Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtserziehungsdekade

NORMAN WEISS

Menschenrechts-Unterkommission: 55. Tagung – Zugang zu Trinkwasser verbessern – gegenwärtige Formen von Sklaverei angeprangert – Auslieferung bei drohender Todesstrafe unterlassen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Erstes Sozialforum, VN 3/2003 S. 87f., fort.)

Die aus 26 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte *Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte* kam in der Zeit vom 28. Juli bis zum 15. August 2003 zu ihrer turnusgemäßen dreiwöchigen Tagung in Genf zusammen. Die Experten diskutierten dabei nicht nur ›Dauerthemen‹ wie die Frage der Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen oder die Bedeutung der Globalisierung für die vollständigen Inanspruchnahme der Menschenrechte, sondern auch Fragen der Bioethik, Terrorismus, den Internationalen Strafgerichtshof, das Recht auf Nahrung oder die Bekämpfung extremer Armut. Insgesamt nahm die Unterkommission in 30 Resolutionen und 17 Entscheidungen zu aktuellen und wichtigen Menschenrechtsfragen Stellung. Sie war damit – wie dies ihre Aufgabe ist – wieder Impulsgeber für weitere Diskussionen. Einige der wichtigen Entscheidungen waren:

Zugang zu Trinkwasser

Die Unterkommission nahm ein im Jahr 2003 vielerorts diskutiertes Thema auf: das Problem der ausreichenden Trinkwasserversorgung beziehungsweise das Recht auf Zugang zu Trinkwasser. Das Gremium erinnerte an die auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen im Jahr 1995 formulierten Zielsetzungen, die wie in vielen Bereichen auch hinsichtlich des Zugangs zu Trinkwasser und der Ausstattung mit Sanitäranlagen noch nicht erreicht worden sind: Mehr als eine Milliarde Menschen haben nach wie vor keinen Zugang zu Trinkwasser; rund vier Milliarden leben ohne ausreichende sanitäre Anlagen. Die in Kopenhagen formulierte 20/20-Initiative wurde bislang nicht erfüllt. Deshalb machte sich die Unterkommission die von Sonderberichterstatter El-Hadji Guissé vorgelegten Zwischenergebnisse zu eigen und betonte, daß die Verweigerung des Zugangs zu Trinkwasser und ausreichenden sanitären Anlagen die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ernstlich gefährde, und Gleichheit ein wesentlicher Bestandteil der effektiven Teilhabe an der Verwirklichung des Rechtes auf Entwicklung und des Rechtes auf eine gesunde Umwelt darstelle (Resolution 2003/1).

Korruption

Die Unterkommission geißelte Korruption und ihre schädlichen Auswirkungen auf den vollständigen Genuß der Menschenrechte, insbesondere den der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Sie forderte die Staaten auf, Gesetze zur Korruptionsbekämpfung zu erlassen und gegen die verschiedenen Erscheinungsformen der Korruption wirksam vorzugehen. Auch die Zivilgesellschaft, vor allem nichtstaatliche Organisationen und die Medien, sollte sich am Kampf gegen die Korruption beteiligen. Christy Mbonu wurde zur Sonderberichterstatterin ernannt, um eine umfassende Studie über Korruption zu erstellen (Resolution 2003/2).

Sklaverei

Die Unterkommission nahm den Bericht der Arbeitsgruppe über gegenwärtige Formen der Sklaverei zur Kenntnis und gab eine ausführliche Stellungnahme zu den Ursachen und Herausforderungen ab. Sie unterstrich dabei, daß Diskriminierung ein erster Schritt sei, der es erleichtere, andere Menschen als Ware oder Gegenstand zu begreifen. Das Gremium betonte, daß hiervon insbesondere Frauen und Mädchen, aber auch Angehörige von Minderheiten betroffen seien. Es empfahl daher den Regierungen, Diskriminierungen der betroffenen Gruppen gesetzlich zu verbieten sowie Strategien gegen Diskriminierungen zu entwickeln und umzusetzen. Die Unterkommission verwies in diesem Zusammenhang auf das Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (Durban, 2001) und forderte überdies dringend Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Resolution 2003/3).

Dekade Menschenrechtserziehung

Angesichts der am Ende der internationalen Dekade der Menschenrechtserziehung (1995–2004) nach wie vor bestehenden Herausforderungen und unerledigter Aufgaben in diesem Bereich sowie eingedenk der notorischen Menschenrechtsverletzungen weltweit, forderte die Unterkommission die Menschenrechtskommission dazu auf, ihrerseits für die Ausrufung einer weiteren UN-Dekade zur Menschenrechtserziehung einzutreten, die am 1. Januar 2005 beginnen sollte (Resolution 2003/5, Entscheidungsentwurf für die Menschenrechtskommission Nr. 3).

