linksgerichteten Regierungen Boliviens, Ecuadors, Nicaraguas und (bis zum Austritt) auch von jener Venezuelas geäußert.

### *Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte*

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR) wurde 1959 in Santiago de Chile auf einem Außenministertreffen der OAS gegründet. Als solche stellte sie zunächst kein Organ, sondern lediglich eine „autonome Einheit“ mit eigener Rechtspersönlichkeit im Schoße der OAS dar. Ihr kam zunächst nur die Aufgabe zu, allgemein die Menschenrechte zu fördern. Als Kontrollinstanz war die IAKMR ursprünglich nicht konzipiert. Indem die Kommission jedoch ihr Mandat umfassend interpretierte, weitete sie, abgestützt durch Statut-Änderungen, ihre Kompetenzen allmählich aus. Seit 1961 führte die IAKMR Untersuchungen vor Ort durch, verfasste 1962 den ersten Länderbericht zu Kuba und durfte seit 1965 ausdrücklich Individualbeschwerden annehmen und behandeln. Auf diese Weise konnte sie die Verwirklichung der in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“ niedergelegten Rechte überwachen.

Im Zuge einer Reform der OAS-Charta, die 1967 verabschiedet wurde und 1970 in Kraft trat, wurde die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte zu einem Hauptorgan der OAS, betraut mit der Aufgabe, die Überwachung der Menschenrechte zu fördern und die OAS in Menschenrechtsangelegenheiten zu beraten. Seither nimmt die Kommission eine Doppelfunktion ein: Zum einen wurde sie zum Kontrollorgan der (späteren) Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die 1969 verabschiedet und 1978 in Kraft trat. Als solches überwacht sie die Umsetzung der AMRK seitens der Konventionsstaaten. Zum

anderen fungiert sie weiterhin als allgemeines Menschenrechtsorgan der OAS. Auf Grundlage vor allem der „Amerikanischen Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen“ kann die IAKMR dabei die Umsetzung der Menschenrechte auch in jenen OAS-Mitgliedsstaaten fördern und überwachen, die – wie etwa die USA und Kanada – die AMRK nicht ratifiziert haben. In beiden Fällen stehen der Kommission Beschwerde-, Berichts- und Untersuchungsverfahren zur Verfügung.

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte hat ihren Sitz in Washington D.C. (USA) und finanziert sich über Beiträge und Spenden der OAS-Mitgliedsstaaten und Spenden weiterer Geber. Laut Statut setzt sich die Kommission aus sieben Personen mit großer moralischer Autorität und menschenrechtlichem Sachverstand zusammen. Diese werden von den Regierungen der OAS-Mitgliedstaaten gestellt und von der OAS-Vollversammlung auf vier Jahre gewählt. Eine Wiederwahl ist einmalig möglich. Tatsächlich gehörten bisher viele hoch angesehene Jurist\_innen der Kommission an. Die Kommissionsmitglieder kommen in ordentlichen und außerordentlichen Sitzungen mehrmals im Jahr zusammen.

Zugleich fungieren die einzelnen Kommissionsmitglieder nicht nur als Berichterstatter\_innen für jeweils mehrere Länder, sondern auch als thematische Berichterstatter\_innen, namentlich zu den Rechten indigener Völker, den Rechten von Frauen, den Rechten von Wanderarbeitnehmer\_innen und ihren Familien, den Rechten von Kindern, zu den Rechten von Personen, die ihrer Freiheit beraubt werden, zu den Rechten von Afro-Descendants, zum Problem der rassistischen Diskriminierung sowie zur Lage von Menschenrechtsverteidiger\_innen. Hinzu kommen eine weitere Berichterstatterin zum Recht auf Meinungsfreiheit sowie seit 2011 eine Einheit für die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans- und Intersexuellen Personen (LGBTI) und seit 2012 eine Einheit zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

### *Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte*

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) wurde im Jahr 1979 als weiteres, nunmehr zentrales Kontrollorgan der AMRK eingerichtet. Im Unterschied zur Kommission handelt es sich um eine echte Gerichtsinstanz mit streitentscheidender Kompetenz, die über die Verletzung der Rechte der Konvention entscheidet. Ähnlich wie im Falle des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vor 1998 können jedoch Betroffene von Menschenrechtsverletzungen nicht direkt beim Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Individualbeschwerde einreichen. Dem Gerichtshof ist die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte vorgeschaltet. Erst nach der Annahme und Behandlung der Beschwerden durch die Kommission werden diese an den Gerichtshof weitergeleitet. Darüber hinaus verfügt der IAGMR über die Kompetenz,

Gutachten zur Auslegung der AMRK und anderer Menschenrechtsverträge zu erstellen. Einem Rechtsgutachten des Gerichtshofes von 1989 zufolge fällt darunter auch die Auslegung der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“, obwohl diese eigentlich keinen Vertrag darstellt.

Die streitige Gerichtsbarkeit im Rahmen des Beschwerdeverfahrens kann der Gerichtshof allerdings nur gegenüber jenen Vertragsstaaten der AMRK ausüben, die sich der Jurisdiktion des IAGMR unterworfen haben. Die Anerkennung ist fakultativ. Sie kann bedingungslos erfolgen oder an Vorbehalte geknüpft werden, etwa an die Bedingung der Gegenseitigkeit oder verbunden mit zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen. Zu den Vertragsstaaten der AMRK, welche die streitige Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes anerkannt haben, gehören: Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam sowie Uruguay. Auch ad hoc – etwa in einem konkreten Rechtsstreit – können die Vertragsstaaten der AMRK die Zuständigkeit des IAGMR anerkennen.

Der Gerichtshof hat seinen Sitz in San José (Costa Rica) und besteht aus sieben unabhängigen, ehrenamtlichen Richtern, die nicht unbedingt aus einem Vertragsstaat der AMRK, wohl aber aus einem OAS-Mitgliedsstaat stammen müssen. Die Amtsperiode beträgt sechs Jahre, verbunden mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Auch die Liste der bisherigen Richter\_innen am Gerichtshof wies bislang namhafte Jurist\_innen aus der Region auf. Im Falle, dass ein/eine Richter\_in dieselbe Staatsangehörigkeit wie einer der beiden Streitparteien aufweist, kann ein zusätzlicher Ad-hoc-Richter benannt werden. Der nicht-ständige Gerichtshof kommt mehrfach im Jahr zu ordentlichen und außerordentlichen Sitzungen zusammen.

Per Vertrag zwischen dem IAGMR und der Regierung Costa Ricas wurde 1980 zudem das „Interamerikanische Institut für Menschenrechte“ gegründet, das sich als unabhängige internationale Organisation dem Studium, der Vermittlung und der Förderung der Menschenrechte in der Region widmet. Das Institut hat ebenfalls seinen Sitz in San José (Costa Rica) und befindet sich ganz in der Nähe des Gerichtshofes.

### *Weitere Institutionen*

Neben den beiden zentralen Institutionen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes können sich die allgemeinen Organe der OAS, etwa die Generalversammlung, die Außenministerkonferenz oder das Generalsekretariat, mit Menschenrechtsangelegenheiten befassen. Zahlreiche Resolutionen der Generalversammlung behandeln etwa die Menschenrechte und mandatieren Menschenrechtsmaßnahmen.

Eigens zu erwähnen sind ferner: das Interamerikanische Institut für Kinder und Jugendliche, das bereits 1927 gegründet wurde, seit 1949 Teil der OAS ist und sich für die Rechte und die Förderung von Kindern und Jugendlichen einsetzt; die – bereits 1928 gegründete – Interamerikanische Kommission der Frau, die ein Forum darstellt, um die Umsetzung von Frauen(menschen)rechten und Gender-Gerechtigkeit zu diskutieren; der Interamerikanische Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Interamerikanische Rat für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, denen u.a. die Aufgabe zukommt, die Staatenberichte im Rahmen des San Salvador-Protokolls zu prüfen.

## Die Verfahren des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes

### *Das Berichtsverfahren*

Ein Staatenberichtsverfahren, wie es bei UN-Menschenrechtsverträgen üblich ist, sieht die AMRK (ebenso wie die EMRK) nicht vor. Gemäß Art. 42 der AMRK müssen die Vertragsstaaten der Kommission lediglich eine Ausfertigung ihrer Berichte vorlegen, die sie jährlich dem Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrat und dem Interamerikanischen Rat für Bildung, Wissenschaft und Kultur abgeben, so dass die Kommission über die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wachen kann (für die mit wenigen Ausnahmen keine Beschwerdemöglichkeiten bestehen). Das Zusatzprotokoll von San Salvador, das dem besonderen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dient, verpflichtet die Vertragsstaaten nochmals konkreter, „regelmäßig Berichte über die schrittweisen Maßnahmen vorzulegen, die sie ergriffen haben, um die gebührende Achtung der in diesem Protokoll niedergelegten Rechte sicherzustellen“ (Art. 19 Abs. 1). Auch in den weiteren Interamerikanischen Menschenrechtskonventionen sind mitunter Informations- und Berichtsmechanismen gegenüber besonderen Gremien oder der Kommission vorgesehen. Sie dienen vor allem der Selbstkontrolle, sind zumeist nicht-öffentlich und nehmen bislang keinen großen Stellenwert im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes ein.

### *Länderbezogene und thematische Untersuchungen und Berichte der Kommission*

Öffentlichkeitswirksam und weit bedeutsamer sind hingegen die Besuche vor Ort und die eigenständigen Untersuchungsberichte der Interamerikanischen Kommission über die Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten. Beginnend mit Kuba 1962 liegen bisher 64 Länderberichte vor, die allerdings nicht zwingend auf Vor-Ort-Untersuchungen der Kommission beruhen. Die jüngsten Berichte behandelten die Menschenrechtssituation in Kolumbien (2014), Jamaika (2012), Honduras (2010, 2009) und Venezuela (2009). Die meisten Länderberichte verfasste die Kommission zu Kuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976,

1979, 1983), zu Haiti (1969, 1979, 1988, 1990, 1993, 1994, 1995, 2005, 2008) und zu Guatemala (1981, 1983, 1985, 1993, 1994, 2001, 2003). Mit Ausnahme der Berichte zu Kuba, das im Fokus der frühen Berichterstellung stand, bezogen sich die Länderberichte bislang lediglich auf die Menschenrechtsslage in Vertragsstaaten der AEMR.

In der 2000er Dekade ging die Kommission dazu über, verstärkt thematische Berichte zu einzelnen Rechten und zu besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen auf dem amerikanischen Kontinent zu erstellen. Etliche davon betreffen Frauen: den Status von Frauen (1998); die legalen Standards bezüglich Gender-Gerechtigkeit und Frauenrechte (2011); die Probleme der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung von Frauen, namentlich in Ciudad Juárez, Mexiko (2003), im bewaffneten Konflikt in Kolumbien (2006) und in Haiti (2009); den Zugang zu Rechtsmitteln für Frauen, die von Gewalt betroffen sind (2007, 2011); die politische Partizipation von Frauen (2011); den Zugang von Müttern zu Gesundheitsleistungen (2011) sowie den Zugang zu Informationen zur reproduktiven Gesundheit (2011).

Andere Berichte behandeln die Menschenrechtsslage und die Rechte von Wanderarbeitnehmer\_innen (1999, 2005, 2013), von indigenen Völkern (2000, 2009, 2013), von Menschenrechtsverteidiger\_innen (2006, 2012), von Kindern (2008, 2013) sowie von Afro-Amerikaner\_innen (2011). Hinzu kommen: Empfehlungen zur Förderung und zum Schutz psychisch kranker Menschen (2000) sowie Berichte zu Körperstrafen gegenüber Kindern und Jugendlichen (2009) und zum Jugendstrafrecht (2011). Weitere Themen sind: Terrorismus und Menschenrechte (2002), Sicherheit der Bürger und Menschenrechte (2009) und Präventivhaft (2014). Eine besondere Bedeutung kommt schließlich der Meinungs- und Informationsfreiheit zu, zu der etliche Berichte (2002, 2007, 2009, 2011, 2013) vorliegen, sowie der Gewalt gegen Journalist\_innen (2013). Darüber hinaus wurden die Rechtsmittel bei Verletzung der wsk-Rechte dargelegt (2007) und Richtlinien zur Erstellung von Fortschrittsindikatoren im Bereich der wsk-Rechte verfasst (2008).

Auch in ihren Jahresberichten nimmt die Kommission weithin sichtbar zur Menschenrechtsslage in einzelnen Staaten und zu menschenrechtlichen Problemen in der Region kritisch Stellung. Insgesamt ist die Erstellung – gerade der länderbezogenen und thematischen – Kommissionberichte mit großem Arbeits- und Zeitaufwand verbunden und spielt eine große Bedeutung in den Bemühungen der Kommission, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Zugleich ruft die in den Kommissionsberichten geäußerte menschenrechtliche Kritik immer wieder Gegenkritik der betroffenen Staaten an der Arbeit der Kommission hervor.

### *Die Beschwerdeverfahren*

Individualbeschwerden bieten Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen dann ein Rechtsmittel, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft oder verstellt ist. Beschwerdeberechtigt sind im Interamerikanischen Menschenrechtssystem nicht nur Einzelpersonen und Personengruppen, sondern auch registrierte Nichtregierungsorganisationen (NRO), selbst wenn diese keine Rechtsverletzung erlitten haben (*acto popularis*). Tatsächlich wurde bislang die Mehrzahl der Individualbeschwerden von NRO eingebracht. Auch Staaten können Beschwerden einlegen, doch *de facto* spielen Staatenbeschwerden im Interamerikanischen Menschenrechtssystem – ebenso wie in jenem der Vereinten Nationen – keine Rolle. Eine Ausnahme stellt die Staatenbeschwerde dar, die Nicaragua 2007 gegen Costa Rica vorgebracht hat, aber letztlich nicht angenommen wurde.

Auch das Individualbeschwerde-Verfahren ist bis in die 1980er Jahre hinein nur vereinzelt in Anspruch genommen worden, wird jedoch inzwischen zusehends genutzt und ist mittlerweile von zentraler Bedeutung für den Interamerikanischen Menschenrechtsschutz. Die Zahl der Individualbeschwerden, die bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte von 2000 bis einschließlich 2010 eingereicht wurden, belief sich auf 13354 (zuzüglich der 3783 Beschwerden des Jahres 2002 wegen der Notmaßnahmen der argentinischen Regierung im Rahmen der Bankenkrise sowie eine nicht bezifferte Zahl an Beschwerden aus dem Jahr 2009, welche den Staatsstreich in Honduras betrafen). Hinzu kamen 2011 nochmals 1658, 2012 insgesamt 1936 sowie 2013 sogar 2061 eingereichte Beschwerden.

Die Beschwerden können nur bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission eingereicht werden, die dem Gerichtshof vorgeschaltet ist und eine wichtige Filterfunktion ausübt. Ein Großteil der Beschwerden wird als unzulässig aussortiert; 2013 waren dies über 80 Prozent der geprüften, eingereichten Beschwerden. Sofern die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind, kann die Kommission Beschwerden sowohl gegen Vertragsstaaten der AMRK behandeln als auch gegen Staaten, welche die AMRK nicht ratifiziert haben. Im letzteren Fall kam vor der Änderung der Verfahrensordnung von 2001 nur ein verkürztes Berichtsverfahren zur Anwendung. Inzwischen gelten jedoch die gleichen Regeln für die Berichterstellung wie für Beschwerden gegen Konventionsstaaten der AMRK.

In einem mehrstufigen Berichtsverfahren holt die Kommission zunächst Informationen ein und klärt den Sachverhalt. Anschließend versucht sie zwischen den Streitpartien zu vermitteln. Kommt es zu einer gütlichen Einigung, wird der Sachverhalt und der Inhalt der Einigung in einem Schlussbericht festgehalten und der Streitfall abgeschlossen. Kann keine Einigung erzielt werden, erstellt die Kommission einen vertraulichen Bericht, der eine rechtliche Beurteilung des Sachverhalts sowie ggf. Empfehlungen enthält, welche die Streitpartien binnen drei Monaten zu erfüllen haben. Werden die Kommissionsempfehlungen

nicht innerhalb der dreimonatigen Frist umgesetzt, dann kann die Kommission den Berichtsinhalt veröffentlichen. Für Nicht-Vertragsstaaten der AMRK ist damit das Verfahren abgeschlossen.

Richten sich die Beschwerden jedoch gegen Vertragsstaaten der AMRK, ist der Gang vor den Interamerikanischen Gerichtshof dann möglich, wenn der beklagte Staat die Gerichtsbarkeit des IAGMR anerkannt hat oder diese ad hoc anerkennt. Bereits während der dreimonatigen Umsetzungsfrist der Kommissionsempfehlungen können der beklagte Staat oder die Kommission – nicht aber der Beschwerdeführer, der dies nur beantragen kann – den Gerichtshof anrufen. Setzt der beklagte Staat die Kommissionsempfehlungen nicht in den drei Monaten um, wird – gemäß der Verfahrensreform von 2001 – nunmehr die Beschwerde automatisch an den Gerichtshof weitergeleitet, sofern sich die Kommission nicht mit absoluter Mehrheit in einer begründeten Entscheidung dagegen entscheidet. Nur ein geringer Teil der bei der Kommission eingegangenen Beschwerden gelangt letztlich vor den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im Jahre 2013 wurden dem Gerichtshof beispielsweise nur elf neue Streitfälle vorgelegt. Dabei kann der Gerichtshof, obwohl er keine Berufungsinstanz darstellt, auch die Entscheidungen der Kommission überprüfen.

Vor dem Gerichtshof besteht das eigentliche Verfahren in einem Austausch von Schriftsätzen sowie in einem mündlichen Hauptverfahren. Während ursprünglich die Kommission die Beschwerdeführer vor dem Gerichtshof vertrat, treten diese – dank entsprechender Reformen der Verfahrensordnung – inzwischen als eigenständige Verfahrenspartei auf, so dass die Betroffenen im Prozess, ganz im Sinne eines kontradiktorischen Verfahrens, Beweise und Argumente unmittelbar vorbringen können. Bleibt der beklagte Staat dem Verfahren fern, kann der IAGMR auch ohne dessen Beteiligung ein Urteil treffen. Das Urteil muss begründet sein, ist endgültig und unanfechtbar. Rechtsbehelfe zwecks inhaltlicher Prüfung oder Aufhebung des Urteils sind nicht möglich. Unstimmigkeiten bei der Urteilsauslegung räumt der Gerichtshof ggf. durch zusätzliche, interpretierende Entscheidungen aus. Die Neuaufnahme des Verfahrens ist nur bei neuer Beweislage möglich. Dem Jahresbericht 2013 zufolge wurden an den Gerichtshof zwischen 1986 und 2013 insgesamt 197 Streitfälle überwiesen. Die Homepage des Gerichtshofs ([www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)) weist insgesamt 280 Entscheidungen und Urteile aus, von denen mehrere ein und denselben Fall (etwa wenn es sich um interpretierende Urteile handelt, um Unstimmigkeiten bei der Urteilsauslegung auszuräumen) und Rechtsauslegungen betreffen können.

Die im Vergleich zum EGMR geringe Zahl der Verfahren vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass es den OAS-Staaten freisteht, sich der Gerichtsbarkeit des IAGMR zu unterwerfen. Erst im Laufe

der Jahre nahm die Zahl jener Staaten zu, welche die Jurisdiktion des Gerichtshofes anerkannten. Die vergleichsweise geringe Zahl an Klagen vor dem IAGMR hat aber auch damit zu tun, dass die Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte – nicht zuletzt aus Sorge, ihre Kompetenzen einzubüßen – anfänglich nur sehr zögerlich Streitfälle an den erst 1979 gegründeten Gerichtshof überwies. Ausgenommen einer nicht angenommenen Beschwerde von 1981 datieren die drei ersten übermittelten und behandelten Streitfälle auf das Jahr 1986. Mit der Zeit verbesserte sich die schwierige und nicht immer konfliktfreie Kooperation von IAKMR und IAGMR. Vor allem in den vergangenen zehn Jahren nahm die Zahl der Streitfälle vor dem Gerichtshof zu. Förderlich war hierbei die bereits genannte Verfahrensänderung von 2001, wonach die Kommission im Regelfall all jene Fälle an den Gerichtshof weiterleitet, in denen die Staaten die Empfehlungen der Kommission nicht binnen einer dreimonatigen Frist umsetzen – immer vorausgesetzt, dass sich die jeweiligen Staaten der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen haben oder diese ad hoc anerkennen.

Die Verfahren vor Kommission und Gerichtshof dauern insgesamt oft mehrere Jahre. Darunter kann der individuelle Rechtsschutz leiden, zumal dem Verfahren oft bereits ein jahrelanger Rechtsstreit auf nationaler Ebene vorausgegangen ist. Zwischenzeitlich hat immerhin der Gerichtshof die Verfahrenslänge erheblich verkürzt, von einem Hoch von 40,5 Monaten im Jahr 1996 auf durchschnittlich 17,4 Monate in den Jahren 2006 bis 2010. Im Jahre 2011 betrug die durchschnittliche Prozessdauer einer Beschwerde vor dem IAGMR 16,4 Monate, seitdem stieg sie aber wieder auf 21,6 Monate (2013).

Bei anhängigen Beschwerdeverfahren kann zudem die Kommission „precautionary measures“ und der Gerichtshof „provisional measures“ anordnen, um die Betroffenen, deren Angehörige und etwaige Zeugen zu schützen und irreversible Folgen staatlichen Handelns zu vermeiden. Kommission und Gerichtshof machen davon ausgiebig Gebrauch. Die Maßnahmen sind für den Menschenrechtsschutz von allergrößter Bedeutung, stoßen aber bei den betroffenen Regierungen immer wieder auf Kritik.

Die meisten geprüften Beschwerdeverfahren enden mit der Feststellung staatlicher Menschenrechtsverletzungen. Das Beschwerdeverfahren schützt also durchaus die Rechte betroffener Menschen, wenn sie auf nationaler Ebene kein Recht erfahren. Dieser subsidiäre Rechtsschutz ist insofern von großer Bedeutung, als das Unrecht, das die Menschen erlitten haben, gerichtlich und damit „amtlich“ festgestellt wird. Zugleich sehen die Urteile oft umfassende monetäre und symbolische Wiedergutmachungen für die Betroffenen und/oder ihre Angehörigen vor und zielen darüber hinaus darauf ab, dass die Täter\_innen bestraft und vergleichbare Menschenrechtsverletzungen vermieden werden.

Ein Beispiel: Im Rechtsstreit *Barrios Altos vs. Peru*, der die Ermordung von 15 Peruanern durch staatlich unterstützte Todesschwadronen im Jahr 1991 behandelte, ordnete der Gerichtshof in seinem Urteil von 2001 nicht nur hohe Entschädigungszahlungen für die vier Überlebenden des Massakers und die Familien der Opfer an. Er verlangte auch, dass den Familienangehörigen freie medizinische Versorgung und Unterstützung bei der Bildung gewährt werden. Weiterhin forderte er, dass die Amnestiegesetzgebung zurückgenommen und der Straftatbestand der extralegalen Tötung ins nationale Recht aufgenommen werden sollten. Auch sollte das Urteil des Gerichtshofes publik gemacht, eine öffentliche Entschuldigung ausgesprochen und ein Mahnmal zum Gedenken der Opfer des Massakers errichtet werden.

