

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

46/2008 · 10. November 2008



## UN und Menschenrechte

*Bardo Fassbender*

Idee und Anspruch der Menschenrechte im Völkerrecht

*Christian Schaller*

Gibt es eine „Responsibility to Protect“?

*Sven Bernhard Gareis*

Der Menschenrechtsrat: Eine vorläufige Bilanz

*Jörg Lange*

Migration und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

*Kerstin Martens*

Nichtregierungsorganisationen im UN-System

*Anja Mihr*

Die Vereinten Nationen und Menschenrechtsbildung

## Editorial

Am 10. Dezember 1948, noch unter dem Eindruck der Verheerungen des Zweiten Weltkriegs, einigten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Die erste Vorsitzende der Menschenrechtskommission, Eleanor Roosevelt, bezeichnete sie als die „Magna Charta der Menschheit“. Und in der Tat beziehen sich nach 60 Jahren ihrer Existenz die meisten demokratischen Verfassungen auf diese Erklärung. Nicht zuletzt deshalb erscheinen die darin formulierten Menschenrechte heute für viele Bürgerinnen und Bürger der „westlichen Welt“ eine Selbstverständlichkeit zu sein.

Doch in vielen Teilen der Welt müssen Menschen um die Verwirklichung ihrer grundlegenden Rechte noch kämpfen – oder wissen nicht einmal, dass sie diese haben. Zudem sollte man sich vergegenwärtigen, dass die allgemeinen Menschenrechte keinesfalls unumstritten sind. Nicht wenige Staaten sehen in ihnen ein Produkt der „westlichen Ordnung“, der sie sich nicht unterordnen wollen. Insbesondere autokratisch regierte Länder wenden sich gegen eine Einschränkung der Souveränität des Staates durch unveräußerliche Rechte des Einzelnen. Es ist nur schwer vorstellbar, dass sich die Staaten der Welt heute nochmals auf ein solches Dokument einigen könnten.

Menschenrechte sind ein wertvolles Gut, das es wert ist, immer wieder erstritten zu werden. Auch in Deutschland gibt es zahlreiche „offene Baustellen“. Manche erkennen zum Beispiel in der Anti-Terror-Gesetzgebung eine Gefahr. Insofern gilt auf internationaler wie nationaler Bühne, was Navanethem Pillay, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, kürzlich betonte: „It is important that we do not shy away from difficult discussions.“

*Johannes Piepenbrink*

# Idee und Anspruch der Menschenrechte im Völkerrecht

Für die Geltung der Menschenrechte im Völkerrecht bildet der 26. Juni 1945 die entscheidende Zäsur, der Tag, an dem in San Francisco die 51 Gründungsmitglieder der

## Bardo Fassbender

LL. M., Dr. jur., geb. 1963;  
Professor für Internationales  
Recht an der Universität der  
Bundeswehr München,  
85577 Neubiberg.  
fassbender@unibw.de

Vereinten Nationen (UN) die Charta der Weltorganisation annahm. Im zweiten Absatz der Präambel der Charta bekräftigten die „Völker der Vereinten Nationen“ ihren „Glauben an die

grundlegenden Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Person, an die gleichen Rechte von Männern und Frauen“. Gemäß Artikel 1 Nr. 3 der Charta ist es eines ihrer Ziele, „die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Seit dieser Zäsur ist der einzelne Staat nicht mehr der einzige Garant der Grund- und Menschenrechte seiner Angehörigen. Vielmehr wurde die völkerrechtliche Ordnung zum Anwalt des Individuums gegenüber den Staaten (und insbesondere dem jeweiligen Heimatstaat des Einzelnen) erhoben – an erster Stelle in den Interessen, die allen Menschen kraft ihres Menschseins gemeinsam sind: Leben, Gesundheit, Freiheit.

Noch der Satzung des Völkerbundes von 1919 war ein solches Bekenntnis zu universalen Menschenrechten fremd gewesen. Die im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts fest etablierte Ansicht, die Grund- und Menschenrechte seien eine rein innerstaatliche Angelegenheit, hatte den Ersten Weltkrieg unbeschadet überstanden.

Am 10. Dezember 1948 nahm die UN-Generalversammlung in Paris mit 48 Ja-Stimmen bei acht Enthaltungen (der kommunistischen Staaten sowie Saudi-Arabiens und Südafrikas) die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an. Die Anerkennung der menschlichen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte eines jeden bilde die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt, heißt es am Anfang der Erklärung, worauf Art. 1 Satz 1 bestimmt: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Der italienische Philosoph Norberto Bobbio nannte die Erklärung „etwas völlig Neues in der Geschichte der Menschheit“, denn mit ihr sei zum ersten Mal ein System grundlegender Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens in freier Entscheidung angenommen worden – von der Mehrheit der auf der Erde lebenden Menschen, vertreten durch ihre Regierungen. „Mit dieser Erklärung wird ein Wertesystem universal, und zwar nicht nur im Prinzip, sondern faktisch, denn es wurde als Regelung für das Zusammenleben der künftigen Gemeinschaft aller Menschen und Staaten formuliert.“<sup>1</sup>

Den historischen Grund der Allgemeinen Erklärung benennt ihre Präambel schon im zweiten Absatz: Die Nichtbeachtung und Verachtung der Menschenrechte habe zu Akten der Barbarei geführt, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllten. Mit diesen *barbarous acts* waren in erster Linie die Verbrechen der nationalsozialistischen Führung Deutschlands gemeint.<sup>2</sup> Die Formulierung vermittelt aber auch eine ganz grundsätzliche Erkenntnis, fußend auf historischer Erfahrung, die zu der Allgemeinen Erklärung und der durch sie eingeleiteten und bis heute andauernden Entwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes geführt hat – die Erkenntnis nämlich, dass

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, *Das Zeitalter der Menschenrechte*, Berlin 1998, S. 17 f.

<sup>2</sup> Am Vortag, dem 9. Dezember 1948, hatte die Generalversammlung die „Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes“ angenommen. Vgl. Bardo Fassbender, *Die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes*, in: *Die Politische Meinung*, 51 (2006) 434, S. 57–63.

es nicht ausreicht, die Grund- und Menschenrechte eines Volkes allein der betreffenden nationalen öffentlichen Gewalt anzuvertrauen. „Die Regierung ist eingesetzt, um dem Menschen die Nutzung seiner natürlichen und unabdingbaren Rechte zu verbürgen“, hieß es etwa im Artikel 1 der französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1793. Was aber, wenn die Regierung eine systematische Unterdrückung dieser Rechte betreibt, die auch durch ein verfassungsrechtlich garantiertes Widerstandsrecht<sup>13</sup> nicht verhindert werden kann? Für diesen Fall, so die Erkenntnis von 1948, bedarf es einer übernationalen Garantie und möglichst auch institutionellen Sicherung der Menschenrechte. Zugleich wurde den Staaten mit einer *International Bill of Rights* ein Standard gesetzt, ein Ausdruck des weltzivilisatorisch erreichten Erwartungshorizonts, an dem sich ihre Rechtsetzung und -praxis orientieren und messen lassen sollten. Dieser sei heute allgemein anerkannt, so der Zürcher Staats- und Völkerrechtslehrer Daniel Thürer. Es sei keine Verfassung mehr denkbar, die nicht zumindest einen Kerngehalt der internationalen Menschenrechte verwirkliche. „Das Völkerrecht beinhaltet insofern eine substantielle Legitimationsgrundlage des staatlichen Verfassungsrechts.“<sup>14</sup>

In 30 Artikeln proklamierte die Generalversammlung klassische Freiheitsrechte (wie das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit, die Gewissens- und Religionsfreiheit, die Meinungs- und Informationsfreiheit) auf der einen Seite und wirtschaftliche und soziale Rechte (wie das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung) auf der anderen.<sup>15</sup> Der Katalog ist umfangreich, spezifische Schrankenregelungen fehlen.<sup>16</sup> Die Generalversammlung konnte

<sup>13</sup> Vgl. Christian Tomuschat, *Das Recht des Widerstands nach staatlichem Recht und Völkerrecht*, in: Horst Albach (Hrsg.), *Über die Pflicht zum Ungehorsam gegenüber dem Staat*, Göttingen 2007, S. 60–95.

<sup>14</sup> Vgl. Daniel Thürer, *Kosmopolitisches Staatsrecht*, Zürich–Berlin 2005, S. 6.

<sup>15</sup> Zur Entstehungs- und Wirkungsgeschichte der Erklärung vgl. Karl Josef Partsch, *Hoffen auf Menschenrechte: Rückbesinnung auf eine internationale Entwicklung*, Zürich–Osnabrück 1994, S. 30–80.

<sup>16</sup> Vgl. Bardo Fassbender, *Der Gesetzesvorbehalt in internationalen Menschenrechtsverträgen*, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Menschenrechte*, Berlin 2006, S. 73–114.

sich diese Großzügigkeit leisten, weil Einvernehmen darüber bestand, dass die Erklärung selbst noch keine rechtsverbindlichen Menschenrechte hervorbringen sollte, sondern vielmehr ein von allen Völkern und Nationen zu erreichender *common standard of achievement* war, wie es die Präambel der Erklärung selbst sagte. Die erste nationale Verfassung, die diesen Rechtsstandard berücksichtigte, war übrigens das deutsche Grundgesetz von 1949. Heute werden viele Artikel der Erklärung als Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts anerkannt.

## Von der Allgemeinen Erklärung zu verbindlichen Verträgen

Unter ausdrücklicher Berufung auf die Allgemeine Erklärung entschlossen sich die Mitglieder des Europarates im Jahre 1950, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) „die ersten Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie bestimmter in der Allgemeinen Erklärung aufgeführter Rechte zu unternehmen“ (Präambel). Auf der über-europäischen, universellen Ebene dauerte der Prozess der Einigung auf verbindliche Verträge zum Schutz der Menschenrechte sehr viel länger. Hier mussten die westlichen Staaten vor allem Kompromisse finden mit den kommunistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion sowie den Entwicklungsländern, die nach und nach ihre Unabhängigkeit erlangten. Erst 1966 wurden die beiden UN-Menschenrechtspakte angenommen: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zehn weitere Jahre vergingen, bis die nötige Anzahl von Ratifikationen erreicht war und die Pakte in Kraft treten konnten. Der erste Pakt machte die überwiegende Anzahl der Freiheitsrechte der Allgemeinen Erklärung von 1948 verbindlich, während der zweite die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Erklärung aufgriff, sie aber grundsätzlich nicht als einklagbare Individualrechte ausgestaltete, sondern den Vertragsstaaten nur entsprechende „Bemühensverpflichtungen“ auferlegte. Während es in Art. 2 Abs. 1 des ersten Paktes heißt, jeder Vertragsstaat verpflichte sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen unterschiedslos zu gewähr-

leisten, enthält der entsprechende Artikel des zweiten Paktes nur die Verpflichtung jedes Vertragsstaats, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln (. . .) die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Damit wurden die Zusagen unter den Generalvorbehalt des jeweils finanziell und organisatorisch Möglichen gestellt, was durchaus einem Gebot der Aufrichtigkeit entspricht. Denn „nicht alles, was erstrebenswert ist, kann man auch realisieren“.<sup>17</sup>

Im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen, der das anglo-amerikanische Leitbild des Menschenrechtsschutzes widerspiegelt, bilden die Allgemeine Erklärung von 1948 und die beiden Pakte von 1966 gemeinsam die *International Bill of Human Rights*. In der Tat sind diese Dokumente die Grundlage zahlreicher späterer universaler Verträge über Einzelfragen des Menschenrechtsschutzes, wie die Diskriminierungsverhütung, die Rechte der Frauen, den Schutz von Kindern und Jugendlichen, Menschenrechte im Justizwesen, die Rechte behinderter Menschen, die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer und die Rechte von Staatenlosen, Asylbewerbern und Flüchtlingen.<sup>18</sup> Zu den Menschenrechtsverträgen im weiteren Sinne zählt auch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, denn der Gerichtshof soll besonders schwere Verletzungen der Menschenrechte (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) bestrafen und damit auch verhüten.<sup>19</sup>

Die beiden Internationalen Pakte von 1966 sind von fast allen Staaten der Erde angenommen worden.<sup>110</sup> So besteht vom Standpunkt des völkerrechtlichen Vertragsrechtes an der universellen Geltung der Menschenrechte

<sup>17</sup> N. Bobbio (Anm. 1), S. 37.

<sup>18</sup> Zusammenstellung der Verträge und Erklärungen in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Menschenrechte*, Bonn 2002<sup>2</sup>, sowie in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte*, Bonn 2004<sup>3</sup>. Vgl. Eckart Klein, *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, München–Wien 2007, S. 21–66.

<sup>19</sup> Vgl. Bardo Fassbender, *Der Internationale Strafgerichtshof: Auf dem Weg zu einem „Weltinnenrecht“?*, in: APuZ, (2002) 27–28, S. 32–38.

<sup>110</sup> Vgl. die Angaben auf der Homepage des Büros des Hohen Kommissars der UN für Menschenrechte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

kein Zweifel. Allerdings hat die Volksrepublik China den Pakt über bürgerliche und politische Rechte bis heute nicht ratifiziert. Die USA wiederum konnten sich bislang nicht entschließen, dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beizutreten. Deutliche Lücken weist die Liste der Ratifikationen der beiden Fakultativprotokolle zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte – über die Prüfung von Individualbeschwerden (1966) sowie über die Abschaffung der Todesstrafe (1989) – auf. Beide Pakte kennen keine Kündigungsklausel, sondern nur Regeln über ihre Änderung. Gleichwohl kann ein Staat sie nach den Regeln des allgemeinen völkerrechtlichen Vertragsrechtes kündigen, wozu es bisher aber noch nie gekommen ist.

## Menschenrechte der „zweiten“ und „dritten Generation“

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz ist zeitlich dem innerstaatlichen (der „westlichen“ Staaten) gefolgt. Erst in jüngster Zeit wirkt das Völkerrecht mit eigenen Neuschöpfungen auf das nationale Recht zurück. Die klassischen Freiheitsrechte, die sich schon in den europäischen und nordamerikanischen Verfassungen des 18. und 19. Jahrhunderts finden, werden als „Rechte der ersten Generation“ bezeichnet (*first generation rights*). Diese standen auch noch im Mittelpunkt der EMRK (Recht auf Leben, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit).

Der wichtigste universale Vertrag, der die im 20. Jahrhundert in das nationale Verfassungsrecht verschiedener Länder eingeführten sozialen und wirtschaftlichen Rechte völkerrechtlich kodifizierte, war der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966.<sup>111</sup> Hier finden sich als so genannte „Rechte der zweiten Generation“ insbesondere: das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, die Gewerkschaftsfreiheit, der Schutz von Familien, Müttern, Kindern und

<sup>111</sup> Vgl. Brigitte Hamm/Alexander Kocks, *40 Jahre UN-Sozialpakt: Bilanz und Perspektiven*, Friedens-Warte, 81 (2006), S. 87–106.

Jugendlichen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht „eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“, das Recht auf Bildung sowie das Recht auf Teilnahme am kulturellen und wissenschaftlichen Leben. Einen ähnlichen Inhalt hat die Europäische Sozialcharta von 1961.

Der Begriff der „Rechte der dritten Generation“ schließlich ist eine Sammelbezeichnung verschiedener neu proklamierter Menschenrechte, die inhaltlich keine Verbindung aufweisen.<sup>12</sup> Das politisch vielleicht bedeutendste solche Recht ist das „Recht auf Entwicklung“, das die Staaten der „Dritten Welt“ seit den 1970er Jahren propagiert und in der Form von Resolutionen der UN-Generalversammlung verkündet haben.<sup>13</sup> Eine genaue Definition dieses Rechts, das nicht nur Individuen, sondern auch Völkern zustehen soll, ist bisher nicht gelungen. Im Kern ging es um einen gegen die Industriestaaten gerichteten Anspruch auf Entwicklungshilfe in Form von Geld, Technik und Know-how. Ähnlich gering ausgeprägte Konturen besitzen das früher besonders von den kommunistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas (einschließlich der DDR) propagierte „Recht auf Frieden“<sup>14</sup> sowie das „Recht auf eine saubere (oder gesunde) Umwelt“, das zum ersten Mal in der Abschlusserklärung der UN-Konferenz von Stockholm von 1972 formuliert wurde. Im Zeichen des weltweit stark gewachsenen Umweltbewusstseins hat dieses Recht an Bedeutung gewonnen und ist in die unmittelbare Nähe des (unumstrittenen) Rechts auf Leben sowie des Rechts auf Gesundheit gerückt. Neuerdings werden einzelne Aspekte des Rechts auf eine saubere Umwelt zu besonderen Rechten verdichtet, zum Beispiel zu einem „Recht auf Wasser“.

Bisher konnte für keines dieser „Rechte der dritten Generation“ eine völkerrechtlich verbindliche Einigung über die Berechtigten, die Verpflichteten und den genauen Inhalt erzielt werden. Dies zeigt, dass es sich gegenwärtig nicht um individuelle Rechtspositio-

nen handelt, sondern um einen Ausdruck von allgemeinen Zielen der internationalen Gemeinschaft.<sup>15</sup> Es ist aber charakteristisch, dass diese Ziele in der Form von Individualrechten proklamiert werden. Denn seit der Französischen und der Amerikanischen Revolution wird mit den Menschenrechten nicht nur die Verbesserung des Loses des Einzelnen beabsichtigt, sondern die Gestaltung und Umgestaltung der Gesellschaft.

## Das Problem der Universalität der Menschenrechte

Ungeachtet der förmlichen Bindung fast aller Staaten der Erde an die wichtigsten universalen Menschenrechtsverträge und wiederholter Bekenntnisse der Regierungen zur Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte ist das Spannungsverhältnis zwischen universalen Menschenrechten und der Autonomie nationaler, regionaler oder religiös bestimmter (Rechts-)Kulturen bis heute ungelöst.<sup>16</sup> Von Zeit zu Zeit wird erklärt, die Menschenrechte seien eine kulturell und geschichtlich bedingte westliche Idee, die sich nicht auf andere Regionen übertragen lasse und die auch keineswegs „zeitlos“ gültig sei. Im positiven Völkerrecht findet diese Distanzierung ihren Niederschlag in zahlreichen Vorbehalten zu den Menschenrechtsverträgen, die sich insbesondere auf die Religions- und Glaubensfreiheit sowie die Gleichberechtigung von Mann und Frau beziehen.<sup>17</sup> So konnten sich die asiatischen und die islamisch-arabischen Staaten bis heute nicht entschließen, den universell verbürgten Menschenrechten durch regionale Verträge zu einer größeren Wirksamkeit zu verhelfen und diese damit auch politisch nachdrücklicher anzuerkennen, als es mit der Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde im fernen New York oder Genf der Fall ist.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> So Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford 2008<sup>2</sup>, S. 59.

<sup>16</sup> Vgl. Sibylle Tönnies, *Der westliche Universalismus. Die Denkwelt der Menschenrechte*, Wiesbaden 2001<sup>3</sup>; Angelika Siehr, *Die Deutschenrechte des Grundgesetzes. Bürgerrechte im Spannungsfeld von Menschenrechtsidee und Staatsmitgliedschaft*, Berlin 2001, insbes. S. 93 ff., 302 ff.

<sup>17</sup> Mit der Erklärung eines Vorbehalts kann ein Staat die Rechtswirkung einer bestimmten Vertragsbestimmung für sich ausschließen.

<sup>18</sup> Vgl. Anne-Laure Chaumette, *Les droits de l'homme en Asie*, in: Jean-Marc Thouvenin/Christian

<sup>12</sup> Vgl. Eibe H. Riedel, *Menschenrechte der dritten Dimension*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)*, 16 (1989), S. 9–21.

<sup>13</sup> Vgl. insbes. die Resolution 41/128 vom 4. 12. 1986.

<sup>14</sup> Vgl. die Resolutionen 33/73 vom 15. 12. 1978 und 39/11 vom 12. 11. 1984.

Dennoch ist weltweit unumstritten, dass es einen schützenswerten, universalen menschenrechtlichen Kernbereich (wie das Recht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf Freiheit von willkürlicher Inhaftierung) gibt. Je mehr aber die abwehrrechtliche Grundlage der Menschenrechte verlassen und ihnen eine objektive, gesellschaftsgestaltende Funktion beigemessen wird, desto größer wird das Potential eines Widerspruchs zu dem ebenfalls völkerrechtlich verbürgten Selbstbestimmungsrecht der Völker. „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung“, heißt es in dem gemeinsamen Art. 1 Abs. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte. „Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Das Selbstbestimmungsrecht wurde einer Forderung der „Dritten Welt“ gemäß in die Pakte aufgenommen, die damit den Anspruch der Völker unter kolonialer Herrschaft auf Unabhängigkeit verankern wollte. Es war nicht daran gedacht, das Selbstbestimmungsrecht als ein Gegengewicht zu den Menschenrechten aufzubauen. Aus heutiger Sicht aber kann Artikel 1 der Pakte auch als die Markierung einer äußersten Grenze des internationalen Menschenrechtsschutzes verstanden werden: Die Menschenrechte dürfen nicht so ausgelegt werden, als geböten sie eine völlige oder beinahe völlige Angleichung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse eines Landes an den Standard der „real existierenden“ Demokratien Europas und Nordamerikas.

## Bilanz in Thesen und Fragen

1. Die Menschenrechtsidee hat im Völkerrecht nach dem Zweiten Weltkrieg einen ungeahnten Siegeszug erlebt. Mit dem Potsdamer Völkerrechtler Eckart Klein halte ich es „für schwerlich denkbar, dass die Menschheit hinter diesen Entwicklungsstand wieder generell zurücktreten wird“.<sup>19</sup> Es ist nicht zu hoch gegriffen, von einem *Paradigmenwech-*

Tomuschat (éd.), *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Paris 2008, S. 433–444; zu den islamischen Vorstellungen: Wolfgang Graf Vitzthum, *Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts*, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin 2007<sup>4</sup>, S. 1–79.

