

# Menschenrechte in den Vereinten Nationen – ein aktueller Lagebericht

GERHART R. BAUM

*Mit der Berufung der irischen Präsidentin Mary Robinson zur Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat UN-Generalsekretär Kofi Annan einen spektakulären und politisch bemerkenswerten Akzent gesetzt. Die Generalversammlung hat die Ernennung am 17. Juni bestätigt. Die neue Kommissarin wird ihr Amt Mitte September antreten – wenige Monate vor dem Beginn des Jahres 1998, an dessen Ende sich die Annahme der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« durch die seinerzeit in Paris tagende Generalversammlung der Vereinten Nationen zum fünfzigsten Male jähren wird. Die Menschenrechtsdeklaration, wiewohl dem rechtlichen Charakter nach lediglich eine nicht-bindende Empfehlung, wurde zum Ausgangspunkt der Entfaltung eines vielfältigen, verzweigten Menschenrechts-»Instrumentariums«. Nachstehend soll im Vorfeld des Amtsantritts von Frau Robinson und des Jubiläumsjahres aus der Perspektive des Praktikers<sup>1</sup> ein Blick auf den Stand der im Rahmen der Weltorganisation geführten Diskussion über die Menschenrechte geworfen werden.*

Auf dem Gebiet der Menschenrechte ist der Prozeß der Normsetzung weitgehend abgeschlossen – mit einigen Ausnahmen. Es stehen noch aus die Annahme einer Deklaration zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger, die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention und die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Das eigentliche Problem ist das der »Implementierung«: der Umsetzung der vorhandenen Normen. Das Jahr 1998 wird schmerzlich vor Augen führen, daß die Normen in vielen Staaten nicht verwirklicht sind. Es waren die Katastrophen der letzten Jahre, die aufgerüttelt und zur Verbesserung des Instrumentariums geführt haben – Katastrophen, die mit vorbeugender Menschenrechtspolitik wenn nicht vermieden, so doch zumindest hätten abgemildert werden können. So stand die erfolgreiche Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993<sup>2</sup> unter dem Schock der sogenannten ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien. Und der Genozid im ostafrikanischen Zwischenseengebiet führte zur Aufnahme der Menschenrechtsfeldmissionen – der Feldoperationen des Hohen Kommissars<sup>3</sup> – sowie zur Einrichtung eines Ad-hoc-Strafgerichtshofs für Rwanda nach dem Muster des vorher schon zu Jugoslawien geschaffenen internationalen Gerichts.

Es gilt eine Entwicklung, einen Prozeß im Auge zu behalten und nicht einer Momentaufnahme zu erliegen. Seit Wien ist die Menschenrechtspolitik stärker in das allgemeine Bewußtsein gelangt und hat Eingang in die bilateralen und multilateralen Beziehungen gefunden. Auch die verschiedenen Weltkonferenzen haben wichtige Impulse gegeben, insbesondere der Weltkindergipfel in New York 1990 und die Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995. Gerade die Rückschläge sind es, die den Prozeßcharakter deutlich machen: sie lösen erhebliche negative Reaktionen zumindest in den Demokratien aus. Weite Teile der Bewegung der blockfreien Staaten reagieren auf die Fortschritte mit Abwehrstrategien: sie bestreiten zwar nicht die Prinzipien, möchten sie aber relativieren und stellen vor allem in der Menschenrechtskommission die traditionellen Mechanismen auf dem Gebiet der Menschenrechte in Frage.

*Die Fronten in der Menschenrechtskommission und die Notwendigkeit neuer Strategien*

Die 53. Tagung der Menschenrechtskommission im Frühjahr 1997 war eine der schwierigeren Sitzungsperioden. Diese Zusammen-

kunft in Genf war gekennzeichnet von einem Aufbrechen der alten Fronten. Nach dem Ende des West-Ost-Gegensatzes bricht nun auch die Nord-Süd-Front auf; dies birgt für den Westen Gefahren, aber auch Chancen. Es verstärkt sich der Widerstand gegen die »Länderresolutionen«, in denen Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten konkret benannt werden. Der Druck geht in Richtung der Erzielung von allgemeinem Konsens, in dem deutliche Aussagen untergehen würden. Angriffsziel ist letztlich die klare Sprache, mit der Menschenrechtsverletzungen festgestellt und verurteilt werden. Auf der anderen Seite ergeben sich neue Kooperationsansätze vor allem mit den Demokratien der Dritten Welt – so mit Südafrika, Indien und den bisher eher passiven demokratischen Ländern Südamerikas – vor allem im Bereich der einzelnen Menschenrechtsthemen. Es könnte sich eine »Koalition der Mitte« herausbilden, die den Einfluß der »Hardliner« unter Führung Kubas und Chinas schwächt. Dies setzt aber voraus, daß der Westen sich für bestimmte Themen öffnet, also zum Beispiel eine gemeinsame Strategie zum »Recht auf Entwicklung« vertritt und seine mitunter beherrschende Überlegenheit abmildert. In den grundlegenden Sachfragen muß er allerdings fest bleiben. Seine Strategien sollten jedoch stärker ergebnisorientiert sein. Es genügt nicht die Verabschiedung einer Resolution. Vielmehr muß eine Politik zu deren Umsetzung, also zur tatsächlichen Verbesserung der Menschenrechtslage, verfolgt werden. Der Westen hat nur die Wahl, diese Situation anzunehmen und aktiv zu gestalten oder aber in die Gefahr der Isolierung zu geraten. Viel stärker als bisher werden dort, wo es vertretbar ist, Modelle der Kooperation erprobt werden müssen nach dem Beispiel der gerade begonnenen Menschenrechtsfeldmission in Kolumbien, die neben der beratenden eine auch mit den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) abgestimmte beobachtende Komponente hat. Die Glaubwürdigkeit des Westens wird wesentlich von seiner Fähigkeit zur Selbstkritik bestimmt.