Auch viele weitere Urteile des Gerichtshofes sehen nicht nur eine umfassende Wiedergutmachung vor, sondern weisen weit über die Einzelfälle hinaus. Obwohl sich der IAGMR anfänglich nur zögerlich und einzelfallbezogen zur Vereinbarkeit von nationalem Recht mit der AKMR äußerte, erklärte er später immer wieder nationale Rechtsvorschriften nicht nur in Bezug auf die konkreten Rechtsverletzungen, sondern allgemein für konventionswidrig. Schon früh ordnete der Gerichtshof beispielsweise an, die Militärgerichtsbarkeit gegenüber Zivilpersonen abzuschaffen, und bekräftigte diese Forderung in ständiger Rechtsprechung. Von großer Bedeutung ist zudem die ablehnende Haltung des IAGMR gegenüber den Amnestiegesetzen, die während der autoritären Regime oder der Transition zur Demokratie in vielen lateinamerikanischen Staaten verabschiedet wurden und die strafrechtliche Verfolgung all jener Menschenrechtsverbrechen verhinderten, die unter den Diktaturen begangen worden waren. Bemerkenswert ist weiterhin, dass dank der Urteile des Gerichtshofes mitunter nationale Strafverfahren gegen Menschenrechtsverbrecher\_innen oder auch gegen Militärs, die Menschenrechtsverbrechen zuließen, eröffnet bzw. wiederaufgerollt und hohe Haftstrafen verhängt wurden. Für Letzteres steht etwa der vom Gerichtshof 2005 entschiedene Fall des *Mapiripán*-Massakers in Kolumbien, das 1997 von Paramilitärs mit Wissen der dortigen Regierungstruppen verübt worden war. Der lokale Militärkommandant wurde 2009 in Kolumbien zu 40 Jahren Haft verurteilt.

Vielfach kommt den Urteilen des Gerichtshofes der Charakter von Leiturteilen zu, die von rechtsdogmatischer Bedeutung sind. Wichtig war beispielsweise, dass sich der Gerichtshof mit dem gewaltsamen Verschwindenlassen beschäftigte, das in den 1970er und Anfang der 1980er Jahren von zahlreichen autoritären Regimen in der Region praktiziert worden war. Bereits in der 1986 angenommenen Rechtssache des 1981 verschleppten *Velásquez Rodríguez* machte der Gerichtshof in seinem Urteil von 1988 den honduranischen Staat für das Verschwinden und den anzunehmenden Tod des Honduraners verantwortlich. Er sah gleich mehrere Menschenrechte durch den honduranischen Staat verletzt und verurteilte diesen zu einer Entschädigungszahlung an die Angehörigen des Opfers. Im Verfahren

konnte nachgewiesen werden, dass die Entführer\_innen im Auftrag des Militärs gehandelt hatten und dass in Honduras in der ersten Hälfte der 1980er Jahre eine von staatlichen Kräften betriebene oder tolerierte Praxis des Verschwindenlassens von Regimegegnern betrieben worden war.

Bezüglich indigener Rechte entwickelte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte eine – auch im internationalen Vergleich – progressive Rechtsprechung. Der Gerichtshof erkannte indigene Gemeinschaften als juristische Personen an, die als solche auch Rechtsmittel gegen Verletzungen ihrer Rechte ergreifen können. Er gestand indigenen Gruppen das Recht zu, an Entscheidungen, die sie betreffen, informiert teilzuhaben, und berücksichtigte in seinen eigenen Urteilen das Gewohnheitsrecht und die Werte indigener Gruppen. Weiterhin hob er die Bedeutung des traditionell bewohnten Landes für die Integrität, die Kultur und das wirtschaftliche Überleben indigener Gruppen hervor und legte das Recht auf Eigentum so aus, dass es nicht nur individuellen, sondern auch den kollektiven Besitz von Indigenen schützt.

In einigen Streitfällen forderte der Gerichtshof die Rückgabe von Ländereien oder alternativ die Vergabe gleichwertiger Ländereien bzw. Entschädigungen. Auch ordnete er – wie im Falle von Nicaragua und Paraguay – die Identifizierung, Markierung und rechtliche Anerkennung indigener Landbesitzes seitens des betreffenden Staates an. Zudem behandelte er Konflikte um den Abbau bzw. die Kontrolle natürlicher Ressourcen und um Umweltverschmutzungen, welche indigene Gemeinschaften in ihrer Subsistenz und Integrität bedrohten. Im Juni 2012 erlangte der Fall Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador internationale große Aufmerksamkeit. Der ecuadorianische Staat hatte Ende der 1990er Jahre einem privaten ausländischen Erdölkonzern ohne Konsultation der dort ansässigen indigenen Bevölkerung eine Konzession zur Ölförderung gegeben. Der Gerichtshof sah hierdurch u.a. die Rechte auf Konsultation, kommunalen Landbesitz und kulturelle Identität der indigenen Gemeinde verletzt.

Im Urteil vom 20. November 2013 zum Fall Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia erkannte der Gerichtshof auch für afro-amerikanische Gemeinden kollektive Landbesitzrechte an. Die im Rahmen einer Militäraktion 1997 vorgenommenen Zwangsvvertreibungen von Hunderten Bewohner\_innen der Dörfer in der Region erachtete der IAGMR als eine Menschenrechtsverletzung und berief sich hierbei – neben den Rechten u.a. auf Leben, auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Freizügigkeit – eben auch auf das Recht auf Eigentum des Art. 21 der AMRK.

Von großer rechtsdogmatischer Bedeutung war ferner die umfassende Auslegung des Rechts auf Leben, das laut Rechtsprechung des Gerichtshofes mit der Verpflichtung verbunden ist, die Bedingungen für ein würdiges Leben (*vida digna*) zu schaffen und zu erhalten. Der Gerichtshof begründete in diesem Zusammenhang ganz allgemein „positive“ Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten, die mittelbar auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte betrafen. Auch über weitere Rechte der AMRK – etwa die Rechte auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, auf ein faires Gerichtsverfahren sowie auf Eigentum – hat der Gerichtshof indirekt die *wsk*-Rechte geschützt.

Im November 2012 hatte der IAGMR im Fall *Murillo y otros (Fecundación In Vitro) vs. Costa Rica* schließlich über das Verbot der In-Vitro-Fertilisation zu entscheiden. Das Verfahren ist in Lateinamerika nicht unüblich. Auch in Costa Rica wurde es per Exekutivdekret von April 1995 erlaubt und geregelt – und bis zum Jahre 2000 in 15 Fällen durchgeführt. Im März 2000 erachtete der dortige Sala Constitucional de la Corte Suprema jedoch das Dekret als verfassungswidrig. Der IAGMR wiederum sah in dem absoluten Verbot des Verfahrens in Costa Rica u.a. einen unzulässigen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit, das sehr weit interpretiert wurde, sowie in das Recht auf Privat- und Familienleben.

Progressiv nimmt sich in dem katholisch geprägten Kontext Lateinamerikas auch das Urteil vom 24. Februar 2012 im Falle einer lesbischen chilenischen Mutter (*Atala Riffo and daughters vs. Chile*) aus. Chilenische Gerichte hatten der Mutter aufgrund ihrer sexuellen Orientierung das Sorgerecht verwehrt. Der Gerichtshof sah hier u. a. das Diskriminierungsverbot verletzt und ordnete eine umfassende Wiedergutmachung an. Die chilenische Regierung erkannte das Urteil an.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Gerichtshof inzwischen eine deutliche Rechtsprechung auch zum Schutz der Rechte von Migrant\_innen entwickelt hat, etwa bei unverhältnismäßigen Strafmaßnahmen und Freiheitsentzug aufgrund von Verstößen gegen das Ausländerrecht oder hinsichtlich menschenunwürdiger Arrestbedingungen dieser Personen. Auch forderte der Gerichtshof rechtsstaatliche Verfahren und ggf. Entschädigungen für Migrant\_innen ein.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission und der Entscheidungen des Gerichtshofes ist jedoch nicht immer garantiert. Vor allem die Empfehlungen der Kommission, deren rechtliche Verbindlichkeit nicht gegeben oder zumindest umstritten ist, werden in der Praxis nur selten umfassend umgesetzt. Verschiedentlich haben Staaten die Berichte und Empfehlungen der Kommission zurückgewiesen und setzen diese nicht oder nur teilweise um. Die Urteile des Gerichtshofes wiederum sind eindeutig rechtlich bindend, endgültig und unanfechtbar. Die AMRK verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, die Urteile des IAGMR zu befolgen. Der Gerichtscharakter sowie die rechtliche Verbindlichkeit

und Öffentlichkeitswirksamkeit der Urteile begünstigen die tatsächliche Anerkennung der Entscheidungen des Gerichtshofes im Vergleich zu jenen der Kommission. Allerdings befindet sich etwa die Hälfte der Urteile des Gerichtshofes in der Phase der Überwachung der vollständigen Urteilsumsetzung, wobei zu erwähnen ist, dass in vielen Fällen die überwachten Urteile bereits in wesentlichen Punkten umgesetzt worden sind.

Hin und wieder werden die Urteile jedoch grob missachtet. Ein krasses Beispiel stammt aus Peru in der autoritären Endphase der Herrschaft von Alberto Fujimori dar, der zwischen 1990 und 2000 das Land regierte: Der IAGMR sah im Fall Castillo Petruzzi et al. vs. Peru in der Verurteilung von vier chilenischen Staatsangehörigen vor einem peruanischen Militärgericht wegen Hochverrats gleich mehrere Rechte der AMRK verletzt. Er ordnete an, ein neues Verfahren unter rechtsstaatlichen Bedingungen durchzuführen, den Betroffenen eine Entschädigung zu zahlen und die Militärgerichtsbarkeit für Zivilisten aufzuheben. Peru weigerte sich, dieses und ein weiteres Urteil des Gerichtshofes aus dem Jahr 1999 zu befolgen. Zugleich zog Peru seine Anerkennung der streitigen Gerichtsbarkeit des IAGMR zurück, und zwar auch für zwei weitere eingegangene Beschwerden. Der Gerichtshof erkannte die Rücknahme der Erklärung nicht an und bekräftigte seine Kompetenz auch in diesen beiden Streitfällen, was jedoch an der Haltung der damaligen peruanischen Regierung nichts änderte. Die OAS-Organen versäumten es seinerzeit, den Interamerikanischen Menschenrechtsorganen den Rücken zu stärken und die damalige peruanische Regierung zur Einhaltung der Menschenrechte und zur Befolgung der Gerichtsentscheidungen zu drängen.

Ein jüngeres, nicht minder krasses Beispiel stammt aus Venezuela. Der damalige, Präsident Hugo Chávez, der von 1999 bis zu seinem Tod im Jahr 2013 das Land zusehends im populistisch-autoritären Stil regierte, war über ein Urteil des IAGMR so erzürnt, dass er den sofortigen Austritt aus dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte ankündigte. Anlass war ein Urteil von April 2012, in dem der IAGMR die absichtlichen Verletzung der persönlichen Integrität und die unmenschlichen Behandlung des Venezolaners Raúl Díaz Peña bei seiner Gefangennahme und in der Haft beanstandete und den venezolanischen Staat zu einer Entschädigungszahlung an den Betroffenen verurteilte. Der Beschwerdeführer war wegen seiner mutmaßlichen Beteiligung an Anschlägen auf die spanische Handelsvertretung und das kolumbianische Generalkonsulat in Caracas im Jahr 2003 zunächst verhaftet und dann 2008 zu neun Jahren und vier Monaten Haft verurteilt worden. Als „Freigänger“ floh er 2010 nach Miami (USA), beantragte Asyl und reichte von dort aus Beschwerde bei der IAKMR ein. Obwohl er den innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausgeschöpft hatte, wurde die Beschwerde zugelassen. Chávez sah in dem Urteil ein (weiteres) Indiz für die vermeintliche Komplizenschaft der Interamerikanischen Menschenrechtsorgane mit seinem selbst ernannten Erzfeind USA.

Der Gerichtshof verfügt letztlich über keine Sanktionsmacht im engeren Sinne, um die Befolgung seiner Urteile sicherzustellen. Er kann lediglich den Vollzug der Urteile beobachten und darüber Bericht erstatten. Regelmäßig fordert er die betreffenden Staaten auf, über die Umsetzung seiner Urteile zu berichten, und führt vertrauliche oder gar öffentliche Gespräche mit den Verfahrensbeteiligten durch, die der Umsetzung der Urteile dienen. Über den Vollzug der Urteile erstattet der Gerichtshof der OAS-Generalversammlung dann jährlich Bericht. Darüber hinaus ist er aber auf den guten Willen und die Kooperation der Regierungen der betreffenden Staaten angewiesen. Dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem mangelt es ebenso wie dem Menschenrechtssystem des Europarates an einer regionalen Vollstreckungsgewalt. Im Unterschied zum Ministerkomitee des Europarates, der die Staaten des Europarates dazu drängt, die Urteile des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte umsetzen, üben die OAS-Organen jedoch kaum politischen Druck aus, um die Umsetzung der Urteile des IAGMR zu gewährleisten.

### *Das Gutachterverfahren*

Der Gerichtshof kann auf Antrag eines OAS-Staates oder eines OAS-Organes Rechtsgutachten zur Auslegung der AMRK, aber auch anderer bilateraler oder multilateraler, regionaler oder internationaler Abkommen erstellen, an denen OAS-Staaten beteiligt sind und die den Menschenrechtsschutz in Amerika betreffen. Das erste Rechtsgutachten stammt aus dem Jahre 1982 und behandelte just die Frage, welche anderen Verträge durch den IAGMR begutachtet werden können. Die seither insgesamt 21 Advisory Opinions (Stand September 2014) beschäftigten sich zu einem guten Teil mit prozeduralen Fragen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes, etwa mit den Kompetenzen, der Berichtserstellung und der rechtlichen Kontrolle der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte. In dem vorletzten Gutachten im Jahre 2009 ging es um die Ernennung von Ad-hoc-Richtern am IAGMR. Mitunter behandeln Gutachten auch inhaltliche Fragen wie die Einschränkungen der Todesstrafe in der AMRK oder die Rechtsgarantien im Ausnahmezustand. Auch die rechtliche Situation von Migrant\_innen ohne Papiere und zuletzt von minderjährigen Migrant\_innen war schon Gegenstand von Gutachten. Zudem können die OAS-Staaten den Gerichtshof ersuchen, die Vereinbarkeit von innerstaatlichen Gesetzesentwürfen mit der AMRK und anderen Menschenrechtsabkommen zu prüfen – eine Möglichkeit, die beispielsweise Costa Rica nutzte. Die Rechtsauslegungen des Gerichtshofes sind formal-rechtlich nicht bindend, genießen aber große Autorität und können von den OAS-Staaten nicht einfach ignoriert werden.

## Bewertung und Herausforderungen

Der Menschenrechtsschutz in Amerika wurde in rechtlich-institutioneller Hinsicht in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ausgebaut. Er fügt sich nahtlos in das umfassende Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ein, das gerade von den latein-amerikanischen Staaten aktiv mitgetragen wird. So bestehen auf globaler und regionaler Ebene völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtsabkommen, die zahlreiche Staaten der Region ratifiziert haben. Ebenso sind die Menschenrechte vielerorts im nationalen Recht fest verankert. Im Sinne der Rechtsvorstellung eines „Verfassungsblocks“ (bloque constitucional) werden die Menschenrechte in Lateinamerika mitunter sowohl als Völkerrecht als auch als Teil des Verfassungsrechts erachtet und sind teilweise direkt anwendbar. Zudem enthalten gerade die jüngeren Verfassungen in Lateinamerika ein breites Spektrum an bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Weiterhin bestehen nationale, regionale und globale Institutionen und Verfahren, welche die Menschenrechte in der Region schützen. Der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte kommen hierbei eine zentrale, proaktive Rolle für den regionalen Menschenrechtsschutz zu. So gewähren der IAKMR und der IAGMR – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – individuellen Rechtsschutz für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, haben sich um eine progressive Auslegung der Menschenrechte verdient gemacht und sind darüber hinaus Impulsgeber für rechtliche und politische Reformen in den Staaten der Region. Gegen viele Widerstände haben die Interamerikanischen Menschenrechtsorgane damit den regionalen Menschenrechtsschutz beachtlich vorangetrieben.

Allerdings weist das Interamerikanische Menschenrechtssystem auch institutionelle Unzulänglichkeiten auf, die gerade im Vergleich zu jenem des Europarates deutlich zu Tage treten. Während die EMRK von allen Staaten des Europarates ratifiziert wurde, sind nicht alle OAS-Staaten der AMRK beigetreten. Zugleich ist die Unterwerfung der Vertragsstaaten der AEMR unter die Jurisdiktion des IAGMR nur fakultativ und nicht obligatorisch (die Vertragsstaaten der EMRK sind hingegen zwingend der Gerichtsbarkeit des EGMR unterworfen). Trotz entsprechender Aufforderungen der OAS-Generalversammlung erachten es einige Mitgliedsstaaten – auch unter Hinweis auf den vermeintlich vorbildlichen Grundrechtsschutz auf nationaler Ebene – irrigerweise nicht für nötig, die AMRK und weitere Konventionen zu ratifizieren und sich der streitigen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes zu unterwerfen. Das konventionsgestützte regionale Menschenrechtssystem wird daher vor allem von den lateinamerikanischen Staaten getragen, und es behandelt vor allem die dortige Menschenrechtslage. Dabei stoßen Entscheidungen von Kommission und Gerichtshof immer wieder auf Kritik einzelner Regierungen Lateinamerikas.

Institutionelle Einschränkungen ergeben sich weiterhin dadurch, dass weder die Kommission noch der Gerichtshof ständige Organe sind und dass sie mit vergleichsweise geringen finanziellen Ressourcen auskommen müssen. Die Doppelstruktur von Kommission und Gerichtshof, die der Europarat 1998 abschafft hat, birgt einen finanziellen und bürokratischen Mehraufwand – und ist willkommener Kritikpunkt für all jene Regierungen, denen die menschenrechtskritischen Berichte und Entscheidungen vor allem der Kommission zu weit gehen. Allerdings ist eine Abschaffung des zweigliedrigen Systems kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten – und möglicherweise angesichts der wichtigen Arbeit der Kommission nicht anstrebenswert. Von der Rechtsauslegung *beider* Menschenrechtsorgane gehen wichtige Impulse für eine Rechtsharmonisierung aus, die von etlichen lateinamerikanischen Ländern aufgegriffen wurden. Dabei haben die Gerichte in einigen Staaten Lateinamerikas durch ihre progressiven Interpretationen nationaler Verfassungsrechte und internationaler Menschenrechte ihrerseits den Menschenrechtsschutz in der Region vorangetrieben.

Das größte Problem liegt zweifelsohne in der Umsetzung der Menschenrechte. Der Menschenrechtsschutz in der Region ist in hohem Maße auf die Mitwirkung der jeweiligen Staaten angewiesen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen der interamerikanischen Menschenrechtsorgane als auch hinsichtlich der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der Menschenrechte auf nationaler Ebene. Viele Staaten der Regionen kamen in der Vergangenheit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht oder nur widerwillig nach. Dies ist insofern nicht erstaunlich, als über lange Zeitphasen hinweg repressive, autoritäre Regime in weiten Teilen Lateinamerikas herrschten. Vor allem in den 1970er Jahren wurde Lateinamerika – mit wenigen Ausnahmen – fast durchweg autoritär regiert. Schwerste Menschenrechtsverbrechen in Staaten wie Argentinien, Brasilien, Chile oder, unter den Bedingungen der Bürgerkriege, in Guatemala und El Salvador prägten das Bild blutiger, antikommunistischer Diktaturen in der Region. Dabei war die Außen- und Sicherheitspolitik der Hegemonialmacht USA den Menschenrechten in der Region beileibe nicht immer förderlich. Erst im Zuge der (Re-) Demokratisierungs- und Friedensprozesse der 1980er und 1990er Jahre veränderten sich in weiten Teilen Lateinamerikas die verfassungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Menschenrechtsschutzes.

Trotz aller Verbesserungen gegenüber der Zeit der Diktaturen steht es indes auch unter demokratischen Vorzeichen noch nicht gut um die Menschenrechte in der Region. Ungeachtet gravierender Länderunterschiede ist der Menschenrechtsschutz gerade in Lateinamerika noch zu wenig rechtsstaatlich abgestützt und weist eine ausgeprägte soziale Schieflage auf. So werden gerade sozial benachteiligte Menschen, Minderheiten und gesellschaftliche Randgruppen sowie all jene, die sich für den Schutz der Menschenrechte

und die Ahndung von Menschenrechtsverbrechen einsetzen, vielerorts in ihren Rechten verletzt und zu wenig geschützt. Besonders dramatisch ist die Lage in Staaten mit gewaltsam ausgetragenen Konflikten und mit einem insgesamt hohen Gewaltniveau. Trotz wegweisender Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofes und einzelner nationaler Gerichte ist die Straflosigkeit (impunidad) gegenüber Menschenrechtsverbrechen noch immer endemisch. Zugleich untergräbt das hohe Maß an Armut und sozialer Ungerechtigkeit die demokratischen und menschenrechtlichen Errungenschaften. Hinzu kommt, dass die Regierenden in verschiedenen Staaten antidemokratische Verhaltensweisen an den Tag legen, indem sie beispielsweise die Pressefreiheit einschränken oder die Justiz zu kontrollieren versuchen.

Es ist offenkundig, dass die Normen, Institutionen und Verfahren des Interamerikanischen Menschenrechtssystems die alltäglichen Menschenrechtsverletzungen nicht wirklich eindämmen und die tatsächliche Menschenrechtslage in der Region nur bedingt beeinflussen können. So wichtig die Rechtsauslegung und die Rechtsprechung des IAKMR und des IAGMR sind, müssen die Menschenrechte in der Region vor allem auf nationaler Ebene zur Geltung gebracht werden. So betrachtet, hängt die Menschenrechtslage daher von der Wirksamkeit des nationalen Menschenrechtsschutzes ab, der auf einen funktionsfähigen Rechtsstaat, das menschenrechtliche commitment der Regierenden und eine lebendige Zivilgesellschaft angewiesen ist. Dabei sind allerdings die gerichtliche Einklagbarkeit und die politische Einforderbarkeit der Menschenrechte eng miteinander verbunden. Politische Forderungen, Menschenrechte umzusetzen, gewinnen ihre Legitimität und Schubkraft gerade dadurch, dass die Menschenrechte im Völkerrecht und im Verfassungsrecht verankert sind. Als Bezugspunkte für das Wirken nationaler und transnationaler Menschenrechtsbewegungen, die sich gegen Unrecht, Unterdrückung und Not wehren, sind die kodifizierten Menschenrechte daher auch in Nord-, Mittel- und Südamerika sowie in der Karibik prinzipiell von unschätzbarem Wert. So nutzen zivilgesellschaftliche Gruppen und eine aktive Menschenrechtsbewegung die inzwischen gut ausgebauten Institutionen und Verfahren des nationalen, regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes, um national wie transnational die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte einzufordern.

## Internetquellen

[www.oas.org](http://www.oas.org)

Auf der Website der Organisation Amerikanischer Staaten finden sich umfassende Informationen zu den verschiedenen Aktivitäten der OAS. Dort lassen sich auch alle Dokumente der OAS – von der Charta über Deklarationen und Resolutionen bis hin zu völkerrechtlichen Verträgen – abrufen. Die OAS-Website ermöglicht auch den Zugang zu den Organen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems.

[www.cidh.org](http://www.cidh.org)

Die Website der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte ist das digitale Herzstück des Menschenrechtsbereichs der OAS. Sie enthält u.a. die im Text genannten Jahres-, Länder- und thematischen Berichte sowie detaillierte Informationen zu den einzelnen Beschwerdefällen und den precautionary measures der Kommission. Auch finden sich dort allgemeine Angaben zum Beschwerdeverfahren.