<sup>19</sup> Eckart Klein, *Universeller Menschenrechtsschutz: Realität oder Utopie?*, in: *EuGRZ*, 26 (1999), S. 109–115, S. 115.

sel zu sprechen. Diente das klassische Völkerrecht des 19. und 20. Jahrhunderts vornehmlich dem Interesse der Staaten, wurde im Zeitalter der UN das Interesse des Individuums zum höchsten Zweck des Völkerrechts erhoben. Vielleicht lag hierin aber eine *Überforderung des Völkerrechts* – sind doch insbesondere die tatsächlichen Möglichkeiten des Individuums, seine Rechte völkerrechtlich durchzusetzen, noch immer sehr begrenzt. Ein unmittelbarer Zugang zu einem überstaatlichen Gericht (dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) besteht nur in Europa.

2. Zum großen Teil müssen die *Menschenrechtsverträge als ein Ausdruck symbolischer Politik* angesehen werden. Politiker feiern jeden Beitritt eines weiteren Landes zu einem Vertrag als großen Fortschritt – als habe dieser förmliche Schritt auf die tatsächliche Lage in dem Land maßgeblichen Einfluss. Wer die zahlreichen Vertragsdokumente in der Annahme liest, die Wirklichkeit entspreche ihren Verbürgungen auch nur ungefähr, fühlt sich als ein Bewohner der besten aller denkbaren Welten. Der Schutz der Menschenrechte ist aber weithin nur semantischer Natur. Der hohe Ratifikationsstand der universalen Menschenrechtsverträge ist nicht für bare Münze zu nehmen.<sup>20</sup> Wenn in einem Land rechtsstaatliche Kultur und entsprechende Institutionen fehlen, wenn in der Ausbildung der Polizisten und Soldaten die Menschenrechte nicht vorkommen, wenn die Bürger nicht einmal von den ihnen zustehenden Rechten wissen, bleibt die Bindung an einen Vertrag wirkungslos.

3. Die *normative Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes* ist heute von einer gewissen *Erschöpfung* gekennzeichnet. Mit großem Eifer und sicherlich bestem Willen ist auf universaler und regionaler Ebene ein Vertrag nach dem anderen entworfen und in Kraft gesetzt worden. Bereits bekannte Rechte wurden sowohl im Hinblick auf ihren Inhalt wie ihren Träger differenziert und spezifiziert, neue Rechte hervorgebracht. Selbst die Regierungen haben den Überblick über die sich vielfach überschneidenden und

<sup>20</sup> Vgl. Anja Jetschke, *Weltkultur versus Partikularismus: Die Universalität der Menschenrechte im Lichte der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen*, *Friedens-Warte*, 81 (2006), S. 25–49.

teilweise auch widersprüchlichen Verpflichtungen verloren. Weniger wäre mehr gewesen. Die Klarheit des Programms der Allgemeinen Erklärung von 1948 ist einer eher diffusen normativen Gemengelage gewichen. Die internationale Gemeinschaft sollte sich auf die effektive Durchsetzung eines Kernbereichs der Menschenrechte konzentrieren, anstatt immer neue Rechte zu proklamieren.

4. Diese normative ist zugleich auch eine *programmatische Erschöpfung*. Es kommt einem das Bild eines Wanderers in den Sinn, der nach einem langen wie beschwerlichen Weg in die Richtung eines ihm verheißenen Gipfels nun nicht mehr so recht weiter weiß, zumal sich seine Erwartung, die Welt um ihn werde immer schöner, nicht bewahrheitet hat. Norberto Bobbio hat die Geschichte der Menschenrechte einmal so beschrieben: „Die Menschenrechte entstehen als universale Naturrechte, sie entwickeln sich weiter zu spezifischen (nationalen) positiven Rechten und realisieren sich schließlich als universale positive Rechte.“<sup>121</sup> Demnach hat die Wanderung im 18. Jahrhundert begonnen; sie dauert nun mit einer gewissen Finalität schon 250 Jahre an. Die universalen positiven Rechte sind da und ausgefeilt, doch nun wohin sich wenden? Der Ausbau der völkerrechtlichen Institutionen und Verfahren zum Schutz der Menschenrechte (wie die Gründung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs mit einer Zuständigkeit für die Entscheidung über Individualbeschwerden) erscheint vielen als die nächste konsequente Etappe. Andere zweifeln: Ist es noch derselbe, vor so langer Zeit eingeschlagene Weg? Stimmen die Ausgangskordinaten noch? Müsste womöglich, um das angestrebte Ziel zu erreichen, ein ganz anderer Weg gefunden und beschritten werden?

5. Es stellt sich die Frage, wie sich der Aufstieg neuer, „nicht-westlicher“ Mächte im internationalen System auswirken wird. Mit anderen Worten: Hat sich die Menschenrechtsidee in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich in der Weise universalisiert, dass sie durch eine relative weltpolitische Schwächung ihrer Ursprungsländer nicht beschädigt wird? Ist es dem Westen gelungen, andere Regionen (China, Indien, Afrika, nicht zuletzt auch das heutige Russland) von der Idee so zu überzeugen, dass diese „selbsttragend“ geworden ist, oder wird sie als ein *octroi* empfunden, dessen man sich, sobald man es nur kann, wieder entledigt? Jedenfalls dürfte die Zeit, in der der Westen die Geltung der Menschenrechtsidee in anderen Erdteilen erzwingen konnte, zu Ende gehen. Es wird in der Zukunft viel mehr Überzeugungsarbeit zu leisten sein – die Menschenrechte müssen erneut erklärt und begründet werden, nicht bloß als eine feststehende Wahr-

heit verkündet. In einem ernsthaften Dialog der Weltkulturen (das heißt auch: der Weltreligionen) müssen gemeinsame menschenrechtliche Überzeugungen als ein universeller Kern herausgearbeitet werden. Doch dieser Dialog wird nur gelingen, wenn der Westen glaubwürdig versichern kann, dass es ihm nicht darum geht, mit den Menschenrechten sein eigenes politisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches System auf den Rest der Welt zu übertragen.

6. Für die Wirklichkeit des Menschenrechtsschutzes dürfte heute die *Rolle nichtstaatlicher Organisationen*, der international verbreiteten *Massenmedien* und zunehmend des *Internet* bedeutender sein als die der völkerrechtlichen Regelwerke. Diese bieten den Organisationen und Journalisten freilich einen wesentlichen Bezugspunkt. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki und die nachfolgenden Dokumente waren zum Beispiel für die Bürgerrechtsgruppen der damaligen Ostblockstaaten eine wichtige Argumentationshilfe. Doch im Alltag des Kampfes um die Menschenrechte verlieren die feinen, in den Rechtsabteilungen der Außenministerien ersonnenen vertraglichen Distinktionen ihre Bedeutung, und der ursprüngliche, programmatische Charakter der Menschenrechte tritt wieder hervor, der so undifferenzierte, doch machtvolle Postulate wie das des Artikels 3 der Allgemeinen Erklärung von 1948 ermöglichte: „Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“

7. Die völkerrechtlich geschützten Menschenrechte beziehen sich auf das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Wird die Rolle des Staates begrenzt (zum Beispiel durch *Privatisierung* öffentlicher Aufgaben) verringert sich auch der Anwendungsbereich der Menschenrechte. Je mehr sich der Staat zurückzieht, umso weniger kann er eine direkte Schutzfunktion für die Menschenrechte ausüben. „Die Wirtschaft ist unser Schicksal“, formulierte Walther Rathenau 1921; das Wort gilt heute im globalen Maßstab, und eben auch für die Frage des tatsächlichen Genusses der Menschenrechte. Bemühungen im Rahmen der UN, international tätige Unternehmen unmittelbar an die Normen der Menschenrechtsverträge zu binden oder eine völkerrechtliche Haftung der Unternehmen für von ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen zu begründen, sind bisher erfolglos geblieben.<sup>122</sup> Das ist nicht erstaunlich, weil eine solche Bindung wesentliche strukturelle Änderungen des Völkerrechts voraussetzt – im Kern die Erhebung der Unternehmen zu eigenen Völkerrechtssubjekten.

<sup>122</sup> Vgl. John Gerard Ruggie, *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, *American Journal of International Law*, 101 (2007), S. 819–840.

<sup>121</sup> N. Bobbio (Anm. 1), S. 21.



# Gibt es eine „Responsibility to Protect“?

Unter der Bezeichnung „Responsibility to Protect“ hat sich in den vergangenen Jahren ein Konzept entwickelt, das darauf abzielt, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Der Grundgedanke besteht darin, dass jeder Staat verpflichtet ist, seine eigene Bevölkerung vor solchen Verletzungen zu schützen. Darüber hinaus soll aber auch

## Christian Schaller

Dr. iur., geb. 1973; Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. christian.schaller@swp-berlin.org

die internationale Gemeinschaft in der Verantwortung stehen. Ihr fällt die Aufgabe zu, die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion zu unterstützen und gegebenenfalls kollektive Maßnahmen zu ergreifen, um Völkermord und vergleichbar schwere Verbrechen zu verhindern. Die Aufnahme der „Responsibility to Protect“ in das Abschlussdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen (UN) im September 2005 hat eine erneute Diskussion über Inhalt und Umfang des Konzepts entfacht. Unklar scheint insbesondere, inwieweit die Idee einer Schutzverantwortung bereits verbindlich im Völkerrecht verankert ist bzw. zu einer Weiterentwicklung internationaler Rechtsnormen führen kann.

## Souveränität als Verantwortung

Zu den tragenden Säulen der internationalen Ordnung und des Völkerrechts zählen neben dem Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten auch das Interventionsverbot und das Gewaltverbot. Diese Normen haben allesamt in Artikel 2 der UN-Charta von 1945 ihren Niederschlag gefunden. Danach ist jeder Staat verpflichtet, Eingriffe in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zu unterlas-

sen. Aber auch die Vereinten Nationen sind grundsätzlich an das Interventionsverbot gebunden. Ausgenommen sind lediglich Situationen, in denen der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta Zwangsmaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschließt (Art. 2 Ziffer 7).

Unter Berufung auf die Souveränität wurde und wird in der Staatenwelt immer wieder versucht, bestimmte kritische Bereiche hoheitlichen Handelns gegen eine Einmischung von außen abzuschirmen. Mitunter sollen dadurch auch Repressalien gedeckt werden, die sich gezielt gegen Teile der eigenen Bevölkerung richten. Umso dramatischer ist die Lage in Staaten, die durch interne bewaffnete Konflikte so stark geschwächt sind, dass sich nichtstaatliche Gewalt, organisierte Kriminalität, Hungersnöte und Seuchen ungehindert ausbreiten können. Welches Ausmaß solche Situationen annehmen können, belegen unter anderem die humanitäre Katastrophe in Somalia 1992/93, der Völkermord 1994 in Ruanda, das Massaker von Srebrenica in Bosnien 1995 sowie die aktuellen Verbrechen in Darfur. Dass staatliche Souveränität einer Regierung nicht als Vorwand dienen kann, um im Innern ungehindert Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht zu verletzen, scheint aus heutiger Sicht selbstverständlich. Dabei kann es im Prinzip keinen Unterschied machen, ob der Staat selbst an der Gewaltanwendung beteiligt ist oder ob er das brutale Vorgehen nichtstaatlicher Akteure auf seinem Territorium toleriert.

Eine der Grundfunktionen des Staates besteht seit jeher darin, die Sicherheit seiner Angehörigen zu gewährleisten. Diese Verantwortung spiegelt sich auch in zahlreichen Verpflichtungen wider, insbesondere im Rahmen des Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts. Gerade in diesen Bereichen und bei der Friedenssicherung dringt das Völkerrecht immer tiefer in die staatliche Domäne vor und wird zu einem begrenzenden Faktor für die Ausübung von Souveränität. Denn der Staat wird damit für sein Verhalten auch gegenüber den anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft verantwortlich. Je umfassender und konkreter die aus dem Völkerrecht erwachsenden Bindungen sind, desto kleiner wird der Bereich ausschließlicher nationaler Zuständigkeit. Insoweit

zeichnet sich durchaus ein Paradigmenwechsel ab. Der allmähliche Wandel in der Konstruktion staatlicher Souveränität wurde in den vergangenen Jahren auch durch den UN-Sicherheitsrat befördert. Seit den 1990er Jahren stuft der Sicherheitsrat Bürgerkriege, humanitäre Krisen und schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts ebenfalls als Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 der Charta ein. In solchen Situationen können sich die Staaten eben nicht mehr uneingeschränkt auf ihre Souveränitätsrechte und das Interventionsverbot berufen, um Eingriffe von außen abzuwehren. Militärische Maßnahmen, die nicht durch ein Mandat des Sicherheitsrats gedeckt sind, werfen jedoch nach wie vor gravierende völkerrechtliche Probleme auf, selbst wenn sie politisch und moralisch legitim erscheinen. Am Beispiel der NATO-Operation im März 1999 im Kosovo wurde die Kontroverse über die Rechtfertigung und Legitimität humanitärer Interventionen besonders deutlich. Letztendlich waren diese Ereignisse der Auslöser dafür, dass im Dezember 2001 erstmals ein umfassenderes Konzept vorgestellt wurde, das sich eingehend mit dem Spannungsverhältnis zwischen Souveränität, Verantwortung und Intervention beschäftigt: der Bericht einer internationalen Kommission zur „Responsibility to Protect“.<sup>1</sup>

## Die Geburt eines Konzepts

Bereits 1998 hatte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan die Staatengemeinschaft eindringlich aufgerufen, sich intensiver mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Dilemmata humanitärer Interventionen aufzulösen seien.<sup>2</sup> Daraufhin richtete die kanadische Regierung im September 2000 eine unabhängige Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität ein (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS). Die Kommission

<sup>1</sup> The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Dezember 2001.

<sup>2</sup> Vgl. UN-Generalsekretär Kofi Annan, Reflections on Intervention, 35<sup>th</sup> Ditchley Foundation Lecture, Ditchley Park (UK), 26. 6. 1998; ders., Two Concepts of Sovereignty, Address to the 54<sup>th</sup> Session of the UN General Assembly, New York, 20. 9. 1999; We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/54/2000<sup>2</sup>, 27. 3. 2000, Abs. 215 ff.

legte ein Jahr später ihren Bericht zur „Responsibility to Protect“ vor, der bis heute die Diskussion maßgeblich bestimmt.<sup>3</sup> Ziel war es, eine konsensfähige Position jenseits der zum Teil ideologisch überladenen und festgefahrenen Debatte über die Legalität und Legitimität humanitärer Militärinterventionen zu entwickeln. Die Grundidee bestand darin, die Verantwortung zu betonen, die den Staaten aus ihrer Souveränität erwächst.<sup>4</sup> Dementsprechend zeichnet sich der Ansatz der ICISS vor allem durch drei Elemente aus: *Erstens* nimmt der Bericht eine veränderte Perspektive ein, indem er die Situation der betroffenen Bevölkerung in den Vordergrund rückt und nicht mehr von einem „Recht auf Intervention“ externer Akteure spricht. *Zweitens* wird eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Fall proklamiert, dass der eigentlich verantwortliche Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Schutzverpflichtung wahrzunehmen. *Drittens* wird das Konzept der „Responsibility to Protect“ weiter ausdifferenziert und in eine Präventions-, eine Reaktions- und eine Wiederaufbaukomponente untergliedert.

Die Entscheidung über militärische Interventionen als Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen sollte nach Vorstellung der ICISS an bestimmte Kriterien gebunden sein: Zunächst müsse die Bedrohungslage ein extremes Ausmaß erreichen, damit ein militärisches Einschreiten überhaupt zu rechtfertigen sei (*just cause*). Dies betreffe neben Fällen von Massensterben auch „ethnische Säuberungen“. Darüber hinaus müsse der primäre Zweck der Intervention darin bestehen, menschliches Leiden zu beenden (*right intention*); Gewalt dürfe nur dann angewendet werden, wenn alle nichtmilitärischen Optionen ausgeschöpft seien (*last resort*); die Maßnahmen müssten hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Dauer und Intensität auf das erforderliche Minimum begrenzt sein (*proportional means*); und schließlich müsse das Vorgehen Aussicht auf Erfolg

<sup>3</sup> Zur Entstehung und zum Gehalt der „Responsibility to Protect“ vgl. Ingo Winkelmann, „Responsibility to Protect“: Die Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft zur Gewährung von Schutz, in: Pierre-Marie Dupuy u. a. (Hrsg.), Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat, Kehl 2006.

<sup>4</sup> Vgl. Francis M. Deng u. a., Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa, Washington, DC 1996.

haben, wobei die Konsequenzen des Handelns nicht nachteiliger sein dürften als die Folgen eines Nichthandelns (*reasonable prospects*).

Darüber hinaus beschäftigte sich die ICISS auch mit dem Problem der Autorisierung solcher Interventionen (*right authority*). Obwohl der Bericht ausdrücklich die primäre Verantwortung des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der Charta betont, wird zugleich auf dessen funktionale Defizite hingewiesen, insbesondere auf die unausgewogene Zusammensetzung des Organs und die Vetoproblematik. Daher werden verschiedene Optionen diskutiert, die zum Zuge kommen könnten, sofern der Sicherheitsrat im Falle einer humanitären Katastrophe blockiert ist. Denkbar sei danach etwa ein an die Generalversammlung gerichtetes Ersuchen um politische Unterstützung oder ein Eingreifen regionaler Organisationen innerhalb ihres jeweiligen Verantwortungsbereichs.

## Rezeption im Rahmen des UN-Reformprozesses

Im Zuge der Vorbereitungen auf den UN-Weltgipfel, der im September 2005 in New York stattfand, wurde die Vorlage der ICISS zunächst von einer hochrangigen Gruppe aufgegriffen, die von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt worden war, um Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Weltorganisation zu erarbeiten (High-level Panel on Threats, Challenges and Change).<sup>15</sup> Dementsprechend fand die „Responsibility to Protect“ im Bericht dieses Panels vor allem unter dem Blickwinkel einer Stärkung des kollektiven Sicherheitssystems Beachtung. Damit rückten Erwägungen in den Vordergrund, die den Einsatz bewaffneter Gewalt im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta betrafen. Zusätzlich gab das Panel der Diskussion über mögliche Kriterien für militärische Interventionen eine neue Richtung. Die in leicht veränderter Formulierung von der ICISS übernommenen Kriterien (Ernsthaftigkeit der Bedrohung, legitimer Zweck, letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel, Abwägung der Folgen) sollten nunmehr dem Sicherheits-

<sup>15</sup> A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN-Dok. A/59/565, 2. 12. 2004, Abs. 201 ff.

rat generell – und nicht nur im Anwendungsbereich der „Responsibility to Protect“ – als Orientierung dienen.

Um einer einseitigen, auf militärische Aspekte verengten Rezeption des Konzepts der „Responsibility to Protect“ entgegenzuwirken, entschloss sich Annan dazu, die Schutzverantwortung in seinem eigenen Reformbericht unter der Überschrift „Freiheit, in Würde zu leben“ in den Kontext der „Herrschaft des Rechts“ einzuordnen und nichtmilitärische, kooperative Elemente stärker zu betonen.<sup>16</sup> Dieser Linie folgten nach langwierigen Verhandlungen letztlich auch die Staaten bei der Verabschiedung der Abschlussresolution auf dem Weltgipfel 2005.<sup>17</sup>

## Politische Verankerung

Im Unterschied zu den eher konzeptionellen Arbeiten der ICISS und des High-level Panels musste der Bericht des Generalsekretärs im Vorfeld des Weltgipfels bereits wesentlich stärker die politischen Realitäten in den Blick nehmen. Denn das Ziel bestand darin, ein möglichst substantielles Abschlussdokument im Konsens zu verabschieden. Einige Staaten, darunter etwa Algerien, Iran, Kuba und Pakistan, hatten sich zunächst gegen eine Aufnahme der „Responsibility to Protect“ gewandt. Der Begriff sei zu vage und leiste missbräuchlichen Interventionen Vorschub. Aus ähnlichen Gründen steht im Übrigen auch China einer Ausweitung dieses Konzepts kritisch gegenüber.

Auf der anderen Seite wurde von den USA vorgebracht, dass eine entsprechende Verantwortung der internationalen Gemeinschaft – im Gegensatz zur individuellen Verantwortung eines jeden Staates zum Schutz seiner eigenen Bevölkerung – nicht im geltenden Völkerrecht wurzele, sondern sich allenfalls aus moralischen Argumenten ableite. Hinter dieser Argumentation steht vor allem die Motivation, dem Sicherheitsrat einen möglichst großen politischen und rechtlichen Handlungsspielraum zu erhalten. Daraus erklärt sich auch die grundsätzliche Ablehnung der

<sup>16</sup> In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/2005, 21. 3. 2005, Abs. 135.

<sup>17</sup> 2005 World Summit Outcome, GV-Res. 60/1, 16. 9. 2005, Abs. 138 f.

USA und anderer ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats gegen die Einführung von Kriterien, die den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb dieses Organs in irgendeiner Form beeinflussen könnten. Dementsprechend wurde im Gipfeldokument auch an keiner Stelle auf die von der ICISS und dem High-level Panel vorgeschlagenen Kriterien zur Legitimierung militärischer Maßnahmen Bezug genommen.

