

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	3
A. Ausgangslage	3
1. Zu den Grundsätzen und Zielen der deutschen Menschenrechtspolitik	3
2. Veränderungen der außenpolitischen Rahmenbedingungen	4
B. Sicherung und Ausbau der deutschen Position in der internationalen Menschenrechtspolitik	5
1. In Europa/regional	5
1.1 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (früher Europäische Politische Zusammenarbeit)	5
1.2 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	5
1.3 Europarat	6
2. In den Vereinten Nationen	6
3. Koordinierung innerhalb der Bundesregierung	6
C. Ausbau des regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes	7
1. Normen	7
1.1 Übereinkommen über die Rechte des Kindes	7
1.2 Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe	7
1.3 Minderheitenschutz	7
1.4 Ächtung und Abschaffung der Folter	8
1.5 Verschwindenlassen von Personen	8
1.6 Individualbeschwerde	8
1.7 Einzelbestimmungen von Verträgen und sonstigen politischen Normen	9
1.7.1 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	9
1.7.2 Europäische Gemeinschaft	10
1.7.3 Recht auf Entwicklung	10

	Seite
2. Kontrollmechanismen	10
2.1 Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen	10
2.2 Internationaler Strafgerichtshof	10
2.3 Ad-hoc-Tribunal	10
2.4 Weiterentwicklung des Kontrollmechanismus der Vereinten Nationen	11
2.5 Europarat	12
3. Implementierungmechanismus	12
3.1 Menschenrechtszentrum	12
3.2 Beratende Dienste	12
4. Hochkommissar für Menschenrechte	13
5. Gipfel- und Weltkonferenzen	13
5.1 Weltkindergipfel	13
5.2 Menschenrechtsweltkonferenz	14
5.3 Internationales Jahr der Familie	15
5.4 Weltfrauenkonferenz	15
D. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt	15
1. Die Herausforderung	15
1.1 Menschenrechtsverletzungen an Frauen — eine besondere Her- ausforderung	15
2. Das Arsenal der Maßnahmen	17
2.1 Demarchen, Erklärungen und Beschlüsse	17
2.2 Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammen- arbeit	17
2.2.1 Demokratisierungshilfe	18
2.2.2 Internationale Arbeitsorganisation	19
2.3 Aktionsgemeinschaft der Europäer	19
3. Schwerpunkte	20
3.1 Europa	20
3.2 Asien	21
3.3 Naher Osten	23
3.4 Afrika	23
3.5 Lateinamerika	25
E. Unterwerfung unter internationale Kontrolle	27

2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluß vom 5. Dezember 1991 (Drucksache 12/1735, Plenarprotokoll 1265 vom 6. Dezember 1991, S. 5597) aufgefordert, „mindestens alle zwei Jahre in möglichst gleichen Abständen konkret über ihre Menschenrechtspolitik zu informieren“. Mit diesem Beschluß hat der Deutsche Bundestag einen früheren Beschluß abgeändert, mit dem die Bundesregierung aufgefordert war, jeweils einmal in jeder Legislaturperiode über die Menschenrechtspolitik zu berichten, und den die Bundesregierung mit einem ersten — grundsätzlichen — Menschenrechtsbericht beantwortet hatte (Drucksache 11/6553 vom 1. März 1990). Dieser 1. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung wurde am 6. Dezember 1991 vom Deutschen Bundestag zustimmend zur Kenntnis genommen. Er liegt auf ausdrücklichen Wunsch des Deutschen Bundestages als Veröffentlichung des Auswärtigen Amtes in Broschürenform vor.

Dieser 2. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen knüpft an den 1. Bericht von 1990 an, in dem die Grundsatzfragen der deutschen Menschenrechtspolitik und ihr institutioneller Rahmen ausführlich dargestellt sind. Gegenstand des 2. Berichts sind die seither eingetretenen Änderungen sowie neue Aktivitäten. Seine Lektüre setzt die Kenntnis des 1. Berichts nicht voraus.

Menschenrechtspolitik muß zugleich eine kurzfristige und eine langfristige Aufgabe lösen. Sie muß sich drängenden Tagesproblemen widmen und zugleich

langfristige Vorkehrungen treffen: „Wir müssen helfen, aktuellem Unrecht und Leiden ein Ende zu setzen und gleichzeitig den Mechanismus aufbauen und die Bedingungen schaffen, die sicherstellen, daß es sich nicht wieder ereignet“. (VN-Generalsekretär Boutros-Ghali im August 1993).

Die deutsche Menschenrechtspolitik in den internationalen Beziehungen ist Politik in diesem Sinne. Ein Bericht über sie hat folglich beide Aspekte darzustellen: Die politischen Aktivitäten zur Schaffung und Verbesserung des Mechanismus für den Schutz der Menschenrechte sowie dessen konkrete Anwendung, d. h. den Einsatz unseres politischen Potentials zur Bekämpfung aktueller Menschenrechtsverletzungen. Obwohl sich beide Aspekte in der Praxis nicht immer sauberlich trennen lassen, konzentriert sich der vorliegende Bericht im Teil C auf den langfristigen, institutionellen Aspekt, während im anschließenden Teil D spezifische Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen dargestellt werden. Diesen beiden zentralen Kapiteln über die Menschenrechtspolitik im Außenverhältnis ist ein Abschnitt (A) über die Ausgangslage vorangestellt, in dem das Selbstverständnis dieser Politik in Erinnerung gerufen und auf die außenpolitischen Rahmenbedingungen eingegangen wird. Das anschließende Kapitel (B) ist der Organisation und dem taktischen Einsatz unserer personellen und sonstigen Mittel gewidmet. Den Schluß (E) bilden Angaben über unsere Antwort auf Anforderungen internationaler Kontroll- und Überprüfungsmechanismen.

A. Ausgangslage

1. Zu den Grundsätzen und Zielen der deutschen Menschenrechtspolitik

Die Bundesregierung hat in ihrem 1. Menschenrechtsbericht von 1990 die Grundsätze und Ziele ihrer auswärtigen Menschenrechtspolitik ausführlich dargelegt. Diese grundsätzlichen Ausführungen behalten ihre Gültigkeit. Mit Entschiedenheit bekennt sich die Bundesregierung zu dem vom Grundgesetz abgeleiteten Auftrag, die Menschenrechte weltweit zu fördern und zu stärken (GG Artikel 1 Abs. 2). Sie sieht sich hierin in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag, der zuletzt im Dezember 1992 und im Mai 1993 in zwei umfassenden fraktionsübergreifenden Beschlüssen von grundsätzlicher Bedeutung sein Engagement für die Menschenrechte in den interna-

tionalen Beziehungen zum Ausdruck gebracht hat. Sie ist der Überzeugung, daß die globale Verbesserung des Menschenrechtsschutzes eine zentrale Aufgabe der Außenpolitik ist, in deren Mittelpunkt die Sorge um den Menschen steht.

Ihre Auffassung, daß es beim Ausbau des Menschenrechtsschutzes für die Frauen besonderen Nachholbedarf gibt, ist auf schlimme Weise belegt worden. Frauen sind vielfach und auf spezifische Weise Menschenrechtsverletzungen und, eher als Männer, auch Diskriminierung ausgesetzt. In vielen Ländern kann weder von einer rechtlichen noch gar von einer politischen Gleichstellung der Frau gesprochen werden. Die Diskriminierung von Frauen führt gerade in armen Ländern dazu, daß die Lasten der Armut überwiegend von Frauen getragen werden.

Der Zusammenhang zwischen massiven Menschenrechtsverletzungen einerseits und kriegerischen Konflikten sowie wirtschaftlich-sozialer Verelendung und Massenfluchtbewegungen andererseits ist in vielen Krisen der letzten Zeit zutage getreten und hat die Bundesregierung in ihrer Überzeugung bestärkt, daß den Menschenrechten in der präventiven Diplomatie ein zentraler Platz eingeräumt werden muß. Bundesminister Dr. Klaus Kinkel hat vor den Vereinten Nationen am 29. September 1993 zur Achtung der Menschenrechte als universalem Gebot aufgerufen. „Menschenrechte sind die Grundlage von Frieden, Sicherheit und Stabilität.“

Langfristig ist die Förderung der Menschenrechte auf Erziehung und breit angelegte Aufklärung angewiesen. Die Bundesregierung begrüßt deshalb den Weltaktionsplan für die Erziehung zu den Menschenrechten und zur Demokratie, der im März 1993 im Rahmen der UNESCO in Montreal beschlossen wurde.