[www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Die Website des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte gibt Auskunft über die Struktur und die Zusammensetzung des IAGMR und stellt detaillierte Informationen zu der Rechtsprechung, den provisional measures und den Gutachten des Gerichtshofes bereit. Unter den Publikationen finden sich auch die Jahresberichte, die zusammenfassend über die Aktivitäten des IAGMR informieren.

[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)

Die Website des Interamerikanischen Instituts für Menschenrechte enthält allgemeine und spezifischen Publikationen zu einer Vielzahl an Menschenrechtsthemen. Teils sind diese didaktisch aufgearbeitet. Vielfach sind die Publikationen aber kostenpflichtig.

## Weiterführende Literatur

**Blome, Kerstin** 2012: Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens, in: MenschenRechtsMagazin, Heft 1/2012, S. 81–96.

**Burgorgue-Larsen, Laurence / Ulbeda de Torres, Amaya** 2011: The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary, Oxford.

- Dulitzky, Ariel** 2011: The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes, in: Quebec Journal of International Law (Special Edition), S. 127–164.
- Hennebel, Ludovic** 2011: The Inter-American Court of Human Rights: The Ambassador of Universalism, in: Quebec Journal of International Law (Special Edition), S. 57–97.
- Feria Tinta, Mónica** 2007: Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions, in: Human Rights Quarterly, 29: 2, S. 431–459.
- Feria Tina, Mónica** 2008: The landmark rulings of the Inter-American Court of Human Rights on the rights of the child protecting the most vulnerable at the edge, Leiden u.a.
- Huhle, Rainer** 2002: Menschenrechte in Lateinamerika, in: Hasse, Jana et al. (Hrsg.): Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden, S. 197–220.
- Hummer, Waldemar** 2009: Menschenrechtsschutz in beiden Amerikas, in: Hummer, Waldemar/ Karl, Wolfram (Hrsg.): Regionaler Menschenrechtsschutz. Dokumente samt Einführungen. Band 1: Allgemeiner Schutzbereich, Teilband I/2, Baden-Baden, S. 639–921.
- Krennerich, Michael** 2013: Gewalt und Menschenrechte in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Menschenrechte. Journal for Human Rights, Jg. 8, Nr. 1, S. 184–202.
- Medina Quiroga, Cecilia** 2009: The Inter-American System for the Protection of Human Rights, in: Krause, Catharina/Scheinin, Martin (eds.): International Protection of Human Rights: A Textbook, Turku/Åbo, S. 475–501.
- MacKay** 2002: A Guide to Indigenous Peoples' Rights in the Inter-American Human Rights System, Kopenhagen.
- Pasqualucci, Jo M.** 2006: The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System, in: Human Rights Law Review, 6: 2, S. 281–322.
- Pasqualucci, Jo M.** 2008: The right to a dignified life (vida digna). The integration of economic and social rights with civil and political rights in the Inter-American Human Rights system, in: Hastings International and Comparative Law Review, 31: 2, S. 1–32.
- Pasqualucci, Jo M.** 2014: The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights, 2. Aufl., Cambridge.
- Seifert, Karsten** 2008: Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, Frankfurt/M.
- Shelton, Dinah** (ed.) 2008: Regional Protection of Human Rights, Oxford.

## 26. Das afrikanische Menschenrechtssystem

von Iris Breutz

### Einleitung

In Afrika wurde der Ruf nach Verankerung von Menschenrechten bereits in den 1960er Jahren nach Ende der Kolonialzeit und mit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten laut. Afrikanische Expert\_innen und Jurist\_innen diskutierten auf zahlreichen Treffen die Möglichkeit eines regionalen Menschenrechtssystems mit einer Menschenrechtskommission als dessen Hüterin. Die Unabhängigkeit brachte jedoch auch Diktatoren, Militärregime und Einparteiensysteme an die Macht, die zur Destabilisierung des Kontinents beitrugen und keinen Raum für Menschenrechte boten. Die Gründung der Organisation für Afrikanische Einheit (Organisation of African Unity – OAU) erfolgte inmitten der Unabhängigkeitsbewegung 1963 in Addis Abeba, Äthiopien. Sie war inspiriert von Antikolonialismus und panafrikanistischen Strömungen, bestätigte aber die kolonialen Grenzen, um die noch jungen Staaten zu stabilisieren und ihre Rolle international zu stärken. Die Souveränität der Staaten stand im Vordergrund und damit auch das Nichteinmischungsprinzip. Die Charta der OAU erwähnte die Menschenrechte in der Präambel in Form der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die dort niedergelegten Prinzipien sollten die Mitgliedstaaten beachten. Die Charta der OAU definierte allerdings weder gegen staatliche Institutionen durchsetzbare Menschenrechte noch enthielt sie einen Rahmen für ein Menschenrechtskonzept in Afrika.

Der normative Grundstein für ein afrikanisches Menschenrechtssystem wurde erst mit der Afrikanischen Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker aus dem Jahre 1981 gelegt. Die Charta wird allgemein „Banjul-Charta“ genannt, weil ihr endgültiger Entwurf in Banjul, Gambia, verabschiedet wurde. Die Banjul-Charta war das erste kontinentale Menschenrechtsinstrument in Afrika. Ihr gingen verheerende Diktaturen voraus, z.B. in Uganda, der Zentralafrikanischen Republik, Äquatorialguinea oder Südafrika. Die OAU sah sich vermehrt der Kritik ausgesetzt, zwar das Apartheid-Regime in Südafrika zu verurteilen, gleichzeitig aber Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen des Kontinents hinzunehmen.

Diese Banjul-Charta wurde beim 18. Treffen der Staats- und Regierungschefs der OAU am 27. Juni 1981 in Nairobi einstimmig verabschiedet und trat am 21. Oktober 1986 in Kraft. Die OAU wurde durch die Afrikanische Union (AU) ersetzt. Deren Gründungsakte trat am 9. Juli 2002 in Kraft. Der Fokus der AU liegt auf politischer und wirtschaftlicher Integration in Afrika. Sie ist mit mehr Kompetenzen ausgestattet, und auch in Hinsicht auf die Menschenrechte unterscheidet sich die Gründungsakte der AU erheblich von der OAU-Charta. Gute

Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind verankerte Grundprinzipien, ebenso die Verpflichtung zur Einhaltung und Umsetzung der Banjul-Charta. Anders als in der Europäischen Union muss ein Mitgliedstaat jedoch keine menschenrechtlichen Mindeststandards erfüllen, um in die AU aufgenommen zu werden.

Die Banjul-Charta ist das rechtliche Basisdokument für afrikanische Menschenrechtsinstitutionen, wie z.B. die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und der Rechte der Völker (African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR / Kommission), den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker, das Expertenkomitee für die Rechte und das Wohlergehen des Kindes (African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child / ACERWC sowie sub-regionale Gerichte, wie das Gericht der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Sie ist von afrikanischen Werten und der Kultur geprägt, was sie von anderen regionalen Menschenrechtsinstrumenten unterscheidet. So enthält die Banjul-Charta nicht nur Rechte des Einzelnen, sondern auch einen Pflichtenkatalog (Kapitel II der Banjul-Charta). Das Individuum hat demnach Pflichten gegenüber der Familie, der Gesellschaft und der internationalen Gemeinschaft (Art. 27). Es wird verpflichtet, seine Mitmenschen ohne Diskriminierung zu respektieren und im zwischenmenschlichen Miteinander Toleranz zu fördern, zu schützen und zu stärken (Art. 28). Der Einzelne hat gemäß Art. 29 für eine harmonische Familie zu sorgen, seine Eltern zu respektieren, seine intellektuellen und physischen Fähigkeiten in den Dienst der Gemeinschaft zu stellen, Steuern zu zahlen zum Wohle der Gemeinschaft, afrikanische kulturelle Werte aufrechtzuerhalten und die nationale Unabhängigkeit und territoriale Integrität seines Landes zu unterstützen. Der Pflichtenkatalog unterscheidet die Banjul-Charta stark von der europäischen Idee der Menschenrechte. Diese sieht den Einzelnen in erster Linie als Rechteinhaber und den Staat als Pflichtenträger. Mithin haben die Menschenrechte in Europa vornehmlich den Charakter von Abwehrrechten gegenüber dem Staat. In der afrikanischen Tradition geht man eher von einer Wechselwirkung zwischen Rechten und Pflichten aus, die den Einzelnen neben dem Staat auch zum Pflichtenträger erklärt.

Eine weitere Besonderheit in der Banjul-Charta ist die Zusammenführung von politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten in einem Rechkatalog. Sie sind nicht getrennt wie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Auch kollektive Menschenrechte fanden Einzug in die Banjul-Charta, beispielsweise als kollektives Recht auf Zugang zu einer gesunden Umwelt.

Das Recht auf Entwicklung (right to development) wurde erstmals in der Banjul-Charta kodifiziert. Danach haben alle Völker ein Recht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle

Entwicklung. Die Staaten sind verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zur Ausübung dieses Rechts zu ergreifen. Die Vereinten Nationen haben das Recht auf Entwicklung im Jahre 1986 mit der „Erklärung zum Recht auf Entwicklung“ (Declaration on the Right to Development) anerkannt.

Neben den Menschenrechten schützt die Banjul-Charta die sogenannten „Rechte der Völker“. Bisher existiert keine verbindliche Definition, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist. Die Banjul-Charta enthält jedoch Rechte, die sich ausdrücklich auf ein Volk und nicht auf den Einzelnen beziehen. Als Reaktion auf die koloniale Vergangenheit Afrikas hat gemäß Art. 20 (1) jedes Volk ein Existenzrecht und ein Recht auf Selbstbestimmung (self-determination). Jedes kolonialisierte und unterdrückte Volk hat das Recht, sich mit allen international anerkannten Mitteln zu befreien (Art. 20 (2)). Der Schutzzumfang des Rechts auf Selbstbestimmung ist besonders dann umstritten, wenn hieraus heute ein Recht auf politische und territoriale Sezession abgeleitet werden soll. Die ACHPR hat im Verfahren *Katangese Peoples' Congress vs. Zaire* (No. 75/92 (1995)) entschieden, dass die behaupteten Menschenrechtsverletzungen eine Dimension erreichen müssten, die die territoriale Integrität des Landes infrage stelle. Zusätzlich müsse einer Volksgruppe die Teilnahme am politischen Leben verwehrt sein. Solange die Umstände nicht konkret bewiesen seien, müsse die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes im Einklang mit der Souveränität und territorialen Integrität des Landes erfolgen. Für Afrika spezifisch ist auch die Verpflichtung des Staates, die wirtschaftliche Ausbeutung durch internationale Monopole zu unterbinden (Art. 21 (5)). Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsinstrumenten enthält die Banjul-Charta keine Derogationsklausel, d.h. keines der Rechte ist absolut geschützt. Allerdings entspricht es internationalem Recht, besonders wichtige Menschenrechte absolut zu schützen. Sie dürfen zu keinem Zeitpunkt, auch nicht in Zeiten von Krieg und staatlichem Notstand, außer Kraft gesetzt werden. Typische Beispiele sind das Genozidverbot, das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung oder Strafe, das Sklavereiverbot und der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“.

Das afrikanische Menschenrechtssystem hat sich auch nach der Banjul-Charta normativ weiterentwickelt. Ein wichtiges Zusatzprotokoll ist das Protokoll zum Schutz der Rechte der Frauen in Afrika (Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa), auch Maputo-Protokoll genannt. Im menschenrechtlichen Kontext wurden Frauenrechte häufig marginalisiert, obwohl Frauen und Mädchen in Afrika massiven Diskriminierungen ausgesetzt sind. Die Banjul-Charta nahm lediglich im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot vage Bezug auf Frauenrechte. Vor allem Nichtregierungsorganisationen haben sich daraufhin vehement für ein Zusatzprotokoll eingesetzt, das die Rechte der Frauen in Afrika spezifisch schützt. Das Maputo-Protokoll enthält nun erstmalig einen umfangreichen Katalog zu den Rechten afrikanischer Frauen.

Eingeschlossen sind unter anderem: die Garantie und Anerkennung ziviler, politischer, ökonomischer und kultureller Rechte für Frauen; die Sicherung aller elementaren, international anerkannten Menschenrechte für Frauen; der Schutz vor gesundheits-schädigenden traditionellen Praktiken wie der weiblichen Genitalverstümmelung; das Recht auf Gesundheit und reproduktive Rechte; die Gleichbehandlung und Gewährleistung gleichen Schutzes durch das Gesetz und gleichen Zugangs zu Recht von Frauen und Männern sowie die Berücksichtigung von Frauen im Eherecht, insbesondere in Bezug auf Polygamie, Zwangs- und Frühverheiratung sowie Rechte von Witwen. Das Maputo-Protokoll trat im Jahre 2005 in Kraft. Bisher haben nur 31 der 54 AU-Mitgliedstaaten ratifiziert, zahlreiche Staaten haben mit der Ratifizierung Vorbehalte eingereicht.

Ein weiteres regionales Menschenrechtsinstrument ist die Afrikanische Kinderrechtscharta (African Charter on the Welfare and Rights of the Child), das einzige regionale Instrument zum Schutz von Kinderrechten. Sie kam zustande, weil die afrikanischen Interessen bei der Entwicklung der UN-Kinderrechtskonvention nicht hinreichend repräsentiert waren. Die Kinderrechtscharta trat 1999 in Kraft. Alle Mitgliedstaaten der AU haben die Kinderrechtscharta unterzeichnet, 45 auch ratifiziert. Inhaltlich orientiert sich die Charta an der UN-Kinderrechtskonvention, ergänzt durch afrikanische Besonderheiten, wie z.B. das Recht auf soziale Absicherung, das Verbot gefährlicher kultureller Praktiken und Verpflichtungen gegenüber Familie und Gesellschaft. Die Umsetzung der Kinderrechtscharta wird vom Afrikanischen Expertenkomitee für die Rechte und das Wohlergehen des Kindes (African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child – ACERWC) überwacht. Ähnlich der ACHPR hat das ACERWC das Mandat, die Rechte des Kindes zu fördern, zu schützen und die Kinderrechtscharta zu interpretieren. In diesem Zusammenhang existiert ein Beschwerdeverfahren („communications“), welches dem der ACHPR ähnelt (siehe hierzu unter 2.). Bisher hat das ACERWC zwei Beschwerden erhalten und 2011 in einem Fall entschieden (Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Decent in Kenya vs. The Government of Kenya). Die Entscheidung fiel zugunsten der Beschwerdeführer aus und empfiehlt Kenia die Durchführung gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen, um die Rechte von Kindern mit nubischem Hintergrund zu schützen. Die ACERWC gehört neben der ACHPR, dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und den regionalen Gerichten, wie dem ECOWAS-Gericht, welches ein ausdrückliches Menschenrechtsmandat hat, zu den Beschwerdemechanismen des afrikanischen Menschenrechtssystems. Im Folgenden sollen hingegen die AU-Organe ACHPR und Gerichtshof näher betrachtet werden.

Die jüngste Entwicklung im Menschenrechtssystem Afrikas ist das Inkrafttreten der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung (African Charter on

Democracy, Elections and Governance) im Februar 2012, nachdem Kamerun als fünfzehntes Land ratifiziert hatte. Zum ersten Mal existiert damit in Afrika ein verbindliches Rechtsinstrument zur Einhaltung von demokratischen Prinzipien, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz im Management öffentlicher Angelegenheiten, Geschlechtergerechtigkeit, Gewaltenteilung und Antikorruption. Mit der Ablehnung jeglicher Form verfassungswidriger Regierungswechsel setzt die AU gewaltsamen und rechtsmissbräuchlichen Machtwechseln normativ ein Ende. Die Charta gilt bisher nur für die Staaten, die sie ratifiziert haben, und es wird noch einige Zeit dauern, bis eine volle Unterstützung der Charta durch konkrete Umsetzung erreicht ist. Diese Entwicklungen sind ungeachtet dessen zu begrüßen.

## Die Afrikanische Kommission zum Schutz der Menschenrechte und der Rechte der Völker

### *Mandat*

Die ACHPR wurde auf Grundlage der Banjul-Charta eingerichtet. Sie hat das Mandat, Menschenrechte auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern und zu schützen (Art. 30 und 45 der Banjul-Charta). Außerdem hat sie das Recht und die Pflicht, die Charta zu interpretieren. Die ACHPR soll sich in der Ausübung ihres Mandats jedoch nicht auf die Banjul-Charta beschränken, sondern alle in Afrika geltenden Menschenrechtsinstrumente berücksichtigen. Explizit werden die Charta der Vereinten Nationen, die Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit (ersetzt durch die Gründungsakte AU) und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 genannt. Darüber hinaus gelten alle Menschenrechtsinstrumente, die durch die Vereinten Nationen und afrikanische Staaten angenommen wurden. Ergänzend soll die ACHPR – soweit vereinbar mit internationalem Recht – Gewohnheitsrecht, anerkannte Prinzipien des Rechts und afrikanische Praktiken heranziehen. Hierin liegt die Ergänzung des afrikanischen Menschenrechtsschutzes durch das internationale (Menschen-)Rechtssystem begründet.

Das Mandat zur Förderung der Menschenrechte übt die ACHPR auf unterschiedliche Arten aus. Es werden alle Aktivitäten umfasst, die geeignet sind, die Umsetzung und Geltung der Menschenrechte in Afrika zu stärken. Dies beinhaltet nicht nur die Aufklärung über Menschenrechte, sondern auch Resolutionen und offizielle Erklärungen zu thematischen oder staatenbezogenen Menschenrechtsfragen. Resolutionen zu thematischen Fragen dienen der Konkretisierung der Rechte der Banjul-Charta. Beispielhaft zu nennen sind die Resolutionen zur Meinungsfreiheit (2002), zum Folterverbot (Robben Island Guidelines 2002) oder zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (2011). Die ACHPR erfüllt

ihr Fördermandat auch durch Beratung von Regierungen hinsichtlich der Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene, z.B. durch Entwicklung von Modellgesetzen zum Zugang zu Informationen. Sie hat maßgebend zur Erstellung des Maputo-Protokolls beigetragen. In 2011 verabschiedete die Kommission die „Prinzipien und Richtlinien zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten“ (Principles and Guidelines on Economic, Social and Cultural Rights). Dieses Dokument beschreibt im Detail die Verpflichtung der Staaten, diese Rechte zu respektieren, zu schützen, zu fördern und einzuhalten. Es enthält Vorgaben zur Erstellung von Staatenberichten sowie für Eingaben zivilgesellschaftlicher Akteure (Parallelberichte). Diese haben das Recht, der ACHPR eigene Berichte – parallel zu den Staatenberichten – vorzulegen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) dienen die Prinzipien zudem als Anhaltspunkt zur Überprüfung nationaler Politiken. Die ACHPR setzt sich zudem aktiv für die zivilgesellschaftliche und politische Unterstützung von Menschenrechtsinstrumenten ein (zuletzt der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung). Im April 2014 hat die Kommission eine robuste Resolution erlassen, in der sie die Diskriminierung und Verfolgung von Homosexuellen verurteilt und zur Achtung von Rechten von LSTBI (Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Personen) aufruft. Dies ist ein bemerkenswerter Schritt der Kommission, da LSTBI-Rechte in Afrika noch sehr unterentwickelt sind. Die Resolution der Kommission kommt in einer Zeit, in der verschiedene afrikanische Staaten verschärft gegen Homosexuelle vorgehen.

Das Mandat zum Schutz der Menschenrechte besteht in der Untersuchung der Berichte über die Menschenrechtssituation auf dem eigenen Territorium, welche die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen einreichen müssen (so genanntes „state reporting“). Die Kommission kann weiterhin auf Menschenrechtsverletzungen in afrikanischen Staaten mit dringlichen Appellen (so genannte „urgent appeals“) an die betreffenden Regierungen reagieren und hat das Recht, Menschenrechtsverletzungen in einem afrikanischen Staat zu untersuchen, z.B. durch fact-finding-missions. Das bedeutendste Instrument für den Menschenrechtsschutz ist das Beschwerdeverfahren zu Menschenrechtsverletzungen (so genannte „communications“). Zu unterscheiden sind hierbei einerseits Verfahren zwischen Staaten, bei denen ein afrikanischer Staat eine Beschwerde über eine Menschenrechtsverletzung gegen einen anderen Staat einlegen kann, und andererseits das so genannte Individualbeschwerdeverfahren, welches von Individuen oder NROs betrieben wird. In der Praxis behandelt die ACHPR fast ausschließlich Individualbeschwerden. In der Geschichte der ACHPR hat es bisher nur einen Fall der Staatenbeschwerde gegeben. Die Demokratische Republik Kongo hatte sich 2003 mit Erfolg gegen Menschenrechtsverletzungen gewehrt, die im Land durch militärische Operationen der Länder Burundi, Ruanda und Uganda verursacht wurden.

### *Zusammensetzung*

Die Kommission setzt sich aus elf Kommissar\_innen zusammen. Diese werden zuvor durch die Mitgliedstaaten der AU nominiert und in geheimer Wahl auf der Generalversammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der AU gewählt. Jeder Mitgliedstaat kann zwei Kandidat\_innen nominieren. Im Ergebnis darf jede Nationalität nur einmal vertreten sein. Bei der Wahl ist die gleichmäßige Repräsentation der verschiedenen Regionen Afrikas und der Geschlechter zu berücksichtigen. Die Kommissar\_innen müssen moralisch hoch geachtete Persönlichkeiten sein, hohe Integrität und Unparteilichkeit verkörpern und vorzugsweise einen juristischen Hintergrund haben. Letzteres ist jedoch keine Notwendigkeit. Die Kommissar\_innen üben ihr Mandat unabhängig aus, repräsentieren also nicht den Staat, durch den sie nominiert wurden. Die Verfahrensregeln der ACHPR schreiben vor, dass das Amt des Kommissars/der Kommissarin mit jedem anderen offiziellen Amt unvereinbar ist. Diese Regelung soll die Unparteilichkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder sichern. In der Vergangenheit übten Kommissar\_innen oft gleichzeitig hohe politische Ämter in ihrem jeweiligen Land aus. Daraufhin erließ die AU im Jahre 2005 in einer Verbalnote an die Mitgliedstaaten Richtlinien, die Staatsbeamte und diplomatische Vertreter von der Nominierung ausschließen. Die Kommissar\_innen werden für sechs Jahre gewählt und können wiedergewählt werden.

Das so genannte Bureau der Kommission besteht aus dem/der Vorsitzenden der ACHPR und einem/einer Stellvertreter\_in. Beide werden von der Kommission für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt mit der einmaligen Möglichkeit der Wiederwahl. Das Bureau koordiniert die Aktivitäten der Kommission und hat die Aufsicht über deren Sekretariat. Das Bureau kann Entscheidungen in dringlichen Angelegenheiten zwischen den Sitzungen der ACHPR treffen, muss über diese jedoch in der folgenden Sitzung Bericht erstatten.

Die ACHPR verfügt über ein Sekretariat in Banjul, Gambia. Die Leitung des Sekretariats obliegt dem/der Exekutivsekretär\_in, die vom Vorsitzenden ernannt werden. Das Sekretariat ist ein zentrales operatives Organ der ACHPR. Es leistet administrative, logistische und vor allem rechtliche Unterstützung. Die Rechtsabteilung der Kommission bereitet eingegangene Beschwerden auf, prüft diese auf ihre Zulässigkeit und Begründetheit und leistet die damit verbundene Recherche. In der Praxis ist das Sekretariat weder finanziell noch personell ausreichend ausgestattet, um die ihm obliegenden Aufgaben effektiv zu erfüllen. Die ACHPR kann – anders als der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof – die Mitarbeiter des Sekretariats nicht selbst rekrutieren. Die Rekrutierung erfolgt durch die AU-Kommission. Es dauert zuweilen Jahre, bis genehmigte Positionen besetzt werden. Die ACHPR hat diesbezüglich kaum Einfluss auf die Kommission der AU.