Trotz zahlreicher Bedenken und Widerstände ist es dennoch gelungen, die „Responsibility to Protect“ im Gipfeldokument politisch zu verankern. Dieser Schritt stellt durchaus einen großen Erfolg dar, auch wenn der Wortlaut in entscheidenden Punkten eine deutliche Skepsis und Zurückhaltung erkennen lässt. Immerhin wurden die betreffenden Passagen vom Sicherheitsrat bereits in einer Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ausdrücklich bekräftigt.<sup>18</sup> Eine der größten Herausforderungen besteht nunmehr darin, das Konzept zu operationalisieren, sodass die Staaten die vereinbarten Vorgaben auch tatsächlich umsetzen können.<sup>19</sup> Dazu bedarf es jedoch zunächst einer Präzisierung dessen, worauf sich die Staaten im Einzelnen verständigt haben.<sup>10</sup> Dies soll in den folgenden Abschnitten näher ausgeführt werden.

## Anwendungsbereich

Den Anwendungsbereich der „Responsibility to Protect“ haben die Staaten im Gipfeldokument ausdrücklich auf vier Fälle beschränkt, nämlich auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Eine solche Zuspitzung der Schutzverantwortung ist grundsätzlich sinnvoll, um die Alarmfunktion und das Mobilisierungspotential des Konzepts auf einem möglichst hohen Niveau zu halten. Würden nach und nach weitere Aspekte menschlicher Sicherheit in das Konzept einfließen, wären rechtliche Unsicherheiten und politische Un-

<sup>18</sup> SR-Res. 1674 (2006), 28. 4. 2006, § 4.

<sup>19</sup> Vgl. Sabine von Schorlemer, Die Schutzverantwortung als Element des Friedens. Empfehlungen zu ihrer Operationalisierung, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 28, Bonn 2007.

<sup>10</sup> Vgl. Edward C. Luck, Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm, in: Vereinte Nationen, 56 (2008) 2, S. 51–58.

stimmigkeiten bei der praktischen Umsetzung kaum zu vermeiden. Wann einer der vier Fälle vorliegt, lässt sich anhand der im Völkerstrafrecht entwickelten Verbrechenstatbestände zumindest in der Theorie einigermaßen konkret bestimmen. Lediglich der Ausdruck „ethnische Säuberung“ stellt keinen Rechtsbegriff dar, sondern beschreibt ein tatsächliches Verbrechenphänomen, das im Einzelfall möglicherweise unter den Tatbestand des Völkermordes zu subsumieren ist. In der Praxis schrecken Staaten und internationale Organisationen angesichts der weitreichenden politischen und rechtlichen Konsequenzen allerdings häufig davor zurück, eine Situation offiziell als Völkermord einzustufen.

Durch die restriktive Formulierung des Anwendungsbereichs der „Responsibility to Protect“ hebt sich das Abschlussdokument des Weltgipfels deutlich vom ursprünglichen Konzept der ICISS ab. In ihrem Bericht von 2001 hatte die Kommission neben Völkermord, ethnischer Säuberung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nämlich auch Prozesse des Staatszerfalls in Verbindung mit Hungersnöten oder Bürgerkriegen als möglichen Anlass für eine Intervention in Betracht gezogen – ebenso Naturkatastrophen, in deren Verlauf das Leben einer großen Zahl von Menschen bedroht sei und der betroffene Staat untätig bleibe. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde beispielsweise im Mai 2008 äußerst kontrovers darüber diskutiert, ob unter Berufung auf die Schutzverantwortung militärisch gestützte Hilfsoperationen in Myanmar durchgeführt werden könnten, um die Opfer der Zyklonkatastrophe notfalls gegen den Widerstand ihrer eigenen Regierung mit humanitären Gütern zu versorgen.

## Umfang der Schutzverantwortung

Angangspunkt der „Responsibility to Protect“ ist die Verantwortung eines jeden Staates, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen und solche Verbrechen zu verhüten. Die Aufnahme dieses Grundsatzes in die Abschlussresolution des Weltgipfels stellt jedoch keine neue Errungenschaft dar. Denn im Völkervertrags- und -gewohnheitsrecht sind darauf abzielende Verpflichtungen schon lange – zum Teil

seit sechzig Jahren – verwurzelt. Einschlägig sind vor allem die Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes, die Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht, die Völkermord-Konvention und das Völkerstrafrecht. Dem ausdrücklichen Bekenntnis der Staaten zu dieser Verantwortung kommt damit in erster Linie eine politische Signalwirkung zu.

Eine weitere zentrale Dimension der „Responsibility to Protect“ ist die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Nach der Formulierung im Gipfeldokument sind die Staaten offenbar der Ansicht, dass diese Verantwortung in einzelnen Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Zunächst ist davon die Rede, dass die internationale Gemeinschaft die Staaten gegebenenfalls ermutigen und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung behilflich sein sollte. Dies betrifft insbesondere auch den Aufbau von Kapazitäten in geschwächten Staaten. Entsprechend der relativ vagen Wortwahl handelt es sich dabei jedoch lediglich um eine schwache politische Forderung. Dass die Staaten außerdem aufgerufen werden, die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität zu unterstützen, stellt jedoch durchaus einen Fortschritt dar. Traditionell herrscht nämlich ein gewisses Misstrauen gegenüber präventiven Beobachtungsmechanismen – viele Staaten sehen darin die Vorstufe für eine Einmischung in innere Angelegenheiten.

Konkreter formuliert ist dagegen die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf Situationen, in denen sich die Gefahr eines Völkermordes oder der Begehung der anderen genannten Verbrechen bereits abzeichnet. Hier sollen im Rahmen der UN geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel ergriffen werden, um beim Schutz der Bevölkerung zu helfen. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang auf die Kapitel VI und VIII der Charta verwiesen, welche die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und die Einbindung regionaler Organisationen regeln. In der Auseinandersetzung mit der Problematik militärischer Gewaltanwendung haben die Staaten zumindest ihre Bereitschaft erklärt, im Einzelfall kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der Charta zu ergreifen, falls sich friedliche Mit-

tel als unzureichend erweisen und die betroffenen Staaten offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen. Soweit im Gipfeldokument auf die Befugnisse des Sicherheitsrats verwiesen wird, ist darin ebenfalls nicht mehr als eine Bestätigung geltenden Völkerrechts zu sehen. Eine rechtlich verbindliche Verpflichtung zum Einschreiten trifft jedoch weder den Sicherheitsrat noch die internationale Gemeinschaft als solche.

Im Übrigen trägt die Formulierung im Gipfeldokument nicht zur Legitimation unmandatierter humanitärer Interventionen bei. Anders als die ICISS haben die Staaten keinerlei Optionen für den Fall einer Blockade des Sicherheitsrats in Betracht gezogen. Auf der anderen Seite sieht die Resolution jedoch davon ab, solche unilateralen Interventionen ausdrücklich zu verurteilen. Stattdessen wird schlicht auf die Prinzipien der UN-Charta und des Völkerrechts verwiesen. Die Frage der Rechtmäßigkeit und Legitimität des Gewalteinsatzes wurde damit in dem Dokument letztlich nicht angetastet.

## Weiterentwicklung des Völkerrechts?

Die im Abschlussdokument des Weltgipfels verkörperte Erklärung zur „Responsibility to Protect“ begründet aus sich heraus keine völkerrechtlichen Rechte oder Pflichten, weder für einzelne Staaten noch für die internationale Gemeinschaft. Zunächst ist davon auszugehen, dass die betreffende Resolution, wie alle Beschlüsse der Generalversammlung, völkerrechtlich keine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet. Generalversammlungsresolutionen können zwar zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen, indem sie etwa einer für das Gewohnheitsrecht relevanten Rechtsüberzeugung der Staaten Ausdruck verleihen oder Anstoß zu einer bestimmten Staatenpraxis geben. Eine solche kollektive Rechtsüberzeugung lässt sich mit Blick auf die „Responsibility to Protect“ jedoch allenfalls in Ansätzen erkennen. Denn an einigen Stellen verweisen die einschlägigen Passagen im Gipfeldokument lediglich auf das bestehende Völkerrecht. An anderen Stellen zeigt die Wortwahl an, dass die Staaten nur bereit waren, moralische und politische Forderungen und Bekenntnisse zu formulieren.

Das High-level Panel hatte die „Responsibility to Protect“ in seinem Bericht von 2004 noch als eine „sich herausbildende Norm“ (*emerging norm*) bezeichnet – eine Formulierung, die später auch von Generalsekretär Annan aufgegriffen wurde. Das Gipfeldokument bleibt dahinter jedoch deutlich zurück. Die Staaten haben es nämlich sorgsam vermieden, im Zusammenhang mit der „Responsibility to Protect“ von einer „Norm“ oder auch nur von einem „Konzept“ zu sprechen. Eine pauschale Charakterisierung als *emerging norm* wird der Vielschichtigkeit der „Responsibility to Protect“ ohnehin kaum gerecht. Denn sie greift insofern zu kurz, als einzelne Elemente bereits fest im Völkerrecht verankert sind. Andererseits geht sie dort zu weit, wo der Wunsch nach Schaffung zusätzlicher Rechte und Pflichten nicht die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft findet. Gleichwohl ist es durchaus denkbar, dass einige der im Gipfeldokument formulierten politischen Forderungen Impulse für eine Fortentwicklung des Völkerrechts geben. Der Blick auf die eher zurückhaltende und konservative Auseinandersetzung mit der „Responsibility to Protect“ im Gipfeldokument sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlreiche, insbesondere europäische Staaten durchaus einem progressiveren Verständnis der Schutzverantwortung anhängen. Dies wurde in den vergangenen Jahren vor allem an vielen positiven Reaktionen auf das ICISS-Konzept und den High-level Panel-Bericht deutlich.

Der völkerrechtliche Rahmen für militärische Interventionen unter dem Dach der „Responsibility to Protect“ dürfte sich indes auf absehbare Zeit kaum verändern. Eine mögliche Erweiterung der bestehenden Tatbestände zur Rechtfertigung der Anwendung militärischer Gewalt wurde im Abschlussdokument des Weltgipfels nicht einmal im Ansatz thematisiert. Stattdessen haben die Staaten ausdrücklich bekräftigt, dass die einschlägigen Bestimmungen der Charta ausreichen, um auf das gesamte Spektrum von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren.<sup>11</sup> Darüber hinaus wird in der Resolution mehrfach auf die Autorität des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der Charta verwiesen. Dass der Sicherheitsrat bei humanitären Krisen jederzeit eingreifen kann, um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu

verhindern, steht außer Zweifel. Die Annahme, dass er sich in diesem Bereich bestimmten Kriterien unterwerfen wird, scheint allerdings ebenso realitätsfern wie die Forderung, dass die fünf ständigen Mitglieder in bestimmten Fällen generell auf eine Ausübung ihres Vetorechts verzichten sollen. Der Sicherheitsrat ist ein politisches Organ, dessen Handlungsspielraum im Einzelfall allein durch die Interessen seiner Mitglieder bestimmt wird. Zwar können Werte, Normen und auch die vorgeschlagenen Legitimitätskriterien bei der Definition von Interessen eine gewichtige Rolle spielen. Ein auch in Extremfällen belastbarer völkerrechtlicher Standard für Sicherheitsratsentscheidungen wird sich aus solchen Kriterien jedoch kaum entwickeln. Der Fall Darfur ist derzeit einer der tragischsten Belege dafür, dass neun Jahre nach der Intervention der NATO im Kosovo offenbar keine Entwicklung in diese Richtung stattgefunden hat.

Ebensowenig bestehen derzeit Anzeichen für die Herausbildung einer völkerrechtlichen Norm, die es Staaten gestatten würde, in bestimmten Extremfällen humanitäre Militäreinsätze ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchzuführen. Zwar hat sich die Afrikanische Union – ohne auf die Autorität des UN-Sicherheitsrats zu verweisen – in ihrem Konstitutivakt von 2000 das Recht vorbehalten, in Fällen von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Mitgliedstaaten zu intervenieren. Zur Entstehung neuen Völkergewohnheitsrechts bedarf es jedoch einer einheitlichen Übung, die über einen gewissen Zeitraum praktiziert und von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten getragen wird. Gerade in diesem sensiblen Bereich, der die Souveränitätsinteressen aller Staaten im Kern berührt, sind an die Herausbildung oder Veränderung gewohnheitsrechtlicher Normen hohe Anforderungen zu stellen. Die Tatsache, dass die USA auf der einen und China und Russland auf der anderen Seite einer völkerrechtlichen Verankerung der „Responsibility to Protect“ im Sinne eines umfassenden Konzepts aus unterschiedlichen Gründen in der Tendenz ablehnend gegenüberstehen, lässt kaum erwarten, dass sie ihre Praxis ausgerechnet in Fragen der humanitären Intervention künftig an einem gemeinsamen Ideal ausrichten werden.

<sup>11</sup> GV-Res. 60/1 (Anm. 7), Abs. 79.

Sven Bernhard Gareis

# Der UN-Menschenrechtsrat: Neue Kraft für den Menschenrechtsschutz?

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 drohten die Menschenrechte durch den Vorrang staatlicher Sicherheits- und Verteidigungsmaßnahmen marginalisiert zu werden. Doch seit dem

**Sven Bernhard Gareis**

Dr. phil., geb. 1962; Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster; stellvertretender Leiter des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, Blomkamp 61, 22549 Hamburg. drsvengareis@web.de

Reformgipfels im Abschlussdokument ihres Weltgipfels eine deutliche Stärkung der UN-internen Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes, insbesondere des Hochkommissariats für die Menschenrechte (OHCHR).<sup>1</sup> Die Menschenrechtsthematik erhielt damit vielleicht keinen zentralen, aber doch wieder einen prominenteren Platz auf der Agenda der internationalen Politik.

Das sichtbarste Reformergebnis stellt in diesem Kontext zweifellos die Schaffung des UN-Menschenrechtsrates dar. Von solch einem neuen Gremium versprachen sich gerade die demokratisch geprägten Staaten eine institutionelle Aufwertung des Menschenrechtsschutzes, vor allem aber dessen substantielle Verbesserung im Vergleich zu der immer stärker politisierten Menschenrechtskommission (MRK). Mit der raschen Gründung und Konstituierung im Frühjahr 2006, der nachfolgenden Ausarbeitung von Instru-

menten und Verfahren sowie der umgehenden Arbeitsaufnahme im Jahr 2007 unterstrichen die Mitgliedstaaten, wie ernst es ihnen mit der Schaffung dieses neuen Organs war.

Wie hat sich der Menschenrechtsrat seither entwickelt? Kann er sich energischer und zuverlässiger für einen effektiven Menschenrechtsschutz einsetzen als die MRK, oder knüpft er an deren problematische Tendenzen an? Im dritten Jahr nach seiner Gründung erscheint es zulässig, die Strukturen, Arbeitsweisen und Verfahren des Rates im Lichte dieser Fragen zu untersuchen und eine vorläufige Bilanz seiner Tätigkeit zu ziehen.

## Von der Kommission zum Rat

Jahrzehntelang war die MRK die wichtigste zwischenstaatliche Institution des Menschenrechtsschutzes. 1946 als funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC)<sup>2</sup> gegründet, hatte sie zunächst maßgeblich die Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR, verabschiedet am 10. Dezember 1948) und der 1966 verabschiedeten und 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakte über die Bürgerlichen und Politischen Rechte (IPBPR, Zivilpakt) sowie über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte (IPWSKR, Sozialpakt) vorangetrieben. Nach Abschluss der Arbeiten an der Internationalen Menschenrechtsscharta wurde das Mandat der MRK schrittweise erweitert. Im operativen Bereich konnte sie über Sonderberichterstatte den Stand der Implementierung von Menschenrechtsstandards untersuchen. Weiterhin war sie befugt, während der sechswöchigen Sitzungen im Frühjahr jedes Jahres (rechtlich allerdings nicht bindende) Verurteilungen und Empfehlungen zur besseren Verankerung menschenrechtlicher Standards in den UN-

<sup>1</sup> Vgl. Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dokument A/RES/60/1, 24. 10. 2005, Abschnitt IV, insb. Ziffern 121–131; Norman Weiß, Die Vereinten Nationen und der Schutz der Menschenrechte – wohin weisen die jüngsten Reformvorschläge?, in: Menschenrechtsmagazin, (2005) 2, S. 174–180.

<sup>2</sup> Die herausgehobene Bedeutung der MRK gegenüber den anderen ECOSOC-Kommissionen wird dadurch unterstrichen, dass ihre Schaffung in der UN-Charta vorgeschrieben ist (Art. 68). Die Abkürzung ECOSOC (Economic and Social Council) hat sich auch im Deutschen eingebürgert.

Mitgliedstaaten abzugeben. Individuen wie Gruppen konnten sich direkt an sie wenden.<sup>13</sup>

Doch die MRK war stets auch ein politisches Gremium, da ihre Mitglieder weisungsabhängige Vertreter der zuletzt 53 Mitgliedstaaten waren. Die Kontroversen um die Art und Reichweite des Menschenrechtsschutzes wurden immer stärker von der Grundspannung zwischen der Staatensouveränität und dem Anspruch der Staatengemeinschaft nach Beachtung der kollektiven Normen geprägt, die Menschenrechte immer häufiger zum politischen Schlagabtausch instrumentalisiert. So warfen die westlichen Demokratien autoritären Staaten in Asien und Afrika immer wieder vor, unter dem Vorwand kultureller Eigenheiten Menschenrechtsrelativismus zu betreiben. Diese wiederum konterten mit dem Vorwurf, westliche Länder würden unter Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Interessen im Menschenrechtsbereich doppelte Standards anlegen. Die Debatte um die fortschreitende Politisierung spitzte sich zu, als Länder wie Sudan und Kuba Mitglieder der MRK blieben, die USA jedoch 2001 bei ihrer Wiederwahl scheiterten und Libyen 2003 den Vorsitz übernahm.

Die Tendenz, das Forum der MRK nicht zum Schutz der Menschenrechte zu nutzen, sondern dazu, Kritik am eigenen Staat zu verhindern und andere anzuklagen, führte die MRK in eine „Selbsterstörung auf Raten“,<sup>14</sup> durch die sie ihre Glaubwürdigkeit immer weiter verspielte. So verwarf der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan schließlich einen Vorschlag zur Reform der MRK<sup>15</sup> und forderte stattdessen einen scharfen Schnitt: In seinem Bericht an die Generalversammlung befand er, dass die MRK so stark diskreditiert sei, dass sie dem Ruf des gesamten UN-Systems schade, schlug deren Auflösung vor und regte die Schaffung eines permanenten Men-

schenrechtsrates an – zunächst als Nebenorgan, aber mit der Perspektive der Entwicklung zu einem Hauptorgan der Weltorganisation.<sup>16</sup> Nach heftigen Diskussionen im Vorfeld des Jubiläumsgipfels einigten sich die UN-Mitgliedstaaten dann am 15. September 2005 im Kontext ihres Abschlussdokuments grundsätzlich auf die Einrichtung eines Menschenrechtsrates.<sup>17</sup>

## Aufgaben und Zusammensetzung

Bis zur tatsächlichen Schaffung des neuen Rates bedurfte es weiterer sechs Monate und intensiver Verhandlungen, weil ein eng an den Vorstellungen Annans orientierter Entwurf des Abschlussdokuments den Interventionen von Reformgegnern zum Opfer gefallen war. Dabei wurde sehr früh klar, dass auch im neuen Gremium die Staaten und Regierungen Herren der Verfahren und Maßnahmen bleiben würden. Als die Generalversammlung den Menschenrechtsrat am 15. März 2006 schließlich mit der Resolution 2511<sup>18</sup> ins Leben rief, wies dieser in zentralen Bereichen große Ähnlichkeiten mit der MRK auf, die in derselben Verfügung aufgefördert wurde, mit der bevorstehenden 62. Zusammenkunft ihre Arbeit zu beenden.

Der Menschenrechtsrat wurde mit einem breiten Mandat ausgestattet. Als Forum für die Behandlung aller menschenrechtlichen Themen soll er sich für die Verbreitung der Menschenrechte weltweit einsetzen, den Staaten Hilfe bei deren Umsetzung anbieten und der Generalversammlung Vorschläge für die weitere menschenrechtliche Normenentwicklung unterbreiten. Festgelegt wurde zudem, dass der Rat einen *Universal Periodic Review*-Prozess (UPR-Prozess) einzurichten hat, in dessen Rahmen alle UN-Mitgliedstaaten nach einem festen Verfahren auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards hin überprüft werden sollen (Mehr zum UPR-Prozess s. u.). Es wurde auch beschlossen, dass der Rat die Aufgaben, Funktionen, Mechanismen und Verantwortlichkeiten der MRK innerhalb eines Jahres nach seiner kon-

<sup>13</sup> Zur MRK vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen, Opladen 2006<sup>2</sup>, S. 198 f.

<sup>14</sup> Silvi Sterr, Selbsterstörung auf Raten. Menschenrechtskommission 2004, in: Vereinte Nationen, (2005) 3, S. 101–104.

<sup>15</sup> Das durch Annan eingesetzte Reformpanel hatte die Ausweitung der Mitgliedschaft in der MRK auf alle UN-Staaten sowie die Einrichtung eines Unterstützungsbüros vorgeschlagen. Vgl. Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe, UN-Dokument A/59/565, 2. 12. 2004, Ziff. 285 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Kofi Annan, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Dokument A/59/2005, 21. 3. 2005, Ziff. 182 f.

<sup>17</sup> Vgl. Ergebnis des Weltgipfels (Anm. 1), Ziff. 157 f.

<sup>18</sup> UN-Dokument A/RES/60/251.



stituierenden Sitzung auf ihre weitere Verwendbarkeit hin überprüfen soll.