Der neue Generalsekretär der Vereinten Nationen versteht Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe im gesamten UN-System. Die verschiedenen UN-Organe und Sonderorganisationen müssen in Menschenrechtsfragen stärker koordiniert werden. In die Entscheidungen vor allem des Sicherheitsrats muß diese Komponente von vornherein integriert werden. Die neue Hohe Kommissarin muß, wie Annan angekündigt hat, in die Entscheidungsprozesse in New York einbezogen werden. Erörterungen der Kinderrechte müssen mit dem Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC), dem UNICEF, der ILO und der WHO, Frauenfragen mit dem Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der ILO und dem UNDP koordiniert werden, die Demokratieförderung mit dem Menschenrechtszentrum, dem UNDP, den Hauptabteilungen Politische Angelegenheiten und Humanitäre Angelegenheiten des Sekretariats sowie den Bretton-Woods-Institutionen. Auch die Vertragsorgane müssen besser zusammenarbeiten. Eine ähnliche Aufgabe stellt sich in der Europäischen Union, vor allem innerhalb der Europäischen Kommission, deren Interesse an Menschenrechtspolitik wächst. Im Frühjahr 1997 sprach zum ersten Mal ein Kommissar, Hans van den Broek, vor der Menschenrechtskommission. Die EU ist an der Finanzierung der Feldoperation in Kolumbien in erheblichem Maße beteiligt. Eine abgestimmte Menschenrechtspolitik der Europäischen Kommission wie zwischen den EU-Mitgliedsländern ist unverzichtbar. Die neue Lage erfordert die Verständigung auf neue Strategien.

Einen in der Sache und zur gruppenübergreifenden Vertrauensbildung wichtigen Schwerpunkt bilden die wirtschaftlichen, sozialen

und kulturellen Rechte sowie das Recht auf Entwicklung. Gerade weil der Westen die einseitige, wenig selbstkritische Auslegung einiger Mitglieder der Blockfreien-Bewegung zu Recht ablehnt, muß er eigene Strategien zur Ausfüllung dieses wichtigen Postulats der Wiener Konferenz entwickeln. Nur dann ist ein fruchtbarer Dialog vor allem mit den Staaten möglich, die sich im Prozeß der wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung befinden. Ein Schwerpunkt der Gespräche, die die deutsche Delegation zur Zeit mit Delegationen aller Regionen führt, zielt auf die Entwicklung praktischer Schritte ab – in Abkehr von den ideologisch bestimmten polemischen Diskussionen der Vergangenheit. Es muß ausgelotet werden, wie weit die Konsensmöglichkeiten gehen. Dieses Anliegen war immer und ist gerade jetzt eine Schlüsselfrage in den Beziehungen zu den Blockfreien, ein Kernthema unseres gruppenübergreifenden Dialogs.

Das Hauptproblem besteht darin, daß seitens der Staatenmehrheit ein entscheidendes Grundprinzip – der Individualcharakter des Sozialpakts, der das Individuum in den Mittelpunkt stellt – zunehmend ausgehöhlt wird, indem die internationale Verantwortung (vor allem der westlichen Länder) und daraus abgeleitete mögliche zwischenstaatliche Ansprüche in den Vordergrund gerückt werden. Von insgesamt neun Resolutionen und Beschlüssen zum entsprechenden Tagesordnungspunkt der 53. Tagung der Menschenrechtskommission sind allein fünf in diesem Sinne zu bewerten: sie befassen sich etwa mit einseitigen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen, Verschuldungsfragen, Giftmüllexporten oder dem Thema Strukturanpassung. Auch die Verhandlungen zum Recht auf Entwicklung waren teilweise von dieser Tendenz geprägt. Die Diskussion über die Rechte aus dem Sozialpakt – dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – wird so zum Schauplatz für Verteilungskämpfe zwischen Nord und Süd, inhaltlich also verengt.

