

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Rechte der Menschen
und die Interessen der Staaten

Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993

Pia Bungarten

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

C 01 - 00275

Die Rechte der Menschen und die Interessen der Staaten:
Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993

Zum zweiten Mal in der Geschichte der UN fand vom 14.-25. Juni 1993 eine Weltmenschenrechtskonferenz statt, an der 171 Staaten mit über 2100 Vertretern teilnahmen.¹ Vier Tage zuvor, vom 10.-12. Juni, versammelten sich mehr als 1000 nichtstaatliche Menschenrechts-Organisationen aus aller Welt zu einer eigenen zweitägigen Tagung, auf der sie Empfehlungen für die Staatenkonferenz ausarbeiteten.²

Die UN-Menschenrechtskonferenz gilt den einen als "Konferenz der verpaßten Möglichkeiten."³ Im Urteil anderer setzte sie "ein Zeichen der Menschlichkeit, das niemand ignorieren kann."⁴ Die Ergebnisse der Konferenz fair abzuwägen ist nicht einfach. Kritiker weisen zu Recht darauf hin, daß die Konferenz wesentliche Ziele nicht erreicht hat, die den Schutz der Menschenrechte hätten verbessern können (z.B. die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte, die Erarbeitung von Vorschlägen für effektive Prävention und eine über bloße Aufforderungen hinausgehende Verbesserung der finanziellen und personellen Ausstattung des Genfer UN Menschenrechtszentrums). Vielen Beobachtern schienen die Empfehlungen der Konferenz unverbindlich und für eine effektive Umsetzung ungeeignet.

Organisationen wie Amnesty International prangerten außerdem konkrete Menschenrechtsverletzungen an, die auch während der Konferenz weiter begangen wurden. "Die Leute, die die Folterer und Mörder bezahlen, waren hier in Wien und droschen Phrasen über Menschenrechte", kritisierte Pierre Sane, der Generalsekretär von AI. Er nannte die erste Woche der Staatenkonferenz "a week of shame".⁵ Mililani Trask aus Hawaii, Vertreter der Gruppe der indigenen Völker, bezeichnete die Konferenz als "teuerstes Fiasko in der Geschichte der Menschenrechtsdiskussion."⁶

¹ Die erste Konferenz fand 1968 in Teheran statt.

² Die Zahl der teilnehmenden NGOs wird in jedem Bericht anderes beziffert. Die Angaben reichen von 813 bis ca. 1500 Organisationen.

³ Pierre Sane, Generalsekretär, amnesty international (AI)

⁴ Stephane Hessel, ehemaliger KZ-Häftling, als junger Diplomat an der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beteiligt; französischer Delegationsleiter in Wien. Zitiert nach Wernicke 1993(b).

⁵ Schute 1993

⁶ Kühn 1993:72

Für viele Teilnehmer und Beobachter bedeutete die Konferenz trotz ihrer Mängel und Widersprüche einen politischen Sieg. Die Universalität der Menschenrechte wurde bekräftigt, statt zurückgewiesen zu werden. Es wurde nicht nur Rückschritte vermieden, sondern auch Fortschritte erzielt bei der materiellen Erweiterung der anerkannten Menschenrechte (vor allem in Bezug auf Rechte der Frauen und Minderheiten) und hinsichtlich der Stärkung der Organisationen (vor allem durch Vernetzung der NGOs).⁷ AI kam zu dem Schluß, daß in Wien der Samen für eine weltweite Menschenrechtsbewegung gepflanzt worden sei.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen in Wien standen 1) die Universalität der Menschenrechte, 2) das Recht auf Entwicklung und die Probleme der Konditionalität und der Intervention, 3) die Verbesserung der UN-Mechanismen des Menschenrechtsschutzes, 4) die Rechte von Frauen, 5) die Rechte von Minderheiten und indigenen Völkern und 6) die Lage in Bosnien.

Der folgende Bericht stellt die Debatten über die zentralen Themen, die Empfehlungen der NGOs und die aus der UN-Konferenz hervorgegangenen "Vienna Declaration and Programme of Action" sowie die Bewertung dieser Ergebnisse durch Konferenzteilnehmer und Beobachter dar. Er befaßt sich im Anschluß mit der Rolle, welche die nichtstaatlichen Organisationen in diesem Prozeß gespielt haben und schließt mit einigen Überlegungen über die Schwierigkeiten bei der politischen Umsetzung menschenrechtlicher Normen.

2. Vorgeschichte

Die UN-Generalversammlung beschloß am 18. Dezember 1990, eine zweite Welt-Menschenrechtskonferenz einzuberufen. Anlaß für diese Entscheidung waren neue Hoffnungen und neue Sorgen. Angesichts der revolutionären Umbrüche in Osteuropa, der Ablösung autoritärer Regierungen in Lateinamerika und der Krise des Einparteiensstaates in Afrika gab es einerseits Erwartungen, daß Demokratisierung und Beachtung der Menschenrechte nun weltweit wesentliche Fortschritte machen würden. Andererseits befürchtete man, daß sich mit dem Ende des Kalten Krieges Konflikte und Chaos ausbreiten könnten. Die Konferenz sollte 1) Bilanz des Erreichten seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 ziehen, 2) Hindernisse bei der Verwirklichung der Menschenrechte identifizieren, 3) den Zusammenhang zwischen Entwicklung und der Ausübung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, ziviler und politischer Rechte untersuchen, 4) die UN Methoden und Arbeitsweisen überprüfen und 5) die UN Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte durch Sicherung von

⁷ Bartoldus 1993:4 und Stelzenmueller 1993:1

finanziellen und anderen Ressourcen stärken.⁸

Die Konferenz wurde durch drei Regionaltreffen (in Tunis vom 2.-6. November 1992, in San Jose vom 18.-22. Januar 1993 und in Bangkok vom 29. März - 3. April 1993) sowie durch vier Tagungen des Vorbereitungsausschusses in Genf vorbereitet, der allen UN-Mitgliedsstaaten und UN-Sonderorganisationen sowie NGOs (mit Konsultativstatus) offenstand. Die Regionaltreffen dienten der Ausarbeitung nationaler und regionaler Positionen und boten zugleich den NGOs Gelegenheit, sich zu den von Regierungen vertretenen Positionen zu äußern. Europa und Nordamerika hielten keine solche Vorbereitungskonferenzen ab; die Mitgliedsstaaten der EG entwarfen allerdings ein gemeinsames Positionspapier.

Die letzte Konferenz des Vorbereitungsausschusses im April 1993 brachte keinen Konsensentwurf des Schlußdokuments zustande. Der Entwurf war übersät mit eckigen Klammern, die Passagen markierten, in denen keine Übereinstimmung erzielt werden konnte - dies verhieß nichts Gutes für den Verlauf und das Ergebnis der Konferenz.

3. Bestätigung der Universalität

Schon im Vorbereitungsprozeß kristallisierte sich ein Konflikt um die universelle Geltung der Menschenrechte als eines der beherrschenden Themen der Konferenz heraus. Es bildete sich eine Gruppe asiatischer und islamischer Staaten, die den allgemeinen Geltungsanspruch der Menschenrechte zurückwiesen und auf die Notwendigkeit des Respekts vor kulturellen, sozialen und religiösen Besonderheiten und Traditionen pochten.⁹

⁸ siehe Zumach 1993 (a)

Analog der Staatenkonferenz stand auch fuer die NGO-Tagung die Pruefung und Beurteilung der Fortschritte im Menschenrechtsbereich sowie die Feststellung der Hindernisse und Möglichkeiten der Ueberwindung auf der Tagesordnung. Teil des Programms waren außerdem der Schutz von Minderheiten und autochtonen Völkern, der Schutz von Frauenrechten, der Zusammenhang zwischen Menschenrechten, Entwicklung und Demokratie und die Menschenrechtsverletzungen, die auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, ethnische Gewalt und religiöse Intoleranz zurückzuführen sind. Daneben konstituierten sich weitere Arbeitsgruppen. Sie befaßten sich u.a. mit Problemen des Militärs sowie mit paramilitärischen und mit Polizeieinheiten, mit "Verschwinden" und Folter, mit den Rechten von Kindern und Jugendlichen, mit dem Kastensystem und mit den Rechten von Behinderten.

