

Menschenrechte und ihr Schutz: Ein Fazit

„Human Rights are not theoretical, they are life and death issues.“

Mary Robinson, VN-Hochkommissarin für Menschenrechte

Einleitung

Die Achtung der Menschenrechte und ihr Schutz sind fundamentale Grundsätze des modernen Völkerrechts und der Völkerrechtsgemeinschaft. Trotz vielfältiger Mechanismen zur Wahrung dieser Rechte werden sie weltweit nach wie vor massiv verletzt. Eine Norm, deren Einhaltung im Belieben des Normadressaten steht, verkommt letztlich zur Farce. Aus diesem Grunde gewinnt die Frage nach den Mechanismen und Instrumenten des Schutzes der Menschenrechte bzw. ihrer gewaltlosen oder sogar gewaltsamen Durchsetzung fundamentale Bedeutung.

Seit Gründung der Reihe „Frieden durch Recht“ wurden drei Sammelbände vorgelegt, die sich dem humanitären Völkerrecht, den Menschenrechten und dem Menschenrechtsschutz widmen. Es wurden allgemeine Prinzipien, spezifische Facetten sowie Entwicklungsetappen dieser drei Bereiche rekapituliert, das Ideal mit der Realität der Gegenwart konfrontiert. Die Autoren ziehen Bilanz des mittlerweile erreichten Standes der verbindlich normierten Rechte wie ihres Schutzes und zeigen Perspektiven ihrer künftigen Entwicklung auf.

Die Form der Anthologie gestattete es, die Expertise einer Vielzahl an Autorinnen und Autoren – Wissenschaftler verschiedener Disziplinen wie Praktiker – zusammenzuführen und zu bündeln.

Die Autorin und Mitherausgeberin wertet die Beiträge dieser Sammelbände, insbesondere der Sammelbände zu Menschenrechten und Menschenrechtsschutz, auf die Frage hin aus, ob das Konzept „*Frieden durch Recht*“ – im Sinne eines Strebens nach Frieden¹ zugunsten internationaler Rechtsbindung – allen mit dieser Thematik in Zusammenhang stehenden Problemlagen angemessen ist und wie ihm stärker Geltung

1 Unter „Frieden“ soll ein gewaltfreier und auf die Verhütung von Gewaltanwendung gerichteter internationaler Prozess verstanden werden, ohne die Möglichkeit friedlichen Wandels auszuschließen. Vgl. Wilhelm G. Grewe, *Friede durch Recht?* Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 23. Januar 1985, (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin; 94), Berlin/New York 1985, S. 30.

verschafft werden kann; neben den Beiträgen der Sammelbände wurden ergänzend weitere Quellen und Literatur hinzugezogen.

1. Das Menschenrechtskonzept

Eine Übersicht über die Entwicklung der Menschenrechtsidee bieten eine *Chronologie* zur Menschenrechtsentwicklung² und ein Aufsatz von *Norman Weiß*. Er gibt einen Überblick über die historische Genese des Menschenrechtsgedankens und seine Umsetzung im binnenstaatlichen und internationalen Rechtsraum und benennt die Herausforderungen, denen sich Menschenrechtspolitik künftig zu stellen haben wird. Während er beobachtet, dass die Frage der Wohlstandsverteilung Differenzen zwischen den Staaten in Menschenrechtsfragen schafft sowie an den kulturellen und geschichtlichen Wurzeln der Menschenrechte und des Völkerrechts Kritik geübt wird, plädiert er für die Schaffung einer universellen Menschenrechtskultur als Antwort auf die Konfrontation des Einzelnen mit dem modernen Staat und seiner Machtfülle, als Reaktion auf einen sozioökonomischen Modernisierungsprozess sowie um Einwände zu entkräften, die häufig nur dazu dienen, systemstabilisierende Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen.³

Die grundsätzliche Gültigkeit der Menschenrechtsidee kann trotz aller kulturellen Differenz der Staatenwelt schon deshalb nicht abgelehnt werden, da Menschenrechtskodifikationen in Amerika, Afrika und Europa beweisen, dass bei Aufrechterhaltung der völkerrechtlich verbürgten Menschenrechtsstandards durchaus auch Raum für spezielle Normierung in einer politisch-ökonomisch und kulturell homogeneren Region als auf universeller Ebene verbleibt.⁴

2 Vgl. Erwin Müller/Patricia Schneider/Kristina Thony, *Chronologie der Menschenrechtsentwicklung*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 31ff.

3 Vgl. Norman Weiß, *Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S.39ff; siehe auch Thomas M. Franck, *Are Human Rights Universal?*, in: *Foreign Affairs*, 1/2001, S. 191ff.; Christian Tomuschat, *Menschenrechte für alle?*, in: *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 263/1999, S. 51ff. und *Peter J. Opitz* der insbesondere die Entwicklung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung nachzeichnet; vgl. Peter J. Opitz, *Die verletzte Würde – Probleme und Perspektiven des internationalen Menschenrechtsschutzes*, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), *Weltprobleme im 21. Jahrhundert*, München 2001.

4 Vgl. Eibe Riedel, *Der Internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, Ulm 1999, S. 11ff.

Gabriele Kuhn-Zuber bereichert die Diskussion der Menschenrechtskonzepte um das Verhältnis von Islam und Menschenrechten, das sich je nach Interpretation der einschlägigen religiösen Basistexte unterschiedlich bestimmen lässt. Sie schlägt vor, Repressionen am Standard der jeweiligen Kultur selbst zu überprüfen und aufzuzeigen, dass dieser regelmäßig keine Begründung für ein menschenrechtswidriges Verhalten liefert. Der interkulturelle Austausch

zwischen dem Islam und dem westlichen Kulturkreis sollte weitergeführt werden.⁵

Johann Galtung konstatiert, dass Menschenrechte nicht aus der Logik eines religiösen oder philosophischen Systems abgeleitet werden, sondern gleichwertigen Grundbedürfnissen wie Überleben, Wohlbefinden, Freiheit und Identität entspringen. Er schlägt einen Rechte- wie Pflichtenkatalog vor sowie die Pflicht zum Friedensdienst und als Schutzgarantie eine zentrale Weltregierung einer weltweiten Demokratie.⁶

Nicht nur in Friedenszeiten gelten Normen zum Menschenrechtsschutz, in Kriegszeiten müssen Normen in Gestalt des *humanitären Völkerrechts* beachtet werden. Die spezifischen Umstände des kriegerischen Konflikts werfen jedoch gravierende Probleme auf, insbesondere was den Umfang der geschützten Rechtsgüter und den Schutz wenigstens der verbliebenen Rechte betrifft: Der Vergleich des Menschenrechtsschutzes in Krieg und Frieden ist dem Beitrag von *Stefanie Schmahl*⁷ zu entnehmen. *Christopher Daase*⁸ weist darauf hin, dass das humanitäre Völkerrecht dem Wandel von Konfliktstrukturen, Kriegsformen (Guerillakrieg) und Kriegsparteien (substaatliche Akteure) nicht folgen konnte.

2. Die Handlungs(un)fähigkeit der Vereinten Nationen

5 Vgl. Gabriele Kuhn-Zuber, Der Islam und die Universalität der Menschenrechte in der Kritik, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 307ff.

6 Vgl. Menschenrechte für das nächste Jahrhundert. Zwölf Thesen, in: Johan Galtung, (Hrsg.), Die Zukunft der Menschenrechte-Vision. Verständigung zwischen den Kulturen, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 7ff.

7 Vgl. Stefanie Schmahl, Der Menschenrechtsschutz in Friedenszeiten im Vergleich zum Menschenrechtsschutz im Krieg, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133), Baden-Baden 2001, S. 41ff.

8 Vgl. Christopher Daase, Das humanitäre Völkerrecht und der Wandel des Krieges, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133), Baden-Baden 2001, S. 132ff.

Die Handlungsunfähigkeit der Vereinten Nationen wird häufig ins Feld geführt, um die mangelnde Durchsetzung von Menschenrechten zu begründen.

Auch UN-Generalsekretär *Kofi Annan* äußert Kritik an der eigenen Organisation. Sie gilt primär der Tatenlosigkeit des Sicherheitsrates.⁹

Insbesondere am Vetorecht zeigt sich, dass die VN, wie alle internationalen Organisationen, im Wesentlichen von der *Unterstützungsbereitschaft* und damit von den Interessen ihrer Mitgliedsstaaten abhängig sind.¹⁰

Die *Reformfähigkeit* der UNO wird darüber entscheiden, ob sie an Bedeutung verlieren wird und sich Staaten oder Staatenkollektive genötigt sehen werden, eigenständig zu handeln (etwa in Form von humanitären Interventionen), oder ob sie sich zukunftsfähig machen wird, an Legitimität gewinnt und zur Lösung aktueller Notlagen beitragen kann.

Während zu gewaltsamen Mitteln des Menschenrechtsschutzes sicherlich nur im Rahmen der Vereinten Nationen gegriffen werden sollte, ist auch der diplomatische Druck auf Staaten¹¹ durch verschiedenste Akteure ein wichtiges Mittel zur Erreichung der Einstellung von Menschenrechtsverletzungen und hat in vielen Einzelfällen Erfolge gezeigt: So konnte frühzeitiger und massiver internationaler Druck Russland davon

9 Er stellt damit das Ideal einer Herrschaft des Rechts in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen, die auch die Achtung und den Schutz der Menschenrechte impliziert. Vgl. Kofi Annan, *The Effectiveness of the International Rule of Law in Maintaining International Peace and Security* (Beitrag in diesem Sammelband).

10 Es ist ein praktischer Hintergedanke, der dem Vetorecht zugrunde liegt: Es soll sichergestellt werden, dass diejenigen Staaten, die eine Militäraktion durchführen und/oder finanzieren, nicht übergangen werden. Sollte allerdings eine solche Aktion auch ohne das widersprechende Mitglied durchführbar sein, da sie von anderen Staaten ausreichend getragen wird, ist dieses Argument außer Kraft gesetzt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob sich die USA einen solchen technischen Vorsprung verschafft haben, dass moderne Kriegsführung ohne ihre Unterstützung ohnehin nicht mehr vorstellbar ist. Sollte dies so sein – wie die NATO oft ins Feld führt (gerade als Lehre aus dem Kosovo-Einsatz) – wird dem Aufbau der Einsatzkräfte regionaler Organisationen Kollektiver Sicherheit (und auch eigener Truppen der VN) neue Bedeutung verliehen. Allerdings muss es wohl überlegt sein, ob man sich auf einen High-Tech-Rüstungswettlauf einlässt, der kein absehbares Ende hat und zur Verschleuderung ungeheurer Ressourcen führen kann. Das wird zwar nicht zuletzt mit der Möglichkeit von Friedenseinsätzen gerechtfertigt; dahinter aber steht ein Konzept der technologischen Kriegsführung, in der es kaum Soldatenopfer geben darf, also in dieser Hinsicht eines „sauberen Krieges“, welches unter anderem durch die allgegenwärtige Medienpräsenz mitbegründet ist (verstärkte Rechtfertigungszwänge und Macht der Bilder, z.B. von in „Body Bags“ heimkehrenden Soldaten) und durch die Individualisierung (sonst wäre auch das enorme Echo der russischen wie der internationalen Medien angesichts der Opfer des Kursk-Unglücks nicht zu verstehen). Der Preis für dieses Konzept ist allerdings hoch und muss deshalb reflektiert und überdacht werden.

11 Ob diplomatischer Druck ausgeübt werden sollte, muss sorgfältig erwogen werden – so wurde im Fall China vorgezogen, mit der Vergabe der Olympiade 2008 an Peking, durch Einbindung Änderungen zu erreichen statt durch Druck. Für mehr Informationen zur Lage in China vgl. Gunter Schubert, *Menschenrechte in der VR China – Eine Bestandsaufnahme*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 239ff.

abhalten, den tadschikischen Journalisten *Dododjon Atovulloev* nach Tadschikistan auszuliefern und ihn so in den sicheren Tod zu schicken.¹² Der Erfolg solcher Einzelfälle könnte aber auch darin begründet liegen, dass Russland ein solches Zugeständnis relativ wenig „gekostet“ hat. Die vielfältige Kritik am Tschetschenien-Krieg blieb bisher erfolglos.¹³

Ein Überblick über die faktische Lage der Menschenrechte in praktisch allen Erdteilen könnte bei der Beantwortung der Leitfrage helfen: *Welche Menschenrechtsprobleme können mit Hilfe internationaler (Schieds-)Gerichtbarkeit i.e.S. oder internationaler Rechtsbindung i.w.S. gelöst werden?*¹⁴ Die folgenden Bestandsaufnahmen¹⁵ zeichnen ein Bild, das keinen Anlass zur Euphorie gibt, das Prinzip Hoffnung aber dennoch aufrecht erhält.

3. Menschenrechte in Ländern und Regionen

Regina Heller beschreibt die Menschenrechtssituation in *Russland*, einem Staat mit den Dimensionen eines Kontinents, der sich nach wie vor schwer tut, wenn es um die Anpassung an Standards geht, die der Europarat gesetzt hat.¹⁶ Es ist deutlich geworden, dass die ergriffenen Maßnahmen nur kurzfristige Wirkung zeigten. Trotz internationaler Kritik geht der Krieg in

12 Vgl. „Der Westen nimmt sich endlich ernst. Journalist wieder frei: Internationaler Druck lohnt sich“, in: die tageszeitung, 12.07.2001.

13 Vgl. Regina Heller, Die Menschenrechtssituation in Russland. Eine Herausforderung für Europa, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 93ff. Siehe auch Svetlana Sidorenko-Stephenson, Legal Reform and Human Rights in Russia. Key Developments and Actors, in: Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Human Rights Centre, University of Essex, United Kingdom 22/1998.

14 Ein Beispiel ist der Schutz der Rechte indigener Völker, die traditionell missachtet werden. *Helmut Volger* weist darauf hin, dass es immer noch an der völkerrechtlichen Absicherung des Menschenrechtsschutzes indigener Völker mangelt. Die „Schaffung eines Permanenten Forums für Indigene Probleme“ 2000 im Rahmen der VN weist mehrere Mängel auf: So hat das Forum keine Befugnis, Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nachprüfen zu können. Der Entwurf für eine UN-Erklärung über die Rechte Indigener Völker befindet sich mitten im UN-Instanzenweg. Vgl. Helmut Volger, Der Menschenrechtsschutz indigener Völker, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 360ff. Die fehlende Kodifizierung dieser Rechte macht ein Einklagen derselben unmöglich. Dies gilt jedoch nicht für alle Bereiche. Kürzlich hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte Ureinwohnern Nicaraguas Entschädigung zugesprochen, nachdem die Regierung Firmen zu Unrecht erlaubt hatte, Tropenholz in ihrem Siedlungsgebiet zu schlagen. Vgl. „Indígenas in Nicaragua“, in: die tageszeitung, 20.09.2001.

15 Weitere Länderstudien sind u.a. zu finden in David P. Forsythe (Hrsg.), Human Rights and Comparative Foreign Policy, Tokyo 2000.

16 Vgl. Regina Heller, Die Menschenrechtssituation in Russland. Eine Herausforderung für Europa, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 93ff.

Tschetschenien weiter, und das Bemühen der Europäer, mittels Integration statt Ausgrenzung einen Wertewandel herbeizuführen, zeigen keine unmittelbaren Auswirkungen: Russland zeigt bei der Umsetzung von Menschenrechten erhebliche Defizite; insbesondere die *Tschetschenienkriege* haben sogar zu einer bedenklichen Rückentwicklung in der rechtsstaatlichen Praxis geführt, die Menschenrechtssituation hat sich in ganz Russland deutlich verschlechtert. Die Kontrollmechanismen des Europarats¹⁷ – der einzigen exklusiv-europäischen Institution, in der auch Russland vertreten ist – erweisen sich bislang als wenig wirksam. Auch die Wirkung von Individualklagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bleibt gering. Mit einer Staatenbeschwerde vor dem EGMR wurde zwar von Mitgliedern des Europarats gedroht, auf eine Klageeinreichung bisher aber verzichtet. Denkbar ist, dass die Furcht, ein Ausscheiden Russlands aus dem Europarat würde zu einem Verlust jeden Einflusses des Europarats auf das Land führen, diesen eher zu moderaten Maßnahmen greifen ließ. Ob eine Staatenklage zu einer Veränderung der politischen Verhältnisse geführt hätte, lässt sich daher nicht klären.

Andererseits darf die Menschenrechtsfrage in Russland nicht nur auf den Tschetschenienkrieg reduziert werden. Grund zur Kritik bieten ferner die Situation in Gefängnissen,¹⁸ Willkür und Folterungen durch die Sicherheitskräfte, in den Streitkräften und gegen Kriegsdienstverweigerer, die rechtlich unzureichend abgesicherte Flüchtlings- und Asylpolitik, die Einschränkung der Reisefreiheit, der Religionsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Die *generelle Rechtsunsicherheit*, die in dem *prinzipiellen Unverständnis* dafür wurzelt, dass staatliche Macht (z.B. in Form von Militär und Geheimdiensten) eine Grenze in den individuellen Freiheitsrechten finden muss, führt dazu, dass selbst wenn Menschenrechte in der Verfassung formal verankert sind, dieses Unverständnis deren Umsetzung behindert. Ein funktionierendes Rechtssystem sowie

17 Siehe auch Wolfgang Strasser, 45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats. Bilanz und Perspektiven, in: Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat. Baden-Baden: Nomos, 2000, S.121ff.

18 *Vivien Stern* zeigt, dass trotz sehr unterschiedlicher Bedingungen und historischer Erfahrungen sich die sozialen Strukturen in Gefängnissen weltweit ähneln. Insbesondere in den ärmeren Ländern wird das Konzept vom Strafvollzug weder den Bedürfnissen noch den Möglichkeiten dieser Länder gerecht: Überbelegung, jahrelange Untersuchungshaft, Korruption, Gewalt und Misshandlung, mangelhafte Hygiene sowie organisierte Kriminalität zeugen davon. In allen Teilen der Welt sind es die Armen und Minderheiten, die überproportional in den Gefängnissen vertreten sind – ein Spiegel gesellschaftlicher Ungleichheiten. Die Übernahme des westlichen Modells bedeutet zwar die theoretische Anerkennung internationaler Menschenrechtstandards, die praktische Umsetzung scheitert in vielen Ländern jedoch daran, dass das System zu komplex, zu teuer, zu zentralisiert ist und einen hohen Ausbildungsstand bei jenen voraussetzt, die es anwenden sollen. Vgl. Vivien Stern, Einfach Wegsperrern? Gefängnisse schaffen mehr Probleme als sie lösen, in: der Überblick 1/2000, S. 11ff und Vivien Stern, Imprisonment in the World, London 1998.

entsprechende Institutionen, die es durchsetzen, sind nötig, damit Rechtsstaatlichkeit, eine der Grundvoraussetzungen westlicher Demokratien, garantiert werden kann.