Todesstrafe

In Anbetracht der Erfolge, die bei der Eindämmung und Abschaffung der Todesstrafe in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten erzielt wurden, drängte die Unterkommission die UN-Mitgliedstaaten dazu, niemanden in Staaten auszuliefern, abzuschieben oder zu überstellen, in denen die Todesstrafe gilt, solange nicht garantiert wird, daß diese weder verhängt noch vollstreckt wird. Die Unterkommission erinnerte die Staaten in diesem Zusammenhang daran, daß die Nichtauslieferung von Personen in einen anderen Staat aus Gründen der drohenden Todesstrafe jedoch nicht zu deren Straflosigkeit führen dürfe, vor allem dann, wenn der Person Völkerrechtsverbrechen zur Last gelegt werden. Die Unterkommission mahnte die Staaten, Voraussetzungen zu schaffen, die Strafverfolgung – ohne Todesstrafe – in solchen Fällen selbst in die Hand zu nehmen, oder diese Personen der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterstellen.

Vertreibung

Das Gremium verurteilte scharf sämtliche Formen gewaltsamer Vertreibung und forderte die Staaten nachdrücklich auf, davon abzulassen oder zumindest die Folgen bereits erfolgter Vertreibungen zu mildern, beziehungsweise angemessen zu entschädigen. Sie regte darüber hinaus an, das Problem der gewaltsamen Vertreibung auch im Rahmen der Handels- und Entwicklungszusammenarbeit zu thematisieren und zu einem Entscheidungskriterium zu machen (Resolution 2003/17).

Rechte von Ausländern

Nachdem Sonderberichterstatter David Weissbrodt seinen Bericht über die Rechte von Ausländern vorgelegt hatte, schloß sich die Unterkommission dessen Schlußfolgerungen an und forderte die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, aber auch sämtliche mit Menschenrechten befaßten Unterorganisationen, Organe und Gremien dazu auf, dem Thema verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken. So sollen die Staaten alles Notwendige dafür tun, die von den internationalen Menschenrechtsverträgen geforderte Gleichbehandlung aller Menschen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit sicherzustellen. Die notwendigen und – teilweise auch von den Menschenrechtsverträgen zugelassenen – Ausnahmen sollten soweit wie möglich reduziert werden. Die Unterkommission forderte die Vertragsorgane, die zur Überwachung der sechs wichtigsten Menschenrechtsverträge berufen sind, dazu auf, die Frage der Rechtsstellung von Ausländern bei der Prüfung der Staatenberichte immer miteinzubeziehen. Sie forderte die Menschenrechtskommission auf, den Wirtschafts- und Sozialrat darum zu bitten, David Weissbrodt erneut zum Sonderberichterstatter zu ernennen, damit die Studie über Rechte von Ausländern in einem Zeitraum von drei Jahren vertieft werden könne (Resolution 2003/21).

Genitalverstümmelung

Zum wiederholten Male widmete sich die Unterkommission den traditionellen Praktiken, die die Gesundheit von Frauen und Mädchen gefährden, mit anderen Worten der Genitalverstümmelung. Das Gremium wies in diesem Zusammenhang auf einige Erfolge hin, die bei der Eindäm-

mung verzeichnet werden konnten, ist aber nach wie vor der Ansicht, daß in diesem Bereich noch mehr getan werden müsse. Sie forderte deshalb die Staaten sowie internationale, regionale und nichtstaatliche Organisationen auf, den Kampf gegen solche Praktiken fortzusetzen und die Sonderberichterstatterin bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung des Phänomens zu unterstützen. Um das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit für die Genitalverstümmelung von Frauen zu schärfen, schlug die Unterkommission vor, die Generalversammlung möge den 6. Februar zum internationalen Tag zur Beseitigung der Genitalverstümmelung und aller anderen schädlichen und schmerzhaften traditionellen Praktiken, die die Gesundheit von Frauen und Mädchen betreffen, erklären. ❐

Terrorismusbekämpfung schränkt Menschenrechte ein

ELKE WINTER

Menschenrechtsausschuß: 77.–79. Tagung des CCPR – Kritik an Vorschlägen des Generalsekretärs – Stand der Individualbeschwerden so hoch wie nie – Polygamie und Genitalverstümmelung in Mali – zu viele Staatenlose in Estland

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elke Winter, Heirat nur zwischen Mann und Frau, VN 5/2003, S. 174ff., fort.)