⁹ Einige islamische Staaten, vor allem die orthodox bis fundamentalistischen Teile ihrer Gesellschaften, lehnen die universelle Gültigkeit der Menschenrechte prinzipiell ab - insbe-

Nach außen sichtbar wurde diese Zurückweisung der allgemeinen Geltung der Menschenrechte vor allem auf der regionalen Vorbereitungskonferenz der asiatischen und pazifischen Staaten in Bangkok Ende März 1993. In der "Bangkok Erklärung" wurde Universalität eingangs zunächst bestätigt, dann jedoch relativiert: "Die Menschenrechte sind ihrer Natur nach universell, müssen jedoch betrachtet werden im Kontext eines dynamischen Prozesses internationaler Normsetzung unter Berücksichtigung der Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und verschiedener historischer, kultureller und religiöser Traditionen" (Paragraph 8).

Konsequent betonten die teilnehmenden Staaten die Grundsätze der staatlichen Souveränität, der territorialen Integrität, der Hauptverantwortung der Staaten für den Schutz der Menschenrechte und der Nicht-Einmischung in interne Angelegenheiten.

In Wien wurde diese Position erneut vorgetragen und mit unterschiedlichen, z.T. widersprüchlichen Argumenten begründet. Zum Einen verwies man auf grundlegende (d.h. auch in Zukunft bestehen bleibende) kulturelle Unterschiede: In asiatischen Gesellschaften lege man mehr Gewicht auf Gemeinschaft im Gegensatz zum individualistischen Menschenbild des Westens. Zum Anderen verwies man auf die für eine Entwicklung in Richtung Menschenrechte notwendige Zeitspanne (und stellte damit eine zukünftige Angleichung in Aussicht): Auch der Westen habe lange gebraucht, um die heutigen Menschenrechtsstandards zu erreichen. Mit Hinweisen auf rechtsradikale Tendenzen und ausländerfeindliche Übergriffe wandte man sich gegen eine Aufteilung in "guten Norden" und "bösen Süden". Der Westen könne sich nicht aufs hohe Roß setzen.¹⁰

Die kulturelle Relativierbarkeit der Menschenrechte wurde nicht nur von Vertretern westlicher Staaten zurückgewiesen. Kritiker aus Nord und Süd erhoben den Vorwurf, von regionaler Vielfalt und kultureller Eigenheit redeten Eliten, die ihre Machtansprüche bewahren oder Menschenrechtsverletzungen verbergen wollten.

Dennoch wurde die Kontroverse oft dahingehend interpretiert, daß bei den Menschenrechten an die Stelle des Ost-West Konflikts eine ideologische Front zwischen Nord und Süd getreten sei. Tatsächlich gab es keineswegs eine einheit-

sondere Normen wie die Gleichberechtigung von Frauen und körperliche Unversehrtheit. Das Versagen der internationalen Gemeinschaft beim Schutz der Rechte der bosnischen Muslime hat die Position der Vertreter dieses Ansatzes erheblich gestärkt (siehe Zumach 1993 (a)).

¹⁰ siehe Klüver 1993 (a) und Wernicke 1993 (a)

liche Position aller Entwicklungsländer, wie das häufig zu hörende Wort vom Nord-Süd Konflikt nahelegt. Die latein-amerikanischen und die afrikanischen Staaten schlossen sich der in der Bangkok Erklärung formulierten Position nicht an, sondern unterstützen die Position der westlichen Länder. Der ugandische Vize-Premier Paul Semogerere erklärte: "Wir stimmen dem universellen Charakter der Menschenrechte zu, ebenso wie der Notwendigkeit effektiver Mechanismen zu ihrer Durchsetzung, die auch Sanktionen einschließen." ¹¹

Auch die asiatische Staatengruppe bot keineswegs ein geschlossenes Bild. Japan ergriff gegen die Wortführer der asiatischen Staatengruppe das Wort. Thailand erwägt derzeit, den Menschenrechtspakten beizutreten. Vor allem aber die Forderung asiatischer NGOs an ihre Regierungen, die universellen Menschenrechte einzuhalten und der UN eine breite Rolle im Menschenrechtsbereich einzuräumen, wurde als Beweis dafür angeführt, daß China und Indonesien nicht für "Asien" oder gar für "den Süden" sprachen. ¹²

Die Bestätigung der universellen Geltung der Menschenrechte gilt als eines der wichtigsten Konferenzergebnisse. Die Universalität war bereits durch das NGO Forum unmißverständlich bekräftigt worden. In dem abschließenden Bericht des Forums (Abschnitt A 1) heißt es: "It is strongly and unequivocally affirmed that all human rights are universal and equally applicable in different social, cultural and legal traditions. Claims to relativism can never justify violations of human rights under any circumstances."

Nach zähen Verhandlungen kam auch die Staatenkonferenz zu diesem Ergebnis. In dem Abschlussdokument, der "Vienna Declaration and Programme of Action", heißt es in der Präambel: "The universal nature of these rights and freedoms is beyond question" (Paragraph 1). Erleichtert nahm man zur Kenntnis, daß der "Angriff" gegen das Universalitätsprinzip abgewehrt worden und der große Eklat ausgeblieben war.

¹¹ Inter Press Service, 18. Juni 1993

¹² Asiatische NGOs hatten im Anschluss an die regionale Vorbereitungskonferenz in Bangkok eine eigene Erklärung mit diesen Forderungen unterschrieben (siehe Zumach, 1993 (b)).

Der Direktor der Menschenrechtsorganisation "Asia Watch" schrieb dazu am 21. 4. 1993 in der International Herald Tribune: "Governments were forced to recognize that their definition of what is 'Asian' is not necessarily shared by their own citizens, that economic growth is not the be-all and end-all for everyone in the region, and that Asians do not want their political and civil rights traded away in the name of development(...) Indonesia tried to set an Asia-versus-West tone (...) But as one after another of the Asian organizations spoke, it was clear that the real confrontation was Asia versus Asia, and that the Asian governments should take note."

Wichtig ist, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 von 56 Staaten bei 8 Enthaltungen - ohne China - unterzeichnet wurde, während die Wiener Erklärung nun von allen 171 in Wien teilnehmenden Staaten einschließlich der Kritiker China und Indonesien verabschiedet worden ist.¹³ Mit der Wiener Erklärung ist eine Berufungsgrundlage geschaffen worden, die - nimmt man die bisherige Wirkungsgeschichte der Menschenrechtserklärungen als Hinweis - unzweifelhaft wirklichkeitsprägende Konsequenzen haben wird.

Während die einen dies als Fortschritt priesen, gaben Kritiker zu bedenken, daß der Konflikt noch lange nicht beendet sei. Es sei nicht mehr als eine letztlich rein verbale Anerkennung der Weltgeltung seitens der Staaten erreicht worden, die es in Abrede gestellt hatten. Bedenklich sei u.a. der Satz im Schlußdokument: "While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of states, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms." (Paragraph 3). Die Tatsache, daß doch eine Bezugnahme auf historische, kulturelle und religiöse Hintergründe aufgenommen worden war, wies nach Ansicht mancher Beobachter auf weiter bestehende Differenzen und zukünftige Auseinandersetzungen hin.