### *Funktionsweise*

Die ACHPR kommt zweimal im Jahr zu Ordentlichen Sitzungen von zehn bis 15 Tagen zusammen. Die Sitzungszeiten sind nicht festgelegt. Während der Sitzungen untersuchen die Kommissar\_innen Staatenberichte, behandeln Beschwerden, erlassen Resolutionen, berichten über Ländermissionen und sonstige Förderaktivitäten. Die Sitzungen sind teilweise öffentlich. Im öffentlichen Teil sind unter anderem Vertreter von Menschenrechtsorganisationen, der AU-Organe sowie afrikanischer Staaten und nationaler wie internationaler Menschenrechtsinstitutionen anwesend. Im Vorfeld besteht für diese Vertreter die Möglichkeit, Vorschläge für die Tagesordnung einzubringen. Während der Sitzungen können sie sich aktiv beteiligen. Die Sitzungen der ACHPR sind damit auch immer ein Forum für die Interaktion und den Austausch mit der Zivilgesellschaft. Auf Antrag der oder des Vorsitzenden, der Kommission der AU oder einer Mehrheit der Kommissar\_innen können auch Außerordentliche Sitzungen einberufen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Kommission über ausreichende Mittel verfügt, Außerordentliche Sitzungen durchführen zu können. Dies ist nicht immer der Fall.

Über ihre Tätigkeiten während und zwischen den Sitzungen legt die ACHPR MRK in jährlichen Tätigkeitsberichten (activity reports) Rechenschaft gegenüber der Generalversammlung der AU ab. Der Exekutivrat der AU sichtet den Bericht für die Generalversammlung. Problematisch ist, dass die ACHPR Informationen über ihre in den Berichten enthaltenen Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte nur dann veröffentlichen darf, wenn die Generalversammlung und der Exekutivrat der AU die Berichte zuvor genehmigt haben. Die letzten beiden vorgelegten Berichte hat der AU-Exekutivrat aus unbekanntem Gründen nicht autorisiert. Der Autorisierungsvorbehalt politischer Gremien der AU wird im Hinblick auf die Unabhängigkeit der ACHPR kritisch betrachtet.

Die ACHPR wirkt weiterhin über spezielle Mechanismen. Ähnlich dem Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen verfügt auch die ACHPR über so genannte Sonderberichterstatter\_innen (Special Rapporteur), deren Aufgabe es ist, bestimmte Menschenrechtsthemen zu bearbeiten und zu verfolgen. Derzeit gibt es fünf Sonderberichterstatter\_innen in folgenden Bereichen: Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen; Gefängnisse und Haftbedingungen; Menschenrechtsverteidiger\_innen; Flüchtlinge, Asylsuchende, Migrant\_innen und Binnenflüchtlinge; Rechte der Frauen. Weiterhin bestehen Arbeitsgruppen und Ausschüsse, die sich ebenfalls einem bestimmten Thema widmen und entsprechend mit konkreten Aufgaben betraut werden. Es existieren derzeit sechs Arbeitsgruppen für die Themen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Todesstrafe; indigene Völker/Gemeinschaften in Afrika; Rechte älterer Menschen und Personen mit Behinderungen; Rohstoffindustrie, Umwelt und Menschenrechtsverletzungen sowie Beschwerdeverfahren.

Daneben bestehen Ausschüsse zur Verhinderung von Folter in Afrika, zum Schutz der Rechte von Personen mit HIV und Risikogruppen sowie ein beratender Ausschuss für Budget- und Personalfragen. Die genannten Aufgaben werden von den Kommissar\_innen wahrgenommen.

### *Das Beschwerdeverfahren*

Die Entscheidung über Menschenrechtsverletzungen im Beschwerdeverfahren der Kommission ist ein wesentlicher Bestandteil des afrikanischen Menschenrechtsschutzes.

Jedes Individuum und auch NROs können grundsätzlich eine Beschwerde bei der ACHPR einreichen. Eine Vertretung durch einen Anwalt ist nicht erforderlich. Damit ist der Zugang zur Kommission für den Rechtsuchenden sehr offen gestaltet. Die Beschwerde muss gewisse Zulässigkeitskriterien erfüllen, deren Anforderungen aber nicht zu hoch sind. Allerdings muss nach der Banjul-Charta jeder/jede Beschwerdeführer\_in bei Einreichung der Beschwerde nachweisen, dass er den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft hat. Ausnahmen sind nur dann möglich, wenn der Weg durch nationale Instanzen das Verfahren auf unangemessene Weise verlängern würde. Die Erfüllung dieses Kriteriums kann vor allem dann problematisch werden, wenn die nationalen Gerichte oder zuständigen Institutionen nicht effektiv arbeiten. Hinzu kommt, dass das Vertrauen der afrikanischen Bevölkerung in die jeweiligen staatlichen Institutionen, vor allem im Menschenrechtsbereich, nicht überall besonders ausgeprägt ist.

Die Kommissar\_innen entscheiden mit einfacher Mehrheit über die Annahme einer Beschwerde zur Entscheidung. Seit Bestehen der ACHPR hat sie über 200 Beschwerden angenommen. In Fällen systematischer, schwerer und umfangreicher Verletzungen soll die Kommission gemäß Art. 58 der Banjul-Charta die AU-Generalversammlung informieren. Diese kann dann von der Kommission eine tiefgehende Untersuchung des Falles verlangen. In der Praxis handelt es sich bei den meisten Beschwerden jedoch um Einzelfallverletzungen, die die genannte Dimension nicht erreichen. Die ACHPR hat entschieden, jede Beschwerde zu berücksichtigen, auch wenn es sich „nur“ um einzelne oder einmalige Verletzungen der Banjul-Charta handelt. Sie führt dazu aus, jede einzelne Verletzung sei auch immer eine Verletzung der Würde des Opfers und ein Bruch internationaler Menschenrechtsnormen. Die Kommission prüft sodann die Zulässigkeit und Begründetheit. Dabei prüft sie die vorgebrachten Tatsachen und Beweise sowie die Einlassungen des verklagten Staates. Die Beschwerdeparteien können bei Sitzungen der Kommission mündlich oder schriftlich vortragen. Gemäß Art. 46 der Banjul-Charta ist die Kommission berechtigt, alle „angemessenen Ermittlungsmethoden“ anzuwenden. Sie kann Anhörungen und Befragungen durchführen. In der Praxis ist oftmals

festzustellen, dass betroffene Staaten Verfahren verzögern, indem sie sich gar nicht oder mit großer Verspätung rechtlich einlassen oder wiederholt Fristverlängerungen beantragen.

Die Entscheidungen der ACHPR sind so genannte Empfehlungen (recommendations). Sie finden Eingang in den Tätigkeitsbericht der Kommission und dürfen nur dann veröffentlicht werden, wenn die AU den Bericht genehmigt. Die Empfehlungen sind für den betroffenen Staat nicht rechtlich bindend, können jedoch rechtliche und politische Implikationen entfalten. Letztendlich hängt die Umsetzung der Empfehlungen in Ermangelung von Durchsetzungsinstrumenten vom „good will“ der Staaten ab. In der Praxis setzen die Staaten Entscheidungen der Kommission nur in unzureichendem Maße um. Der Mehrheit der Empfehlungen wird keine Folge geleistet. Hier liegt eine gravierende Schwäche des Beschwerdeverfahrens, die den effektiven quasi-justiziellen Rechtsschutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen beeinträchtigt.

Den aufgezeigten Schwächen könnte zukünftig mit der neuen Verweisungspraxis zwischen ACHPR und Afrikanischem Menschenrechtsgerichtshof zumindest teilweise entgegengetreten werden. Die ACHPR kann seit 2010 gemäß ihrer Verfahrensregeln dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof Fälle vorlegen und dann selbst als Kläger auftreten. Die Vorlage von Fällen an den Gerichtshof ist zulässig, wenn a) systematische massive und schwere Menschenrechtsverletzungen vorliegen, b) ein Staat von der ACHPR angeordnete vorläufige Maßnahmen (provisional measures) nicht umsetzt, oder c) die Empfehlungen der ACHPR nicht umsetzt. Dass dieses Zusammenwirken zwischen ACHPR und Menschenrechtsgerichtshof erfolgreich sein kann, zeigte gleich der erste Fall, den die Kommission dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof im März 2011 vorgelegte. Die Beschwerde richtete sich gegen die schweren Menschenrechtsverletzungen durch die damalige libysche Regierung im Zusammenhang mit der gewaltsamen Niederschlagung von Protesten während des Arabischen Frühlings. Die Kommission reagierte sofort und überwies den Fall wegen der massiven Menschenrechtsverletzungen und der Dringlichkeit an den Gerichtshof. Bereits neun Tage nach Einreichung der Klage erließ der Gerichtshof eine einstweilige Anordnung gegen die libysche Regierung, in der das Gericht schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen feststellt und die Regierung auffordert, unverzüglich jegliche menschenrechtsverletzenden Handlungen einzustellen. Die Regierung wurde weiterhin aufgefordert, binnen 15 Tagen Bericht darüber zu erstatten, welche Maßnahmen getroffen wurden, um die Auflagen der Verfügung zu erfüllen. Der Fall ist immer noch anhängig. Die Afrikanische Menschenrechtskommission bat um eine Fristverlängerung von einem Jahr, um weitere Beweise zu sammeln und entsprechend vorzutragen. Im Jahre 2012 legte die ACHPR dem Gerichtshof den zweiten Fall vor (Centre for Minority Rights Development vs. Kenia) wegen mutmaßlicher Verletzung von Landrechten der Endorois, einer Minorität in Kenia. In diesem Fall ging es auch um das Recht auf Entwicklung. Er hatte die ACHPR

schon im Jahre 2003 erreicht, die angeordneten vorläufigen Maßnahmen wurden jedoch von Kenia nicht beachtet. Eine Entscheidung durch den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof steht noch aus.

Die ACHPR verfügt (noch) nicht über ein wirkungsvolles System zum Monitoring der Umsetzung von Empfehlungen. Die Erarbeitung eines solchen Systems wird jedoch diskutiert.

Während ihres 25-jährigen Bestehens hat die Kommission mehrere bemerkenswerte Grundsatzentscheidungen getroffen. Beispielhaft zu nennen ist die Entscheidung im Verfahren *Sir Dawda K. Jawara vs. The Gambia* (147/95-149/96), in der die Kommission die Voraussetzung der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges als Zulässigkeitskriterium einer Beschwerde umfassend interpretierte und konkretisierte. Der Beschwerdeführer, ehemaliges Staatsoberhaupt der Republik Gambia, erhob nach dem Militärputsch im Juli 1994 Beschwerde gegen die neuen Machthaber. Zur Begründung führte er an, die Militärjunta wolle ein Regime des Terrors, der Einschüchterung und der willkürlichen Verhaftung aufbauen. Die Charta der Grundrechte von 1970 sei durch ein Militärdekret ohne jegliche gerichtliche Überprüfung außer Kraft gesetzt worden. Weitere Beschwerdegründe waren die Verbannung von politischen Parteien sowie die Ermordung von Soldaten und früheren Ministern. Die Regierung verneinte die Anschuldigungen und berief sich auf die fehlende Erschöpfung des nationalen Rechtsweges durch den Beschwerdeführer. In ihrer Entscheidung legte die Kommission drei obligatorische Kriterien fest, die ein auszuschöpfendes Rechtsmittel erfüllen muss: Ein Rechtsmittel muss ohne Verzögerung geltend gemacht werden können (Erreichbarkeit), Aussicht auf Erfolg bieten (Effektivität) und die Möglichkeit der Kompensation einräumen (Zulänglichkeit). Diese Kriterien sind in jedem Einzelfall zu prüfen. Beschwerdeführer können z.B. nicht auf dysfunktionale nationale Gerichte verwiesen werden, wenn offensichtlich ist, dass ein faires Verfahren nicht gewährleistet werden kann. Sie müssen keine unangemessen lange Verfahrensdauer hinnehmen und auch nicht zur Ausschöpfung des Rechtsweges in ihr Land zurückkehren, wenn ihnen dort Folter oder Misshandlung droht. In dem Verfahren *Sir Dawda K. Jawara vs. The Gambia* wurde folgerichtig die Zulässigkeit bejaht. Die in dieser Entscheidung aufgestellten drei Kriterien zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges wurden auch in späteren Entscheidungen aufrechterhalten und führten zu einer klägerfreundlichen Zulässigkeitspraxis.

In einer weiteren Grundsatzentscheidung im so genannten Ogoniland-Fall aus dem Jahre 1996 (*Social and Economic Rights Action Centre vs. Nigeria*) entschied die ACHPR, dass universell geltende sozio-ökonomische Rechte von der Banjul-Charta auch dann umfasst seien, wenn sie dort nicht ausdrücklich genannt werden. So sei das Recht auf ausreichende

Ernährung zwar nicht explizit erwähnt, aber in dem Recht auf Menschenwürde, auf Leben und auf Entwicklung implizit enthalten.

Beachtenswert sind auch die Entscheidungen der Kommission im berühmten „Endorois-Fall“. In den 70er Jahren vertrieb die kenianische Regierung das Volk der Endorois aus ihrem traditionellen Gebiet in Zentralkenia. Diese Maßnahme gefährdete die traditionelle Lebensweise der Endorois, die entscheidend vom Zugang zu ihrem Land abhängt. Seither kämpfen die Endorois um ihr Land. Die Kommission hat in diesem Fall bereits in 2003 eine Empfehlung erlassen, in der sich zum ersten Mal konkret mit der indigenen Bevölkerung in Afrika beschäftigt. Die Kommission hat die Klage der Endorois gegen den Staat Kenia eindeutig zugunsten der Endorois entschieden. Die Empfehlung besagt, dass die Eigentumsrechte der Endorois berücksichtigt werden müssen und dass sie ein Anrecht auf Rückgabe ihres Landes haben. Kenia setzte diese rechtlich unverbindliche Empfehlung der Kommission nicht um. Diese verfolgte den Fall jedoch weiter und erließ zuletzt im November 2013 eine weitere Empfehlung, in der sie die Umsetzung der Empfehlung aus dem Jahr 2003 anmahnt.<sup>158</sup> Sollte Kenia weiterhin untätig bleiben, sollte die Kommission eine Verweisung dieses Falles an den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof vornehmen.

Die ACHPR war die erste supranationale Menschenrechtsinstitution in Afrika. Sie besteht seit nunmehr 25 Jahren und konnte in dieser Zeit vor allem mit ihrer Entscheidungspraxis und Interpretation der Banjul-Charta kontinentale Menschenrechtsstandards setzen und damit zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in Afrika maßgeblich beitragen. Der Zugang von Individuen und NROs zur Kommission ist offen, was im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes zu begrüßen ist. Problematisch ist die geringe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission durch die AU. Dieser Umstand, gepaart mit strukturellen Schwächen der ACHPR, hat zu einem erheblichen Rückstau an unbearbeiteten Fällen und überlanger Verfahrensdauer geführt. Die Verfahrensdauer von bis zu zwei oder drei Jahren ist jedoch auch durch die Nichteinhaltung von Einlassungsfristen durch die betroffenen Staaten bedingt. Kritik hieran üben vor allem afrikanische Menschenrechtsorganisationen. Die Kommission hat die Problematik erkannt und arbeitet an Verfahren und Strukturen zur zügigeren Behandlung von Fällen. Die mangelnde Unterstützung der ACHPR durch die AU-Mitgliedstaaten zeigt sich ebenfalls in der mangelhaften Umsetzung der Empfehlungen und der verzögerten oder teilweise gänzlich fehlenden Abgabe von Staatenberichten. Der Umstand, dass Entscheidungen der ACHPR keine rechtliche Bindung für die betroffenen Staaten entfalten, schwächt das Beschwerdesystem. Eine Verbesserung des Rechtsschutzes kann inzwischen durch die vermehrte Kooperation der ACHPR mit dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof

---

<sup>158</sup> Resolution 257; *Calling on the Republic of Kenya to Implement the Endorois Decision*, veröffentlicht unter [www.achpr.org](http://www.achpr.org)

erreicht werden. Durch die nunmehr mögliche Verweisung von Fällen zwischen den Institutionen besteht die Möglichkeit, mehr Fälle einer gerichtlichen Klärung zuzuführen, da die Urteile des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs rechtlich bindend sind.

## Der Afrikanische Gerichtshof der Menschenrechte und der Rechte der Völker<sup>159</sup>

Das menschenrechtliche Schutzsystem in Afrika wurde durch die Einrichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs weiterentwickelt. Der Gerichtshof soll das Schutzmandat der ACHPR ergänzen und verstärken. Er ist die erste afrikanische gerichtliche Institution mit der Befugnis, den Menschenrechten durch rechtliche bindende Urteile Geltung zu verschaffen. Weltweit ist der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof neben dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte die dritte regionale gerichtliche Institution zur Durchsetzung der Menschenrechte.

Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof wurde durch das Protokoll zur Afrikanischen Menschenrechtscharta über die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker („Protokoll“) ins Leben gerufen. Das Protokoll wurde 1998 durch die Mitgliedstaaten der damaligen Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) in Burkina Faso angenommen. 2004 trat es in Kraft, nachdem die erforderliche Anzahl von Ratifikationen erreicht worden war. Die ersten Richter wurden 2006 in Khartum, Sudan, gewählt. Der Gerichtshof nahm seine Arbeit 2006 in Addis Abeba, Äthiopien, auf und verlegte seinen offiziellen Sitz 2007 nach Arusha, Tansania. Zwischen 2006 und 2008 war der Gerichtshof im Aufbau begriffen, errichtete interne Strukturen und die Registratur, rekrutierte Personal und gab sich eine vorläufige Geschäftsordnung. 2009 entschied der Gerichtshof seinen ersten Fall. Finanziert wird der Gerichtshof durch die Afrikanische Union. Er erhält zudem Gebermittel zur Durchführung programmatischer Aktivitäten und Zusammenreffen mit der ACHPR.

Bisher haben 27 der 54 Mitgliedstaaten der AU den Gerichtshof durch Ratifizierung des Protokolls anerkannt.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> Im Folgenden Afrikanischer Menschenrechtsgerichtshof/Gerichtshof.

<sup>160</sup> Algerien, Burkina Faso, Benin, Burundi, Demokratische Arabische Republik Sahara, Elfenbeinküste, Komoren, Gabun, Gambia, Ghana, Kenia, Kongo (Brazzaville), Libyen, Lesotho, Mali, Malawi, Mosambik, Mauretanien, Mauritius, Nigeria, Niger, Ruanda, Südafrika, Senegal, Tansania, Togo, Tunesien, Uganda (Stand: Dezember 2014).

### *Mandat*

Der Afrikanische Gerichtshof hat die Aufgabe, die Schutzfunktion der ACHPR zu ergänzen und zu verstärken, indem er die in der Banjul-Charta verbrieften Rechte durchsetzt und schützt. Ähnlich wie bei der ACHPR ist das anwendbare Recht nicht auf die Banjul-Charta beschränkt. Gemäß Art. 3 des Protokolls kann der Gerichtshof jedes weitere Menschenrechtsinstrument anwenden, soweit es von dem betroffenen afrikanischen Staat ratifiziert wurde oder aber durch seine Universalität auch Geltung in Afrika beanspruchen kann.

Der Gerichtshof hat Rechtsprechungszuständigkeit für streitige Fälle (Art. 3 des Protokolls). Art. 4 des Protokolls erlaubt dem Gerichtshof zusätzlich die Erstellung von Rechtsgutachten (advisory opinions) auf Antrag zu Fragen der Banjul-Charta und/oder weiterer anwendbarer Menschenrechtsinstrumente. Ein entsprechender Antrag kann von einem AU-Mitgliedstaat, der AU selbst, ihrer Organe oder jeder afrikanischen Organisation, welche von der AU anerkannt ist, gestellt werden. Das Protokoll führt nicht weiter aus, wie das Merkmal "von der AU anerkannt" auszulegen ist. Der Gerichtshof wird dies anhand eines konkreten Falles interpretieren müssen.

Gemäß Art. 5 des Protokolls sind klageberechtigt a) die ACHPR; b) ein Vertragsstaat, der eine Beschwerde bei der ACHPR eingereicht hat; c) ein Vertragsstaat, gegen den eine Beschwerde bei der ACHPR eingereicht wurde; d) ein Staat, dessen Bürger Opfer einer Menschenrechtsverletzung ist und e) afrikanische zwischenstaatliche Organisationen. Individuen und NROs können den Gerichtshof nur dann anrufen, wenn ihr Land das Protokoll ratifiziert und eine Sondererklärung (special declaration) gemäß Art. 34 (6) abgegeben hat. Diese Vorschrift regelt, dass eine Klage von Individuen und NROs nur dann vom Gerichtshof behandelt werden kann, wenn der verklagte Staat dies ausdrücklich durch Abgabe einer gesonderten Erklärung gestattet hat. Von den 28 Staaten, die die Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt haben, haben bisher nur sieben Staaten die Sondererklärung hinterlegt (Tansania, Mali, Malawi, Ghana, Ruanda, Elfenbeinküste und Burkina Faso). Damit ist der Zugang zum Gerichtshof stark eingeschränkt. Dies wird nicht nur vom Gerichtshof selbst, sondern auch von der afrikanischen Zivilbevölkerung kritisiert. Durch die Harmonisierung der Verfahrensregeln zwischen Gerichtshof und ACHPR besteht seit 2010 zumindest die Möglichkeit der Vorlage von Fällen durch die ACHPR an den Gerichtshof. Im Falle einer Verweisung ist unerheblich, ob der Staat, gegen den sich die Klage richtet, die Sondererklärung abgegeben hat, da die ACHPR selbst als Klägerin auftritt (siehe oben unter 2.).

### *Zusammensetzung*

Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof besteht aus elf Richter\_innen. Bis auf den Gerichtspräsidenten üben alle Richter\_innen ihr Amt in Teilzeit aus. Sie müssen die Nationalität eines AU-Mitgliedstaates besitzen, wobei eine Nationalität nicht mehr als einmal in der Richterschaft vertreten sein darf. Die Richter\_innen werden von den AU-Mitgliedstaaten nominiert und in geheimer Wahl von der AU-Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs gewählt. Die Richter\_innen vertreten nicht ihren Staat, sondern üben ihr Amt in ihrer persönlichen Funktion als Richter aus. Gemäß Art. 17 (1) des Protokolls muss ihre Unabhängigkeit im Einklang mit internationalem Recht gesichert sein. Die Richterschaft wählt aus ihrer Mitte einen/eine Gerichtspräsident\_in sowie deren Stellvertreter\_in.

Das Gericht verfügt über eine Registratur. Der/die Registrator\_in leitet die Gerichtsverwaltung und untersteht der Gerichtspräsidenschaft. Die Registratur hat zehn Unterabteilungen, z.B. für Finanzen, Personal, Recht, Dokumentation und Information.

Richterschaft und Gerichtsmitarbeiter sollen alle Rechtssysteme, Rechtskulturen und Regionen Afrikas repräsentieren.

