

Der UN-Menschenrechtsschutz zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel – neue Strukturen und neue Herausforderungen – auch neue Chancen?

Norman Weiß

I. Einleitung: Menschenrechtsschutz als wichtiges Ziel der Vereinten Nationen und Voraussetzung für Sicherheit und Frieden¹

In der Charta der Vereinten Nationen² wird ein Weltbild entworfen (Präambel)³ und durch die operativen Bestimmungen konturiert, das die internationale Zusammenarbeit an gemeinsamen Werten orientiert. Dem Schutz der Menschenrechte kommt dabei auch für die Sicherung des Weltfriedens besondere Bedeutung zu.⁴ Die Artikel 1 Nr. 3, 13, 55 lit. c und 56 UN-Charta enthalten die wesentlichen Aussagen zum Menschenrechtsschutz, geleitet von dem Ziel

„eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und 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“.

Die Menschenrechtskommission war von 1946 bis 2006 als Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) nach Art. 68 UN-Charta tätig. Zu ihren ersten Aufgaben gehörte es, einen Menschenrechtskatalog auszuarbeiten.⁵ Schon am 10. Dezember 1948 verab-

¹ Ich greife hier und im Folgenden in gekürzter Form auf Ausführungen zurück, die unter dem Titel Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, 2007, S. 163-188, erschienen sind. Die Entwicklung seit 2007 und die Analyse wurden für den Konferenzvortrag am 26. Juli 2010 erarbeitet und für die vorliegende Veröffentlichung erweitert und nochmals aktualisiert.

² Vom 26. Juni 1945, in der aktuellen Fassung UNTS Bd. 557, S. 143; BGBl. 1973 II, S. 431.

³ Siehe *Trutz Rendtorff*, Die ethischen Grundaussagen der Präambel der UN-Charta: Friede, Gerechtigkeit, Menschenwürde, Toleranz, in: Stephan Hobe (Hrsg.), Die Präambel der UN-Charta im Lichte der aktuellen Völkerrechtsentwicklung, 1997, S. 9-24, (S. 11).

⁴ Zur Verknüpfung von Menschenrechten und Frieden bereits *Jost Delbrück*, Menschenrechte – Grundlage des Friedens?, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Zum Verständnis rechtlicher und politischer Bedingungen der Friedenssicherung im internationalen System der Gegenwart, 1996, S. 9-21 (Erstveröffentlichung 1982). Siehe auch *Vojin Dimitrijevic*, Human Rights and Peace, in: Janusz Symonides (Hrsg.), Human Rights: New Dimensions and Challenges, 1998, S. 47-69.

⁵ ECOSOC, Resolution vom 16. Februar 1946, UN Doc. E/RES/5 (I). Einzelheiten bei *Ekkehard Strauß*, Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 13-23 (S. 17ff.).

schiedete die UN-Generalversammlung daraufhin die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR).⁶

Dieses wichtige Dokument erfreut sich bis heute sehr großer Wertschätzung.⁷ Die AEMR blieb jedoch weit hinter den ursprünglichen Plänen zurück: Ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag war ebensowenig realisiert worden wie das internationale Gericht, das über seine Durchsetzung wachen sollte. Dennoch überzeugt die Erklärung durch ihre Inhalte: Sie formuliert die klassischen bürgerlichen und politischen Freiheiten, die seit der Französischen Revolution diskutiert wurden. Gleichzeitig enthält die AEMR wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Eine solche Einheit von Menschenrechten dieser beiden Gruppen ist später nicht wieder erreicht worden. Schließlich unterstreicht Art. 29 Abs. 1 AEMR, dass der einzelne Pflichten gegenüber der Gemeinschaft hat.

Die Verbindung beider Aspekte in der AEMR ist auch Ausdruck ihres Kompromisscharakters: Jeder stimmte Wünschen der jeweils anderen Seite zu, um im Gegenzug eigene Vorstellungen hineinschreiben zu können. Und diese Bereitschaft zur Einigung wurde durch die fehlende rechtliche Bindungswirkung der AEMR als Resolution der Generalversammlung⁸ erhöht.

Den Zeitgenossen galt die AEMR als Aufbruchssignal in ein wertegeleitetes Völkerrecht, und sie bedeutete in der Tat eine Initialzündung für die weitere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes. Heute handelt es sich nicht nur um ein nach UN-Maßstäben altherwürdiges Dokument, sondern um einen vitalen Bestandteil des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen. Ein Teil der in der AEMR formulierten Rechte hat sich inzwischen zu Völkergewohnheitsrecht verfestigt.⁹ Hier-

⁶ UN Generalversammlung, Deklaration vom 10. Dezember 1948, UN Doc. A/810, S. 71. Deutscher Text beispielsweise in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*, 4. Aufl. 2004, Nr. 3; *Bruno Simma/Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, 6. Aufl. 2010, Nr. 2.

⁷ Wie sich an zahlreichen Veröffentlichungen zum 50. Jahrestag der AEMR zeigte, vgl. nur: *Amnesty International* (Hrsg.), *Menschenrechte im Umbruch, 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, 1998; *Gudmundur Alfredsson/Asbjørn Eide* (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, 1999, und *Eckart Klein* (Hrsg.), *MenschenrechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, Dezember 1997. Zum 60. Jahrestag der AEMR erschienen z.B. *Jochen von Bernstorff*, *The changing fortunes of the Universal Declaration of Human Rights: genesis and symbolic dimensions of the turn to rights in international law*, in: *EJIL* 19 (2008), S. 903-924; *Daniela Hinze* (Hrsg.), *Für Freiheit & Menschenwürde, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, 2008.

⁸ Hierzu nur *Rainer Lagoni*, *Resolution, Declaration, Decision*, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2, 1995, S. 1081-1091, Rn. 16; *Bardo Fassbender*, *Resolution/Deklaration/Beschluß*, in: *Helmut Volger* (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 444-446.

⁹ Hierbei ist umstritten, ob der gesamte Inhalt der AEMR oder nur bestimmte der in ihr garantierten Rechte zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind; vgl. *Bruno Simma/Philip Alston*, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Practice*, in: *Australian Year Book of International Law* 12 (1992), S. 82-108; *Eibe Riedel*, *Universeller Menschenrechtsschutz – Vom*

zu zählen insbesondere das Recht auf Leben (Art. 3 AEMR), das Sklavereiverbot (Art. 4 AEMR) und das Verbot der Folter (Art. 5 AEMR).

Die (zweite) Weltkonferenz für Menschenrechte,¹⁰ die im Juni 1993 in Wien stattfand, fiel in die neue Zeit nach Überwindung der Blockspaltung und markierte den Beginn eines neuen Abschnitts im internationalen Menschenrechtsschutz. In der Abschlusserklärung wurde nicht nur die Universalität der Menschenrechte¹¹ bekräftigt, sondern auch auf die Gleichwertigkeit und Unteilbarkeit aller Arten von Menschenrechten hingewiesen. Ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das diesen mit einem Individualbeschwerdeverfahren ausstatten und so dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)¹² gleichberechtigt zur Seite stellen sollte, wurde allerdings ungeachtet des Bekenntnisses zur Gleichwertigkeit zunächst nicht vorangetrieben. Von großer Bedeutung – und politisch sehr umstritten – war die Aussage, daß Frauenrechte Menschenrechte sind.¹³ Seither hat sich außerdem die Einsicht durchgesetzt, dass es unerlässlich ist, die Themen Menschenrechte und Frauen in Maßnahmen der Konfliktlösung und Friedensschaffung einzubeziehen.¹⁴

Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum/ders./Michael Schäfer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25-55 (S. 27ff.). Anders bspw. *J. Shand Watson*, *Theory and Reality in the International Protection of Human Rights*, 1999, S. 107ff. Vgl. allgemein die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht*, 2003.