2. Anerkennung des Rechts auf Entwicklung

Das zweite große Thema der Wiener Konferenz war Armut und Entwicklung. Bei dieser Frage bestand auf seiten der Entwicklungsländer viel größere Einigkeit als in der Frage der Universalität. Sie forderten gemeinsam, der Norden solle ihr Recht auf Entwicklung anerkennen.

Das Recht auf Entwicklung bedeutet praktisch das Recht auf

¹³ Hardliner aus China und Iran haben zurückgesteckt. Dazu mag beigetragen haben, daß China sich auf der Konferenz heftiger Kritik ausgesetzt sah, nachdem es gegenüber dem Gastgeber Oesterreich und der UN durchgesetzt hatte, daß der Dalai Lama der feierlichen Eröffnungssitzung am 14. Juni nicht beiwohnen dürfe. Oesterreich hatte den Dalai Lama zusammen mit 13 anderen Friedensnobelpreisträgern eingeladen. Das Verhalten Chinas führte während des NGO Forums zu wütenden Protesten und Demonstrationen, bei denen der UN vorgeworfen wurde, sich dem Diktat eines autoritären Staates gebeugt zu haben. Nach Ansicht vieler Beobachter war Chinas "Sieg" zweischneidig: es demonstrierte Chinas Macht, sich im internationalen Rahmen durchsetzen zu können. Aber es lenkte zugleich die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Probleme Chinas und bedeutete durch die einhellige öffentliche Anprangerung auch Gesichtsverlust und Isolierung. Man registrierte, daß sich China nach dieser Sache nicht mehr so stark engagiert habe (siehe Stelzenmüller 1993:6).

Befriedigung der Grundbedürfnisse, das bereits in dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem sogenannten "Sozialpakt" von 1966, kodifiziert wurde. Zum Recht auf Entwicklung gehören: das Recht auf Leben, auf ein angemessenes Minimum an Nahrung, Kleidung, Wohnraum und medizinische Versorgung, das Recht auf ein Minimum an garantierter Sicherheit und Unverletzlichkeit der Person, das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und das Recht auf (politische und ökonomische) "Partizipation," das zur Ausübung der anderen Rechte unerlässlich ist.

Nördliche Länder - darunter auch die Bundesrepublik und die USA - hatten 1986 in der UN gegen die damals mühsam ausgehandelte "Erklärung zum Recht auf Entwicklung" gestimmt, da sie einen daraus abgeleiteten Anspruch der Regierungen der Dritten Welt auf Entwicklungshilfe, Handelskonzessionen und Schuldenerlaß ablehnten. Auf der Wiener Konferenz nahm die Debatte eine neue Richtung. Die neue amerikanische Regierung unter Präsident Clinton signalisierte, daß sie bereit sei, ein Recht auf Entwicklung anzuerkennen - definiert allerdings als Individualrecht und Anspruch des einzelnen Bürgers gegenüber dem Staat und nicht als Anspruch, den Staaten anderen Staaten gegenüber geltend machen können.

In die Wiener Erklärung fand folglich der als Durchbruch gewertete Abschnitt Eingang: "The World Conference on Human Rights reaffirms the right to development, as established in the Declaration on the Right to Development, as a universal and inalienable right and as an integral part of fundamental human rights" (Paragraph 6,1). Dies wird im nächsten Absatz im Sinn der westlichen Staaten definiert: "As stated in the Declaration on the Right to Development, the human person is the central subject of development" (Paragraph 6,2).

Der Norden wird jedoch an seine direkte Verantwortung erinnert. Die Wiener Erklärung ruft die internationale Gemeinschaft auf, die Schuldenlast der Entwicklungsländer zu verringern (Paragraph 6 Ter) und den Handel nicht zu behindern: "The World Conference on Human Rights calls upon States to refrain from any unilateral measure not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that creates obstacles to trade relations among States..." (Paragraph 19 bis).

Auch auf der NGO-Tagung spielte das Thema Entwicklung und vor allem der Zusammenhang zwischen Entwicklung, Demokratie und Menschenrechten eine zentrale Rolle. Die NGO-Arbeitsgruppe veröffentlichte am Ende Forderungen, die z.T. über die auf der Staatenkonferenz verhandelten Punkte hinausgingen. Sie empfahl, die UN-Strukturen zu demokratisieren und das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie "weighted voting" in den internationalen Finanzorganisationen abzuschaffen. Außerdem kritisierte sie die Monopolisierung der Entscheidungsfindung in den internationalen ökonomischen Beziehungen und rief die NGOs



auf, eine globale Kampagne gegen die derzeitige GATT Runde ins Leben zu rufen. Schließlich forderte sie, Struktur Anpassungsprogramme menschenrechtsverträglich zu gestalten.

3. Ablehnung der Konditionalität

Viele Entwicklungsländer bekundeten in Wien ihren Unwillen über die Bindung von Entwicklungshilfe an die Einhaltung von Menschenrechten, wie die EG und die Bundesrepublik es 1991 angekündigt haben. Das Recht auf eine Einmischung dieser Art in interne Angelegenheiten wurde entschieden bestritten und zugleich das Prinzip der Souveränität betont.

Das Mißtrauen der Dritten Welt nährte sich an der seit dem Golfkrieg geführten Debatte darüber, ob die Einmischung in innere Angelegenheiten bis hin zur militärischer Intervention durch Menschenrechtsverletzungen begründet werden kann. Die EG hat unmißverständlich davon gesprochen, daß staatliche Gewalttäter gegenüber der Völkergemeinschaft zur Rechenschaft verpflichtet seien. Dies alarmierte nicht nur autoritäre Regime von China bis Sudan. Auch demokratische Länder wie Mexiko und Kolumbien äußern Befürchtungen, die "humane Sache" könne als Vorwand dafür dienen, daß nördliche Länder, insbesondere die USA, die Rolle des Weltpolizisten spielen. Konditionalität gilt aber auch deshalb als problematisch, weil sie in ärmeren, schwächeren und für die eigenen Interessen nicht so bedeutenden Staaten konsequenter durchgesetzt wird, als bei Staaten, die als Investitionsgebiete und künftige Exportmärkte eine Rolle spielen.

Eine positive Verkettung zwischen Entwicklungshilfe oder Handelsbeziehungen und Menschenrechten ist in die Wiener Erklärung nicht aufgenommen worden. Es wird zwar betont: "Democracy, development and respect for human rights are interdependent and mutually reinforcing." Aber dann wird angefügt: "...[T]he promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international level should be universal and conducted without conditions attached." (Paragraph 5).

4. Tauziehen um den Hochkommissar für Menschenrechte und andere Enttäuschungen

Die Idee der humanitären Intervention lag, wie der Economist berichtete, "sehr in der Luft". Die Wiener Tagung hat dies jedoch nicht zum Thema gemacht, sondern es sorgfältig umgangen. Aufgrund der anhaltenden Diskussionen um humanitäre Intervention mißtrauen viele Entwicklungsländer jedoch allen Plänen, den oft als "zahnlos" bezeichneten UN-Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte "mehr Biß" zu geben. Diesem Ziel sollte vor allem die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte dienen.

Der Hochkommissar sollte die Kapazität für schnelles und

unabhängiges Handeln in dringenden Lagen haben, alle UN Aktivitäten mit Auswirkungen auf Menschenrechte koordinieren; er/sie sollte sicherstellen, daß die Menschenrechte zum Kern aller UN-Programme werden und im Allgemeinen dem Menschenrechtsprogramm innerhalb des UN Systems mehr Gewicht und Profil geben.¹⁴ Da der Hochkommissar nach eigenem Ermessen Untersuchungen einleiten kann, erhoffen sich gerade auch die NGOs einen besseren Schutz der Menschenrechte.