2. Veränderungen der außenpolitischen Rahmenbedingungen

Seit Abfassung des 1. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung (Redaktionsschluß Januar 1990) und seiner Annahme durch den Deutschen Bundestag im Dezember 1991 sind wichtige Veränderungen in den Rahmenbedingungen für die internationale Menschenrechtspolitik eingetreten. Diese Veränderungen haben die deutsche Menschenrechtspolitik im Berichtszeitraum erheblich mitbestimmt und nicht selten die Definition der konkreten Ziele und Aufgaben beeinflusst.

Infolge des Wegfalls des Ost-West-Gegensatzes wurde die internationale Menschenrechtspolitik vom Ballast eines jahrzehntelangen Ideologiestreits befreit. Es eröffneten sich neue Möglichkeiten einer sachlichen Arbeit. Die Herausforderungen sind gleichzeitig eher größer geworden. Nachdem gerade die Durchsetzung der Menschenrechte zu den großen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion beigetragen haben, stellen politische, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen und Begleiterscheinungen nicht selten erhebliche Anforderungen an die Menschenrechtspolitik.

Dies trifft nicht zuletzt für Deutschland zu, das am 3. Oktober 1990 den Verfassungsauftrag erfüllt sah, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Die friedliche Revolution für Menschen- und Bürgerrechte im Osten („Wir sind ein Volk“) und das „Beharren auf den Menschenrechten“ im Westen (so die Präsidentin der ehemaligen Volkskammer der DDR, Dr. Sabine Bergmann-Pohl, am 3. Oktober 1990 in Berlin) waren entscheidend für den Wandel. Deutschland hat durch die Wiedervereinigung an Handlungsspielraum gewonnen. Zugleich sind die Erwartungen der Staatengemeinschaft an Deutschland auch auf diesem Felde gestiegen, die Aufgaben im Innern gewachsen.

Die Nord-Süd-Problematik ist nach Beendigung des Ost-West-Gegensatzes wieder stärker zutage getreten. Alte Gegensätze wie Universalität/Regionalismus oder individuelle Menschenrechte/kollektive Men-

schenrechte haben insbesondere auch im Rahmen der Vorbereitung der Menschenrechtsweltkonferenz neue Aktualität erhalten.

Eine Anzahl besonders gravierender Vorgänge und Ereignisse in den internationalen Beziehungen haben die internationale Menschenrechtspolitik im Berichtszeitraum nachhaltig beeinflusst. Der Krieg am Golf sowie der Zerfall der sozialistischen Vielvölkerstaaten Sowjetunion und Jugoslawien sind hier besonders hervorzuheben. Überwunden geglaubte Exzesse von Nationalismus und Rassismus fordern entschiedenes Handeln der Menschenrechts- und Minderheitenpolitik. In vielen Teilen der Welt, Europa und Deutschland eingeschlossen, haben Fremdenhaß und Ausländerfeindlichkeit ein alarmierendes Ausmaß angenommen. Das Entsetzen über Schwere und Systematik der Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien hat wesentlich zur Entschlossenheit der Staatengemeinschaft beigetragen, sich über die Einführung von Instrumenten zur Kontrolle und Ahndung von Menschenrechtsverbrechen zu einigen (siehe unten: Internationaler Strafgerichtshof; Ad-hoc-Tribunal; Sonderberichterstatter über Menschenrechtsverletzungen an Frauen).

Insgesamt hat die internationale Entwicklung in den letzten Jahren das Bewußtsein für den Stellenwert der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen geschärft. Zudem hat die Neigung zugenommen, Menschenrechten einen immer komplexeren und zugleich differenzierteren Inhalt zu geben und ihnen wachsenden Einfluß auf andere Bereiche der Außenbeziehungen einzuräumen (Entwicklungspolitik, Rüstungsexportpolitik).

Das wachsende Bewußtsein für Bedeutung und Funktion der Menschenrechte im Gefüge der internationalen Beziehungen spiegelt sich nicht zuletzt im Konsensbeschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Dezember 1990) zur Abhaltung einer Menschenrechtsweltkonferenz sowie in Verlauf, Vorbereitung und Ergebnissen der Konferenz (Juni 1993) wider.

Die Erfahrung, daß systematische und gravierende Menschenrechtsverletzungen nur selten ohne grenzüberschreitende Auswirkungen bleiben, haben die Überzeugung gestärkt, daß Menschenrechte nicht länger als ausschließlich interne Angelegenheit eines Staates gelten können. Wie in anderen Bereichen der internationalen Beziehungen hat die Einsicht in die wachsende Interdependenz der Probleme und in die Notwendigkeit gemeinsamer Lösungen zugenommen. Mit der Schlußerklärung der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz (MRWK) vom Juni 1993 hat zum ersten Mal ein globales Dokument die Menschenrechte zu einem legitimen Anliegen der Staatengemeinschaft erklärt.

Der europäische Integrationsprozeß hat seit Beginn der 90er Jahre beachtliche Fortschritte gemacht und den Trend zu gemeinsamem Handeln der europäischen Partner auch auf dem Gebiet der Menschenrechte begünstigt. Die im Rahmen der KSZE erzielten Fortschritte haben den Menschenrechtsschutz in den an ihr mitwirkenden Staaten gestärkt und zugleich ein Beispiel für erfolgreiches Wirken einer regionalen Institution auf diesem Gebiet gegeben.

B. Sicherung und Ausbau der deutschen Position in der internationalen Menschenrechtspolitik

1.

In einer immer enger zusammenwachsenden Welt verwendet die Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit darauf, ihre Position in den internationalen Menschenrechtsorgans zu festigen und auszubauen und auf eine günstige internationale Resonanz für ihre Menschenrechtspolitik hinzuwirken.

Im europäischen Rahmen setzt sich die Bundesregierung dafür ein, den Integrationsprozeß zu nutzen, um die gemeinschaftliche Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Aktion auch auf dem Gebiet der Menschenrechte zu voranzutreiben.

1.1

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, früher Europäische Politische Zusammenarbeit EPZ), in deren Rahmen die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Menschenrechtspolitik im Verhältnis zu Drittstaaten koordinieren, ist noch enger, umfangreicher und effizienter geworden. Dies hat sich nicht zuletzt im langwierigen und komplizierten Vorbereitungsprozeß und im Verlauf der MRWK gezeigt. Die Zwölf führten auf allen Ebenen der EPZ — in den regionalen Arbeitsgruppen der EPZ, in der EPZ-Arbeitsgruppe Menschenrechte, im Politischen Komitee und bei den Allgemeinen Räten — einen intensiven Meinungs- und Informationsaustausch und stimmten ihre gemeinsame Haltung ab. Insbesondere hat sich die 1987 eingerichtete Menschenrechts-Arbeitsgruppe (erste Sitzung am 21. Dezember 1987) inzwischen zu einem schnell und reibungslos funktionierenden Abstimmungs- und Meinungsbildungsmechanismus entwickelt, durch den die Mitarbeiter in den Außenministerien der Zwölf telefonisch, telegrafisch und bei regelmäßigen Sitzungen in ständigem Kontakt miteinander stehen.

Die zunehmende Bedeutung der Menschenrechte im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gab Veranlassung, in Ergänzung dazu ad hoc zusätzliche Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der Entwicklungshilfeministerien einzurichten und parallel dazu die Abstimmung im Rahmen der GASP sowie zwischen der Kommission und dem Rat zu verstärken.

Die gemeinsame Berichterstattung der Botschafter der Zwölf vor Ort ist als wichtiges Element der Koordination einer gemeinsamen Menschenrechtspolitik weiterentwickelt worden und hat an Häufigkeit zugenommen.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Bemühen um gemeinsame Entscheidungsfindung und Aktionsgemeinschaft von ihrem Interesse an der Durchsetzung ihrer Menschenrechtsziele leiten lassen. Gleichzeitig ging es ihr darum, durch gemeinsames Handeln den Zusammenhalt der Zwölf zu stärken und nach außen zu demonstrieren. Im Ergebnis hat diese Politik unseren nationalen Positionen größeres Gewicht und oftmals erst die nötige Durchschlagskraft verliehen. Die EG hat sich in den letzten Jahren in den einschlägigen Menschenrechtsorgans der Vereinten Nationen sowie auf internationalen Konferenzen, nicht zuletzt der MRWK, immer mehr zum Meinungsführer in der westlichen Staatengruppe entwickelt; sie hat auf diese Weise die internationale Meinungsbildung auf globaler Ebene maßgeblich beeinflussen können. Die Intensivierung und Verbesserung von Abstimmung und Koordination hat es erlaubt, ein erheblich gewachsenes Arbeitspensum bei der Erarbeitung gemeinsamer Positionen und ihrer Umsetzung zu bewältigen.

1.2

Besondere Fortschritte wurden in diesem Bereich — nicht zuletzt auf Betreiben der Bundesregierung — im Prozeß der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gemacht.