Derzeit sind die Voraussetzungen dafür nicht gegeben, dass Urteile z.B. des EGMR einen grundlegenden Wandel herbeiführen (als politische Signale bleiben sie jedoch wichtig!). Ein solcher Wandel muss von innen kommen – der Weg zu einer wahren Wertegemeinschaft Russlands mit Europa ist noch weit. Da aber ein prinzipielles Interesse Russlands daran besteht, die wirtschaftliche Kooperation mit Europa weiter auszubauen und zu festigen, besteht neben Sanktionsmaßnahmen die Gelegenheit zur Schaffung von Anreizen und zum Dialog und das Verknüpfen der Menschenrechtsfrage mit anderen Politikfeldern. Eine Verbesserung der individuellen Freiheitsrechte sowie der Gesamtverhältnisse kann nur dann erwartet werden, wenn bestehende Programme zur Förderung demokratischer Institutionen und des Menschenrechtsschutzes von EU, Europarat und OSZE weitergeführt und intensiviert werden und die Mitgliedstaaten dieser Organisationen Geschlossenheit in Ihrem Auftreten gegenüber Russland demonstrieren.¹⁹

In vieler Hinsicht ähneln die Probleme der ost- und südosteuropäischen Staaten (teilweise als defizitäre Demokratien) denen von Russland. *Claudia Eicher* untersucht die Problemregion *Ost- und Südosteuropa*, deren Staaten mit durchaus unterschiedlichen Menschenrechtsproblemen zu kämpfen haben und dementsprechend unterschiedliche Niveaus der Durchsetzung der Menschenrechte aufweisen.²⁰ Nicht nur die ökonomische Situation in diesen Ländern steht dem Vorhaben entgegen, die gesamte Bandbreite von Menschenrechten zu realisieren. Anreize zur Veränderung sind gegeben: So ist zum Beispiel die Wahrung des häufig missachteten Minderheitenschutzes Voraussetzung für eine EU Mitgliedschaft, ebenso wie eine demokratische Ausrichtung basierend auf Rechtsstaatlichkeit wie einer funktionierenden Gewaltenteilung und der Schutz anderer Menschenrechte.

Besondere Probleme treten bei der Beachtung des Gleichheitsprinzips (insbesondere der ökonomischen Rechte von und Gewalt gegen Frauen, Kinder, Homosexuelle, Behinderte), der politischen und bürgerlichen Rechte (insbesondere Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Recht auf ein faires Verfahren, Schutz vor Folter). Hier machen sich wieder die desolaten ökonomischen Verhältnisse in Form von geringen Löhnen für Beamte, zu wenig Personal, katastrophale Verhältnisse in den Gefängnissen, zu viele

19 Siehe auch Eckart Klein (Hrsg.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, Colloquium in Potsdam, 13 July 1999. Berlin 2000; Eckart Klein, *Universeller Menschenrechtsschutz. Realität oder Utopie?* In: *Europäische Grundrechtezeitschrift (EuGRZ)*, Jg. 26, Heft 5-6/1999, S. 109ff.

20 Vgl. Claudia Eicher, *Human Rights in Eastern and South-Eastern Europe*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137)*, Baden-Baden 2002, S. 120ff.

anhängige Fälle vor Gerichten, Korruption und der starke Einfluss organisierter Kriminalität (rechtsfreie Räume) bemerkbar. Auch Diskriminierung und Gewalt durch Polizei und Diskriminierung vor Gericht, fehlende Durchsetzung von Gerichtsurteilen und der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte sowie der Minderheitenrechte fallen ins Gewicht. Gerade Verbesserungen im letztgenannten Bereich sind wichtig, um die Ethnisierung politischer Konflikte, als Nährboden für die gewaltsame Austragung der Streitigkeiten über Minderheitenrechte, zu verhindern.

Obwohl außerhalb des Kosovo Sezessionsbestrebungen nur eine geringe Rolle spielen, sind Minderheitenkonflikte jedoch vorherrschend. Deswegen wurden grundlegende Minderheitenrechte in der Mehrheit der südosteuropäischen Staaten etabliert (insbesondere Rechtsschutz), Minderheitensprachen als Amtssprachen anerkannt, die zweisprachige Benennung von Orten und der Unterricht unter Verwendung von Minderheitensprachen (auch in Hochschulen) akzeptiert. Internationaler Druck in diesen Fragen ist von besonderer Bedeutung; einige Erfolge erzielte dieser im Falle der Tschechischen Republik im Hinblick auf die Behandlung der Roma.

Die meisten Menschenrechtsprobleme in Südosteuropa sind durch die Transformation des politischen Systems entstanden. Die Kombination inadäquater Rechtssysteme mit fehlender Gewaltenteilung gefährdet die demokratische Entwicklung, Wegen dieser Problemkomplexität benötigt man Zeit und Geld, um die Menschenrechtssituation zu verbessern.²¹

Im übrigen Südosteuropa spielen außerhalb von Kosovo Sezessionswünsche der Minderheiten nur eine geringe Rolle.

Nachdem die meisten politischen und bürgerlichen Rechte durchgesetzt worden sind, ist langfristig auch eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Rechte zu erwarten.

Die Verhältnisse in Südosteuropa zeigen, dass erstens die Rechtsstaatlichkeit²² gefördert werden muss,²³ z.B. durch Ausbildung und

21 *Norman Paech* merkt an, dass Menschenrechte eng mit der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaftsverfassung verbunden sind, wo sie zum einen eine Schutzfunktion gegenüber dem Staat ausüben und zum anderen die Grundbedingungen rationaler politischer Willensbildung und privater Geschäftstätigkeit für eine säkulare, am Individuum orientierte Gesellschaft formulieren. (Vgl. Norman Paech, Menschenrecht – ein universaler Normkonsens?, in: epd-Entwicklungspolitik, 2-3/1999, S. 19ff.) So kann Menschenrechtsschutz auch Motor eines innergesellschaftlichen Wandels hin zu einer Bürgergesellschaft sein. Vgl. Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer, Bürgergesellschaft und Nationalismus im „gemeinsamen Haus Europa“. Eine Einleitung, in: Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer (Hrsg.), Das gemeinsame Europa. Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural. Baden-Baden 1998, S. 7ff.

22 Dabei können Hinweise auf Defizite durch Urteile des EGMR helfen, bei dem eine wahre Flut an Klagen aus den neuen Mitgliedstaaten eingereicht wird.

23 *Wolfgang Strasser* schlägt u.a. vor, der Überbelastung des EGMR entgegenzuwirken, indem alle Mitgliedstaaten die EMRK auf solche Weise in ihr innerstaatliches Recht inkorporieren, dass der Einzelne sich in jedem Fall vor den zuständigen nationalen

Erziehung. Zweitens müssen die ökonomischen Aspekte der Problematik angegangen werden, z.B. durch eine angemessene Besoldung der Beamten und Richter, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Drittens müssen die ethnischen Diskriminierungen innerhalb der Gesellschaft überwunden werden, um die Einführung internationaler Menschenrechtsstandards nicht zur Farce zu machen. Es handelt sich also um einen gesamtgesellschaftlichen Prozess, bei dem nicht nur Druck von außen wirken muss, sondern an dem insbesondere die nationalen Eliten teilnehmen müssen. Viertens könnten neue Institutionen wie Ombudsmänner von Nutzen sein, wenn sie über politischen Rückhalt verfügen.

Die defizitäre Rechtsstaatlichkeit, die Angewiesenheit auf informelle Netzwerke an Stelle von formalen Institutionen und die schwach entwickelte Zivilgesellschaft führen dazu, dass Institutionen der Rechtsstaatlichkeit zwar geschaffen wurden, auf ihr Funktionieren jedoch politischer Einfluss ausgeübt werden kann. Es werden daher fünftens breite, unabhängige Netzwerke und eine öffentliche Sphäre benötigt, in der sich die Zivilgesellschaft äußern und konsolidieren kann. Eine Enttabuisierung von Menschenrechtsverletzungen in einer solchen Sphäre wird es auch für politische und kriminelle Akteure schwieriger machen, ihren Einfluss unkontrolliert auszuüben.

Aus Ressourcengründen konzentriert man sich zunächst auf die Verwirklichung der politischen und bürgerlichen Rechte, aber der Zusammenhang der größten Menschenrechtsverletzungen mit ökonomischen, sozialen und kulturellen Defiziten ist kaum zu überschätzen. Daran zeigt sich, wie wichtig sechstens auch die ökonomische Hilfe der Staatengemeinschaft für die Stabilisierung und Legitimation dieser Staaten ist.

Die Stärkung innerstaatlicher Rechtsstaatlichkeit sowie die der internationalen Menschenrechtsgerichtsbarkeit mit ihrem Einfluss auf diesen Prozess muss Hand in Hand gehen mit effektiver Wirtschaftshilfe (gekoppelt an außenpolitischen Druck), um die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zu fördern, was sich insbesondere für die Minderheitenproblematik anbietet.

Auch die Menschenrechtslage in der *Türkei* ist notorisch prekär. *Andrea Liese* sieht Anlass zu einem gewissen Optimismus durch die neuere Entwicklung, die nicht zuletzt auf den Beitrittswunsch der Türkei zur Europäischen Union und die daran geknüpften Auflagen zurückzuführen ist.²⁴

Behörden unmittelbar auf ihre Bestimmungen und womöglich auf ihre Auslegung durch den EGMR berufen kann. Vgl. Wolfgang Strasser, 45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats. Bilanz und Perspektiven, in: Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat. Baden-Baden 2000, S.121ff. Dies würde jedoch voraussetzen, dass nationale Gerichte und örtliche Behörden korrekt arbeiten. Gerade der Umstand, dass eben dies häufig nicht gegeben ist, führt zu der Beschwerdeflut. Zu Vorschlägen aus den Reihen des EGMR selbst siehe Kristina Thony/Patricia Schneider, Der Beitrag Internationaler Gerichte zur Zivilisierung des Konfliktaustrags. Ein Forschungsbericht. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 127, 2001.

24 Vgl. Andrea Liese, Zur Situation der Menschenrechte in der Türkei, in: Jana

Hauptprobleme im Land sind Folter, extralegale Hinrichtungen, die Einschränkung der Versammlungs-, Presse- und Meinungsfreiheit, Diskriminierung und Verfolgung ethnischer Minderheiten sowie die Diskriminierung und Verfolgung von Islamisten. Die verfassungs- und strafrechtlichen Modifikationen und die Institutionalisierung von Menschenrechten im politischen System, im Zuge von Reformen in den 1990er Jahren, führte zu einer Aufwertung der Menschenrechte in der Türkei. Dennoch: In etlichen Fällen der Gesetzesrevision blieb der Inhalt problematischer Rechtsvorschriften unangetastet (das gilt insbesondere für die Todesstrafe, das Antiterrorgesetz und das Sprachenverbot). Auch die angekündigte und vielfach von außen geforderte Aufhebung des Notstandsstatus in den mehrheitlich von Kurden bevölkerten Provinzen ist nur teilweise erfolgt.

Der Zerfall der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK) führte dazu, dass die Kampfhandlungen erheblich zurückgegangen sind. Die ablehnende Haltung der Türkei gegenüber einer „Bevormundung“ durch die EU ließ deutlich nach. Sie unterzeichnete die beiden Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen und setzt die Urteile des EGMR fast ausnahmslos um.

Die Bereitschaft des Staates zur Zusammenarbeit mit lokalen Menschenrechtsorganisationen ist allerdings stark schwankend; nach wie vor werden Menschenrechtsaktivisten sowie oppositionelle Abgeordnete verhaftet. Auch die Bestimmung der zukünftigen – bisher dominanten – Rolle des Militärs, der Kurden sowie des Islam im Demokratisierungsprozess der Türkei sind entscheidende Determinanten. Polizeiliche Willkür und die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung sind noch immer zu konstatieren. Eingeschränkt bleibt auch die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie die Ausübung kultureller Rechte.

Ein grundlegender Wandel ist vonnöten, um an diesen Zuständen etwas zu ändern, da diese eng mit der nationalen politischen Kultur, der historischen Bedrohungswahrnehmung einer unitären Türkei und der Schwäche demokratischer Institutionen zusammenhängt. Reformen scheitern auch am starken Einfluss des Militärs: So sind wichtige Entscheidungen der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft und das Parlament entzogen. Hinzu tritt die weitgehende Nichtverfolgung der Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen und ungenügender Opferschutz (bis hin zu deren Kriminalisierung und strafrechtliche Verfolgung). Der konsequenten Bestrafung der Täter wie der Aufhebung fragwürdiger Rechtsvorschriften steht vor allem das Militär entgegen. Es bleibt ungewiss, wie sein Einfluss geschmälert werden kann, wenn bei direkter Machtenthebung ein Putsch droht.

Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 145ff.

Der internationalen Staatengemeinschaft bleibt nur, die demokratischen Kräfte und Tendenzen weiter zu stärken. Auch eine weitere Revidierung der restriktiven Verfassung, also eine Stärkung des Rechtsstaats, ist nötig.²⁵ Der EGMR und NGOs haben dazu beigetragen, die Menschenrechtslage in der Türkei transparenter zu machen. Durch die Anerkennung von Menschenrechtsnormen kann sich die Türkei ihren Verpflichtungen nicht gänzlich entziehen. Jedoch: Während die Regierung in Ankara eine Verbesserung der Menschenrechtslage versprach, geht die türkische Justiz nichtsdestoweniger schärfer denn je gegen Regimekritiker vor.²⁶ Die ungebrochene Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft ist notwendig, um sicherzustellen, dass Änderungen nicht kosmetischer Natur sind. Die Tatsache, dass nationale Untersuchungen der Folterpraxis stattfinden, beweist, dass diese Bemühungen nicht umsonst sind. Durch die wirtschaftliche Rezession in der Türkei wird dieses Unterfangen allerdings nicht einfacher. Es bleibt abzuwarten, ob die reformgeneigte Regierung den Zusammenstoß zwischen Zivilgesellschaft und Militär überdauert. Auch in der Türkei ist also die Menschenrechtsproblematik stark mit der Reform des gesamten politischen Systems verbunden.

Die Anschläge in den USA im September 2001 legt die türkische Presse jedoch dergestalt aus, dass die Priorität auf die Sicherheit eines Landes und nicht auf die Menschenrechte gelegt werden müsse. Sie erwartet, dass der Druck der EU hinsichtlich demokratischer Reformen nun einem Verständnis für das Leid weiche, das der Terrorismus in der Türkei verursache.²⁷ Es muss dennoch sichergestellt werden, dass der Kampf gegen den Terrorismus die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes nicht verhindert oder diese gar zurückwerfen wird.

Der *Nahe und Mittlere Osten* ist seit Jahrzehnten ein chronisches Konfliktgebiet. Die Menschenrechtsproblematik dieser Region wird von *Sonja Hegasy* und *Carsten Jürgensen* beleuchtet. Der Beitrag zeigt die Schwierigkeiten auf, die sich in einem vom Islam zumindest mitgeprägten und patriarchalisch orientierten Umfeld ergeben, insbesondere für die Gewährleistung von Frauenrechten, die noch stärker eingeschränkt sind als in den bisher betrachteten Regionen.²⁸

25 Im Oktober 2001 verabschiedete das türkische Parlament eine neues Reformpaket mit 34 Verfassungsänderungen zur Liberalisierung des Zivil- und Strafrechts. Menschenrechtsorganisationen kritisieren diese Änderungen jedoch als halbherzig und lückenhaft. Vgl. „Die Türkei ändert ihre Verfassung“, in: Neue Zürcher Zeitung, 5.10.2001; „Verfassungsänderung in der Türkei stärkt Menschenrechte“, in: Die Welt, 25.20.2001.

26 Vgl. Türkei. Folter und Misshandlungen beim EU-Kandidaten, in: Der Spiegel 37/2001, S. 175.

27 Vgl. „Wird die Türkei erneut zum ‚Frontstaat‘? Besorgnis über die Auswirkungen der Terroranschläge“, in: Frankfurter Rundschau, 14.09.2001.

28 Vgl. Sonja Hegasy/Carsten Jürgensen, Zur Menschenrechtssituation im Nahen und Mittleren Osten, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.),

Während wirtschaftliche Öffnung im Nahen und Mittleren Osten einer nationalstaatlichen Informationssouveränität entgegensteht, wird teilweise versucht, Zugang zum und Informationsgewinnung aus dem Internet zu kontrollieren. Es hängt vermutlich auch – neben dem Widerstand der Gesellschaft – von der Entwicklung der Technik ab, ob dies auf Dauer durchsetzbar sein wird.

Rechtsstaatliche Prinzipien werden von allen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens verletzt, dies gilt insbesondere für die Behandlung politischer Gefangener und die Unabhängigkeit der Justiz sowie für die Einrichtung von Sondergerichten unter Berufung auf den Ausnahmezustand. Ebenso werden ethnische und religiöse Minderheiten sowie Homosexuelle diskriminiert. Häftlinge sind Folter bzw. Misshandlungen ausgesetzt. Die Täter bleiben in der Regel straffrei. Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Staaten und Regionen wird die Todesstrafe vollstreckt.

Der Wille zu grundlegenden Veränderungen ist nur rudimentär vorhanden. Ansätze der EU, Assoziierungsabkommen mit Staaten der Region mit Menschenrechtsklauseln zu verknüpfen, haben bisher kaum Erfolg gezeigt. Notwendig ist daher die Aufklärung der Bevölkerung über ihre Rechte. Hoffnungen werden auf den Austausch der Führungsriege durch eine jüngere Generation gesetzt.

Die Mehrheit der arabischen Staaten hat zwar die grundlegenden Menschenrechtsabkommen der VN ratifiziert, aber es besteht zum einen Zurückhaltung gegenüber der Anti-Folter-Konvention, zum anderen zeigt sich erneut, dass allein durch die Unterzeichnung der tatsächliche Schutz von Menschenrechten nicht gewährleistet ist. Das Vorhaben, einen regionalen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte zu errichten, etwa im Rahmen der Arabischen Liga, ist bislang gescheitert. Unter Umständen wird es gelingen, die arabischen Staaten in einen Mechanismus einzubinden, der dem für die Afrikanische Union geplanten entspricht. Auch hier gilt, dass die Staatengemeinschaft unablässig auf Defizite hinweisen, die Entwicklung eines regionalen Menschenrechtsgerichtshofs unterstützen und demokratische Reformen durch vielfältige Anreize fördern sollte. Da die arabischen Staaten weit weniger als andere auf Wirtschaftshilfe bspw. der EU angewiesen sind, sollten sie im globalen Forum der VN stärker gefordert und an ihre eingegangenen Pflichten erinnert werden.