Der Menschenrechtsrat, der seinen Sitz wie die MRK in Genf hat, besteht aus 47 Mitgliedstaaten, die dort durch weisungsgebundene Regierungsdelegationen vertreten sind. Damit ist der Rat nur unwesentlich kleiner als seine Vorgängerin. Wie auch bei der MRK folgt die Verteilung der Sitze dem Prinzip geographischer Ausgewogenheit auf der Grundlage der fünf Regionalgruppen, denen die UN-Mitgliedstaaten zugeordnet sind. Demnach verfügen Afrika und Asien über jeweils 13 Sitze, die osteuropäische Gruppe über 6 Sitze, Lateinamerika und die Karibik über 8 Sitze und die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (zu der auch die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Israel gehören) über 7 Sitze.

Die Amtszeit eines Ratsmitgliedes beträgt drei Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen direkten Wiederwahl. Jedes Jahr wird ein Drittel der Mitglieder neu bestimmt; um in diesen Rotationszyklus zu gelangen, erhielten bei der ersten Ratswahl im Mai 2006 je ein Drittel der Mitglieder zunächst eine verkürzte Amtszeit von einem Jahr bzw. zwei Jahren. Deutschland, das mit 154 Stimmen das beste Wahlergebnis überhaupt erzielte, ist von Beginn an für eine dreijährige Amtsperiode gewählt worden. Wählbar sind alle Mitgliedstaaten der UN. Kandidaten müssen sich mit programmatischen Darlegungen zu ihrer Menschenrechtspolitik im Plenum der Generalversammlung vorstellen und dann in einer geheimen Wahl die absolute Mehrheit der Stimmen erreichen. Verletzt ein Mitglied des Menschenrechtsrates in gravierender und systematischer Weise die Menschenrechte, kann die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit die Rechte dieses Staates im Rat suspendieren.

Die Vorschriften zur Zusammensetzung des Menschenrechtsrates stießen vor allem in der demokratischen Welt auf Vorbehalte: Mit dem Regionalproporz in Verbindung mit dem 50-Prozent-Quorum seien die Hürden für den Einzug in den Rat zu niedrig, sodass auch Staaten mit fragwürdiger Menschenrechtsbilanz diese allzu leicht überwinden könnten. Die Hoffnung, im Menschenrechtsrat vorrangig *clean states* zu versammeln, musste angesichts der Mehrheitsverhältnisse

in der Generalversammlung jedoch schon frühzeitig aufgegeben werden. Die große Mehrheit der demokratischen Staaten, inklusive aller EU-Mitglieder, stimmte aber dennoch für die konstituierende Resolution, weil für ein weiterreichendes Ergebnis ein Konsens nicht zu erzielen war. Allein die USA und Israel verweigerten dem neuen Rat ihre Zustimmung. Immerhin traten Länder wie Sudan gar nicht erst zur Wahl an oder scheiterten wie zum Beispiel Iran mit ihrer Kandidatur. Allerdings waren mit China, Russland, Kuba und Pakistan gleich nach den ersten Wahlen im Mai 2006 wieder eine Reihe von Staaten vertreten,<sup>19</sup> die sich schon in der MRK nicht als wirkliche Verteidiger der Menschenrechte hervorgetan hatten.

Die direkte Wahl der Ratsmitglieder durch die Generalversammlung – statt wie bei der MRK durch den deutlich kleineren ECO-SOC – erhöht zwar sicher das politische Gewicht des Gremiums. Dass es indes nicht gelang, Menschenrechtsverletzern wirksam den Weg in den Rat zu verstellen, sondern dass umgekehrt praktisch unüberwindbare Hindernisse für deren Abwahl geschaffen worden sind, wirft aber Fragen bezüglich der Ernsthaftigkeit und der Glaubwürdigkeit des Rates beim Eintreten für die Menschenrechte auf. Es wird sich erst noch zeigen müssen, ob der Menschenrechtsrat in der Lage ist, die zu MRK-Zeiten praktizierte Politisierung und Ideologisierung der Menschenrechtsthematik zu überwinden.

## Arbeitsweisen, Verfahren und Instrumente

Anders als die MRK, deren Sitzungsperiode kaum für die Bewältigung der anfallenden Aufgaben ausreichte, wurde der Menschenrechtsrat von Beginn an als ein permanent arbeitsfähiges Gremium konzipiert. Die Resolution 251 schreibt vor, dass der Rat jedes Jahr zu mindestens drei regulären Sitzungen, darunter eine Hauptsitzung im Frühjahr, zusammenkommen muss, deren Dauer insgesamt zehn Wochen nicht unterschreiten darf. Zudem kann der Rat jederzeit zu Sondersitzungen einberufen werden, wenn ein Rats-

<sup>19</sup> Zu den Mitgliedschaften im Menschenrechtsrat siehe [www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/) (8. 10. 2008).

mitglied dies beantragt und ein Drittel der Mitgliedstaaten den Antrag unterstützt. In der kurzen Zeit seines Bestehens ist der Menschenrechtsrat bereits zu sieben Sondersitzungen zusammengekommen: allein viermal, um sich mit dem Israel-Libanon- bzw. dem Israel-Palästina-Konflikt zu befassen, und jeweils einmal zur Situation in Darfur, zur Menschenrechtssituation in Birma/Myanmar sowie zur Frage des Rechts auf Nahrung vor dem Hintergrund steigender Lebensmittelpreise.<sup>10</sup>

Die Arbeit des Menschenrechtsrates wird durch ein Büro geleitet, welches durch den Präsidenten und vier Stellvertreter gebildet wird. Diese werden zu Beginn jedes Amtsjahres unter den Vertretern der Mitgliedstaaten gewählt, wobei jede der oben genannten fünf Regionalgruppen vertreten sein muss. In allen administrativen Belangen wird dieses Ratspräsidium durch das Amt der Hochkommissarin für die Menschenrechte (OHCHR) unterstützt. Was die konkrete Ausgestaltung seiner Arbeit betrifft, hatte die Generalversammlung dem Menschenrechtsrat ein Jahr Zeit gegeben, die Modalitäten des neu vorgeschriebenen UPR-Prozesses auszuarbeiten sowie die Verfahren und Instrumente der MRK auf ihre weitere Verwendbarkeit bzw. Adaption hin zu überprüfen. Auf seiner fünften regulären Sitzung schloss der Menschenrechtsrat dann am 18. Juni 2007 sein *institution-building* ab und legte mit seiner Resolution 5/1 die Richtlinien für seine weitere Arbeit vor.<sup>11</sup>

Von der MRK wurden dabei weitgehend die Sonderverfahren (*special procedures*) sowie die so genannten 1503-Verfahren<sup>12</sup> zur Individual- und Gruppenbeschwerde übernommen. Neu geschaffen wurde ein aus 18 internationalen Expertinnen und Experten zusammengesetzter Beratender Ausschuss (*advisory committee*), der dem Rat als eine Art Think-Tank zur Seite steht. Dieser Ausschuss, dem mit dem Berliner Politikwissenschaftler Wolfgang Heinz auch ein Deutscher angehört, hat sich im Sommer 2008 konstituiert.

Im Rahmen der Sonderverfahren kann der Menschenrechtsrat Berichterstatter einsetzen

<sup>10</sup> Zu den Sondersitzungen, ihren Themen und Berichten vgl. ebd.

<sup>11</sup> UN-Dokument A/HRC/RES/5/1.

<sup>12</sup> Benannt nach der ECOSOC-Resolution 1503, durch die diese Praxis im Jahre 1970 ermöglicht wurde.

und diese mit der Untersuchung der Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten (*country mandates*) oder menschenrechtlich relevanter Themen (*thematic mandates*) betrauen. Derzeit existieren neun Ländermandate (u.a. zu Burma/Myanmar, Burundi, Somalia und Sudan) sowie 29 thematische Mandate (etwa zu Fragen wie Folter, Kinderhandel, extremer Armut, dem Verschwindenlassen von Personen, willkürlichen Hinrichtungen, dem Recht auf Nahrung oder den Rechten der indigenen Bevölkerungen). Als Berichterstatter (*mandate holders*) kommen Einzelpersonen oder Gruppen unabhängiger Experten in Frage, die ihre Mandate etwa durch Länderbesuche, Auswertung von Medien, Gespräche mit staatlichen Stellen, Betroffenen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren wahrnehmen. Bei ihrer Arbeit sind sie indes von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig. Allerdings hat von den 192 UN-Mitgliedstaaten nur ein knappes Drittel (62) den Berichterstattern durch so genannte *standing invitations* ein jederzeitiges Besuchsrecht eingeräumt, darunter alle EU-Staaten, Australien und Kanada, nicht aber die USA. Die von den Berichterstattern vorgebrachten Empfehlungen sind für die betroffenen Staaten und Regierungen nicht bindend.

Die 1503-Verfahren ermöglichen Beschwerden natürlicher Personen in Fällen, in denen ein hinreichend begründeter Verdacht auf gravierende und systematische Verletzungen von Menschenrechten bzw. Grundfreiheiten besteht. Die Beschwerden (*communications*) müssen eine Reihe von Kriterien vor allem hinsichtlich der Darstellung des Sachverhalts, der Beweise und Begründungen erfüllen, zudem sollen die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sein. Zur Begutachtung der Eingaben hat der Rat zwei Arbeitsgruppen gebildet, in welche auf Vorschlag des Beratenden Ausschusses je fünf unabhängige Experten aus allen Regionalgruppen berufen werden können. Diese prüfen die formale Zulässigkeit der Eingaben und fordern dann den betroffenen Staat zu Stellungnahmen auf. Im Gegensatz zu den übrigen Erörterungen des Rates sind die 1503-Verfahren mit Rücksicht auf Staaten und Betroffene vertraulich.

Entgegen der Befürchtungen vieler Skeptiker sind die bewährten Mechanismen und

Verfahren der MRK in die Arbeit des Rates übernommen und – etwa bei den thematischen Mandaten – auch weiter ausgebaut worden.<sup>13</sup> Die Einbeziehung unabhängiger Experten bleibt eine wesentliche Voraussetzung für neutrale und sachliche Feststellungen sowie für ausgewogene Bewertungen. Allerdings hat der Rat mit dem neu geschaffenen Verhaltenskodex (*code of conduct*) für die Berichtersteller durchaus ein Instrument zu deren Disziplinierung geschaffen, welches sich insbesondere auf Bewertungen und Schlussfolgerungen in den Berichten auswirken kann. Insgesamt verfügt der Rat allerdings über ein solides Instrumentarium, dessen er sich aber auch in angemessener Weise bedienen muss.

## Der Universal Periodic Review-Prozess

Mit der Einrichtung des UPR-Prozesses hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ein völlig neues Instrument geschaffen. Das Verfahren sieht die turnusmäßige Überprüfung der Menschenrechtspraxis in allen UN-Mitgliedstaaten vor. Als Maßstab dienen dabei die Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsverträgen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die menschenrechtlichen Zusagen, welche Staaten bei ihren Kandidaturen für den Menschenrechtsrat gegeben haben. Das Verfahren besteht im Wesentlichen in der Sammlung und Auswertung menschenrechtsrelevanter Informationen über ein Land, aufgrund derer dann Empfehlungen an die überprüften Staaten ausgesprochen werden können. Diese Äußerungen des Rates sind nicht rechtsverbindlich, ihre Umsetzung liegt im Ermessen der Staaten und Regierungen.

Allerdings schafft der UPR-Prozess eine breite Informationsbasis. Im Mittelpunkt stehen dabei – wie bei praktisch allen Verfahren des internationalen Menschenrechtsschutzes – Staatenberichte, in denen die Regierungen den Stand der Durchsetzung von Menschenrechtsnormen in ihren Rechtssystemen, ihrer

Politik, Gesellschaft oder Ökonomie darlegen. Die Staatenberichte werden ergänzt durch weitere Informationen, die das OHCHR aus Berichten der Überwachungsorgane der internationalen Menschenrechtsverträge oder aus dem Bereich der oben dargelegten Sonderverfahren zusammenstellt. Einen wesentlichen Beitrag können außerdem unabhängige Akteure (*stakeholder*) wie Nichtregierungsorganisationen leisten, indem sie dem OHCHR relevante Informationen zuleiten, die dieser sammelt und dem Rat übergibt. Zur Umsetzung des UPR-Prozesses hat der Rat eine Arbeitsgruppe gebildet, der alle 47 Mitglieder angehören und die dreimal im Jahr zu je zweiwöchigen Sitzungen zusammenkommt. Der Zyklus wurde im Frühjahr 2008 begonnen und wird im Herbst 2011 mit der zwölften Sitzung enden und dann von neuem beginnen.<sup>14</sup> Die Behandlung des deutschen Berichts ist für die vierte Arbeitsgruppensitzung im Februar 2009 vorgesehen.

Das UPR-Verfahren ist grundsätzlich kooperativ angelegt, was eine wichtige Voraussetzung für die weltweite Akzeptanz dieses Mechanismus ist. Nicht öffentlichkeitswirksame Anklagen und Verurteilungen stehen im Vordergrund, sondern die Unterstützung der Staaten bei der Verankerung menschenrechtlicher Standards sowie der Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation insgesamt. Das Verfahren ist also ein eher „souveränitätsschonendes“, das immer dann an seine Grenzen stößt, wenn Staaten nicht kooperieren. Andererseits erzeugen die öffentliche Behandlung der Berichte und die breite Informationsbasis durchaus einen Handlungsdruck – zumindest bei den Staaten, die Wert auf ihre internationale Reputation legen. Allein dadurch, dass sich wirklich alle Staaten der Diskussion ihrer Standards stellen müssen, könnte das UPR-Verfahren zu einer größeren Versachlichung der Menschenrechtsdebatte beitragen. Wenn die polarisierenden Polemiken aus MRK-Zeiten in einen eher symmetrischen Diskurs über Menschenrechte und ihre konkrete Durchsetzung überführt werden könnten, wäre schon viel erreicht.

<sup>13</sup> Zu den Debatten im Vorfeld des Ratsbeschlusses zu den anzuwendenden Verfahren vgl. Theodor Rathgeber, Langer Marsch durch die Institution. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) am Anfang der Selbstfindung, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, S. 207–221.

<sup>14</sup> Die Agenda des vollständigen UPR-Zyklus findet sich in: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf) (8. 10. 2008).

## Eine vorläufige Bilanz

Eine bilanzierende Bewertung der bisherigen Arbeit des Menschenrechtsrates kann so kurz nach der Konstituierung und der Schaffung aller Instrumente zwar nur eine vorläufige sein, aber einige Punkte lassen sich doch festhalten. Dazu gehört die Erkenntnis, dass auch der Menschenrechtsrat ein politisches Gremium ist, innerhalb dessen die Konfliktlinien ganz ähnlich verlaufen wie in der gerade abgeschafften Menschenrechtskommission. Je nach politischem System, religiösem oder kulturellem Hintergrund halten die Staatenvertreter an ihren Interpretationen von Menschenrechten fest: Ein universales Verständnis bleibt in weiter Ferne. Vielmehr insistieren Vertreter der Islamkonferenz (OIC) wie Pakistan darauf, eigene Instrumente und Verfahren auf der Grundlage der Kairoer Erklärung von 1990<sup>15</sup> zu erarbeiten, was angesichts der Rückbindung der Menschenrechte an die Scharia auf die Gewährung von „Gläubigenrechten“ hinauslaufen und die Universalität der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Frage stellen würde. Andererseits sieht sich die islamische Welt Diffamierungen ausgesetzt, deren Entstehung maßgeblich mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus zusammenhängen dürfte.<sup>16</sup>

Während die Routinearbeiten bei der Mandatsüberprüfung oder in den ersten beiden Sitzungen der UPR-Arbeitsgruppe konstruktiv verliefen und alle Mandate erneuert wurden, zeigen sich bei der Behandlung von Krisensituationen deutliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit im gemeinsamen Bemühen um die Menschenrechte. Wie oben erwähnt, haben sich vier von sieben Sondersitzungen des Menschenrechtsrates mit Israel und dessen Rolle im Libanonkrieg 2006 bzw. im Palästina-Konflikt befasst. Diese endeten mit förmlichen Resolutionen, in denen Israel scharf verurteilt wurde. Die Beschlüsse wurden getragen von Mehrheiten um autoritäre Staaten wie Russland, China, Kuba oder Pakistan.<sup>17</sup> Im Falle

Darfurs hingegen beließ es der Rat bei der Äußerung seiner Betroffenheit über die ernste menschenrechtliche und humanitäre Situation in der Region; eine Reihe afrikanischer Staaten hatte sich sogar für die Nichtbefassung mit der Thematik eingesetzt und versucht, die Einsetzung einer Untersuchungskommission zu verhindern.<sup>18</sup> Bei aller berechtigten Kritik an Israels Vorgehen in den genannten Konflikten spricht eine derart asymmetrische Bewertung der Menschenrechtsverletzungen nicht für Bemühungen des Rates um eine objektive bzw. neutrale Behandlung der Fälle. Mit seiner Verurteilung des Militärregimes in Burma/Myanmar allerdings ging der Rat im Oktober 2007 dann auch gegen einen autoritären Staat vor und fand deutliche Worte zu seiner Verurteilung, nachdem dieser brutal gegen regierungskritische Demonstranten vorgegangen war.<sup>19</sup>

Bislang hat der Rat es nicht für erforderlich gehalten, sich mit der Situation in Ländern wie Simbabwe, Libyen oder der DR Kongo zu befassen, obwohl gerade das simbabwische Regime in Harare in aller Öffentlichkeit massive Menschenrechtsverletzungen begeht. Der Eindruck ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass durch den neuen Regionalproporz tendenziell das Gewicht autoritärer Staaten mit einem zumindest aus westlicher Sicht sehr problematischen Menschenrechtsverständnis zugenommen hat, und dass ein effektiver Menschenrechtsschutz nicht zu den zentralen Anliegen vieler Mitglieder des Rates gehört.

## Fazit und Perspektiven

Wurde mit dem Menschenrechtsrat der sprichwörtliche Bock zum Gärtner gemacht, indem eine Riege von Diktatoren mit dem Schutz der Menschenrechte betraut wurde? Dieser Vorwurf trifft – zumindest in solch plakativer Form – nicht zu. Der Menschenrechtsrat spiegelt ein weitgehend repräsentatives Bild der politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Heterogenität der inter-

bei dem palästinensische Zivilisten ums Leben kamen. Vgl. Bericht zur 3. Sondersitzung des Rates, UN-Dokument A/HRC/S-3/2, 20. 11. 2006.

<sup>18</sup> Vgl. Bericht zur 4. Sondersitzung des Rates, UN-Dokument A/HRC/S-4/5, 22. 1. 2007.

<sup>19</sup> Vgl. die Resolution zur Menschenrechtssituation in Myanmar, UN-Dokument A/HRC/RES/S-5/1, 2. 10. 2007.

<sup>15</sup> Zur Erklärung von Kairo vgl. [www.oicun.org/articles/54/1/cairo-declaration-on-human-rights-in-islam/1.html](http://www.oicun.org/articles/54/1/cairo-declaration-on-human-rights-in-islam/1.html) (8. 10. 2008).

<sup>16</sup> Vgl. Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2007, in: Vereinte Nationen, (2008) 2, S. 82–84.

<sup>17</sup> So etwa die Verurteilung Israels für einen nächtlichen Luftangriff auf Beit Hanun im November 2006,

nationalen Gemeinschaft wider, in der sehr unterschiedliche Auffassungen und Haltungen zu den Menschenrechten und ihrem Schutz bestehen. Diese Realität kann nicht durch den Zuschnitt eines Gremiums überwunden werden, auch nicht durch Konfrontationen, Sanktionen oder Boykotte. Vielmehr bleibt der internationale Menschenrechtsschutz angewiesen auf die Bereitschaft der Staaten und ihrer Gesellschaften, sich in kleinen Schritten und zähen Verhandlungen über die grundlegenden Normen und Verfahren zu verständigen und diese in ihren politischen Ordnungen und Rechtssystemen zu verankern. Um diesen internationalen Diskurs nicht abreißen zu lassen, bedarf es gemeinsamer Foren, unter denen der Menschenrechtsrat eine zentrale Arena ist. Bei allen genannten Schwächen verfügt der Rat doch über die erforderlichen Verfahren und Instrumente, um die Menschenrechtsituation in kooperativer Weise weltweit zu verbessern. Es sind die Staaten, die diese Möglichkeiten nutzen können. Tun sie dies nicht, könnte den Menschenrechtsrat rasch das Schicksal seiner Vorgängerin ereilen.

Jörg Lange

# Migration und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948

Migration gilt heute mehr denn je auch als menschenrechtliche Herausforderung: Hungersnöte, Umweltkatastrophen und vor allem Bürgerkriege zwingen Millionen Menschen zur Flucht. Auf deren Suche nach Asyl zeigt sich wiederholt die abwehrende Haltung potentieller Aufnahmestaaten. Gegner einer restriktiven Migrationspolitik argumentieren dann in der Regel mit dem Verweis auf die Menschenrechte. Doch auch über diese konkreten Notlagen hinaus werden Menschenrechte zunehmend als Maßstab einer Gesellschaft eingefordert, die sich als Einwanderungsgesellschaft versteht.<sup>1</sup> Häufig unausgesprochen gilt dabei die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR) als Schlüsselreferenz. Obwohl die AEMR selbst kein rechtlich bindendes Dokument ist, stellt sie doch den Ankerpunkt der heute völkerrechtlich geltenden Menschenrechtsverträge dar. Auch ist ihr Stellenwert in der Menschenrechtspädagogik bzw. in entsprechenden Bildungskonzepten für

**Jörg Lange**

Geb. 1975; Doktorand am Max-Weber-Kolleg der Universität Erfurt im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs „Menschenwürde und Menschenrechte“, Am Hügel 1, 99084 Erfurt.  
joerg.lange@stud.uni-erfurt.de

**Wir müssen reden.**

Über die Zeitenwende 1989 und ihre Bedeutung für die Gegenwart und Zukunft. Seit den Friedlichen Revolutionen in der DDR und in Ostmitteleuropa sind 20 Jahre vergangen. Zeit für Gespräche und offene Auseinandersetzungen.