Die Einsetzung eines Hochkommissars gehörte folglich zu den Kernforderungen der NGO-Tagung. Auch zahlreiche latein-amerikanische Staaten und alle westlichen Länder befürworteten die Einrichtung dieses Amtes. Die meisten Staaten Asiens und Afrikas wandten sich jedoch dagegen, da sie das Amt vornehmlich als Instrument für weitere Einmischung sehen. Redzuan Kushairi, der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Menschenrechte der Blockfreien, bezeichnete die Diskussion als eine "weitere politische Übung, um die Dritte-Welt-Länder zu demütigen".¹⁵

Das Tauziehen endete mit einem Kompromiß: Die im Herbst 1993 tagende 48. UN-Vollversammlung sollte "mit Vorrang" über die Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte beraten". Viele Teilnehmer sahen in der Tatsache, daß man sich in letzter Minute darauf verständigte, die Generalversammlung mit der Frage zu befassen, einen kleinen, aber angesichts der Widerstände nicht gering zu schätzenden Fortschritt. Doch andere werteten es als Niederlage und die Konferenz als Fehlschlag, weil nur eine "lauwarme Befassungsresolution" mit einem unbefriedigenden Auftrag an die UN-Generalversammlung zu Stande gekommen war.

Zu dieser Enttäuschung kamen weitere Enttäuschungen darueber, daß auch andere Bemühungen, die internationalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken, fehlschlagen:

1) Das Projekt eines Internationalen Menschenrechtsgerichtshofs ist vorerst gescheitert; begrüßt wurde allerdings die Arbeit der Völkerrechtskommission an der Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs.¹⁶

2) Viel war davon die Rede, wie wichtig eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung des UN-Menschenrechtszentrums in Genf sei. Doch konkrete Vorschläge wie der Griechenlands, den Haushalt zu verdoppeln (er beträgt derzeit etwa 0,7% des UN Budgets, d.h. \$ 11 Millionen), wurden abgelehnt.¹⁷

3) NGO Vertreter sehen schwere Menschenrechtsverletzungen

¹⁴ amnesty international 1993

¹⁵ Inter Press Service, 14. Juni 1993

¹⁶ Heinz 1993 (a):398

¹⁷ Kühn 1993:74

als legitime Angelegenheiten der internationalen Gemeinschaft und beklagten daher die in Wien ungebrochene Tendenz, die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte vornehmlich Nationalstaaten zu übertragen.

4) Heftig kritisiert wurde Paragraph 26 im Schlußdokument, nach dem Freiheit und Schutz der Medien und der Journalisten "im Rahmen nationaler Gesetze" garantiert werden sollen. In diesem Fall wurde das Fehlen des Bezugs auf den internationalen Menschenrechtsschutz als besonders gravierend empfunden, weil es gerade staatliche Einschränkungen und Ausnahmestände sind, die vielen Journalisten, ohne die die Arbeit für die Menschenrechte nicht denkbar wäre, gefährlich werden.¹⁸

5. Frauenrechte sind Menschenrechte

Unbestritten als Fortschritt gelten dagegen die Ergebnisse der UN-Konferenz im Hinblick auf die Anerkennung der von Frauen erlittene Gewalt und Diskriminierung als Menschenrechtsverletzungen und im Hinblick auf die zum besseren Schutz der Rechte von Frauen vorgeschlagenen Maßnahmen.

Mit einer zwei Jahre währenden Kampagne, zu der eine in 116 Ländern durchgeführte Unterschriftensammlung gehörte, gelang es, das Problem der Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsproblem zu thematisieren und in Wien auf die Tagesordnung der NGO-Tagung und der Staatenkonferenz zu setzen. Die auf NGO-Ebene hervorragend organisierten Frauen, die auch während der Konferenz ausgezeichnete Lobbyarbeit leisteten, argumentierten, daß das Maß an alltäglicher Gewalt gegen Frauen eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung von bislang nicht zur Kenntnis genommenen Ausmaßen darstellt. In allen Staaten haben die Regierungen und die UN bisher dabei versagt, die Rechte von Frauen zu schützen und zu stärken.

Die NGO Tagung befaßte sich ausführlich mit diesen Problemen und verabschiedete folgende Empfehlungen:

1) daß alle UN-Institutionen, die sich mit der Beobachtung und Überwachung der Menschenrechtsverletzungen befassen, die Menschenrechtsverletzungen an Frauen aufgreifen, in dem sie sich mit frauenspezifischen Mißhandlungen, die in ihr Mandat fallen, beschäftigen;

2) daß die Universalität der Menschenrechte für Frauen in allen Kulturen besonders unterstrichen wird;¹⁹

¹⁸ siehe Deile 1993:78

¹⁹ In dem Abschlussbericht des NGO Forums heißt es: "All international instruments should be applied equally to women and culture and religion should not be used as a shield to evade responsibility for defending the fundamental human rights of women. To ensure the universality of human rights, Governments should devise measures to counter all forms of religious intolerance and cultural practices which deny women's human

3) daß ein UN-Sonderberichterstatter/in durch die UN-Menschenrechtskommission eingesetzt wird, der/die sich mit folgenden Themen befaßen soll: geschlechtsspezifische Diskriminierung, Gewalt gegen Frauen, sexuelle Ausbeutung, Handel mit Frauen;

4) daß alle Regierungen die Frauenkonvention (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) ratifizieren und die Implementierung dadurch stärken sollen, daß individuelle und Gruppenklagen möglich sind;

5) daß Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, erzwungene Sterilisation und erzwungene Schwangerschaft vor den internationalen Strafgerichtshof kommen, der von Frauenorganisationen gefordert wird. Die Vereinten Nationen sollten Maßnahmen einführen, welche die in allen Gesellschaften auftretende und weitverbreitete Gewalt gegen Frauen beseitigen.

Die Ergebnisse der NGO Tagung werden so ausführlich zitiert, weil in diesem Bereich die Staatenkonferenz die Empfehlungen fast lückenlos übernommen hat. Das Schlußdokument hält fest, daß die Rechte von Frauen und Mädchen ein unveräußerlicher und unteilbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte sind. Die volle Teilnahme von Frauen an allen Bereichen des Lebens auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene und die Beendigung jeglicher Diskriminierung wird zur Priorität für die internationale Gemeinschaft erklärt. Geschlechtsspezifische Gewalt einschließlich solcher, die in kulturellen Vorurteilen wurzelt, und alle Formen sexueller Belästigung und Ausbeutung sind mit der Würde der Person unvereinbar und müssen beseitigt werden. Menschenrechte von Frauen sollen ein integrierter Bestandteil der Menschenrechtsarbeit der UN werden. Die Weltkonferenz begrüßte ausdrücklich die Entscheidung der Menschenrechtskommission, einen Sonderberichterstatter/in zur Frage der Gewalt gegen Frauen einzusetzen - die einzig wirkliche Neuerung auf dem Gebiet der Durchsetzungsmechanismen.

Die Ergebnisse der Wiener Konferenz in diesem Bereich gelten als der wichtigste Fortschritt, den die Konferenz ermöglicht hat. Beobachter und Teilnehmer feierten die Verlautbarungen als "historischen Meilenstein" - für Frauen in ihrer Bedeutung vergleichbar mit der KSZE Schlußakte. Selbst die arabischen Staaten unterschrieben die Forderung nach einer Sonderberichterstatterin. Auf dieses Dokument können sich Frauen nun überall in der Welt berufen. Viele Beobachter kamen zu dem Schluß, daß dies ein Durchbruch sei, der allein den

rights and liberties. We call upon the Commission on Human Rights to appoint a Special Rapporteur responsible for monitoring systematic violations of women's rights in States where Governments are based on religious fundamentalism" (United Nations, A/Conf.157/7, 1993:9).