Neben der Diskussion der Reformvorschläge von Generalsekretär Kofi Annan und den alljährlichen Sorgen über die mangelhafte Kooperation vieler Vertragsstaaten was ihre Pflicht zur Übermittlung periodischer Länderberichte angeht, beschäftigten sich die 18 Expertinnen und Experten des *Menschenrechtsausschusses* (CCPR) im Jahr 2003 insbesondere mit den Individualbeschwerden nach dem I. Fakultativprotokoll. In einem Kraftakt wurde versucht, den großen Rückstand aufzuholen.

Alle drei Tagungen des CCPR, der dazu autorisiert ist, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) enthaltenen Rechte zu prüfen, fanden in Genf statt. Es wurden insgesamt elf Staatenberichte behandelt. Bei Abschluß der 79. Tagung (November 2003) hatten 150 Staaten den Zivilpakt ratifiziert, zuletzt Dschibuti, welches auch dem I. Fakultativprotokoll beitrat. Diesem gehörten somit 104 Vertragsstaaten an. 48 Staaten, zuletzt Paraguay, hatten sich durch die Ratifizierung des II. Fakultativprotokolls dazu verpflichtet, die Todesstrafe abzuschaffen. Zypern nahm seinen Vorbehalt zum II. Fakultativprotokoll zurück, so daß der Staat die Anwendung der Todesstrafe nun auch in Kriegszeiten ausschließt. Kein neuer Staat hatte die Erklärung nach Artikel 41 zum Staatenbeschwerdeverfahren abgegeben. Der Ausschuß ermutigte die Vertragsstaaten, dies zu tun.

Nach wie vor kommen viele Vertragsstaaten ihrer Berichtspflicht nicht nach. 46 Staatenberichte waren nach Ende der 78. Tagung überfällig. Da Äquatorialguinea in den 14 Jahren seit der Ratifizierung noch nie einen Bericht eingereicht hatte, wurde zum zweiten Mal die Menschenrechtssituation in einem Vertragsstaat ohne Bericht und unter Ausschluß der Öffentlichkeit erörtert. Ein weiteres Problem ist das fehlende Follow-up zu den Abschließenden Bemerkungen des CCPR. Der Ausschuß hatte im Jahr 2001 beschlossen, die Beantwortung von drängenden Fragen, die sich aus der Behandlung eines Staatenberichts ergeben, binnen Jahresfrist zu erbitten und nicht erst für den nächsten periodischen Bericht. Die Praxis des letzten Jahres habe aber gezeigt, daß die meisten Vertragsstaaten der Aufforderung des Ausschusses nicht nachkommen. Um dem Follow-up mehr Nachdruck zu verleihen, wurde im Juli 2002 zum ersten Mal ein Ausschußmitglied zum Sonderberichterstatter ernannt. In dieser Funktion war Maxwell Yalden im Jahr 2003 mit Vertretern Kroatiens, Guatemalas und Vietnams zusammengetroffen.

Die Arbeitsbelastung des CCPR unter dem I. Fakultativprotokoll nahm im Berichtszeitraum weiter zu. Zum Ende der 78. Tagung waren nicht weniger als 256 Verfahren anhängig – mehr als jemals zuvor. Der Ausschuß machte wiederholt deutlich, daß zusätzliche Mittel unabdingbar seien, um eine zeitnahe Behandlung der Fälle zu gewährleisten. So traf sich im Vorfeld jeder Tagung eine Arbeitsgruppe, um die eingegangenen Beschwerden von Einzelpersonen zu sichten und Empfehlungen abzugeben. Zusätzlich dazu wurde eine weitere Sitzungswoche im Rahmen der 78. Tagung allein für die Behandlung der Individualbeschwerden genehmigt, um den Rückstand ein wenig aufzuholen. Bei der Behandlung wurde erneut deutlich, daß viele Staaten die vom Ausschuß getroffenen Entscheidungen nicht umsetzen. Mit Hilfe seines Sonderberichterstatters zur Weiterverfolgung seiner Entscheidungen, Nisuke Ando, versucht der Ausschuß, die Umsetzung seiner Entscheidungen durch die Vertragsstaaten sicherzustellen, und zwar – ebenso wie der Sonderberichterstatter zum Follow-up der Abschließenden Bemerkungen –, durch Treffen mit Vertretern der säumigen Staaten. Die finanziellen Mittel für die Entsendung von Delegationen fehlen jedoch weiterhin. Positiv wurde angemerkt, daß die bis 1992 herausgegebene Serie »Ausgewählte Entscheidungen unter dem Fakultativprotokoll« des Ausschusses wiederbelebt und derzeit auf den neusten Stand gebracht werde. Dies sei insbesondere begrüßenswert, da nationale Gerichte sich in zunehmendem Maße auf die Normen des Pakts berufen würden, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sich auf die Entscheidungspraxis des Ausschusses gestützt habe, als Beispiel für einen Trend zur Anerkennung der bindenden Wirkung von vorläufigen Maßnahmen.