Solange der *israelisch-palästinensische Konflikt* nicht gelöst ist und die Staatengemeinschaft keine übereinstimmende, klare Position bezieht, steht auch ihre Glaubwürdigkeit auf dem Spiel und es verringern sich damit ihre Einflussmöglichkeiten im Nahen und Mittleren Osten. Dem Kernkonflikt in dieser Region widmet sich *Ludwig Watzal*, der der Frage nach der völker-

Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 160ff.

rechtskonformen Behandlung der Palästinenser durch den israelischen Staat nachgeht.²⁹ Er verlangt die Durchsetzung des Völkerrechts und Konzessionen Israels, um den Friedensprozess voranzubringen. Die derzeitige Eskalation des Konflikts hat dazu geführt, dass Israel Maßnahmen anwendet, die kaum mehr als verhältnismäßig bezeichnet werden können, ohne dass es bisher Konsequenzen durch die Staatenwelt erfahren hat (stattdessen sieht sich Israel im Schulterschluss mit vielen Staaten, die unter Berufung auf den Terrorismus³⁰ und die Staatssicherheit keine ernsthaften politischen Verhandlungen mit oppositionellen Gruppen betreiben). Die Unentschlossenheit der Staatengemeinschaft zeigt, dass das Recht immer noch zurückstehen muss, wenn es politisch opportun erscheint.

Eine „humanitäre Intervention“ bei weiterer Eskalation der Mittel etwa ist kaum denkbar bei einem Staat, der bis an die Zähne bewaffnet ist und bei dem davon auszugehen ist, dass er nukleare Waffen besitzt und sogar erwägen würde, diese einzusetzen. So ist es durchaus verständlich, dass die Staatenwelt, den Konflikt diplomatisch geklärt sehen möchte, um die Situation zu entschärfen.

Denkbar wäre auch, dass ein Gericht, bspw. der IGH oder ein Schiedsgericht, über Gebietsansprüche und damit zusammenhängende Fragen entscheidet, wie anderwärts schon vielfach erfolgt.³¹

Rainer Huhle behandelt den süd- und mittelamerikanischen Kontinent: *Lateinamerikas* Militärregierungen haben erst in jüngster Zeit unter Beweis gestellt, welche vernichtenden Konsequenzen es für die Wahrung der Menschenrechte hat, wenn menschenverachtende Regime freie Hand haben.³² Die ungerechten Landbesitzverhältnisse führten zu sozialen und politischen Revolutionen, die jedoch immer wieder in autoritären Regimen verhärteten. Schreckliches Kennzeichen dieser Regime wurde das gewaltsame „Verschwindenlassen“ von Personen und Folter mit kalkulierter Todesfolge.

Nach dem Ende der Diktaturen setzt sich die menschenrechtliche Opposition, die sich in Tausenden Nichtregierungsorganisationen formiert hat, besonders

29 Vgl. Ludwig Watzal, Der Nahostkonflikt als Problem des Völkerrechts, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 179ff.

30 Avishai Ehrlich/Margret Johannsen, Folter im Dienste der Sicherheit?, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 332ff.

31 Aber auch dann bleibt der Wille zur Streitbeilegung und zum Kompromiss unverzichtbar, da wieder das Durchsetzungsproblem auftritt, insbesondere solange die USA Israel enge Verbündete sind.

32 Vgl. Rainer Huhle, Menschenrechte in Lateinamerika, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 197ff.; siehe auch Ellen L. Lutz/Kathryn Sikkink, International Human Rights Law and Practice in Latin America., in: International Organization, 3/2000, S. 633ff.

für demokratische Institutionen und damit auch für eine unabhängige Justiz ein. Unterstützung leisten die Interamerikanische Menschenrechtskommission und der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof. Der juristische Erfolg trägt zu einer Verankerung von menschenrechtlichen Normen als Maßstab für die Politik in Lateinamerika bei, wenn dies auch nicht mit einer realen Eindämmung der Menschenrechtsverletzungen auf diesem Kontinent gleichzusetzen ist – ein Phänomen, das auch andernorts beweist, dass rechtsstaatliche Verfahren gesamtgesellschaftliche Prozesse nicht ersetzen, sondern nur initiieren und unterstützen können. Im positivsten Falle sind solche Verfahren Ausdruck bereits vollzogener Entwicklungen in der Gesellschaft.

In der Logik der Verwirklichung rechtsstaatlicher Grundsätze wurde auch die Übernahme strafrechtlicher Verantwortung gefordert. Die Amnestien, die in manchen Ländern Straffreiheit gewähren, stehen dieser Aufarbeitung jedoch entgegen; der Bedarf an Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika wurde auch durch jüngste Anstrengungen in Peru wieder deutlich.³³ Die unmittelbar nach Ende der Diktaturen eingerichteten Wahrheitskommissionen³⁴ lösten durch Aufdeckung der ungeheuren Dimensionen der Verbrechen gesellschaftliche Reflexionsprozesse aus, es blieb jedoch bei der Straflosigkeit der Täter. Da eine Anerkennung der Schuld überwiegend fehlt, kann auch kein befriedigender Versöhnungsprozess einsetzen.

Die lateinamerikanische Militärgerichtsbarkeit, ein Erbe kolonialspanischer Justiz, schützt Angehörige der Streitkräfte und häufig der Polizei auch heute vor regulärer Strafjustiz. Sie erklärt sich zuständig für Menschenrechtsverletzungen als Dienstvergehen und die Verfahren enden in aller Regel mit Freispruch oder geringen Disziplinarstrafen selbst bei schwersten Vergehen. Dieses Zuständigkeitsproblem ist eine der fundamentalen rechtspolitischen Fragen.

Jedoch auch traditionell demokratisch verfasste Staaten haben Mechanismen entwickelt, um die rechtsstaatliche Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen zu behindern: So können Korruption, Drohungen und paradoxerweise ein hochkompliziertes, extrem formalistisches Rechtswesen ähnlich hohe Raten an Straflosigkeit produzieren. Wenn Menschenrechtsverletzungen nur schwer direkt der Regierung anzulasten sind, verschleiert diese erhöhte Komplexität, die als diffuse Gewaltsituation – insbesondere bei bewaffneten inneren Konflikten – erscheint, die Verantwortlichkeiten und erschwert Menschenrechtsarbeit, die primär vom

33 Der nach Japan geflüchtete ehemalige peruanische Präsident *Alberto Fujimori* wurde vor dem obersten peruanischen Gerichtshof angeklagt, für die Ermordung von mindestens 25 Oppositionellen durch eine Todesschwadron verantwortlich zu sein. Vgl. „Ehemaliger Präsident unter Mordverdacht – Tokio lehnt Auslieferung strikt ab“, in: Süddeutsche Zeitung, 10.09.2001.

34 Vgl. Kap. 5.

Einklagen rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit geprägt ist. Die ungelösten sozialen Fragen, wie die Landfrage und klientelistische Ämterverteilung verlangen, dass die politischen Reformen von sozialen Reformen begleitet werden müssen. Nur die Verwirklichung sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte³⁵ kann im Verein mit der Verwirklichung politischer Menschenrechte zu einer nachhaltigen Verbesserung der Menschenrechtslage in Lateinamerika führen. Dazu gehört auch eine gelungene Aufarbeitung der Vergangenheit und eine Reform des Justizwesens, die die Militärgerichtsbarkeit eliminiert.

Die Ausführungen von *Sumit Bhattacharyya* wecken Zweifel am Selbstverständnis der USA, Hüterin der Menschenrechte zu sein.³⁶

Die USA haben viele Menschenrechtsabkommen nicht oder nur unter Vorbehalt ratifiziert und konnten ihren internationalen Verpflichtungen bezüglich der Menschenrechte nicht oder nur unzureichend gerecht werden: Das gilt für den Export von Waffen und Repressionstechnologien und für die Praxis, Asylsuchende zu internieren, die häufige Vertuschung polizeilicher Übergriffe zumeist gegen Angehörige ethnischer Minderheiten (Rassismus) und Gewalttätigkeiten während der Polizeiarbeit, die selten Konsequenzen für die Polizisten haben. Es wurden zwar Maßnahmen von Seiten der Regierung getroffen, um die Polizeibrutalität in den Griff zu bekommen, deren Wirksamkeit muss sich aber noch erweisen.

Auch die Haftbedingungen in US-Gefängnissen geben Anlass zur Sorge: Es wird über erhebliche Menschenrechtsmissachtungen berichtet (Überfüllung, miserable hygienische Verhältnisse, mangelhafte medizinische Versorgung, Anwendung von Gewalt als Strafe oder als Sicherungsmaßnahme, sexueller Mißbrauch etc.).

Ein gravierender Anstieg der Anzahl von Hinrichtungen (vor allem Schwarzer), die Hinrichtung von Ausländern unter Missachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen,³⁷ von Jugendlichen und geistig

35 Siehe auch William F. Felice, The viability of the United Nations approach to economic and social human rights in a globalized economy, in: *International Affairs*, 3/1999, S. 563ff.

36 Vgl. Sumit Bhattacharyya, Zur Menschenrechtssituation in Nordamerika, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137)*, Baden-Baden 2002, S. 221ff.

37 Ein aktuelles Beispiel bildet der Fall *LaGrand*: Die USA hielten sich nicht an die entsprechende Anordnung des IGH im Rahmen einer vorsorglichen Maßnahme und vollstreckten die Todesstrafe, obwohl Zweifel bestanden, dass die konsularischen Rechte des Delinquenten ausreichend gewahrt wurden. (Das Argument der US-Regierung, dass sie aufgrund der föderalistischen Struktur des Landes die vom IGH angeordnete Maßnahme nicht umsetzen könnte, kann keine Gültigkeit beanspruchen.) Im Zuge dieses Falls vor dem IGH hatte Deutschland angeregt, dass der IGH eine Entscheidung darüber fällen solle, ob vorsorgliche Maßnahmen verbindlich sind. Am 27. Juni 2001 gab der IGH der deutschen Klage statt und stellte zum ersten Mal in seiner Geschichte fest, dass die rechtliche Verbindlichkeit von vorsorglichen Maßnahmen gegeben ist. Vgl. *International Court of Justice, La Grand*

Behinderten und die unzureichende Verteidigung vieler Angeklagter sind Anlass für harsche Kritik aus dem Ausland. Im Inland werden Einwände gegen die Todesstrafe eher deshalb erhoben, da die Gefahr, Unschuldige zu verurteilen, groß ist; dies führt aber nur zu der Forderung, das Beweissystem zu verbessern anstatt diese Art der Bestrafung generell abzuschaffen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass ihre Machtfülle die USA resistent macht gegen jeden Druck der internationalen Gemeinschaft, Menschenrechtskonventionen und andere wichtige Abkommen im Bereich des Völkerrechts³⁸ wie der Umwelt und Abrüstung mitzutragen. So steht die Außenwirkung der USA im krassen Widerspruch zu ihrem häufig formulierten eigenen Anspruch, der Inbegriff an Zivilisiertheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu sein. Da sie sich jedoch an ihren eigenen Ansprüchen messen lassen muss, ist es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, unablässig auf Widersprüche hinzuweisen. Diplomatische und andere Druckmittel gegen die USA anzuwenden, bleibt jedoch angesichts des oft hohen Abhängigkeitsgrades (wirtschaftlich, militärisch) ein schwieriges Unterfangen. Wenn die europäischen Staaten eine gemeinsame Außen- und Menschenrechtspolitik betreiben würden, wären ihre Erfolgsaussichten bezüglich der Durchsetzung von Menschenrechtsnormen und -standards vermutlich größer. Bis dahin bleibt es vor allem die Aufgabe der Nichtregierungsorganisationen, ohne falsche Rücksichten Kritik zu artikulieren.

Einige Maßnahmen im Zuge der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 standen jüngst im Zentrum der Kritik. *William Schulz*, Generalsekretär von Amnesty International USA, benennt die radikalen Gesetzesverschärfungen und Einschränkungen von Freiheiten deutlich: Darunter fallen „die Verhaftung mehrerer Hundert Personen ohne jede Anklage, die Entscheidung des Präsidenten, den Geheimdiensten wieder Morde zu erlauben, Bushs Androhung, Militärgerichte ohne die rechtlichen Schutzmechanismen einzurichten, wie sie internationales Recht erfordert, und der Vorschlag aus dem FBI, Verdächtige zu foltern, die keine Aussage machen wollen, oder sie in Länder zu überstellen, wo sie gefoltert werden können.“³⁹

Case, Summary of the Judgment of 27 June 2001, Press Release 2001/16, http://www.icj-cij.org/icjww/ipresscom/ipress2001/ipresscom2001-16bis_20010627.htm, Zugriff am 24.10.2001.

38 Auch *Karin Oellers-Frahm* beobachtet eine opportunistische, auf den konkreten Fall bezogene Nutzung und Umsetzung von Völkerrecht durch die USA. Die Abhängigkeit des Stellenwerts völkerrechtlicher Verträge von Faktoren, die die politischen Organe der USA bestimmen, macht es für andere Staaten unvorhersehbar, wie die USA mit Völkerrecht umgehen werden. Dieser nachlässige Umgang mit dem Völkerrecht ist aufgrund ihrer Vorbildfunktion besonders bedenklich. Vgl. Karin Oellers-Frahm, *Pacta sunt servanda – Gilt das auch für die USA?*, in: Europäische Grundrechtezeitschrift (EuGRZ), 15-16/1999, S. 437ff.

39 „US-Amerikaner sehen sich nicht gern als blutrünstig“, in: *die tageszeitung*, 04.12.2001. Solche Militärtribunale sollen unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen, Beweismittel aus geheimen Quellen zulassen und dem Angeklagten

Die VR China, der bevölkerungsreichste Staat der Welt, hat sich zwar ökonomisch modernisiert, eine Verbesserung der Menschenrechtslage – das dokumentiert der Aufsatz von *Gunter Schubert* – konnte damit jedoch nicht erreicht werden: Menschenrechte stehen vielfach weiterhin nur auf dem Papier.⁴⁰ Die chinesische Regierung bekennt sich zwar explizit zur Universalität der Menschenrechte, beweist jedoch stets eine harte Haltung, wenn sie Kritik als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ zurückweist. Die Unterdrückung politisch Andersdenkender zeigt sich vor allem in der Folterpraxis des chinesischen Gefängnispersonals und der vielfachen Verhängung der Todesstrafe.

Auch in China wird versucht, den Zugang zum Internet durch Sperrung unliebsamer Inhalte zu beschränken.⁴¹ Durch Verbesserungen im Straf- und Prozessrecht sowie im Verwaltungsrecht wurden zwar einige Voraussetzungen für ein formal funktionierendes Rechtssystem geschaffen und versucht, durch diesen verbesserten Schutz der Grundfreiheiten der Bürger, die Akzeptanz des „Sozialismus mit chinesischen Besonderheiten“ und damit seine Legitimität zu erhöhen. Trotz der Existenz gewisser Rechtsschutznormen wird jedoch fast alljährlich eine schlechte bzw. sich verschlechternde Lage der Menschenrechte in der VR China konstatiert. Dies liegt vor allem in der unzureichenden Anwendung des geltenden Rechts sowie in der fortdauernden Gültigkeit von Bestimmungen und Gesetzen begründet, die nach wie vor zu eklatanten Menschenrechtsverletzungen führen – Menschenrechte sind der Staatszielbestimmung des „Sozialismus“ untergeordnet: China vertritt die These der Vorrangigkeit des staatlichen Existenzrechts und des Rechts auf Entwicklung gegenüber politischen und bürgerlichen Rechten.

Kritik, etwa von Seiten der USA, wird mit dem Hinweis auf die Handelskonkurrenz begegnet, die der wahre Grund für die Kritik sei. Zudem wird Kritikern angesichts ihres eigenen Handelns (z.B. die Duldung von Menschenrechtsverletzungen in Israel) mangelnde Glaubwürdigkeit vorgeworfen.

So wird die Verwirklichung der politischen und bürgerlichen Rechte auf den Zeitpunkt optimaler wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung verschoben.

Diese Menschenrechtskonzeption ist in der chinesischen Oppositionsbewegung sowie im Ausland stark umstritten. Da keine Form

verweigern, sich seinen Anwalt selbst auszusuchen. Vgl. auch „Das ist nicht mehr Amerika“, in: *die tageszeitung*, 04.12.2001.

40 Vgl. *Gunter Schubert*, Menschenrechte in der VR China – Eine Bestandsaufnahme, in: *Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider* (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 239ff.

41 Vgl. „China will das Internet mit Polizeigewalt unter Kontrolle bringen“, in: *Die Welt*, 22.06.2001.

organisierter Opposition zugelassen wird, kann auch die Justiz nicht unabhängig arbeiten. „Wandel durch Annäherung“, kritische Diskussionsprozesse anstelle von Sanktionspolitik sind die bevorzugte Reaktion der Staatengemeinschaft. Auch von der Vergabe der Olympischen Spiele 2008 an Peking verspricht man sich angeblich einen positiven Einfluss. Von Nichtregierungsorganisationen wird neben Dialog und Zusammenarbeit öffentliche Kritik⁴² gefordert: Für die Unabhängigkeit der Justiz und die Meinungsfreiheit sollte unbedingt intensiver gestritten werden, denn die Verwirklichung dieser Grundvoraussetzungen zur Umsetzung eines effektiven Menschenrechtsschutzes aus eigener Kraft innerhalb eines autoritären Systems mit einer einzigen relevanten Partei kann nicht erwartet werden. Die Unterzeichnung der Menschenrechtspakte zeigt, dass sich China von der Anerkennung der Menschenrechte nicht zurückzieht und somit auch in die Verantwortung genommen werden kann.

Auch in einem anderen asiatischen Staat, in *Indonesien*, ist – dem Beitrag von *Verena Beittinger* zufolge – im Bereich der Menschenrechte eine deutliche Kluft zwischen Anspruch und Realität zu konstatieren – allen Reformbemühungen zum Trotz.⁴³

Gewalttätige Unruhen sollen Forderungen verschiedener Gruppen nach ökonomischer, sozialer oder politischer Besserstellung mehr Schlagkraft verleihen; Religion oder ethnische Zugehörigkeit werden in diesem Kontext häufig lediglich als Vehikel zur Mobilisierung genutzt.