- ¹⁰ Vgl. zu dieser Konferenz: *Ruth Klingebiel*, *Weltkonferenz über die Menschenrechte in Wien 1993, Universalismus auf dem Prüfstand*, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte, Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, 1996, S. 186-194; *Claudia Roth/Helmut Volger*, *Die Reform des VN-Systems im Bereich der Menschenrechte*, in: Klaus Hüfner (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung*, 1994, S. 141-167 (S. 152ff.); *Christian Strohal*, *Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtssystems durch die Vereinten Nationen*, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen, Recht und Praxis*, 1999, S. 143-161 (S. 157ff.). Siehe auch *Manuel Fröhlich/Katharina Höne*, *Die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen, Katalysator einer neuen Akteurs- und Themenstruktur der Weltpolitik*, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 15 Jahre Wiener Weltmenschrechtskonferenz*, 2008, S. 481-516.
- ¹¹ Hierzu: *Eckart Klein*, *Menschenrechte zwischen Universalität und Universalisierung*, in: Christoph Böttigheimer/Norbert Fischer/Manfred Gerwing (Hrsg.), *Sein und Sollen des Menschen, Zum göttlich-freien Konzept vom Menschen*, 2009, S. 207-219; *Norman Weiß*, *Universelle Menschenrechte in einer fragmentierten Welt*, in: Christoph Böttigheimer/Florian Bruckmann (Hrsg.), *Religionsfreiheit, Gastfreundschaft, Toleranz. Der Beitrag der Religionen zum europäischen Einigungsprozeß*, 2009, S. 55-81, jeweils m.w.Nw.
- ¹² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (IPbpR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534; Bundeszentrale (Fn. 6), Nr. 5; Simma/Fastenrath (Fn. 6), Nr. 13.
- ¹³ „Die Menschenrechte der Frauen und Mädchen sind ein unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte.“, Schlußdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien, 1993, Nr. 18, in: EA 1993, D 498ff.
- ¹⁴ Vgl. *Vereinte Nationen - Sicherheitsrat*, Resolution 1325 vom 31. Oktober 2000. Hierzu *Sabine von Schorlemer*, „Women in progress?“, *The relevance of Security Council Resolution 1325 (2000)*, in: FS Michael Bothe, 2008, S. 1143-1158.

In der Folge wurde auch das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte eingerichtet, das seit 1947 mehrfach erwogen worden war.¹⁵ Das am 20. Dezember 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Mandat beinhaltet einen umfassenden Koordinierungsauftrag hinsichtlich der Aktivitäten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere ihrer menschenrechtlichen Bildungs- und Aufklärungsprogramme. Der erste Hochkommissar, José Ayala Lasso, trat sein Amt am 28. Februar 1994 an.¹⁶

Im Jahr 2006 schließlich nahm der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seine Arbeit auf. Mit ihm sollten vielfach beklagte Defizite der Menschenrechtskommission überwunden und dem Schutz der Menschenrechte neuer Schwung verliehen werden.

II. Der vertragsbasierte Menschenrechtsschutz

1. Entwicklung des Normenbestandes

Während die Staaten Westeuropas bereits im Jahr 1950 erste Schritte unternahmen, um mittels der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁷ (EMRK) die Ideen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 umzusetzen, benötigten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen deutlich länger, um das von der AEMR aufgestellte Programm abzuarbeiten und solche Verträge zu entwickeln.¹⁸

¹⁵ Zur Vorgeschichte vgl. *Norman Weiß*, Erläuterungen zum Rat der Ostseestaaten und einige Überlegungen zum Hohen Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, S. 53-62 (S. 55ff.). Zum Mandat vgl. *Alfred M. de Zayas*, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Position, Functions and Experience*, ebenda, S. 17-35. Vgl. auch *Peter J. Opitz*, *Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert*, 2002, S. 174-183.

¹⁶ Ihm folgten die vormalige irische Präsidentin Mary Robinson (1997–2002), der brasilianische UN-Diplomat Sergio Vieira de Mello (2002–2003) und nach dessen tragischen Tod während einer Mission in Bagdad die kanadische Juristin Louise Arbour (2004-2008). Seit dem 1. September 2008 amtiert die südafrikanische Juristin Navanethem Pillay.

¹⁷ [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; der aktuelle konsolidierte Text ist dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 130. Zur (Vor-)Geschichte der EMRK vgl. *Ed Bates*, *The Evolution of the European Convention on Human Rights, From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, 2010, S. 1-168.

¹⁸ Vgl. hierzu *Eckart Klein*, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte, in: Benita von Behr u.a. (Hrsg.), *Perspektiven der Menschenrechte, Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung*, 1999, S. 147-170 (S. 149f., 152f.); *Tom J. Farer/Felice Gaer*, *The UN and Human Rights: At the End of the Beginning*, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *United Nations, Divided World, The UN's Roles in International Relations*, 2. Aufl. 1993, S. 240-296.

Die Blockspaltung¹⁹ sorgte dafür, daß die beiden menschenrechtlichen Hauptverträge, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁰ und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, erst am 19. März 1966 unterzeichnet werden konnten. Die Arbeiten hatten unmittelbar nach der Proklamation der AEMR begonnen, waren dann aber nur sehr stockend vorangekommen, weil die einander widersprechenden Vorstellungen der westlichen Staatengruppe unter Führung der USA einerseits und der östlichen Staatengruppe unter Führung der UdSSR andererseits nur schwer vereinbar waren. Auch die Lösung mit zwei Verträgen, den unterschiedlichen Formen von Rechtsgewährleistungen und je anders konzipierten Kontrollmechanismen, die am Ende gefunden wurde, ist von diesem Gegensatz geprägt. Die Blockkonfrontation bremste auch den Ratifikationsprozeß, der nur schleppend verlief und erst im Jahre 1976 so weit gediehen war, daß die beiden Verträge in Kraft treten konnten.

Vertragsbasierter Menschenrechtsschutz ist jedoch bereits schon früher möglich geworden, weil andere multilaterale Verträge vor den beiden Pakten in Kraft traten. So wurde – neben der bereits erwähnten EMRK – die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung am 21. Dezember 1965²¹ (CERD) von der Generalversammlung verabschiedet und zur Ratifikation aufgelegt. Das Abkommen trat am 4. Januar 1969 in Kraft. Neben anderen Verträgen²² wurde das Übereinkommen über die Rechte des Kindes²³ am 20. November 1989 verabschiedet und trat bereits am 2. September 1990 in Kraft.

Zwar schon in Kraft getreten, aber von der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert ist das Internationale Übereinkommen zum Schutz

¹⁹ Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg 1947-1991, Geschichte eines radikalen Zeitalters*, 2007, S. 89ff., 117ff. Speziell zur Bedeutung für die Vereinten Nationen siehe *Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Aufl. 2009, S. 37ff., 98ff. und passim.

²⁰ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (IPwskR), UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 4; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 17.

²¹ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (CERD), UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962; *Bundeszentrale*, a.a.O., (s. Fn. 6), Nr. 19; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 9.

²² Zu erwähnen sind weiterhin: Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 12; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 45; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW), UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 648; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 14; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 37.

²³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (CRC), UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 122; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 17; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 40.

Die völkerrechtlichen Vorarbeiten reichen allerdings bis ins Jahr 1924 zurück, als der Völkerbund die „Declaration of the Rights of the Child“ verabschiedete, die die Generalversammlung mit einer Resolution vom 20. November 1959 (UN-Dok. A/RES/1386 [XIV]) bekräftigte.

der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 (CMW).²⁴ Zu den jüngsten Normierungsleistungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes zählen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006²⁵ und die Konvention gegen das Verschwindenlassen²⁶.

Als Zwischenfazit kann man festhalten, dass der Normenbestand heute sehr ausdifferenziert ist und ausreichend materielle Anknüpfungspunkte für einen umfassenden Schutz der Menschenrechte bestehen.