### *Funktionsweise*

Die Richterschaft kommt alle drei Monate für eine Dauer von 15 Tagen zu Ordentlichen Sitzungen zusammen. Bei Bedarf können Außerordentliche Sitzungen einberufen werden. Während der nicht-öffentlichen Sitzungen werden Fälle behandelt, öffentliche Anhörungen durchgeführt sowie administrative und personelle Angelegenheiten entschieden. Es gibt beim Afrikanischen Gerichtshof keine Trennung zwischen Richterschaft und Administration; für ein Gericht eine ungewöhnliche Konstruktion. Es herrscht das Verständnis, dass die Richterschaft das Gericht als Institution verkörpert und somit auch Entscheidungshoheit in allen administrativen Angelegenheiten hat. In der Praxis führt dies zu langwierigen und umständlichen Entscheidungsprozessen. Mit der zunehmenden Anzahl von Fällen verbleibt den Richter\_innen zudem kaum hinreichend Zeit, um Fälle zu behandeln und zu entscheiden.

Jeder Klageberechtigte kann eine Klage beim Gerichtshof einreichen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind denen der ACHPR ähnlich mit der Ausnahme, dass der Kreis der Klageberechtigten beim Gerichtshof sehr viel kleiner ist. Das Erfordernis der Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges gilt auch beim Gerichtshof (siehe oben zur ACHPR). Im Verfahren kann der Gerichtshof schriftliches Beweismaterial, mündliche Zeugenaussagen sowie Aussagen von Experten für ein Urteil heranziehen und darüber hinaus auch selbst Befragungen zur Sachverhaltsermittlung durchführen. Er kann mündliche Verhandlungen

unter Anwesenheit der Parteien durchführen. Die mündlichen Verhandlungen sind grundsätzlich öffentlich. Sollte der Gerichtshof eine Klage für zulässig und begründet ansehen, wird er in seinem Urteil die Menschenrechtsverletzung feststellen und dem betroffenen Staat angemessene Maßnahmen zur Abstellung und künftigen Verhinderung des rechtsverletzenden Verhaltens auferlegen. Auf Antrag des/der Kläger\_in hat er die Kompetenz, zur Zahlung von Schadenersatz zu verurteilen. Dies kann zur Verpflichtung des Staates führen, auf nationaler Ebene Maßnahmen zu ergreifen, die die Rechtsverletzung beenden und eine Wiederholung verhindern. Darunter können auch gesetzgeberische Maßnahmen fallen. In Fällen besonderer Dringlichkeit und Schwere darf der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen (provisional measures) erlassen. Dies geschah bisher in zwei Fälle gegen Libyen und in einem Fall gegen Kenia.

Wenn die Beratungen über eine Klage abgeschlossen sind, muss der Gerichtshof innerhalb von 90 Tagen nach Ende der Beratungen ein Urteil erlassen. Eine einfache Mehrheit der Richter\_innen ist ausreichend. Jeder/jede Richter\_in kann eine abweichende Meinung (dissenting opinion) verfassen, welche dem Urteil beigefügt wird. In der Praxis des Gerichtshofs wurde bisher von dieser Möglichkeit umfangreich Gebrauch gemacht. Die Urteile sind endgültig und rechtlich bindend.

Die verurteilten Staaten haben die Pflicht, die Urteile zu befolgen und umzusetzen (Art. 30 des Protokolls). Ein Vollstreckungs- und Durchsetzungssystem existiert jedoch nicht. Das jeweilige Urteil ist neben den AU-Mitgliedstaaten und der AU-Kommission auch dem Ministerrat der AU zur Kenntnis zu bringen, der die Durchsetzung des Urteils im Namen der AU-Generalversammlung überwachen soll (Art. 29 des Protokolls). Es bleibt unklar, welche Maßnahmen oder Handlungen die Überwachungskompetenz des Ministerrates mit sich bringt. Sanktionen für die Nichtbefolgung des Urteils sind im Protokoll nicht vorgesehen, in der Praxis jedoch wahrscheinlich (siehe ECOWAS Androhung von Sanktionen gegen Gambia bei Missachtung eines Urteils des ECOWAS Gerichts). Der Gerichtshof ist angehalten, zu jeder Ordentlichen Sitzung der AU-Generalversammlung einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Die AU hat zugestimmt, dass das Gericht auch außerhalb des jährlichen Berichtszyklus über Nichtbefolgung von Urteilen informieren kann. Der Bericht soll darlegen, welche Staaten die Urteile des Gerichtshofs nicht umgesetzt haben. Allerdings wird nicht geregelt, welche Folgen die Nichtbeachtung des Urteils haben kann. Die Durchsetzung muss gegebenenfalls von der AU politisch erreicht werden. . Bisher haben die Staaten, gegen die einstweilige Anordnungen erlassen wurden, reagiert. Tansania wurde 2013 zu Massnahmen – ohne Fristsetzung – verurteilt; das Gericht hat nach einem Jahr den Fall auf Wiedervorlage gelegt, um die Umsetzung zu überprüfen (siehe hierzu unten). Die Befolgung der Gerichtsentscheidungen wird entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit des afrikanischen Menschenrechtssystems haben. Sie wird auch zeigen, wie es um den

politischen Willen der afrikanischen Staaten zur Etablierung eines effektiven Menschenrechtsschutzes steht.

### *Bisherige Praxis*

Bis 2011 hat es so gut wie kein Klageaufkommen gegeben. Der Gerichtshof hatte nur einen Fall zu entscheiden, der im Jahr 2009 (Application 001/2008 – Yogogombaye vs. Republic of Senegal) wegen Unzulässigkeit abgewiesen werden musste, da Senegal die Sondererklärung zur Gestattung der Individualbeschwerde nicht abgegeben hat. Das Gericht war in der afrikanischen Zivilbevölkerung und bei Regierungen kaum bekannt. Daher begann der Gerichtshof im Jahre 2011 kontinentweit mit Outreach- und Aufklärungsaktivitäten. Dies führte zu einem bemerkenswerten Anstieg der Fallzahlen in relativ kurzer Zeit. Dem Gerichtshof ist es gelungen, trotz der Zugangsbeschränkungen in mehreren substantiellen Schlussurteilen und Rechtsentscheidungen grundsätzliche Standards bezüglich des Schutzzumfangs, der Achtung, Gewährleistung und des Schutzes von Menschenrechten zu setzen und menschenrechtsverletzendes staatliches Handeln entsprechend zu sanktionieren. Die Urteile betrafen z. B. das Recht auf politische Teilhabe, Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, Diskriminierungsverbot, Versammlungsfreiheit, Schutz von Pressefreiheit/Rechte von Journalist\_innen, willkürliches Handeln der Justiz, staatliche Verpflichtung zur Verfolgung von Straftaten und das Recht auf faire Behandlung von Strafgefangenen. Nichtregierungsorganisationen haben in verstärktem Maße Anträge auf ein Rechtsgutachten (advisory opinion) eingereicht. Bisher hat der Gerichtshof jedoch noch kein Rechtsgutachten erlassen.

Zwei jüngere Entscheidungen sind exemplarisch hervorzuheben: Im Fall Rev. Mtikila vs. Tansania (Application 011/2011) stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen das Recht auf politische Teilhabe durch eine Vorschrift in der tansanischen Verfassung fest<sup>161</sup>. Diese besagte, dass sich ein Bürger nur dann zur Wahl aufstellen lassen kann, wenn er Mitglied einer politischen Partei ist oder von einer solchen unterstützt wird. In dem Urteil wurde Tansania aufgegeben, alle – auch gesetzgeberischen – Maßnahmen zu unternehmen, um den rechtsverletzenden Zustand abzustellen. Eine Frist enthielt das Urteil nicht. Tansania hatte in „angemessener“ Zeit zu handeln. Nachdem Tansania innerhalb eines Jahres nicht reagierte, gab der Gerichtshof dem Staat mit Entscheidung vom 13. Juni 2014 auf: a) innerhalb von 9 Monaten an den Gerichtshof zu berichten, welche Maßnahmen zur Umsetzung des Urteils unternommen wurden und b) eine Zusammenfassung des Urteils aus dem Jahre 2013 auf Englisch und Kiswaheli auf der offiziellen Website der Regierung, im öffentlichen Anzeiger und in einem nationalen Newsletter zu veröffentlichen.

---

<sup>161</sup> Urteil vom 14. Juni 2013, veröffentlicht unter [www.african-court.org/](http://www.african-court.org/)

Im Jahr 2012 hat der Gerichtshof eine einstweilige Anordnung gegen Kenia erlassen, um die von der Regierung veranlasste Vertreibung von Mitgliedern des Stammes der Ogiek aus dem Gebiet des Mau-Waldes, welches traditionelles Land der Ogiek ist, zu stoppen.<sup>162</sup> Der Fall wurde von der Afrikanischen Menschenrechtskommission an den Gerichtshof verwiesen. Im Dezember 2014 wurde der Fall mit großer Aufmerksamkeit öffentlich verhandelt. Sollte das Gericht in der Sache entscheiden, könnte dieses Urteil richtungsweisend für das sensible Thema der Landnutzung und -vertreibung sein.

## Potenzial und Bewertung des Schutzsystems

### *Verhältnis von Gerichtshof und Kommission*

Unmittelbar nach der Errichtung des Gerichtshofs war nicht abzusehen, wie sich das Verhältnis zwischen dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und der ACHPR ausgestalten wird. Das Protokoll schrieb eine Kooperation und Mandatsteilung ohne konkrete Hinweise vor. Es galt zunächst sicherzustellen, dass die Verfahrensregeln beider Institutionen so gestaltet werden, dass sie sich in ihrer Arbeit nicht behindern, sondern ergänzen. Es war zu regeln, wie die gegenseitige Verweisung von Fällen vorgenommen werden solle, wie die Kooperation zu formalisieren sei und eine konkurrierende Interpretation der Banjul-Charta vermieden werden könne. Zwischen 2009 und 2010 haben Gerichtshof und Kommission durch intensiven Austausch ihre Verfahrensregeln harmonisiert. Die Voraussetzungen für einen „case-flow“ zwischen beiden Institutionen sind geschaffen; erste gegenseitige Verweisungen erfolgten bereits. Hierdurch wird eine Schutzlücke geschlossen, denn der Gerichtshof kann durch Vorlage von Fällen durch die ACHPR auch dann über Beschwerden von Individuen und NRO gerichtlich entscheiden, wenn eine Sondererklärung nach Art. 34 (6) des Protokolls nicht vorliegt. Umgekehrt kann der Gerichtshof mangels Klageberechtigung unzulässige Klagen an die ACHPR verweisen. Beide Institutionen dürfen nicht gleichzeitig mit demselben Fall befasst sein. Der Gerichtshof kann die ACHPR zu Zulässigkeitsfragen konsultieren. Auch der Informationsaustausch wird intensiv gefördert. So hat der Gerichtshof die Pflicht, die Kommission über jede Entscheidung zu informieren. Gerichtshof und ACHPR treffen sich mindestens einmal im Jahr, um weitere Fragen der Kooperation zu diskutieren und sich auszutauschen. In der Gesamtbetrachtung lässt sich sagen, dass beide Institutionen die erforderlichen Anstrengungen unternommen haben, um sich in der Ausübung ihres Schutzmandats sinnvoll zu ergänzen. Dieser Prozess ist sicherlich nicht beendet, da noch Hürden in der Kooperation existieren. Dies ist „learning on the job“, beiden Institutionen sollte deshalb die

---

<sup>162</sup> Application 006/2012; Entscheidung veröffentlicht unter [www.african-court.org/](http://www.african-court.org/)

Zeit zugestanden werden, die sie brauchen, um ein solch komplexes System zu harmonisieren.

### *Verhältnis zu internationalen Schutzmechanismen*

Der Gerichtshof hat seit seinem Bestehen einen regelmäßigen Austausch mit den Institutionen des europäischen und inter-amerikanischen Schutzsystems. Die Arbeitstreffen, vor allem mit dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, dienen nicht nur dem Erfahrungsaustausch, sondern bilden eine Plattform für gegenseitiges Lernen.

Es mag verwundern, dass bis vor kurzem keine wirkliche Zusammenarbeit zwischen dem afrikanischen und dem internationalen Menschenrechtssystem bestand. Beide Systeme hatten das Erfordernis der Kooperation lange erkannt, es dauerte jedoch bis zum Januar 2012, bevor in Addis Abeba, Äthiopien, die Kooperation zwischen Vertretern beider Systeme formell beschlossen werden konnte. Erste Anfänge finden sich in zwei formalisierten Dialogen zwischen den Mechanismen der Vereinten Nationen und des afrikanischen Systems, welches die ACHPR und den Gerichtshof einschließt. Die Dialoge beinhalten Arbeitstreffen, Informations- und Personalaustausch, gemeinsame Erklärungen und Aktivitäten. Die formalisierte Zusammenarbeit ist noch jung und befindet sich in einem dynamischen Prozess. Es ist zu begrüßen, dass sich beide Systeme hierzu entschlossen haben, wenn man bedenkt, dass sie sich ergänzen sollen und müssen.

Konfliktreicher ist das Verhältnis zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag. Der IStGH wird in Afrika als ein vom Westen geprägtes Organ angesehen, welches nicht objektiv handelt, sondern gezielt Täter\_innen in Afrika verfolgt. In der politischen und öffentlichen Debatte wird dabei häufig nicht berücksichtigt, dass in den meisten Fällen die Regierung des betroffenen afrikanischen Staates selbst um Ermittlungen gebeten hat. Von den acht afrikanischen Ländern, in denen gegen Individuen ermittelt wird, haben sich in fünf Fällen die Staaten selbst offiziell an den IStGH gewandt (Uganda, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste und jüngst Mali). In zwei Fällen (Sudan und Libyen) hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Situation an den IStGH verwiesen. In nur einem Fall (Kenia) hat der Ankläger des IStGH selbst die Eröffnung von Ermittlungen proprio motu beantragt. Unabhängig davon bleibt das Begehren, Afrikaner\_innen, die wegen Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt sind, vor ein afrikanisches Gericht zu stellen. Der Ruf nach einem afrikanischen Strafgerichtshof wurde lauter, nachdem mit Omar Hassan Al Bashir, dem Präsidenten des Sudan, zum ersten Mal ein amtierendes Staatsoberhaupt vor dem IStGH angeklagt worden war. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung der AU zu sehen, den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof mit dem bisher nur auf dem Papier

existierenden African Court of Justice zusammenzulegen. Dieser Gerichtshof soll dann auch die Rechtsprechungszuständigkeit für Völkerstrafrecht erhalten, d.h. für die Verfolgung und Verurteilung von Individuen in Afrika. Der neu zu errichtende African Court of Justice and Human Rights soll aus drei Kammern bestehen; einer für internationale Straftaten, einer Menschenrechtskammer (in der der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof aufgehen soll) und einer Kammer für Integrationsfragen in der AU mit der Gründungsakte der AU als anzuwendendem Rechtsinstrument. Auf dem AU-Gipfel im Juni 2014 wurde das Protokoll zur Errichtung des African Court of Justice and Human Rights von den Staats- und Regierungschefs der AU offiziell verabschiedet, Es wird nach 15 Ratifikationen in Kraft treten. Kritisch betrachtet wird die Klausel zur Immunität von amtierenden Staatsoberhäuptern und „senior officials“. Die Immunität gilt auch für schwere Straftaten wie z. B. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Grundsätzlich ist der afrikanische Wunsch nach einem kontinentalen Strafgerichtshof im Grundsatz nachvollziehbar und begrüßenswert. Es wird in der Praxis entscheidend darauf ankommen, ob das Ziel der Beendigung von Straflosigkeit für internationale Straftaten von allen afrikanischen Staaten mit dem erforderlichen politischen Willen konsequent verfolgt werden wird – und zwar auch dann, wenn Amtsinhaber\_innen betroffen sind. Vor diesem Hintergrund ist die Immunitätsregelung sehr bedenklich. Es wird weiter darauf ankommen, wie der neue Gerichtshof mit den bestehenden Mechanismen, wie dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, zusammenarbeitet. Problematisch sind zudem die Kosten des neuen Gerichtshofs, den die AU tragen müssen wird. Angesichts der schwierigen Haushaltslage der AU bleibt fraglich, ob sie die erforderlichen Mittel zur Verfügung haben wird. Eine Unterfinanzierung des zusammengelegten Gerichtshofs könnte dessen Effektivität erheblich beeinträchtigen. Die Zusammenlegung hat darüber hinaus Auswirkungen auf den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und den Menschenrechtsschutz in Afrika. Es wird unter anderem kritisiert, dass ein Drei-Kammer-Gericht, welches gleichzeitig über die Strafbarkeit von Individuen und über Menschenrechtsverletzungen von Staaten entscheiden soll, schwer vereinbare Mandate zusammenführt. Die 28 Staaten, die bisher das Protokoll unterzeichnet haben, könnten zudem ihre Unterstützung für den Afrikanischen Gerichtshof wieder rückgängig machen, indem sie das Protokoll zur Errichtung des African Court of Justice and Human Rights nicht ratifizieren. Dies würde die bisherigen Errungenschaften des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof negativ beeinflussen.

### *Unterstützung des Menschenrechtssystems auf Regierungsebene und in der Zivilgesellschaft*

Die Unterstützung des afrikanischen Menschenrechtssystems durch die afrikanischen Regierungen ist immer noch schwach ausgeprägt. Dies zeigt sich vor allem an der geringen

Anzahl der Ratifikationen des Protokolls zur Errichtung des Menschenrechtsgerichtshofs und der noch geringeren Abgabe von Sondererklärungen, Individuen und NROs den Gang zum Gerichtshof zu gestatten. Auch die mangelnde Umsetzung von Empfehlungen der ACHPR ist ein Zeichen dafür, dass der politische Wille zur Realisierung der Menschenrechte in Afrika häufig fehlt. Demgegenüber steht ein großes Interesse der afrikanischen Zivilbevölkerung, ihre Menschenrechte gegenüber den Staaten durch effektiv arbeitende afrikanische Institutionen durchzusetzen. So haben sich in der „Afrikanischen Koalition für einen effektiven Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof“ (African Coalition for an Effective African Court on Human and Peoples’ Rights) insgesamt 350 Mitglieder (zumeist NROs und nationale Menschenrechtskommissionen) zusammengeschlossen, um an der Effektivität des Gerichtshofs aktiv mitzuwirken. Auch andere Vertreter der afrikanischen Zivilbevölkerung versuchen, mit Aufklärung und konstruktiver Kritik das Gelingen des Gerichtshofs mitzugestalten. 471 NROs haben Beobachterstatus bei der ACHPR (Stand Juni 2014). Dabei sind noch nicht die afrikanischen Organisationen und Individuen berücksichtigt, die sich ohne formalisierte Zusammenschlüsse auf lokaler und regionaler Ebene für einen effektiven Menschenrechtsschutz in Afrika einsetzen. Solange aber der Zugang für Individuen und NROs zum Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof eingeschränkt bleibt, kann das Menschenrechtssystem in Afrika sein Potenzial nicht voll nutzen. Die AU hat im Jahre 2011 ihre Menschenrechtsstrategie (Human Rights Strategy for Africa – HRSA) und einen entsprechenden Aktionsplan 2011–2016 verabschiedet. Aktionsplan und Strategie sollen über einen Zeitraum von fünf Jahren das Menschenrechtssystem in Afrika und seine Institutionen stärken. Die Erreichung der strategischen Ziele wird jedoch wieder entscheidend von den politischen Akteur\_innen auf nationaler und AU-Ebene abhängen.

## Bilanz und Ausblick

Die ACHPR war die erste supranationale Menschenrechtsinstitution in Afrika. Sie trat 1978 in Kraft und konnte seitdem vor allem mit ihrer Entscheidungspraxis und der Interpretation der Banjul-Charta kontinentale Menschenrechtsstandards setzen. Sie hat an der normativen Weiterentwicklung des regionalen Menschenrechtssystems mitgewirkt und damit zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in Afrika maßgeblich beitragen. Der Zugang von Individuen und NROs zur Kommission ist offen, was im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes zu begrüßen ist. Die Befolgung ihrer Empfehlungen durch die Staaten ist mangelhaft, sodass das System von den politischen Akteur\_innen geschwächt wird. Problematisch ist auch die geringe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission durch die AU, die aufgrund dieser Defizite in der effektiven Ausübung ihres Mandats beeinträchtigt wird. Dieser Umstand, gepaart mit strukturellen Schwächen der

ACHPR, hat zu einem erheblichen Rückstau an unbearbeiteten Fällen geführt, der vor allem von afrikanischen Menschenrechtsorganisationen kritisiert wird. Die Kommission hat die Problematik erkannt und arbeitet an Verfahren und Strukturen zur zügigeren Behandlung von Fällen. Die Einrichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs ist ein Fortschritt in der Weiterentwicklung des regionalen Menschenrechtssystems in Afrika, da es die Arbeit der ACHPR sinnvoll ergänzt. Während der Zugang der Zivilbevölkerung zur ACHPR offen ist, diese aber keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen kann, besitzt der Gerichtshof zwar diese Kompetenz, der Zugang zu ihm ist allerdings noch eingeschränkt. Die Kooperation zwischen beiden Institutionen hat somit das Potenzial, eine Schutzlücke zu schließen. Erste Verweisungen von Fällen haben gezeigt, dass dieses Potenzial genutzt wird. Der Gerichtshof hat in vergleichsweise kurzer Zeit mit seiner Rechtsprechungstätigkeit begonnen und die ersten Fälle zügig bearbeitet. Beide Institutionen stehen vor politischen, strukturellen und finanziellen Herausforderungen. Maßgeblich für die Stärkung des afrikanischen Menschenrechtssystems ist der politische Wille der afrikanischen Staaten, der sich in der aktiven Unterstützung der vorhandenen Institutionen manifestieren sollte. Dies umfasst zum einen die Ratifizierung des Protokolls zur Errichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs und zum anderen die Gestattung der Individualbeschwerde durch Abgabe der Sondererklärung. 53 der 54 Mitgliedstaaten der AU haben die Banjul-Charta ratifiziert. Im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes in Afrika wäre es wünschenswert, wenn jene Institutionen, die zur Durchsetzung der Banjul-Charta mandatiert sind, eine ähnliche Unterstützung erhielten. Die Befolgung der Urteile des Gerichtshofs und der Empfehlungen der ACHPR durch die betroffenen Staaten ist ebenso relevant, um die Institutionen zu stärken und die Menschenrechte für die Bürger\_innen Realität werden zu lassen.

Führenden afrikanischen Wissenschaftler\_innen ist zuzustimmen, wenn sie betonen, dass die Zusammenlegung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs mit dem African Court of Justice nicht erforderlich sei, um den in Afrika anwendbaren Rechtsinstrumenten zu guter Regierungsführung und Menschenrechten Geltung zu verschaffen.<sup>163</sup> Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof hat das Mandat, alle Menschenrechtsinstrumente anzuwenden, die von dem betroffenen Staat ratifiziert wurden (Art. 3 des Protokolls). Dieses Mandat kann weit ausgelegt werden, damit es auch die in dem Protokollentwurf für den zusammengelegten Gerichtshof erwähnten Instrumente umfasst, wie z.B. die Afrikanische Charta zu Demokratie, Wahlen und Regierungsführung. Sollte die AU an der Zusammenlegung festhalten, ist es aus hiesiger Sicht nicht ratsam, einen Strafgerichtshof mit einem Menschenrechtsgerichtshof und damit individuelle Strafbarkeit und Staatenverantwortlich-

---

<sup>163</sup> Vgl. hierzu: Viljoen, Frans: *AU Assembly should consider human rights implications before adopting the Amending Merged African Court Protocol*; [www.africlaw.com](http://www.africlaw.com)

keit zu vermengen. Hierbei sollte es sich um separate Gerichte handeln. Es bleibt zu hoffen, dass die AU die Errichtung des African Court of Justice and Human Rights, die erhebliche Auswirkungen auf die afrikanische und internationale Justizlandschaft haben wird, in einem konsultativen und inklusiven Prozess ohne Eile diskutiert und prüft. Es wird allgemein nicht davon ausgegangen, dass der zusammengelegte Gerichtshof innerhalb der nächsten fünf Jahre etabliert wird.