**28. bis 31. Mai 2009 in Berlin**  
[www.geschichtsforum09.de](http://www.geschichtsforum09.de)

Vorträge  
Filme  
Diskussionen  
Theater  
Ausstellungen  
Lesungen  
Workshops  
Musik

**1989  
GESCHICHTSFORUM  
2009**

EUROPA ZWISCHEN TEILUNG UND AUFBRUCH

*Dieser Beitrag basiert auf meinem Aufsatz „Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948: Eine Menschenrechtserklärung für die Einwanderungsgesellschaft?“, der Ende des Jahres erscheinen wird in: Hasko Zimmer (Hrsg.), Menschenrechtsbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Grundlagen und Impulse für die Schule, Münster 2008.*

<sup>1</sup> Vgl. Heiner Bielefeldt, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Pluralismus, Bielefeld 2007.

die Einwanderungsgesellschaft kaum zu überschätzen.<sup>12</sup> Es ist daher interessant zu fragen, in welcher Weise Migration vor 60 Jahren – in einem deutlich anderen historischen Kontext also – die Erfahrungsgrundlage dieses Menschenrechtsdokuments bildete; und damit verbunden, in welcher Form Migration schließlich zum Inhalt der Deklaration wurde.<sup>13</sup>

## Migration als präzente Erfahrung

An der Entstehung der AEMR beteiligten sich Personen, für die Migration eine präzente Erfahrung war: Teils stammten sie aus klassischen Einwanderungsgesellschaften wie denen Latein- und Nordamerikas, teils aus Regionen, in denen es – wie etwa in Europa – zu starken Auswanderungsbewegungen gekommen war. Vor allem aber musste allen Beteiligten Zwangsmigration als ein Massenphänomen bewusst gewesen sein, welches das Jahrhundert bereits geprägt hatte: Schon der Erste Weltkrieg hatte millionenfach Flucht, Vertreibung sowie Zwangsumsiedlung verursacht und zugleich eine Epoche liberaler Wanderungspolitik im euroatlantischen Raum beendet. Die politische Nachkriegsordnung, die auf dem „Prinzip der Ethnizität des Nationalstaates“<sup>14</sup> beruhte, trug in starkem Maß zu einer weiteren Steigerung der Zwangsmigrationen in den 1920er Jahren bei, während zugleich potentielle Aufnahmestaaten wie die USA die Zuwanderungsmöglichkeiten massiv einschränkten. Die Folge war der existentiell ungesicherte Status von Millionen von Menschen – eine Migrationssituation, die sich vor allem aufgrund der stalinistischen Politik in

der Sowjetunion, des Machtantritts der Nationalsozialisten in Deutschland und der imperialistischen Politik Japans in den 1930er Jahren weiter verschärfte. Der Zweite Weltkrieg sorgte schließlich für die „gewaltigsten Zwangs- und Fluchtwanderungen in der Geschichte“<sup>15</sup> und machte etwa 50 bis 60 Millionen Menschen zu unfreiwilligen Migranten.<sup>16</sup> Der Schock über diesen Krieg und die darin verübten Verbrechen bildete das Zentrum des damaligen Erfahrungshorizonts und ist als maßgebliche Ursache für die Schaffung der AEMR anzusehen.<sup>17</sup> Die Migrationsproblematik musste damit notwendigerweise auch zum Gegenstand der UN-Deklaration werden. Dies galt zumal vor dem Hintergrund des Scheiterns aller bisherigen zwischenstaatlichen Lösungsversuche seit dem Ende des Ersten Weltkrieges.

Der französische Jurist René Cassin, eine der Schlüsselfiguren bei der Ausarbeitung der AEMR, wusste ebenso aufgrund persönlicher Erfahrung um die Problematik von Migration: Als Jude hatte er mit dem letzten britischen Schiff aus dem besetzten Frankreich nach London fliehen können, wo er als Rechtsberater von Charles de Gaulle der französischen Exilregierung angehörte. Die mit Hitler kollaborierende Vichy-Regierung erkannte ihm die französische Staatsangehörigkeit ab und verurteilte ihn in seiner Abwesenheit zum Tode. 29 seiner Angehörigen wurden von den Nationalsozialisten ermordet. Auch weitere Kollegen Cassins bei den UN teilten das Schicksal von Zwangsmigration infolge von NS- oder anderer Verfolgung.

<sup>12</sup> Vgl. Ulrike Hormel/Albert Scherr, *Bildung für die Einwanderungsgesellschaft*, Bonn 2005.

<sup>13</sup> Dazu stütze ich mich im Folgenden grundlegend auf: Gudmundur Alfredsson/Asbjørn Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights. A common standard of achievement*, Den Haag–Boston–London 1999; Mary Ann Glendon, *A world made new. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York 2002; Glen M. Johnson, *A Magna Charta for mankind. Writing the Universal Declaration of Human Rights*, in: Glen M. Johnson/Janusz Symonides, *The Universal Declaration of Human Rights. A history of its creation and implementation 1948–1998*, Paris 1998, S. 19–75; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, drafting & intent*, Philadelphia 1999.

<sup>14</sup> Wolfgang Benz, *Ausgrenzung, Vertreibung, Völkermord. Genozid im 20. Jahrhundert*, München 2006, S. 108.

<sup>15</sup> Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 301.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 232–306; Frank Caestecker, *Tradition und Tendenzen europäischer Flüchtlingspolitik*, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), *Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem*, München 2006, S. 73–92; Dirk Hoerder, *Menschen, Kulturkontakte, Migrationssysteme. Das weltweite Wanderungsgeschehen im 19. und 20. Jahrhundert*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 56 (2005) 10, S. 532–546.

<sup>17</sup> Vgl. dazu G. Alfredsson/A. Eide, G. M. Johnson und J. Morsink (alle Anm. 3) sowie J. Morsink, *World War II and the Universal Declaration of Human Rights*, in: *Human Rights Quarterly*, 13 (1993) 1, S. 357–405; demgegenüber relativierend, aber in der grundlegenden Infragestellung wenig überzeugend: Susan Waltz, *Reclaiming and rebuilding the history of the Universal Declaration of Human Rights*, in: *Third World Quarterly*, 23 (2002) 3, S. 437–448.

Nicht selbst von Zwangswanderung betroffen war Eleanor Roosevelt, die Witwe des im April 1945 verstorbenen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt und Vorsitzende der Menschenrechtskommission. Doch hatte sie als UN-Delegierte der USA bereits mit dem Problem der zahlreichen Kriegsflüchtlinge zu tun, die in Lagern für *displaced persons* lebten. Auch während ihrer Zeit als Kommissionsvorsitzende besuchte sie mehrfach solche Lager in Europa, um sich über die Situation der Flüchtlinge zu informieren. Wie Cassin setzte sie sich nach dem Krieg für einen Staat Israel als dauerhaftes Emigrationsziel der zuvor verfolgten europäischen Juden ein – und das vor allem als kritische Reaktion auf den Widerwillen vieler Länder, jüdische Kriegsflüchtlinge aufzunehmen.

Für Charles Malik, Delegierter des gerade in die Unabhängigkeit entlassenen Libanon, wurden die Positionen seiner Kommissionskollegen zur Gründung eines jüdischen Staates in Palästina zu einer besonderen Herausforderung. Zugleich als Sprecher der Arabischen Liga tätig, setzte sich Malik erfolglos für eine kooperative Lösung zwischen Juden und (nicht-jüdischen) Arabern ein. Mit der Gründung des Staates Israel und dem unmittelbar nachfolgenden ersten arabisch-israelischen Krieg wurde sein Land eines der Aufnahmelande der insgesamt eine halbe Million arabischen Flüchtlinge – eine Situation, die in friedens- bzw. flüchtlingspolitischer Hinsicht bis heute als ungelöst erscheint. Es ließen sich aus verschiedenen Ländern noch weitere Personen und deren Migrationserfahrungen anführen. Zu denken wäre an Vertreter der lateinamerikanischen Staaten, die eine vielfach unterschätzte Rolle bei der Formulierung der Menschenrechte spielten,<sup>18</sup> aber ebenso an den Beitrag der Nichtregierungsorganisationen und die einschlägigen Erfahrungen ihrer Mitglieder, namentlich etwa das American Jewish Committee.<sup>19</sup> Festzuhalten bleibt, dass Migration im Entstehungsprozess der AEMR

<sup>18</sup> Vgl. Susan Waltz, *Universalizing Human Rights: The role of small states in the construction of the Universal Declaration of Human Rights*, in: *Human Rights Quarterly*, 23 (2001) 1, S. 44–72; Rainer Huhle, *Lateinamerika und die Entstehung des internationalen Systems des Menschenrechtsschutzes*, Dezember 2007, in: [www.menschenrechte.org](http://www.menschenrechte.org) (15. 4. 2008).

<sup>19</sup> Vgl. William Corey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*. „A Curious Grapevine“, New York 1998.

einen wichtigen Erfahrungshintergrund bildete, der gerade aufgrund des Zwangscharakters vieler Wanderungsbewegungen menschenrechtlich relevant erschien. Die Interpretation dieser Erfahrungen und deren spezifische Artikulation als Menschenrechte war indes ein umkämpfter Vorgang.

## Das Recht auf Freizügigkeit

In der Menschenrechtserklärung war das in Artikel 13 formulierte Recht auf Freizügigkeit von besonderer Bedeutung für das Thema Migration. Der Artikel sah die „Freizügigkeit innerhalb eines Staates“ vor und reagierte damit unter anderem auf die zahlreichen Zwangsumsiedlungen ganzer Bevölkerungsgruppen während des Zweiten Weltkrieges. Das ebenso in diesem Artikel formulierte Recht auf „Verlassen eines Staates“ erhielt seine historische Relevanz aus der Erfahrung, dass Millionen von Menschen in fremden Ländern als Zwangsarbeiter festgehalten worden waren. Schließlich wurde das Recht, „in sein Land zurückzukehren“, unter dem Eindruck der großen Anzahl palästinensischer Flüchtlinge vom Libanon erfolgreich eingebracht. Umfassender ist es aber als Reaktion auf das Dauerproblem von Flucht und Vertreibung zu sehen.

Dieses Problem wurde auch zum Gegenstand von Artikel 9, der auf Vorschlag des sowjetischen Vertreters Alexei Pavlov den Schutz vor willkürlicher Verbannung enthielt. Allerdings stellte Pavlov zugleich infrage, dass ein Individuum sein Herkunftsland unabhängig von dessen Gesetzen und Interessen verlassen und die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes annehmen dürfe. Entsprechend geforderte Einschränkungen wurden jedoch von der Mehrheit der Menschenrechtskommission zurückgewiesen. Auf ebenso breite Ablehnung stieß aber auch die Forderung nach Freizügigkeit ohne jegliche Einschränkungen, für die allerdings ausgerechnet Indien, das zu dieser Zeit mit Pakistan den erzwungenen Bevölkerungsaustausch der jeweiligen religiösen Minderheit durchführte, ein Plädoyer hielt.<sup>10</sup> So sah Artikel 13 letztlich zwar das Recht auf Einreise in „sein“ Land

<sup>10</sup> Indien und Pakistan waren 1947 als eigenständige Staaten aus der Teilung der Kronkolonie Britisch-Indien hervorgegangen. Die Aufteilung wurde offiziell über die Religion definiert, d. h. nach Hindus und

vor, das heißt in das Land, dessen Staatsangehörigkeit man besaß; die Einreise in ein anderes Land wurde aber nicht als Recht formuliert und stand somit weiterhin unter staatlichem Vorbehalt. Diese Beschränkung hatte sowohl für die reguläre Einwanderung als auch für die Situation von Asylsuchenden entsprechende Konsequenzen.

## Das Recht auf Asyl

Die Aufnahme eines eigenen Asylrechtsartikels in die AEMR ist auf der Ebene zwischenstaatlicher Vereinbarungen ein bemerkenswerter Akt, zu dem es davor und danach keine Entsprechungen gab bzw. gibt. Dass er überhaupt zustande kam, ist wohl am ehesten mit der Erfahrung einer international restriktiven Asylpolitik vor und während des vorangegangenen Krieges und ihrer katastrophalen Folgen für viele der Flüchtlinge zu erklären. So traten Vertreter des Jüdischen Weltkongresses für ein bedingungsloses Asylrecht ein: Für jüdische Flüchtlinge sei die Verweigerung dieses Rechts im Zweiten Weltkrieg gleichbedeutend mit der Verweigerung des Lebensrechts gewesen. Der Vertreter Uruguays, dessen Land im Zweiten Weltkrieg viele verfolgte Juden aufgenommen hatte, folgerte aus diesem historischen Vermächtnis, dass nun die Pflicht bestünde, in gleicher Weise den arabischen Flüchtlingen aus Palästina Asyl zu gewähren. Der Libanese Karim Azkoul, in dessen Land viele Palästinenser Zuflucht fanden, argumentierte in Übereinstimmung etwa mit Pakistan oder der International Refugee Organisation gleichermaßen für den Anspruch auf Asyl als angeborenes Recht des Menschen. Dagegen äußerte sich Saudi-Arabien, das die Hauptlast der palästinensischen Flüchtlinge zu tragen hatte, ablehnend zu einem unbegrenzten Asylrecht. Auch Großbritannien, unter dessen Verwaltung das UN-Mandatsgebiet Palästina bis Mitte Mai 1948 gestanden hatte, votierte gegen eine uneingeschränkte Garantie. Schließlich führten die Mehrheitsverhältnisse dazu, dass vom ursprünglichen Entwurf, in dem noch von einer Garantie die Rede gewesen war, das deutlich abgeschwächte Recht übrig blieb, „in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“, das in Artikel 14 festgeschrieben wurde.

Muslimen, was die Zwangsumsiedlung einer großen Anzahl von Menschen nach sich zog.

Damit trat an die Stelle des vormals ange-dachten, umfassenden Rechtsanspruchs für Asylsuchende ein genereller staatlicher Vorbehalt: Der Flüchtling konnte das Asyl „suchen“, den potentiellen Aufnahmestaat also darum bitten – Anspruch auf Gewährung hatte er aber nicht. Erst wenn der betreffende Staat die Bitte positiv beschied, folgte daraus das Recht, das Asyl „zu genießen“. Eine gewisse Verpflichtung des Staates zur Asylgewährung ergab sich dann, wenn er den Asylsuchenden als Verfolgten, das heißt als Flüchtling, anerkannt hatte. Allerdings waren nach Artikel 14 unter anderem diejenigen Menschen vom Flüchtlingsstatus auszunehmen, die „auf Grund von Verbrechen nicht-politischer Art“ Asyl beantragten. Die Formulierung „nichtpolitischer Art“ enthielt zugleich das positive Gegenbild des politischen Flüchtlings als den in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts primär legitimierten Typus.

Eine solche Perspektivierung hatte sich jedoch unter anderem für jüdische Emigranten als hoch problematisch herausgestellt, da diese sich nicht aufgrund ihrer politischen Handlungen, sondern aufgrund ihrer bloßen Existenz prinzipieller Verfolgung ausgesetzt sahen. Zugleich eröffnete das Ausschlusskriterium „nichtpolitische Verbrechen“ großen staatlichen Interpretationsspielraum und mitunter massive Beweisnot für den Antragsteller: Der Verfolgungsgrund musste als nicht durch die Gesetze des Herkunftslandes strafbar klassifiziert bzw. die dortigen gesetzlichen Regelungen als Unrecht bestimmt und/oder die vorgesehene Bestrafung als besonders grausam nachgewiesen werden. Die Relevanz dieses Problems lässt sich am Disput Eleanor Roosevelts mit dem Delegierten der Sowjetunion hinsichtlich des Status von aus dem sowjetischen Herrschaftsbereich stammenden *displaced persons* verdeutlichen: Während Roosevelt die Rechtmäßigkeit des Asylanspruchs der betroffenen Menschen verteidigte, wurde von sowjetischer Seite bestritten, dass diejenigen einen Anspruch auf Asyl hätten, die vorgeblich „Landesverrat“, also eine kriminelle Tat, begangen hätten.

## Einwanderung als Problem

In ihrer Opposition gegen ein weit reichendes Asylrecht vertrat die britische Delegation die Position, Asyl bedeute in den meisten Fällen



faktisch Einwanderung. Eine unbeschränkte Asylgarantie verstoße damit gegen die Einwanderungsbestimmungen so gut wie aller Länder. Uruguay hielt dem entgegen, die britische Delegation vermische in unzulässiger Weise Asyl und Einwanderung. Um einer solchen Gleichsetzung zu entgehen und die Aufnahmebereitschaft potentieller Asylländer nicht weiter zu gefährden, schlug René Cassin vor, Asylsuchenden für den Fall ihrer Aufnahme nicht zu viele Rechte einzuräumen. Doch letztlich überwogen die Befürchtungen, dass Flüchtlinge zu Einwanderern und damit zu einer dauerhaften Belastung werden könnten, was zu der bereits geschilderten Abschwächung des Asylrechtsartikels führte. In diesem Zusammenhang spielte sicherlich auch eine Rolle, dass Länder wie die USA Einwanderer traditionell als zukünftige Staatsangehörige ansahen, damit aber zugleich ein besonderes Interesse haben mussten, den Zugang zu ihrem Land – wie in Artikel 13 und 14 geschehen – unter staatlichem Vorbehalt zu belassen und entsprechend ein umfassendes Menschenrecht auf freie Einreise zu verhindern. Generell spiegelte sich in der vorgenannten Mehrheitshaltung die äußerst restriktive Einwanderungspolitik der meisten Länder des euroatlantischen Raums seit dem Ersten Weltkrieg wider. Vielen Staaten galt Einwanderung in dieser Zeit per se als problematische Herausforderung – und zwar nicht nur im Hinblick auf die soziale Belastung, sondern auch in kultureller und politischer Hinsicht.

Im Zuge des Entstehungsprozesses der AEMR ging es wiederholt um eine Assimilationspflicht von Einwanderern, die vor allem im Rahmen der Diskussionen über einen eigenständigen, schließlich doch nicht realisierten Minderheitenartikel thematisiert wurde. Während etwa der Chilene Hernán Santa Cruz unter Verweis auf die Entstehung der meisten Länder Amerikas durch Einwanderung für eine besondere Sensibilität im Umgang mit Minderheitenrechten plädierte, artikulierten Delegierte des „klassischen“ Einwanderungslandes USA deutliche Bedenken gegen solche Rechte: Immigrantengruppen, so die amerikanische Position, könnten sich darauf in einer Form berufen, welche die Einheit der Länder gefährde und der angestrebten Einbindung in die Aufnahmegesellschaft entgegenstünde. Der brasilianische Delegierte Austregesilo de Athayde bemerkte, dass Im-

migranten beispielsweise aufgrund des Rechts, ihre Muttersprache in Schulen, bei Gericht oder in anderen Situationen zu benutzen, wenig Bereitschaft zeigen würden, Portugiesisch zu lernen und sich schnellstmöglich zu assimilieren. Ähnlich äußerten sich weitere Delegierte aus südamerikanischen Ländern und aus Kanada. Der belgische Vertreter Ferdinand Dehousse warf ein, man müsse zwischen Immigranten und historisch schon lange ansässigen Minderheiten unterscheiden. Cassin machte den Vorschlag, in einem Minderheitenartikel nicht einfach von einer besonderen Gruppe von „Personen“ zu sprechen, sondern von „Staatsbürgern“ des jeweiligen Landes, und akzentuierte damit Staatsangehörigkeit als zentrales Kriterium. Der sowjetische Delegierte Borisov schließlich sprach sich gegen das Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige aus, zugleich aber für einen besonderen Rechtsschutz für Minderheiten als Angehörige des jeweiligen Landes.

## Der Schutz von Nicht-Staatsangehörigen

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, dass gerade im Hinblick auf Migration die Frage der Staatsangehörigkeit von besonderer Bedeutung für die Gestaltung der Menschenrechtserklärung war. So stand der Zugang von Nicht-Staatsangehörigen – ob als Asylsuchende oder „normale“ Einwanderer – in ein Land unter staatlichem Vorbehalt des Ziellandes: Das Recht auf einen dauerhaften Aufenthalt dort erforderte die nicht ohne weiteres zu erlangende Anerkennung als Flüchtling oder den Erwerb der Staatsangehörigkeit dieses Landes. Diese Beschränkungen bedeuten freilich nicht, dass der jeweilige Staat nach eigenem Gutdünken gegenüber Nicht-Staatsangehörigen handeln konnte – im Gegenteil: Die Menschenrechtserklärung reklamierte ja den grundsätzlichen Vorrang eines jeden Individuums vor dem Staat; und Artikel 1 stellte prinzipiell fest, dass „alle Menschen (. . .) frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ seien. Entsprechend waren für die Dauer des Aufenthalts ihre Menschenrechte genauso zu respektieren wie diejenigen von Staatsangehörigen – sei es der Schutz vor Diskriminierung (Art. 2), das „Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“ (Art. 3), umfassender Rechtsschutz (Art. 6–11) oder das Recht auf Religions- und Mei-

nungsfreiheit (Art. 19 und 20).<sup>11</sup> Hingegen kam das Recht auf politische Beteiligung (Art. 21) allein Staatsangehörigen zu.