Autoritäre und reaktionäre Kräfte müssen neutralisiert, neue Verfahren zur Lösung von Konflikten getestet werden. Ob dies gelingt, ist von der Etablierung demokratischer Strukturen sowie der Schaffung eines Grundkonsenses über demokratische Methoden und Prinzipien unter den Akteuren abhängig. Indonesien ist in internationale Menschenrechtsabkommen eingebunden. In der Implementierung ist Indonesien in seiner Gesetzgebung weitgehend seinen internationalen Verpflichtungen nachgekommen; ein Effekt der Gesetzesimplementation lässt jedoch auf sich warten. Soziale Strukturen, die bspw. Frauen benachteiligen, sind immer noch von (sexueller) Gewalt, Diskriminierung, Defiziten im Bildungs- und Gesundheitssystem, Unterbezahlung, Frauen- und Kinderhandel geprägt. Weitgehende politische und wirtschaftliche Reformen führten u.a. zu einer Wiederherstellung der Pressefreiheit und der Legalisierung politischer Parteien. Weitreichende demokratische Reformen

42 Siehe auch Heiner Bielefeldt, Zur Bedeutung der Öffentlichkeit in der Menschenrechtspolitik, in: Amnesty International (Hrsg.), 40 Jahre für die Menschenrechte, Neuwied u.a. 2001, S. 229ff.

43 Vgl. Verena Beittinger, Indonesiens Reformregierungen und die Menschenrechte: Anspruch und Realität, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 259ff.

trennen bspw. erstmals Judikative und Exekutive. Menschenrechtsaktivisten sehen sich jedoch noch immer bedroht.

In Osttimor durften internationale Untersuchungskommissionen agieren, deren Berichten zufolge u.a. die indonesischen Streitkräfte für Gewaltakte verantwortlich waren. Menschenrechtsprozesse bleiben jedoch eine Ausnahme, Straffreiheit die Regel; insbesondere hohe Offiziere werden nicht zur Verantwortung gezogen.

Wünsche nach Unabhängigkeit werden außerhalb Osttimors, wo die internationale Präsenz stark ist, durch Sicherheitskräfte weiterhin gewaltsam unterdrückt. Polizei und Militär begehen Menschenrechtsverletzungen vor allem gegenüber Oppositionellen, was im Widerspruch zur Demokratisierung des Landes und zur Erfüllung seiner nationalen Menschenrechtsgesetze und internationalen Verpflichtungen steht.

Kritisch diskutiert werden derzeit die Reform des Status der Polizei, die dem Militär den Auftrag der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit entziehen soll, sowie demokratische Reformen innerhalb des Militärs (inklusive ziviler Kontrolle). Dem steht ein mächtiges Militär – das vielfältige eigene wirtschaftliche Aktivitäten betreibt und somit teilweise unabhängig von der Zuweisung von Finanzen durch die zivile Administration ist – entgegen, das Pfründe zu verteidigen weiß. Die Machtfülle, die dem Militär gegeben wurde, um Unruhen effektiv niederzuschlagen, verleiht ihm diese Autonomie (Omnipräsenz, Nachrichtendienstnetze, Einsatz paramilitärischer Verbände und Milizen, Todesschwadronen). Das Militär muss zur Rechenschaftslegung verpflichtet werden. Seine Straftaten müssen aufgeklärt und geahndet werden, um in der Bevölkerung wieder Vertrauen und Respekt herzustellen. Hierzu muss das Justizsystem durch die Einstellung unabhängiger, unparteiischer und unbestechlicher Richter gestärkt werden. Ein darauf bezogenes Menschenrechtstribunal-Gesetz wartet auf seine Umsetzung.

Ein Problem bleibt die mangelhafte Ausbildung des Personals in den Sektoren Militär, Bürokratie, Strafvollzug, Polizei, Rechtsprechung und Bildungswesen. Eine Reform ist jedoch nur langfristig vorstellbar; sie ist in einer Zeit der andauernden wirtschaftlichen Depression schwierig. Instabile Regierungskoalitionen und die heikle innenpolitische Situation behindern Reformprozesse ebenfalls. Die Befriedung der Konfliktherde, die Restrukturierung der Wirtschaft, die Reformierung des Justiz- und Rechtssystems, die graduelle Entmachtung des Militärs – dies sind „Herkulesaufgaben“, mit deren Bewältigung erst ein verbesserter Menschenrechtsschutz einhergehen kann. Die globale Bestandsaufnahme des Sammelbandes Menschenrechte endet auf dem afrikanischen Kontinent mit drei exemplarischen Länderberichten von *Cristiana Fiamingo*, *Chantal Kisoon* und *Mario Zamponi*.⁴⁴ Die

44 Vgl. Cristiana Fiamingo/Chantal Kisoon/Mario Zamponi, Human Rights Report Africa, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte.

Ausführungen sind nicht besonders ermutigend bezüglich der Verhältnisse, mit denen die dortigen Gesellschaften konfrontiert sind. Die Bedingungen in Namibia, Zimbabwe und Eritrea können nur beispielhaft auf die Probleme des afrikanischen Kontinents hinweisen: Zwischen Ideal und Wirklichkeit liegen auch hier wieder Welten. Regelmäßig verletzt werden z.B. das Recht auf Versammlungsfreiheit, die Rechte der Ureinwohner und Frauenrechte. In Gebieten bewaffneter Konflikte ist Gewalt gegen Zivilisten an der Tagesordnung. Die Opposition wird verfolgt; der Zugang zu den Medien ist ungleich; die Medien werden häufig als Propagandainstrument der herrschenden Klasse missbraucht. Es gibt auch keinen Konsens darüber, wie mit ehemaligen Kindersoldaten umgegangen werden soll.

Die Ausrufung des Notstands in Zeiten bewaffneter Konflikte führte zu Menschenrechtsverletzungen seitens der Sicherheitskräfte und zur Aufhebung vieler Grundrechte. Die Tatsache, dass ethnische Gruppen in Gebieten leben, die von den heutigen Staatsgrenzen zerschnitten werden, führt zu Unzufriedenheit, die instrumentalisiert werden kann, selbst wenn es eigentlich um ideologische und verteilungspolitische Kontroversen (Landreform, Aufteilung von Ressourcen) geht.

Wahrheitskommissionen erweisen sich i.d.R. als unzureichendes Instrument, massive Menschenrechtsverletzungen vollständig aufzuklären.

Wegen der miserablen ökonomischen Verhältnisse ist die Bevölkerung zeitweise sogar vom Hungertod bedroht. Die schlechte wirtschaftliche Lage ist häufig auch einer Kultur der Korruption, der Verwicklung in Kriege, der hohen Verschuldung und einer hohen Anzahl an Flüchtlingen geschuldet. Die Ausgestaltung der „defekten“ demokratischen Systeme hält westlichen Standards häufig nicht stand.

Solange die existenzbedrohende Armut in vielen Ländern nicht einer ökonomischen Stabilisierung gewichen ist, ist es um eine Umsetzung der international eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen schlecht bestellt. Um auch eine Stabilisierung des politischen Systems zu erreichen und einer Demokratisierung den Weg zu bereiten, sollte der Unterstützung der Vergangenheitsbewältigung mit rechtsstaatlichen Mitteln, der demokratischen Reformbemühungen und der humanitären Hilfe durch das Ausland Vorrang eingeräumt werden.

4. Menschenrechtsschutz mit militärischen Mitteln

Friedliche, d.h. gewaltfreie Mittel des Menschenrechtsschutzes sind nicht geeignet, alle Arten von Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder zu

Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 284ff.

beenden, wie sich bspw. in Somalia, in Ruanda⁴⁵ oder im ehemaligen Jugoslawien zeigte. Es steht dann grundsätzlich nur den Vereinten Nationen offen, Menschenrechtsschutz durch eine Intervention von außen mit militärischen Mitteln zu betreiben. Der Sicherheitsrat ist berechtigt, bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Auch massive Menschenrechtsverletzungen sind mittlerweile als Bedrohung des Friedens anerkannt.⁴⁶ Im Zusammenhang mit der Somalia-Krise (Res. 751 von 1992)⁴⁷ engagierte sich der Sicherheitsrat (SR) in humanitären Angelegenheiten innerhalb eines Staates und revidierte dadurch seine Definition einer „Friedensbedrohung“.⁴⁸ Das immense menschliche Leiden, das auf den Bildschirmen zu sehen war, begünstigte diese Entwicklung. Als Argument für die Neudefinition von Friedensbedrohung dienten etwa die Flüchtlingsströme, die Nachbarländer destabilisieren können, was wiederum Auswirkungen auf die internationale Gemeinschaft hat.

Die internationale Staatengemeinschaft kann aber auch auf Wunsch der Streitparteien in (bewaffnete) Konflikte eingreifen. Ein solches „*Eingreifen auf Einladung*“ erfolgt jedoch selten.⁴⁹

45 Siehe auch Edward A. Kolodziej, *The Great Powers and Genocide. Lessons from Rwanda, Arms Control, Disarmament, and International Security (ACDIS)*, Occasional Paper, University of Illinois, March 2000; Christian P. Scherrer, *Genocide and Genocide Prevention. General Outlines Exemplified with the Cataclysm in Rwanda 1994*, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), Working Papers 14/1999.

46 Siehe auch Martin Lailach, *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*. (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 130) Berlin 1998; Jürgen Bartl, *Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State“*. (Schriftenreihe zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 82), Frankfurt am Main 1999; Andreas Stein, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law. Auslegung und Rechtsfortbildung des Begriffs der Friedensbedrohung bei humanitären Interventionen auf Grundlage des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen*. (Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Bd. 23), Baden-Baden 1999.

47 In der Resolution 751 des Sicherheitsrates vom 24. April 1992 heißt es im Wortlaut: „*Deeply disturbed* by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Somalia constitutes a threat to international peace and security ...“

48 Da die UN-Charta ursprünglich die Beziehungen der Staaten untereinander regeln sollte, galten nur gewaltsame Auseinandersetzungen, die auf andere Staaten übergreifen konnten, als „Friedensbedrohung“. Jede Einmischung in innere Angelegenheiten wurde als Eingriff in die Souveränitätsrechte zurückgewiesen.

49 Für eine ausführliche Diskussion der Handlungsmöglichkeiten in einem solchen Rahmen siehe Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung*. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladen der Regierung (Beiträge zum ausländischen und öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 136), Berlin u.a. 1999. Die Option des Eingriffs auf Einladung habe zwei wesentliche Funktionen: erstens die „Reservfunktion“, wenn die Mitglieder des kollektiven Sicherheitssystems nicht den politischen Willen zur Befassung mit einem bestimmten internen Konflikt aufbringen, einzelne Staaten sich von diesem Konflikt aber genügend stark berührt sehen, um einzugreifen; zweitens die „Ventilfunktion“ bei echten Entscheidungsblockaden. Eingreifen auf Einladung sei

Der Sicherheitsrat kann Staaten(gruppen) zu einer militärischen Intervention auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates ermächtigen; es liegt dann kein Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewalt- und Interventionsverbot vor. Der Begriff „humanitäre Intervention“ wird überwiegend genutzt, um „das militärische Eingreifen in den Hoheitsbereich eines Staates gegen seinen Willen mit dem Ziel, dessen Staatsangehörige vor der ‚massiven Verletzung fundamentaler Menschenrechte‘ zu bewahren“⁵⁰ zu bezeichnen.⁵¹

4.1 Humanitäre Interventionen in der Praxis

Mit dem NATO-Einsatz im Kosovo ist die Diskussion um humanitäre Interventionen neu entbrannt. Die Diskussion konzentriert sich hauptsächlich auf die (völkerrechtliche) Legitimität des NATO-Einsatzes und die Konformität mit dem Gewalt- und Interventionsverbot sowie auf die Festlegung von Einsatzkriterien für zukünftige humanitäre Interventionen.

Sven Chojnacki und *Wolf-Dieter Eberwein* verdeutlichen an den Fallstudien Kosovo, Indonesien und Tschetschenien die mit politischen Opportunitätsabwägungen verknüpfte gravierende Ungleichbehandlung der Fälle kriegerischer Ereignisse seitens der internationalen Staatengemeinschaft.⁵²

Der Frage nach einer etwaigen Legitimierbarkeit des *Kosovo-Krieges* als humanitäre Intervention geht *Matthias Z. Karádi* nach. Der Beitrag führt die zweifelhaften Argumente insbesondere deutscher Kriegsbefürworter vor Augen. Der Autor zeigt aber auch die Dilemmata auf, mit denen sich politische Entscheidungsträger konfrontiert sehen, wenn von ihnen eine angemessene Reaktion auf solche Problemlagen erwartet wird.⁵³

zwar kein ideales Instrument, um interne Konflikte zu befrieden, sei aber dem gänzlichen Verzicht auf eine Intervention vorzuziehen, weshalb *Nolte* dafür plädiert, das Rechtsinstitut „Eingreifen auf Einladung“ innerhalb vernünftiger Grenzen für die Lösung interner Konflikte als legitime Rechtfertigung zu akzeptieren (ebenda, S. 628, 640).

50 Vgl. Matthias Pape, Humanitäre Interventionen. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 108), Baden-Baden 1997, S. 302.

51 Im Unterschied dazu wird in der deutschen Diskussion unter „humanitärer Intervention“ häufig ausschließlich ein Einsatz *ohne* explizite Erlaubnis des Sicherheitsrates verstanden. Wird der Begriff benutzt, sollte also darauf geachtet werden, ob die Diskussionspartner eine humanitäre Intervention ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates ausschließen.

52 Vgl. Sven Chojnacki/Wolf-Dieter Eberwein, Kosovo – Indonesien – Tschetschenien: Sind alle Menschen gleich?, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133), Baden-Baden 2001, S. 197ff.

53 Vgl. Matthias Z. Karádi, Der Kosovo-Krieg der NATO: Vermeidbar oder notwendig? Bruch oder Fortentwicklung des Völkerrechts? (Beitrag in diesem Sammelband).

Karádi weist darauf hin, dass es letzte Gewissheit über die Antwort auf die Frage, ob der Gewalteinsatz vermeidbar oder notwendig war, nicht geben kann: Dazu wären verlässliche Informationen darüber notwendig, wie sich die Lage im Kosovo darstellen würde, wenn das westliche Bündnis nicht eingegriffen hätte. Im Kosovo habe es, nicht an *early warning*, sondern an *early action* gefehlt, für die sich unmittelbar nach dem Dayton-Abkommen, d.h. zwischen 1995 und 1997, eine Gelegenheit geboten hatte. Anfang 1998 war der Eskalationsgrad bereits so hoch, dass es zu spät war, von außen konfliktvermindernd einzugreifen.

Dem Autor zufolge ist es jedenfalls falsch, die Vertreibung der Kosovo-Albaner einzig den NATO-Bombardements anzulasten;⁵⁴ schon zuvor wurden Tausende getötet und Hunderttausende Albaner systematisch und planmäßig vertrieben. Daher zieht *Karádi* den Schluss: Der Völkermord drohte nicht nur, er war bereits in vollem Gange.

Richtig ist aber auch, dass der NATO-Einsatz nicht ausschließlich von Menschenrechtsinteressen geleitet war, sondern dass es auch um die Zukunft und die Glaubwürdigkeit der NATO ging. Weiterhin ist es eine Tatsache, dass die Unterdrückten und Vertriebenen von gestern zu den Unterdrückern und Vertreibern von heute geworden sind. Die Glaubwürdigkeit der NATO wird davon abhängen, inwiefern sie gegen die Extremisten auf beiden Seiten klar Position bezieht. *Karádi* stellt abschließend fest, dass der Kosovo-Einsatz *nicht* als Modell für künftige NATO-Interventionen taugt: Zu groß war die Diskrepanz zwischen Völkerrecht und der Legitimation einer Beistandspflicht, zwischen dem Schutz und der Gefährdung von Menschenleben, zwischen der Verhältnismäßigkeit und der Wahl der Mittel.

Massive Zweifel an der Konformität des Einsatzes mit dem Grundgesetz und dem Völkerrecht führten zu einem Aufruf von Kritikern des NATO-Einsatzes an die Bundeswehrsoldaten, den Gehorsam zu verweigern und sich von der Truppe zu entfernen. Wie es solch engagierten *Gegnern* der Intervention im Kosovo *vor deutschen Gerichten* erging, schildert *Elke Steven*. Sie kritisiert Teile der deutschen Justiz und verdeutlicht ihr Anliegen, in Zukunft müsse sichergestellt sein, dass irreführende und manipulative Fehlinformationen aufgedeckt werden.⁵⁵ Die Informationspolitik der Bundesregierung muss gerade in Krisenzeiten redlich bleiben.

Mark Manger geht am Beispiel Australiens, Hauptakteur der humanitären Intervention in *Osttimor*, die durch die Vereinten Nationen mandatiert war, dem Spannungsverhältnis zwischen nationalen Interessen (Gefährdung des militärischen Abkommens mit Indonesien und drohende Verschlechterung der

54 Interessant in diesem Zusammenhang ist die Erwartungshaltung der Bevölkerungen westlicher Staaten, dass ein Krieg absolut opferlos sein muss – und zwar möglichst auf beiden Seiten.

55 Vgl. Elke Steven, *Gegner des NATO-Krieges vor deutschen Gerichten* (Beitrag in diesem Sammelband).

Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn im asiatisch-pazifischen Raum) und übergeordneten humanitären Normen nach, die zumindest dann die Oberhand erlangen können, wenn die Einsätze und Risiken für die politischen Akteure begrenzt bleiben und diese Normen innenpolitisch bzw. innergesellschaftlich akzeptiert sind.⁵⁶

Manger schließt daraus, dass in nächster Zukunft eher mit mehr als mit weniger Interventionen, auch wider langfristige strategische Interessen zu rechnen ist, zumal jede Intervention zugunsten des Menschenrechtsschutzes eine Art moralischen Präzedenzfall schafft.

Die Einschätzung des Konzepts der bewaffneten humanitären Intervention aus der Sicht der *Menschenrechtsbewegung* stellt *Reinhard Marx* dar. Der Aufsatz verdeutlicht die Ambivalenz jeder beziehbaren Position: Gewaltfreiheit als Ideal kollidiert mit der Ethik des Hilfsgebots für die Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen, dem notfalls nur der Einsatz von Waffengewalt gerecht werden kann.⁵⁷

Ein Eingreifen erscheint umso eher durchführbar, je deutlicher sich eine „Täterpartei“ herauskristallisiert hat. Werden massive Menschenrechtsverletzungen von mehreren Akteuren begangen, erschwert dies die Erfolgsaussichten einer Intervention, und die Bereitschaft zu einem Einsatz nimmt ab. Gerade für solche Sachlagen müssen jedoch Mechanismen entwickelt werden, um auch dann Menschenrechtsverletzungen zu beenden und politische Verhandlungen zu ermöglichen, bevor durch die obsiegende Partei Fakten geschaffen werden, etwa in einem blutigen Bürgerkrieg.

4.2 Einsatzkriterien

Angesichts der hohen Anzahl innerstaatlicher Konflikte sind die Vereinten Nationen aufgefordert, allgemein akzeptierte *Kriterien* für die tatsächliche Ausübung von Waffengewalt durch sie selbst oder durch von ihr ermächtigte regionale Organisationen oder Systeme kollektiver Sicherheit in nicht grenzüberschreitenden Konflikten zu entwickeln.