Demgegenüber entspricht das eigentliche Grundprinzip und Ziel dieses Paktes weitgehend unseren Zielen im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Überwindung der Armut durch Steigerung der Fähigkeit des einzelnen zur Selbsthilfe. Entsprechende Überlegungen gelten auch für das Recht auf Entwicklung, nachdem in Wien festgelegt worden war, daß es vorrangig um den Anspruch des einzelnen Bürgers gegenüber seinem Staat geht. Felder einer Annäherung könnten die Fragen von Gesundheit, Bildung und extremer Armut sein. Eine stärkere Verzahnung mit der Arbeit des unter dem Sozialpakt errichteten Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) muß erfolgen. Auch hier gilt, daß die anderen Aktivitäten der Vereinten Nationen auf diesem Feld sichtbar gemacht werden müssen. Das Menschenrechtszentrum muß auch seine Organisationsstruktur stärker dem Gegenstand anpassen. Für die neue Hohe Kommissarin wird dies ein Schlüsselthema für ihr Verhältnis zur Dritten Welt werden. Will man Brücken bauen, und das ist für die künftige Arbeit in der Menschenrechtskommission unverzichtbar, spielt dieser Bereich eine erhebliche Rolle.

#### *Schwerpunkte Rechte des Kindes und Schutz der Verteidiger der Menschenrechte*

Die Kinderrechte werden immer stärker zum Thema gruppenübergreifender Initiativen. Hier geht es ganz konkret um den Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung, vor ausbeuterischer Kinderarbeit und bei bewaffneten Konflikten. Die verschiedenen bereits bestehenden Programme und Initiativen müssen gebündelt werden. Das deutsche Arbeitsprogramm nach dem Weltkongreß gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in Stockholm im August 1996 sollte ein Element regionaler und internationaler Umsetzungsmaßnahmen werden. Dabei sind die Schwerpunkte vorgegeben

durch das Engagement von Bundesaußenminister Klaus Kinkel zugunsten der Stärkung des Schutzes von Kindern vor sexueller Ausbeutung sowie angesichts des besonderen Einsatzes der Bundesregierung für die Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit (insbesondere durch eine großzügige finanzielle Förderung des einschlägigen Programms der ILO). Die Bemühungen galten ferner einer besseren Koordinierung aller relevanten Organisationen des UN-Systems. Dies betrifft natürlich vor allem das UNICEF; doch auch die Rollen von Hohem Kommissar, WHO und ILO müssen klarer aufeinander abgestimmt werden.

Inhaltlich konzentrieren sich die deutschen Bemühungen in der Menschenrechtskommission derzeit auf zwei Kernfragen: die Ausarbeitung je eines freiwilligen Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zur Altersgrenze für die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten beziehungsweise zur Verhütung der Kinderprostitution.

Mit der Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls, mit dem die Altersgrenze für den Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten von derzeit 15 Jahren (Artikel 38 des Übereinkommens) angehoben werden soll, befaßt sich eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen (angestrebte Altersgrenze: 18 Jahre) und der Einziehung von Kindern zum Wehrdienst (angestrebte: 18 Jahre) sowie der Rekrutierung Minderjähriger als Freiwillige (in der Diskussion: 16 bis 18 Jahre; unsere Position: 17 Jahre). Nach dreijähriger Beratung wurde die letzte Tagung der Arbeitsgruppe Ende Januar vorzeitig beendet, nachdem sich abgezeichnet hatte, daß keine Einigung möglich war. Ein von der Mehrheit getragener Kompromißvorschlag (18 Jahre für Kampfeinsätze und die Einziehung Wehrpflichtiger, 17 Jahre für die Rekrutierung von Freiwilligen) scheiterte am Widerstand der Vereinigten Staaten, Pakistans, Kubas und anderer, die aus unterschiedlichen Gründen für niedrige Altersgrenzen eintreten. Auch in einer Reihe anderer Fragen konnte keine Einigung erzielt werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie die Rekrutierung und der Einsatz von Kindern durch nichtstaatliche Akteure, anerkanntermaßen ein zentrales Problem, behandelt werden soll. Es ist nicht zu erwarten, daß sich die Haltung jener Staaten, die einer Einigung im Wege stehen, in absehbarer Zeit ändert. Ein möglicher Kompromiß wäre die Festsetzung einer einheitlichen Altersgrenze von 17 Jahren; dies böte einen Fortschritt gegenüber der jetzigen Regelung. In den Augen einer Reihe von Staaten und der NGOs reicht dies jedoch nicht aus. Die deutsche Delegation wird sich verstärkt für eine möglichst weitgehende Regelung einsetzen.