Aufgrund westlicher Initiative war es gelungen, durch das Wiener Abschließende Dokument (WAD) vom 15. Januar 1989 u. a. einen Konsultationsmechanismus für die Menschliche Dimension der KSZE ins Leben zu rufen und eine dreiteilige Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE zu vereinbaren, die es ermöglichen sollte, weitere Fortschritte im Menschenrechtsbereich zu erzielen. Dieser Ansatz ist auf den Treffen in Paris (Juli 1989), Kopenhagen (Juni 1990), Moskau (Oktober 1991) sowie auf dem Expertentreffen in Genf zur Minderheitenfrage im Juli 1991 zügig ausgestaltet worden. In der Charta von Paris (November 1990), in den Beschlüssen von Helsinki (Juli 1992) sowie in den Beschlüssen des Prager (Januar 1992) und Stockholmer (Dezember 1992) Rattreffens sind die neugeschaffenen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten im einzelnen festgehalten.

Das 1990 geschaffene Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, der ebenfalls 1990 eingerichtete Ausschuß der Hohen Beamten (AHB) und der im Dezember 1992 ernannte Hochkommissar für Nationale Minderheiten haben sich besonders bewährt (u. a. durch Entsendung von Missionen und Veranstaltungen von Seminaren). Zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit hat die KSZE das

Amt eines Generalsekretärs geschaffen. Erster Amtsinhaber ist seit Juni 1993 der deutsche Diplomat Dr. Wilhelm Höynck.

1.3

Im Europarat, der über die längste Erfahrung bei der Koordinierung der internationalen Menschenrechtspolitik verfügt (speziell der Lenkungsausschuß für Menschenrechte, der Ad-Hoc-Ausschuß für den Meinungsaustausch über Menschenrechte mit den Vereinten Nationen sowie der Ad-Hoc-Ausschuß für den Meinungsaustausch über Menschenrechtsfragen mit der KSZE sind hierfür zuständig), hat sich die Bundesregierung vor allem auch im Vorfeld der Menschenrechtsweltkonferenz 1993 für die Nutzung der erprobten Abstimmungs- und Meinungsbildungsgremien für die Abhaltung einer die Regionen übergreifenden Konferenz eingesetzt. Dies auch deshalb, weil es nicht gelang, innerhalb der westlichen Staaten einen Konsens für eine regionale Vorkonferenz zur Menschenrechtsweltkonferenz nach dem Muster der Konferenzen in Tunis, San José und Bangkok zu erreichen. Schließlich wurde im Juni 1992 zunächst ein Expertentreffen und sodann, im Januar 1993, eine überregionale Vorkonferenz zur MRWK abgehalten.

2.

In den Vereinten Nationen ist die Bundesrepublik Deutschland seit Jahren Mitglied wichtiger Menschenrechtsgremien (vgl. 1. Menschenrechtsbericht). Deutsche Experten sind in den Ausschüssen bedeutender internationaler Menschenrechts-Verträge vertreten: so Professor Dr. Rüdiger Wolfrum im Ausschuß des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD); Professor Dr. Bruno Simma im Ausschuß des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR); Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling im Ausschuß des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Deutschland ist ebenso im Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CR) des Exekutivrats der UNESCO vertreten. Die Bundesregierung mißt der deutschen Präsenz mit vollem Mitspracherecht große Bedeutung für die Geltendmachung ihrer Positionen bei. Die deutsche Delegation bei der 48. und der 49. Menschenrechtskommission (MRK) wurde von Bundesminister a. D. Gerhart Rudolf Baum, MdB, geleitet. Bundesminister Dr. Klaus Kinkel hat 1993 als erster deutscher Außenminister auf der 49. MRK gesprochen.

Zwischen 1990 und 1993 hat sich die Bundesregierung bei mehreren Wahlen zu einschlägigen Gremien erfolgreich beworben. So gelang es, die Wiederwahl in das wichtigste Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen, die Menschenrechtskommission, 1990 mit hervorragendem und 1993 mit dem besten Wahlergebnis aller konkurrierenden Kandidaturen der westlichen Ländergruppe (WEOG) zu erreichen.

Ihre kontinuierliche Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC, seit

1986 ohne Unterbrechung) und in dessen wichtiger Menschenrechtskommission (MRK, seit 1979 ohne Unterbrechung) hat es ihr ermöglicht, an allen wichtigen Entscheidungen und Beschlüssen der letzten Jahre dieser Organisationen aktiv mitzuwirken. Hierzu zählt nicht zuletzt die Ermächtigung der MRK, zu Dringlichkeitssitzungen zusammenzutreten (1990), wie auch die erstmalige Umsetzung dieser neuen Regelung 1992 (zur Behandlung der menschenrechtlichen Lage in Ex-Jugoslawien).

3.

In der Bundesregierung erfordert die wachsende Komplexität des Themas Menschenrechte und die zunehmende Dichte des internationalen Austauschs zum Thema ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den Ressorts. Das für die internationale Menschenrechtspolitik federführende Auswärtige Amt steht daher in einem permanenten Meinungsaustausch und Koordinierungskontakt mit den anderen Ministerien, insbesondere den Bundesministerien der Justiz, für Arbeit und Sozialordnung, des Innern, für Frauen und Jugend, für Familie und Senioren und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Dabei wird die Effizienz der Zusammenarbeit nicht nur durch kontinuierlichen und dichten schriftlichen und fernmündlichen Kontakt, sondern auch durch häufige gemeinsame Sitzungen auf allen Ebenen sowie durch Beteiligung der Fachressorts in den deutschen Delegationen vor Ort bei internationalen Konferenzen gefördert. Zur Koordinierung der Menschenrechtspolitik auf den vielfältigen Feldern der Außenbeziehungen hat das Auswärtige Amt seit langem das Amt eines Koordinators für Menschenrechtsfragen geschaffen. Daneben haben eine Reihe von Ministerien im Rahmen ihrer Zuständigkeiten hochrangige Beauftragte für Menschenrechte bestellt. Unbeschadet der Gesamtzuständigkeit des Auswärtigen Amtes für die Gestaltung und Ausführung der Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen ist der Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz Verfahrensbevollmächtigter der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Außerdem ist er federführend zuständig für Äußerungen gegenüber dem Ausschuß der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503 und nach dem 1. Fakultativprotokoll.

Über 150 Vertretungen sind aufgefordert, regelmäßig einmal oder zweimal pro Jahr sowie bei gegebenem Anlaß über die Menschenrechtssituation im Gastland zu berichten und dabei besonders auch die frauenspezifischen Aspekte der Menschenrechtssituation zu beachten. Die Anforderungen an die Berichterstattung der Auslandsvertretungen sind in dem Maße gewachsen, wie die Menschenrechte für die außenpolitischen Beziehungen insgesamt an Bedeutung zugenommen haben. Dabei wurde der Katalog der Berichtsmaterie mehrfach erweitert und differenziert.

C. Ausbau des regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes

1.

Seit Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 ist ein dichtes Netz internationaler Verträge geschaffen worden, so daß die Phase der Normgebung im Menschenrechtsbereich als im wesentlichen abgeschlossen betrachtet werden kann. Dennoch sind auch in den letzten Jahren die Arbeiten an dem internationalen Regelwerk — sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene — unter engagierter deutscher Mitwirkung weitergeführt worden:

1.1

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (BGBl. 1992 II S. 121) ist am 2. September 1990 in Kraft getreten — für Deutschland am 5. April 1992. Dem Abkommen sind inzwischen 148 Staaten (Stand 27. September 1993) beigetreten. Keine andere Konvention hat in so kurzer Zeit soviel Zustimmung gefunden.

1.2

Das Ziel einer weltweiten Ächtung der Todesstrafe, für das sich die Bundesregierung seit Beginn der 80er Jahre nachdrücklich einsetzt, ist ein Stück näher gerückt:

- Das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ist nunmehr für 17 Mitgliedstaaten des Europarats in Kraft (Januar 1992; für Deutschland seit 1. August 1993).
- Das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe konnte am 1. Juli 1991 in Kraft treten (für Deutschland seit 18. August 1992). Die Tatsache, daß dem Protokoll erst 14 Staaten angehören (Stand 31. Januar 1993) zeigt, wie stark die Widerstände sind.
- Durch das Abkommen vom 18. März 1993 zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut wird nicht nur — wie schon bisher — die Vollstreckung der Todesstrafe durch Militärbehörden in einem Stationierungsstaat verboten, der diese Strafe abgeschafft hat, sondern auch die Durchführung von Strafverfolgungsmaßnahmen, die zur Verhängung der Todesstrafe in Deutschland führen könnten.