In der Literatur wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass humanitäre Interventionen nur unter folgenden Bedingungen stattfinden sollten:⁵⁸

56 Vgl. Mark Manger, Humanitäre Interventionen – auch gegen die eigenen außenpolitischen Interessen? (Beitrag in diesem Sammelband).

57 Die Menschenrechtsbewegungen können sich bei der Entscheidung über einen militärischen Einsatz nur neutral verhalten. Die Ausführung friedens- und menschenrechtserzwingender Operationen können sie jedoch durchaus kritisch begleiten. Vgl. Reinhard Marx, Humanitäre Interventionen aus der Sicht der Menschenrechtsbewegung (Beitrag in diesem Sammelband).

58 *Rudolf Schüßler* stellt den *historischen Bezug* zwischen dem Konzept der humanitären Intervention und der mittelalterlichen Doktrin des „gerechten Krieges“ her, deren rigidere Versionen strengere Maßstäbe an eine Gewaltlegitimation anlegten als manche Interventionisten von heute. Vgl. Rudolf Schüßler, Die humanitäre Intervention in der Doktrin des gerechten Krieges (Beitrag in diesem

Friedliche Mittel zum Menschenrechtsschutz sollten zunächst ausgeschöpft werden, die Verhältnismäßigkeit der Mittel bzgl. Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit muss stets gewahrt werden, und es müssen realistische Erfolgchancen zur erfolgreichen Konfliktbeendigung bestehen.⁵⁹

Bruno Simma vertritt die Auffassung, dass die Androhung und Anwendung von Gewalt nur im Falle eines Genozids⁶⁰ zulässig sei bzw. dann sogar eine Verpflichtung der Staaten zum Eingreifen bestehe.⁶¹ Ein solcher Ansatz wirft allerdings Probleme auf: Würde man festschreiben, dass im Falle eines Genozids die Pflicht zum Eingreifen besteht, würden die Staaten in Zukunft wohl vermeiden, einen Sachverhalt mit diesem Betreff zu bezeichnen, wenn ihnen ein Eingreifen unliebsam erscheint.⁶²

Analog verhält es sich mit der Minderheitenproblematik im Kontext der OSZE,⁶³ in der Minderheiten zwar verbrieft Rechte zustehen, es aber eine Frage der Definition und damit der Definitionsmacht bleibt, ob einer Gruppe ein solcher Status zuerkannt wird (was möglichst vermieden wird).⁶⁴

Der Beitrag von Birthe Ankenbrand gibt einen systematischen Überblick über die Kriterien einer bewaffneten humanitären Intervention, welche von den Befürwortern solcher – politisch wie rechtlich höchst umstrittener – Einsätze

Sammelband).

- 59 Siehe dazu Dieter Senghaas, *Der Grenzfall. Weltrechtsordnung vs. Rowdiestaaten*, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.): *Der Kosovo-Krieg*, Baden-Baden 1999/2000, S. 53ff., hier S. 60f.; Hanspeter Neuhold, *Die „Operation Allied Force“ der NATO. Rechtmäßige humanitäre Intervention oder politisch vertretbarer Rechtsbruch?*, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 193 ff., hier S. 199f. oder Armin A. Steinkamm, *Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehreinsetzes. Völker- und Wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts 1999*, in: *Südosteuropa*, 5-6/2000, S. 229ff., hier S. 241f.
- 60 Siehe auch Arne J. Vetlesen, *Genocide. A Case for the Responsibility of the Bystander*, in: *Journal of Peace Research*, 4/2000, S. 519ff.
- 61 Vgl. Bruno Simma, *NATO, the UN and the Use of Force. Legal Aspects*, in: *European Journal of International Law*, 1/1999, S. 1ff., hier S. 2.
- 62 Ähnlich verhielt es sich auch, als festgelegt wurde, dass die Kriegsregeln anwendbar seien, wenn eine Kriegserklärung erfolgt. Seitdem finden Kriegserklärungen praktisch nicht mehr statt. Daher wendet man heute unabhängig von diesen das humanitäre Völkerrecht an. Siehe auch Dieter Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, S. 34ff.
- 63 Siehe auch Rachel Brett/Elaine Eddison, *Minorities. A report on the CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minority Issues: Positive Results* (Warsaw, 24-28 May 1993), *Papers in the Theory and Practice of Human Rights*, Human Rights Centre, University of Essex, United Kingdom 6/1993.
- 64 Siehe auch Kinga Gál, *The Implementation of Minority Rights* (Beitrag in diesem Sammelband). Auch ist man in Deutschland von einem einheitlichen Minderheitenbegriff noch weit entfernt. Dabei ist der materielle Schutzstandard umso niedriger, je weiter der zugrundeliegende Minderheitenbegriff gefasst ist. Bei einem extrem weiten Minderheitenbegriff ist daher kaum mehr als ein Diskriminierungsverbot zu erwarten, was jedoch gezielte Fördermaßnahmen verhindert. Dieses Problem könnte durch unterschiedliche Schutzstandards für verschiedene Minderheitengruppen gelöst werden, sie würden allerdings dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen. Vgl. Markus Pallek, *Minderheiten in Deutschland. Der Versuch einer juristischen Begriffsbestimmung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 4/2000, S. 587ff.

aufgestellt werden, um jedes willkürliche und interessengeleitete Vorgehen unter einem humanitären Vorwand nach Möglichkeit auszuschließen.⁶⁵

Die Voraussetzungen werden oftmals jedoch so vage formuliert, dass sie einen weiten Beurteilungsspielraum zulassen. Je detaillierter die objektiven Voraussetzungen definiert werden, desto langwieriger kann sich jedoch der Entscheidungsprozess gestalten – auch wenn Entscheidungen schnell getroffen werden müssen, um ihren Sinn nicht zu verlieren. Dieser Probleme wegen erscheint es unmöglich, einen allgemein gültigen Kriterienkatalog für humanitäre Interventionen aufzustellen.

Um Situationen zu vermeiden, die ein solches Dilemma heraufbeschwören könnten, ist eine frühzeitige Einmischung der internationalen Gemeinschaft wünschenswert, damit eine Eskalation verhindert und eine humanitäre Intervention nicht als der einzige Ausweg erscheint.

In den Vereinten Nationen spiegeln sich die unterschiedlichen Einstellungen der Staaten wider: Entwicklungsländern ist das Konzept der humanitären Intervention eher suspekt. Aus Angst vor unwillkommenen Eingriffen in ihre Angelegenheiten unterstützen sie höchstens die Idee eines Eingreifens auf Einladung. Während die entwickelten Staaten nicht über Abrüstung und humanitäre Interventionen als Verpflichtung reden wollen, vermeiden Staaten der „Dritten Welt“ meist Menschenrechtsfragen und eben das Thema der Intervention ohne Einladung. Wie in einer stillschweigenden Übereinkunft rühren beide Parteien daher nicht an die sensiblen Themen. Kriterien für eine humanitäre Intervention werden als hochpolitisch angesehen. Die Staaten selbst sind daher an der Fixierung „objektiver“ Kriterien nicht besonders interessiert – sonst müsste man begründen, warum beispielsweise in Europa eher interveniert wird als in Afrika. Politische Entscheidungsspielräume würden somit eingeschränkt. Gäbe es vereinbarte Kriterien, würden die Optionen zur Verweigerung eines Engagements entsprechend reduziert.⁶⁶

Obwohl allen Akteuren die Devise „Vorsorge ist besser und billiger als Nachsorge“ einsichtig ist, liegt es zum einen an der Ressourcenknappheit, zum anderen an der Medienberichterstattung und damit am mangelnden innenpolitischen Druck, dass sich die internationale Staatengemeinschaft eher in der „Brandbekämpfung“ denn der Prävention von Gewalteskalation betätigt und Regierungen von ihren beschriebenen opportunistischen Erwägungen nicht lassen können.

4.3 Einfluss der Medien

65 Vgl. Birthe Ankenbrand, Kriterien einer humanitären Intervention (Beitrag in diesem Sammelband).

66 Vgl. Patricia Schneider, Die Vereinten Nationen: Die Sicht der Praktiker. Forschungsreport, www.rz.uni-hamburg.de/ifsh/VN.pdf, 2000.

Die Tatsache, dass humanitäre Interventionen der Öffentlichkeit hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Legitimität auch vermittelt werden müssen, demonstrieren zwei Autoren: *Kirsten Sparre* analysiert die historischen und aktuellen Erfahrungen mit der keineswegs neutralen Rolle der Massenmedien im Rahmen der Berichterstattung über bewaffnete Konflikte. Problematisch ist insbesondere der „Gewaltjournalismus“ und die Kreation von Feindbildern (verbunden mit dem Druck, schnell Ergebnisse präsentieren zu müssen, sowie der Tendenz zu Vereinfachung, Dramatisierung und Ethnozentrismus). Die Vorteile geringerer Kosten und schnelleren Zugriffs führen dazu, sich auf die Informationen der handelnden Militärapparate und Organisationen sowie auf innerstaatliche gesellschaftliche Institutionen zu verlassen, anstatt eigene Recherchen (durch Vor-Ort-Teams etc.) anzustellen. Unerwünschte Tendenzen in den Berichten von Journalisten ziehen häufig Anfeindungen seitens ihrer eigenen Regierung nach sich. Dies gilt umso mehr, je geschlossener die Meinung der Politiker des Landes ist, so dass keiner Partei eine Delegitimierung ihres Tuns durch die Medien genehm sein kann.⁶⁷

Dass die Medien eine Intervention in fremde Krisen geradezu herbeiführen können (dies wird mit dem Schlagwort „CNN-Effekt“ bezeichnet), gilt wohl nur für den Fall, dass das nationale Interesse oder ein wichtiger nationaler Wert in dem Konflikt gefährdet ist. Allerdings können die Medien die Behandlung bestimmter Krisen auf die Tagesordnung setzen und eine Entscheidung beschleunigen.

Dennoch gibt es Anzeichen dafür, dass auch ein friedensfördernder Journalismus möglich ist, der dem Gefühl der Machtlosigkeit seines Publikums entgegentritt und nach friedlichen Lösungen sucht. Für humanitäre Interventionen wie für den Menschenrechtsschutz überhaupt können die Medien als Instrument genutzt werden, um eine internationale Diskussion anzuregen, die sowohl Regierungen wie Zivilgesellschaften⁶⁸ involviert.

Kirsten Sparre plädiert für eine journalistische Ethik der kritischen Hinterfragung regierungsamtlicher Positionen, der Abbildung der gesamten Komplexität der Konflikte sowie des Engagements für gewaltfreie Konfliktlösungen. Sollten humanitäre Interventionen wirklich notwendig sein, sollte dies äußerst sorgfältig erwogen werden, ihr Ablauf wäre genauestens zu beobachten und auf seine Korrektheit zu überprüfen.⁶⁹

Einen Kontrast bietet der Aufsatz von *Jamie Shea*, der als NATO-Sprecher die Aufgabe hatte, einer kritischen Öffentlichkeit die Intervention der Allianz im Kosovo möglichst plausibel zu erläutern. Die Widrigkeiten, mit denen er zu

67 Vgl. Kirsten Sparre, Improving Public Communication about Humanitarian Intervention (Beitrag in diesem Sammelband).

68 Siehe auch Nayef H. Samhat, Human rights regimes and the emergence of international political community, in: *International Politics*, 4/1999, S. 503ff.

69 Vgl. Kirsten Sparre, Improving Public Communication about Humanitarian Intervention (Beitrag in diesem Sammelband).

tun hatte, werden ebenso thematisiert wie die Lehren, die er daraus zog.⁷⁰ Durchaus problematisch gestaltete sich die Rechtfertigung von sog. „Kollateralschäden“ und der Umgang mit der zeitnah an den Geschehnissen berichtenden Presse, die die Überprüfung von Fakten vor ihrer Veröffentlichung besonders schwer gemacht hat. Der Autor bezeichnet es als schweren Fehler, unüberprüfte Informationen weitergegeben zu haben. Da die NATO nur Luftaufnahmen von den Geschehnissen liefern konnte, gestaltete es sich problematisch, Notsituationen glaubhaft nachzuweisen, weil hierzu z.B. Aufnahmen vor Ort vonnöten gewesen wären. Stattdessen kursierten Bilder von vernichteten zivilen Zielen und Flüchtlingsströmen, die den NATO-Bombardements angelastet wurden, was das Bündnis unter ungeheuren Rechtfertigungsdruck setzte. Der Zutritt seriöser Medien zu jugoslawischem Staatsgebiet wäre laut *Shea* von Vorteil gewesen. So habe die NATO den virtuellen Krieg verloren und den faktischen gewonnen: Menschen hätten gerettet werden können, die ohne die NATO-Aktion verloren gewesen wären. Aber auch *Shea* weist darauf hin, dass ein militärischer Sieg nicht ausreicht, um ethnische Harmonie herzustellen, die nicht nur die Rückkehr der Flüchtlinge ermöglicht, sondern auch ein in Zukunft friedliches Zusammenleben sichert.

5. Nachsorge: Straftribunale und Wahrheitskommissionen

Um ein friedliches Zusammenleben zu ermöglichen und Gerechtigkeit und Versöhnung wiederherzustellen, ist es u.a. notwendig, nach Einstellung der Kampfhandlungen die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen. Internationale Straftribunale können dafür genutzt werden, wie in Ruanda (Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda – ICTR)⁷¹ und im ehemaligen Jugoslawien (Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien – ICTY)⁷² geschehen. Zukünftig wird der Ständige Internationale

70 Vgl. Jamie Shea, *Modern Conflicts, the Media and Public Opinion: The Kosovo Example* (Beitrag in diesem Sammelband).

71 Vgl. Wen-qi Zhu, *The Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for Rwanda*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133), Baden-Baden 2001, S. 426ff.; Kingsley Chiedu Moghalu, *The International Criminal Tribunal for Rwanda and the Development of an Effective International Criminal Law – Legal, Political and Policy Dimensions*, ebenda S. 437ff.; Horst Fischer/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof. Beiträge zur Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit*. (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 35), Berlin 1999. Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law* (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 44), Berlin 2001.

72 Vgl. Oliver Tolmein, *Strafrecht als Instrument zur Schaffung von Frieden*. Das

Strafgerichtshof⁷³ (ICC/IStGH) diese Aufgabe ohne regionale und zeitliche Beschränkung (voraussichtlich ab 2004/2005) übernehmen können.⁷⁴ Bis dahin können nach Bedarf errichtete, regional beschränkte Straftribunale (nationaler wie internationaler Natur)⁷⁵ oder Wahrheits- und Versöhnungskommissionen⁷⁶ eine analoge Funktion übernehmen.

Beispiel des ICTY, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133)*, Baden-Baden 2001, S. 493ff.; Kai Ambos, *Zur Bestrafung von Verbrechen im internationalen, nicht-internationalen und internen Konflikt*, ebenda, S. 325ff.; Michael Bohlander, *Völkerrecht als Grundlage internationaler Strafverfahren?*, ebenda, S. 393ff.; Dejan Hinic, *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: A Serbian View*, ebenda, S. 420ff.; Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 44)*, Berlin 2001; John R. W. D. Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, Ardsley 2000.

- 73 *Benjamin B. Ferencz*, nach dem Zweiten Weltkrieg Chefankläger im Nürnberger Einsatzgruppenprozess, zeichnet die Geschichte der Entwicklung des Völkerstrafrechts im 20. Jahrhundert bis hin zur Entscheidung über die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs nach und beschreibt die Meilensteine auf dem Wege der Evolution internationaler Strafgerichtsbarkeit, die auch mit der Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs nicht abgeschlossen sein wird: Vgl. Benjamin B. Ferencz, *The Evolution of International Criminal Law. A Bird's-Eye View of the Past Century*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133)*, Baden-Baden 2001, S. 354ff.; *Jan C. Harder* analysiert die Entstehungsgeschichte des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes über die Verabschiedung des Statuts von Rom hinaus und beschreibt den Prozess der Ausarbeitung der einzelnen Verbrechenstelemente. Zudem widmet er sich der Grundsatzfrage nach den Chancen der Ratifizierung des Statuts durch die Staatenwelt und analysiert ihre Konsequenzen für die Umgestaltung innerstaatlicher Rechtsordnungen. Vgl. Jan C. Harder, *Die Verabschiedung des Statuts von Rom: Signal der Hoffnung*, ebenda S. 458ff.
- 74 Vgl. Kristina Thony/Patricia Schneider, *Der Beitrag Internationaler Gerichte zur Zivilisierung des Konfliktaustrags. Ein Forschungsbericht*. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 127, 2001, S. 42.
- 75 Dem Völkerstrafrecht als Instrument des Menschenrechtsschutzes widmet sich *Boris Kondoch* am Beispiel der aktuellen Fälle Sierra Leone, Kambodscha und Ost-Timor. Seine Ausführungen zeigen, dass auch dieser Weg durchaus steinig ist. Vgl. Boris Kondoch, *Neueste Entwicklungen im Völkerstrafrecht aufgezeigt am Beispiel Sierra Leone, Kambodscha und Ost-Timor*, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)*, 3/2001, S. 126ff., mit weiterführenden Hinweisen.
- 76 *Kathryn Leitenberger* gibt einen Überblick über die Funktion, die charakteristischen Züge und Arbeitsweise von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen (WVK) und stellt ihre spezifischen Vorzüge wie Probleme heraus. Vgl. Kathryn Leitenberger, *Frieden durch Wahrheit*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133)*, Baden-Baden 2001, S. 514ff., mit weiterführenden Hinweisen. Eine Fallstudie über die Tätigkeit der südafrikanischen Wahrheitskommission enthält der Text von *Phenyo Keiseng Rakate*. Vgl. Phenyo Keiseng Rakate, *Towards a Restorative Model of Justice – The South African Experience*, in: Jana Hasse/ Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133)*, Baden-Baden 2001, S. 542ff.
- Siehe auch *Angelika Schlunck*, die ein Hybrid-Modell von „accountability-Mechanismen“ vorstellt. In ihrem Idealkonstrukt stellt sie eine Kombination der Tätigkeit

Nach wie vor ist strittig, ob die NATO im Kosovo-Einsatz Regeln des humanitären Völkerrechts verletzt hat. Während nun die Verletzten und Hinterbliebenen des Luftangriffs auf die Brücke von Varvarin von der Bundesregierung Schadensersatz fordern,⁷⁷ hatte sich das ICTY trotz vorliegender Kompetenz dagegen entschlossen, Anklage gegen NATO-Personal zu erheben.⁷⁸ Aussagen der Chefanklägerin *Carla del Ponte* in einem Interview mit der NZZ vom 04.05.2001 deuten aber darauf hin, dass dem Tribunal von der NATO Informationen, die für die Beweiserhebung und somit für eine Anklage notwendig sind, vorenthalten werden.

eines internationalen Tribunals als „strenges“ strafrechtliches Durchsetzungsinstrument sowie nationaler Gerichtsbarkeit mit einer jeweils in Abhängigkeit von den zuvor genannten Mechanismen und den flexibler einsetzbaren Wahrheitskommissionen dar. Somit ergänzen sich Ahndung und Aufarbeitung von Kriegsverbrechen bzw. Menschenrechtsverletzungen. Alle drei Mechanismen unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung. Ein gerichtliches Strafverfahren (z.B. ICTY und nationale Gerichtsbarkeit) wird auf eine individuelle Schuldfeststellung sowie geeignete Sanktionierungsmaßnahmen abzielen, eine Wahrheitskommission eher auf die umfassende Aufdeckung der Gewaltstrukturen und Empfehlungen und Festlegungen verbindlicher Wiedergutmachungsmaßnahmen ausgerichtet sein. Amnestien können als Anreiz zur Aufdeckung der verbrecherischen Strukturen eingesetzt werden. Ad hoc-Tribunale könnten durch eine permanente internationale Strafverfolgungsinstitution wie den ICC ersetzt werden. Die Chance, unbestraft zu bleiben, würde erheblich verringert. Vgl. Angelika Schlunck, *Amnesty versus Accountability. Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts*. (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 38), Berlin 2000.