Eine weitere Arbeitsgruppe der Kommission befaßt sich mit der Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie. Wie zahlreiche andere Staaten hat Deutschland gewisse Vorbehalte grundsätzlicher Art, weil das Übereinkommen über die Rechte des Kindes bereits Vorschriften zu diesen Fragen enthält und die Gefahr besteht, daß durch weitere Rechtsetzung bestehende Standards verwässert werden beziehungsweise dem Eindruck Vorschub geleistet wird, bestehende Normen könnten ohne zusätzliche Rechtsetzung nicht umgesetzt werden. Nach der Konferenz zu dieser Thematik in Stockholm im August 1996 und angesichts der politischen Bedeutung des Themas beteiligt sich die deutsche Delegation jedoch aktiv an den Beratungen der Arbeitsgruppe. Ihr Ziel ist es, die Festlegung neuer Standards zu vermeiden und statt dessen Mechanismen zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens in diesem Bereich zu schaffen. Zu diesem Zweck erwägt sie unter anderem eine Stärkung der Kompetenzen des CRC.

Ein weiteres wichtiges Anliegen der deutschen Delegation ist es, eine Deklaration zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger (Human Rights Defenders) im Jubiläumsjahr zur Verabschiedung zu



bringen. Die Arbeit am Entwurf einer derartigen Erklärung ist nach über zehn Jahren der Beratung in einer Arbeitsgruppe 1997 in die entscheidende Phase getreten. Es besteht Anlaß zu vorsichtigem Optimismus, daß das Projekt anläßlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeschlossen werden kann. Dennoch sind einige zentrale Fragen weiter umstritten. Schwierigstes Thema bleibt die Frage der externen Finanzierung von Menschenrechtsverteidigern. China besteht auf dem Prinzip der Transparenz und einem Nachweis von Finanzierungsquellen der Menschenrechtsaktivisten, würde allerdings die Nichterwähnung dieses Themas in der künftigen Deklaration hinnehmen – was mehrheits-, aber nicht konsensfähig ist. Einzig Kuba fordert die Aufnahme einer entsprechenden Passage, gibt sich dafür aber vergleichsweise offen im Hinblick auf deren Inhalt. Ein zu weitgehender Kompromiß wiederum stößt bei den NGOs auf Bedenken. Das zweite Schlüsselthema betrifft die »Verpflichtungen von Menschenrechtsverteidigern«, dem neben Kuba und China vor allem die Türkei Bedeutung beimißt. Über die beiden anderen noch offenen Kernfragen – die Beobachtung von Gerichtsverfahren und das Verhältnis von nationaler Gesetzgebung zu völkerrechtlichen Verpflichtungen –, konnte eine vorläufige Einigung erzielt werden. Auf der 53. Tagung der Menschenrechtskommission wurde das Mandat der mit diesem Thema befaßten Arbeitsgruppe um ein weiteres Jahr verlängert, zugleich aber deutlich gemacht, daß dies das letzte Mal war. Das Gremium soll den Deklarationsentwurf bis zum nächsten Frühjahr fertigstellen. Wenn es im Jubiläumsjahr nicht gelingt, ausreichenden politischen Rückenwind zu entfachen, um eine Einigung zu erzielen, dürfte dies in der Tat auch in den Folgejahren eher unwahrscheinlich sein. Bei vorhandenem politischem Willen und mit etwas Kreativität sollten die verbleibenden Probleme lösbar sein. Andernfalls droht die Gefahr, sogar das in der Praxis der Staatengemeinschaft bereits Erreichte zu gefährden.

#### *Die Instrumente und ihre Finanzierung*

Eines der Instrumente des Menschenrechtsschutzes ist die Menschenrechtskommission selbst. Sie konzentriert ihre Tätigkeit auf ihre sechswöchige Sitzungsperiode in den ersten Monaten eines jeden Jahres. In der Zwischenzeit kann es zu Sondertagungen kommen – so in den Fällen Rwanda und ehemaliges Jugoslawien. Dies reicht nicht aus, um der Menschenrechtsthematik Kontinuität über das ganze Jahr hin zu verleihen. Daher sollte überlegt werden, ob die Sitzungswochen auf zwei oder drei Perioden im Jahr verteilt werden können oder ob dem Hohen Kommissar ein ständiger Ausschuß zur Seite gestellt werden sollte. Die deutsche Delegation sieht sich in ihrem Bemühen, durch regelmäßige gruppenübergreifende Gespräche in Genf und New York Kontinuität in der Menschenrechtspolitik herzustellen, bestätigt.

Der Zeitpunkt für neue, weiterführende Ansätze ist günstig. Mit der Ernennung von Mary Robinson ist das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte gestärkt und aufgewertet worden. Nach der Phase der Etablierung unter José Ayala Lasso besteht nun die Chance einer Ausdehnung der Aktivitäten; dies wird für die Amtsinhaberin aber immer einen schwierigen Balanceakt zwischen unterschiedlichen Interessen und Mehrheiten darstellen. Dennoch muß und kann das Mandat stärker genutzt werden. Der Hohe Kommissar hat ein bisher nur selten genutztes Initiativrecht, das ebenso wie seine Einflußnahme auf die Weltöffentlichkeit klug dosiert eingesetzt werden sollte. Das Amt bekommt – auch nach den Absichten des Generalsekretärs – ein größeres Gewicht.