1.3

Einen Schwerpunkt des deutschen Engagements bildete auch im Berichtszeitraum erneut die Mitarbeit an einer Kodifikation des Minderheitenschutzes. Die Bundesregierung versteht dies auch als wichtigen Beitrag zur Konfliktprävention. Dabei geht es ihr nicht nur um den Schutz vor Diskriminierung, sondern darüber hinaus um die Wahrung und gegebenenfalls Förderung der Identität von nationalen Minderheiten. Die Bundesregierung engagiert sich dabei sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen wie im Europarat und nicht zuletzt bei der KSZE. Sie ist der Überzeugung, daß regionale Lösungen hier eher zu erreichen sind als globale.

Im Rahmen der KSZE wurden unter maßgeblicher deutscher Beteiligung mit dem Dokument von Kopenhagen (4. Kapitel) bedeutende Fortschritte zur politischen Selbstverpflichtung und Verhaltensprinzipien der Staaten auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes erreicht. Das durch die Helsinki-Beschlüsse 1992 geschaffene Amt eines Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten ermöglicht ein frühzeitiges Einwirken in potentiellen Konfliktregionen mit dem Ziel des Abbaus von Spannungen und der Förderung politischer Lösungen. Die Bundesregierung hat die Normsetzungen der KSZE zum Schutze der Minderheiten kürzlich in einer ausführlichen Antwort auf eine Große Anfrage (Drucksache 12/5046) dargestellt.

Die von uns ebenfalls mitgestalteten Aktivitäten im Europarat zielen darauf ab, die im Rahmen der KSZE eingegangenen politischen Verpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten durch stärker rechtsförmig ausgestaltete Normen zu ergänzen. Die von den Staats- und Regierungschefs des Europarats anlässlich des Wiener Gipfeltreffens am 8. und 9. Oktober 1993 verabschiedete Erklärung bekräftigt den Willen der Mitgliedstaaten, die Mittel des Europarats zu nutzen, um zur präventiven Entschärfung von Konflikten, denen Minderheitenprobleme zugrunde liegen, beizutragen. Das von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Mandat umfaßt die Förderung vertrauensbildender Maßnahmen, die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Prüfung der Frage, in welchem Maße Angehörige nationaler Minderheiten durch ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention zusätzlich geschützt werden können.

Auch die Vereinten Nationen haben 1992 eine Erklärung zum Minderheitenschutz angenommen (Resolution Nr. 47/135). Diese Erklärung hat einerseits einen begrüßenswerten, weitgehenden Minderheitenschutz festgeschrieben. Sie hat jedoch andererseits keine hinreichende Abgrenzung des Minderheitenbegriffs erreicht. Die VN-Deklaration erlaubt eine sehr weite Ausdehnung des Begriffes. Hiernach könnte praktisch jede Gruppe, die sich durch ein

besonderes gesellschaftliches Merkmal von der Mehrheit unterscheidet, als Minderheit bezeichnet werden. Eine sinnvolle, aktive Förderung von Minderheiten, die in ihren Kosten und innenpolitischen Konsequenzen auch kalkulierbar bleibt, ist dann aber nicht mehr möglich. Sie läßt sich nur durchführen, wenn die hiervon betroffenen Gruppen klar definiert werden können. Die Bundesregierung hat daher bei der Annahme der Deklaration, die im Konsens erfolgte, in einer Erklärung darauf hingewiesen, daß für die Anerkennung als Minderheit folgende Voraussetzungen erfüllt sein sollten: „Die Angehörigen einer Minderheit sollten Staatsbürger sein, sich durch besondere Merkmale von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden und in einem angestammten traditionellen Siedlungsgebiet leben.“

1.4

Die Bundesregierung engagiert sich in besonderem Maße für die weltweite Ächtung und Abschaffung der Folter.

Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (BGBl. 1989 II S. 946) ist für Deutschland am 1. Juni 1990 in Kraft getreten (BGBl. 1990 II S. 491). Das Übereinkommen gilt zur Zeit in 23 Europarats-Staaten. Gemäß dem Übereinkommen wurde 1987 der Europäische Ausschuß zur Verhütung von Folter eingerichtet. Seine Aufgabe besteht darin, die Behandlung von Personen zu untersuchen, denen die Freiheit entzogen ist. Er kann zu diesem Zweck jeden Ort besuchen, an dem Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist, und Empfehlungen abgeben, um den Schutz gegen Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe zu stärken. Neben seinen regelmäßigen Besuchen kann der Ausschuß weitere Besuche organisieren, die ihm nach den Umständen erforderlich erscheinen.

Einem Mandat des Ministerkomitees folgend hat der Lenkungsausschuß für Menschenrechte zwei Protokolle zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter vorgelegt. Das Protokoll Nr. 1 soll es ermöglichen, daß Staaten dem Übereinkommen beitreten können, die noch nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind. Das Protokoll Nr. 2 eröffnet die Möglichkeit, daß Mitglieder des Ausschusses zur Verhütung von Folter im Interesse der Kontinuität der Arbeit zweimal wiedergewählt werden können. Aus den gleichen Gründen soll sichergestellt werden, daß die Mitglieder dieses Ausschusses jeweils zur Hälfte alle zwei Jahre gewählt werden. Beide Protokolle wurden am 4. November 1993 in Straßburg zur Zeichnung aufgelegt.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246) ist am 31. Oktober 1990 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten (BGBl. 1993 II S. 715). Das Übereinkommen ist in 70 Staaten in Kraft. Die Arbeiten für ein Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen, das den prä-

ventiven Schutz vor Folter noch wirksamer gestalten soll, werden von der Bundesregierung aktiv unterstützt. Der am 22. Januar 1991 von Costa Rica vorgelegte Entwurf ist noch Gegenstand weiterer Erörterung in der eigens gebildeten Arbeitsgruppe. Die Bundesregierung sieht in den Arbeiten an diesem Zusatzprotokoll einen wertvollen Beitrag zur Verhütung von Folter in Gebieten, in denen der Schutz nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 nicht besteht.

Die besondere Fürsorge der Bundesregierung gilt weiterhin den Opfern von Folter und unmenschlicher Behandlung. Seit 1986 zahlt Deutschland einen festen Betrag von 200 000 DM jährlich in den von Deutschland mitinitiierten „Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer“.

1.5

Die Bundesregierung hält das Verschwindenlassen von Personen für ein besonders abscheuerregendes Verbrechen, das darauf abzielt, den Menschen zu vernichten und auch jede Spur von ihm zu beseitigen. Vertreter der Bundesregierung haben daher dieses Verbrechen immer wieder mit besonderer Schärfe öffentlich verurteilt, so auch Bundesminister Dr. Klaus Kinkel in seiner Rede vor der 49. MRK im März 1993. Dabei hat die Bundesregierung ihre Auffassung, daß dieses Verbrechen bis zum Vorliegen verlässlicher Definitionen der Straftatbestände vor allem politisch bekämpft werden müsse, mehrfach bei den Arbeiten an einer Erklärung zum Verschwindenlassen vorgebracht. Die von der Menschenrechtskommission verabschiedete und von der Generalversammlung 1992 bestätigte Erklärung („Declaration on the protection of all persons from enforced disappearance“) haben wir in der Substanz begrüßt und im Konsens mitgetragen, aber gleichzeitig eine Stimmerklärung abgegeben. Darin haben wir zum Ausdruck gebracht, daß wir eine stärkere Berücksichtigung unserer kritischen Anregungen zum Deklarationsentwurf gewünscht hätten. Unbeschadet dessen wird die Bundesregierung alle internationalen Anstrengungen zur Verhinderung des Verbrechens des Verschwindenlassens von Personen unterstützen.

1.6

Im Berichtszeitraum wurden entscheidende Schritte unternommen, um die Möglichkeiten zur Individualbeschwerde bei Menschenrechtsverletzungen zu verbessern.

Eine wichtige Vervollständigung des Menschenrechtsschutzes in diesem Sinne stellt das Protokoll Nr. 9 zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 6. November 1990 dar. Dieses Protokoll gibt dem Beschwerdeführer das Recht, seinen Fall unter denselben Voraussetzungen, die bisher nur für die Kommission und die Vertragsstaaten galten, dem Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Der Entwurf eines

Vertragsgesetzes zu dem Protokoll Nr. 9 ist vom Deutschen Bundestag am 25. März 1993 in erster Lesung behandelt worden.

