

## **Antrag**

**der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - Grundlage für 60 Jahre Menschenrechtsschutz**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 10. Dezember 1948 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit breiter Mehrheit die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen zweier Weltkriege erkannte die Staatengemeinschaft erstmalig an, dass jeder Mensch über gleiche und unveräußerliche Rechte und Freiheiten verfügt und dass diese universal sind. Sie gelten weltweit für Menschen aller Kulturen und Religionen. Die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte ist das am häufigsten übersetzte Dokument der Welt. Wie alle Resolutionen der Generalversammlung ist sie zwar rechtlich nicht bindend; dennoch wurden weite Teile ihrer Inhalte mittlerweile kodifiziert oder sind Völkergewohnheitsrecht geworden.

Grundlagen der Allgemeinen Erklärung sind die Prinzipien der Allgemeingültigkeit, Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit. Die Erklärung enthält sowohl politische und bürgerliche als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie sind unteilbar und ergänzen einander.

Trotz ihres umfassenden Schutzes enthält die Allgemeine Erklärung kein ausdrückliches Verbot der Todesstrafe. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) schränkt die Anwendung der Todesstrafe jedoch strikt ein. Völkerrechtlich geächtet wurde die Todesstrafe erst 1989 im Zweiten Zusatzprotokoll zum VN-Zivilpakt. Mit ihrer Resolution 62/149 vom 18.12.2007 hat die UN-Generalversammlung ihre Position gegen die Todesstrafe noch einmal bekräftigt.

Die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte markiert den Beginn eines Jahrzehnte währenden Prozesses der Kodifizierung von Menschenrechtsstandards auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene. Die Allgemeine Erklärung war dabei stets wesentlicher inhaltlicher Bezugspunkt.

Die menschenrechtliche Normensetzung fand vor dem Hintergrund einer Fülle von umwälzenden politischen und wirtschaftlichen Ereignissen statt. Kalter Krieg, Entkolonialisierung, das Ende von Diktaturen, ethnische Konflikte, Globalisierung sowie der Kampf gegen den Terrorismus hatten jeweils prägenden Einfluss auf den

Kodifizierungsprozess. An seinem Beginn stand die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948), welche kurz nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verabschiedet wurde. Es folgten die Genfer Flüchtlingskonvention (1951), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) sowie die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990). Neueren Datums sind die Konvention gegen das Verschwindenlassen (2006) und die VN-Behindertenrechtskonvention (2008). Die meisten der Konventionen fanden ihre Fortentwicklung in diversen Zusatzprotokollen, wie beispielsweise das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Die brasilianische Initiative für eine VN-Resolution zur sexuellen Orientierung und Menschenrechten scheiterte zunächst und wird von Mitgliedsstaaten nun erneut aufgegriffen. Mit den Yogyakarta-Prinzipien hat ein Expertengremium hierzu ein wichtiges Dokument vorgelegt.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bildete darüber hinaus eine Vorlage für die Etablierung von regionalen Menschenrechtssystemen. Eine Vorreiterrolle spielte der Europarat, der 1950 die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verabschiedete. Es folgten 1969 die Amerikanische Menschenrechtskonvention und 1981 die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta). Die ASEAN-Charta wurde erst 2007 verabschiedet und ist in ihren Inhalten und Schutzmechanismen das am wenigsten entwickelte regionale Schutzsystem. Mit ihr verbindet sich jedoch die Chance auf einen effektiven Menschenrechtsschutz in den ASEAN-Staaten.

Schließlich war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auch Bezugsdokument für die nationalstaatlichen Grundrechte. Insbesondere die im Zuge der Entkolonialisierung entstandenen jungen Demokratien orientierten sich bei der Erstellung ihrer Verfassungen und Grundrechtskataloge an ihr.

So fortschrittlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte inhaltlich war, so problematisch war der fehlende Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus für die in ihr verbrieften Rechte - etwa durch Individualbeschwerden oder Staatenberichte. Aus diesem Defizit zog man bei den folgenden VN-Konventionen Konsequenzen und übertrug beispielsweise die Überwachung der Einhaltung des VN-Zivilpaktes dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen. Dieser bewertet die von den Vertragsstaaten periodisch abzuliefernden Staatenberichte. Ferner kann der Menschenrechtsausschuss auch zu Beschwerden derjenigen Bürger Stellung nehmen, deren Staaten das Zusatzprotokoll über ein Individualbeschwerderecht zum VN-Zivilpakt ratifiziert haben.

Unabhängig von den Überwachungsmechanismen der einzelnen VN-Menschenrechtskonventionen überwacht der VN-Menschenrechtsrat weltweit die Lage der Menschenrechte. Er löste im Jahr 2006 die VN-Menschenrechtskommission ab, die aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihrer Politik immer weniger ihren menschenrechtlichen Auftrag erfüllte. Die Resolution, auf deren Basis der neue Menschenrechtsrat eingerichtet wurde, forderte deshalb von den potentiellen Mitgliedsstaaten höchste Menschenrechtsstandards im eigenen

Land. Mit der Wahl von Mitgliedsstaaten mit einer negativen Menschenrechtsbilanz wurde der neue Menschenrechtsrat diesem hohen Anspruch bisher allerdings nicht gerecht.

Als Ergebnis der VN-Menschenrechtskonferenz in Wien schuf die VN-Generalversammlung 1993 mit der Resolution 48/141 das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. Im Rang eines Untergeneralsekretärs verkörpert der Hochkommissar für Menschenrechte die wichtigste menschenrechtliche Personalinstanz auf VN-Ebene. Seine Aufgabe ist, weltweit die Menschenrechte zu schützen und zu fördern sowie zugleich die menschenrechtlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen zu koordinieren.

Ein weiterer Eckpfeiler für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte ist der Internationale Strafgerichtshof, welcher im Juli 1998 mit dem Statut von Rom geschaffen wurde und 2003 seine Arbeit aufnahm. Ihm vorausgegangen war die Etablierung verschiedener ad-hoc Tribunale wie der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (1993) sowie der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda (1994). Die internationale Strafgerichtsbarkeit steht für ein Ende der Straflosigkeit bei schwersten Menschenrechtsverbrechen und schickt ein Warnsignal an die politisch Verantwortlichen.

Parallel zur UN-Ebene arbeiten auch regionale Gerichtshöfe an der Durchsetzung von Menschenrechten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg ist eine der erfolgreichsten Einrichtungen für die Wahrung des individuellen Menschenrechtsschutzes. Seine Urteile sind prägend für den Menschenrechtsschutz in den Mitgliedsstaaten des Europarates. Die Überwachung der Befolgung seiner Urteile obliegt dem Ministerkomitee des Europarates. Analog zum EGMR existieren der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in San José (Costa Rica) sowie der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Arusha (Tansania). Der asiatisch-pazifische Raum verfügt noch nicht über einen regionalen Menschenrechtsgerichtshof.

Auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) haben sich die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und aus der EMRK niedergeschlagen. Der so richterrechtlich entstandene Kanon der Menschen- und Grundrechte in der EU wurde im Jahr 2000 in der Grundrechtecharta der EU erstmals schriftlich und einvernehmlich festgehalten. Mit Inkrafttreten des 2007 unterzeichneten Vertrags von Lissabon wird die Grundrechtecharta verbindlicher Teil des europäischen Primärrechts. Zugleich ermöglicht der Vertrag von Lissabon den Beitritt der EU selbst zur EMRK, wodurch auch das Handeln der Institutionen der EU zusätzlich zur Kontrolle durch den EuGH auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte untersteht.