Eine solche Reglementierung sowie die geschilderten staatlichen Beschränkungen von Zugang in ein anderes Land und dem Aufenthalt dort mögen nun den Einwand hervorrufen, diese Regelungen stünden im Widerspruch zum Diskriminierungsverbot. Doch zumindest sachlogisch ließe sich darauf verweisen, dass in Artikel 2 „Rasse“, „Religion“ oder „Sprache“ als auszuschließende Diskriminierungsmotive ausdrücklich angeführt werden, die Staatsangehörigkeit jedoch nicht. Zwar ist dort auch von einem Diskriminierungsverbot aufgrund „nationaler Herkunft“ die Rede; aber mit Blick auf die damaligen Diskussionen ist der Schluss zu ziehen, dass mit „national“ nicht die Zugehörigkeit zu einem Staat, sondern zu einer bestimmten „Ethnie“ gemeint war. Dem Vorwurf der Diskriminierung ließe sich schließlich noch grundlegender entgegenhalten, dass jeder Mensch die gleichen Rechte besitze, diese aber eben nur gegenüber seinem „eigenen“ Staat umfassend geltend machen könne.

## Staatsangehörigkeit als Schutz vor Zwangsauswanderung

Die Restriktionen gegenüber Migranten bzw. Nicht-Staatsangehörigen zeigen, dass sich die Mehrheit der damaligen Delegierten nicht bereit fand, die praktischen Folgen der millionenfach erfahrbar gewordenen (Zwangs-)Migration auf eine menschenrechtliche Basis zu stellen, die einzelstaatlicher Kontrolle entzogen war. Vielmehr deuten Inhalt und Entstehungskontext der AEMR darauf hin, dass vorrangig die Staatsangehörigen eines Landes im Fokus des beabsichtigten Menschenrechtsschutzes standen und damit zugleich die Ursachen von Migration bekämpft werden sollten. Bereits die UN-Charta von 1945 hatte insofern in diese Richtung gezielt, als sie sich auf zwischenstaatlicher Ebene gegen

<sup>11</sup> Die prinzipielle Vorrangstellung des Individuums vor dem Staat veranlasste die kommunistischen Staaten, sich bei der Abstimmung über die AEMR am 10. Dezember 1948 zu enthalten. Als weitere Länder enthielten sich Südafrika, dessen rassistische Apartheidspolitik im Widerspruch zum Diskriminierungsverbot stand, sowie Saudi-Arabien, das sich gegen eine umfassende Religionsfreiheit wandte.

den Angriffskrieg als Auslöser von Flucht, Vertreibung und Verschleppung (vor allem auch von Bürgern fremder Länder) gerichtet und in Reaktion darauf die Souveränität der einzelnen Staaten betont hatte.

Die Artikulation von Menschenrechten sollte nun dafür sorgen, dass aus staatlicher Souveränität nicht staatliche Allmacht wurde. Denn viele Staaten, dessen waren sich die Gestalter der AEMR bewusst, traten gerade auch gegenüber ihren „eigenen“ Angehörigen als Menschenrechtsverletzer auf, indem sie ihnen ihre staatsbürgerlichen Rechte vorenthielten. Als wichtiger Schlüssel des zukünftigen Menschenrechtsschutzes musste deshalb das „Recht auf eine Staatsangehörigkeit“ (Art. 15) gelten. Dieses war vor allem unter dem noch nachwirkenden Eindruck der „Nürnberger Gesetze“ von 1935 verfasst worden, welche einen wesentlichen Schritt der staatsbürgerlichen Entrechtung jüdischer Bürger bedeutet hatten. Doch auch der vielfach ungeklärte staatsbürgerliche Status der Millionen *displaced persons* wurde zu einer für die Gestaltung des Artikels wichtigen Erfahrungsgrundlage. Hannah Arendt etwa sah in der prekären Situation der vielen Staatenlosen das menschenrechtliche Problem schlechthin, da in einer staatlich organisierten Welt demjenigen der Ort entzogen sei, der sich keinem Staat zugehörig wisse.<sup>12</sup>

Mit dem prinzipiellen Recht auf Staatsangehörigkeit verband sich demgegenüber auch eine besondere Verpflichtung des jeweiligen Staates: Neben einem allen Personen zukommenden Menschenrechtsschutz sollte der Staat auch politische Partizipation und unbegrenzte Freizügigkeit innerhalb seines Herrschaftsbereichs gewährleisten. Demnach sollte freiwillige Migration von Staatsangehörigen in keiner Form behindert, erzwungene Auswanderung jedoch gerade verhindert werden.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Hannah Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: *Die Wandlung*, 4 (1949), S. 754–770.

<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang ist wirtschaftliche Not als Ursache faktisch erzwungener Auswanderung unberücksichtigt geblieben. Dass dieser Aspekt, der gerade in der Migrationsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts eine große Bedeutung hatte, auch den Gestaltern der AEMR bewusst gewesen sein musste, veranschaulichen die in Artikel 22–25 formulierten wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Über deren Notwendigkeit herrschte im Übrigen prinzipiell Konsens, die Artikel waren also keinesfalls – wie später

## Die Menschenrechtserklärung: Ein unvollendetes Projekt

Gerade das Thema Migration veranschaulicht, dass es sich bei der Menschenrechtserklärung von 1948 um eine kontrovers diskutierte, ebenso von einschneidenden historischen Erfahrungen wie von staatlichen Interessen geprägte Deklaration handelt. Im Ergebnis stellt die Erklärung ohne Zweifel einen Meilenstein in der Geschichte der Menschenrechte dar. Zugleich aber ist deutlich geworden, dass die AEMR sowohl in einem emphatischen als auch in einem kritischen Sinn ein historisches Dokument ist.

Mit dem Fokus auf Staatsangehörigkeit wurde ein wichtiger Akzent gesetzt, um die Rechte des Individuums gegenüber dem Staat zu schützen. Doch gab es und gibt es auch gegenwärtig eine unüberschaubar große Zahl von nominell oder faktisch staatenlosen Flüchtlingen, denen nur ein grundsätzlicher – menschenrechtlich verankerter – Asylanspruch eine realistische Aussicht auf Existenzsicherung böte. Überdies stellt der vorrangig auf Staatsangehörige gerichtete Menschenrechtsschutz in einer Einwanderungsgesellschaft wie der unsrigen eine unbefriedigende Perspektive dar.

An solchen Punkten hat eine kritische Lesart der AEMR anzusetzen – nicht um diese per se infrage zu stellen, sondern um ihre vielfach historisch bedingten Schwächen sichtbar und verstehbar zu machen. Damit würde möglicherweise nicht nur ein Beitrag zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes geleistet, sondern die Deklaration auch als das behandelt, was sie eigentlich ist: Ausgangspunkt eines nicht nur praktisch, sondern auch inhaltlich unvollendeten Projekts.

immer wieder behauptet – erst auf Druck der kommunistischen Staaten in die Menschenrechtserklärung aufgenommen worden.

Kerstin Martens

# Menschenrechts- NGOs im UN-System

NGOs<sup>1</sup> haben vielfältige Möglichkeiten, bei der Entwicklung der Menschenrechte mit den Vereinten Nationen (UN) zusammenzuarbeiten. Sie unterstützen UN-Institutionen und versorgen diese mit Informationen zu Menschenrechtsverletzungen. Sie beraten regelmäßig UN-Ausschüsse, die im Bereich Menschenrechte aktiv sind oder unterstützen sie in der Überwachung der Einhaltung von Menschenrechtskonventionen. NGOs interagieren mit der UN bereits seit deren Gründung; im Laufe der 1990er Jahre hat sich die Bandbreite und Intensität der Zusammenarbeit aber noch deutlich erweitert.<sup>2</sup> In diesem Beitrag soll

### Kerstin Martens

Ph. D. (European University Institute), geb. 1974; Juniorprofessorin für Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft an der Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Str. 9a, 28359 Bremen.

*Ich danke Anja Mibr für die hilfreiche Kommentierung dieses Beitrages. Celia Enders und Gesa Schulze haben bei der formalen Ausgestaltung des Beitrages mitgewirkt.*

<sup>1</sup> Der Begriff NGO ist das Akronym des englischen Ausdrucks *non-governmental organization*. Als deutsches Äquivalent wird häufig der Begriff *Nichtregierungsorganisation* mit der entsprechenden Abkürzung NRO gebraucht. Allerdings hat sich die englische Form, insbesondere in seiner Abkürzung, zunehmend auch im deutschsprachigen Raum etabliert. Der NGO-Begriff wurde von der UN geprägt, als sie 1945 im Rahmen ihrer Charta im Artikel 71 festlegte, dass NGOs für Beratungszwecke konsultiert werden können. Aufgrund der Negativformulierung (Erklärung von NGOs anhand dessen, was sie *nicht* sind, anstatt mit dem, was sie ausmacht) werden jedoch zunehmend andere Ausdrücke wie z. B. der häufig verwandte Begriff *civil society associations/organizations* bevorzugt. Zu Details und Definitionen des NGO-Begriffs siehe Kerstin Martens, *Mission impossible? Defining Non-governmental Organizations*, in: *Voluntas*, 13 (2002) 3, S. 271–285.

<sup>2</sup> NGOs waren bereits im Rahmen des Völkerbundes aktiv. Vgl. hierzu Julie Ziegler, *Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Men-*

den Möglichkeiten von NGOs, sich im Rahmen des UN-Systems für Menschenrechte zu engagieren, nachgegangen werden, indem ihre Interaktionen als Agenda- und Standard-Setter, als Berater und Formulierer und als Überwacher- und Umsetzer von UN-Politiken beleuchtet werden. Des Weiteren werden die Voraussetzungen für NGO-Interaktionen mit der UN betrachtet, wobei zum einen Zugangsbedingungen für NGOs bei der UN untersucht und zum anderen organisatorische Strukturen in den NGOs zur Zusammenarbeit mit der UN dargestellt werden.

## Was leisten Menschenrechts-NGOs im Kontext der UN?

Auf dem Gebiet der Menschenrechte arbeiten NGOs intensiv mit der UN zusammen, weil sie sich davon spürbaren Einfluss erhoffen – insbesondere in Bereichen und auf Länder, zu denen sie sonst keinen Zugang haben. Eines der Hauptziele des NGO-Engagements im Kontext der UN ist die Beeinflussung politischer Debatten durch die verschiedenen Kommunikationskanäle. Häufig nutzen Menschenrechts-NGOs die offiziellen Wege, die ihnen die UN geschaffen hat, um ihre Anliegen einzubringen: So hat die UN etwa regelmäßig stattfindende Sitzungen, planmäßige Treffen oder feste Ausschüsse an denen die Organisationen teilnehmen können (zum Teil auf Einladung) und bei denen ihre mündlichen und schriftlichen Beiträge zu Protokoll genommen werden. Auf diese Weise können sie sich formal in den Politikprozess einbringen. NGOs versuchen darüber hinaus durch paralleles, informelles Lobbying Einfluss auf UN-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen und Regierungsvertreter und -vertreterinnen zu nehmen.<sup>13</sup> Die Informationen, welche so bereitgestellt wurden, können dann in offiziellen UN-Berichten oder von Regierungsvertretern und -vertreterinnen in ihren Stellungnahmen genutzt werden.

Viele NGO-Aktivitäten auf dieser Ebene zielen darauf ab, Themen auf die internationale politische Agenda zu setzen und interna-

tionenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen, München 1998.

<sup>13</sup> Vgl. Rachel Brett, *The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations*, in: *Political Studies*, Special Issue: *Politics and Human Rights*, 43 (1995), S. 96–110.

tionale Standards in den jeweiligen Politikfeldern zu beeinflussen. Durch ihre Aktivitäten wollen sie die Ausarbeitung von internationalen Abkommen auf UN-Ebene voranbringen, um anschließend auf Staaten Druck ausüben zu können, sich an ihre internationalen Verpflichtungen zu halten.<sup>14</sup> Im Bereich der Menschenrechte haben NGOs inzwischen nachhaltig zum Fortschritt internationaler Normen und Standards beigetragen. Insbesondere haben sie Vorschläge für die weitere Entwicklung, Sicherung und Durchführung von Menschenrechtskonventionen gemacht. So gilt zum Beispiel die Folterverbots-Kampagne von Amnesty International (AI) in den 1970er Jahren als eine der ersten sehr erfolgreichen NGO-Initiativen.<sup>15</sup> Auch die Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Jahr 1993 geht auf jahrelange Lobbyarbeit von Menschenrechtsorganisationen zurück.<sup>16</sup> Ein weiteres Beispiel von NGO-Aktivitäten im Bereich der Standardfestlegung ist deren Bestrebung zur Einführung des International Criminal Court (ICC, Internationaler Strafgerichtshof), der 2002 seine Arbeit aufnahm.

NGOs sind auch als Politikberater und -formulierer in Prozesse und Vorgänge der Vereinten Nationen involviert. UN-Beschäftigte laden Repräsentanten und Repräsentantinnen der NGOs bisweilen ein, um sich zu einem bestimmten Thema beraten zu lassen, da diese das nötige juristische Fachwissen oder spezifische Know-how auf diesem Gebiet haben. Im Menschenrechtssektor haben NGOs zum Beispiel an Komitee- oder Ar-

<sup>14</sup> Siehe hierzu auch das Bumerang-Modell von Margaret Keck/Kathryn Sikkink (eds.), *Activists Beyond Borders*, Ithaca 1998.

<sup>15</sup> Vgl. William Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*, New York 1998, S. 171; ähnlich: Helena Cook, *Amnesty International at the United Nations*, in: Peter Willetts (ed.), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, London 1996, S. 189; siehe auch: Nigel Rodley, *Le rôle d'une O.N.G. comme Amnesty International au sein des organisations intergouvernementales*, in: Mario Bettati/Pierre-Marie Dupuy (éds.), *Les O.N.G. et le Droit International*, Paris 1986, S. 130–133; Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton 2001.

<sup>16</sup> Vgl. Andrew Clapham, *Creating the High Commissioner for Human Rights. The Outside Story*, in: *European Journal of International Law*, 5 (1994) 4, S. 556–568.

beitsgruppensitzungen in der Vorbereitungsphase von Gesetzentwürfen teilgenommen (der sogenannten *travaux préparatoires*), die später zu endgültigen UN-Dokumenten wurden.<sup>17</sup> Einzelne NGOs waren sogar direkt in den Entwurfsprozess verschiedener Abkommen involviert. So beteiligten sich Experten und Expertinnen von Menschenrechts-NGOs zum Beispiel am Entwurf der Konvention über die Rechte des Kindes.<sup>18</sup> Auch die Hohe Kommissarin für Menschenrechte lädt Vertreter und Vertreterinnen von Menschenrechts-NGOs oftmals zu sich ein, um sich vor einem Besuch in einem Land über die dortige Situation der Menschenrechte von ihnen briefen zu lassen.

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre haben sich zudem weitere informelle Kooperationsmechanismen entwickelt, die es NGOs ermöglichen, mit UN-Entscheidungsträgern und -Entscheidungsträgerinnen auf höchster Ebene zusammenzuarbeiten. Die so genannte „Arria-Formel“ ist beispielsweise eines der Foren, bei dem sich Mitglieder des Sicherheitsrates in zwanglosen Treffen über Fragen des internationalen Friedens und der Sicherheit außerhalb des Rates informieren lassen.<sup>19</sup> Heute finden Arria-Treffen normalerweise mindestens einmal im Monat statt, und manche dieser Treffen schließen auch NGOs als Informanten ein. Bis jetzt wurde die Zusammenarbeit zwischen NGOs und UN auf Basis der „Arria-Formel“ hauptsächlich auf den Gebieten humanitäre Hilfe und Menschenrechte mit den großen international agierenden Organisationen beobachtet. So ist

<sup>17</sup> Vgl. Hans Peter Schmitz, Nichtregierungsorganisationen und internationale Menschenrechtspolitik, in: *Comparativ*, 7 (1997) 4, S. 27–67, S. 53.

<sup>18</sup> Vgl. Cynthia Price Cohen, The role of non-governmental organizations in the drafting of the Convention of the Rights of the Child, in: *Human Rights Quarterly*, (1990) 1, S. 137–147.

<sup>19</sup> Obwohl die Arria-Treffen inzwischen als offizielles Kommunikationsmedium zwischen NGOs und dem Sicherheitsrat der UN anerkannt werden, bleibt ihr Status semi-formal (vgl. UN-Dokument A/58/817 §V 97). Auf der einen Seite sind diese Treffen üblicherweise hochrangig besetzt: In der Regel nehmen alle Mitglieder des Sicherheitsrates teil und Delegationen haben sogar ihre festen Vertreter oder Stellvertreter, die sie zu diesen Treffen schicken. Auf der anderen Seite gibt es keine Regeln, wie ein solches Treffen abzuhalten ist. Die „Formel“ ist benannt nach dem ehemaligen venezolanischen UN-Botschafter Diego Arria, der diese Treffen 1993 eingeführt hatte.

Amnesty International ist ein regelmäßiger Gast, wenn es um Menschenrechte geht.<sup>10</sup>

Menschenrechts-NGOs tragen auch zum Monitoring und zur Implementierung von Menschenrechten bei. Seit dem Jahr 2000 besteht zum Beispiel der „Global Compact“ der Vereinten Nationen, eine freiwillige Partnerschaft zwischen den UN und Unternehmen aus aller Welt, die gemeinsam mit Arbeiterorganisationen und NGOs universale Prinzipien im Bereich Menschenrechte, Arbeit, Umwelt und Antikorruption vorantreiben möchten. NGOs tragen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation oder zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern bei, indem sie ihr Wissen und ihre Informationen in die politischen Debatten auf UN-Ebene einbringen. Insbesondere vor und während der Sitzungen des UN-Menschenrechtsrates (zuvor UN-Menschenrechtskommission)<sup>11</sup> in Genf sind NGOs in der Bereitstellung von Informationen zu Menschenrechtsverletzungen für UN-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen und Regierungsvertreter und -vertreterinnen aktiv. Auf diese Weise versuchen sie, die Diskussionen zu einem spezifischen Land oder einem spezifischem Thema zu beeinflussen. Mit der Einrichtung des Menschenrechtsrates hat allerdings das Engagement vieler namhafter NGOs im Menschenrechtsbereich auf UN-Ebene abgenommen. Die schiere Menge der Organisationen hat zum Teil ihrem Ruf insgesamt geschadet; viele gehen heute lieber den Weg über einzelne Regierungen oder mobilisieren die Öffentlichkeit, die dann den Druck auf Regierungen ausüben.<sup>12</sup>

Neben der punktuellen Einflussnahme zu den Sitzungen des Menschenrechtsrates arbeiten NGOs auch das ganze Jahr kontinuierlich mit der Weltorganisation zusammen. Sie tauschen regelmäßig Informationen mit den zuständigen UN-Mitarbeitern und -Mitarbei-

<sup>10</sup> Ein ähnliches Beispiel ist die Mitarbeit von NGOs in der „Working Group on the Security Council“, ebenfalls ein informelles Arrangement, durch welches Menschenrechts-NGOs mit Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammenkommen.

<sup>11</sup> Zum Menschenrechtsrat siehe auch den Beitrag von Sven-Bernhard Gareis in diesem Heft.

<sup>12</sup> Über die Rolle von Amnesty International bei der UN zu einem bestimmten Land und ihre Erfolge siehe Anja Mihr, Amnesty International in der DDR. Menschenrechte im Visier der Stasi, Berlin 2002.

terinnen – so genannten *desk-officers* (Referenten) – aus: Diese arbeiten schwerpunktmäßig zu einem bestimmten Land bzw. einer Region oder zu thematischen Schwerpunkten innerhalb des Politikfeldes wie zum Beispiel der Diskriminierung von ethnischen Minderheiten. Diese *desk-officer* sind wichtige Bezugspunkte für NGOs innerhalb des UN-Systems: Vertreter und Vertreterinnen von Menschenrechts-NGOs versorgen sie mit Berichten und Forschungsergebnissen zu Menschenrechtsverletzungen, so dass diese sie an höhere Stellen im UN-System weiterleiten oder in ihren Länderberichten bzw. thematischen Schwerpunktberichten nutzen können.

NGO-Berichte und Zusammenfassungen zur Menschenrechtssituation in einem speziellen Land dienen den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der UN häufig als unerlässliches Hintergrundmaterial. Sind die jeweiligen Länderberichte im Menschenrechtsrat fällig, gewinnen Informationen von NGOs für Ratsmitglieder eine besonders große Bedeutung, da diese ihnen helfen, ihre entsprechenden Berichte zu konkretisieren. NGOs haben auf der UN-Ebene den Status von *unofficial researchers*, da solche Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln von den Vereinten Nationen kaum bewältigt werden können.<sup>13</sup> Informationen von NGOs sind häufig sogar die einzige nichtstaatliche Informationsquelle: Stünden diese NGO-Quellen nicht zur Verfügung, müssten UN-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen ihren Berichten ausschließlich Verlautbarungen von Regierungsstellen zu Grunde legen.<sup>14</sup>

Oftmals leiten Experten und Expertinnen Fragen und Informationen auch an die Mitglieder des Ausschusses gegen Folter (Com-

<sup>13</sup> In einigen Fällen verlässt sich die UN in bemerkenswertem Ausmaß auf NGO-Informationen: 1995 wurden zum Beispiel 74 Prozent der in Arbeitsgruppen zu „Willkürlichen Verhaftungen“ (*arbitrary detentions*) behandelten Fälle von internationalen NGOs vorgeschlagen. Vgl. Felice Gaer, Reality Check. Human Rights Nongovernmental Organizations confront Governments at the United Nations, in: Thomas G. Weiss/Leon Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder 1996, S. 55 f.