Am 25. August 1993 ist die Bundesrepublik Deutschland auch dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1992 II S. 1246) beigetreten. Das Fakultativprotokoll wird für sie am 25. November 1993 in Kraft treten. Das Protokoll eröffnet jedermann, der sich in seinen im Zivilpakt geschützten Menschenrechten verletzt fühlt, die Möglichkeit, ein Individualbeschwerdeverfahren bei dem nach dem Zivilpakt gebildeten Ausschuß für Menschenrechte in Gang zu bringen. Die Bundesrepublik Deutschland hat einen Vorbehalt hinsichtlich dreier Punkte eingelegt, der lediglich der Klarstellung dient:

- a) Nach dem Fakultativprotokoll darf der Ausschuß Beschwerden nur prüfen, wenn er sich vergewissert hat, daß dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird. Einer Empfehlung des Europarats folgend, soll durch den Vorbehalt die Zuständigkeit des Ausschusses auch für den Fall ausgeschlossen werden, daß dieselbe Sache bereits vor einem anderen Gremium geprüft worden ist. Dadurch soll insbesondere verhindert werden, daß ein Beschwerdeführer seinen Fall dem Ausschuß für Menschenrechte vorlegen kann, wenn er zuvor vor den Straßburger Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention erfolglos geblieben ist.
- b) Ebenfalls lediglich der Klarstellung dient der Vorbehalt, daß sich die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses nur auf Sachverhalte bezieht, die sich nach dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für Deutschland ereignet haben.
- c) Der dritte Vorbehalt soll klarstellen, daß sich die Prüfung des Ausschusses hinsichtlich des Diskriminierungsverbots (Artikel 26 des Zivilpakts) auf die im Zivilpakt garantierten Rechte beschränkt.

1.7

Zum Ausbau des Menschenrechtsschutzes haben eine Reihe von Einzelbestimmungen in internationalen Verträgen beigetragen sowie eine Anzahl von Entschliefungen bzw. Verlautbarungen, die — ohne rechtsverbindlichen Charakter zu haben — doch die jeweiligen Partner politisch binden.

1.7.1

Bedeutende Arbeit unter maßgeblicher deutscher Mitwirkung ist in diesem Bereich im Rahmen der KSZE geleistet worden.

Mit der Charta von Paris (November 1990) ist die KSZE in einen neuen Abschnitt eingetreten. In ihrem deklaratorischen Teil bekennen sich die Teilnehmerstaaten zu Menschenrechten, zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zu wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, zur Einheit Europas, zur

Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Kultur. Anders als in den Jahren zuvor messen alle Teilnehmerstaaten nunmehr diesen Begriffen das gleiche Verständnis bei. Die KSZE ist zu einer Gemeinschaft von Staaten mit gleicher Wertordnung geworden.

Durch die drei Säulen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die in der Charta von Paris — in Anlehnung an das Wiener Abschließende Dokument (WAD) vom 15. Januar 1989 — ausdrücklich als „Menschliche Dimension“ bezeichnet werden, sind die Grundlagen für die Schaffung eines einheitlichen Rechts- und Demokratieraums gelegt. Dieser wurde in einer dreiteiligen Konferenzfolge weiter ausgebaut: Im Rahmen des ersten Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension (CHD) in Paris (Juni 1989) hat sich die Bundesregierung u. a. für neue Texte zur Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie für weittragende neue Konzepte, für einen gesamteuropäischen Mindeststandard an Rechtsstaatlichkeit und einen einheitlichen europäischen Rechtsraum eingesetzt. Bei der zweiten CHD-Konferenz in Kopenhagen (Juni 1990) konnten für alle drei Bereiche der Menschlichen Dimension bahnbrechende Festlegungen vereinbart werden. Es wurde ein sehr hoher gesamteuropäischer Menschenrechtsstandard vereinbart, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit festgeschrieben und über die Gewährleistung freier Wahlen und weiterer demokratischer Mitwirkungsrechte verhandelt, die eine Begleitung des gesellschaftlichen Umgestaltungsprozesses in zahlreichen europäischen Ländern ermöglicht haben. Mit maßgeblicher Beteiligung Deutschlands wurden hohe Standards für die Behandlung und den Schutz nationaler Minderheiten gesetzt. Dies hat die normativen Voraussetzungen für die Lösung der brennendsten Probleme geschaffen, denen sich die KSZE derzeit und in den nächsten Jahren gegenüberieht.

Die Bundesregierung hat sich auch mit Nachdruck für die Entwicklung neuer Instrumente auf der dritten CHD-Konferenz in Moskau im Oktober 1991 eingesetzt. Dort sind die Teilnehmerstaaten erstmals deutlich über den Bereich der Normsetzung im engeren Sinne hinausgegangen und haben den Weg zur Entwicklung von Krisen- und Konfliktlösungsmechanismen beschritten. Zum Untersuchen eines Problems der menschlichen Dimension kann nach dem CHD-Mechanismus eine Expertenmission in einen Teilnehmerstaat auf dessen Anforderung, aber auch — bei genügender Unterstützung — ohne dessen ausdrückliche Zustimmung entsandt werden. Die im Helsinki-Dokument 1992 beschlossene, im Dezember 1992 erfolgte Ernennung eines Hohen Kommissars der KSZE für Nationale Minderheiten soll ein frühzeitiges Einwirken der KSZE möglich machen. Der Hohe Kommissar soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, die sich zu einem Konflikt im KSZE-Raum entwickeln können, identifizieren und begrenzen. Er kann hierbei durch Diskussionen mit allen Parteien Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit fördern und politische Lösungen im Einklang mit den KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen herbeiführen.

1.7.2

Die EG und ihre Mitgliedstaaten haben die feierliche Verpflichtung der Europäischen Akte (1986) auf den Schutz der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte im Vertrag zur Europäischen Union 1992 ausdrücklich bekräftigt und zum Ziel einer gemeinsamen Außenpolitik gemacht: „Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat zum Ziel ... Die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (Artikel J1). Besonders ausformuliert wurden die Linien einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit: „Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen“ [Artikel 130 U (2)].

Im November 1991 hatte der Ministerrat der EG bereits auf deutsche Initiative eine umfangreiche Entschließung über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung als Grundlage der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verpflichten sich darin, den Schutz der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie in ihre zukünftigen Kooperationsprogramme einzubeziehen. Die Kommission berichtet dem Rat jährlich über die Durchführung dieser Entschließung.

In der Umsetzung der Resolution liegt der Schwerpunkt auf der Anpassung von Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auch an die Menschenrechtssituation in den Entwicklungsländern. Hierbei steht die gezielte Identifizierung und Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung der Reformbemühungen der Partnerländer im Vordergrund. Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung hängen eng miteinander zusammen und nehmen deshalb bei der Zusammenarbeit mit den Partnern in Entwicklungsländern eine immer wichtigere Rolle ein.

Die paritätische Versammlung AKP/EWG hat im März 1993 eine Entschließung zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung angenommen. Darin werden unter anderem die EG-Kommission und der AKP/EWG-Ministerrat aufgefordert, Regeln zur Beurteilung der Wahrung von Demokratie und Menschenrechten festzulegen. Dies kann als ein weiteres Signal für die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten gewertet werden.

1.7.3

Das „Recht auf Entwicklung“ ist im Berichtszeitraum weiter konkretisiert worden. Das Schlußdokument der Menschenrechtsweltkonferenz vom Juni 1993 enthält hierzu in Nummer 10 eine Passage, in der sich der bereits in der Erklärung des Rechts auf Entwicklung von 1986 (VN-Dokument A/RES/128 vom 4. Dezember 1986) enthaltene individualrechtliche Ansatz

durchgesetzt hat. Eine Grundlage für zwischenstaatliche Ansprüche gibt der Text hingegen nicht her. Ebenso wird festgelegt: „Wenngleich die Entwicklung die Durchsetzung aller Menschenrechte erleichtert, ist es nicht zulässig, sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen. Die Staaten sollen bei der Sicherung der Entwicklung und bei der Entfernung von Entwicklungshemmnissen miteinander zusammenarbeiten ...“ Eine auf Beschluß der 49. MRK eingesetzte Arbeitsgruppe zum „Recht auf Entwicklung“ soll die Hindernisse identifizieren, die einer Verwirklichung der Erklärung des Rechts auf Entwicklung als unveräußerlichem Menschenrecht im Wege stehen und Vorschläge zu seiner Realisierung unterbreiten. Die Bundesregierung, die sich seinerzeit beim Zustandekommen der Erklärung enthalten hatte, hat die Rückbesinnung auf den individuellen Ansatz des „Rechts auf Entwicklung“ nachdrücklich gefördert. Sie wird sich weiterhin in diesem Sinne einsetzen.

2.

In der Überzeugung, daß es heute weniger darum geht, das Normensystem weiter auszubauen, als darum, die vorhandenen internationalen Menschenrechts-Standards anzuwenden, setzt sich die Bundesregierung besonders für die Verbesserung der Mechanismen zur Kontrolle und für die Implementierungshilfe ein.