Der Fülle von Institutionen und Normensetzungen im Bereich der Menschenrechte stehen erhebliche Implementierungsdefizite gegenüber. Nicht zuletzt aus diesem Grunde fand 1993 in Wien die Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen statt. In der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm bekräftigten die 171 Teilnehmerstaaten die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundprinzipien und Rechte. Darüber hinaus wurden die Förderung und der Schutz der Menschenrechte zu einem vorrangigen Ziel der Vereinten Nationen erklärt. Die Wiener Erklärung regte an, die menschenrechtlichen Aktivitäten innerhalb der Vereinten Nationen besser zu koordinieren, sie unter Effektivitätsgesichtspunkten zu überprüfen und sie organisatorisch, personell sowie finanziell zu stärken. Zu diesem Zweck ging von der VN-

Menschenrechtskonferenz auch der Impuls für die Einrichtung des Hochkommissariats für Menschenrechte aus.

Schließlich bekräftigte die VN-Menschenrechtskonferenz auch die Rolle, welche die Zivilgesellschaft bei der Durchsetzung der Menschenrechte spielt. Ihr Einsatz für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und für Menschenrechtsverteidiger sowie ihre Aufklärungsarbeit haben maßgeblich dazu beigetragen, die Idee der Menschenrechte einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Äußerst kritisch merkten die Teilnehmer in der Wiener Erklärung an, dass viele Staaten entgegen ihrer Verpflichtungen gravierende Menschenrechtsverletzungen begingen. Sie verurteilten insbesondere Völkermord, ethnische Säuberung, Vertreibung sowie die systematische Vergewaltigung von Frauen in Kriegssituationen.

1998, fünf Jahre nach der VN-Menschenrechtskonferenz und anlässlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, zog die damalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson in einem Bericht an die VN-Generalversammlung Bilanz über die Umsetzung der Wiener Erklärung. Dieser stellte einerseits Erfolge heraus, insbesondere in der nationalstaatlichen Gesetzgebung und den Überwachungsmechanismen. Zugleich benannte der Bericht aber auch Defizite bei der Durchsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen und forderte eine effektivere Ausgestaltung der Menschenrechtsmechanismen.

Der jüngste Vorstoß für eine Stärkung der Menschenrechte im VN-System erfolgte im Zuge der VN-Reform, welche vom ehemaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan vorangetrieben wurde. Nach jahrelangen Beratungen formulierte das Abschlussdokument des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im September 2005 auch Maßnahmen für einen verbesserten Menschenrechtsschutz. Dazu gehörte die Forderung, die Menschenrechte in allen Politikbereichen der Vereinten Nationen konsequent zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurde eine effektivere Arbeit der Menschenrechtsgremien - etwa durch aktuellere und gestraffte Berichterstattungen - sowie eine deutliche finanzielle Stärkung des Hohen Kommissars für Menschenrechte gefordert.

Ein weiteres für den internationalen Menschenrechtsschutz wichtiges Ergebnis der VN-Reform bezieht sich auf die Schutzverantwortung von Staaten. Als „Responsibility to Protect“ wurde dieses Konzept im Schlussdokument des Weltgipfels verankert. Darin wird die Schutzverantwortung jedes einzelnen Staates für seine Bevölkerung betont. Kommt ein Staat im Falle von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit seiner Verantwortung nicht nach, geht die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Damit ist seine Souveränität dann beschränkt. In diesen Fällen ist die internationale Gemeinschaft in der Verantwortung, durch die Vereinten Nationen geeignete diplomatische, humanitäre und andere Mittel bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII VN-Charta zu ergreifen. Trotz der kontroversen politischen und völkerrechtlichen Diskussion des Konzepts sind hohe Erwartungen damit verknüpft. Vorrangiges Ziel muss jedoch nach wie vor bleiben, bedrohliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und gewaltsame Konflikte zu vermeiden. Zivile Krisenprävention und friedliche Konfliktlösung sind die beste Menschenrechtspolitik.