2. Reformbedürftigkeit und Fortentwicklung der Überwachungsmechanismen

Es liegt auf der Hand, dass ein echter Menschenrechtsschutz mehr braucht als wohlklingende Texte. Rechtsgarantien durch völkerrechtliche Verträge sind wichtig, bedürfen jedoch der Ergänzung durch Überwachungsmechanismen. Da es, anders als im innerstaatlichen Bereich, auf der völkerrechtlichen Ebene kein Gewaltmonopol gibt, weisen diese Mechanismen vor allem im Vergleich zu staatlichen Gerichtsverfahren Besonderheiten auf.

Herausgebildet haben sich drei verschiedene Typen der Überwachungsmöglichkeit, deren ursprüngliche Ausgestaltung als souveränitätsschonend beschrieben werden kann, deren tatsächliche Handhabung durch die berufenen Überwachungsorgane (Ausschüsse) im Laufe der Zeit allerdings an Intensität gewonnen hat. Es handelt sich um

- das obligatorische Staatenberichtsverfahren,
- das fakultative Staatenbeschwerdeverfahren (ohne praktische Bedeutung) und
- das fakultative Individualbeschwerdeverfahren,

die sämtlich dazu dienen, die Einhaltung der von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen und ihre innerstaatliche Umsetzung (durch Gesetze, aber auch durch die Praxis von Gerichten und Behörden) zu kontrollieren. Dabei wird sowohl auf regelmäßiger Basis und ohne konkreten

²⁴ UN-Dok. A/RES/45/158, Annex; dt. Übersetzung in: *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, Bonn 2. Aufl. 2002, Nr. 57; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 18.

²⁵ UN-Dok. A/RES/61/106; BGBl. 2008 II, S. 1419. Vgl. *Theresia Degener*, *Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, in: *Vereinte Nationen* 2006, S. 104-110.

²⁶ Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006, in Kraft seit dem 23. Dezember 2010, UN-Dok. A/RES/61/177. Vgl. *Wolfgang S. Heinz*, *Das neue internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen*, 2008; *Rosario Figari Layús*, *Das Verschwindenlassen, Zum Verständnis der UN-Konvention*, in: *MenschenRechtsMagazin* 2010, S. 151-160.

Anlaß die Gesamtsituation in den Blick genommen (Staatenberichtsverfahren) als auch der konkrete Einzelfall untersucht (Individualbeschwerdeverfahren).²⁷

Während im letzteren Fall das Einzelschicksal des Beschwerdeführers im Vordergrund steht, geht es bei den Staatenberichtsverfahren²⁸ vorrangig um Strukturfragen in Staatsorganisation, Rechtsordnung und Gesellschaft, die Ursachen für Menschenrechtsverletzungen sind oder sein könnten.

Die Ausschüsse ergänzen die von den Regierungen zu erstellenden Staatenberichte durch Informationen, die sie von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) erhalten, und diskutieren auf dieser Grundlage mit einer Regierungsdelegation über die Situation in dem jeweiligen Land. Dieser konstruktive Dialog endet mit einer Stellungnahme (Concluding Observations/Abschließende Bemerkungen), in der positive und negative Bewertungen vorgenommen und Empfehlungen ausgesprochen werden, wie an der Verbesserung der Situation zu arbeiten sei. Die Regierungen sind verpflichtet, diese Abschließenden Bemerkungen zu veröffentlichen und weithin bekanntzumachen.²⁹

Damit die Zeit bis zum nächsten Bericht nicht ungenutzt verstreicht und um eine wirksamere Umsetzung zu erreichen, wurden von den Ausschüssen Nachüberprüfungsmechanismen (Follow up) entwickelt. Die Staaten sind in diesem Zusammenhang verpflichtet, innerhalb einer kurzen Frist über die von ihnen getroffenen Abhilfemaßnahmen für die vom jeweiligen Ausschuß als besonders dringlich bezeichneten Probleme zu berichten.

Schon seit mehreren Jahren wird über eine Reform des Staatenberichtsverfahrens diskutiert;³⁰ im Mittelpunkt stehen dabei die Last der Berichts-

²⁷ Vgl. *Wouter Vandenhoe*, The procedures before the UN human rights treaty bodies, Divergence or convergence?, 2004; die Beiträge in *Philip Alston/James Crawford* (Hrsg.), The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, 2000, *Katrin Weschke*, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001, S. 5-36; *Weiß* (Fn. 1).

²⁸ Siehe die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998. Vgl. für ein aktuelles Beispiel auch *Lutz Römer*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2009 Teil I: Staatenberichtsverfahren, in: MenschenRechtsMagazin 2010, S. 55-70.

²⁹ Die Bundesregierung veröffentlichte früher in unregelmäßigen Abständen kleinere Druckschriften; heute werden die Dokumente über die beteiligten Ministerien im Internet verfügbar gemacht (www.bundesregierung.de). Das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin hat eine hilfreiche Übersicht erstellt und den Zugang so erleichtert (<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen.html#c905>).

³⁰ Vgl. etwa *Helga Klein*, Towards a More Cohesive Human Rights Treaty System, in: Klein (Fn. 28), S. 89-94. Zehn Jahre später äußerte sich *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Möglichkeit der Effektivierung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. S. 143-158, skeptisch zum zwischenzeitlich Erreichten.

erstellung,³¹ die gerade für kleinere und arme Staaten schwer und vor allem fristgerecht zu erfüllen ist, die Koordinierung der verschiedenen Vertragsorgane untereinander und Probleme im Zusammenhang mit materiellen Mehrfachgarantien³². Manche Staaten legen die Berichte in unzureichender Form, verspätet oder gar nicht vor. Die knapp bemessenen Sitzungszeiten der Ausschüsse führen umgekehrt dazu, dass vorgelegte Berichte nicht zügig genug behandelt werden (können).

Mit einer Reform sollen die Stärken des Staatenberichtsverfahrens wirkungsvoller hervortreten; dazu sollen die eher technischen Probleme der Durchführung gelöst werden. Vorschläge zur Konzentration – Schaffung eines einzigen Vertragsorgans, Vorlage eines einzigen Berichts, der für alle Verträge gelten soll, die ein Staat ratifiziert hat – haben sich bislang zu Recht nicht durchsetzen können.³³ Wenn mit einer solchen Änderung tatsächlich Vereinfachungseffekte erzielt werden sollten, so ginge dies zu Lasten spezieller Verbürgungen und besonderer gefährdeter Gruppen.³⁴

Positiv ist die mittlerweile etablierte Praxis einzelner Ausschüsse zu beurteilen, von den Staaten Kurzberichte zu Spezialfragen außerhalb der periodischen Berichtszyklen zu verlangen und diese dann auch zeitnah beraten.³⁵ Außerdem werden im regulären Staatenberichtsverfahren inzwischen die besonders wichtigen Fragen von den Ausschüssen hervorgehoben und die Vertragsparteien auf die vordringliche Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Problemen hingewiesen. Verfahrensvorschriften wurden weiter angeglichen und die Bedeutung des

³¹ Hierzu *Almut Wittling-Vogel*, Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland: ein Erfahrungsbericht, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 172-192; *Françoise Hampson*, Running to Stand Still: The Reform of the UN Human Rights Machinery (not including the Council), in: Clemens N. Nathan (Hrsg.), Current Issues in Human Rights and International Relations, 2010, S. 151-161 (S. 154).

³² Vgl. dazu *Nigel Rodley*, United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights – Complementarity or Competition?, in: Human Rights Quarterly 25 (2003), S. 882-908; *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz, Zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, 2004.

³³ Vgl. *United Nations General Assembly*, Report of a meeting on reform of the human rights treaty body system (Malbun, Liechtenstein, 4-7 May 2003), Annex to the letter dated 13 June 2003 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN-Dok.. A/58/123 vom 8. Juli 2003, Nr. 20-28.

³⁴ Hierzu etwa die Warnung von *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW, in: VN 52 (2004), S. 183-187 (S. 186), daß praktisch alle substantiellen Garantien des CEDAW-Übereinkommens unter dem Stichwort Diskriminierung im gemeinsamen „Allgemeinen Bericht“ abgehandelt werden würden. *Hampson* (Fn. 31), S. 155, nennt den Vorschlag „insane“.