Bei der Verbesserung der Kontroll- und Überwachungsmechanismen wurden nicht zuletzt unter dem Eindruck schwerer Menschenrechtsverletzungen im Berichtszeitraum bedeutende Fortschritte erzielt.

2.1

Die besondere Sorge der Bundesregierung gilt dem Ausbau des Menschenrechtsschutzes der Frauen. Dies ist ein Bereich, in dem die Kluft zwischen den allgemeinen anerkannten Menschenrechtsnormen und einer oft erschreckenden Wirklichkeit besonders groß ist. Der Menschenrechtsschutz von Frauen ist in einer Reihe allgemeiner menschenrechtlicher Vereinbarungen verankert. Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sind Kernbestand zahlreicher völkerrechtlicher Übereinkommen. Sie sind insbesondere in der Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau festgeschrieben.

In der Wirklichkeit werden diese Bestimmungen jedoch häufig nicht oder nur unzureichend eingehalten. Am häufigsten zu beklagen sind Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot. Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Menschenrechtsverletzungen, von denen nur Frauen aufgrund ihres Geschlechts in dieser Weise betroffen werden können.

Die Bundesregierung hatte bereits in ihrem 1. Bericht auf die Notwendigkeit hingewiesen, die weltweite Umsetzung der Vielzahl bereits geltender Regelun-

gen und Übereinkommen, die dem besonderen Schutzbedürfnis der Frauen auch jetzt schon Rechnung tragen, zu verbessern. Die systematischen Massenvergewaltigungen im früheren Jugoslawien haben das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit auf diese spezifisch an Frauen begangenen Menschenrechtsverletzungen gelenkt. Unter dem Eindruck dieser massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen ist es gelungen, bei den Bemühungen um die Einsetzung eines Sonderberichterstatters oder einer Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, für den sich die Bundesregierung seit Jahren ohne durchgreifenden Erfolg eingesetzt hat, einen entscheidenden Schritt voranzukommen: Die Menschenrechtskommission beschloß auf ihrer 49. Sitzung, auf der nächsten Tagung 1994 die Einsetzung eines solchen Sonderberichterstatters zu prüfen. Die Menschenrechtsweltkonferenz vom Juni 1993 hat diesen Beschluß in ihrem Schlußdokument bekräftigt und gleichzeitig zusätzlich eine Reihe von weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte der Frauen empfohlen.

Im Zusammenhang mit den Massenvergewaltigungen im früheren Jugoslawien sind von Seiten der Bundesregierung und privaten Hilfsorganisationen zahlreiche Initiativen ergriffen worden. Auch die EG hat eine Untersuchungskommission in das Krisengebiet geschickt.

2.2

Unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands erteilte die 47. VN-Generalversammlung der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen 1992 das Mandat, der Ausarbeitung des Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof Priorität beizumessen. Die langjährigen Bemühungen zur Schaffung einer permanenten internationalen Strafgerichtsbarkeit unter dem Dach der Vereinten Nationen nehmen somit praktische Konturen an.

Einer speziell dieser Aufgabenstellung gewidmeten Arbeitsgruppe der Völkerrechtskommission ist es auf der diesjährigen Tagung gelungen, einen vollständigen Entwurf für ein Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs auszuarbeiten. Die Bundesrepublik Deutschland wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, daß die Arbeiten an diesem Projekt bis zu seiner Fertigstellung mit Vorrang betrieben werden.

2.3

In ein entscheidendes Stadium ist die durch Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verfügte Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs zur Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im ehemaligen Jugoslawien getreten (Ad-hoc-Tribunal). Deutschland wird sich dafür einsetzen, daß der Strafgerichtshof nach der erfolgten Wahl seiner Richter schnellstmöglich seine Tätigkeit aufnimmt.

2.4

Die Bundesregierung mißt den Sonderberichterstatter und Expertengruppen zur Untersuchung spezifischer Problemfelder große Bedeutung im Kontroll- und Überwachungsmechanismus der Vereinten Nationen zu. Sie fördert die Einsetzung sowohl von länderbezogenen sowie von thematischen Sonderberichterstattern bzw. von Expertengruppen.

Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung mit den EG-Partnern und anderen westlichen Ländern für die Einrichtung einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe zur Untersuchung von Fällen willkürlicher Verhaftung eingesetzt (MRK-Res. 1991/42).

Auf der 49. MRK (1993) wurde ein Sonderberichterstatter eingesetzt, der im Lichte jüngster Ereignisse Erscheinungen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit untersuchen soll. Als Berichterstatter wurde inzwischen Robert Dossou aus dem Benin ernannt, der seit September 1993 auch Außenminister seines Landes ist. Es gab Bestrebungen, das Rassismusproblem auf sogenannte neue Formen des Rassismus zu verkürzen und das Mandat des Sonderberichterstatters auf die Industriestaaten zu begrenzen. Nicht zuletzt auch aufgrund deutscher Bemühungen unterblieb in der Endfassung der zu diesem Thema schließlich verabschiedeten MRK-Resolution jedoch eine einseitige Hervorhebung der Industriestaaten. Die Resolution stellte ferner nachdrücklich den grundsätzlichen Unterschied klar zwischen institutionalisiertem, von der Regierung zu verantwortenden Rassismus und rassistischen fremdenfeindlichen Aktionen, die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen anzulasten sind. Hinsichtlich des Mandats beschloß die 49. MRK allerdings, „... insbesondere im Lichte neuer Trends, einen thematischen Rapporteur über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistische Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und verwandter Intoleranz für eine Dreijahresperiode zu benennen und fordert den Sonderberichterstatter auf, hierüber an die Kommission jährlich zu berichten, beginnend mit der 50. Sitzung der MRK.“ Da die Formulierung „neue Trends“ das Mandat des Sonderberichterstatters einengt, hat die dänische Präsidentschaft der EG in einer von uns mit redigierten Erklärung klargestellt: Rassismus ist ein globales Problem und auch keineswegs ein neuartiges Phänomen. Beiden Aspekten müsse der Sonderberichterstatter Aufmerksamkeit schenken. Zugleich hat die Gemeinschaft versichert, den Sonderberichterstatter voll zu unterstützen. Im gleichen Sinne hat Bundesminister Dr. Klaus Kinkel in seiner Rede vor der MRK die deutsche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter unterstrichen.

2.5

Auch im Europarat wurden erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Kontrollmechanismus unternommen: Die seit Jahren steigende Zahl der an die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gerichteten Beschwerden sowie die bereits erfolgten und noch bevorstehenden Beitritte mittel-

süd- und osteuropäischer Staaten zur Europäischen Menschenrechtskonvention haben den seit Jahren innerhalb des Europarats diskutierten Überlegungen zu einer Strukturreform des nach der Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismus besondere Dringlichkeit verliehen. Die Bundesregierung mißt dieser Frage große politische Bedeutung bei, weil sicherzustellen ist, daß der Menschenrechtsschutz gerade auch für die neu hinzutretenden mittel- und osteuropäischen Länder auch künftig auf effiziente Weise funktioniert. Die Mitgliedstaaten haben auf dem Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993 entschieden, Kommission und Gerichtshof zu einem künftig ständig tagenden Gericht zu verschmelzen (Fusionsmodell). Für dieses Reformmodell hat sich die Bundesregierung mit besonderem Nachdruck eingesetzt, weil nach ihrer Auffassung dadurch das Verfahren effektiver gestaltet werden kann, die Verfahrensdauer verkürzt wird und gleichzeitig die Kosten begrenzt werden und kalkulierbar bleiben. Die zuständigen Ausschüsse des Europarats haben die Arbeiten an einem Protokoll zur Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention weitgehend abgeschlossen. Es wird angestrebt, das Protokoll im Mai 1994 zur Zeichnung aufzulegen.

Die Bundesregierung hat sich im Europarat in besonderem Maße dafür eingesetzt, daß der Menschenrechtsschutz für Bürger in Staaten, die dem Europarat nicht oder noch nicht angehören, verbessert werden kann und beitragswillige Staaten an das Schutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, die nur Mitgliedstaaten zum Beitritt offen steht, herangeführt werden. Das Komitee der Ministerbeauftragten hat am 9. März 1993 die Resolution (93) 6 über die Überwachung des Menschenrechtsschutzes in europäischen Staaten, die noch nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind, verabschiedet. Die Entschließung sieht vor, daß das Ministerkomitee auf Antrag eines europäischen Nichtmitgliedstaates nach Anhörung des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission für Menschenrechte besonders qualifizierte Personen als Mitglied eines Gerichts oder eines anderen Überwachungsorgans innerhalb des betroffenen Staates benennen kann. Diese Resolution geht auf eine Anregung zurück, die dem Europarat aus der Genfer Friedenskonferenz für Jugoslawien zugegangen ist. Zusätzlich hierzu hat eine vom Komitee der Ministerbeauftragten eingesetzte Sachverständigengruppe eine weitere Entschließung vorgeschlagen, mit der übergangsweise ein Beratender Ausschuss für Menschenrechte für jene europäischen Staaten geschaffen werden soll, die noch nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind. Der Entwurf sieht vor, daß der Beratende Ausschuss für eine Zeit von zunächst vier Jahren eingerichtet werden soll. Das Komitee der Ministerbeauftragten soll die Möglichkeit haben, den Ausschuss auf Antrag eines Staates zu autorisieren, Menschenrechtsbeschwerden von Einzelpersonen entgegenzunehmen und zu prüfen.