Die panafrikanischen Menschenrechtsinstitutionen stehen vor strukturellen und finanziellen Herausforderungen. In Bezug auf den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof sind hier vor allem die Teilzeittätigkeit der Richter\_innen, die fehlende Trennung zwischen Richterschaft und Administration, unklare Kompetenzverteilungen, knappe personelle Ressourcen bei steigender Fallzahl und Schwächen in der Managementstruktur zu nennen. Im Übrigen verfügt der Gerichtshof noch immer nicht über ein Prozesskostenhilfe-System („legal aid“). Dieser Mangel ist gerade in Afrika, wo sich viele Bürger\_innen einen Prozess und Rechtsbeistand nicht leisten können, von entscheidender Bedeutung, da ein effektiver Rechtsschutz andernfalls nicht effektiv gewährleistet ist. Die AU hat dem Gerichtshof im letzten Finanzjahr keine Mittel für ein legal-aid-System bewilligt. Die ACHPR leidet ebenfalls unter geringen personellen Kapazitäten und teilweise ineffektiven internen Verfahren. Beide Institutionen haben jedoch das Potenzial, sich zu reformieren und die Strukturschwächen zu bewältigen. Voraussetzung hierfür ist allerdings auch, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Gericht und ACHPR sind immer noch auf Geber angewiesen. Es ist an der AU und ihren Mitgliedstaaten, ihre Institutionen finanziell so auszustatten, dass diese ihr Mandat effektiv ausüben können.

Bei allen Schwächen kann die Bilanz des afrikanischen Menschenrechtssystems im Vergleich zum europäischen und inter-amerikanischen Kontext als positiv gewertet werden. Das europäische Menschenrechtssystem wurde 1950 gegründet. Lange Zeit bestand es, ähnlich wie das afrikanische System, aus einer Kommission und einem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die Kommission hatte die Rolle eines Filters. Alle Klagen mussten zunächst die Kommission passieren, um vor den Gerichtshof zu gelangen. Problematisch daran war die Vertraulichkeit der Verfahren vor der Kommission, mit der eine gewisse Intransparenz einherging. Zudem setzte sich die Kommission hauptsächlich aus ehemaligen und amtierenden Minister\_innen zusammen, was ihre Unabhängigkeit beeinträchtigte. Dies ist weder bei der ACHPR noch beim Gerichtshof möglich, da sowohl Kommissar\_innen als auch Richter\_innen kein weiteres offizielles Amt innehaben dürfen. Es hat 48 Jahre gedauert, bis aus dem EGMR 1998 ein „Vollzeitgericht“, ohne die Zwischenschaltung der Kommission, wurde. Heute ist der EGMR derart überlastet, dass die Verfahrensdauer mehrere Jahre beträgt. Im inter-amerikanischen System ist dem Gerichtshof noch immer eine Kommission vorgeschaltet: Nur die Inter-Amerikanische

Menschenrechtskommission oder die Staaten können den Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshof anrufen. Ein Vorteil im inter-amerikanischen und europäischen System ist die Existenz von Prozesskostenhilfe, welches Kläger\_innen den Zugang zum System auch dann ermöglicht, wenn sie über entsprechende eigene Mittel nicht verfügen. Hier besteht seitens des Gerichtshofs dringender Handlungsbedarf.

Im Ergebnis kommt es immer darauf an, ob die Menschenrechtssysteme bei dem/der Bürger\_in und für den/die Bürger\_in wirken. Das afrikanische Menschenrechtssystem mit seinen bestehenden Institutionen hat Potenzial, hier ein gutes Stück voranzukommen, soweit der Wille auf politischer Ebene besteht. Die erforderlichen Regelwerke existieren in Afrika. Viele Staaten haben sich zu diesen durch Unterzeichnung und Ratifikation bekannt. Nun müssen sie für die Bürger\_innen Afrikas Realität werden. Eine starke Zivilgesellschaft kann und sollte Druck auf die Regierungen ausüben. Voraussetzung hierfür ist auch, dass Bürger\_innen vermehrt über ihre Rechte und die entsprechenden Durchsetzungsmechanismen aufgeklärt werden. Menschenrechtsbildung ist in Afrika immer noch schwach ausgeprägt. Viele Menschen haben weder Kenntnis von ihren Rechten noch wissen sie, dass es Institutionen zur Rechtsdurchsetzung gibt.

## Literatur

**Bekker, Gina** (2009): The African Human Rights System: An Uphill Struggle, in: German Yearbook of International Law, Nr. 52, S. 45–73.

**Dersso, Solomon A.** (2006): The Jurisprudence of the African Commission on Human and Peoples' Rights, African Human Rights Law Journal 6 (2006), S. 358–381.

**Evans, Michael / Murray, Rachel** (Hrsg.) (2008): The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice 1986–2006, 2. Aufl., Cambridge University Press, Cambridge.

**Heyns, Christoph** (Hrsg.) (1998): Human Rights Law in Africa, Kluwer Law International, Den Haag.

**International Council on Human Rights Policy** (2009): When Legal Worlds Overlap: Human Rights, State and Non-State Law, Versoix, Schweiz.

**Löffelmann, Markus** (2010): Menschenrechtsschutz in Theorie und Praxis – Der Afrika-nische Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker, Friedenswarte 85 (2010), 1/2.

**Musila, Godfrey M.** (2006): The Right to an Effective Remedy under the African Charter on Human and Peoples' Rights, African Human Rights Law Journal 6 (220), S.442–464.

**Roopanand Amara Mahadew** (2012): Should the African Union be accountable and answerable to the African Court on Human and Peoples' Rights?; <http://africlaw.com/2012/07/11/should-the-african-union-be-accountable-and-answerable-to-the-african-court-on-human-and-peoples-rights/#more-253> (aufgerufen am 11.07.2012).

**Nmehielle, Vincent Obisienunwo Orlu** (2001): The African Human Rights System: Its Laws, Practice and Institutions, Den Haag, Kluwer Law International.

**Ouguergouz, Fatsah** (2003): The African Charter on Human and Peoples' Rights – A Comprehensive Agenda for Dignity and Sustainable Democracy in Afrika, Kluwer Law International, 2003, Den Haag.

**Spliid, Ulrik** (2007): African Human Rights Complaints Handling Mechanisms – A Descriptive Analysis, Danish Institute for Human Rights; [http://www.crin.org/docs/Africa\\_HR\\_Complaints\\_Mechanisms.pdf](http://www.crin.org/docs/Africa_HR_Complaints_Mechanisms.pdf).

**Viljoen, Frans** (2007): International Human Rights Law in Africa, 1. Auflage, Oxford University Press.

## Links

African Court on Human and Peoples' Rights

[www.african-court.org](http://www.african-court.org)

African Commission on Human and Peoples' Rights

[www.achpr.org](http://www.achpr.org)

African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child

[www.acerwc.org](http://www.acerwc.org)

African Human Rights Law Case Analyzer

[caselaw.ihrda.org](http://caselaw.ihrda.org)

## 27. Menschenrechte im Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN)

von Natalia Figge

Im November 2007 verabschiedete der Verband Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) eine Charta, in der sich die Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verständigten. Bis 2015 soll auf dieser Basis eine sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziokulturelle Staatengemeinschaft entstehen. Darüber hinaus wurde in Artikel 14 der Ende 2008 ratifizierten ASEAN-Charta die Gründung der Menschenrechtskommission *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)* festgeschrieben. Diese nahm im Oktober 2009 ihre Tätigkeit auf. Im November 2012 wurde die ASEAN-Menschenrechtserklärung (ASEAN Human Rights Declaration, AHRD) verabschiedet.

Dieser Artikel befasst sich nach einer kurzen Einführung zu ASEAN mit der Entwicklung der Menschenrechte in der südostasiatischen Region und zieht eine vorläufige Bilanz zur Arbeit der Kommission und zur ASEAN-Menschenrechtserklärung.

### ASEAN

Der Verband südostasiatischer Staaten ASEAN ist eine regionale Organisation aus den Mitgliedsstaaten Brunei Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

ASEAN wurde 1967 von Thailand, Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Singapur mit dem Ziel gegründet, wirtschaftlichen Aufschwung, sozialen Fortschritt und politische Stabilität in der Region zu fördern. 1984 wurde das Sultanat Brunei Mitglied, gefolgt von Vietnam (1995), Myanmar und Laos (1997) sowie Kambodscha (1999). Papua-Neuguinea hat seit 1984 den Status eines Beobachters. Osttimor, ebenfalls mit Beobachterstatus, hat 2006 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Vor allem Singapur befürchtet – nach den Beitritten von Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam – eine Verlangsamung des Integrationsprozesses durch die Aufnahme ökonomisch schwächerer Länder (The Diplomat 2013).

ASEAN ist ursprünglich als loser politischer Zusammenschluss ohne völkerrechtliche Vertragsbasis gegründet worden. Als grundlegende Kooperationsprinzipien gelten bis heute die wechselseitige Achtung der nationalen Souveränität, der Unabhängigkeit und territorialen Integrität sowie die friedliche Beilegung von Konflikten. Zentraler Grundsatz ist die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedslandes: Die

starke Zurückhaltung beim institutionellen Ausbau der Regionalorganisation, gepaart mit der Praxis der Problembearbeitung durch konsensorientierte Konsultationen und der Vermeidung von Konfrontationen bei Widerständen wird als „ASEAN Way“ bezeichnet (Freistein 2006). Ende der 1990er Jahre veränderte sich allerdings das Denken, da eine wachsende wirtschaftliche Konkurrenz durch China und Indien die Wettbewerbsfähigkeit der ASEAN-Staaten schwächte. Eine verstärkte regionale Integration schien politisch, aber vor allem wirtschaftlich notwendig zu sein, um im Wirtschaftswettbewerb mit anderen Staaten in Asien bestehen zu können. Doch die unterschiedlichen politischen Systeme in den ASEAN-Ländern – von Demokratien über absolute Monarchien und bis vor kurzem Militärjunkten bis hin zu einem sozialistischen Einparteienstaat – erschwerten vor allem die politische Integration.

## Die ASEAN-Charta<sup>164</sup>

Die Bemühungen um mehr Kohärenz der regionalen Integration resultierten im Jahr 2007, 40 Jahre nach der Gründung von ASEAN, in der Verabschiedung der ASEAN-Charta. Ziel war es, ASEAN eine eigene Rechtspersönlichkeit zu geben und einen höheren Grad an Institutionalisierung sowie Verbindlichkeit zwischenstaatlicher Kooperation zu erreichen. Zudem sollten konkrete Verpflichtungen, wie etwa institutionelle Reformen zu unterstützen, umgesetzt werden. Funktionen und Kompetenzen der wichtigsten Institutionen sowie ihre Rollen in der Gesamtstruktur wurden in dem Dokument ebenfalls festgehalten.

Mit dem Entwurf der Charta wurde eine unabhängige Beratergruppe beauftragt, die Eminent Persons Group. Ihre Aufgabe war es, im Vorfeld praktische Empfehlungen zur Ausrichtung und zum Charakter der gemeinsamen Verfassung zu entwickeln. Den Text der Verfassung arbeitete die High Level Task Force (HLTF) aus.

Die Charta verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Sicherung von Demokratie, zu guter Regierungsführung, Bürgernähe, einer sozial ausgewogenen und ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung sowie zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten. Zudem ermöglichte die Charta, die außenpolitischen Ziele von ASEAN besser zu verfolgen, beispielsweise rechtliche Verfahren beim Abschluss von Freihandelsabkommen zu vereinfachen.

Die Charta schuf neue Organe und Strukturen, die mit den drei Säulen der bis 2015 geplanten ASEAN-Gemeinschaft – sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziokulturelle Säule – zum ersten Mal 2003 im Bali Concord verzeichnet wurden:

---

<sup>164</sup> vgl. ASEAN Charter: <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

Die ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASEAN Political-Security Community, APSC) bündelt die bisherigen Bemühungen um Frieden und Stabilität in der Region. Als zentrales Instrument des Sicherheitsdialogs und der Vertrauensbildung dienen die jährlichen Zusammenkünfte des ASEAN Regional Forum (ARF). Zu den 27 Mitgliedern zählen auch die USA, die Europäische Union (EU), China und Russland.

Zielsetzungen in der zweiten Säule, der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft (ASEAN Economic Community, AEC), sind, einen einheitlichen Markt ohne Handelsgrenzen bis zum Jahr 2015 zu schaffen, sowie die stärkere Integration der nationalen Volkswirtschaften, um die eigenen Positionen im globalen Wettbewerb zu verbessern.

Durch die dritte Säule, die soziokulturelle Gemeinschaft der ASEAN (ASEAN Socio-Cultural Community), sollen der Charakter der auf gegenseitige Stärkung verpflichteten Zivilgesellschaften und die gemeinsame regionale Identität unterstützt werden.

Die Charta wurde von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten während des 13. ASEAN-Gipfeltreffens am 20. November 2007 unterzeichnet und trat am 15. Dezember 2008 nach der Ratifizierung durch alle zehn Mitglieder in Kraft.

Exakt 40 Jahre nach der Gründung von ASEAN wurde damit ein neues Kapitel in der Geschichte der Staatengemeinschaft aufgeschlagen.

Im Jahr 2009 wurde die Declaration on the Roadmap for an ASEAN Community verabschiedet. Sie beinhaltet mit den Entwürfen zu einer Sicherheitsgemeinschaft, einer Wirtschaftsgemeinschaft und einer soziokulturellen Gemeinschaft Ansatzpunkte für die inhaltliche Ausgestaltung der thematischen Säulen und einen konkreten Zeitplan bis 2015. Der damalige Generalsekretär, Dr. Surin Pitsuwan, äußerte bereits Mitte 2011 Bedenken, ob die ambitionierte Roadmap zeitlich eingehalten werden könne (Kassim 2011). Der Blueprint für eine sicherheitspolitische Gemeinschaft wurde zwar von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert, doch die öffentliche Wahrnehmung und die konkrete Umsetzung verharren noch auf sehr niedrigem Niveau.

Während die grundlegenden Prinzipien der Charta ein positives und offeneres Bild von ASEAN vermitteln, bleibt das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten bestehen. Der Vorschlag, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in die Charta aufzunehmen, wurde abgelehnt. Daher gibt es auch keine Klausel, Mitgliedsstaaten bei Nichterfüllung der Vertragspflichten zur Verantwortung zu ziehen. Der Vorschlag der Eminent Persons Group, einen Gerichtshof in die Charta mit aufzunehmen, wurde ebenfalls nicht berücksichtigt. Ein Parlament mit legislativen Befugnissen wie in der EU gibt es zur Zeit nicht, sondern lediglich eine beratende Interparlamentarische Versammlung, die ASEAN Inter Parliamentary Assembly (AIPA). Rechtsstreitigkeiten und andere Auseinan-

dersetzungen werden zur Entscheidung an die ASEAN-Gipfeltreffen weitergeleitet, das bisherige Konsensprinzip sowie Schiedsverfahren bestehen weiterhin. Problematisch bleiben die unterschiedlichen politischen Systeme – ebenso wie die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten.

## Wichtige Entscheidungsgremien und Organisationen

Wichtige Entscheidungen werden von den Minister\_innen der Mitgliedsländer durch konsensorientierte Konsultationen getroffen. Es gibt keine separate Gruppe von Entscheidungsträgern mit supranationalem Charakter, wie man sie in der Europäischen Union kennt.

Das höchste Entscheidungsgremium ist der Gipfel der Staats- und Regierungschefs. Das Treffen findet zweimal pro Jahr in dem Land statt, das den Vorsitz innehat (Myanmar 2014, Malaysia 2015). Die Gipfel dienen neben der Beschäftigung mit den eigenen regionalen Anliegen auch dem regelmäßigen Zusammentreffen der ASEAN-Staaten mit festen Kooperationspartnern, unter anderem mit der EU, mit hochrangigen Vertretern des *ASEAN Regional Forum (ARF)*<sup>165</sup> sowie mit den Mitgliedsstaaten von *ASEAN+3* (China, Japan und Südkorea) und *ASEAN+6* (China, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Indien).

Die nächste Stufe in der ASEAN-Hierarchie sind die Ministertreffen (AMM). Die Treffen der Außenminister\_innen finden jährlich statt, die Fachminister\_innen fast aller Ressorts tagen nach Bedarf; sie werden von zahlreichen Ausschüssen mit hohen Beamten\_innen und technischen Experten\_innen unterstützt, die regelmäßig zusammenkommen. In jüngster Zeit trafen die AMM wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Menschenrechtsarbeit, wie im Juni 2009 die Billigung des Referenzrahmens der ASEAN Intergouvernementalen Kommission für Menschenrechte (AICHR) und die Annahme und daraus erfolgende Verabschiedung der Menschenrechtserklärung (AHRD).

Die Außenminister der Mitgliedsstaaten bilden gleichzeitig den ASEAN-Koordinierungsrat. Laut Charta ist der Rat dafür verantwortlich, die Beschlüsse der Gipfeltreffen zu delegieren und umzusetzen. In dieser Rolle sind die Außenminister auch für die Koordination der Arbeit innerhalb der drei Säulen der ASEAN-Gemeinschaft verantwortlich.

Auf der nächsten Ebene der Entscheidungsgremien befinden sich die ASEAN Senior Officials Meetings, wie beispielsweise das Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development. Hier treffen sich nach Bedarf hochrangige Beamten\_innen der nationalen

---

<sup>165</sup> Das ASEAN Regional Forum ist das einzige institutionalisierte, sicherheitspolitische Dialogforum im asiatisch-pazifischen Raum. Weitere Informationen zum ARF unter: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/asean-regional-forum>

Fachministerien. Überdies etablierte die Charta den Ausschuss der ständigen Vertreter, die ASEAN Country Permanent Representatives (CPR). Jeder Mitgliedsstaat ist daher seit 2008 durch eine Person mit Botschafterrang im ASEAN-Sekretariat in Jakarta vertreten. Diese Länderrepräsentanten unterstützen die Arbeit der Gemeinschaftsräte und der themenspezifischen Körperschaften. Gleichzeitig koordinieren sie die Arbeit zwischen den nationalen ASEAN-Sekretariaten und dem Sekretariat in Jakarta. Darüber hinaus sollen die ständigen Vertreter die Zusammenarbeit mit externen Partnern erleichtern und somit das Ziel der Charta, eine geschlossene Haltung auf multilateraler Ebene zu erreichen, unterstützen.

Die ASEAN Foundation, die ebenfalls in der Charta verankert wurde, hat die Aufgabe, eng mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor in der Region zusammenzuarbeiten. Mit dem Ziel, die Staatengemeinschaft zu stärken, führt die Stiftung beispielsweise Forschungsprojekte in Kooperation mit allen Mitgliedsstaaten durch.

Das regionale ASEAN-Sekretariat mit Sitz in Jakarta beschäftigt zur Zeit rund 240 Mitarbeiter\_innen. Seine Arbeit ist nicht vergleichbar mit dem Bürokratiestil der EU, die supranationale Entscheidungskompetenzen entwickelt hat. Es bleibt stattdessen stets den nationalen Sekretariaten der Mitgliedsstaaten untergeordnet. Dass das EU-Modell einer zentralen permanenten Bürokratie abgelehnt wurde, zeichnete sich bereits während der ASEAN-Gründung in der Bangkok-Erklärung deutlich ab. Damals wurden eine dezentrale Organisation beschlossen und nationale Sekretariate innerhalb der Außenministerien der Mitgliedsstaaten angesiedelt. Das Sekretariat in Jakarta wurde erst 1977 geschaffen, rund zehn Jahre nach der ASEAN-Gründung. Im März 2009 kündigte der Generalsekretär des Sekretariats an, dass es in Übereinstimmung mit der Roadmap umstrukturiert werden würde.

Seit April 2009 gibt es vier Abteilungen innerhalb des Sekretariats: Drei sind zuständig für die jeweiligen Gemeinschaftssäulen, eine weitere Abteilung befasst sich mit der ASEAN-Gemeinschaft als Ganzes sowie mit internen Angelegenheiten des Sekretariats. Jede Abteilung wird von einem stellvertretenden Generalsekretär geleitet.

Unter der Leitung des Generalsekretärs ist die Arbeit der Abteilungen an der gemeinsamen Vision für 2015 orientiert. Dies bedeutet, dass das Sekretariat die Zentrale einer starken und selbstbewussten ASEAN-Gemeinschaft werden soll, die im Einklang mit den Inhalten der Charta und im besten Interesse der Menschen handelt (ASEAN 2009).

Der Generalsekretär koordiniert die Arbeit von ASEAN, gibt neue Anstöße, steuert gemeinsame Aktivitäten und leitet das Sekretariat in Jakarta. Die Position rotiert alle fünf Jahre zwischen den Mitgliedsstaaten. Derzeitiger Generalsekretär ist Le Luong Minh aus Vietnam.

Durch die Charta wurden die Kompetenzen des Sekretariats und des Generalsekretärs zwar erweitert, allerdings gibt es kein Initiativrecht, und die höchste Entscheidungsebene sind nach wie vor die zweimal jährlich stattfindenden Gipfel der Staats- und Regierungschefs. Der Generalsekretär arbeitet dem Gipfel und den verschiedenen Gemeinschaftsräten zu. Die finanzielle Ausstattung des Sekretariats scheint noch immer ungenügend, was den Handlungsspielraum weiter einschränkt. Im Jahr 2013 lag der Finanzbeitrag für den operativen Haushalt des ASEAN Sekretariats bei nur 16,3 Millionen US-Dollar.<sup>166</sup>

## Die Situation der Menschenrechte in den Mitgliedsstaaten

Artikel 1 und 2 der ASEAN-Charta legen die Förderung und den Schutz der Menschenrechte als ein grundlegendes Prinzip für die Staatengemeinschaft fest. Schwere Menschenrechtsverletzungen können somit auch als eine schwerwiegende Verletzung der Charta betrachtet werden. Artikel 14 verpflichtet die Mitgliedsstaaten ferner zum Aufbau einer regionalen Menschenrechtsinstitution.

Allerdings bedeutet die Integration einer Menschenrechtsklausel in die Charta nicht automatisch, dass sich in den Mitgliedsstaaten auch ein Diskurs über die Menschenrechte oder eine veränderte Wahrnehmung des Themas entwickeln. Das Grundprinzip der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten und die konsensorientierte Entscheidungsfindung haben auch in der Charta Vorrang. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass eine Definition fehlt, wie die künftige Rolle von ASEAN bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedsländern aussehen soll.

Wie die Regierungen zu diesem Thema stehen, wird in den offiziellen Dokumenten der ASEAN Ministerial Meetings (AMM) veranschaulicht. So akzeptieren die Staats- und Regierungschefs zwar das Konzept der Universalität der Menschenrechte, argumentieren allerdings, dass es Unterschiede zwischen den internationalen Menschenrechtsstandards und den Menschenrechtspraktiken in der Region geben könne. Für ASEAN werden Menschenrechte durch die Geschichte, Tradition, Kultur und Religion der jeweiligen Gesellschaften geprägt. In einem gemeinsamen Kommuniqué des 26. AMM 1993 heißt es: „...die grundlegenden Menschenrechte haben zwar universellen Charakter, werden gleichzeitig jedoch beeinflusst von der unterschiedlichen Kultur und Geschichte sowie den sozioökonomischen Bedingungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ihre Anwendbarkeit und der Terminus im nationalen Kontext obliegen der Zuständigkeit und der Verantwortung eines jeden Landes“ (ASEAN, AMM Joint Communiqué 1993).