³⁵ Zu diesem so genannten Dringlichkeitsverfahren des Menschenrechtsausschusses vgl. *Ineke Boerefijn*, Towards a Strong System of Supervision, The Human Rights Committee's Role in Reforming the Reporting Procedure under Art. 40 of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly 17 (1995), S. 766-793.

„Core Document“, das die grundlegenden Informationen über den jeweiligen Vertragsstaat enthält, wurde erhöht, um die periodischen Fachberichte zu den einzelnen Verträgen zu entlasten.

In einem Konzeptpapier aus dem Jahre 2006³⁶ fasste die damalige Hochkommissarin Louise Arbour ihre Vorschläge zur Konzentration (Unified Standing Treaty Body) zusammen, traf allerdings auf die Vorbehalte vieler Staaten und der meisten Ausschussmitglieder. Die Diskussion ging jedoch weiter und erreichte mit der Dubliner Erklärung von 38 aktiven und ehemaligen Mitgliedern verschiedener Menschenrechtsausschüsse vom 19. November 2009 eine neue Stufe.³⁷ Die Erklärung unterstreicht, dass die Reform kein Selbstzweck sein solle, sondern die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in den Vertragsstaaten zum Ziel haben und von einem breiten Konsens zwischen den Ausschüssen, den Vertragsstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die als Sachwalter der Bevölkerungen aufträten, getragen werden müsse. Die Experten betrachteten die Reform nicht als einmaligen Befreiungsschlag, sondern als andauernden Prozess und weisen deshalb auch der fortschreitenden Harmonisierung von Arbeitsmethoden und dem wechselseitigen Lernen der Ausschüsse im Bereich des Follow up hohe Bedeutung zu. Zu Recht wird in der Dubliner Erklärung auch auf die Verantwortung der Vertragsparteien³⁸ hingewiesen, alles in ihrem Zuständigkeitsbereich mögliche zu tun, um einen effektiven Schutz der Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich zu gewährleisten (dazu auch unter II.3). Angemahnt wird aber auch ein erhöhter politischer Stellenwert des UN-Menschenrechtsschutzes insgesamt, der sich in besserer finanzieller Ausstattung des Büros der Hochkommissarin zeigen sollte.

In ihrer Erklärung von Marrakesch haben Vertreter Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) am 10. Juni 2010 zur Stärkung der Beziehungen zwischen den NMRI und den Vertragsausschüssen Stellung genommen und die bisher auf dem Tisch liegenden Vorschläge bekräftigt.³⁹ Eine weitere Stellungnahme wurde von ehemaligen und aktuellen Ausschussmitgliedern mit der Posener Erklärung vom 29. September 2010

³⁶ *United Nations – International Human Rights Instruments*, Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body. Report by the Secretariat, UN-Dok.. HRI/MC/2006/2 vom 22. März 2006.

³⁷ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/828-dublin-statement-on-the-process-of-strengthening-of-the-un-human-rights-treaty-body-system.

³⁸ Hierzu bereits *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien – Überlegungen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtung, FS Helmut Steinberger, 2002, S. 243-258.

³⁹ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/1083-marrakech-statement-on-strengthening-the-relationship-between-nhris-and-treaty-bodies.

abgegeben.⁴⁰ Sie unterstützten darin die neuere Praxis einzelner Vertragsausschüsse, bereits vor der Erstellung des Berichts eine aktuelle Themenliste an die Vertragspartei zu leiten (List of issues prior to reporting – LOIPR), als eine Option, die den Ausschüssen zur weiteren Optimierung des Verfahrens zur Verfügung stehen sollte. Angeregt wurde, daß die Ausschüsse gegenüber Staaten, die keine Berichte abgeben, koordiniert vorgehen sollten, um diesen Vertragsparteien die künftige Berichterstattung möglich zu machen.

Die Vorsitzenden der Ausschüsse hatten auf ihrem 22. Treffen am 1. und 2. Juli 2010 in Brüssel einerseits die Gelegenheit, ihre Kontakte mit Repräsentanten des regionalen europäischen Menschenrechtsschutzes auszubauen.⁴¹ Bei dieser Gelegenheit sprachen sie sich für eine stärkere wechselseitige Berücksichtigung der jeweiligen Spruchpraxis aus, um einer Fragmentierung des Menschenrechtsschutzes entgegenzuwirken. Andererseits fassten sie ihr erstes Treffen außerhalb von Genf als Schritt hin zur Umsetzungsebene auf und sahen darin die Chance, die universalen Mechanismen bekannter zu machen. Die Erfolgsaussichten dieser Reformbemühungen werden jedoch eher skeptisch eingeschätzt.⁴²

Während das Instrument der Staatenbeschwerde im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen bislang noch nicht zum Einsatz gekommen ist, hat sich das Individualbeschwerdeverfahren mittlerweile etabliert⁴³ und wurde nach langwierigem Tauziehen auch für den Sozialpakt ermöglicht.⁴⁴ Derzeit wird wieder intensiver diskutiert, auch die Kinderrechtskonvention mit einem Individualbeschwerdeverfahren auszustatten;⁴⁵ eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe zu diesem Fakultativprotokoll war im Auftrag des Menschenrechtsrates aktiv und hat den Entwurf des Fakultativprotokolls am 16.

⁴⁰ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/1084-poznan-statement-on-the-reforms-of-the-un-human-rights-treaty-body-system.

⁴¹ UN-Dok. A/65/190 vom 6. August 2010, abrufbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>.

⁴² So etwa *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *The Law of International Human Rights Protection*, 2009, S. 220.

⁴³ Hierzu *Norman Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 42 (2004), S. 142-156; *Kälin/Künzli* (Fn. 42), S. 220ff.

⁴⁴ *United Nations – General Assembly*, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN-Dok. A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008; hierzu *Jan Wiegandt*, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren?, in: *MenschenRechtsMagazin* 2010, S. 161-181.

⁴⁵ Für die ältere Diskussion vgl. *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Einklagbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, in: *MenschenRechtsMagazin* 2001, S. 85-97.

Februar 2011 verabschiedet⁴⁶. Alle neuen Menschenrechtsverträge enthalten dieses Überwachungsverfahren.

Das Individualbeschwerdeverfahren sieht im betroffenen Einzelnen den am besten geeigneten Wächter über die eigenen Rechte. Dem ist insoweit zuzustimmen, als der Einzelne selbst am ehesten spürt, wann eine Maßnahme ihn derart bedrückt, dass er dagegen vorgehen muss. Andererseits unterliegt die Auswahl der Fälle auf diesem Wege einer gewissen Zufälligkeit, und nicht jeder Betroffene hat die Ausdauer, nach der erforderlichen vorgängigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs auch noch einen Vertragsausschuss anzurufen. Erst in einem „reifen“ System, das wie die Europäische Menschenrechtskonvention in großem Umfang in Anspruch genommen wird – im Jahr 2010 wurden mehr als 61.000 Individualbeschwerden neu eingereicht –, können auf diesem Wege auch systematische und strukturelle Menschenrechtsverletzungen erfaßt werden. Dies ist im europäischen Raum etwa bei der überlangen Verfahrensdauer der Fall, an diesem Beispiel zeigen sich freilich auch die Schwierigkeiten des Individualbeschwerdefahrens, mit strukturellen Missständen umzugehen.⁴⁷

Daneben haben sich innovative Mechanismen herausgebildet. So sehen derzeit fünf Menschenrechtsverträge ein Untersuchungsverfahren vor.

Bereits Art. 20 CAT ermöglicht Untersuchungen. Sobald dem Vertragsausschuss verlässliche Informationen vorliegen, die gut begründete Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der Konvention in einem Vertragsstaat enthalten, kann er aus eigener Initiative eine Untersuchung beginnen. Voraussetzung dafür ist, dass der betreffende Staat diese Zuständigkeit des Ausschusses im Zeitpunkt des Beitritts oder der Ratifikation nicht nach Art. 28 CAT ausgeschlossen hat (sogenanntes Opt-out-Modell). Vergleichbar ist die Situation nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW. Hier eröffnen Art. 8 und 9 OP-CEDAW dem Ausschuss ebenfalls eine Untersuchungskompetenz, die von dem Staat aber nicht nach Art. 10 OP-CEDAW ausgeschlossen worden sein darf.