<sup>14</sup> Vgl. Joanna Weschler, Non-Governmental Human Rights Organizations, in: *Polish Quarterly of International Affairs*, 7 (1998) 3, S. 137–154, S. 144.

mittee Against Torture, CAT) weiter, die ihren Weg in dessen Berichte und Schlussfolgerungen finden. Ein gutes Beispiel hierfür bietet die Arbeit von Amnesty International vor einer CAT-Untersuchung zu Russland. AI hatte Berichte über dort stattfindende Folter und Menschenrechtsverletzungen veröffentlicht; parallel dazu hatte sich das internationale Sekretariat von AI in London an russische NGOs gewandt und um zusätzliche Informationen gebeten. Vier russische NGOs reagierten darauf und leiteten ihre Berichte an CAT weiter; eine von ihnen schickte sogar ihren eigenen Vertreter zu der entsprechenden Sitzung. Bei der Befragung zu Russland bezog der Ausschuss sich dann wiederholt auf die Informationen aus dem Bericht von Amnesty International; auch die Informationen der russischen NGOs, die durch Amnesty International zur Berichterstattung ermutigt worden waren, wurden zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus wurde die Anhörung von einem russischen Rundfunkprogramm gesendet.<sup>15</sup>

Die NGO-Mitarbeit bei der UN hat jedoch auch Grenzen. Diese werden vor allem in Bezug auf die beiden höchsten UN-Organen, die Generalversammlung und den Sicherheitsrat, deutlich. Zu ihnen haben die NGOs keinen formalen Zugang. Vertreter und Vertreterinnen der Organisationen können während der Generalversammlung auf der Besuchertribüne Platz nehmen, sich jedoch nicht in die Beratungen einmischen. Ihre aktive Teilnahme ist nur bei bestimmten Sitzungen der Generalversammlung erlaubt, wie zum Beispiel bei der „Kopenhagen plus 5“-Sitzung,<sup>16</sup> auf denen NGOs auch mündliche Stellungnahmen abgeben durften. Allerdings erlauben offizielle Regelungen den NGOs Zugang zu zwei erst kürzlich eingerichteten Hilfsgruppen der Generalversammlung: zu dem bereits erwähnten Menschenrechtsrat sowie zu der Peacebuilding Commission.

<sup>15</sup> Vgl. Andrew Clapham, UN Human Rights Reporting Procedures. An NGO Perspective, in: Philip Alston/James Crawford, (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge 2000, S. 182.

<sup>16</sup> Die „Kopenhagen plus 5“-Sitzung bezeichnet die UN-Sondergeneralversammlung über soziale Entwicklung im Juni 2000 in Genf. Sie war die Nachfolgersitzung des Weltsozialgipfels 1995 in Kopenhagen.

## Zugangsbedingungen für NGOs

Um innerhalb des UN-Systems agieren zu können, benötigen NGOs zunächst die formale Anerkennung ihrer beratenden Funktion durch die Weltorganisation. Innerhalb dieses Systems gibt es für sie drei institutionelle Möglichkeiten zur Einbindung: durch einen Konsultativstatus mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), einen assoziierten Status mit dem Department of Public Information (DPI, Hauptabteilung Presse und Information) oder Affiliation mit dem Non-Governmental Liaison Service (NGLS). Von diesen ist der ECOSOC-Status der formellste auf UN-Ebene und derjenige, der den NGOs die engste Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen ermöglicht.<sup>17</sup> Der Konsultativstatus erleichtert den NGOs den Zugang zu regionalen und Sonderkomitees und gibt ihnen Zugriff auf offizielle Dokumente. NGOs mit diesem Status können auch zu Konferenzen und Sitzungen oder zu einer Stellungnahme zu einem bestimmten Thema eingeladen werden.

Wie der Konsultativstatus und damit die Beziehung zwischen NGOs und der UN genau definiert ist und welche NGOs sich als Partner qualifizieren, ist in der Resolution 1996/31 geregelt. Die UN verleiht den NGOs demnach drei verschiedene Arten von Status: den *allgemeinen Status*, den *besonderen beratenden Status* sowie den *Listenstatus* (englisch: *Roster*) – mit abgestuften Rechten und Pflichten für akkreditierte NGOs. Menschenrechts-Organisationen kommen in der Regel nicht über den besonderen beratenden Status, also den zweithöchsten Status hinaus. Im Oktober 2007 pflegten 3051 NGOs offizielle Beziehungen mit den UN. Die Mehrheit dieser akkreditierten NGOs sieht nach eigenen Angaben ihr Tätigkeitsfeld vor allem auf den Gebieten Menschenrechte (28,5 Prozent), Bildung (13 Prozent) und soziale Belange (12 Prozent), wobei Mehrfachnennungen möglich waren.

<sup>17</sup> Darüber hinaus verwenden UN-Sonderorganisationen eigenständige Verfahren zur Akkreditierung von NGOs; auch bei UN-Konferenzen kommen oftmals vorübergehende spezifische Akkreditierungsmodelle zur Anwendung. Zur Reformierung dieses Konsultativstatus siehe auch Helmut K. Anheier, *The United Nations and Civil Society. A Symposium on the Cardoso Report*, in: *Journal of Civil Society*, 4 (2008) 2, S. 149–151.

Neben den formellen Rechten öffnet der Konsultativstatus NGOs im wörtlichen Sinne die Türen zu den Vereinten Nationen: Durch ihren offiziellen Status erhalten ihre Repräsentanten und Repräsentantinnen einen Pass, der es ihnen erlaubt, spezielle NGO-Eingänge zu benutzen. Sie müssen sich daher nicht in die langen Besucherschlangen einreihen und die strengen Sicherheitskontrollen durchlaufen. Auch haben sie – bis auf einige Ausnahmen – Zugang zu vielen Bereichen, in denen sich normalerweise nur Diplomaten und Diplomatinen, Regierungsvertreter und -vertreterinnen sowie die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der UN aufhalten dürfen. Diese Möglichkeiten zu direktem *face to face*-Kontakt sind in der Tat bisweilen effektiver als jedes offizielles Vorgehen. Wie eine Vertreterin von Amnesty International berichtet: „At any UN meeting the discussions in the coffee lounges and corridors are as important as, if not more important than, the official speeches.“<sup>18</sup>

NGOs müssen sich um den Status beim sogenannten NGO-Komitee bewerben, welches aus Ländervertretern und -vertreterinnen zusammengesetzt ist in der Regel wird der Status gewährt. Allerdings gibt es gerade bei NGOs, die dezidiert im Bereich der Menschen- oder Minderheitsrechte aktiv sind, sowie Organisationen, die sich für religiöse Fragen einsetzen, auch immer wieder Diskussionen und sogar Ablehnungen. So wurde beispielsweise Human Rights Watch (HRW) bei seiner ersten Bewerbung im Jahre 1991 der ECOSOC-Status verweigert. Obgleich HRW schon damals nach Amnesty International die zweitgrößte Menschenrechtsorganisation der Welt war, verhinderte die „gang of six“ – wie damals die „New York Times“ Kuba, Irak, Syrien, Libyen, Algerien und den Sudan nannte – ihre Akkreditierung als konsultierende NGO bei der UN. Diese Staaten waren zuvor wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen Zielscheibe der HRW-Kritik gewesen und hatten daher ein Interesse daran, dass diese Kritik nicht in das Forum der Vereinten Nationen hineingetragen würde. So stoppten sie die Bewerbung von HRW mit der Begründung, die NGO verbreite falsche Informationen.<sup>19</sup> Da die Medienwirkung bei der ersten Ablehnung derart groß war – und letztlich kontraproduktiv für

<sup>18</sup> H. Cook (Anm. 5), S. 187.

<sup>19</sup> Vgl. W. Korey (Anm. 5), S. 352.

die entsprechenden Staaten, da die Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern dadurch erst recht thematisiert wurden, – gab es bei der erneuten Bewerbung von HWR im Jahre 1993 keine Akkreditierungsprobleme.<sup>120</sup>

## Organisatorische Strukturen in den NGOs

Viele der großen genuin im Menschenrechtsbereich arbeitenden NGOs haben heute Dépendancen ihrer internationalen Büros in den Städten, in denen im Kontext der UN Menschenrechte behandelt werden – also vor allem in New York und Genf. Viele Organisationen haben ihre Repräsentation im Laufe der Jahre professionalisiert, um durch hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die diversen Optionen im Rahmen des UN-Systems für die Fortentwicklung und Einhaltung der Menschenrechte besser nutzbar zu machen. Heute haben sie zwischen einem und drei Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die vor Ort eine konstante, tagtägliche Repräsentation bei den Vereinten Nationen gewährleisten.

Das Beispiel Amnesty International zeigt diesen Prozess exemplarisch auf: Die Vertretung von AI in New York wurde in den frühen 1970er Jahren zuerst von einem einzigen lokalen Mitglied übernommen, welches die Organisation in seiner Freizeit vor den UN vertrat. Das erste „Büro“ wurde in den Privaträumen dieses Mitglieds eingerichtet. Schnell wurde man sich bei AI aber darüber bewusst, dass die Zusammenarbeit mit den UN-Organen im Bereich der Menschenrechte mehr Arbeit benötigte als von ehrenamtlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bewältigt werden konnte (oder von Personal, das für besondere Anlässe extra aus London

<sup>120</sup> Human Rights in China, einer anderen Menschenrechts-NGO, wurde der Status mehrfach verwehrt. Vgl. Kerstin Martens, *Bypassing Obstacles to Access. How NGOs are taken Piggy-Back to the UN*, in: *Human Rights Review*, 5 (2004) 3, S. 80–91. Weitere Beispiele von Menschenrechts-NGOs mit Statusproblemen auf UN-Ebene sind: Freedom House, Christian Solidarity International und Transnational Radical Party. Vgl. z.B. UN-Dokument E/2000/88 (Part II) § 70–124 und UN-Dokument E/2001/8 (2001); eine gute Analyse dieser Fälle bietet Jurij Aston, *The United Nations Committee on Non-Governmental Organizations. Guarding the Entrance to a Politically Divided House*, in: *European Journal of International Law*, 12 (2001) 5, S. 943–962.

eingeflogen wurde). Bereits 1977 wurde daher die New York-Vertretung mit professionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ausgestattet, so dass Amnesty International heute allein in New York drei Vollzeitstellen hat. Auch in Genf betreibt AI eine Repräsentation, und in ihrem internationalen Hauptsitz in London hat die NGO mehrere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die sich fast ausschließlich mit den Beziehungen zu den UN befassen.

Diese Professionalisierung erlaubt es den NGOs, ihre Interaktion mit den Vereinten Nationen gezielter vornehmen zu können. Sie suchen ihre Repräsentanten und Repräsentantinnen professionell aus und beschränken sich auf hoch qualifizierte Leute. Diese haben häufig Jura studiert und sind zum Teil auf internationales Menschenrecht spezialisiert.<sup>121</sup> Aufgrund ihrer Kompetenzen bekamen NGOs „the prospect of becoming ‚insiders‘ working through and with the UN to achieve what had not been possible or desirable for them in the past – the delivery of legal services“.<sup>122</sup> Während den UN-Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aufgrund der häufigen Wechsel ihrer Ämter, Standorte und Aufgaben oft das nötige Wissen fehlt, werden NGO-Vertreter und -Vertreterinnen nicht regelmäßig ausgetauscht,<sup>123</sup> was ihnen einen Kompetenzvorsprung verschafft, der sie für die Vereinten Nationen als externe Berater so wertvoll macht.

NGOs können vielfältig zum Menschenrechtssystem der UN beitragen. Sie sind in allen Phasen des Zyklus internationaler Menschenrechtspolitik vertreten. Um die diversen Interaktionsmöglichkeiten innerhalb des UN-Systems auszuschöpfen, benötigen die NGOs eine offizielle Anerkennung im Rahmen des Konsultativstatus. Viele NGOs haben heute innerhalb ihrer Organisationen Strukturen aufgebaut, um effektiv mit der UN zusammenarbeiten zu können.

<sup>121</sup> Vgl. Kerstin Martens, *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Basingstoke (u. a.) 2005.

<sup>122</sup> F. Gaer (Anm. 13), S. 60.

<sup>123</sup> Vgl. A. M. Clark (Anm. 5), S. 35; A. Clapham (Anm. 15), S. 188.



Anja Mihr

# Die Vereinten Nationen und Menschenrechtsbildung

Menschenrechtsbildung ist seit 1993 ein Schwerpunkt der Vereinten Nationen (UN) und somit auch für das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf. Auf der UN-Weltmenschenrechtskonferenz 1993 in Wien verkündeten die Delegierten am

**Anja Mihr**

Dr. phil., geb. 1969; Gastprofessorin für Menschenrechte an der Peking Universität, China; Senior Fellow am European Inter-University Center for Human Rights and Democratization (EIUC), Venedig, Italien.  
www.eiuc.org  
www.anjamihir.com

Ende in ihrem Aktionsprogramm, dass Menschenrechtsbildung ein Schwerpunkt bei der Förderung und Verbreitung der Menschenrechtsidee sein soll.<sup>1</sup> Dabei bestätigten die Delegierten Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR). In dem Artikel wird das Recht auf Bildung betont, mit dem Ziel, weltweit die Inhalte der AEMR und damit gegenseitigen Respekt, Freundschaft, Frieden, Wohlstand und Entwicklung als Garanten für ein würdevolles Leben zu fördern.

Der Artikel geriet lange in Vergessenheit und diente in Zeiten des Kalten Krieges allenfalls als politischer Spielball. Er galt als unrealistisch, nicht finanzierbar oder unvereinbar mit nationalen Ausbildungsplänen. Mit dem Aktionsprogramm wurde er 1993 wieder zum Leben erweckt. Dabei betonten die Delegierten, dass nunmehr alle Menschenrechte, egal ob politische, kulturelle, wirtschaftliche oder soziale, gleichermaßen vermittelt und gelehrt werden sollen. Die Idee eines Aktionsprogramms zur Menschenrechtsbildung wurde getrieben von einem Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations*, NGOs), wie der Peoples Decade for Human Rights Education,

Amnesty International (AI) und Human Rights Education Associates (HREA), und der UNESCO, die bereits im Vorfeld der Wiener Konferenz für eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung lobbyiert hatten. Dabei beriefen sie sich nicht nur auf die Ziele der Vereinten Nationen, sondern auch auf ihre langjährigen Erfahrungen und die Expertisen auf diesem Gebiet. Diese Form der Förderung der Menschenrechte, so die Akteure und Lobbyisten, sei das wichtigste Instrument, um die Idee der AEMR und die internationalen Menschenrechtsnormen und Standards, die Bill of Rights,<sup>2</sup> zu verbreiten. Menschenrechtsbildung heißt in diesem Kontext, Menschen über ihre Rechte aufzuklären und sie dadurch zu befähigen, diese einzufordern und Möglichkeiten ihrer Anwendung zu nutzen – für sich selbst oder für andere. Damit decken sich die Forderungen der NGOs mit dem Anliegen der Vereinten Nationen. Denn mit der Umsetzung der AEMR wird das Ziel verfolgt, eine Kultur der Menschenrechte zu schaffen, in der alle Menschen ihre Rechte kennen und danach leben (können).

## Institutionelle Bemühungen

Maßgeblich verantwortlich für die Aktivitäten zur Menschenrechtsbildung ist das Hochkommissariat für Menschenrechte, dessen Einrichtung im Dezember 1993 beschlossen wurde. Ein Jahr später verkündete die UN-Generalversammlung die Dekade für Menschenrechtsbildung 1995–2004,<sup>3</sup> was eine zusätzliche Personalaufstockung in diesem Bereich bewirkte. Jedoch war von vornherein

<sup>1</sup> Vgl. Frauke Weber, Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin September 2003, S. 15–16.

<sup>2</sup> Zur Bill of Rights gehören die AEMR, die Internationale Konvention für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die Internationale Konvention für zivile und bürgerliche Rechte (beide 1966) sowie die freiwilligen Protokolle zur letztgenannten Konvention und zur Abschaffung der Todesstrafe (1989). Insgesamt handelt es sich inzwischen weltweit um über 200 Konventionen und Deklarationen. Eine aktuelle Zusammenstellung aller internationaler Menschenrechtsverträge ist auf der Webseite des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (10.10.2008).

<sup>3</sup> Zwischenbilanz der UN-Dekade und weiterführender Beschluss durch die UN-Generalversammlung: UN-Dokument GA, A/RES/56/167, United Nation Decade for Human Rights Education, New York 2002.

klar, dass die Dekade und die mit ihr verbundene Forderung nach nationalen Aktionsplänen nur Erfolg haben könnten, wenn es eine enge Kooperation mit Bildungsministerien, NGOs, Lehrern, Bildungseinrichtungen, Ombudspersonen, Minderheitenvertretern, Nationalen Menschenrechtskommissionen, -zentren oder -instituten sowie mit anderen UN-Einrichtungen und regionalen internationalen Organisationen geben würde.

Der Europarat in Straßburg stellte sich als erste regionale Organisation dieser Herausforderung. Später kam auch die Europäische Union (EU) hinzu. Die Afrikanische Union und die Organisation der Amerikanischen Staaten hielten sich mit der Kooperation weitgehend zurück. Mit der Menschenrechtsbildung begannen sie erst nach dem Ende der Dekade und mit Beginn des Weltaktionsprogramms für Menschenrechtsbildung im Jahr 2005. Doch bereits lange vor der Dekade spielte die UNESCO die wichtigste Rolle bei der institutionellen Förderung der Menschenrechtsbildung. Als „Bildungsorganisation“ der Vereinten Nationen sah sie sich einmal mehr in der Verantwortung, regionale internationale Treffen zu veranstalten und die Ziele des Aktionsprogramms von 1993 und die UN-Dekade zu fördern. In Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat in Genf und Regierungsvertretern der jeweiligen Mitgliedsstaaten organisierte die UNESCO 1997 in Finnland eine regionale Menschenrechtsbildungskonferenz für Europa, zu der auch NGOs und Bildungseinrichtungen aus der Region eingeladen waren. Nach demselben Muster ging die UNESCO 1998 in Senegal für Afrika vor. 1999 veranstaltete sie eine Konferenz für den arabischen Raum in Marokko und eine weitere für den asiatisch-pazifischen Raum in Indien. Die vorerst letzte Menschenrechtsbildungskonferenz folgte im Jahr 2001 in Mexiko.

## Die Rolle der NGOs

Bei all diesen Bemühungen stellte sich bald heraus, dass die NGOs die treibende Kraft bei der Umsetzung waren. Sie waren vor allem im nicht-staatlichen, informellen Bildungssektor tätig und brachten sich durch Weiterbildungsangebote, Wochenendseminare oder durch Bereitstellung ihrer Expertisen bei Schulbuchreformen ein. Dabei unterstützten sie das

UN-Aktionsprogramm und forderten von den Regierungen, Menschenrechtsbildung im formalen Bildungssektor umzusetzen und damit Menschenrechte als festen Bestandteil der Schulcurricula zu integrieren.<sup>14</sup>

Für die Umsetzung der UN-Menschenrechtsbildungsziele sind die NGOs die wichtigsten Partner geblieben: Schätzungsweise 80 Prozent aller Aktivitäten und Bildungsmaterialien zu Menschenrechten werden von internationalen und nationalen NGOs initiiert und zur Verfügung gestellt – mit steigender Tendenz.<sup>15</sup> Insbesondere kleinere nationale und lokale NGOs werden dabei mit Regierungs- oder Stiftungsgeldern unterstützt. In Europa kommt ein Großteil der Mittel für Weiterbildung und Material vom Europarat oder der EU, die nach Ausschreibungen und Wettbewerbsregeln Zuwendungen an NGOs verteilt. Letztlich führen diese kleinen Organisationen, Einrichtungen und Initiativen damit den größten Teil des Auftrags der Staatengemeinschaft aus. Dies wird zwar von allen Seiten begrüßt, birgt aber auch die Gefahr, dass Menschenrechtsbildung aus der staatlichen Verantwortung und dem formalen Bildungssektor zunehmend ausgegliedert und damit Organisationen überlassen wird, die den staatlichen Bildungsauftrag nicht zwangsläufig mittragen, sondern eigene Interessen verfolgen. Gleichzeitig arbeiten NGOs häufig nur kurzzeitig an Menschenrechtsbildungsprojekten, in der Regel etwa ein halbes bis zu einem Jahr. Zudem sind sie abhängig von der staatlichen Ressourcen- oder Mittelvergabe und ihre Zukunft ist damit stets ungewiss. Das Hochkommissariat kennt die Umstände und fordert daher Regierungen immer wieder auf, Menschenrechtsbildung nicht allein den NGOs zu überlassen, sondern selbst nationale Menschenrechtsbildungs-Aktionspläne zu verabschieden und diese im formalen Bildungssektor umzusetzen, also in Schulen, bei der beruflichen Weiterbildung und an den Hochschulen.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. George Andreopoulos/Richard Pierre Claude (eds.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, Philadelphia 1997.

<sup>15</sup> Siehe die Sammlungen der Menschenrechtsbildungsliteratur von der University of Minnesota und Human Rights Education Associates, in: [www1.umn.edu/humanrts/](http://www1.umn.edu/humanrts/) und [www.hrea.org](http://www.hrea.org) (10. 10. 2008).

<sup>16</sup> Hintergründe und Genese der UN-Dekade für Menschenrechte finden sich in: [www2.ohchr.org/eng](http://www2.ohchr.org/eng)

## Steigendes Menschenrechtsbewusstsein

Häufig ist von einer Kultur der Menschenrechte und von der Universalität gemeinsamer Werte und Normen die Rede, wie sie 1993 in Wien ausnahmslos von allen Staaten verabschiedet worden sind. In der Tat ist das Menschenrechtsbewusstsein heute so weit verbreitet wie noch nie zuvor in der Geschichte. Die AEMR ist in viele hundert Sprachen der Welt übersetzt worden und Standardlektüre an zahlreichen Schulen. Auch im Wirtschaftssektor nimmt sie immer größeren Stellenwert ein. Aber erst seit sich NGOs in den 1970er und 1980er Jahren der Aufgabe angenommen haben, die AEMR als ein Dokument zu sehen, dessen Verbreitung über alle politischen und geographischen Grenzen hinweg relativ problemlos ein globales Menschenrechtsbewusstsein fördern kann, ist auch Menschenrechtsbildung als offizieller Begriff anerkannt.