In der Durchsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen liegt auch heute, 60 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, eine der großen Herausforderungen. Dabei kommt der Menschenrechtsbildung eine

wichtige Funktion zu. Menschenrechtsbildung umfasst sowohl das Wissen um die Menschenrechte und Menschenrechtssysteme als auch die Befähigung, die Menschenrechte einfordern zu können. Nichtregierungsorganisationen leisten bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Menschenrechte einen wichtigen Beitrag. Schon die Wiener Erklärung hatte die Bedeutung einer umfassenden Menschenrechtsbildung für die Durchsetzung der Menschenrechte betont und die Staaten aufgerufen, entsprechende Bildungsprogramme zu initiieren. Auch die VN-Dekade für Menschenrechtsbildung (1995-2004) ging auf die Wiener Erklärung zurück. Da ihre Ergebnisse eher kritisch bewertet wurden, rief die VN-Generalversammlung am Tag der Menschenrechte 2004 ein „Weltprogramm für Menschenrechtsbildung“ aus, das bis 2009 dauern soll. Wie wichtig diese Aufgabe auch in Deutschland ist, verdeutlicht eine Umfrage im Auftrag von amnesty international: 42% der Befragten der wahlberechtigten deutschen Bevölkerung können kein einziges Menschenrecht und 27% keine Menschenrechtsorganisation nennen.

Deutschland hat von Anfang an einen aktiven Beitrag für einen effektiven Menschenrechtsschutz geleistet und die meisten VN-Konventionen ratifiziert. Für diesen Beitrag ist Deutschland bei der Staatengemeinschaft hoch angesehen. 60 Jahre nach Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte steht der Menschenrechtsschutz vor einem Paradigmenwechsel. Nachdem der Kodifizierungsprozess weit vorangeschritten ist, muss es jetzt verstärkt darum gehen, sich auf die Überwachung und Einhaltung der Menschenrechtsabkommen zu konzentrieren. Nur so kann die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtssysteme erhalten bleiben. Auch bei dieser schwierigen Aufgabe muss Deutschland eine treibende Kraft bleiben.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, aktiv

1. im Geist der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine konsequente und kohärente Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in den innenpolitischen Politikfeldern zu betreiben und dabei eng mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten;
2. weiterhin die durchgängige Verankerung der Menschenrechte im VN- und EU-System zu fördern sowie internationale und regionale Menschenrechtsorgane und -institutionen zu unterstützen und dabei insbesondere die Arbeit des VN-Menschenrechtsrates mitzugestalten;
3. rechtsstaatliche Strukturen im Ausland zu fördern, konsequent gegen Straflosigkeit einzutreten und Maßnahmen für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu unterstützen;
4. weiterhin auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Internationalen Strafgerichtshofes sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hinzuwirken, den Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte in San José zu unterstützen und den Aufbau des jungen Afrikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte finanziell und personell zu begleiten;
5. die menschenrechtliche Normensetzung voranzutreiben, dabei selbst beispielgebend voranzugehen sowie in bi- und multilateralen Beziehungen auf die Ratifikation und die Umsetzung von Menschenrechtskonventionen und Zusatzprotokollen zu drängen;

6. im Rahmen der Vereinten Nationen an der Ausgestaltung des Konzepts der Schutzverantwortung von Staaten („Responsibility to Protect“) mitzuwirken;
7. weiterhin durch Krisenprävention und Friedenskonsolidierung Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden helfen und diesen Ansatz auszubauen;
8. Menschenrechtsbildung im In- und Ausland zu fördern und dabei auch gezielt die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen;
9. über die deutschen Auslandsvertretungen in akuten Fällen die notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern zu ergreifen und diese ggf. auch unter Nutzung der entsprechenden Vorschriften des geltenden Ausländerrechts kurzfristig zeitweilig in der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen.

Berlin, den 3. Dezember 2008

**Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion**  
**Dr. Peter Struck und Fraktion**  
**Dr. Guido Westerwelle und Fraktion**  
**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

elektronische Vorab-Fassung\*