Diese beiden Untersuchungsverfahren können von den jeweiligen Ausschüssen begonnen werden, sobald ihnen die vorgenannten verlässlichen Informationen vorliegen. Diese können beispielsweise von NGOs aus Einzelfällen zusammengetragen und den Ausschüssen präsentiert werden. Sie müssen gut begründete Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der Konvention in einem Vertragsstaat enthalten,

⁴⁶ Vgl. UN-Dok.. A/HRC/RES/13/3, wonach die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe vom 6. bis 10. Dezember 2010 und vom 10. bis 16. Februar 2011 stattfand. Weitere Informationen unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/2ndsession.htm>. Dort ist auch der vorläufige Bericht über die zweite Sitzung einsehbar, der den Text des Entwurfs enthält.

⁴⁷ Hierzu *Lutz Römer*, Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren, in: *MenschenRechtsMagazin* 2011, Heft 1, i.E.

also seriös und nachvollziehbar sein. Auf dieser Grundlage treten die Vertragsausschüsse an den betreffenden Vertragsstaat heran und laden ihn zur Zusammenarbeit und der Abgabe einer Stellungnahme ein. Die Heranziehung weiterer Informationen ist möglich; auf der Basis der gesamten ihm zugänglichen Informationen entscheidet der Ausschuss, dass eines oder mehrere seiner Mitglieder eine vertrauliche Untersuchung durchführen und den Ausschuss vorrangig darüber berichten soll(en). Unter dem Verfahren nach dem OP-CEDAW ist ausdrücklich ein Besuch des Vertragsstaates vorgesehen; freilich nur mit dessen Zustimmung.

In beiden Fällen untersuchen die Ausschüsse dann die Untersuchungsergebnisse und übermitteln diese mit einer angemessenen Stellungnahme und Vorschlägen dem betroffenen Vertragsstaat. Der Vertragsstaat muss hierauf in angemessener Frist reagieren, wenn konkrete Aufforderungen durch den Ausschuss ergingen, soll auch mitgeteilt werden, welche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. OP-CEDAW setzt hierfür eine Frist von sechs Monaten fest. Nach Abstimmung mit dem Vertragsstaat kann der Ausschuss eine Zusammenfassung des Ergebnisses in seinen Jahresbericht aufnehmen. Beide Verfahren sind vertraulich und müssen in kontinuierlicher Kooperation mit dem Vertragsstaat durchgeführt werden.

Inzwischen zeigt sich das Instrument Untersuchungsverfahren somit bereits fest etabliert. Es ergänzt die bisherigen Überwachungsinstrumente; kontinuierlich und regelmäßig angewandt, können solche Vor-Ort-Untersuchungen vor allem dazu beitragen, Misstände und eingeschliffene Verhaltensweisen bewusst zu machen und im Dialog mit den lokalen Akteuren, wie etwa den Strafvollzugsbediensteten, für eine wirksame Abhilfe zu sorgen.

Die Praxis ist freilich noch nicht besonders aussagekräftig; für das Untersuchungsverfahren nach Art. 20 CAT liegen im Zeitraum 1993 bis 2009 Informationen zu sechs Staaten vor: Türkei, Ägypten, Peru, Sri Lanka, Mexiko und Brasilien. Im Falle Brasiliens wurden dem Ausschuss Informationen zu Foltervorkommnissen in Brasilien im Jahre 2002 unterbreitet, ein Besuch fand im Sommer 2005 statt. Die Schlussfolgerungen des Ausschusses wurden der brasilianischen Regierung im Juni 2006 übermittelt. Zusammen mit der ebenso langen Stellungnahme der Regierung wurde der ausführliche Bericht des Ausschusses dann am 3. März 2009 veröffentlicht.⁴⁸

Das Verfahren nach Art. 6 OP-CRPD entspricht im Wesentlichen den bereits dargestellten Verfahren. Zu beachten ist auch hier die Möglichkeit

⁴⁸ UN-Dok. CAT/C/39/2.

der Vertragsstaaten, bei Ratifikation oder Beitritt die Anwendbarkeit des Besuchsverfahrens auszuschließen (Art. 8 OP-CRPD). Auch das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt enthält ein vergleichbar angelegtes Untersuchungsverfahren. Art. 11 Abs. 1 OP-CESCR sieht vor, dass die Vertragsstaaten jederzeit die Zuständigkeit des Ausschusses zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens anerkennen können; Art. 12 OP-CESCR trifft Regelungen über das Follow-up-Verfahren.

Leicht abgewandelt ist das in Art. 33 CPAPED geregelte Verfahren. Wenn verlässliche Informationen über eine schwerwiegende Verletzung des Übereinkommens vorliegen, so ist der Ausschuss zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens berechtigt, das den zuvor geschilderten Verfahren entspricht. Wenn die Informationen nach Ansicht des Ausschusses aber gut begründete Hinweise darauf enthalten, dass es eine weitverbreitete oder systematische Praxis von erzwungenem Verschwinden gibt, so kann er zunächst den Vertragsstaat zur Stellungnahme auffordern und danach die Angelegenheit über den Generalsekretär der Vereinten Nationen dringend zur Kenntnis der Generalversammlung bringen.

Die jeweilige Möglichkeit des Opt-out oder Opt-in ist aus der Sicht eines umfassenden und effektiven Menschenrechtsschutzes nicht zu begrüßen. Sie lässt sich aber aus der staaten- und souveränitätsfreundlichen Struktur des Völkerrechts erklären. Ein obligatorisches Untersuchungsverfahren dürfte derzeit nicht durchzusetzen sein. Die aktuelle vertragliche Ausgestaltung bietet immerhin die Chance, dass Staaten nach einer Phase, in der sie das Untersuchungsverfahren für sich ausgeschlossen haben, sich – etwa nach einem Regierungs- oder Systemwechsel – doch noch dazu entschließen, das Verfahren zuzulassen.⁴⁹

Die Konvention gegen Folter (CAT) ist nur mit den klassischen Überwachungsmechanismen ausgestattet; die positiven Erfahrungen mit der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter (CPT) haben den Wunsch nach einem präventiven Instrument auch auf universeller Ebene wachsen lassen.

Das dementsprechend auf den Weg gebrachte Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention (OP-CAT) sieht daher ein präventives Besuchssystem vor. Es ist zweigeteilt, um eine möglichst kontinuierliche Überwachung zu ermöglichen. Einerseits errichtet das Fakultativprotokoll einen internationalen Mechanismus in Form des Unterausschusses gegen Folter und andererseits sind die Vertragsstaaten verpflichtet, spätestens

⁴⁹ So hat Ungarn seine entsprechende Erklärung zu Art. 20 CAT am 13. September 1989 zurückgenommen, Chile am 7. September 1990, die DDR am 13. September 1990, die UdSSR am 1. Oktober 1991, die Slowakei am 17. März 1995, die Tschechische Republik am 3. September 1996, Bahrain am 4. August 1998, Sambia am 19. Februar 1999, Bulgarien am 25. Juni 1999, Weißrussland am 3. Oktober 2001 und die Ukraine am 12. September 2003.

drei Jahre, nachdem OP-CAT für sie in Kraft getreten ist, einen nationalen Mechanismus eingerichtet zu haben.⁵⁰ Beide Mechanismen erfassen alle Orte, an denen Menschen gegen ihren Willen aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen festgehalten werden.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde als erstes ein nationaler Mechanismus auf Bundesebene eingerichtet,⁵¹ mittlerweile existiert auch ein Ländergremium⁵². Erste Erfahrungen der Bundesstelle dokumentiert deren Jahresbericht;⁵³ die Länderstelle⁵⁴ muss ihre Arbeit noch organisieren. Ob die für Deutschland gefundene Lösung optimal ist, darf angesichts der Vielzahl der zu besuchenden Orte einerseits und der personellen Kapazitäten der Gremien andererseits bezweifelt werden.