77 Die juristische Konstruktion stützt sich auf die Kritik Amnesty Internationals und auf den Hamburger Rechtsprofessor *Norman Paech*. Vgl. „Widersprüche spitz wie Trümmerteile. Die zivilen Opfer des NATO-Angriffs auf die Brücke von Varvarin fordern von der Bundesregierung Schadensersatz“, in: Frankfurter Rundschau, 17.07.2001.

Beschäftigte des zerstörten Senders RTS klagen vor dem EGMR gegen die 17 NATO-Staaten, die dem Europarat angehören (darunter Deutschland). Der EGMR prüft, ob gegen das Grundrecht auf Leben verstoßen wurde. Die Verteidigung beruft sich darauf, dass der Angriff außerhalb des Staatsgebietes der Unterzeichnerstaaten der Menschenrechtskonvention stattgefunden habe. Außerdem wären die Militärationen vor allem von den USA und Kanada beschlossen worden, welche von der Klage nicht betroffen seien. Vgl. „Straßburger Gerichtshof prüft Klage gegen NATO“, in: Frankfurter Rundschau, 25.10.2001.

78 *Michael Cottier* kann den Schlussfolgerungen des ICTY-Berichts, dass kein Anlass zur Einleitung von Untersuchungen besteht, nicht zweifelsfrei zustimmen und moniert, dass keine eingehenden Befragungen der Verantwortlichen stattfanden, bevor eine solche Entscheidung mit „mangelnden Beweisen“ begründet wurde. Angesichts dieser Lage muss zumindest die NATO selbst weitere Untersuchungen durchführen und Anpassungen der Prozeduren und „Rules of Engagement“ vornehmen. *Cottier* bezweifelt, dass die NATO ihrer Kooperationspflicht mit dem ICTY ausreichend nachgekommen ist, begrüßt aber, dass der Bericht überhaupt veröffentlicht und somit eine Debatte ermöglicht worden ist. Vgl. *Michael Cottier, Did NATO Forces Commit War Crimes During Kosovo Conflict? Reflections on the Prosecutor's Report of 13 June 2000*: in, *Horst Fischer/Claus Kreß/ Sascha Rolf Lüder* (Hrsg.), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law* (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 44), Berlin 2001, S. 505ff.

6. Menschenrechtsschutz mit friedlichen, politisch-diplomatischen Mitteln

Auch in Friedenszeiten werden in Diktaturen wie Demokratien fundamentale Menschen- und Grundrechte⁷⁹ verletzt, z.B. die Meinungs- und Pressefreiheit, Frauenrechte oder die Religionsfreiheit. Die Einhaltung elementarster Menschenrechte gerät zunehmend auch mit der Bekämpfung des Terrorismus im Namen der Sicherheit in Konflikt.⁸⁰

Die Brisanz dieser Fragen wird durch aktuelle Ereignisse immer wieder offenbart: Die Einschränkung der Reisefreiheit und des Demonstrationsrechtes in der EU als Reaktion auf die Demonstrationen der Globalisierungsgegner veranlasste die Europäischen Demokratischen Anwälte (EDA) zu folgendem Statement: „Der reale Zustand der Demokratie in Europa lässt sich besser ablesen am Umgang mit den Gegnern der eigenen Politik als den Inhalten feierlich verkündeter Grundrechtskataloge.“⁸¹

Im Zusammenhang mit der Globalisierung bleibt die wichtige Tatsache festzuhalten, dass das Völkerrecht in seinem derzeitigen Entwicklungsstadium noch weit davon entfernt ist, Handlungspflichten für multinationale Unternehmen im Bereich der Menschenrechte zu begründen. Bis Fortschritte erzielt werden, könnte eine nationale Regulierung in Angriff genommen werden; auch dies ist eine Frage der politischen und ökonomischen Abwägung.⁸²

Frieden und Menschenrechte gehören unteilbar zusammen. Ziel muss es sein, eine Friedenskultur mit ihren friedlichen Mitteln der Streitbeilegung zu

79 Mit der Verabschiedung der Europäischen Grundrechtecharta sollen die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger der EU gegenüber den Instanzen der Europäischen Union garantiert und somit bestehende Verträge um diese Komponente ergänzt werden. Sie wird bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedsstaaten zu beachten sein und damit auch Auswirkungen auf die nationalen Grundrechtsordnungen haben. Die Schließung dieser Rechtslücke kann nur begrüßt werden, zumal ihr Schutzniveau keineswegs nur eine Fortschreibung dessen ist, was ohnehin schon anerkannt ist, auch wenn sie eine Reihe von Fragen offengelassen hat. Vgl. auch Herta Däubler-Gmelin, Grundrechte in Europa. Rede der Bundesjustizministerin auf dem Kongress „Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität“ am 27.04.1999 in Köln zu dem Thema: Warum brauchen die Europäer eine Charta der Grundrechte?, in: Bulletin 25/1999, S. 245ff.; Wolfgang Däubler, In bester Verfassung: Zur Verabschiedung der europäischen Grundrechte-Charta, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2000, S. 1315ff.; Karl-Albrecht Schachtschneider, Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 52-53/2000, S. 13ff.

80 Ein Beispiel bietet die Fallanalyse von Avishai Ehrlich und Margret Johannsen über die Vernehmungspraxis in Israel, die sich durchaus unter die Kategorie „Folter“ subsumieren lässt. Vgl. Avishai Ehrlich/Margret Johannsen, Folter im Dienste der Sicherheit?, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 332ff.

81 Zit. n. „Wie das Recht auf Freizügigkeit begrenzt wird. Nach Demonstrationen von Genua und Göteborg arbeitet die Justiz eifrig an Beschränkungen der Reisefreiheit“, in: Frankfurter Rundschau, 24.08.2001.

82 Vgl. Kirsten Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: Archiv des Völkerrechts, 1/2001, S. 57ff.

etablieren. Dazu muss der demokratische Prozess in defizitären Demokratien mit vielfältigen Mitteln gestärkt werden, z.B. mittels Erziehung, Information und Kommunikation, unter Einbeziehung der lokalen demokratischen und menschenrechtlichen Bewegungen.⁸³

Die Menschenrechtsidee ist mittlerweile so etabliert, dass jede Regierung, die in der Staatengemeinschaft als halbwegs respektabel gelten will, sich zumindest verbal zu ihr bekennt – wenngleich nicht immer vorbehaltlos; zudem sind solche Verlautbarungen keineswegs mit einer Achtung, die sich im Verhalten niederschlägt, gleichzusetzen. Im Rahmen der EU wurden etwa Überlegungen angestellt, ob nicht in allen Abkommen mit Drittstaaten Menschenrechtsklauseln vorgesehen werden sollten, nach denen bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eine teilweise oder gänzliche Aussetzung der vertraglichen Beziehungen angedroht wird.⁸⁴ Das Engagement für Menschenrechte spielt auch bei der Besetzung von Posten in internationalen Organisationen etc. eine zunehmende Rolle.⁸⁵ Die Afrikanische Union (AU), die die Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) ablöst, plant neben der Errichtung eines gemeinsamen Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs auch, sich – anders als die OAU⁸⁶ – bei gravierenden Menschenrechtsverstößen in die Politik einzelner Mitgliedsländer einzumischen.⁸⁷

83 Vgl. auch Christian P. Scherrer, Fundamental Human Rights must be Protected, in: Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) Working Papers 28/1998, Kopenhagen.

84 Vgl. „Menschenrechtsklauseln in EU-Verträgen mit Drittstaaten. Vorschlag von Kommissar Patten“, in: Neue Zürcher Zeitung, 07.05.2001. Die EU-Kommission setzt jedoch mehr auf Partnerschaft und Zusammenarbeit als auf Sanktionen, um einen nachhaltigen Wandel hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herbeizuführen; bei fehlendem Willen zu Veränderungen schließt sie jedoch Sanktionen nicht aus. Vgl. „Eine Strategie der EU für Menschenrechte“, in: Neue Zürcher Zeitung, 09.05.2001.

85 So wurde bspw. die Palästinenserin *Hanan Ashrawi* zur Sprecherin der Arabischen Liga ernannt, mit dem Hinweis darauf, dass sie sich stets für die Achtung der Menschenrechte eingesetzt habe. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 12.07.2001.

86 Vgl. Messelech Worku, Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes. Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 40), Berlin 2000. 1986 trat die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (ACHPR) in Kraft; Ende September 1999 hatten alle OAU-Mitgliedsstaaten die Charta ratifiziert. *Worku* untersucht, warum Abweichungen von anderen menschenrechtsschützenden Verträgen bestehen, ob diese Abweichungen die Universalität der Menschenrechte in Frage stellen und inwieweit die Bestimmungen der Charta bisher realisiert wurden. Bis heute ist jedoch bspw. keine Staatenbeschwerde erhoben worden; das Souveränitätsprinzip wurde offenbar höher bewertet. Auch Durchsetzungsmaßnahmen (etwa durch die OAU gegen einzelne Mitglieder) waren nicht vorgesehen.

87 Vgl. „Showtime für AU-Gründer Gaddafi. Prunkvolle Beerdigung der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) – Friedensplan für Burundi“, in: Die Welt, 12.07.2001; „Neuer Anlauf zum Zusammenschluss Afrikas“, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.07.2001; „Afrikas Staaten beraten Wege zur Union“, in: die tageszeitung, 10.07.2001. Siehe auch Adama M. Dieng, Interface Between Global and Regional Protection and Promotion of Human Rights. An African Perspective,

Auch die Bundesregierung zeigt immer wieder Präsenz auf der internationalen Bühne, wenn es um Menschenrechtsfragen geht. So stellte die rot-grüne Bundesregierung der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, die die „Weltkonferenz der VN gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz“ vorbereitete, 300.000 DM zur Verfügung und trägt zusätzlich die Teilnahmekosten für deutsche Nichtregierungsorganisationen. Von vielen Seiten wird gewünscht, dass die Regierung in Sachen Menschenrechte klarer Position bezieht. Zudem wird kritisiert, dass die Bundesregierung es vorzieht, über fremdenfeindliche, diskriminierende Praktiken deutscher Behörden (etwa die, rassistische Stimmungen in der Bevölkerung zu begünstigen, Flüchtlinge in Angst vor Abschiebung zu halten sowie über rassistisch motivierte Übergriffe durch die Polizei gegen Ausländer) zu schweigen.⁸⁸

Die USA hingegen scheinen sich der Tendenz zum vertraglichen Bekenntnis zu Menschenrechten zu entziehen. Auch gegenüber Europa sind deutliche Unterschiede in den Werte- und Interessenhierarchien zu verzeichnen; dabei sinkt die Bereitschaft der USA, Kompromisse zu schließen, wenn sich ihre Ziele auch anders erreichen lassen. Jüngstes Beispiel dafür ist die Blockadehaltung gegenüber Umweltabkommen, Rüstungskontrollverträgen, und der Ratifizierung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Auch ihren Beitragszahlungsverpflichtungen gegenüber den VN kommen sie nur soweit nach, um der Gefahr eines Verlustes des Stimmrechts in der Generalversammlung vorzubeugen. So wächst bei anderen Staaten und Organisationen die Neigung, sich auf Regeln und Normen ohne die USA zu einigen und darauf zu hoffen, dass sich die USA nach einem innenpolitischen Wandel zu einem späteren Zeitpunkt einbinden lassen werden.

Im Folgenden sollen die politischen und diplomatischen Instrumente des Menschenrechtsschutzes näher beleuchtet werden. Besonders berücksichtigt werden die Tätigkeit internationaler Organisationen und die Arbeit nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen.

Der *Europarat* hat nicht nur die Gründung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) initiiert, sondern erstellt seinerseits Menschenrechtsberichte, deren hohe moralische Autorität anerkannt ist. So bedarf es keines Gerichtsurteils, um die Aufmerksamkeit auf Missstände zu

in: Yael Danieli u.a. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights. Fifty Years and Beyond*. New York 1998, S. 271ff.

88 Vgl. „Nicht Fischer, sondern Schily soll nach Durban fahren“, in: *die tageszeitung*, 31.08.2001. Auch bei den gewichtigen Streitfragen dieser Konferenz profilierte Deutschland sich nicht, um zu einer Kompromisslösung beizutragen: Gemeinsam mit der EU lehnen die USA auch die Klassifizierung von Kolonialismus, Sklaverei und Rassentrennung als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ ab, da dieser Straftatbestand erst nach 1945 in das Völkerrecht aufgenommen wurde. Vgl. „Ein Gipfel, vom Scheitern bedroht“, *die tageszeitung*, 31.08.2001.

lenken. Dass diese Berichte mit großer Aufmerksamkeit verfolgt werden,⁸⁹ zeigt die heftige Reaktion Deutschlands auf die Kritik der Rassismuskommission des Europarats (ECRI), die sogar die Überlegung zur Folge hatte, dem Europarat die deutschen Zuschüsse zu streichen.⁹⁰ Andererseits konnte durch die Initiative Deutschlands eine Aufstockung des EGMR-Budgets erreicht werden.⁹¹

Der Beitrag von *Anja Jetschke* stellt ein Konzept zur Durchsetzung internationaler Menschenrechtsstandards vor, das von dem abgestimmten Zusammenspiel von internationalem und binnengesellschaftlichem Druck auf repressive Regime lebt. Für den internationalen Part sind transnational tätige nichtstaatliche *Menschenrechtsorganisationen* zuständig, für die innergesellschaftliche Komponente zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs), die innerhalb des repressiven staatlichen Systems angesiedelt sind und mit solchen von außerhalb zusammenwirken.

Die internationale Staatengemeinschaft kann Zwang einsetzen und Anreize zu einer Verhaltensänderung schaffen. Aufgrund der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Verhängung von Sanktionen (mühsamer Einigungsprozess, abnehmende Erfolgsquote) können diese laut *Jetschke* andere Maßnahmen nur begleiten. Als Anreizinstrument dient verstärkt die Kopplung von Entwicklungshilfeleistungen an die Menschenrechtspraxis (politische Konditionalität), was aber der innenpolitischen Komplexität der Staaten nicht gerecht wird, da Menschenrechtsverletzungen innerstaatlich häufig als normativ gerechtfertigt betrachtet werden. Zum Aufbrechen der Legitimationsmuster müssen zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt werden, um eine Kombination von internationalem und nationalem Druck zu erreichen.⁹²

89 Die Erfolge des Berichtssystems sind auch im VN-System nicht zu leugnen. Vgl. Mark Freeman, *The Challenge of Implementing International Human Rights Law: An Overview of the Role Played by the United Nations System* (Beitrag in diesem Sammelband).

90 Vgl. Europarat: „Schuss vor den Bug“, in: *Der Spiegel*, 28/2001, S. 17. Zuletzt übte die VN (Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Genf) Kritik an Deutschland: Das Niveau der sozialen Unterstützung garantiere keinen angemessenen Lebensstandard; das gelte neben Sozialhilfeempfängern auch insbesondere für Asylsuchende, Bewohner von Pflegeheimen und Obdachlose. Die Bundesregierung solle eine Armutsgrenze definieren und die öffentliche Unterstützung so ausweiten, dass sie den Betroffenen ein Leben in Würde ermöglicht. *Henning Boekles* Studien belegen hingegen, dass sich Deutschland, insbesondere nach der Wiedervereinigung, für die Stärkung der VN-Institutionen zum Schutz der Menschenrechte und für die Internationale Strafgerichtsbarkeit einsetzt. Vgl. Henning Boekle, *German foreign human rights policy within the UN*, in: Volker Rittberger, *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester 2001, S. 271ff. Neben dieser generellen Unterstützung sollte die Bundesregierung auch hinsichtlich ihres eigenen Handelns kritikfähig sein.

91 Vgl. „Deutschland will spenden – und darf nicht. Rund 900 000 Mark für den Menschenrechtsgerichtshof, doch der Europarat bremsst“, in: *Hamburger Abendblatt*, 16.07.2001.

92 Vgl. Anja Jetschke, *Öffentlichkeit, Transnationale Netzwerke und die Durchsetzung*

Den Einfluss und die Rolle von *Nichtregierungsorganisationen* thematisiert auch *Nils Geißler*: NGOs stellen für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen die letzte Hoffnung dar, wenn Staaten oder von Staaten gebildete internationale Organisationen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stoßen, weil ihre Menschenrechtsschutzkompetenzen unzulänglich sind. Dabei fließen die Inhalte der Berichte anerkannter NGOs unmittelbar in die Arbeit der internationalen Organisationen und der Sonderberichterstatter oder in Untersuchungen bestimmter vertraglich gestützter Überwachungskomitees ein, wie etwa dem Ausschuss der Europäischen Antifolter-Konvention.⁹³

Aufschluss über die Menschenrechtsschutzkompetenzen samt den evidenten Defiziten gibt – soweit das System der *Vereinten Nationen* betroffen ist – der Beitrag von *Mark Freeman*. Eine große Vielzahl an Institutionen leistet einen bedeutsamen Beitrag zur Implementierung von Menschenrechtsnormen; sie stoßen aber immer wieder an die Grenzen ihrer Möglichkeiten.⁹⁴

So wäre etwa eine erhöhte Aufmerksamkeit in den Medien über die Reporte der VN-Institutionen wünschenswert. Die Staatenberichte über die Einhaltung ihrer Vertragsverpflichtungen, die an die VN-Institutionen weitergeleitet werden, werden regelmäßig ohne Konsultation der NGOs erstellt und selten der eigenen Öffentlichkeit zugänglich gemacht; außerdem sind Hunderte Staatenberichte überfällig.⁹⁵ Hier bieten sich Reformen an: NGOs könnten verstärkt von den VN eingebunden und die Berichte veröffentlicht werden. Reformbedarf besteht auch im Hinblick auf das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte, das mit einer unzureichenden Personalausstattung auskommen muss und sich mit der Schwierigkeit konfrontiert sieht, dass es zwischen New York und Genf aufgeteilt ist, was den Einfluss auf UNO und UN-Vertretungen der Staaten erschwert. Auch hier könnte Abhilfe geschaffen werden.