Aufwand der Konferenz gerechtfertigt habe.²⁰

6. Die Rechte von Minderheiten und indigenen Völkern

Auch im Hinblick auf den Schutz von Minderheiten und indigene Völkern wird die Wiener Konferenz insgesamt als Fortschritt gewertet. Der Schutz von Minderheiten ist in der UN lange Zeit sehr zurückhaltend behandelt worden. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, aber auch z.B. in der europäischen Menschenrechtskonvention gibt es keine ausdrücklichen Schutzvorschriften für Minderheiten. Das Diskriminierungsverbot aus rassistischen, religiösen und sprachlichen Gründen wurde als ausreichend empfunden. Der Bürgerrechtspakt von 1966 bekräftigt das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art.26) und enthält Bestimmungen, daß beispielsweise das Recht auf die Pflege eines eigenen kulturellen Lebens nicht vorenthalten werden dürfe - bezogen jedoch auf das Individuum (Art.27).

Am 18. Dezember 1992 erließ die UN-Generalversammlung eine Erklärung "über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten" gehören. Die britischen Organisationen "Minority Rights Group" würdigte dies als Versuch, auf dem Gebiet der Minderheiten neues Terrain zu betreten, nachdem Minderheiten lange als Bedrohung staatlicher Integrität angesehen wurden.

Die NGO-Tagung in Wien behandelte die Minderheiten-Frage im Zusammenhang mit Problemen des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit, sowie der ethnischen Gewalt und religiösen Intoleranz. Sie forderte eine breite Palette von Gegenmaßnahmen: z.B. Beitritt zu den internationalen Konventionen, die sich gegen Diskriminierung richten, Stärkung der Institutionen (insbesondere auch der NGOs), die sich gegen Rassismus und Diskriminierung wenden, umfangreiche Bemühungen im Bildungs-, Kultur- und Medienbereich, um gegenseitiges Verständnis und Toleranz zu fördern und effektive Mechanismen gegen Diskriminierung wegen sexueller Orientierung, Behinderung, Kastenzugehörigkeit und AIDS.

Die anschließende Staatenkonferenz bekräftigte die Verpflichtung der Staaten, die Menschenrechte der Angehörigen von Minderheiten zu sichern und zu schützen und bestätigte das Recht der Mitglieder einer Minderheit, ihrer eigenen Kultur gemäß zu leben, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und sie auszuüben und ihre eigene Sprache ohne Einschränkung und Diskriminierung zu sprechen. Darüber hinaus seien Maßnahmen zu ergreifen, die die volle Beteiligung von Minderheitsangehörigen an allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen, sozialen, und kulturellen Lebens der Gesellschaft erleichterten. Das Menschenrechtszentrum in Genf

²⁰ Nass 1993 (c):18

wurde gebeten, vorbeugend und verhindernd tätig zu sein und qualifizierte Beratung anzubieten - ungeklärt blieb, woher die Mittel für diese Hilfestellung kommen sollen.²¹

Besondere Aufmerksamkeit wurde auf der NGO- und der Staatenkonferenz den Rechten von indigenen Völkern gewidmet. Die NGO Tagung forderte u.a.

1) daß auf das "Jahr der indigenen Völker" (1993) ein "Jahrzehnt der indigenen Völker" folgen sollte;

2) daß ein Hochkommissar die Anerkennung und Umsetzung der Rechte von indigenen Bevölkerungen durch Regierungen beaufsichtigt;

3) daß indigene Völker unter Berücksichtigung ihrer Rechte als Partner in den Entwicklungsprozeß integriert werden.

Das Abschlußdokument bekräftigt die u.a. Verpflichtung der Staaten, die volle Beteiligung indigener Völker am Leben der Gesellschaft, insbesondere aber an den sie direkt betreffenden Angelegenheiten sicherzustellen und dafür zu sorgen, daß sie an den Früchten einer nachhaltigen Entwicklung teilhaben. Staaten sind verpflichtet, sicherzustellen, daß die Menschenrechte indigener Völker respektiert werden und der Wert ihrer eigenständigen Identität, Kultur und sozialen Organisation Anerkennung findet. Das UN Centre on Human Rights sollte auch in diesem Bereich beratend und unterstützend tätig sein. Die Proklamation eines Jahrzehnts der indigenen Völker wurde empfohlen.

Kritikern unter den NGOs ging die Wiener Erklärung nicht weit genug. Sie vermißten vor allem, daß Regierungen, welche die Anerkennung der Rechte indigener Völker als Völker - insbesondere ihr Recht auf Selbstbestimmung - nicht in Betracht ziehen wollen, nicht auf konkrete Maßnahmen verpflichtet wurden. Die Vertreter indigener Völker reagierten insgesamt eher enttäuscht auf die Konferenz.

7. Die Lage in Bosnien

Zum Zeitpunkt der Weltmensenrechtskonferenz fand im ehemaligen Jugoslawien, also in unmittelbarer Nachbarschaft eine Menschenrechtstragödie statt. Doch eine direkte Benennung und Anklage von Staaten, die sich gravierender Menschenrechtsverletzungen schuldig machen, war nach den Regeln der Konferenz nicht erlaubt. Es sollte vermieden werden, daß angeprangerte Staaten die Konferenz zum Scheitern brachten - eine Regel, die von Beobachtern immer wieder als gravierende Schwachstelle der ganzen Konferenz angeprangert wurde.

²¹ Heinz 1993 (b):11

Die Staatenkonferenz durchbrach am Ende dieses Prinzip. Am 21. Juni brachten Iran und Pakistan eine Sonderresolution zum Bürgerkrieg in Bosnien ein, in der eine Aufhebung des Waffenembargos und die Ablehnung der Dreiteilung gefordert wurde. Dies lief der Position der westlichen Staaten zuwider, doch die islamischen Staaten bestanden auf dem Text. Die afrikanischen Staaten folgten sogleich diesem Beispiel und brachten einen Resolutionsentwurf zu Angola ein, in dem der sofortige Waffenstillstand und eine Erzwingung der Anerkennung der Wahlergebnisse von 1992 durch die UNITA gefordert wurde.

Die Konferenz drohte durch die Konfrontation zum Stillstand zu kommen. Mit 88 Stimmen (darunter auch Österreich als einziges westliches Land) bei 54 Enthaltungen und gegen das Votum Rußlands nahm die Konferenz schließlich die Resolution zu Bosnien an. Im Konsens folgte die Konferenz auch dem Antrag Kenias zu Angola.²² Ein lateinamerikanischer Diplomat kommentierte, dies sei nichts als Symbolik, die Resolution habe keinerlei politische Reichweite. Keines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates habe für die Erklärung gestimmt.²³

Die Wiener Erklärung betont einerseits die individuelle Verantwortung für Verbrechen im Zusammenhang mit "ethnischen Säuberungen" und andererseits die internationale Verantwortung, Maßnahmen zur Beendigung "ethnischer Säuberungen" zu ergreifen. Sie nimmt also auf die Vorgänge in Bosnien Bezug, ohne dabei einen Staat beim Namen zu nennen.²⁴

8. Fortschritte und Niederlagen für die nicht-staatlichen Organisationen

Trotz mancher mit heftiger Kritik begleiteten und als Niederlage empfundenen Ereignisse in Wien haben die NGOs sowohl auf ihrer Tagung, als auch auf der Staatenkonferenz wichtige Erfolge und Fortschritte ihrer Arbeitsmöglichkeiten verbuchen können.