In einem Fall gegen die Philippinen stellte der CCPR einen Verstoß gegen Artikel 9, Absatz 1, fest, denn dem Betroffenen war die wiedereingeführte Todesstrafe allein deshalb automatisch auferlegt worden, weil er zwei Verbrechen in Handlungseinheit begangen habe. Da die besonderen Umstände des Falles und die Situation des Täters nicht hinterfragt wurde, sei dieses Strafmaß willkürlich und entgegen den Pflichten aus dem Pakt.

In einer wichtigen Entscheidung befanden die Experten, der beklagte Staat (Kanada) verstoße gegen Artikel 6 des Zivilpakts, indem er Personen ausliefere, denen im Zielland die Todesstrafe drohe. 1993 hatten die Experten im Gegensatz zu ihren europäischen Kollegen im EGMR noch befunden, daß Kanada durch die Auslieferung in die USA den Pakt nicht verletze, obwohl dem Betroffenen dort genauso die Todesstrafe drohe. Im Lichte des immer breiter werdenden internationalen Konsenses gegen die Todesstrafe und ihrer Abschaffung in Kanada beschloß der Ausschuß nun, seine Anwendung von Artikel 6 zu überdenken. Demnach seien Staaten, welche die Todesstrafe abgeschafft hätten, dazu verpflichtet, Personen nicht dem realen Risiko ihrer Anwendung auszusetzen.

In einem weiteren Fall ging es um die Beschwerde eines Vorgesetzten ostdeutscher Grenzpolizisten, der von deutschen Gerichten zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt worden war. Die Gerichte waren zu dem Ergebnis gekommen, die Rechtfertigungsgründe, die den Waffeneinsatz gegen Flüchtende erlaubten, verstießen eindeutig gegen Grundprinzipien der Gerechtigkeit und international geschützter Menschenrechte. Der Beschwerdeführer brachte an, seine Verurteilung verstoße gegen Artikel 15, weil seine Befehle eine Amtspflicht dargestellt hätten und unter DDR- und internationalem Recht keine Straftat dargestellt hätten. Der CCPR befand, daß der tödliche Gebrauch von Waffengewalt, um Menschen davon abzuhalten, gewaltlos ihr Recht auf Ausreise aus ihrem Heimatstaat auszuüben, auch die damaligen ostdeutschen Strafvorschriften zum Totschlag verletzte.

Ebenfalls im Jahr 2003 verabschiedete eine informelle Arbeitsgruppe des CCPR Empfehlungen in Bezug auf die Reformvorschläge des Generalsekretärs zur Vereinfachung des Menschenrechtsberichtssystems. Kofi Annan hatte vorgeschlagen, die Vertragsstaaten sollten einen einzigen konsolidierten Bericht (Common Core Document) für alle von ihnen ratifizierten Übereinkommen abfassen können. Die Arbeitsgruppe stellte diesen Ansatz in Frage und empfahl, den Vertragsstaaten die Möglichkeit zu geben, fokussierte Berichte für zwei Berichtsabschnitte abzufassen. Das zweite gemeinsame Treffen der Ausschüsse (Inter-Committee Meeting) wurde auf Juni 2003 vorverlegt, um die Vorschläge des Generalsekretärs zu diskutieren, Informationen zu Verfahrensfragen auszutauschen, Arbeitsmethoden zu rationalisieren und die Zusammenarbeit unter den Vertragsorganen zu verbessern. Hier wurde beschlossen, daß die Vertragsorgane ihr Vorgehen hinsichtlich der vorbereitenden Arbeitsgruppen vereinheitlichen und einen Richtlinienentwurf für konsolidierte Berichte erarbeiten sollten.

Auf allen drei Tagungen diskutierte der CCPR zudem den Entwurf zur Neufassung der Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 2, mit dem Titel »Der Charakter der allgemeinen Rechtspflichten der Staaten«. Die vom Ausschuß verabschiedete Version wurde zur weiteren Bearbeitung an andere Vertragsausschüsse weitergeleitet. Wichtigste Aussage des Entwurfs ist, daß die Vertragsstaaten aktiv Maßnahmen ergreifen müßten, um die Rechte aus dem Pakt effektiv zu fördern und zu schützen. Zwar seien die Pflichten lediglich für die Staaten bindend und hätten keine horizontale Wirkung. Jedoch kämen die Vertragsstaaten ihren positiven Verpflichtungen nur dann nach, wenn sie Individuen auch vor Taten