3.

Die Bundesregierung sieht es weiterhin als eine wichtige Aufgabe ihrer Menschenrechtspolitik an,

solche Länder zu unterstützen, die eine schlechte oder unbefriedigende Menschenrechtsbilanz verbessern wollen, aber dazu aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. Neben den Eigenanstrengungen fördert sie mit dieser Zielsetzung Einrichtungen und Mechanismen der Vereinten Nationen, die sich dieser Aufgabe widmen.

3.1

In diesem Bestreben unterstützt die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern das in Genf ansässige Menschenrechtszentrum als Hauptorgan der Vereinten Nationen für die Umsetzung ihrer Menschenrechtspolitik. Das Menschenrechtszentrum umfaßt vor allem auch die praxisorientierten Beratenden Dienste (vgl. 3.2). Außer den Tätigkeiten der Beratenden Dienste erledigt das Menschenrechtszentrum Aufträge der Generalversammlung, insbesondere ihres 3. Ausschusses, des ECOSOC, der Menschenrechtskommission und der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten sowie der Vertragskörperschaften und führt Studien und Untersuchungsaufträge durch. Das Menschenrechtszentrum, das als „Brennpunkt“ (focal point) der Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen bezeichnet wird, ist letztlich für die Koordination der Menschenrechtspolitik der VN-Organisationen und -Gremien in den vielfältigen Bereichen wie Friedensschaffung, Friedenserhaltung, präventive Diplomatie, Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung, Eingeborene Völker, Wanderarbeiter und Minoritäten zuständig.

Da die finanzielle und personelle Ausstattung hinter den ständig wachsenden Aufgaben seit Jahren zurückbleiben, setzen sich die Bundesregierung und ihre Partner mit Nachdruck für eine finanzielle und personelle Förderung des Menschenrechtszentrums ein. Mit diesem Ziel hat die EG eine Reihe von Demarchen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen durchgeführt und die Förderung des Menschenrechtszentrums auch auf der Menschenrechtsweltkonferenz zu einem Hauptanliegen gemacht. Die diesbezüglichen Forderungen ihres Positionspapiers sind in erfreulichem Umfang im Schlußdokument der Wiener Konferenz berücksichtigt worden.

3.2

Mit besonderem Engagement unterstützt die Bundesregierung seit Jahren die Beratenden Dienste des Menschenrechtszentrums. Die Beratenden Dienste haben die Aufgabe, Länder, die dies wünschen, bei der Schaffung der Voraussetzungen für die Wahrung der Menschenrechte zu unterstützen. Dies geschieht vor allem durch Seminare und Stipendien. Darüber hinaus ist die Menschenrechtskommission, die zu den Auftraggebern des Menschenrechtszentrums gehört, in den letzten Jahren zunehmend dazu übergegangen, spezifisch benannten Ländern auf deren Wunsch im Wege der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Hilfestellung bei bestimmten menschenrechtlichen Vorhaben zu gewähren. So werden

durch die Einrichtung der Beratenden Dienste Anstrengungen interessierter Staaten der Dritten Welt zur Stärkung und Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes unterstützt.

Der auf deutsche Initiative geschaffene „Freiwillige Fonds für die Beratenden Dienste“ (Resolution 1987/38) wird von Deutschland mit einem jährlichen freiwilligen Beitrag unterstützt: zunächst 40 000 DM, seit 1993 120 000 DM. Als Koordinator für den traditionellen Tagesordnungspunkt Beratende Dienste auf der MRK hat sich die deutsche Delegation in der Arbeitsgruppe der westlichen Geberländer für eine Strukturreform des freiwilligen Fonds eingesetzt, die 1990 durchgeführt wurde. Der Fonds wurde umbenannt in „Freiwilliger Fonds für technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte“. Eine neue Arbeitseinheit im MRZ soll sich ausschließlich der Projektbearbeitung für diesen Fonds widmen.

4.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Mängel im Kontrollmechanismus und im Implementierungssystem der Vereinten Nationen vor allem darin begründet sind, daß die vielfältigen mit Menschenrechtsaufgaben befaßten Stellen nicht schnell genug, nicht koordiniert genug und nicht mit ausreichendem Gewicht tätig werden können. Zusätzlich zur Stärkung des Menschenrechtszentrums fordert die Bundesregierung daher seit Jahren die Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll es sich dabei um eine Persönlichkeit von internationalem Ansehen handeln, ausgestattet mit einem klaren Mandat der Generalversammlung und unabhängig von Weisungen. Der Hochkommissar müßte über ein eigenes Initiativrecht zum Ansprechen von Menschenrechtsverletzungen verfügen und sich zum weltweiten Anwalt der Opfer von Menschenrechtsverletzungen machen. Er würde sich dabei des bestehenden Instrumentariums zum Menschenrechtsschutz bedienen und dieses ggf. im Zusammenwirken mit der Menschenrechtskommission weiter ausbauen.

Da es erhebliche Widerstände gegen dieses Projekt gibt, hat die Bundesregierung in der MRWK eine geeignete Gelegenheit gesehen, das Projekt der Verwirklichung näher zu bringen, und sich von Beginn des Vorbereitungsprozesses an mit großem Nachdruck für eine entsprechende Aussage im Schlußdokument der Wiener Konferenz eingesetzt. Erreicht werden konnte folgender Text:

„Die Weltkonferenz über die Menschenrechte empfiehlt der Generalversammlung, bei der Debatte über den Bericht der Weltkonferenz während ihrer 48. Sitzungsperiode vorrangig mit der Erörterung der Frage der Schaffung der Position eines Hochkommissars für die Menschenrechte mit der Aufgabenstellung: Förderung und Schutz aller Menschenrechte zu beginnen.“

Gemeinsam mit den EG-Partnern und zahlreichen westlichen befreundeten Staaten setzt sich die Bundesregierung auf der 48. Generalversammlung 1993

dafür ein, daß eine substantielle Resolution zum Hochkommissar verabschiedet wird.

5.

Gipfel und Weltkonferenzen haben eine wichtige Funktion bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Berichtszeitraum gab der Weltkindergipfel (1990) und die Menschenrechtsweltkonferenz in Wien Gelegenheit, Bilanz zu ziehen, dringliche Aufgaben zu identifizieren und Grundlagen für weitere Verbesserungen zu schaffen.

5.1

Auf Initiative des Exekutivdirektors des VN-Kinderhilfswerks UNICEF, James P. Grant, fand am 29./30. September 1990 in New York der „Weltgipfel für Kinder“ statt. Der Gipfel führte auf Einladung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen etwa 70 Staats- und Regierungschefs aus allen Teilen der Welt sowie Vertreter von über 80 weiteren Ländern zusammen. Die Bundesrepublik Deutschland wurde durch Bundespräsident Richard von Weizsäcker vertreten.

Nach dem erklärten Willen der Initiatoren sollte der Weltkindergipfel durch die Beteiligung der obersten Repräsentanten der Staaten dazu führen, das Wohl von Kindern in aller Welt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern, Multiplikatoren und der Öffentlichkeit rücken. Durch Sensibilisierung und Mobilisierung aller relevanten Gruppen sollten insbesondere die Möglichkeiten verbessert werden, den Kindern in den Entwicklungsländern bessere Überlebenschancen und eine gesunde Entwicklung zu sichern.

Die Gipfelteilnehmer befaßten sich in mehreren Arbeitsgruppen mit einer Fülle von Themen. Im Mittelpunkt der Ausführungen des Bundespräsidenten, der sich an den Erörterungen zum Thema „Überlebenssicherung für Kinder“ beteiligte, stand die Frage nach einer menschenwürdigen Zukunft für Kinder angesichts wachsenden Bevölkerungsdrucks, dadurch bedingter Armut und der Notwendigkeit besserer Familienplanung.