²² Zumach 1993 (c)

²³ Kühn 1993:75

²⁴ "The World Conference stresses that all persons who perpetrate or authorize criminal acts associated with ethnic-cleansing, are individually responsible and accountable for such human rights violations, and that the international community should exert every effort to bring those legally responsible for such violations to justice. The World Conference calls upon all States to take immediate measures, individually and collectively, to combat the practice of ethnic cleansing to bring it quickly to an end. Victims of this abhorrent practice of ethnic cleansing are entitled to appropriate and effective remedies."(Part 3, II, A.5, Vienna Declaration).

Am meisten Aufmerksamkeit fanden die Konflikte zwischen UN und NGOs um das Programm des NGO-Forums und um die Zulassung der NGOs zum Redaktionsauschuß, der die Abschlusserklärung der Staatenkonferenz ausarbeitete. In beiden Fällen konnten sich die NGOs nicht durchsetzen. Daran läßt sich aber ihr tatsächlicher Einfluß auf die UN-Konferenz nicht vertrauenswürdig ablesen.

Unter Berufung auf ihr Hausrecht (die NGOs tagten zum ersten Mal im gleichen Gebäude wie die Staatenkonferenz) ließ die UN vor Beginn des Forums 5000 Programmhefte der NGO Konferenz einstampfen mit der Begründung, daß darin einige Staaten, die Menschenrechtsverletzungen begehen, direkt benannt wurden. Dies verstieß gegen die Konferenzregeln.

Der Protest der NGOs gegen diesen Eingriff fruchtete nichts: das NGO Programm erschien mit entschärften Veranstaltungstiteln neu und schuf damit auch innerhalb der NGOs Konfliktstoff.²⁵ Den Hauptverantwortlichen, besonders auch dem Wiener Boltzman Institut für Menschenrechte und dem NGO Vorbereitungs Komitee ("Joint Planing Committee" (JPC))²⁶ wurde vorgeworfen, es binde sich zu eng an die Interessen der UN und sei nicht in der Lage, eine wirklich eigenständige NGO Veranstaltung durchzuführen. Man sprach von der Zählung der NGOs durch die UN.

Zu einer zweiten Auseinandersetzung zwischen den NGOs und der UN kam es, als die NGOs auf der Teilnahme an den Beratungen des Redaktionsausschusses bestanden. Dies stieß auf eindeutigen Widerstand der Staatenvertreter, die dies als ihre ureigenste Domäne betrachteten. NGOs wie a.i. beklagten, daß die NGOs in diesem Prozeß nicht ernst genommen werden und daß ihre volle Beteiligung an dieser Konferenz und dem Vorbereitungsprozeß so umstritten gewesen sei. Beobachter gaben zu bedenken, daß angesichts der derzeitigen Auslegung internationalen Rechts diese Forderung nicht sehr realistisch war. Ihre Umsetzung hätte möglicherweise die asiatischen Staaten dazu gebracht, aus dem Prozeß auszusteigen.²⁷

Den NGOs ist nicht gelungen, ein aktives Teilnahmerecht durchzusetzen. Daraus kann man aber nicht schließen, daß sie keinen direkten Einfluß auf den Konferenzverlauf und das Schlußdokument nahmen. Im Gegenteil:

Im Plenarsaal der Konferenz waren 550 Sitze für NGOs reserviert, die ihre Ablehnung oder Zustimmung bei Reden

²⁵ Stelzenmüller 1993:5-6

²⁶ Das JPC bestand aus Vertretern des CONGO ("Conference of NGOs with consultative status with ECOSOC), des Ludwig Boltzman Instituts in Wien, Abgesandten der bei Regionaltreffen gebildeten NGO-Koordinierungskomitees und zwei Vertreterinnen amerikanischer NGOs.

²⁷ siehe Stelzenmüller 1993:9

deutlich kundtaten.

Vertreter/innen von 199 Organisationen ergriffen im Lauf der Staatenkonferenz das Wort. Ohne ihren unermüdlichen Einsatz wären viele Forderungen (z.B. nach einer Sonderbericht-erstatteerin über Gewalt an Frauen) nie in die Konferenz eingebracht worden.²⁸

Viele NGOs gaben den ihnen vertrauten Delegierten Forderungen und sogar Formulierungsvorschläge mit. Einige Delegationen - vor allem die der USA und der Niederlande - informierten die NGO Vertreter aus ihren Ländern regelmäßig über die Entwicklung der Debatte.

Vorbildlich war wie bereits erwähnt die effiziente Organisation und die wirksame Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit der Frauenrechtsgruppen. Sie arbeiteten direkt neben dem Ausgang des Redaktionsausschusses, wo sie den Entwurf des Schlußdokuments durcharbeiteten und eigene Vorschläge formulierten, die sie dann den Delegierten mitgaben.

9. Bewertung der NGO Arbeit

Kritiker fanden dennoch, daß es den NGOs nicht gelungen war, eigene harte Positionen zu formulieren, geschweige denn sie durchzusetzen. Stattdessen seien sie manipuliert worden. Die Tagung vermittelte kein geschlossenes Bild der NGOs zur Menschenrechtsfrage. Viel Zeit wurde mit Abstimmungen über weitere Vorgehensweise verloren, anstatt konkrete Handlungsstrategien auszuarbeiten. Wichtige Themen -- zum Beispiel effektive Prävention und die dazu nötige Frühwarnung oder die rapide steigende Zahl der Umwelflüchtlinge -- wurde ausgeklammert oder nur am Rande behandelt.²⁹

Der Nord-Süd Austausch innerhalb der NGO-Gruppe war teilweise spannungsreich und von Auseinandersetzungen z.B. um die Frage des Rechts auf Souveränität, Selbstbestimmung und Nicht-Einmischung geprägt. Internationale NGOs, in den Augen der lokalen und regionalen Organisationen eher schon Teil des Establishments, sahen sich in ungewohnter Weise in Frage gestellt. Viele "Süd"-NGOs klagten, das NGO-Forum sei in seiner Zusammensetzung und seinen Beschlüssen "nord-lastig". Das NGO Vorbereitungs Komitee ("JPC", Joint Planning Committee) fand wenig Rückhalt. Man kritisierte organisatorische Mängel und erhob den Vorwurf, das JPC sei den Versuchen, die NGOs zu kontrollieren, nur halbherzig entgegengetreten.³⁰ Statt das JPC mit der Nachbereitung des Forums zu betrauen, wählten die NGOs eine Kontaktgruppe, bei deren Zusammensetzung großer Wert auf die Teilnahme bislang

²⁸ siehe Kühn 1993:75

²⁹ Römpczyk 1993:2

³⁰ siehe Erbe 1993:76, Römpczyk 1993:2 und Bartoldus 1993:3

unterrepräsentierter Gruppen gelegt wurde.³¹

Meinungsverschiedenheiten zwischen den NGOs traten auch offen zu Tage, als der ehemalige Präsident Carter zum Abschluß eine Rede vor dem Forum hielt. Mit einem nichtendenwollenden Pfeifkonzert brachten vor allem Vertreter lateinamerikanischer und karibischer NGOs ihre Kritik an der offiziellen US-Politik gegenüber repressiven lateinamerikanischen Staaten während Carters Amtszeit zum Ausdruck - zum nicht geringen Befremden anderer NGOs, die es für unwürdig hielten, ihn am Reden hindern zu wollen und die Carter aufgrund seiner Menschenrechtspolitik als Präsident und der Tätigkeit des Carter Center for Human Rights achten.³²

Viele Teilnehmer und Beobachter haben unter Berücksichtigung dieser Probleme dennoch eine positive Bilanz gezogen:

1) Ein wesentlicher Erfolg liegt allein in der zahlreichen Teilnahme der NGOs, die bislang keinen Zugang zur internationalen Ebene hatten. Die Vorbereitungskommission hatte nach heftigen Auseinandersetzungen um die Rechte von NGOs beschlossen, daß nicht nur Menschenrechts-NGOs mit ECOSOC-Konsultativstatus an den regionalen Vorbereitungskonferenzen teilnehmen könnten, sondern auch "andere NGOs, die im Bereich Menschenrechte/und oder Entwicklung aktiv sind und die ihr Hauptquartier in einer der betroffenen Regionen haben". Alle Teilnehmer der Regionaltagungen erhielten automatisch Beobachter-Status für die UN-Konferenz. Folglich hatten viele lokale und regionale NGOs erstmals die Gelegenheit, auf internationaler Ebene mitzureden.³³

2) Aus NGO Sicht waren die Möglichkeiten des umfassenden "networking" ebenso wichtig, wie die ausgearbeiteten Empfehlungen. Gerade die oft winzigen Gruppen, die ohne Außenverbindung und unter Druck und Bedrohung arbeiten, hatten zum ersten Mal die Gelegenheit zu "high class networking". Bei dutzenden von "workshops" und Regionalsitzungen waren viele Annäherungen möglich.