Das OP-CAT gibt den Vertragsparteien auf, mit den nationalen Besuchsmechanismen zusammenzuarbeiten. Ihnen muss mitgeteilt werden, wie vielen Personen die Freiheit entzogen wurde (Art. 20 lit. a OP-CAT) und worauf dieser Freiheitsentzug zurückzuführen ist (Art. 20 lit. b OP-CAT). Besuchte Orte und Gesprächspartner können frei gewählt werden (Art. 20 lit. e OP-CAT). Es besteht für die Besuchsgremien die Möglichkeit zu persönlichen, unbeobachteten Gesprächen mit Betroffenen (Art. 20 lit. d FP-CAT). Personen, die mit den Mitgliedern der Gremien in Kontakt waren, werden vor Sanktionen geschützt (Art. 21 FP-CAT).

Neben der Präventionswirkung der Besuche selbst kommt vor allem dem Dialog über die Haftbedingungen große Bedeutung zu. So berichten die nationalen Besuchsgremien über ihre Tätigkeit und richten Empfehlungen an die zuständigen Behörden. Auf diese Weise soll sich ein konstruktiver Dialog zwischen dem Vertragsstaat und den Besuchsgremien entwickeln (Art. 22 FP-CAT). Die jährlichen Berichte der nationalen Besuchsgremien sind vom Vertragsstaat zu veröffentlichen (Art. 23 FP).

⁵⁰ Vgl. die Einführung bei *Claudia Mahler*, Neue Entwicklungen – Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FP-CAT), in: *MenschenRechtsMagazin* 2006, S. 248-251; ferner *Petra Follmar/Otto/Hendrik Cremer*, Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention, 2004.

⁵¹ Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277) zur Einrichtung der Bundesstelle zur Verhütung von Folter.

⁵² Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009 (u.a. abgedruckt in GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681).

⁵³ Weiterführende Informationen unter: <http://www.antifolterstelle.de>; der Jahresberichts ist abrufbar unter http://www.antifolterstelle.de/fileadmin/dateiablage/Dateien_fuer_News/Jahresbericht.pdf.

⁵⁴ *Hansjörg Geiger*, Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter, in: *Andreas Zimmermann* (Hrsg.), *Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem*, 2011, i.E.

3. Pflichten der Vertragsparteien⁵⁵

Hier geht es bereits nach den Verträgen darum, dass die Vertragsstaaten die völkerrechtlichen Garantien innerstaatlich wirksam umsetzen und das in ihrer Verantwortung Stehende für den effektiven Schutz der Menschenrechte tun. Dies geschieht in aller Regel durch gesetzgeberische Maßnahmen sowie das Handeln von Behörden und Gerichten. Damit die internationalisierte Kontrolle funktionieren kann, müssen die Staaten die Mechanismen akzeptieren und mit den Gremien kooperieren. Dies setzt beispielsweise voraus, dass die verschiedenen Staatenberichtsverfahren als Hilfestellung bei der Aufdeckung struktureller Mängel und Probleme verstanden und von einer lösungsorientierten Diskussion begleitet werden.

Von besonderer Wichtigkeit ist jenseits des notwendigen Rechtsrahmens auch ein entsprechendes Klima in der Gesellschaft und den staatlichen Institutionen. Hier beginnt das weite Feld der Menschenrechtsbildung, die mithelfen soll, eine „Menschenrechtskultur“ zu schaffen.⁵⁶

Kommt es trotzdem einmal zu Verletzungen der Menschenrechte, so sind die Staaten verpflichtet, wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten bereitzustellen, um zeitnah Abhilfe zu schaffen. Die Wiener Erklärung aus dem Jahre 1993 hat dies so formuliert:

„Jeder Staat sollte ein wirksames System von Rechtsmitteln zur Behebung von Beeinträchtigungen beziehungsweise Verletzungen der Menschenrechte vorsehen. Die Rechtspflege, einschließlich der Vollzugs- und Anklagebehörden sowie insbesondere eines unabhängigen Richter- und Rechtsanwaltsstands in voller Übereinstimmung mit den anwendbaren Normen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte, ist für die volle und nichtdiskriminierende Verwirklichung der Menschenrechte wesentlich sowie für die Entfaltung der Demokratie und eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich. In diesem Sinne sollten die mit der Rechtspflege befaßten Institutionen mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, und die Völkergemeinschaft sollte in verstärktem Maße sowohl technische als auch finanzielle Hilfe bereitstellen. Es ist Aufgabe der Vereinten Nationen, Sonderprogramme zur Bereitstellung Beraten-

⁵⁵ Ausführlich *Norman Weiß*, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 517-540. Siehe auch *Klein* (Fn. 38).

⁵⁶ Hierzu *Claudia Mahler/Anja Mihr* (Hrsg.), Menschenrechtsbildung, Bilanz und Perspektiven, 2004; *Norman Weiß*, Menschenrechtserziehung – eine verfassungspädagogische Herausforderung für die Polizei, in: Die Polizei Heft 11/2004, S. 313-320; andere Aspekte einbeziehend *Gert Sommer*, Menschenrechte und Menschenrechtsbildung, Eine psychologische Bestandsaufnahme, 2009.

der Dienste vorrangig zur Schaffung einer starken und unabhängigen Rechtspflege zu nutzen.“⁵⁷

Menschenrechtsschutz ist eine Querschnittsaufgabe und betrifft viele Bereiche staatlicher Tätigkeit; daher erschöpft er sich nicht in wenigen Maßnahmen, sondern erfordert ein umfassendes und vor allem kontinuierliches Engagement.

III. Der chartabasierte Menschenrechtsschutz

1. Entwicklung im Überblick

Angesichts der zögerlichen Entwicklung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes bestand nach der Proklamation der AEMR, die hohe Erwartungen in der Öffentlichkeit geweckt hatte, ein Bedürfnis nach Schutzmechanismen auf der Ebene der Vereinten Nationen. Bekanntlich dauerte es aber auch hier einige Zeit, bis die Menschenrechtskommission sich mit der Prüfung von Eingaben beschäftigte. Überdies waren die Verfahren umständlich, wenig transparent und boten – angesichts der politischen Struktur der Menschenrechtskommission nicht überraschend – keinen echten Rechtsschutz. Die starke Nachfrage stand in eklatantem Gegensatz zu den kaum messbaren Erfolgen des chartabasierten Menschenrechtsschutzes im Einzelfall.⁵⁸ Bedeutsamer waren demgegenüber diejenigen Mechanismen, die sich mit strukturellen Problemen beschäftigten, insbesondere die Sonderberichterstatte und Arbeitsgruppen. Diese Expertenmechanismen wurden im Laufe der Zeit deshalb kontinuierlich erweitert; sie boten ein breitgefächertes Beobachtungs- und Diskussionsinstrumentarium. Ihre Berichte sind wichtige Beschreibungen der jeweiligen Menschenrechtssituation; die Qualität und Wirklichkeitsnähe der Empfehlungen werden sehr kontrovers beurteilt.⁵⁹

Materielle Basis des chartabasierten Menschenrechtsschutzes sind neben der UN-Charta die AEMR sowie weitere nicht rechtsverbindliche Erklärungen und Resolutionen der Generalversammlung.

⁵⁷ Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Schlußdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte vom 23. Juni 1993, UN-Dok. A/CONF.157/23, in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv 1993, D 498ff., Nr. 27.

⁵⁸ Näher *Tobias H. Imscher*, Die Behandlung privater Beschwerden über systematische und grobe Menschenrechtsverletzungen in der UN-Menschenrechtskommission, Das 1503-Verfahren nach seiner Reform, 2002, S. 238-242.

⁵⁹ Ausführlich *Beate Rudolf*, Die thematischen Berichterstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2000.