<sup>166</sup> Vgl. [http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013\\_7.pdf](http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013_7.pdf)

Diese Sichtweise vertrat auch Singapurs Außenminister Wong Kan Seng 1993 auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien, indem er betonte, dass das weltweite Anerkennen der Idee der menschlichen Rechte schädlich sein könne, wenn ein Universalismus angewendet werde, dabei aber die Vielfalt verleugnet oder verschleiert werde (vgl. Sen 1997: 9). Ähnlich äußerte sich Kambodschas Premierminister Hun Sen im Jahr 2006, als er sagte, dass es keine solche Universalität und internationalen Normen gebe. Jedes Land habe seine eigenen Standards (Petchamaresmee 2009).

Für die nächsten Jahre wird die Straflosigkeit von Verletzungen der Artikel der Charta ein ernstes Problem bleiben. Einige staatliche und nicht-staatliche Institutionen in der Region leiden unter strukturellen Schwächen bei der Bewältigung von Menschenrechtsverletzungen. Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Menschenhandel sind regionale Probleme, die die meisten ASEAN-Staaten zu bewältigen haben. Dass der Menschenhandel und die Ausbeutung von Frauen und Kindern gesetzlich nicht verfolgt werden, war bis vor Kurzem ein großes Hindernis für die Ahndung dieser Verbrechen. Obwohl Südostasien eine der ethnisch heterogensten Regionen der Welt ist, gibt es keine Mechanismen, die die Rechte von Minderheiten und indigenen Völkern schützen. Das Problem der Staatenlosigkeit und der mangelnde Schutz für Binnenvertriebene und -flüchtlinge wurden bis jetzt von den Regierungen ebenso unzulänglich behandelt.

Auf ASEAN-Ebene arbeitet man daran, Rahmenbedingungen zum Schutz der Arbeitsmigrant\_innen zu entwickeln (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism 2010), die sich aus der ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of Migrant Workers ableiten (ASEAN 2007). Im Zuge der angestrebten ASEAN Economic Integration (AEC) müssen Schutz, faire Arbeitsbedingungen und die Rechtssicherheit von Arbeiter\_innen gewährleistet werden. Der Entwurf des im Anschluss gegründeten Komitees zur Implementierung der ASEAN-Deklaration ist jedoch sehr umstritten, und Fortschritte werden besonders durch Malaysia und Thailand blockiert. Malaysia spricht sich energisch gegen die Einbeziehung von undokumentierten Arbeitsmigrant\_innen in das vorgeschlagene regionale Instrument aus, während Thailand eine klare Unterscheidung in Bezug auf Rechte und Schutzmaßnahmen zwischen dokumentierten und undokumentierten Arbeiter\_innen fordert. Die Verhandlungen stagnieren seit einiger Zeit und spiegeln den starken Interessenkonflikt zwischen Entsende- und Empfängerländern wider.<sup>167</sup> Ein weiterer Streitpunkt unter den Mitgliedsstaaten ist die Art des Abkommens. Einige Länder sehen es als „internationales Abkommen“, während andere es als Leitlinien verstehen, die für die Mitgliedsstaaten nicht rechtlich bindend sind.

---

<sup>167</sup> Vgl. <http://www.dpiap.org/news/detail.php?typeid=1&newsid=0000651>

Obwohl es in Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Thailand und seit September 2011 in Myanmar nationale Menschenrechtskommissionen gibt, werden sie von den Regierungen teilweise kaum politisch unterstützt. Gleichzeitig sind diese Kommissionen zu schwach, um Menschenrechtsverletzungen effektiv zu überwachen und nachzuverfolgen. Ihre Untersuchungsergebnisse haben daher nur den Charakter von Empfehlungen. So hat beispielsweise die bereits 1987 auf den Philippinen eingerichtete Kommission weder Vollmacht noch Mittel, um Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nachzugehen. Bis auf Myanmar haben alle Kommissionen einen A-Status<sup>168</sup>; oft fehlt es ihnen allerdings an effektiven Mechanismen zur Durchsetzung. Um glaubwürdig ihre Aufgabe erfüllen zu können, müssen ihre Empfehlungen von den Regierungen jedoch aufgegriffen werden. Kambodscha trifft seit 2006 Vorbereitungen für eine eigene nationale Menschenrechtskommission, doch bis heute gibt es keine konkreten Hinweise, die auf eine baldige Gründung deuten.

Ein weiteres Hindernis für die Menschenrechtsarbeit in ASEAN ist die fehlende Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie deren Einbeziehungen in Entscheidungsprozesse auf regionaler Ebene. Zudem haben die Organisationen in einigen Staaten mit Zensur und eingeschränkter Meinungsfreiheit zu kämpfen.

Die Länderbeispiele Myanmar und Brunei, die im Folgenden kurz umrissen werden, machen anschaulich, welchen Problemen sich ein ASEAN-weiter Menschenrechtsschutz gegenüber sieht.

## Myanmar

Mit dem Amtsantritt von Präsident Thein Sein im März 2011 hat die Regierung in dem bis dato fünf Jahrzehnte lang vom Militär regierten Myanmar einen Reformkurs eingeschlagen, der das Land aus seiner politischen und wirtschaftlichen Isolation geführt hat. Westliche Sanktionen gegenüber Myanmar wurden ausgesetzt und im Falle der EU im April 2013 mit Ausnahme eines Waffenembargos gänzlich abgeschafft. 2014 hat das Land erstmals den Vorsitz der südostasiatischen Organisation ASEAN übernommen. Einen Meilenstein des Reformprozesses stellte die offizielle Zulassung der National League for Democracy (NLD) zu den Nachwahlen im April 2012 und die Anerkennung des überwältigenden Sieges der größten Oppositionspartei Myanmars dar (Effner und Schulz 2012). Weiterhin wurde 2012 mit der Implementierung einer neuen Arbeitsgesetzgebung begonnen, die erstmals die Gründung freier Gewerkschaften zulässt (Effner 2013). Das Versammlungsverbot sowie die

---

<sup>168</sup> Eine offizielle Statusbewertung zur Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtskommissionen (A-C-Status) ist abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart\\_Status\\_NIs.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf)

Presse-, Medien- und Internetzensur wurden ebenfalls aufgehoben und schrittweise die meisten politischen Gefangenen freigelassen.

Im September 2011 wurde eine nationale Menschenrechtskommission geschaffen. Diese besteht aus 15 ehemaligen Diplomat\_innen, Beamt\_innen, Ärzt\_innen und Rechtsanwält\_innen. Ihr Vorsitzender Win Mra ist ehemaliger Botschafter, sein Stellvertreter Kyaw Tint Swe war ebenfalls Diplomat sowie Mitglied der ASEAN-Kommission für Menschenrechtsfragen, während Sit Myaing, der Sekretär der nationalen Menschenrechtskommission, einst der Sozialbehörde vorstand. Die nationale Menschenrechtskommission ist als Mitglied zum Forum der südostasiatischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zugelassen und wurde im November als assoziiertes Mitglied ins Asien-Pazifik-Forum aufgenommen. Nach wie vor gibt es jedoch Zweifel, ob die Kommission eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte gewährleisten kann. Bislang arbeitet die Menschenrechtskommission ohne rechtliche Grundlage und festen Arbeitsrahmen, zudem ist sie vollkommen von der Regierung abhängig. Sie nimmt zwar individuelle Beschwerden an, hat aber keine Kriterien zur Bearbeitung entwickelt. Ebenfalls wurde ein Budget für die Arbeit der Menschenrechtskommission durch das Parlament abgelehnt, mit der Begründung, dass die Einrichtung der Kommission nicht im Einklang mit der Verfassung von 2008 sei (The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions, 2013).

Waffenstillstandsverhandlungen werden mit ethnischen Minderheiten in den Grenzgebieten Myanmars sowohl im Westen, Norden als auch Osten geführt. Im Norden des Shan-Staates und im Kachin-Staat wird nach wie vor gekämpft. Wirkliche Friedensgespräche, in denen der Gesellschaftsvertrag Myanmars neu ausgehandelt werden muss, haben noch nicht begonnen. Das ist die größte Herausforderung.

Die Lage der muslimischen Rohingya-Minderheit bzw. der Bengalen in der Rakhine-Provinz ist bis heute ungelöst. Die „Rohingya-Krise“ eskalierte im Juni 2012, als massive Auseinandersetzungen zwischen buddhistischen Arakanesen und muslimischen Rohingya im Bundesstaat Arakan im Nordwesten des Landes ausbrachen. Mehr als 135000 Menschen flohen vor der Gewalt und leben heute als Binnenflüchtlinge unter oft unmenschlichen Bedingungen in streng bewaffneten Camps. Weitere rund 65000 „Rohingya“ flohen vor allem auf dem Seeweg aus Myanmar. Viele wurden dabei Opfer von Menschenhändlern, die die Flüchtlinge als billige Arbeitskräfte oder als Prostituierte ausbeuten. Die Ankunft der „Boat People“ in den ASEAN-Staaten Thailand, Malaysia und Indonesien hat eine angeregte öffentliche Debatte über den Schutz der Menschenrechte in Myanmar und der ASEAN ausgelöst. Laut Aussage des UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechte in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, sind die Rohingya eine der am stärksten verfolgten Minderheiten der Welt. Obwohl Myanmar bezüglich der Menschen-

rechtssituation Fortschritte macht, müssen vor allem staatliche Institutionen gestärkt und rechenschaftspflichtig werden. Hierbei stellt die Rechtsstaatlichkeit eine der wichtigsten Prioritäten dar, die gefördert werden muss.<sup>169</sup> ASEANs Versagen, die Situation positiv zu beeinflussen, bewertet der ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIMPC) als „institutionelles Versagen der regionalen Gruppe“ (AIMPC 2013).

## Brunei

Am 1. Mai 2014 führte Brunei als erster ASEAN-Staat die Scharia als Strafgesetz ein. Sie soll nun in drei Phasen als umfassende Rechtsordnung eingeführt werden. Zunächst sollen allgemeine Vergehen – wie das Fehlen beim Freitagsgebet – mit Haft oder Geldbußen belegt werden. In der zweiten Phase sollen körperliche Strafen wie Auspeitschen oder das Amputieren von Gliedmaßen für Vergehen wie Diebstahl hinzukommen. Die dritte Phase sieht auch die Todesstrafe durch Steinigung vor - etwa bei Ehebruch oder homosexuellen Handlungen. Verglichen mit seinen muslimischen Nachbarstaaten Indonesien und Malaysia wird der Islam in Brunei schon seit langem deutlich konservativer ausgelegt. Das Rechtssystem Bruneis basiert auf zwei Systemen: Es verbindet seit seiner Kolonialvergangenheit eine zivilrechtliche Gerichtsbarkeit nach britischem Vorbild mit einer Scharia-Rechtsprechung für niedere Rechtsfragen wie Erbfälle und eheliche Angelegenheiten. Bis zum Jahr 1984 war Brunei britisches Protektorat. Die Scharia soll nun schrittweise auch auf andere Rechtsbereiche ausgeweitet werden und auf Muslime sowie Nicht-Muslime gleichermaßen Anwendung finden (BBC 2014).

Emerlynne Gil von der Internationalen Juristenkommission rief die ASEAN-Staaten dazu auf, sich gegen die Einführung des Scharia-Gesetzes auszusprechen. „ASEAN will der Welt beweisen, dass sie eine gerechte regionale Organisation sind und in der Lage sind, ihre eigenen Menschenrechtsnormen zu entwickeln“, so Gil. „Diese Bemühungen werden durch die neue Gesetzgebung in Brunei untergraben.“ (The Diplomat 2014).

## Internationale Menschenrechtsabkommen

Eine beträchtliche Anzahl internationaler Menschenrechtsabkommen müssen die meisten ASEAN-Mitgliedsstaaten noch unterzeichnen oder ratifizieren. Allerdings setzen diejenigen Länder, die diese Abkommen schon unterzeichnet haben, deren Empfehlungen und Zusatzprotokolle oft nicht um.

---

<sup>169</sup> Vgl. 25th session of the UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

Alle zehn Staaten haben dagegen bereits das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (VN) ratifiziert, auch wenn nicht alle die Zusatzprotokolle unterzeichnet haben. Ebenso wurde die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) der VN von allen Staaten ratifiziert, zum Teil allerdings mit Vorbehalten. Die Situation der Frauen ist in den ASEAN-Staaten gekennzeichnet durch marginale Beschäftigungsmöglichkeiten, ein geringes Einkommen und eine hohe Analphabetenrate. Frauen sind gezwungen, ihre Familien zu verlassen und im Ausland unter oft unwürdigen Bedingungen zu arbeiten.

Deshalb ist es wichtig, dass alle Mitgliedsstaaten das Zusatzprotokoll zu CEDAW und das Palermo-Protokoll zur Bekämpfung des Menschen- und Kinderhandels unterzeichnen und ratifizieren.<sup>170</sup>

Lediglich fünf Staaten – Indonesien, Kambodscha, Laos, die Philippinen und Vietnam – haben bisher die VN-Anti-Folter-Konvention ratifiziert.<sup>171</sup> Noch weniger ASEAN-Staaten haben sich dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs angeschlossen. Das Zweite Zusatzprotokoll zum Zivilpakt der Vereinten Nationen hat kein ASEAN-Staat unterzeichnet oder ratifiziert. Es handelt sich dabei um eines der völkerrechtlich wichtigsten Instrumente zur Abschaffung der Todesstrafe. Nur Kambodscha und die Philippinen haben die Todesstrafe bisher abgeschafft. In den anderen Staaten existiert sie weiterhin und wird auch in einzelnen Fällen vollstreckt.

## Entwicklung der Debatte um einen Menschenrechtsmechanismus

Das Engagement der Staatengemeinschaft im Bereich der Menschenrechte muss im Zusammenhang mit dem ASEAN-Reformprozess gesehen werden. Gleichzeitig ist es eingebunden in die internationale Diskussion zum Thema Menschenrechte. Deren Höhepunkt war die „World Conference of Human Rights“ im Juni 1993 in Wien. Vertreter von 171 Nationen nahmen an dieser Konferenz teil, darunter alle ASEAN-Mitgliedsstaaten. Die Erklärung und das gemeinsame Aktionsprogramm wurden zum Rahmenwerk, um Menschenrechte weltweit zu fördern und zu schützen.<sup>172</sup> Sie bestätigten die Universalität, Unteilbarkeit, Interdependenz und Verflechtung der Menschenrechte für alle Menschen. Es wurde betont, dass regionale Abkommen eine fundamentale Rolle spielen, um die

---

<sup>170</sup> Vgl. *United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 8. Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

<sup>171</sup> Vgl. *United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en)

<sup>172</sup> Vollständiger Text unter: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.

Menschenrechte zu schützen. Außerdem sollte die Notwendigkeit geprüft werden, ob regionale und subregionale Vereinbarungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu treffen seien, wo sie noch nicht existieren.

Die Auswirkungen dieser Konferenz wurden sichtbar, als nur einen Monat später, während des 26. ASEAN-Außenministertreffens in Singapur, ein gemeinsames Kommuniqué herausgegeben wurde. Dieses begrüßte den erzielten internationalen Konsens und bekräftigte ASEANs Verpflichtung, Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in der Erklärung von Wien festgelegt worden waren, zu respektieren und zu unterstützen. Ferner besagte das Kommuniqué, dass auch „ASEAN die Einrichtung eines geeigneten regionalen Mechanismus im Bereich der Menschenrechte in Erwägung ziehen sollte“ (AMM Joint Communiqué 1993).

Grundlegende politische Veränderungen auf nationaler Ebene haben ebenfalls regionale Initiativen beeinflusst. Auf den Philippinen wurde das autoritäre Marcos-Regime durch die People Power Revolution 1986 gestürzt, Massenproteste in Thailand führten 1992 zu demokratischen Reformen. 1998 wurde der indonesische Diktator Suharto nach 32 Jahren autoritärer Herrschaft zu Fall gebracht.

An Bedeutung verlor auch die Diskussion um die asiatischen Werte, die „Asian Values“, die einige prominente Politiker Anfang der 1990er Jahre in der Region initiiert hatten, um dem westlichen Konzept der Menschenrechte entgegenzutreten.

Die Verabschiedung der ASEAN-Charta im November 2007 wurde somit zur idealen Gelegenheit, einen speziellen Mechanismus für Menschenrechte zu entwickeln. Die Förderung der Menschenrechte als Ziel der politischen Entwicklung wurde erstmals im Vientiane Action Programme erwähnt, das auf dem ASEAN-Gipfel 2004 verabschiedet worden war. Diese Zielsetzung markierte ein neues politisches Verständnis der Staatengemeinschaft, denn Asien war bis 2008 der einzige Kontinent, auf dem es weder ein eigenes regionales System des Menschenrechtsschutzes noch einen verbindlichen Mechanismus zur Überwachung der Menschenrechtssituation gab.

Die Verabschiedung der Charta war auch deshalb bedeutsam, weil die Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten bisher durch einen geringen Grad an Institutionalisierung und konkreten Verpflichtungen geprägt war. ASEAN erhielt nach Abschluss der Ratifizierungen in den Mitgliedsstaaten eine eigene Rechtspersönlichkeit. Mit dem gegenwärtigen Institutionalisierungsprozess verbindet sich auch die Hoffnung auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedsstaaten.

Wenngleich die Charta an dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates festhält, sollten die Mitglieder in Zukunft auf ihre

umfassende Umsetzung hinwirken, besonders auch auf die Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte. Ein Eingreifen der Staatengemeinschaft bei schwersten Menschenrechtsverletzungen ist politisch dringend geboten. ASEAN kann seine Rolle als Motor in der Region nur dann glaubwürdig vertreten, wenn die Bereitschaft besteht, auch im konkreten Fall politische Verantwortung zu übernehmen.

## **Die regionale Menschenrechtsinstitution ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)**

Nachdem Artikel 14 der Charta die Mitgliedsstaaten zum Aufbau einer regionalen Menschenrechtsinstitution verpflichtete, trafen sich die Außenminister\_innen im Februar 2008 in Singapur und beschlossen die Gründung eines High Level Panel (HLP), das mit dem Entwurf der Richtlinien beauftragt wurde sowie Mandat und Struktur präzisieren sollte. Das HLP kam erstmals im Juli 2008 in Singapur zusammen und vereinbarte monatliche Treffen. Während der Ausarbeitungsphase der Richtlinien trafen sich die Mitglieder\_innen auch mit Vertreter\_innen von zivilgesellschaftlichen Gruppen und den vier nationalen Menschenrechtskommissionen in ASEAN, die ihre Ideen schriftlich einreichten.

Die regionale Menschenrechtsinstitution ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) wurde von den Außenminister\_innen am 20. Juli 2009 während des 42. Ministertreffens in Phuket, Thailand, beschlossen (AMM Joint Communiqué 2009). Um einen/eine Vertreter\_in für AICHR auszuwählen, blieb es jedem Mitgliedsland überlassen, den nationalen Auswahlprozess selbst zu bestimmen. Kein Staat war verpflichtet, Bewerbungen aus der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen oder diese zu konsultieren. Im Endeffekt hatten nur Thailand und Indonesien ein offenes Auswahlverfahren. Dies führte zu Kritik an den Richtlinien, besonders hinsichtlich der mangelnden Unabhängigkeit der Mitglieder.<sup>173</sup> Weil die Mitglieder jeweils von ihrer Regierung ernannt wurden und dieser Rechenschaft schuldeten, misstrauten viele zivilgesellschaftliche Organisationen von vornherein der Institution.

## **Richtlinien und Mandat der AICHR**

Mit der Gründung von AICHR 2009 wurde ein wesentlicher und stark umkämpfter Bestandteil der ASEAN-Charta verwirklicht. Im April 2010 folgte die Gründung der Kommission zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Frauen und Kindern (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC).

<sup>173</sup> Eine Liste mit den Namen und Lebensläufen der AICHR-Mitglieder\_innen findet sich unter: <http://aichr.org/about/aichr-representatives/>

Während sich die AICHR aus der Charta ableitet, wurde ACWC aus einem Aktionsplan entwickelt und wird unter der soziokulturellen Gemeinschaftssäule subsumiert (ASEAN 2010). Dieser Unterschied ist wichtig, denn AICHR hat das Mandat, sektorübergreifend zu agieren, während ACWC den Ministertreffen für Wohlfahrt und Entwicklung und anderen relevanten sektoralen Institutionen Rechenschaft ablegen muss.

Die Kommission hat keinen konfrontativen, sondern einen konstruktiven und auf Entwicklung ausgerichteten Ansatz versprochen. Obwohl die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Völker zu ihrem Aufgabenbereich gehören, ist die Reichweite der Kommission aufgrund der Grundprinzipien von ASEAN eingeschränkt: Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Entscheidungen nach dem Konsensprinzip, Respekt der nationalen und regionalen Eigenheiten sowie unterschiedliche geschichtliche, kulturelle und religiöse Hintergründe – diese Prinzipien räumen jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht ein; kein Mitglied kann von einem anderen verklagt werden; mutmaßlich gegen die Menschenrechte verstoßende Mitgliedsstaaten dürfen nicht überwacht werden und sind vor Ermittlungen und Sanktionen geschützt (Human Rights Watch 2010).

Damit ist AICHR von vornherein dem Vorwurf ausgesetzt, den Stellenwert der Menschenrechte zu relativieren, und hat es schwer, das Mandat gewissenhaft auszufüllen. Ferner wird AICHR in den Richtlinien ausdrücklich als Beratungsgremium genannt. Das Mandat lautet zum einen, eine Menschenrechtscharta zu erarbeiten, und zum anderen, Strategien zu entwickeln, die der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte dienen und eine Sensibilisierung für das Thema in der Region unterstützen.<sup>174</sup>

Die Kommission hat keine Möglichkeiten, Verstöße gegen Menschenrechte zu ahnden. Außerdem ist es ihr untersagt, Menschenrechtsverletzungen vor Ort zu untersuchen – womit AICHR sich dem Vorwurf aussetzt, ein „zahnloser Tiger zu sein“ (Jakarta Post 2009).

Ein weiteres Problem ist die Mitgliederzusammensetzung der Kommission. Lediglich die Entsandten Indonesiens und Thailands können als unabhängige Menschenrechtsverfechter\_innen angesehen werden. Die anderen Mitglieder sind entweder ehemalige oder gegenwärtige Bedienstete der Regierungen bzw. den Regierungen sehr nahestehende Personen. Die zehn AICHR-Mitglieder müssen somit erst Konflikte innerhalb der Kommission lösen, bevor sie sich auf regionaler und internationaler Ebene behaupten oder ernst genommen werden können. Viele Länder bevorzugen es zudem weiterhin, bilateral mit Institutionen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Die Mitglieder von AICHR sind derzeit für drei Jahre ernannt; allerdings haben die Regierungen das Recht, ihre Repräsentant\_innen jederzeit zu ersetzen. Vorsitzender ist jeweils der Vertreter des

<sup>174</sup> Das vollständige Mandat der Kommission wird in den Terms of Reference definiert: <http://aichr.org/documents/>

Landes, das gerade den ASEAN-Vorsitz inne hat; im Jahr 2014 ist es Kyaw Tint Swe aus Myanmar.

Eine der wichtigsten Aufgaben der AICHR sollte ferner darin bestehen, einen kontinuierlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu führen, sowie Vertreter\_innen von Nichtregierungsorganisationen zu konsultieren. Seit der Gründung 2009 muss AICHR sich der Kritik aussetzen, zivilgesellschaftliche Organisation nicht in ihre Arbeit miteinzubeziehen. Dieses Versäumnis wurde insbesondere während der Entwicklung der Menschenrechtserklärung kritisiert.