Eine Voraussetzung für den Erfolg ist der Abschluß der Reform des Menschenrechtszentrums nach jahrelangem Gerangel, vor allem die Ernennung qualifizierten Führungspersonals. Der am 16. Juli in New York vorgelegte Reformplan von Generalsekretär Annan<sup>4</sup> sieht eine

Neugliederung des Menschenrechtsbereichs vor und beseitigt die bisherigen Unklarheiten bezüglich des Verhältnisses von Hohem Kommissar und Menschenrechtszentrum. Er schließt einen Reformplan (Charter for Change) ab, der eine klare hierarchische Regelung zwischen dem Hohen Kommissar und dem Leiter des Zentrums als seinem Vertreter vorsieht. Die bereits seit dem 30. September 1996 gültige neue Struktur des Menschenrechtszentrums hat ferner eine Reduzierung der Zahl der Abteilungen von bisher fünf auf drei zur Folge:

- Die Managementeinheit 1 (Forschung und Recht auf Entwicklung) ist als die Politische Abteilung verantwortlich für Politikanalyse, Forschung, Informationsverarbeitung und Umsetzung des Rechts auf Entwicklung;
- Managementeinheit 2 (Unterstützung und Dienstleistungen) obliegt die Betreuung des Menschenrechtszentrums, der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, der Vertragsorgane, der verschiedenen Arbeitsgruppen und der Individualbeschwerdeverfahren (>1503-Verfahren<; Verfahren nach dem I. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt – dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte);
- die Managementeinheit 3 (Aktivitäten and Programme) ist zuständig für Beratende Dienste und Technische Zusammenarbeit, Sonderberichterstattung, sonstige Mechanismen der Menschenrechtskommission (special procedures) und Menschenrechtsfeldmissionen.

Daneben gibt es eine eigenständige Verwaltungseinheit (Finanzen, Personal), die unmittelbar dem Hohen Kommissar und dem Leiter des Menschenrechtszentrums zugeordnet ist. Um die Koordinierung zwischen den Abteilungen sicherzustellen, wurde ein Kollegialorgan (Steering Group) geschaffen, dem der Hohe Kommissar, der Leiter des Menschenrechtszentrums und die drei Abteilungsleiter angehören.

Die Umstrukturierung folgt einem neuen Konzept: handelte es sich bisher um eine themenorientierte Struktur (Schaffung einzelner Arbeitseinheiten für bestimmte Mandate), so ist es nun eine funktionsbezogene. Vom höheren Spezialisierungsgrad verspricht man sich Synergieeffekte und größere Flexibilität beim Einsatz des Personals. Bestimmte Aufgaben sollen Teams zugeordnet werden, was unter anderem auch die Bewältigung neuer Mandate bei gleichbleibendem Personalbestand erleichtern soll. Der Reformplan umfaßt neben der Umstrukturierung eine Revision der Arbeitsmethoden des Menschenrechtszentrums in den vier Bereichen Finanzmanagement, Personalbewirtschaftung, Informationsverarbeitung und Außenbeziehungen (vor allem Öffentlichkeitsarbeit).

Zum Stichtag 30. September 1996 wurde die alte Struktur des Menschenrechtszentrums durch eine Übergangsstruktur abgelöst. Bis zur endgültigen Etablierung der neuen Struktur im Herbst 1997 werden in 21 »Arbeitspaketen« (working packages) die vorrangigen Aufgaben durch neu zusammengestellte Teams wahrgenommen. Sinn der Übergangsstruktur ist zum einen die für den weiteren Gang der Reform wichtige rasche Auflösung der alten Strukturen, zum anderen die Sicherung der Kontinuität bei der Erfüllung der wichtigsten Aufgaben des Zentrums. Hauptaufgabe während der Übergangsphase war die Neubesetzung sämtlicher Stellen im Rahmen der neuen Struktur. Alle 80 Stellen wurden auf der Grundlage neuer Arbeitsplatzbeschreibungen ausgeschrieben (bis auf die zwei Direktorenstellen allesamt UN-intern). Alle Bediensteten des Menschenrechtszentrums konnten sich auf eine (oder mehrere) der neuen Stellen bewerben. Die Möglichkeiten, im Rahmen der Reform neues Personal ins Menschenrechtszentrum zu holen, sind bei Stellen des höheren Dienstes beschränkt; dennoch ist zu hoffen, daß der in Gang gesetzte Prozeß dort zu einer Personalauffrischung führen wird.