2. Reform durch die Einführung des Menschenrechtsrats

Wegen der Politisierung ihrer Arbeit geriet die Menschenrechtskommission im Laufe der Zeit immer stärker in die Kritik. Hiervon wurden auch die chartabasierten Überwachungsverfahren erfasst. In seinem im März 2005 vorgelegten Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“⁶⁰ hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan diese Kritik aufgegriffen, indem er die Abschaffung der Menschenrechtskommission und ihre Ersetzung durch einen neu zu schaffenden Menschenrechtsrat forderte.

Schließlich setzte die Generalversammlung am 15. März 2006 den Menschenrechtsrat ein;⁶¹ dieser löste am 19. Juni 2006 die bislang zuständige Menschenrechtskommission ab.⁶² Er ist ein Nebenorgan der Generalversammlung mit siebenundvierzig Mitgliedern, ist also gegenüber der bisherigen Menschenrechtskommission nur unmerklich verkleinert. Die Verteilung der Sitze folgt dem geographischen Schlüssel der Vereinten Nationen, so dass 13 Sitze auf die Gruppe der afrikanischen Staaten, 13 auf die Gruppe der asiatischen Staaten, 6 auf die Gruppe der osteuropäischen Staaten, 8 auf die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten und 7 auf die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten entfallen. Die Mitglieder im Menschenrechtsrat werden von der Generalversammlung mit absoluter Mehrheit (derzeit 96 Stimmen) einzeln für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt; nach zwei aufeinanderfolgenden Mitgliedschaften ist eine unmittelbare Wiederwahl ausgeschlossen. Bei der Wahl der Mitglieder wird der Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte berücksichtigt. Die in den Rat gewählten Staaten verpflichten sich, mit dem Rat zusammenzuarbeiten und den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht zu werden. Staaten, die in den Rat gewählt werden wollen, sollen auch freiwillige Zusagen und Verpflichtungen hinsichtlich der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte abgeben.

Der Rat, dessen Sitz in Genf ist, hält mindestens drei Tagungen pro Jahr, darunter eine Haupttagung, mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen ab. Der Menschenrechtsrat ist für die Förderung der

⁶⁰ Vereinte Nationen - Generalversammlung, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005.

⁶¹ GV-Res. 60/251 vom 15. März 2006, UN-Dok. A/RES/60/251.

⁶² Einzelheiten bei *Gunnar Theissen*; Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in: Vereinte Nationen 2006, S. 138-146; *Norman Weiß*, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: MenschenRechtsMagazin 2006, S. 80-86; *Kälin/Künzli* (Fn. 42), S. 240ff; vgl. auch *Helmut Volger*, Human Rights Council, in: ders. (Hsrg.), A Concise Encyclopedia of the United Nations, Second Revised Edition, 2010, S. 329-337.

allgemeinen Achtung des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ohne irgendeinen Unterschied und auf faire und gleiche Weise, verantwortlich. Er befasst sich mit Situationen von Verletzungen der Menschenrechte, namentlich groben und systematischen Verletzungen, und gibt diesbezügliche Empfehlungen ab. Weitere Aufgaben sind die wirksame Koordinierung und die durchgängige Integration von Menschenrechtsfragen in allen Bereichen des Systems der Vereinten Nationen.

Der Menschenrechtsrat führte alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission zunächst fort, um sie innerhalb eines Jahres nach Aufnahme seiner Tätigkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern und zu straffen. Mit Resolution 5/1 vom 18. Juni 2007 wurden Kriterien für die Auswahl der Mandatsträger formuliert und eine erneute Überprüfung der Mandate bis Ende 2008 angeordnet. Im Ergebnis wurden alle thematischen Mechanismen ausgeweitet und neue thematische Mechanismen eingerichtet, zum Beispiel über zeitgenössische Formen der Sklaverei oder über den Zugang zu sauberem Trinkwasser. Im Jahr 2010 wurden Arbeitsgruppen das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie über die Diskriminierung von Frauen in Recht und Praxis eingerichtet. Die Praxis der Ländermandate enttäuscht: Mit der Streichung der Mandate für Kuba und Weißrussland wurde der Preis dafür bezahlt, diesen Mechanismus überhaupt beizubehalten. Der Verhaltenskodex für Mandatsträger hätte in seiner ursprünglich vorgeschlagenen Form diesen Mechanismus weiter geschwächt, doch haben sich unter anderem die Mitgliedstaaten der Europäischen Union letztlich dafür stark gemacht, den in Resolution 5/2 verabschiedeten Verhaltenskodex mandats- und damit menschenrechtsfreundlicher zu gestalten. Gleichwohl verwenden ihn diktatorische Regime mitunter als Druckmittel gegenüber allzukritischen Mandatsträgern.

Zu den besonders intensiv diskutierten Neuerungen, die mit der Einführung des Menschenrechtsrates verbunden waren, gehört das Verfahren des Universal Periodic Review (UPR-Verfahren). Dieses dient dazu, alle Mitglieder der Vereinten Nationen einer regelmäßigen, standardisierten Kontrolle zu unterziehen. Damit soll der Vorwurf der selektiven Befassung mit bestimmten Staaten entkräftet werden. Basis der Untersuchung sind insgesamt 40 Seiten Text, die vom Staat selbst (20 Seiten), aus offiziellen UN-Quellen (10 Seiten) und von NGOs (10 Seiten) stammen. Das mehrschrittige Diskussionsverfahren summiert sich auf insgesamt vier Stunden und ist Gegenstand von berechtigter Kritik.⁶³ Oft wird die knapp bemessene Redezeit gezielt vertan. Positiv hingegen zu bewerten ist – auch kleine Schritte führen irgendwann zum Ziel –, dass das UPR-

⁶³ *Theodor Rathgeber*, *Beredtes Schweigen und schiefe Bahnen*, *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen*, in: *Jahrbuch Menschenrechte 2009, 2008*, S. 247-261 (S. 254).

Verfahren eine Dokumentation liefert, überhaupt stattfindet und auch sein Ablauf dokumentiert wird. In vielen Fällen ist dies der erste Schritt hin zu einer Diskussion über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land.

3. Weiterer Reformbedarf besteht

Planmäßig steht im Jahr 2011 die Überprüfung des UPR-Verfahrens an; hierbei geht es darum, allfällige Lehren aus der ersten Anwendungsphase zu ziehen. So sinnvoll dies einerseits erscheint, so riskant ist es andererseits, dass manche Regierung darauf drängen wird, das Verfahren „erträglicher“ zu machen. Zu befürchten steht daher, dass am Ende nur eine marginale Weiterentwicklung erreicht wird.

Erste Auswertungen⁶⁴ der Praxis in den zurückliegenden vier Jahren haben ergeben, dass vor allem die Gestaltung des interaktiven Dialogs eine Schwachstelle ist. Manche Staaten machen pauschale, unspezifische Vorschläge, andere verteidigen ihre Freunde gegen Kritik. Gruppensolidarität im Rahmen der Diskussionen ist einer der Aspekte, die dazu führen, dass es dem Verfahren an Objektivität fehlt und die ohnehin knapp bemessene Zeit nicht effizient genutzt wird.⁶⁵

Verbesserungswürdig sind auch der Inhalt und die Aufbau vieler Staatenberichte, da diese häufig keine Informationen über die innerstaatlichen Menschenrechtsstrukturen enthalten und noch zu selten selbstkritisch oder analytisch verfasst sind. Stattdessen beschränken sie sich etwa auf die Auflistung von Gesetzen, vielfach wird die faktische Menschenrechtssituation nicht beschrieben und in manchen Fällen wird die Menschenrechtssituation sogar verzerrt dargestellt. In einigen Staaten wird die Zivilgesellschaft nicht – wie ausdrücklich vorgesehen – in die Erstellung des Berichts eingebunden.

Unabhängig davon besteht die Gefahr der Politisierung der Arbeit des MRR, wie sie bereits bei der Menschenrechtskommission zu beklagen war, unverändert fort. Besonders deutlich wurde dies neben der Handhabung des UPR-Verfahrens auch an der Mandatierung des Expertenausschusses (Advisory Committee), der die vormalige Unterkommission der Menschenrechtskommission abgelöst hat. Eigene Initiativen der Experten sind kaum mehr möglich.