3) Es gelang den NGOs, gemeinsame Forderungen zu verabschieden. Angesichts der Zahl der teilnehmenden Organisationen, ihrer teilweise geringen Erfahrung mit internationaler Konferenzarbeit, des engen Zeitrahmens und des schwierigen Prozesses der Konsensbildung stellt dies eine

³¹ Zu den Mitgliedern sollen Abgesandte der verschiedenen Regionen, von Frauenorganisationen, von indigenen Völkern, sowie von unterrepräsentierten nationalen Völkern (z.B. Kurden), von Behinderten und von Kindern gehören.

³² siehe Stelzenmüller 1993:6

³³ siehe Stelzenmüller 1993:4

besondere Leistung dar.³⁴

4) Zahlreiche Beobachter fanden, daß NGOs mehr Gehör gefunden haben als je zuvor auf einer vergleichbaren Konferenz. Wie bereits erwähnt tagten sie zum ersten Mal im gleichen Gebäude wie die Regierungsdelegationen. Noch in Rio hatten die NGOs mit 10 km entfernt gelegenen Konferenzräumen vorlieb nehmen müssen. Die "Verbannung" in das untere Stockwerk des Wiener Tagungsortes wog gering im Vergleich zu der Möglichkeit, die UN-Vertreter, die Delegierten und die Presse leicht erreichen zu können. Die Voraussetzungen für Lobbyarbeit waren wesentlich besser und wurden intensiv genutzt.

10. Ausblick: Menschenrechte im Zentrum der Politik?

Die heftigen Debatten vor und in Wien haben eines deutlich gemacht: die Menschenrechte sind eine zentrale Kategorie des internationalen politischen Dialogs geworden. Die Akzeptanz der universellen Geltung der Menschenrechte in Wien scheint bei allen Widerständen und Widersprüchen als ein wichtiger Schritt: er trägt bei zur Bildung eines auf den Menschenrechten aufbauenden internationalen normativen Konsenses, welcher die Völker, Kulturen und Religionen verbinden kann und ohne den ein friedliches Zusammenleben auf Dauer nicht möglich ist.³⁵ Aber zugleich stellt sich beispielsweise angesichts des völkermordenden Nationalismus in Ost-Europa und angesichts des Menschenhasses von fremdenfeindlichen Brandstiftern in Deutschland die Frage, wie verbindlich die Normen der Menschenrechte tatsächlich sind.

Menschenrechte politisch umzusetzen, erweist sich als äußerst schwierig, da sie immer wieder mit anderen politischen Interessen kollidieren. Betrachtet man z.B. die derzeitige Praxis der Konfliktvermittlung durch den UN-Sicherheitsrat, so wird deutlich, daß die Menschenrechte bislang bei den friedenssichernden, -schaffenden und -konsolidierenden Maßnahmen keine zentrale Rolle gespielt haben. Im Rahmen der UN-Operationen der letzten Jahre hat es bislang nur in El Salvador und in Kambodscha gezielte Menschenrechtsprogramme gegeben. Ein wesentlicher Grund ist, daß die Durchsetzung von Menschenrechten in Konflikt gerät mit Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen, da die Vertreter der Konfliktparteien häufig identisch sind mit denen, die für Menschenrechtsverletzungen politisch und militärisch die Verantwortung tragen. Auch Amnestien, die in diesen Situationen häufig gefordert werden - wie im Oktober 1993 in Haiti und Burundi - stehen im Widerspruch zu dem auch in Wien bestätigten Ziel, Menschenrechtsverletzungen tatsächlich zu bestrafen.³⁶

³⁴ Bartoldus 1993:2

³⁵ siehe Bielefeldt 1993

³⁶ Heinz 1993(c)

In dieser Situation ist die Arbeit der nicht-staatlichen Organisationen von zentraler Bedeutung. Die Wiener Tagung kann zu einer wirklichen Stärkung der Menschenrechte und der Prävention von Menschenrechtsverletzungen erst dann beitragen, wenn es den NGOs gelingt, den in Wien praktizierten Druck auf die Regierungen aufrecht zu erhalten und den Maßstab der Menschenrechte konsequent anzulegen. Die erzielten Fortschritte - z.B. bei der Formulierung von Frauenrechten - werden erst Realität werden, wenn NGOs sie einklagen.³⁷

³⁷ siehe Deile 1993:78

Anhang:

Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung im Bereich Menschenrechte: Konsequenzen aus Wien?

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat durch die Teilnahme an der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien Kontakte knüpfen und signalisieren können, daß die Stiftung am Thema Menschenrechte im Rahmen ihrer Arbeit interessiert ist. Es zeigte sich, daß die Arbeit der Stiftung vielen anwesenden NGOs bekannt war und von ihnen geschätzt wird. Es stellt sich nun nach Wien die Frage, welchen Beitrag die Stiftung im Bereich Menschenrechte in Zukunft leisten kann.

Auf der NGO Tagung in Wien wurde gefordert, "Hindernisse zu beseitigen und die Solidarität zwischen nicht-staatlichen Organisationen sowohl im Süden als auch zwischen Nord und Süd zu fördern". Von Kollegen in der Stiftung, die an der Wiener NGO Tagung teilgenommen haben und von Konferenzbeobachtern, die mit den Zielen und Instrumenten der Stiftungsarbeit vertraut sind, sind erste Vorschläge gemacht worden, die in den folgenden Monaten diskutiert werden sollen.³⁸

I. Überlegungen zur Arbeit in Projektländern

1) Die Friedrich-Ebert-Stiftung kann menschenrechtsbezogene Arbeit durch das Angebot von Foren unterstützen, wo unterschiedliche Positionen zu Menschenrechtsfragen diskutiert werden. Solche Foren erfüllen mehr als nur einen Zweck. Sie können

- Menschenrechtsorganisationen einen Schutz bieten, ihre Meinung offener zu vertreten.
- die Vernetzung vorantreiben.
- die Dialogfähigkeit der NGOs mit anderen gesellschaftlichen Gruppen fördern, um von der konkreten nationalen und regionalen Basis aus Menschenrechtsprobleme abzubauen.
- zur Kenntnis über Menschenrechte (in Sinn der auf der Wiener Konferenz geforderten Menschenrechtsausbildung ("human rights education") beitragen.

2) Zahlreiche Beobachter der Wiener NGO Tagung kamen zu dem Schluß, daß darüber hinaus gezielte Maßnahmen notwendig seien, die professionelle Qualifizierung von NGOs zu fördern und sie zu befähigen, ihre Positionen klar auszuarbeiten und öffentlich überzeugend zu vertreten. Es stellt sich die Frage, ob und wie die FES in ihrer Projektarbeit stärker dazu beitragen kann, daß NGOs auf solchen Konferenzen erfolgreich arbeiten und ihre Ergebnisse umsetzen.