Dabei geht es nicht so sehr um die genaue Kenntnis der zahlreichen Deklarationen, Konventionen, Verträge oder Protokolle, die seit 1948 weltweit beschlossen worden sind, sondern darum, dass Menschen generell um ihre Rechte wissen: Rechte, die über jedem nationalen Gesetz stehen. Alle modernen Verfassungen und Verfassungsreformen, staatliche Gesetze und Gerichte berufen sich heute auf die Gründungsdokumente der Vereinten Nationen, wozu auch die AEMR gehört. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 war die erste Nachkriegsverfassung, die unmittelbar Bezug auf die AEMR nahm. Heute sind alle anerkannten Staaten Mitglied der Vereinten Nationen und haben damit quasi automatisch die AEMR angenommen, was sie dazu verpflichtet, ihre nationale Gesetzgebung entsprechend anzupassen.

Insbesondere das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte sowie die zahlreichen NGOs und Menschenrechtsverteidiger haben sich diese Entwicklung zu Nutze gemacht. Sie fordern nicht nur die Umsetzung der Menschenrechte in nationalen Gesetzen, sondern auch ihre Verbreitung in das Bewusstsein der Menschen. Inzwischen gibt es so viele staatliche und nicht-staatliche Men-

lish/issues/education/training/initiatives.htm (10. 10. 2008).

schensrechtsinstitute, -kommissionen und Ombudspersonen wie nie zuvor. International werden Tribunale und Gerichte ins Leben gerufen, um im Namen der Menschenrechte und dem daraus resultierenden Völkerrecht Urteile zu fällen. Die UN-Tribunale zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda sowie der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag sind nur einige Beispiele für diese Entwicklung. Hinzu kommt, dass weltweit eine steigende Tendenz von Klagen und Beschwerden von Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen ist. Sei es, dass diese bei nationalen Stellen eingereicht werden, bei internationalen Gerichten wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, den UN-Ausschüssen für politische und soziale Rechte, für Kinder- oder Frauenrechte oder beim Ausschuss gegen Diskriminierung in Genf – in jedem Fall beziehen sich die Kläger auf die allgemeinen Menschenrechte. Man kann also davon ausgehen, dass weltweit das Bewusstsein dafür gestiegen ist, dass jeder Mensch allgemeine Rechte besitzt und diese auch einfordern kann. Moderne Medien, die Weltsprache Englisch, Bildungsinitiativen sowie die Millionen lokalen NGOs haben dazu beigetragen. Genau dies war das Ansinnen der Vereinten Nationen und der UNESCO, als sie Anfang der 1990er Jahre ein verstärktes Engagement im Bereich der Menschenrechtsbildung einforderten.

Gleichwohl lohnt sich ein Blick darauf, was viele Menschen unter Menschenrechten verstehen. Eine Studie von 2003 hat gezeigt, dass bei Umfragen in Deutschland gerade einmal die Hälfte aller Befragten wusste, dass es internationale Menschenrechtsnormen gibt. Lediglich zwei bis drei der 30 Artikel der AEMR konnten sinngemäß genannt werden.<sup>17</sup> Doch kaum jemand kannte das UN-Dokument geschweige denn internationale Konventionen oder Verträge. Damit liegt Deutschland zwar im weltweiten Durchschnitt, aber die Unkenntnis über die AEMR ist doch erschreckend. Gleichwohl wissen die meisten Menschen, dass sie ein Recht auf Meinungs-, Wahl- oder Reisefreiheit, auf Gesundheit und gesunde Umwelt haben und

<sup>17</sup> Vgl. Gert Sommer/Jost Stellmacher/Elmar Brähler, Menschenrechte in Deutschland: Wissen, Einstellungen und Handlungsbereitschaft, in: Siegfried Frech/Michael Haspel (Hrsg.), Menschenrechte, Schwalbach/Ts. 2005, S. 211–230.

fordern diese auch verstärkt ein. Worauf diese Rechte jedoch basieren, ist oft ebenso wenig bekannt wie ihre internationalen Verankerungen oder Einspruchsmöglichkeiten. Über die Menschenrechte gibt es in der Gesellschaft ein „gesundes Halbwissen“.

Ein Grund dafür ist unter anderem die Tatsache, dass die Verbreitung der Menschenrechtsidee größtenteils durch die NGOs stattfindet, die aufgrund ihrer Kapazitäten nur begrenzt wirken und arbeiten können. Nicht-staatliche internationale Organisationen wie AI oder die in Boston ansässige HREA leisten einen großen Teil dieser Arbeit. In Deutschland kommen viele nationale NGOs, Einrichtungen und Initiativen hinzu. So zum Beispiel das Forum Menschenrechte, das Deutsche Institut für Menschenrechte, die politischen und privaten Stiftungen oder kirchliche sowie humanitäre NGOs und viele andere mehr. Sie erreichen aber stets nur einen begrenzten Kreis von Menschen.<sup>18</sup> Meistens handelt es sich dabei um solche, die bereits mit der Menschenrechtsidee konfrontiert worden sind und mehr über ihre Rechte und Möglichkeiten lernen wollen. Bei der erwähnten Studie zeigte sich, dass die Befragten als Quelle ihrer Informationen über Menschenrechte überwiegend NGOs (und dabei hauptsächlich Amnesty International) angaben.<sup>19</sup> Das mag für NGOs wie AI schmeichelhaft sein, für den staatlichen Bildungsauftrag und die Kultusminister der deutschen Länder ist es ein deutliches Zeichen, dass sie den Auftrag der Vereinten Nationen bislang nicht erfüllt haben.

Selbst wenn diese Umfragen nur eine kurze Bestandsaufnahme sind, so sind sie ein wichtiger Indikator dafür, was bei der Verbreitung der Menschenrechte noch getan werden muss. Es entspricht genau der Forderung der UN-Dekade und des UN-Weltaktionsprogramms von 2005, dass verstärkt die Staaten – hier sind die Bildungsministerien gemeint – Sorge zu tragen haben, dass Menschenrechtsbildung ein integraler Bestandteil aller Schulcurricula wird. Dies soll fächerübergreifend in allen Grund- und weiterführenden Schulen

umgesetzt werden. Bestandsaufnahmen der Vereinten Nationen haben indes gezeigt, dass dies nur ansatzweise in wenigen Ländern geschieht.<sup>10</sup>

## Menschenrechte im formalen Bildungssektor

Das UN-Weltprogramm für Menschenrechtsbildung von 2005, das von der Generalversammlung als Folgeprogramm der UN-Dekade einstimmig verabschiedet wurde, ist in seiner Sprache eindeutig.<sup>11</sup> In den kommenden Jahren sollen die staatlichen Behörden die „Hauptdarsteller“ sein wenn es darum geht, Menschenrechtsbildung in allen Schul- und Ausbildungsformen umzusetzen – unabhängig davon, ob es sich um Grund-, Berufs- oder weiterführende Schulen handelt. Das UN-Hochkommissariat hatte bei der Wahl und dem Vorschlag an die UN-Generalversammlung bewusst den formalen, schulischen Bildungssektor vorgeschlagen, um die erste Phase des Menschenrechtsbildungsprogramms einzuläuten. Zum einen, weil alle Länder der Erde zumindest grundsätzlich einen obligatorischen, formalen Bildungssektor mit Grund- und Weiterbildung haben. Zum anderen, weil es politisch durchsetzbarer erschien, den Schwerpunkt der Menschenrechtsbildung auf Schülerinnen und Schüler zu legen, als beispielsweise auf Sicherheitskräfte, Polizei oder Militär. Da aber gerade Letztere in vielen Ländern die Haupttäter und Verantwortlichen von Menschenrechtsverletzungen sind, hatten NGOs und einige Staaten gefordert, sich auf diese kritischen Zielgruppen zu konzentrieren. Aber dies hätte wohl zu einem Dissens bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung und damit am Ende zu gar keinem Menschenrechtsbildungsprogramm geführt.

Das erste Weltaktionsprogramm sieht daher zunächst vor, dass Bildungsministerien nationale Aktionspläne für Schulen entwerfen und in einem zweiten Schritt Curricula erstellt und Schulbuchreformen eingeleitet wer-

<sup>18</sup> Vgl. Anja Mihr/Nils Rosemann, Bildungsziel: Menschenrechte – Standard und Perspektiven für Deutschland. Studien zu Politik und Wissenschaft, Schwalbach/Ts. 2004.

<sup>19</sup> Vgl. G. Sommer et al. (Anm. 7).

<sup>10</sup> Eine Zusammenstellung aller Ergebnisse der UN-Dekade findet sich in: [www.unhchr.ch/html/menu6/1/initiatives.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu6/1/initiatives.htm) (10. 10. 2008).

<sup>11</sup> Vgl. UN-Weltaktionsprogramm für Menschenrechtsbildung, UN-Dokument A/59/525/Rev. 1, Plan of Action for the first phase (2005–2007) of the World Programme for Human Rights Education, 2005.

den. Das UN-Hochkommissariat hebt dabei die Philippinen und Spanien als positive Beispiele hervor. Das erstgenannte Land hat 1997 für den staatlichen Bildungsbereich einen Aktionsplan entworfen und kurz danach eine „Philippinische Menschenrechtsbildungsdekade“ ausgerufen, mit der Perspektive, die Pläne langfristig umzusetzen. Das spanische Bildungsministerium hat 2005 im Rahmen der Dekade auf Druck von Amnesty International ein Gesetz verabschiedet, wonach alle Schulbücher nach einer Menschenrechtsbildungsreform neu aufgelegt und entsprechende Curricula verabschiedet werden müssen.<sup>12</sup>

Doch die Umsetzung des Weltprogramms für Menschenrechtsbildung scheitert in vielen Fällen weniger am politischen Willen oder an mangelnden Ressourcen in den Staaten, als vielmehr daran, dass viele Staaten Menschenrechtsbildung mit politischer Bildung gleichsetzen. In vielen westlichen Staaten steht immer noch „Demokratieerziehung“ oder „Friedenserziehung“ in den Lehrplänen, die zwar viele Menschenrechtsaspekte berücksichtigen, aber, so die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Bildung, Katarina Tomasevski, „ausschließliche“ Menschenrechtsbildungsprogramme sind. Damit sind Programme gemeint, die bestimmte Personengruppen ausschließen oder sich nur auf spezielle Themen wie Demokratie beziehen, was in vielen Ländern auch politische Bildung genannt wird. Tomasevski hat den Artikel 26 stets im Kontext einer umfassenden Förderung der AEMR ausgelegt und kritisiert, dass in diesen „ausschließlichen“ und exklusiven Menschenrechtsbildungsprogrammen nur bestimmte Menschenrechte aus dem Katalog der AEMR herausgenommen und besprochen werden.<sup>13</sup>

Typischerweise handelt es sich dabei um politische Freiheitsrechte, die zwar zum Grundverständnis und zur Praxis von Demokratien gehören, aber nicht die gesamte Bandbreite der Menschenrechte abdecken. In Europa werden diese Bildungsinitiativen

„bürgerliche Demokratieerziehung“ (*education for democratic citizenship*, EDC) genannt und großzügig vom Europarat und der EU unterstützt und finanziert. Dabei wird stets betont, dass es sich um Menschenrechtsbildung handelt, wie sie von der UN-Dekade und dem Weltprogramm gefordert wird. Kritiker sehen hier indes eine Einschränkung der Menschenrechte und eine Konzentration auf Staatsbürger. Ausgeschlossen sind davon beispielsweise Migranten und Ausländer, die den Menschenrechtsschutz häufig am nötigsten brauchen. Staatsbürgerkunde (*citizenship education*) oder Demokratieerziehung – alle diese Fächer haben den Beigeschmack von Bildungsprogrammen, die in einer bestimmten staatskonformen Weise erziehen wollen und es dabei unterlassen, die Menschenrechte als das zu behandeln, was sie sind: nämlich vorstaatlich und unabhängig von jeder Staatsbürgerschaft, dem Geschlecht, der Herkunft, der Ethnie oder einer politischen Orientierung.

In diesem Zusammenhang hat Tomasevski stets angemahnt, dass die Vereinten Nationen bewusst den Begriff Menschenrechtsbildung und nicht Demokratieerziehung gewählt haben. Sie war sich gleichfalls bewusst, dass EDC und andere Bildungsprogramme häufig ein notwendiger Kompromiss und zugleich Türöffner sind, um das Thema Menschenrechte überhaupt in den Schulcurricula zu verankern. Ihr Nachfolger im Amt, Vernor Munoz, mahnt in gleicher Weise die Notwendigkeit der Umsetzung des Weltprogramms an. Er konzentriert sich jedoch stärker darauf, das Recht auf Bildung insgesamt für alle Menschen weltweit zu verankern.

## Probleme bei der Umsetzung

Die Gründe, warum Menschenrechte nach wie vor in den wenigsten Schulcurricula und Ausbildungsplänen verankert sind, bleiben vielschichtig. In den Ländern Westeuropas, Nordamerikas, in Australien und Neuseeland gibt es eine jahrzehntelange Tradition der Demokratieerziehung und der politischen Bildung als feste Bestandteile der Schulpläne. Der politische Wille, Menschenrechtsbildung zu realisieren, ist dort zwar vorhanden. Das Problem in diesen Staaten sind aber die unterschiedlichen Auffassungen davon, wie Menschenrechtsbildung zu verstehen und umzu-

<sup>12</sup> Eine Reihe von Länderstudien und Auswertungen der UN-Dekade finden sich in: Claudia Mahler/Anja Mihr/Reetta Toivanen (eds.), *The United Nations Decade for Human Rights Education*, Frankfurt/M. 2009.

<sup>13</sup> Vgl. Katarina Tomasevski, *Education Denied. Costs and Remedies*, London 2003.

setzen ist. Die USA und Deutschland zum Beispiel betonen, dass Demokratieerziehung und der Verweis auf verwirklichte Menschenrechte in den meisten Lehrplänen sehr wohl enthalten seien und ein eigener Aktionsplan zur Menschenrechtsbildung daher nicht mehr notwendig sei. Themen wie freie Wahlen, Religions-, Meinungs-, Pressefreiheit, das Folterverbot, das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder die Reisefreiheit würden bereits behandelt.

In den jungen Demokratien Osteuropas werden dagegen – mit Hilfen des Europarates – vor allem Demokratieerziehung und Staatsbürgerlehre gefördert. Diese Programme, so das gängige Argument, würden eher greifen, die Bedürfnisse der Schüler besser abdecken und seien zudem konkreter umzusetzen, als abstrakte Menschenrechtsprogramme, die erst einer den nationalen Begebenheiten angepassten Interpretation bedürfen. In autoritären und undemokratischen Ländern sind die Zusagen zum Weltmensenrechtsprogramm indes häufig nur Lippenbekenntnisse. Zwar stimmten auch diese Länder 2004 dem Programm zu, allerdings verweisen die ärmeren und autoritär geführten Staaten häufig darauf, dass weder Mittel noch Expertisen zur Verfügung stünden, um die Programme umzusetzen.

Dahinter steckt nicht zuletzt mangelnder politischer Wille und die Furcht, dass eine Bevölkerung, die ihre Menschenrechte kennt, diese auch gegen ein sie unterdrückendes Regime einsetzen könnte. Ein Großteil der Menschenrechtsbildung in diesen Ländern wird von nationalen oder internationalen NGOs geleistet. Die Mittel – und mit ihnen auch der Lehrinhalt – kommen in der Regel von der internationalen Gebergemeinschaft wie beispielsweise von Stiftungen oder von der EU, der UNESCO, UNICEF oder dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Diesen wird der Weg in das Land nicht gänzlich versperrt, allerdings wird ihnen der Zugang zu Schulen oder Bildungsträgern zunehmend erschwert. Zudem führt ihr zeitlich und räumlich begrenzter Aktionsrahmen dazu, dass sie nicht alle Zielgruppen oder Schüler in einem Land erreichen.

In kleineren Ländern kann die Zusammenarbeit der internationalen Gebergemeinschaft und der Vereinten Nationen sogar dazu füh-

ren, dass eine Schulbuchreform komplett extern finanziert wird. In dem nur drei Millionen Einwohner zählenden Armenien hat die Regierung im Jahr 2001 zum Beispiel zugestimmt, im Rahmen ihrer Europarats-Mitgliedschaft und der dazugehörigen notwendigen menschenrechtlichen Reformen, eine Schulbuchreform im Sinne der UN-Dekade durchzusetzen. Gemeinsam mit Experten und NGOs haben das Bildungsministerium, der Europarat und das UNDP neue Schulbücher für alle armenischen Schulen aufgelegt, die sowohl Demokratie- als auch Menschenrechtsbildung zum Inhalt hatten – finanziert von der Weltbank. Angesichts des großen Zeitdrucks mag das Projekt inhaltlich umstritten sein. Es ist jedoch ein Beispiel dafür, wie in kurzer Zeit und in Reaktion auf internationalen Druck Menschenrechtsbildung stark gefördert werden kann.<sup>14</sup>

Eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung des Weltaktionsprogramms im schulischen Alltag liegt häufig darin, dass es sowohl bei Behörden als auch bei der Lehrerschaft an Expertise mangelt. Aus Unkenntnis und Furcht vor kontroversen Diskussionen im Klassenzimmer sprechen Lehrer die Bedeutung der Menschenrechte oft nicht an. Menschenrechtsbildung wird daher gern auf Projekttag oder außerschulische Vorträge mit Vertretern von Amnesty International verschoben.<sup>15</sup>

Da die Ergebnisse des Weltprogramms für Menschenrechtsbildung auch vier Jahre nach seiner Verabschiedung noch unbefriedigend sind, unterstützt das UN-Hochkommissariat weitere Initiativen, um die Staaten zum Handeln zu bewegen. Wenn die AEMR am 10. Dezember 2008 ihren 60. Jahrestag feiert, beginnt laut Beschluss der UN-Generalversammlung das „Internationale Jahr des Menschenrechts-Lernens“. Dieses beruht auf einer NGO-Initiative, die von vielen UN-Mitgliedstaaten erneut mitgetragen wird.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. C. Mahler/A. Mihr/R. Toivanen (Anm. 12).

<sup>15</sup> Vgl. Lothar Müller, Menschenrechtserziehung an Schule und Hochschule, Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte, Occasional Paper Nr. 6, Universität Trier 2002.

<sup>16</sup> Vgl. UN-Dokument GA A/RES/62/171, International Year of Human Rights Learning, März 2008.

# APuZ

Nächste Ausgabe 47/2008 · 17. November 2008

## Extremistische Parteien

*Richard Stöss*

„Extremistische Parteien“ – Worin besteht der Erkenntnisgewinn?

*Eckhard Jesse*

„Extremistische Parteien“ – Worin besteht der Erkenntnisgewinn?

*Cas Mudde*

Radikale Parteien in Europa

*Armin Nolzen*

Die NSDAP vor und nach 1933

*Luke March*

KPdSU und KPRF

*Jürgen P. Lang*

SED und PDS

*Rachid Onaissa*

Islamistische Parteien

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Bardo Fassbender*

## 3-8 **Idee und Anspruch der Menschenrechte im Völkerrecht**

1948 nahm die UN-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an. Doch die Zeit, in der der Westen die Geltung der Menschenrechts-idee in anderen Ländern erzwingen konnte, ist vorbei – die Rechte müssen erneut erklärt und begründet werden, nicht bloß als feststehende Wahrheit verkündet.

*Christian Schaller*

## 9-14 **Gibt es eine „Responsibility to Protect“?**

Grundsätzlich ist jeder Staat verpflichtet, seine Bevölkerung vor Völkermord und anderen schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Die internationale Gemeinschaft steht in der Verantwortung, die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion zu unterstützen und gegebenenfalls einzuschreiten.

*Sven Bernhard Gareis*

## 15-21 **Der UN-Menschenrechtsrat: Eine vorläufige Bilanz**

Der 2006 geschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen weist neben neuen Instrumenten auch institutionelle Schwächen auf, die den Einfluss autoritärer Staaten vergrößern. Angesichts der heterogenen Staatenwelt erscheint er aber als das beste erreichbare Gremium.

*Jörg Lange*

## 21-27 **Migration und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**

Flucht und Vertreibung bildeten wichtige Erfahrungsgrundlagen bei der Entstehung der Menschenrechtserklärung. Die darin formulierten Rechte auf Asyl und Einwanderung stehen aber unter staatlichem Vorbehalt. Zum Schlüssel für den Schutz vor Zwangsauswanderung wurde das Recht auf Staatsangehörigkeit.

*Kerstin Martens*

## 27-32 **Nichtregierungsorganisationen im UN-System**

Der Beitrag untersucht die Möglichkeiten von NGOs, sich im Rahmen des UN-Systems für Menschenrechte zu engagieren. Es werden ihre Aktivitäten als Agenda-Setter, Berater und Überwacher von UN-Politiken beleuchtet und die organisatorischen Strukturen für die Zusammenarbeit mit den UN dargestellt.

*Anja Mihr*

## 33-38 **Die Vereinten Nationen und Menschenrechtsbildung**

Seit 1993 ist Menschenrechtsbildung ein Schwerpunkt der UN. Sie soll Menschen ermöglichen, ihre Rechte zu kennen und sich für sie einzusetzen. Doch die Verankerung in den Curricula ist schwierig: Auch in westeuropäischen Staaten wird Menschenrechtsbildung oft gleichgesetzt mit „Demokratieerziehung“.