⁶⁴ Eine kritische Zwischenbilanz bei *Theodor Rathgeber*, Langer Marsch durch die Institution, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) am Beginn der Selbstfindung, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2008, S. 207-221.

⁶⁵ Umfassende Darstellung bei *Maximilian Spohr*, United Nations Human Rights Council, Between Institution-Building Phase and Review of Status, in: *MPYUNL* 14 (2010), S. 169-218 (S. 201ff., 208ff., 214ff.)

Problematisch bleibt nach wie vor die Zusammensetzung des Rates, auch wenn hier mit der Suspendierung Libyens am 1. März 2011 nach den Angriffen des Regimes auf die eigene Bevölkerung ein klares Signal gesetzt wurde. Freilich war Libyen erst im Mai 2010 mit 155 von 192 Stimmen in den Rat gewählt worden. In der Menschenrechtskommission hatte es 2003 den Vorsitz ebenso inne wie 2009 bei Durban-Review-Konferenz.

Die Überprüfung des UPR-Verfahrens hat zu einigen Abänderungen geführt.⁶⁶ So soll der Untersuchungszyklus, innerhalb dessen alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen behandelt werden, um sechs Monate auf viereinhalb Jahre ausgedehnt werden. Im 2012 beginnenden zweiten Zyklus und danach soll auch darauf geachtet werden, ob und inwieweit die Empfehlungen des vorausgegangenen Zyklus umgesetzt wurden. Die Äußerungsmöglichkeit für Nationale Menschenrechtsinstitutionen wird verbessert.

IV. Ausblick

Die jüngere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen ist von den Impulsen der Wiener Weltmenschrechtskonferenz des Jahres 1993 geprägt und hat durch den Millenniumsgipfel noch einmal Impulse empfangen. Freilich ist der frische Wind, der unmittelbar nach der Überwindung der Blockspaltung auch die Vereinten Nationen erfasst hatte, später merklich abgeflaut.

Auf der Habenseite sind die oben dargestellten zusätzlichen Verträge und die Bemühungen um eine Reform der vertragsbasierten Verfahren ebenso zu verbuchen wie die Einführung des UPR-Verfahrens vor dem Menschenrechtsrat. Die Rolle nichtstaatlicher Akteure ist auf der internationalen Ebene heute anerkannt,⁶⁷ die Vereinten Nationen adressieren NGOs und die Zivilgesellschaft heute selbstverständlich und fordern von den Staaten ihre Beteiligung und Berücksichtigung ein. Defizite bestehen insoweit eher auf Seiten der Staaten, die den NGOs zum Teil zögernd gegenüberstehen oder sie gar als Gegner ansehen.

Die Sache der Menschenrechte wird von der Zivilgesellschaft heute gegenüber dem eigenen Staat und gegenüber der Weltgemeinschaft offener vertreten, die Kampagnenfähigkeit ist im letzten Jahrzehnt durch die elektronischen Medien weiter gestiegen. Erfolge, wie beispielsweise das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, wirken dabei sehr motivierend.

⁶⁶ Vgl. *United Nations – General Assembly*, Outcome of the Review of the Work and Functioning of the United Nations Human Rights Council, Annex to resolution 16/21 of 25 March 2011, UN-Dok. A/HRC/RES/16/21.

⁶⁷ Hierzu *Norman Weiß*, Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 232-257.

Das Thema der sogenannten humanitären Intervention, also der Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten in einem anderen Staat, ist international wie auch in vielen UN-Mitgliedstaaten sehr umstritten. Der Versuch, hier eine Balance zwischen dem Nichteinmischungsgebot und der Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte herzustellen und handhabbare Kriterien für solche Interventionen zu schaffen, wurde mit dem Konzept der „Responsibility to protect“ (deutscher Begriff: Schutzverantwortung) unternommen. Freilich wurde das ausgefeilte Konzept der ICISS⁶⁸ letztendlich nur in sehr vereinfachter Form in das Abschlussdokument des „Millennium+5“-Gipfels aufgenommen.⁶⁹ Es besagt nun, dass eine vorrangige Verantwortung des jeweiligen Staates besteht, für die umfassende Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Die internationale Gemeinschaft soll die Staaten dazu gegebenenfalls ermutigen und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung behilflich sein. Außerdem sollen die Staaten die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen. In Situationen, in denen sich die Gefahr eines Völkermordes oder anderer schwerer Verbrechen andeutet, sollen die geeigneten diplomatischen, humanitären und anderen friedlichen Mittel im Rahmen der Vereinten Nationen ergriffen werden, um beim Schutz der Bevölkerung zu helfen. Der Verweis auf Kapitel VI und VIII der Charta bekräftigt lediglich ohnehin die nach der Charta anzunehmende Bereitschaft der Staaten, im Einzelfall kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta zu ergreifen, wenn friedliche Mittel nicht ausreichen und es den betroffenen Staaten nicht gelingt, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Weder der Sicherheitsrat noch die internationale Gemeinschaft sind damit in rechtlich verbindlicher Weise zum Einschreiten verpflichtet. Humanitäre Interventionen rechtfertigt das Konzept der Schutzverantwortung gerade nicht, sondern sucht sie in das System der Vereinten Nationen einzubinden.⁷⁰

Der oft gefeierte Ausbau des Völkerstrafrechts dient zwar im Ergebnis dem Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen, weil von einer generalpräventiven Wirkung von Strafnormen auszugehen ist. Systematisch handelt es sich beim Völkerstrafrecht aber um etwas anderes als Menschenrechtsschutz: Hier werden Einzelpersonen vor nationalen oder internationalen Strafgerichten für Verbrechen gegen die Menschlichkeit,

⁶⁸ *International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Report*, Dezember 2001, abrufbar unter <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

⁶⁹ *Vereinte Nationen – Generalversammlung, Ergebnis des Weltgipfels 2005. Resolution der Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/60/1 vom 16. September 2005, Nr. 138f.*

⁷⁰ Vgl. etwa *Christian Schaller, Die völkerrechtliche Dimension der "responsibility to protect" (SWP-Aktuell)*, 2008.

Völkermord oder Kriegsverbrechen individuell zur Verantwortung gezogen.

Waren Menschenrechte nach dem Ende des Kalten Krieges nicht länger im Wettstreit der Systeme instrumentalisiert und damit paralyisiert worden, so bedeutete der nach den Anschlägen des 11. September 2001 einsetzende Kampf gegen den weltweiten Terrorismus einen deutlichen Rückschlag für die Menschenrechte. Nicht nur war die Aufbruchsstimmung der 90er Jahre zu diesem Zeitpunkt bereits ins Stocken geraten, sondern es brachte sich der Westen, insbesondere die USA, in der Folge, vor allem mit dem Krieg gegen Saddam Hussein im Jahre 2003, in einen verhängnisvollen Gegensatz zum Islam. Der für den Menschenrechtsschutz unverzichtbare Wertekonsens ist seither erheblich beschädigt und die Glaubwürdigkeit des Westens seit Guantánamo und Abu Ghraib untergraben. Die Arbeit in den Vereinten Nationen ist dadurch nicht einfacher geworden, wie der Durban-Prozess und die Diskussionen im Menschenrechtsrat zeigen. Ob es gelingt, die Diskussion über notwendige Reformen im Menschenrechtssystem aus dem Kreis der Experten herauszutragen und Unterstützung in der allgemeinen politischen Diskussion zu finden, darf bezweifelt werden. Menschenrechte müssen sich nicht nur gegenüber anderen Zielen der Außenpolitik behaupten, sondern konkurrieren auch mit innenpolitischen Themen, etwa der Wirtschaftspolitik. Die Chancen existieren, aber sie sind keine Selbstläufer, sondern brauchen Fürsprecher und Unterstützer in Wissenschaft und Praxis.