Konzepte zur Effektivierung des Systems des Menschenrechtsschutzes warten auf ihre Umsetzung.⁹⁶ Ohne einen Konsens der VN-Mitglieder darüber,

internationaler Menschenrechtsnormen (Beitrag in diesem Sammelband). Sie stellt ein Phasenmodell zur Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen vor, welches die komplexen Erfolgsbedingungen für einen dauerhaften Wandel der Menschenrechtspraxis aufzeigt; das Werben um Öffentlichkeit steht dabei im Zentrum der Bemühungen.

93 Vgl. Nils Geißler, Einfluss und Rolle der Nichtregierungsorganisationen beim Schutz der Menschenrechte (Beitrag in diesem Sammelband).

94 Vgl. Mark Freeman, The Challenge of Implementing International Human Rights Law. An Overview of the Role Played by the United Nations System (Beitrag in diesem Sammelband).

95 Über diese Missstände sowie die insuffizienten VN-Ressourcen und Personal beklagt sich auch *Henning Boekle*. Zur Verdeutlichung von *Mark Freemans* Ausführungen kann seine Tabelle über die verschiedenen Systeme des VN-Menschenrechtsschutzes herangezogen werden. Vgl. Henning Boekle, The United Nations and the International Protection of Human Rights. An Appraisal, in: *International Peacekeeping*, 5-6/1999, S. 182ff.

96 *Mark Freeman* stellt einen solchen Katalog vor. Vgl. Mark Freeman, The Challenge

dass aktiver Menschenrechtsschutz die Vorbedingung für Frieden ist, werden die Vereinten Nationen ihren Hauptaufgaben nicht angemessen nachkommen können.⁹⁷

Auf eine der prominentesten dieser Einrichtungen, die *Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK)*, geht der Aufsatz von *Wolfgang S. Heinz* ein. Die Menschenrechtsarbeit der MRK ist zwar kontinuierlich durch eine Reihe von Reformen effektiviert worden (leichterer Zugang zum VN-Menschenrechtssystem für NGOs, Zuwachs an VN-Instanzen zur Beobachtung von Menschenrechtsslagen, wachsende Bedeutung der Behandlung von Ländersituationen durch öffentliche Debatte); es bedarf aber der Zuweisung weiterer Kompetenzen (insbesondere zur Behandlung von Wirtschafts- und Sozialthemen), um der Aufgabenstellung der MRK und dem Anspruch der Universalität und Neutralität wirklich gerecht werden zu können.⁹⁸ Bisher sind die Möglichkeiten der MRK bei der Behandlung von Einzelbeschwerden und von schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen gering; auf Menschenrechtskrisen wird kaum zeitnah reagiert; Konsenssuche bei Abstimmungen gingen nicht selten auf Kosten der Substanz.

Die Anstrengungen der *OSZE* im Bereich der Menschenrechte („menschliche Dimension“), schildert *Randolf Oberschmidt*. Er beschreibt die Entwicklung der OSZE im Menschenrechtsbereich und die ihr zur Verfügung stehenden Kompetenzen, Mechanismen und Instrumente.⁹⁹ Die Ausführungen machen deutlich, dass die Fülle der Anforderungen in einem eklatanten Missverhältnis zu den von den Teilnehmerstaaten aufgebrachtten finanziellen Mitteln steht – ähnlich wie bei den VN. Auch ist die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Überstellung von geeignetem Personal für OSZE-Missionen bisher unbefriedigend. Dies hat zur Folge, dass sich die Abteilungen nur auf einige

of Implementing International Human Rights Law. An Overview of the Role Played by the United Nations System (Beitrag in diesem Sammelband).

- 97 Auch der IGH, das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, schrieb fundamentale Prinzipien des Menschenrechtsschutzes fest. Wie *Erwin Müller* und *Patricia Schneider* in ihrer Analyse der Erfolgsbedingungen internationaler Gerichtsbarkeit anhand einer systematisch-empirischen Aufarbeitung der Tätigkeit des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag jedoch feststellten, führen der fehlende Einlassungszwang und die defizitäre Regelung der Urteilsvollstreckung zu einer inakzeptablen Abhängigkeit des Gerichts von den Streitparteien, d.h. den souveränitätsbewussten Staaten dieser Welt. Vgl. *Erwin Müller/Patricia Schneider*, Funktionsbedingungen Internationaler Gerichtsbarkeit, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)*, 3/2001, S. 156ff.
- 98 Vgl. *Wolfgang S. Heinz*, Die VN-Menschenrechtskommission (MRK) (Beitrag in diesem Sammelband). Siehe auch *Wolfgang S. Heinz*: Ein halber Nord-Süd-Konflikt? Zur Konfrontation zwischen dem Westen und den „Gleichgesinnten“ (LMC) in der UN-Menschenrechtskommission (MRK), in: *Gabriele von Arnim u.a. (Hrsg.)*, *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt/Main 2000, S. 249ff.
- 99 Vgl. *Randolf Oberschmidt*, Möglichkeiten und Grenzen der menschlichen Dimension der KSZE/OSZE – Von der Schlussakte von Helsinki (1975) zum Istanbuler Gipfel (1999) (Beitrag in diesem Sammelband).

wenige Fälle konzentrieren können, deren Auswahl u.a. von der Bewältigbarkeit und politischer Opportunität abhängig ist. Geographische Schwerpunkte der Missionen sind Zentralasien, der Kaukasus und Südosteuropa. Um den Vorwurf der Einseitigkeit zu entkräften, könnte sich die OSZE der Kurdenproblematik, dem Nordirlandkonflikt und der Verbesserung der Menschenrechtsslage in Russland verstärkt annehmen.

Die OSZE steht dabei der Herausforderung gegenüber, ihren Normenbestand weiterzuentwickeln, die Unterstützung für den Kampf gegen Korruption fortzuführen und sich in einem offenen Dialog der Frage anzunehmen, wie mit islamisch geprägten Gesellschaften bzw. mit ihrem unterschiedlichen Werte- und Rechtskanon umgegangen werden sollte.

Organisatorisch-institutionelle Anforderungen sind laut *Oberschmidt* längerfristige Programme mit konkreten Zielvorgaben und Zwischenschritten, der Aufbau eines Bestands an (nicht nur westlichem) hochqualifiziertem Personal und der Ausbau der arbeitsteiligen Kooperation mit anderen internationalen Organisationen.

7. *Menschenrechtsschutz mit friedlichen Mitteln durch Menschenrechtsgerichtsbarkeit und mittels anderer rechtsförmiger Mechanismen*

Die regionale Menschenrechtsgerichtsbarkeit ist ein Instrument der Garantie und des Schutzes der Menschenrechte, die ohne eine Chance zu ihrer Durchsetzung zur wohlklingenden Phrase verkommen. Ausgereift sind bisher nur der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Über die *regionale Menschenrechtsgerichtsbarkeit im amerikanischen und europäischen Raum* informieren daher die Beiträge von *Karin Oellers-Frahm*¹⁰⁰ und *Roderick Liddell*.¹⁰¹ Die Existenz und Tätigkeit dieser judikativen Institutionen nährt die Hoffnung, dass der Weg aus der Barbarei in die Zivilisation gefunden wird.

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte beschäftigt sich u.a. mit willkürlicher Freiheitsentziehung, dem „Verschwindenlassen“ von

100 *Karin Oellers-Frahm* zeigt in ihrem Beitrag durch ihre Verweise auf den EGMR auch die wichtigsten Unterschiede der beiden regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe auf; an geeigneter Stelle wird auch auf Analogien und Unterschiede zum IGH eingegangen. Vgl. *Karin Oellers-Frahm*, Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, in: *Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider* (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 385ff.

101 Vgl. *Roderick Liddell*, The European Court of Human Rights after 50 years of the European Convention on Human Rights, in: *Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider* (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II)* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 431ff.

Personen in großem Umfang, Folter und der Verletzung von Regeln eines fairen Gerichtsverfahrens. Dabei will die Menschenrechtsgerichtsbarkeit nicht nur diejenigen verurteilen, die Verletzungen begangen haben, sondern die Opfer¹⁰² schützen und Wiedergutmachung für Menschenrechtsverletzungen bewirken.

Der IAGMR kann eine Entschädigung zusprechen oder Maßnahmen – bspw. die Aufklärung des Schicksals verschwundener Personen oder die Verpflichtung, Täter zu bestrafen – vorschreiben. Dies kann dazu beitragen, dass sich eine verbesserte Menschenrechtspraxis etabliert.

Der Gerichtshof behält sich eine gewisse Überwachung der Urteilseinhaltung vor. Urteile werden an alle Vertragsstaaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention¹⁰³ zugestellt, um eine Nichtbefolgung publik zu machen. Bisher werden die Urteile – wie auch beim EGMR – in aller Regel befolgt. Der Gerichtshof erstattet der Generalversammlung der OAS jährlich Bericht (während der EGMR dem Europarat berichtet), hebt diejenigen Fälle besonders hervor, in denen ein Staat ein Urteil nicht befolgt hat, und schlägt Maßnahmen zur Abhilfe vor.

So konnte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (wie der EGMR) einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtslage leisten: Dies betrifft beim Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte insbesondere die Verpflichtung, das „Verschwindenlassen“ von Personen zu untersuchen und die Verantwortlichen zu bestrafen, was der meist durch Amnestiegesetze geprägten Praxis in Lateinamerika durchaus nicht entsprach. Ein weiterer positiver Beitrag des Gerichts war die Feststellung, dass Verfahrensrechte als Rechtsgarantien auch in Notstandssituation nicht suspendiert werden können, sowie der Befund, dass eine Verantwortung der Staaten besteht, effektive Rechtsmittel bereitzustellen; außerdem wurden auch die Rechte der eingeborenen Völker bestätigt.

Analog zum EGMR gilt auch hier, dass das Gericht bei massiven und weitverbreiteten Verletzungen überfordert ist, da nur vorgesehen ist, Einzelfälle zu behandeln. Zwar wäre zu erwarten, dass ein Staat in vergleichbaren Fällen sein Verhalten an der Rechtsprechung orientiert, dennoch wäre es von Vorteil, den institutionellen Rahmen für die Behandlung von Fällen zu schaffen, die nicht an Einzelfällen ausgerichtet ist. In Europa wäre es bspw. denkbar, im Kontext der Rahmenkonvention zum Schutz von Minderheiten den EGMR für zuständig zu erklären und mit entsprechenden Kompetenzen und Mitteln auszustatten.

102 Siehe auch B. G. Ramcharan, A Victim's Perspective on the International Human Rights Treaty Regime, in: Yael Danieli u.a. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights. Fifty Years and Beyond*, New York 1998, S. 27ff.

103 Noch haben nicht alle Vertragsstaaten die Gerichtsbarkeit anerkannt, sondern nur 22 von 26 Parteien.

Damit die Menschenrechtsgerichtsbarkeit effektiver arbeiten kann, sind neben Systemverbesserungen vor allem eine erhöhte finanzielle und personelle Ausstattung der Menschenrechtsorgane sowie eine intensivere Informationspolitik dringend erforderlich. Hier muss die Staatengemeinschaft bei der Entscheidung über die Ressourcenverwendung Prioritäten setzen. Beide Gerichtshöfe sollten Modellcharakter für den Menschenrechtsschutz in Asien und Afrika haben.

Heike Krieger schildert die Funktion und die Tätigkeit der *Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina* und deren Beitrag zum innerstaatlichen Friedensprozess.¹⁰⁴ Die Kammer kann aufgrund ihrer Rechtsprechungskompetenz als Gericht qualifiziert werden. Sie soll den Menschenrechtsschutz so lange sicherstellen, bis Bosnien-Herzegowina dem Europarat beigetreten ist und damit der Rechtsprechung des EGMR unterworfen sein wird. Die Kammer kann über Menschenrechtsverletzungen entscheiden, die sich aus Urteilen der Gerichte in Bosnien-Herzegowina ergeben.

So trugen ihre Entscheidungen dazu bei, dass die Todesstrafe¹⁰⁵ abgeschafft wurde. Die international besetzte Kammer trägt noch heute zum Friedensprozess und Wiederaufbau bei, indem sie Minderheiten und rückkehrenden Flüchtlingen durch ihre Rechtsprechung bezüglich Religionsfreiheit, Fragen des Wohnungseigentums und des Diskriminierungsverbots den Rücken stärkt.

Sie kann nicht nur eine finanzielle Entschädigung zusprechen, sondern dem Beschwerdegegner auch bestimmte Handlungspflichten auferlegen, z.B. die Genehmigungen zur Wiedererrichtung von Moscheen zu erteilen.

Voraussetzung für den Beitritt zum Europarat ist u.a. die Befolgung der Entscheidungen der Menschenrechtskammer; bisher konnte allerdings nur über eine systematische Nichtbefolgung mangels politischen Willens und wegen eines schwachen Staates berichtet werden, wenn auch Tendenzen zur Verbesserung erkennbar sind: Die Entscheidungen werden nur im Einzelfall umgesetzt und nur auf Grund starken Drucks durch die internationale Gemeinschaft. Die Aufrechterhaltung und Verstärkung dieses Drucks sowie die weitere Koppelung an die Aufnahme in den Europarat bleibt notwendig. Die Zunahme der Fälle zeigt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsprechung der Kammer gestiegen ist. Diese Glaubwürdigkeit hat jedoch mit dem Umstand zu kämpfen, dass die Entwicklungen des politischen und

104 Vgl. Heike Krieger, Der Beitrag der Menschenrechtskammer für Bosnien und Herzegowina zum innerstaatlichen Friedensprozess, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 488ff.

105 Siehe auch OSCE, The Death Penalty in the OSCE Area. A survey, January 1998 - June 1999, September 1999.

rechtlichen Umfelds noch immer hinter den Anforderungen an einen demokratischen Rechtsstaat zurückbleiben. Daher schlägt *Krieger* vor, die Finanzmittel der Kammer aufzustocken und das Mandat der Kammer über das Jahr 2003 zu verlängern.

Dass Menschenrechtsgerichtshöfen aber nicht die Lösung aller einschlägigen Probleme, insbesondere derer, welche als Folgen militärischer Maßnahmen auftreten, zumutbar ist, zeigt der Aufsatz von *Hans-Joachim Heintze*. Er legt dies am Beispiel der *Menschenrechtsverletzungen der Türkei* dar.¹⁰⁶ Zumindest konnten die Urteile des EGMR auch in der Türkei positiven, wenn auch begrenzten Einfluss auf die Politik und die Menschenrechtssituation nehmen.

Der Autor weist jedoch auf die Gefahr hin, dass das System des Individualschutzes allein durch die Zahl der auf Grund eines bewaffneten Konflikts eingehenden Klagen überfordert wird. Zumal es in bewaffneten Konflikten auch häufig zu Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen komme, für die strafgerichtliche Verfahren im Sinne des humanitären Völkerrechts geeigneter wären. Die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes könnte sich als Lösung anbieten, indem dieses Gericht mit solchen Fällen befasst wird.

Ulf Häußler demonstriert anhand des Falles *Pinochet*,¹⁰⁷ dass sogar ehemaligen Staatsoberhäuptern durch dazu legitimierte und entschlossene Akteure strafgerichtliche Konsequenzen durch individuelle Strafverfolgung ihrer Menschenrechtsverletzungen drohen kann.¹⁰⁸

Der Wandel des weltpolitischen Klimas nach Ende des Kalten Krieges mit den Bemühungen um die Stärkung des Menschenrechtsschutzes fand Ausdruck in der Überwindung der im klassischen Staatsverständnis haften gebliebenen Immunitätsdoktrin, die höchste Amtswalter der Staaten schützte. Die individuelle Verantwortlichkeit ist auch auf außerhalb eines Kriegszustands

106 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs als Politikersatz?, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 442ff. *Heintze* kritisiert, dass der EGMR neben dem Menschenrechtsschutz nicht auch die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in der Türkei geprüft hat. Die Entscheidungen des EGMR machten zumindest deutlich, dass auch bei der Unterdrückung von Aufruhr und Aufstand die Gewaltanwendung des Staates verhältnismäßig sein muss. Insbesondere die Zypernfrage (ebenso wie die Kurdenproblematik) wurde zwar gerichtlich, aber nicht politisch behandelt; zu einer politischen Lösung ist es bisher nicht gekommen. Die Aufnahmeverhandlungen der EU mit Zypern zeigen, dass dies ein dringendes Problem geblieben ist.

107 Siehe auch Heiko Ahlbrecht/Kai Ambos (Hrsg.), Der Fall Pinochet(s). Auslieferung wegen staatsverstärkter Kriminalität? (Juristisches Zeitgeschehen. Rechtspolitik und Justiz aus zeitgenössischer Perspektive, Bd. 4), Baden-Baden 1999.

108 Vgl. Ulf Häußler, Internationaler Menschenrechtsschutz durch individuelle Strafverfolgung, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 562ff.

begangene Handlungen ausgeweitet worden. Jedes Mitglied der Staatengemeinschaft ist befugt, Verstöße gegen *erga omnes*-Sätze des Völkerrechts und insbesondere gegen Normen mit *ius cogens*-Qualität zu sanktionieren. Das hat zur Folge, dass auch Staatsoberhäupter zur Verantwortung gezogen werden können, sofern eine Zugriffsmöglichkeit auf sie besteht. Allein die symbolische Kraft einer Anklage im Ausland gibt der Staatengemeinschaft neue Mittel in die Hände, die sie auch nutzen sollte. Hinsichtlich bestimmter Delikte kann unter Rückgriff auf internationale Übereinkommen sogar eine völkerrechtliche Bestrafungspflicht konstruiert werden. Es bleibt abzuwarten, welche Staatenpraxis sich entwickeln wird.

Dass zu solchen Mitteln nur in Ausnahmefällen gegriffen werden kann, erklärt sich durch die zu wahrende Effektivität der internationalen Zusammenarbeit; insbesondere bei Systemwechseln ist eine umfassende Verfolgung der Regierungskriminalität nicht zu verzeichnen und in solchen Fällen auch nicht immer durchführbar.