Als Wortführer der Blockfreien hatten Ägypten, Indien, Kuba und Senegal verschiedentlich Einwände gegen die Umstrukturierung erhoben. Insbesondere wurde argumentiert, das Recht auf Entwicklung finde keine ausreichende Berücksichtigung, denn die UN-Generalversammlung habe nach Beratung des Haushaltsansatzes für das Menschenrechtsprogramm die Schaffung einer eigenen, ausschließlich für die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung zuständigen Abteilung verlangt. Diese Kritik geht jedoch fehl, da in Resolution 50/214 der

Generalversammlung die Schaffung einer neuen Abteilung gefordert wird, zu deren Zuständigkeiten zwar vorrangig, aber eben nicht ausschließlich die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung zählen soll<sup>5</sup>. Auf der 51. Tagung der Generalversammlung wurde dies bestätigt. Hinzu kommt, daß das Recht auf Entwicklung in der neuen Struktur als einziges Menschenrecht eine hervorgehobene Behandlung erfährt. Weiter wurde die Zusammenlegung der Feldoperationen und der Technischen Zusammenarbeit wie der Beratenden Dienste in einer Abteilung bemängelt. Immerhin besteht die Gefahr von Konflikten zwischen zwei Bereichen, die grundverschieden sind, nämlich »investigativ-konfrontativ« einerseits und auf Kooperation aufbauend andererseits.

Es ist trotz dieser Bedenken zu hoffen, daß der Reformprozeß, der sich im Endstadium befindet, bis zum Amtsantritt von Mary Robinson weitgehend abgeschlossen sein wird. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um den Menschenrechten auch institutionell eine tragfähige Basis zu geben. Nur so werden sie die Bedeutung im Verband der Vereinten Nationen erlangen können, die der Generalsekretär – aktiv unterstützt durch die Bundesregierung – mehrfach gefordert hat.

Dies alles ist nicht umsonst zu haben. Konstatiert werden muß indes, daß die Forderung der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte, dem Menschenrechtsbereich der Vereinten Nationen mehr Mittel zukommen zu lassen, nicht erfüllt wurde. Zwar kam es im Zusammenhang mit der Etablierung des Hohen Kommissars zur Erhöhung des entsprechenden Ansatzes. Der Anteil am ordentlichen UN-Haushalt liegt aber immer noch unter 2 vH. Es war nicht möglich, im Budget der Vereinten Nationen Mittel umzuschichten. Hier spielen mehrere Elemente eine Rolle: das Mißtrauen vieler Staaten gegenüber dem Menschenrechtsbereich, die Verteidigung der Mittel in den bisher begünstigten Bereichen, die bislang mangelnde Effizienz des Menschenrechtszentrums sowie die unzureichenden Konzepte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß das UN-System bei verschiedenen anderen Aktivitäten (beispielsweise im Bereich der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung) Menschenrechtsaktivitäten unternimmt und zusätzlich finanziert. Dennoch muß das Jubiläumsjahr von intensiverem Bemühen um neue Mittel – auch und gerade im Bereich der freiwilligen Finanzierung – geprägt sein. Das ist eine Forderung an die Regierungen, aber auch an private Stiftungen. Auch die EU ist gefordert, ihre bisherigen Aktivitäten stärker transparent zu machen. Ziel muß ein gesonderter Haushaltsansatz für den Menschenrechtsbereich sein. Aus Anlaß des Jubiläumjahres wäre es eine noble Geste der EU, nach ihrem Engagement in Kolumbien weitere vergleichbare Projekte mitzufinanzieren.

#### Gewährleistung der Mitwirkung der NGOs

Ebenso wie das Instrumentarium zur Verwirklichung der Menschenrechte wird die Rolle der NGOs zunehmend – über das übliche Maß hinaus – in Frage gestellt. Auch von Ländern, die positiv zu den Menschenrechten eingestellt sind, wird zumindest für das UN-System eine Beschränkung der Rechte der NGOs gefordert. Der Westen wird sich dem nachdrücklich widersetzen. Die NGOs ihrerseits sollten sich aber fragen, ob sie nicht ohne Aufgabe ihres Charakters und ihrer Rolle eine bessere Koordinierung untereinander mit dem Ziel konzentrierter, umsetzungsorientierter Politik erreichen können, statt sich auf das Vorbringen von Maximalforderungen zu konzentrieren. Sie haben eine andere Rolle als die Regierungen, die nicht losgelöst von internationaler Politik und zwischenstaatlichen Abstimmungsprozessen handeln und letztlich daran interessiert sein müssen, Mehrheiten in den UN-Gremien zu gewinnen. Diese Rolle darf aber bei aller Grundsatzkritik nicht außer acht lassen, daß nicht alles auf einmal zu erreichen ist. Die Bedeutung der kleinen Schritte



*Unter der Aufsicht und Schirmherrschaft der Weltorganisation steht seit 1994 der Friedensprozeß im zentralamerikanischen Guatemala. In diesem Rahmen wurde die mit Resolution 48/267 der Generalversammlung vom 19. September 1994 geschaffene Mission der Vereinten Nationen zur Verifikation der Menschenrechte und der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Umfassenden Abkommen über die Menschenrechte in Guatemala (MINUGUA) entsandt. Zu der Aufgabe, nach dem Bürgerkrieg die Einhaltung der Menschenrechte durch die Konfliktparteien zu überwachen, ist zunehmend die Unterstützung nationaler Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes getreten, die in Zusammenarbeit mit dem UNDP erfolgt. Büros der MINUGUA befinden sich in allen Teilen des Landes.*

darf nicht unterbewertet werden. So ist es ein kleiner, aber wichtiger Schritt, wenn die Türkei im Jahre 1998 (warum eigentlich nicht schon 1997?) den Sonderberichterstatter über Folter endlich in das Land hineinläßt.

Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz hat die Rolle der NGOs nachdrücklich hervorgehoben. Sie darf in der Praxis der UN-Gremien nicht abgeschwächt werden. In Genf wird der Wunsch, die Rolle der NGOs in der Menschenrechtskommission zu schmälern, unter anderem damit begründet, daß sie in diesem Jahr 37 vH der Redezeit in Anspruch nahmen (452 mündliche Stellungnahmen zu je fünf Minuten) gegenüber 38 vH, die von den Mitgliedsländern verbraucht wurden (der Rest der Redezeit entfiel auf Nichtmitgliedstaaten der Kommission). Hinter dieser Argumentation auf der Basis der Statistik verbirgt sich natürlich bei einer Reihe von Staaten eine prinzipielle Ablehnung der gegenwärtigen Rolle der NGOs, und es ist durchaus möglich, daß im nächsten Jahr durch Mehrheitsentscheidung Einfluß auf die Art ihrer Teilnahme genommen wird. Warum aber, so ist selbst in Kenntnis der zitierten Statistik zu fragen, sollten die NGOs, ohne deren Informationen und Arbeit eine wirksame Menschenrechtspolitik gar nicht möglich wäre, nicht das gleiche Redezeitgewicht haben? Jedenfalls sollten die NGOs darauf drängen, in diesen Diskussionsprozeß einbezogen zu werden, und Gegenstrategien entwickeln. Ein Vorbild hierfür könnten die Erfahrungen sein, die das deutsche »Forum Menschenrechte« gemacht hat, zum Beispiel mit seinen gemeinsamen Stellungnahmen.

Im Sinne ergebnisorientierten Handelns ist es wichtig, daß die NGOs



sich nicht nur mit den Mißständen auf dem Gebiet der Menschenrechte befassen, sondern auch mit dem menschenrechtlichen Instrumentarium. In diesem Zusammenhang ist auf eine bemerkenswerte Stellungnahme von Amnesty International (ai) vom April dieses Jahres hinzuweisen: die ›Agenda für einen neuen Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte‹.<sup>6</sup> In diesem Dokument analysiert ai die Rolle des ersten Hohen Kommissars für Menschenrechte und dessen Erfolge und Mißerfolge. Vor allem setzt sich ai mit den Instrumenten auseinander. Ein Thema dabei ist der Umgang des Hohen Kommissars mit den Regierungen; jener sollte ai zufolge nicht die Aufgabe eines Länderberichterstatters übernehmen, aber doch nicht nur Diplomat sein. Weiterhin geht ai auf die wichtige Rolle der Menschenrechtsfeldmissionen, die Zusammenarbeit innerhalb des UN-Systems, auf die Interpretation der Frauenrechte, die Ausarbeitung von solideren Rechtsgrundlagen und die Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Kommissar und den NGOs ein.

Diese Diskussion ist wichtig. Es kann nicht allein Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, ergebnisorientierte Strategien zu entwickeln. Auch hierbei ist die Mitwirkung der NGOs unverzichtbar, aber der Raum für eine zielgerichtete Zusammenarbeit ist noch längst nicht ausgeschöpft. Für viele Staaten ist es eine wichtige Lernerfahrung, daß die NGOs ein bedeutender Teil ihrer Zivilgesellschaft sind.

*1998: ein besonderes Jahr*

Es ist sehr zu wünschen, daß das Jubiläumsjahr 1998 nicht nur durch Festveranstaltungen geprägt sein wird, sondern vor allem durch einen Prozeß. Dessen Elemente sollten sein:

- die Menschenrechtserziehung,
- die Verbreitung der Texte, die man feiert,
- der Beitritt der Staaten, die die verschiedenen Übereinkommen bisher nicht gezeichnet haben,
- die Vervollständigung der Instrumente,
- die Abwehr der Angriffe auf das Implementierungsinstrumentarium und auf die Rolle der NGOs,

- eine sichtbare Rolle der neuen Hohen Kommissarin sowie
- die Ausweitung der Menschenrechtsfeldmissionen.

Alles in allem sind mehr Schritte zu einer präventiven Menschenrechtspolitik gefordert. So bemerkenswert es ist, daß zeitweise überlegt wurde, den Massenmörder Pol Pot vor ein internationales Gericht zu stellen (dem sich die Hauptkriegsverbrecher Ex-Jugoslawiens leider noch entziehen können), und so bemerkenswert es ist, daß die Massaker an rwandischen Flüchtlingen während des Bürgerkriegs im damaligen Zaire untersucht und Verantwortlichkeiten festgestellt wurden, so schwierig bleibt im internationalen Bereich vorerst die Ahndung begangener Verbrechen. Denn am Anfang sämtlicher derartigen Ereignisse stehen Menschenrechtsverletzungen, die durch ein Frühwarnsystem und durch politische Entschlossenheit wenn nicht in allen Fällen verhindert, so doch in ihrer Dimension hätten gemindert werden können.