Es ist wichtig, höhere Sachkompetenz zu fördern und dazu beizutragen, daß NGOs in der Lage sind, Handlungsstrategien auszuarbeiten. Wichtige Einzelziele können sein:

a) effektive juristische und technische Beratung bei der

³⁸ siehe Bartoldus 1993, Römpczyk 1993:3, Stelzenmüller 1993

Abfassung von Erklärungen;

b) Absprache von Verhandlungsstrategien;

c) Förderung einer möglichst vertrauensvollen Beziehung zu Delegierten des Landes (falls dies vor dem Hintergrund der politischen Lage eines Landes denkbar ist).

3) Kann die Stiftung die Rechtsberatung und ihren Ausbau unterstützen?

4) Kann die Stiftung nicht nur die interne, sondern auch eine länderübergreifenden Vernetzung fördern ³⁹ (einschließlich der Nutzung moderner Kommunikationsmittel und -formen wie elektronischer Post und elektronischer Konferenzen)? ⁴⁰

5) Kann die die Stiftung Ressourcen für die Beteiligung an regionalen und internationalen Tagungen aufbringen? (In Wien beklagten NGO-Vertretern, daß die FES keine Reisestipendien gewährt habe).

6) Kann die Stiftung Ressourcen für die Verbreitung von wichtigen Menschenrechtsdokumenten in der Landessprache zur Verfügung stellen?

II. Überlegungen zur internationalen Arbeit

1) Die FES sollte prüfen, ob sie ihren Konsultativstatus bei ECOSOC zu Menschenrechtsfragen verstärkt nutzen kann.

2) Die FES sollte mit der Arbeit des UN Centre for Human Rights und des NGO Kontaktbüros in Genf vertraut sein, das die Chance bietet, die internationale Menschenrechtsarbeit in Zukunft besser zu koordinieren.

3) Die FES sollte regionale und internationale Veranstaltungen beobachten und womöglich durch unterstützen.

Pia Bungarten

³⁹ Ein Beispiel für vorangekommene regionale Vernetzung: In Wien schlossen sich Gruppen aus Aethiopien, Burundi, Eritrea, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan, Tansania, Uganda und den Seychellen zu der "Ostafrikanischen Menschenrechtsvereingigung" zusammen. Sie soll die Arbeit der beteiligten Gruppen koordinieren und effektiver machen.

⁴⁰ Die "Association of Progrssive Communication" bietet z.B. ein elektronisches Post-Netz an. Weltweit verfügt dieser Dachverband bereits ueber 16,000 Teilnehmer in 94 Ländern, vor allem Umwelt-, Friedens- und Menschenrechtsgruppen. Nutzer des APC Netzes können die elektronischen Briefkästen und Datenbanken der angeschlossenen Teilnehmer einsehen und Informationen schnell, kontinuierlich und billig austauschen (siehe EKD 1993).

Bibliographie

amnesty international:

Oral Statement, United Nations World Conference on Human Rights, Plenary Session, June 18th, 1993

Bartoldus, Beate:

Bericht über die Dienstreise vom 9.6.-15.6.1993 nach Wien anlässlich des NGO Forums "Menschenrechte" in Verbindung mit der UNO-Menschenrechtskonferenz, Friedrich-Ebert-Stiftung Juni 1993 (unveröffentlichter Bericht)

Bielefeldt, Heiner:

"Menschenrechte - eine Idee der Neuzeit", in: Das Parlament, 43.Jahrgang, Nr. 14, 23.4.1993

Deile, Volkmar:

"Das Wiener Vierteljahrhundertereignis", in: der überblick, 3/93, 29 Jahrgang, September 1993

The Economist:

(a) "Human Rights. Never heard of them", Vol 327, Number 7815, June 12th 1993,
(b) "Hot air", Vol 327, Number 7817, June 26th 1993, p.48,

EKD (Evangelische Kirche Deutschland)

"Rückblick auf die Weltkonferenz über Menschenrechte", in: Menschenrechte Aktuell, Info Dienst, September 1993

Erbe, Barbara:

"...und die Klagen der Menschen", in: der überblick, 3/93, 29. Jahrgang, September 1993

Heinz, Wolfgang:

(a) Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz, in Herder Korrespondenz, Heft 8, 47. Jahrgang, August 1993
(b) Weltmenschenrechtskonferenz in Wien, in: Pogrom 172, August/September 1993
(c) "Die Ergebnisse der Wiener Menschenrechtskonferenz", Einführung in den Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema "Menschenrechte als Kategorie des internationalen politischen Dialogs" vom 27.10.1993 (unveröffentlichtes Manuskript)

Klüver, Reymar:

(a) "Zwischen Diplomatenparkett und Folterkeller", in: Süddeutsche Zeitung, Nr.142, 24. Juni 1993
(b) "Am Menschenrecht kommt keiner mehr vorbei", in: Süddeutsche Zeitung, 28.6.93

Kühn, Michael:

"Die Kompromisse der Regierungen...", in: der überblick, 3/93, 29. Jahrgang, September 1993

Nass, Matthias:

- (a) "Wer foltert, soll nicht ruhig schlafen", in: ZEIT-Punkte 2: Menschenrechte. Das uneingelöste Versprechen. Dr. Theo Sommer, Herausgeber. Hamburg, 13. August 1993
- (b) "Wir leben und sterben kniend", in: ZEIT-Punkte 2: Menschenrechte. Das uneingelöste Versprechen. Dr. Theo Sommer, Herausgeber. Hamburg, 13. August 1993
- (c) "Ein Erfolg für Realisten. Bilanz der Wiener Menschenrechtskonferenz. Viele Kompromisse und ein Fortschritt für Frauen", in: ZEIT-Punkte 2: Menschenrechte. Das uneingelöste Versprechen. Dr. Theo Sommer, Herausgeber. Hamburg, 13. August 1993

Römpczyk, Elmar:

Vorläufiger Bericht zur UN-Menschenrechtskonferenz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 1993 (unveröffentlichter Bericht)

Sane, Pierre:

"A Week of Shame", Assessment of the first week of the World Conference of Human Rights, amnesty international, Vienna, June 21, 1993

Schute, Claudia:

"Durch Rücksicht zur Farce degeneriert", in: Das Parlament, 25.6.93

Stelzenmüller, Constanze

Die Zweite UNO-Menschenrechtskonferenz - Wien, 14.-25. Juni 1993; Bericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, August 1993 (unveröffentlicht)

United Nations General Assembly

World Conference on Human Rights, Document A/Conf.157/7, 14 June 1993

Wernicke, Christian:

- (a) "Reiche Engel und arme Teufel? Die Wiener Konferenz. Nord und Süd streiten über die Menschenrechte", in: ZEIT-Punkte 2: Menschenrechte. Das uneingelöste Versprechen. Dr. Theo Sommer, Herausgeber. Hamburg, 13. August 1993
- (b) "Das Wünschenswerte wird immer wahr. Frankreichs Menschenrechtsbotschafter kennt die Folter aus eigener Erfahrung", in: ZEIT-Punkte 2: Menschenrechte. Das uneingelöste Versprechen. Dr. Theo Sommer, Herausgeber. Hamburg, 13. August 1993

Zumach, Andreas:

- (a) "Wie universell sind die Menschenrechte", in: taz, 12. Juni 1993
- (b) "Ist Stabilität wichtiger als die Menschenrechte?", in: taz, 12.6.1993
- (c) "Regierungen umgehen ihre Verpflichtungen", in: taz, 26.6.1993