Über die völkerrechtlichen Bindungen der EG bzw. der Europäischen Union und ihrer Organe an internationale Abkommen zum Menschenrechtsschutz gibt der Beitrag von *Sebastian Winkler* Auskunft.¹⁰⁹ Er zeigt, wie groß der Einfluss der Vergemeinschaftung der Politikfelder Asyl,¹¹⁰ Einwanderung und Flüchtlingspolitik auf den Schutz der *Menschen- und Flüchtlingsrechte* durch internationale Abkommen ist;¹¹¹ dabei spielt auch die Auslegung der Abkommen durch den EuGH eine wichtige Rolle. Der Autor beleuchtet die Beziehungen zwischen innerstaatlichem Recht, Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht in diesem Zusammenhang. Dabei steht die Autonomie des Gemeinschaftsrechts unter dem Vorbehalt der Wahrung der Menschenrechtsgarantien der EMRK,¹¹² woraus sich bspw. bestimmte Abschiebungsverbote ableiten.

109 Vgl. Sebastian Winkler, Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 EG-Vertrag und der Schutz der Menschen- und Flüchtlingsrechte durch internationale Abkommen, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 458ff.

110 Siehe auch „Amnesty erhebt schwere Vorwürfe gegen künftige Asylpolitik der EU“, in: Frankfurter Rundschau, 26.09.2001.

111 *Johannes van der Klaauw* fordert eine höhere Transparenz der EU-Politik in diesen Bereichen, ohne die eine Stärkung der Menschenrechte nicht erreicht werden könne. Sie würde eine effektive Kontrolle durch den EGMR und das Europäische Parlament ermöglichen. Vgl. Johannes van der Klaauw, Gibt es eine eigenständige Menschenrechtspolitik der Europäischen Union?, in: Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessler (Hrsg.), Das gemeinsame Europa. Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural. Baden-Baden 1998, S. 45ff.; *Marlene Lenz* verlangt vor allem die Schaffung einer übergeordneten Koordinationsstruktur, die bereits bestehende Einrichtungen einbezieht. Vgl. Marlene Lenz, Die Menschenrechte in der Europäischen Union. Humanitäre Ziele stehen über dem Diktat der Nichteinmischung, in: Die politische Meinung, Nr. 364, März 2000, S. 71ff.

112 *Jochen Abr. Frowein* betont den integrativen Einfluss der Europäischen Menschenrechtskonvention. Vgl. Jochen Abr. Frowein, Der Straßburger Grundrechtsschutz in seinen Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen und

Der Autor weist darauf hin, dass sich die Einsicht nur schwer durchsetzt, dass eine sehr restriktive Einwanderungspolitik verbunden mit der Abschottung der Außengrenzen zugleich die Entstehung krimineller Strukturen der illegalen Einwanderung begünstigt.

Anna Golze analysiert die Optionen, die das internationale *Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen* Betroffenen bietet.¹¹³ In seiner Schutzfunktion geht das Übereinkommen über die bisherigen Instrumente des Menschenrechtsschutzes für Frauen¹¹⁴ hinaus. U.a. hat der Frauenrechtsausschuss die Kompetenz, vorläufige Maßnahmen anzuordnen, um einen nicht wiedergutzumachenden Schaden für das Opfer einer Verletzung abzuwenden. Die Vertragsstaaten haben die Pflicht, die Auffassungen und Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses, die am Ende eines jeden Verfahrens stehen, ernsthaft zu erwägen und innerhalb von sechs Monaten schriftlich dazu Stellung zu nehmen. Zudem sind Folgemaßnahmen vorgesehen, etwa die Pflicht zur Information über die tatsächliche Umsetzung der Empfehlungen. NGOs und UN-Organen können helfen, zuverlässige Angaben zur Verfügung zu stellen, die die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens erleichtern.

Das Übereinkommen spiegelt die wachsende Bedeutung der Vereinten Nationen und ihres Menschenrechtsregimes wider: Insbesondere können mit seiner Hilfe Menschenrechte für Frauen dort geltend gemacht werden, wo auf regionaler Ebene noch keine Mechanismen zum individuellen Rechtsschutz bestehen. Es bleibt abzuwarten, ob Chancen, die sich damit bieten, genutzt und die Entscheidungen befolgt werden. Der Erfolg hängt nicht zuletzt von intensiver Öffentlichkeitsarbeit und Informationsverbreitung ab.¹¹⁵

das Gemeinschaftsrecht. In: Franz-Josef Huttner/Heidrun Speer/Carsten Tressmer (Hrsg.), *Das gemeinsame Europa. Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural*. Baden-Baden 1998, S. 35ff.

113 Vgl. Anna Golze, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137)*, Baden-Baden 2002, S. 511ff.

114 *Michaela Wittinger* bietet einen Überblick über den bisherigen Stand des regionalen Menschenrechtsschutzes für Frauen. Vgl. *Michaela Wittinger, Familien und Frauen im regionalen Menschenrechtsschutz. Ein Vergleich der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, Bd. 12)*, Baden-Baden 1999.

115 An dieser Stelle sei auf den Aufsatz von *Christina Möller* verwiesen, die sich mit der tatbestandlichen Verbotsentwicklung von sexueller Gewalt im Krieg beschäftigt und auch auf deren Behandlung in der Rechtsprechung des ICTY und der Berücksichtigung im Statut des IStGH eingeht. Vgl. *Christina Möller, Sexuelle Gewalt im Krieg*, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (Frieden durch Recht I) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 133)*, Baden-Baden 2001, S. 280ff.

Vgl. auch *Christa Stollens* Ausführungen, die dem Thema Frauenrechte als wichtigem Element der Menschenrechte gelten, die nach einem „langen Marsch durch die

Friederike Brinkmeier gibt einen Überblick darüber, welche Wege und Möglichkeiten *Opfern von Menschenrechtsverletzungen* prinzipiell zur Verfügung stehen, um eine Kompensation für die Beeinträchtigung ihrer Rechte zu erlangen, wobei Unterschiede in Art und Umfang auf globaler und regionaler Ebene deutlich werden.¹¹⁶ Der Schutz von Menschenrechten könnte wesentlich verbessert werden, wenn bestehende Defizite im Umgang mit der Wiedergutmachung nach Menschenrechtsverletzungen beseitigt und entsprechende internationale Maßnahmen konkretisiert würden.

In enger Beziehung zu den Menschenrechten als individuellen Rechten stehen *Minderheitenrechte*¹¹⁷ als *Kollektivrechte*. Kinga Gáls Aufsatz gibt Aufschluss über diesen Problemkomplex als unabdingbarer Ergänzung zu den Individualrechten auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.¹¹⁸ U.a. zeigt sich der EGMR in seinen wenigen Urteilen zu Minderheitenfragen noch zu zurückhaltend, um die in diesem Zusammenhang in ihn gesetzten Hoffnungen gänzlich zu erfüllen. Die Autorin zeigt auf, dass es eine beeindruckende Anzahl an internationalen Dokumenten im Rahmen der VN, der EU, der OSZE und des Europarates¹¹⁹ gibt, die den Schutz von Minderheiten behandeln. Trotz Ratifikation erfüllen die Staaten jedoch nicht automatisch ihre daraus entspringenden Verpflichtungen.

Regierungen sollten verstärkt für die Durchführung des vereinbarten Menschenrechtsschutzes für Minderheiten in die Verantwortung genommen werden können. Ein dazu nötiges „Monitoring“ ist erst ansatzweise in der Rahmenkonvention für Minderheiten des Europarats (ein Dokument, das teils sehr vage formuliert ist und deswegen einer Auslegung, bspw. durch den

Institutionen“ mittlerweile immerhin formal anerkannt sind, was keineswegs gleichbedeutend mit ihrer Einhaltung ist. Vgl. Christa Stolle, Menschen- und Bürgerrechte als Frauenrechte (Beitrag in diesem Sammelband).

116 Vgl. Friederike Brinkmeier, Völkerrechtliche Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II) (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden 2002, S. 534ff.

117 Siehe auch Ted R. Gurr, Why Do Minorities Rebel? The Worldwide Geography of Ethnopolitical Conflicts and Their Challenge to Global Security, in: Günther Bächler (Hrsg.), Federalism against Ethnicity? Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts, Zürich 1997, S. 3ff.; Hans-Joachim Heintze, Autonomy and Protection of Minorities under International Law, in: Günther Bächler (Hrsg.), Federalism against Ethnicity? Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts, Zürich 1997, S. 81ff.; Hans-Joachim Heintze, Entwickeln sich allgemeine völkerrechtliche Regeln zum Minderheitenschutz? Anmerkungen zu den Lund-Empfehlungen eines internationalen Expertenteams über Mitwirkungsrechte von Minderheiten, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, 2/2000, S. 89ff.; Sabine Riedel, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive. Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung, SWP-Studie, Berlin, September 2001.

118 Vgl. Kinga Gál, The Implementation of Minority Rights (Beitrag in diesem Sammelband).

119 Siehe auch Lord Russell-Johnston, The Rights of Minorities and the Activities of the Council of Europe for their Protection, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, 4/2000, S. 220ff.

EGMR, bedarf) und der UN-Arbeitsgruppe für Minderheiten vorgesehen und muss weiter entwickelt werden.

Wie in anderen Bereichen hängt dies primär von dem Willen der Staaten ab, ihre Souveränität einzuschränken, Kompetenzen abzugeben und Ressourcen bereitzustellen, d.h. davon wie sie ihre Prioritäten setzen. Die Vielzahl der sich überschneidenden Kompetenzen der unterschiedlichen Organisationen macht diese Entscheidung sicherlich nicht einfacher.

8. *Stärkung der Rolle internationaler (Schieds-)Gerichtsbarkeit im Menschenrechtsschutz*

Lässt sich aus den vorangegangenen Kapiteln schließen, dass die Rolle von internationaler (Schieds-)Gerichtsbarkeit im Menschenrechtsschutz gestärkt werden sollte? Hierzu eine kurze Rekapitulation:

Es wurde dargestellt, welche Funktionen die internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit im Menschenrechtsschutz hat und wie diese durch andere (rechtsförmige) Mechanismen ergänzt werden.

Im Rahmen von *humanitären Interventionen* wurden vielfach verbindliche Einsatzkriterien gefordert, die jedoch nur vage formuliert werden können. So ist vorstellbar, es einem Gerichtshof zu überlassen, diese zu interpretieren und auf den speziellen Fall (bspw. im Rahmen eines Rechtsgutachtens) anzuwenden. Derzeit gibt es jedoch keinen weltweiten Konsens über die Festschreibung solcher Kriterien; ein etwaiges Recht zur humanitären Intervention lässt sich höchstens als ein in der Entwicklung befindliches Recht qualifizieren.

Menschenrechtsgerichtsbarkeit hat den Vorteil, dass es für die Regierungen unter Umständen vor Wählern leichter zu rechtfertigen ist, einem unabhängigen Urteil zu folgen, falls Menschenrechtsschutzmaßnahmen innenpolitisch umstritten sind.

Wie bei den Vereinten Nationen ist auch das Problem der meisten Menschenrechtsgremien und -organisationen, dass ihre Aufgabe in einem eklatanten Missverhältnis zu den für diese Aufgaben bewilligten Mitteln steht. Gemessen daran, dass viele Menschenrechtsprobleme Wegbereiter für gewaltsame Konflikte sind, deren Eindämmung auch für die internationale Staatengemeinschaft eine hohe finanzielle Belastung bedeutet, muss man fragen, welche Katastrophe sich ereignen muss, damit Prioritäten entsprechend gesetzt werden. Der Stabilitätspakt für den Balkan zeigt, dass selbst nach Ausbruch solcher Konflikte die Gelder nicht leicht fließen, Bekundungen nicht unbedingt Taten folgen, aber auch, dass selbst bei den „reichen“ Ländern der Umverteilungsspielraum begrenzt ist. Existenzbedrohende Massenarmut und Verpflichtungen im Rahmen

internationaler Wirtschaftsbeziehungen können jedoch aus der Menschenrechtsproblematik nicht ausgeklammert werden.

Hinzu tritt das Problem, dass die vielfältigen Mechanismen mit ihren duplizierenden Strukturen die Gelder nicht immer effektiv eingesetzt haben.¹²⁰

Jürgen Habermas¹²¹ spricht in diesem Kontext von der Transformation des Völkerrechts in ein „Recht der Weltbürger“ und meint den Schutz der Menschen als Bürger vor (barbarischen) Willkürakten ihrer nationalen Obrigkeiten auch ohne deren Entmachtung durch die Kreation eines Weltstaates, wohl aber in Anlehnung an bewährte rechtsstaatliche Prinzipien, die auf der Ebene des Völkerrechts (das ja längst das Delikt des Verbrechens gegen die Menschlichkeit und insbesondere des Völkermords kennt) verwirklicht werden könnten und müssten.

Durch die *Stärkung der Menschenrechtsgerichtsbarkeit* können Staaten ihren Beteuerungen Glaubwürdigkeit verleihen. Dazu sollten idealiter folgende Maßnahmen ergriffen werden, um bestehende Defizite zu beheben:

1. Erhöhung der Finanzmittel für die Gerichte.
2. Ausbau des Personalstamms für die Gerichte.
3. Erleichterung des Zugangs zu den Gerichten (Parteifähigkeit nicht nur für Individuen): Rechte von Gruppen und Gemeinschaften (inklusive Minderheiten) sollten stärker berücksichtigt werden.
4. Die Umsetzung flexiblerer Prozeduren für die Gerichte, die u.a. zügigere Entscheidungen möglich machen.
5. Die Möglichkeit, Rechtsgutachten zu erstatten, sollte – wie im Falle des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte – allen Menschenrechtsgerichtshöfen eingeräumt werden.
6. Die Erweiterung der gerichtlichen Optionen, Wiedergutmachungen aufzuerlegen.
7. Erhöhte Transparenz im Hinblick auf die Urteilsumsetzung.
8. Verbesserung der Kompetenzen, Staaten aktiv zur Umsetzung der Urteile anzuhalten, und Einsetzung entsprechender Instanzen.
9. Der Tendenz, dass Staaten die Verurteilung durch ein Menschenrechtsgremium als unfreundlichen Akt empfinden, sollte entgegengewirkt werden, um einer zunehmenden Akzeptanz dieser Instrumente Platz zu

120 „Many billions have been spent and much rhetoric expended for disturbingly little result. This massive failure shames us all.“ Mary Robinson, Addressing the Gap Between Rhetoric and Reality, in: Yael Danieli u.a. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights. Fifty Years and Beyond*, New York 1998, S. 423ff.

121 Vgl. Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 127), Baden-Baden 1999/2000, S. 217ff.; Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation: politische Essays*, Frankfurt am Main 1998; Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1998; Jürgen Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main 1996.

machen, so dass auch das Instrument der Staatenbeschwerde vermehrt genutzt werden kann.

10. Jeder Vertrag in Bezug auf Menschenrechte sollte eine Klausel vorsehen, die im Streitfall einen (Schieds-)Gerichtshof benennt, der diesen Streit beilegt.¹²²
11. Das Wissen um Menschenrechtsschutzmechanismen muss weltweit stärker verbreitet werden, um alle Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, ihre Respektierung einzufordern.
12. Internationale Menschenrechtsorganisationen, die wiederum nationale NGOs stützen, sollten weiterhin aus privaten Quellen gefördert werden, um den zivilgesellschaftlichen Aspekt zu stärken und ihre Unabhängigkeit, die die Ausübung der Kontrolle erst ermöglicht, zu gewährleisten.
13. Es sollten mehr regionale Menschenrechtsgerichtshöfe sowie Spezialgerichtshöfe, z.B. der Internationale Strafgerichtshof,¹²³ errichtet werden.
14. Es wäre auch zu überlegen, ob nicht versucht werden sollte, ein „Weltgericht für Menschenrechte“ anhand des Modells des regional begrenzten Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zu etablieren. Ein Pendant zur Europäischen Menschenrechtskonvention (das möglichst aufzubessern wäre) liegt in Form der globalen Menschenrechtspakte bereits vor, womit die Normierung von Rechten und Pflichten als Grundlage der Rechtsprechung vorhanden wäre. Ein globaler Menschenrechtsgerichtshof würde der Welt die Tatsache deutlich vor Augen führen, dass ein allgemein akzeptables Recht die Interessen der Menschen in den Mittelpunkt stellen muss, auf ethischen Prinzipien zu fußen bzw. als Verrechtlichung von Moral zu gelten hat, und dass internationale Vereinbarungen zur Gewährung von Menschenrechten (Menschenrechtspakte) der Gewährleistung durch rechtsprechende Instanzen im Sinne des Rechtsschutzes bedürfen, allerdings auch der anschließenden Urteilsdurchsetzung durch exekutiv-operative Institutionen. Jedenfalls wäre er als eine Bekräftigung des Sachverhalts anzusehen, dass das moderne Völkerrecht längst ein Recht nicht allein der Staaten, sondern auch der Menschen ist.

122 Vgl. *Richard B. Bilder*, der auch vorschlägt, für bereits bestehende Verträge, denen eine solche Klausel fehlt, einen „umbrella treaty“ zu schaffen, der speziell die friedlichen Streitbeilegungsinstrumente für Menschenrechtsfragen festlegt. Vgl. *Richard B. Bilder*, Possibilities for Development of New International Judicial Mechanisms, in: *Louis Henkin/John L. Hargrove* (Hrsg.), *Human Rights. An Agenda for the Next Century*, in: *Studies in Transnational Legal Policy*, 26/1994, S. 317ff.

123 Der Internationale Strafgerichtshof wird mit Aufnahme seiner Tätigkeit den Beweis dafür anzutreten haben, dass (jenseits des klassischen Völkerrechts) auch Inhaber hoher und höchster Staatsämter persönlich zur Rechenschaft gezogen werden können und eine Berufung auf die Tatsache der individuellen Delinquenz im Kontext einer Tätigkeit als Staatsorgan nicht mehr anerkannt wird.

Für Teile der Menschenrechtsproblematik, die hoch politisiert sind und langfristige Lösungen durch Verhandlungen erfordern, sind politisch-diplomatische Mechanismen besonders geeignet. In diesem Rahmen kann ein ganzheitlicher Ansatz verwirklicht werden, bei dem die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen durch Gerichte nur ein erster Schritt ist, die Unterstützung bei grundsätzlichen Umstrukturierungen des politischen und sozialen Systems aber auf vielfältige Weise erfolgen muss.

Um die Konzepte des Menschenrechtsschutzes und der friedlichen Streitbeilegung weiter zu entwickeln, müssen weitere Studien angestellt werden, die analysieren, wie die spezifische internationale Menschenrechtsgerichtsbarkeit (oder die allgemeine internationale Schiedsgerichtsbarkeit und Gerichtsbarkeit für Menschenrechtsfragen) weltweit effektiver genutzt werden kann. Außerdem sollten regional abgestimmte Strategien für den oben erwähnten ganzheitlichen Ansatz erarbeitet werden, damit ein grundlegender Wandel stattfinden und die dargestellte unbefriedigende und deprimierende Menschenrechtsschutzlage überwunden werden kann.