Die Dynamik, die von dem Jubiläumsjahr schon im Vorfeld ausgehen wird, muß genutzt werden. Dies gilt für die dringend notwendige Erhöhung der finanziellen Ressourcen wie für die Verabschiedung der wichtigen Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger. Ansonsten ist nicht die Abgabe neuer Grundsatzklärungen gefordert, sondern die Anwendung der vorhandenen Instrumente. Dazu sollten die Minister, die 1998 die 54. Tagung der Menschenrechtskommission – geplant ist ein Tagungsabschnitt auf hoher Ebene – sicherlich zahlreich besuchen werden, Stellung nehmen.

1 Vgl. auch Gerhart R. Baum, Menschenrechtspolitik fängt zu Hause an. Aus der Praxis der Menschenrechtskommission, VN 5-6/1995 S.207ff.

2 Siehe hierzu den Kurzbeitrag von Ansgar Skriver in VN 4/1993 S.146ff.

3 Siehe hierzu den nachstehenden Beitrag von Michael Schaefer.

4 UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997. (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm; deutsch als Nr. 69 der ›Blauen Reihe‹ der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen).

5 Die Formulierung lautet: ›im Zweijahreszeitraum 1996-1997 eine neue Unterabteilung einzurichten, zu deren Hauptaufgaben die Förderung und der Schutz des Rechts auf Entwicklung gehören würde‹ (Ziffer 37 der Resolution).

6 Amnesty International, Agenda for a new United Nations High Commissioner for Human Rights, London 1997, ai Index No. IOR 40/08/97.

## Menschenrechtsfeldmissionen – ein innovativer Ansatz

MICHAEL SCHAEFER

*Die Entwicklung des Konzepts der friedenserhaltenden Maßnahmen durch UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld und den späteren Untergeneralsekretär Brian Urquhart in den fünfziger Jahren war im Bereich der Friedenssicherung die erfolgreiche Antwort auf die Lähmung des Sicherheitsrats durch das Veto<sup>1</sup>. Als Reaktion auf die neuen, überwiegend innerstaatlichen Konflikte ist nach dem Ende des Kalten Krieges ein umfassendes, integriertes Krisenmanagement erforderlich geworden. Die Menschenrechtsfeldmissionen (Human Rights Field Operations) stellen eine der Komponenten integrierten Krisenmanagements dar; sie könnten sich als innovatives Instrument der Staatengemeinschaft im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen, als Mittel präventiver Diplomatie sowie als Beitrag zur Herbeiführung von Stabilität herausstellen. Dennoch scheint die Kluft zwischen dem Anspruch der internationalen Gemeinschaft und dem politischen Willen, ihn auch durchzusetzen, zu wachsen.*

### I. Menschenrechte: eine Schwerpunktaufgabe der UN

Was in Somalia im Scheinwerferlicht von CNN noch ausgeblendet blieb, wird angesichts der Schreckensbilder aus dem ostafrikanischen Zwischenseengebiet und dem Osten des ehemaligen Zaire mehr als deutlich: die ›neuen‹ Konflikte, die seit dem Ende des Kal-

ten Krieges die internationale Gemeinschaft erschüttern, sind nicht selten verursacht von massiven Menschenrechtsverletzungen. Das gilt für innerstaatliche Konflikte wie in Kolumbien oder Osttimor, die unterhalb der Schwelle des Bürgerkriegs anzusiedeln sind. Das gilt mehr noch für die aus ethnischen, religiösen oder politischen Motiven resultierenden Bürgerkriege in Afrika, Asien oder Mittel- und Osteuropa.

Lange Zeit wurde in der politischen Praxis auch der Vereinten Nationen sowie in der Literatur ein innerer Zusammenhang zwischen Politik und Menschenrechten im Bereich der Friedenssicherung übersehen, wenn nicht abgestritten. ›Peace-keeping‹ stellt bis heute für viele internationale Akteure ein Konzept dar, dessen Essenz die militärische Komponente ist. Mit der ›Agenda für den Frieden‹<sup>2</sup> wurde – obwohl diese ebenfalls noch stark sicherheitspolitisch geprägt ist – die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes als Element der Konfliktprevention, des Konfliktmanagements sowie der sogenannten Konfliktnachsorge anerkannt. Tatsächlich zeigt die Analyse der jüngsten, oft enttäuschend verlaufenen Bemühungen der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung, daß eine isolierte Behandlung verschiedener unentbehrlicher Komponenten eines integrierten Krisenmanagements – politische Verhandlungen, Einsatz von Friedenstruppen, humanitäre Hilfsoperationen, Einsatz von