Es gibt starke Vorbehalte gegenüber „non-state-groups“, doch ist eine Annäherung zwischen AICHR und zivilgesellschaftlichen Organisationen unabdingbar. Die Weigerung, Vertreter\_innen eines Netzwerks der Zivilgesellschaft zu konsultieren, und die große Verzögerung, die ihr aufgetragenen Aufgaben anzugehen, wirft Fragen bezüglich der Unabhängigkeit und der Kompetenzen der Kommission auf.

Eine Ausnahme mag hier die Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) sein. Sie wurde von dem Menschenrechtskomitee der LAWASIA<sup>175</sup> in Manila 1995 gegründet, um die Entwicklungen eines zwischenstaatlichen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus' zu verfolgen. Im Jahr 1998 wurde die Arbeitsgruppe von den Außenminister\_innen während des 31. AMM offiziell als Dialogpartnerin anerkannt. Die Arbeitsgruppe besteht zwar nicht nur aus Vertreter\_innen von Nichtregierungsorganisationen, ist aber ein Zusammenschluss von nationalen Arbeitsgruppen aus den ASEAN-Mitgliedsstaaten.

Nationale Arbeitsgruppen gibt es bisher in Kambodscha, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand. Sie bestehen aus Vertreter\_innen von staatlichen Institutionen, parlamentarischen Menschenrechtsausschüssen, der Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen. Die Länder ohne nationale Arbeitsgruppen (Brunei Darussalam, Laos, Myanmar und Vietnam) haben Ansprechpartner\_innen, die in der Regel in den Außenministerien verortet sind. Die Arbeitsgruppen treffen sich regelmäßig, um Empfehlungen an ASEAN weiterzuleiten. Seit der Gründung von AICHR unterstützt die Arbeitsgruppe ihre Bemühungen, einen effektiven Menschenrechtsmechanismus zu entwickeln.

Ein weiterer Schritt für AICHR waren regelmäßige Treffen mit den nationalen Menschenrechtskommissionen in Malaysia, Indonesien, Thailand und den Philippinen. Diese waren notwendig, um die Menschenrechtsdeklaration zu entwerfen. Sie wurde Ende

---

<sup>175</sup> LAWASIA ist ein internationaler Verbund von Anwaltskammern, Richter\_innen, individuellen Richter\_innen und Wissenschaftler\_innen, die sich mit Interessen im juristischen Bereich in der Asien-Pazifik-Region beschäftigen.

2011 unter dem Vorsitz Indonesiens eingereicht und Anfang 2012 in Phnom Penh unter dem Vorsitz Kambodschas verabschiedet.

## Was hat AICHR bis jetzt erreicht?

Die AICHR hielt ihre ersten beiden informellen Sitzungen 2009 ab. Ihre ersten drei offiziellen Sitzung fanden 2010 in Jakarta, Hanoi und Kuala Lumpur statt. Bei diesen Treffen diskutierte und entwickelte AICHR ihren Fünfjahresarbeits- und den Jahresplan sowie die Verfahrensregeln.

Während des 43. AMM in Hanoi im Juli 2010 genehmigten die Außenminister\_innen Programme, Aktivitäten und Budgets von AICHR für den Zeitraum 2010 bis 2011. In der zweiten Jahreshälfte 2010 begann die Kommission mit der Arbeit an der Menschenrechtsdeklaration (wie in Paragraph 4.2 der Richtlinien benannt) sowie einer thematischen Studie zu Wirtschaft und Menschenrechten. 2011 wurde zudem eine Studie zum Thema Migration entwickelt. Darüber hinaus wurden Arbeitsgruppen zu den genannten Themenfeldern eingerichtet (so genannte Taskforces), denen einige AICHR-Mitglieder sowie externe Expert\_innen mit relevanter Expertise angehören, beispielsweise Jurist\_innen, die bei der Ausarbeitung der Menschenrechtserklärung halfen.

Im Februar 2011 organisierte die Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus eine Diskussion in Luang Prabang, Laos, für AICHR, über die Auswirkungen der ASEAN Community Blueprints auf die Menschenrechtsdiskussion. Zu den Teilnehmenden gehörten Vertreter des ASEAN-Sekretariats, der AICHR, der Außenministerien sowie Repräsentant\_innen internationaler und regionaler zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Ein weiteres AICHR-Meeting fand im April 2011 in Jakarta statt. Dabei wurden unter anderem die Richtlinien für die ASEAN-Menschenrechtserklärung verabschiedet sowie die Leitlinien einer Studie zum Thema „Corporate Social Responsibility und Menschenrechte in ASEAN“.

Laut Artikel 9.6 der ToR von AICHR soll fünf Jahre nach Inkrafttreten das Mandat der Kommission überprüft werden. Dieser Prozess beginnt somit 2014 und wird durch die AMM durchgeführt. Idealerweise sollte die Überprüfung institutionelle Probleme der Kommission adressieren, wie z. B. unzureichende Unabhängigkeit der Kommission, das nicht-partizipative, parteiische und exklusive Auswahlverfahren der Kommissionsmitglieder\_innen, mangelnde Transparenz in der Umsetzung ihrer Arbeit, das Fehlen eines Mechanismus, um Opfer von Menschenrechtsverletzungen und die Zivilgesellschaft in den Prozess mit einzubeziehen, sowie die Unfähigkeit, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren.

Rafendi Djamin, indonesischer Vertreter der Kommission, wünscht sich vor dem Hintergrund der Kritik der letzten Jahre, dass die Überarbeitung des AICHR-Mandats und der Richtlinien in einem transparenteren und inklusiver gestalteten Dialogprozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft stattfindet. Er hofft ebenfalls, daß das Mandat ab 2015 die Rolle AICHRs stärken wird, um Menschenrechte in der Region zu schützen und nicht nur zu fördern (Brunei Times 2013).

## Die ASEAN-Menschenrechtserklärung

Im September 2010 wurde ein Komitee mit dem Entwurf der ASEAN Menschenrechtsdeklaration beauftragt. Das erste Treffen dieser Arbeitsgruppe fand im Juli 2011 statt. Die Gruppe setzt sich aus Offiziellen und Sachverständigen der zehn ASEAN-Länder zusammen, die über Expertise im Bereich Menschenrechte sowie in der ASEAN-Charta und anderen relevanten ASEAN-Prozessen haben. Der Entwurf der Menschenrechtserklärung wurde in zwei Phasen erstellt. Zunächst wurde ein Entwurf unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten ausgearbeitet. Er berücksichtigt internationale Standards und verweist neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die internationalen VN-Menschenrechtspakte. Der abgeschlossene Entwurf wurde durch die AICHR-Mitglieder in der zweiten Phase diskutiert, bevor er Ende des Jahres 2011 dem AMM vorgelegt wurde. Dies war der Beginn der zweiten Entwicklungsphase der AHRD, nämlich Verhandlungen zwischen den AICHR-Mitgliedern und den ASEAN-Außenminister\_innen. Indonesien, Thailand und die Philippinen nutzten ferner diese Phase, um Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft zu konsultieren, denen jedoch keine Kopie des finalen Entwurfes vorlag.

Anlässlich des 21. Gipfeltreffens in Phnom Penh im November 2012 hat ASEAN die Menschenrechtserklärung (ASEAN Human Rights Declaration, *AHRD*<sup>176</sup>) verabschiedet. Die Verabschiedung der Menschenrechtserklärung sollte einen der Höhepunkte des ASEAN-Gipfels bilden. Stattdessen sah sich die ASEAN umgehend der Kritik des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte sowie einer Reihe von zivilgesellschaftlichen Akteuren gegenüber (The Diplomat 2012). Während Navi Pillay, VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, in erster Linie den mitunter problematischen Wortlaut der Inhalte der Erklärung und dessen Übernahme in bindendes regionales Recht anmahnt, werden die zivilgesellschaftlichen Stimmen deutlicher. Demnach untergräbt das Dokument die VN-Menschenrechtserklärung mehr als dass es sie stärke, da es den Staaten zu viele Spielräume gebe. Menschen- und Grundrechte sind unter den Vorbehalt „berechtigter

---

<sup>176</sup> Vollständiger Text der Deklaration unter: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>

Ansprüche der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung, sowie der Gesundheit, Sicherheit und Moralvorstellungen der Bevölkerung“ gestellt. Artikel 7 der Deklaration besagt, dass „Menschenrechte zwar universal und unteilbar seien, gleichzeitig aber ihre Umsetzung auch im regionalen und nationalen Kontext betrachtet werden müsse, wobei politische, ökonomische, rechtliche, soziale, kulturelle, historische und religiöse Besonderheiten zu beachten seien“. Diese Formulierung erlaubt den Regierungen, in Konfliktfällen weiterhin die patriarchalen Traditionen zu stützen und sich dabei noch auf die ASEAN-Menschenrechtserklärung berufen zu können.

In ihrer jetzigen Ausführung bietet die AHRD Schlupflöcher für die Regierungen, international Menschenrechtsstandards auszuhebeln. Human Rights Watch nennt das Dokument eine als Menschenrechtserklärung getarnte Deklaration der ASEAN-Regierungen. Die AHRD werde Regierungen sogar Standardrechtfertigungen für Menschenrechtsverletzungen liefern, meint die Menschenrechtsorganisation.<sup>177</sup>

Es klingt ironisch, wenn alle 10 Mitgliedsstaaten in der AHRD-Präambel ihre Verpflichtung gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN, der Wiener Erklärung sowie des dazugehörigen Aktionsprogramms versichern.

## **Bilanz und Ausblick**

Ein Bericht des Human Rights Resource Center (HRRRC) zeigt, dass die zehn ASEAN-Länder zunehmend das Konzept der Rechtsstaatlichkeit für die Menschenrechte akzeptieren.

Kritiker behaupten allerdings, dass das Prinzip der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten die Hauptursache der weiterhin stattfindenden Menschenrechtsverletzungen in einigen Mitgliedsländern ist. „Wir müssen die politischen Führer von ASEAN daran erinnern, dass eine Menschenrechtsverletzung eine Menschenrechtsverletzung ist, egal wo sie stattfindet“, sagte Param Cumaraswamy, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, während einer Konferenz in Jakarta über die Rechtsstaatlichkeit der Menschenrechte in der ASEAN (HRRRC 2011).

AICHR muss noch hart daran arbeiten, sich als glaubwürdige regionale Institution zu etablieren, die in der Lage ist, eine Brücke zu schlagen zwischen der Theorie der Menschenrechte und den Realitäten der einzelnen Mitgliedsstaaten vor Ort. Vieles hängt davon ab, ob ASEAN bereit ist, seine Menschenrechtsarchitektur positiv zu verändern. Dies wird sich vor allem bei der Überprüfung des Mandats und der Richtlinien von AICHR zeigen.

<sup>177</sup> *Civil Society Denounces Adoption of Flawed ASEAN Human Rights Declaration* Human Rights Watch vom 19. November 2012

Die AHRD setzt generell einen Trend fort, der mit der Verabschiedung der ASEAN- Charta und der Gründung der AICHR eingesetzt hat. Menschenrechte werden schrittweise Bestandteil der Normensets in Südostasien. Dennoch bleibt das althergebrachte Spannungsverhältnis zwischen den etablierten Normen des „ASEAN Way“ und dem Menschenrechtsschutz bestehen. Man kann zwar eine vorsichtige Abkehr von der generellen Ablehnung globaler Menschenrechtsnormen beobachtet, allerdings gibt es auch keine eindeutige, unterstützende Umsetzung. Vielmehr kennzeichnen regionale Normen der Nicht-Einmischung die Menschenrechtserklärung der ASEAN.

Besonders in den Bereichen Meinungsfreiheit, Rechte der Arbeitsmigrant\_innen und Hausangestellten finden in der Region viele Menschenrechtsverletzungen statt, die adressiert werden müssen.

Schwere Vorwürfe werden von Nichtregierungsorganisationen laut, dass AICHR und die AHRD eine Art Schutzschild für ASEAN sind, um die weltweite Aufmerksamkeit von der beunruhigenden Situation der Menschenrechte abzulenken. Es gibt ebenfalls Stimmen, die versuchen, auch für die Praxis die positiven Seiten der AHRD in den Vordergrund zu rücken: als einen Kompromiss zwischen Regierungen, die in der Bewertung der Menschenrechte tief gespalten sind. In diesem Sinne wird die AHRD als der kleinste gemeinsame Nenner der ASEAN-Staaten im Bereich der Menschenrechte gewürdigt.

## Literatur

**ASEAN**, ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 2007

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>

(aufgerufen am 04.06.2014)

**ASEAN**, ASEAN Human Rights Declaration, 19. November 2012

<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration> (aufgerufen am 19.06.2014)

**ASEAN**, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)

<http://aichr.org> (aufgerufen am 04.06.2014)

**ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC)**, Myanmar must end its policy segregation in Rakhine state: ASEAN's inability points to institutional failures, 29. Januar 2013

<http://www.aseanmp.org/?p=2848> (aufgerufen am 05.06.2014)

**ASEAN**, Joint Communiqué of the Twenty Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapur 23.–24. Juli 1993

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-twenty-sixth-asean-ministerial-meeting-singapore-23-24-july-1993>

(aufgerufen am 04.06.2014)

**ASEAN**, Joint Communiqué of the 42nd ASEAN Foreign Ministers Meeting, Acting Together to Cope with Global Challenges, 20. Juli 2009

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-42nd-asean-foreign-ministers-meeting-acting-together-to-cope-with-global-challenges-phuket-thailand-20-july-2009>

(aufgerufen am 18.06.2014)

**ASEAN**, ASEAN Regional Forum

<http://www.aseanregionalforum.org> (aufgerufen am 03.06.2014)

**ASEAN**, Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights, 2009

<http://www.aseansec.org/DOC-TOR-AHRB.pdf>

**ASEAN**, Terms of Reference of the ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC), 2010

[http://www.asean.org/images/2012/Social\\_cultural/ACW/TOR-ACWC.pdf](http://www.asean.org/images/2012/Social_cultural/ACW/TOR-ACWC.pdf)

**ASEAN**, The ASEAN Charter, January 2008

<http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

(aufgerufen am 18.06.2014)

**Bacala, Tess**, ASEAN locks horns on migrant workers' rights, 11. September 2012

<http://www.dpiap.org/news/detail.php?typeid=1&newsid=0000651>

**BBC**, Brunei introduces tough Islamic penal code, 30. April 2014

<http://www.bbc.com/news/world-asia-27216798>

**Brunei Times**, ASEAN To Consult on Human Rights, 28. Dezember 2013

<http://m.bt.com.bn/news-national/2013/12/28/asean-consult-human-rights>

(aufgerufen am 03.06.2014)

**Chalermapalanupap, Termsak**, Challenges Facing the New ASEAN Secretary-General, ISEAS Perspective, 7/2013

[http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013\\_7.pdf](http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013_7.pdf)

**Effner, Henning und Schulz, Bastian**, Myanmar im Wandel, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspective, 2/2012

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/08896.pdf>

**Effner, Henning**, Myanmars Reformprozess, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspektive, 2/2013

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/09668.pdf>

**Freistein, Katja**, Die Praxis des „ASEAN Way“. Über den Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südostasien, in: HSFK-Report 4/2006

**HRRC – Human Rights Resource Centre**, Rule of Law for Human Rights in the ASEAN Region: A Base-line Study, 5/2011

**Human Rights Watch**, World Report 2010

<http://www.hrw.org/world-report-2010/world-report-2010-4>

(aufgerufen am 18.06.2014)

**Human Rights Watch**, Civil Society Denounces Adoption of Flawed ASEAN Human Rights Declaration, 19. November 2012

<http://www.hrw.org/news/2012/11/19/civil-society-denounces-adoption-flawed-asean-human-rights-declaration>

(aufgerufen am 20.06.2014)

**International Coordinating Committee On National Institutions For the Promotion and Protection Of Human Rights**

<http://www.asiapacificforum.net>

(aufgerufen am 20.06.2014)

**Jakarta Post**, ASEAN human rights body deemed „toothless“, 24.10.2009

<http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/24/asean-human-rights-body-deemed-toothless039.html>

(aufgerufen am 18.06.2014)

**Kassim, Yang Razali**, ASEAN Community: Losing Grip over Vision 2015?, RSIS Commentaries, No.87/2011,2. Juni 2011.

<http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO11087.pdf>

**NTS Alert**, Advancing Protection of Civilians Through The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), November 2010 (Issue 2)

**Petchamareesmee, Sriphapha**, The Human Rights Body: A Test for Democracy Building in ASEAN, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009

**Sen, Amartya**, „Human Rights and Asian Values“, 16th Morgenthau Memorial Lecture on Ethics and Foreign Policy, 1997

**The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI)**, ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, S.13 –24, 2013

**The Diplomat**, „Human Rights Declaration Falls Short“, 28. November 2012

<http://thediplomat.com/2012/11/human-rights-declaration-falls-short/>

**The Diplomat**, „Brunei Told New Penal Code Violates Human Rights, 29. Januar 2014

<http://thediplomat.com/2014/01/brunei-told-new-penal-code-violates-human-rights>

**The Diplomat**, Rethinking ASEAN Integration, 4. Februar 2013

<http://thediplomat.com/2013/02/rethinking-asean-integration>

**United Nations**, UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, 2. April 2014

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

**United Nations**, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 8. Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination against Women

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

**United Nations**, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en) (abgerufen am 03.06.2014)

**United Nations**, Vienne Declaration and Programme of Action, 1993

URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>  
(abgerufen am 20.06.2014)

**Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism**, News and Updates: ASEAN Seeks to Protect and Promote Migrant Workers Rights, 21. Juli 2010

URL: <http://www.aseanhrmech.org/news/ASEAN-seeks-to-protect-promote-migrant-workers.htm>

**Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism**, News and Updates: AICHR Forms Drafting Group for Human Rights Declaration (abgerufen am 05.06.2014)

URL: <http://www.aseanhrmech.org/news/aichr-forms-drafting-group-for-hr-declaration.htm>

## Weiterführende Literatur

**ASEAN Secretariat and Friedrich-Ebert-Stiftung**, Constructive Engagement: Building a People-Oriented Community, Jakarta 2010

**Petcharamesree, Sriprapha**, The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges, The Equal Rights Review, Vol. 11, 2013

**Sukma, Rizal**, ASEAN's Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects – and How the West Can Help, The German Marshall Fund of the United States, Asia Paper Series 2011

**UNDP Asia Pacific Regional Centre**, OHCHR Regional Office for Southeast Asia, Report on "Regional Dialogue On UN Engagement with the ASEAN Human Rights System", Bangkok, 6. September 2010

## Autor\_innen

### Dr. Iris Breutz

Juristin und Rechtsanwältin, studierte Rechtswissenschaften in Kiel, Hamburg und Lausanne, 1996 Promotion zum Dr. iur. im Völkerrecht. Iris Breutz verfügt über langjährige Erfahrung in der internationalen Menschenrechtsarbeit und in Rechtsreform- und Demokratisierungsprozessen. Derzeit leitet sie für die GIZ GmbH (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) das Vorhaben zur Unterstützung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs und der Afrikanischen Menschenrechtskommission.

### Diana Burghardt

Diana Burghardt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Leuchtturmprojekt des BMZ „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung“ am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen.

### Natalia Figge

Natalia Figge absolvierte den Diplomstudiengang Südostasienwissenschaften an der Universität Bonn. Von 2003 bis 2010 arbeitete sie bei der Asia-Europe Foundation in Singapur, der bisher einzigen Asia-Europe Meeting (ASEM) Institution, die sich auf den zivilgesellschaftlichen und kulturellen Austausch zwischen Europa und Asien konzentriert. Seit Mai 2010 ist sie Referentin bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Singapur (Office for Regional Cooperation in Asia). Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Förderung des sozialen Dialogs der ASEAN- und SAARC-Mitgliedsstaaten mit der Zivilgesellschaft, sowie in den Bereichen Arbeitsmigration, Hausangestellte und Gendergerechtigkeit.

### Dr. sc. pol. Brigitte Hamm

Dr. sc. pol. Brigitte Hamm 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 Straflosigkeit, Mitbegründer des Nürnberger Menschenrechtszentrums, 1997–2006 Menschenrechtsreferent der Missionszentrale der Franziskaner, zahlreiche Veröffentlichungen.

## Dr. Rainer Huhle

Politikwissenschaftler, ist Gründungs- und Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ). Er beschäftigt sich vor allem mit internationaler Strafgerichtsbarkeit, Vergangenheitspolitik, Geschichte der Menschenrechte und Lateinamerika. Er ist einer von drei Vertreter\_innen des FORUM MENSCHENRECHTE im Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums. Seit 2011 ist er zudem Mitglied des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen.

## PD Dr. Michael Kennerich

PD Dr. Michael Krennerich studierte und promovierte in Heidelberg in den Fächern Politikwissenschaft, Philosophie und öffentliches Recht. Er habilitierte an der Universität Erlangen-Nürnberg und arbeitet dort als Privatdozent am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik. Zugleich: Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ) und Mitherausgeber der Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr); Mitglied des Koordinierungs-Kreises des FORUM MENSCHENRECHTE 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, OSZE, britische Ministerien, British Council und diverse NGOs. Autor von „Taking a case to the European Court of Human Rights“, 2. Aufl., 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 Forums Menschenrechte für die UN-Menschenrechtskommission und den UN-Menschenrechtsrat.

## **Prof. Dr. iur Beate Rudolf**

Beate Rudolf ist seit dem 1. Januar 2010 Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zuvor lehrte sie sechs Jahre als Juniorprofessorin für Öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin und leitete das Teilprojekt „Völkerrechtliche Vorgaben für Governance in schwachen und zerfallenden Staaten“ im Sonderforschungsbereich „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Grund- und Menschenrechte sowie Staatsstrukturprinzipien nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem Verfassungsrecht sowie in rechtsvergleichender Perspektive.

## Christian Scheper

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

Die promovierte Juristin Gabriela M. Sierck leitete von 1986 bis 1993 das Menschenrechtsreferat der Deutschen Kommission Justitia et Pax und ist seitdem Beamtin in der Verwaltung des Deutschen Bundestages. Nach verschiedenen Verwendungen in der Bundestagsverwaltung, der Europäischen Kommission und im Europäischen Parlament arbeitet sie seit 2007 im Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages in Brüssel. Zudem war sie viele Jahre Mitglied des Vorstandes der ACAT (Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter).

## Nahla Valji

Nahla Valji ist Leiterin des Transitional Justice Programmes 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 einen MA in International Relations/Joint Diploma Forced Migration Studies der York University, Toronto.

## Herausgeber

### Felix Kirchmeier

Felix Kirchmeier studierte in Freiburg im Breisgau Politikwissenschaft, Anglistik und Ethnologie (M.A.). Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Genfer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Dort betreut er seit 2006 das Genfer Menschenrechtsprogramm und seit 2014 als „focal point“ die internationale Menschenrechtsarbeit der FES. Davor absolvierte er ein Praktikum in der Forschungsabteilung des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR).

### PD Dr. Michael Kennerich

Dr. Michael Kennerich studierte und promovierte in Heidelberg in den Fächern Politikwissenschaft, Philosophie und öffentliches Recht. Er habilitierte an der Universität Erlangen-Nürnberg und arbeitet dort als Privatdozent am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik. Zugleich: Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ) und Mitherausgeber der Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr); Mitglied des Koordinierungs-Kreises des FORUM MENSCHENRECHTE und Sprecher der AG Entwicklung und Wirtschaft im FORUM MENSCHENRECHTE.