Zum Abschluß des Gipfels unterzeichneten die Teilnehmer eine „Erklärung zum Überleben und zur Entwicklung von Kindern“. Der gleichzeitig verabschiedete Aktionsplan für die 90er Jahre definiert Entwicklungsziele für Kinder bis zum Jahr 2000, deren Umsetzung allen Ländern empfohlen wird. Die sieben wichtigsten Ziele sind:

- Senkung der Kinder- und Säuglingssterblichkeitsrate um ein Drittel,
- Halbierung der Müttersterblichkeitsrate,
- Reduzierung von Unterernährung bei Kindern,
- universeller Zugang zu sicherem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen,

- Grundbildungsmöglichkeit für alle, Primärerziehung für mindestens 80 % der schulpflichtigen Kinder,
- Halbierung der Analphabetenrate, insbesondere bei Frauen,
- verbesserter Schutz von besonders gefährdeten Kindern.

Darüber hinaus sind alle Staaten aufgerufen, das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes bis spätestens 1995 zu ratifizieren, damit es sodann als vermutlich erstes Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte universell anwendbar sein wird.

Aus Anlaß des Gipfels hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beschlossen, ein mehrjähriges Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit jährlich bis zu 10 Mio. DM zu unterstützen (siehe D 2.2.2).

Anfang 1992 hat die Bundesregierung UNICEF einen von den Bundesministerien für Frauen und Jugend sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeiteten Bericht übermittelt, in dem sie ihre Politik zur Umsetzung der Ziele des Weltkindergipfels darlegt.

5.2

Vom 14. bis 25. Juni 1993 fand in Wien die 2. Menschenrechtsweltkonferenz (MRWK) statt (1. Weltkonferenz über Menschenrechte in Teheran 1968). Die Bundesregierung hat an der Vorbereitung in vier Sitzungen des Vorbereitungskomitees und an der Durchführung der Konferenz aktiv und initiativ teilgenommen. Verlauf und Ergebnis der MRWK bedeuten insgesamt einen Fortschritt bei der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte. Das gegen zähen Widerstand und zahlreiche Schwierigkeiten schließlich im Konsens angenommene Schlußdokument wird in Zukunft eine wichtige Berufungsgrundlage für den internationalen Menschenrechtsschutz sein. Es gibt keinen anderen derart umfassenden, universell akzeptierten Text zu Menschenrechten. Der Angriff einer Reihe selbstbewußter, nicht demokratisch legitimierter Regierungen auf den zentralen Bestand der Menschenrechte unter dem Motto der politischen und kulturellen Selbstbestimmung sowie des religiösen Fundamentalismus ist damit vorerst abgewehrt. Das Schlußdokument, das sich in eine Erklärung von Wien und ein Aktionsprogramm gliedert,

- stellt ohne Abstriche die Universalität der Menschenrechte außer Frage,
- bezeichnet den Schutz der Menschenrechte als legitimes Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft,
- enthält wichtige Aussagen zum Komplex Menschenrechte und Entwicklung, die unserem Standpunkt entsprechen (das Individuum als Mittelpunkt der Entwicklung, Unterentwicklung kein Rechtfertigungsgrund für Verkürzung von Menschenrechten),

- befaßt sich ausführlich mit dem Schutz der Menschenrechte der Frauen,
- enthält umfassende Passagen zum Schutz besonders verletzlicher Personengruppen; schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie Genozid, „ethnic cleansing“ und die systematischen Vergewaltigungen werden besonders herausgestellt.

Zugleich enthält das Schlußdokument eine Reihe wichtiger weiterführender Initiativen:

- Forderung, den finanziellen Anteil der Menschenrechtsaktivitäten der VN am regulären Budget zu erhöhen,
- Stärkung des Menschenrechtszentrums,
- klare Empfehlung an die Generalversammlung der VN, die Einrichtung eines Hochkommissars für Menschenrechte vorrangig zu prüfen,
- Unterstützung des MRK-Beschlusses, einen Sonderberichterstatler zu Gewalt an Frauen einzurichten,
- Unterstützung der Bestrebungen zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs.

Obwohl schärfere Konfrontationen zwischen Nord und Süd ausblieben, mußte das Konferenzergebnis doch gegen zähen Widerstand vor allem asiatischer, aber auch einiger lateinamerikanischer Staaten durchgesetzt werden. Asien und Lateinamerika und auch Afrika hatten in vorangegangenen Regionalkonferenzen in Bangkok, San José und Tunis ihre Haltung in Erklärungen festgelegt, die zum Teil schon Erreichtes in Frage zu stellen drohten. So enthielt vor allem die sog. Bangkok-Erklärung

- Forderungen nach Einschränkung der Universalität der Menschenrechte durch kulturell, sozial, religiös oder entwicklungsbedingte Besonderheiten;
- Ablehnung jeder Einmischung in nationale Souveränität, insbesondere der Konditionierung der Entwicklungshilfe unter Menschenrechtsgesichtspunkten;
- Festschreibung eines weitreichenden Rechts auf Entwicklung als Basis auch für zwischenstaatliche Ansprüche;
- Beschränkung bestehender Menschenrechtsmechanismen und Verhinderung weiterführender Vorschläge (z. B. Hochkommissar für Menschenrechte);
- Vorwurf der selektiven Anwendung und der politischen Instrumentalisierung der Menschenrechte.

Die deutsche Delegation hat auf der Konferenz ein deutliches Profil gezeigt und sich insbesondere für die Einrichtung des Hochkommissars, bei der Behandlung der Frauenproblematik sowie für eine angemessene Berücksichtigung des Rechts auf Entwicklung engagiert. Die das Thema Fremdenfeindlichkeit in Deutschland offen ansprechende Rede des deutschen Delegationsleiters Bundesminister Dr. Klaus Kinkel

hat wesentlich dazu beigetragen, allen Versuchen, das Thema Fremdenfeindlichkeit zu einem Hauptthema der Konferenz zu machen, von Anfang an den Boden zu entziehen. Der stellvertretende Delegationsleiter, Abgeordneter Gerhart Rudolf Baum, hat sich zu den Themen Menschenrechtsverletzungen an Frauen und an verwundbaren Gruppen sowie zum Hochkommissar für Menschenrechte geäußert. Im Redaktionsausschuß ist es letztlich unserem Beharrungsvermögen zu verdanken, daß der Prüfungsauftrag zum Hochkommissar für Menschenrechte in letzter Minute in das Schlußdokument aufgenommen wurde. Zur Effizienz der deutschen Mitarbeit auf der Konferenz, die sich vor allem auch schon bei der Erarbeitung eines Positionspapiers der Zwölf erwiesen hatte, hat schließlich nicht unwesentlich die enge Koordination und Abstimmung aller von der Thematik berührten Ressorts beigetragen. Das Bundesministerium für Frauen und Jugend hatte die Thematik der Menschenrechtsverletzungen an Frauen für die Konferenz vorbereitet, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium der Finanzen hatten zudem Mitarbeiter zur Verstärkung der Delegation entsandt. Einige Mitglieder des Unterausschusses des Deutschen Bundestages für Menschenrechte und humanitäre Hilfe haben das Konferenzgeschehen vor Ort verfolgt.

Jetzt kommt es darauf an, die zahlreichen Empfehlungen des Schlußdokuments der Weltkonferenz umzusetzen. In Fortführung ihres traditionellen Engagements für den Hochkommissar für Menschenrechte hat die Bundesregierung daher unmittelbar nach Beendigung der Menschenrechtsweltkonferenz im Rahmen der Zwölf die Initiative ergriffen, um das Projekt der Verwirklichung näher zu bringen. Ziel ist es dabei, auf der 48. Generalversammlung der VN zumindest eine Resolution mit Grundsatzentscheidung herbeizuführen, der auf der nächsten Sitzung 1994 eine Resolution mit Mandat zur Einrichtung eines Hochkommissars für Menschenrechte folgen soll.

5.3

In den kommenden Jahren sind weitere Welttreffen vorgesehen, von denen Auswirkungen auf die Menschenrechte erwartet werden können: 1994 die Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung, 1995 der Weltsozialgipfel, der Weltkongreß zur Verbrechensverhütung und die Weltfrauenkonferenz. Von dem Internationalen Jahr der eingeborenen Völker 1993 und dem Internationalen Familienjahr 1994 können ebenfalls menschenrechtlich bedeutsame Auswirkungen ausgehen.

In Deutschland ist zur Vorbereitung des Internationalen Jahres der Familie eine Nationalkommission gegründet worden. Präsidentin ist Bundesministerin Hannelore Rönsch. In insgesamt neun Arbeitsgruppen werden verschiedene Aspekte der Familienpolitik behandelt. Deutschland hat einen großen Teil der finanziellen Mittel des freiwilligen Beitragsfonds der Vereinten Nationen für das Familienjahr bereitgestellt. Auf der diesjährigen Sitzung der Sozialentwicklungskommission hat die Bundesregierung zusammen mit Kanada eine Resolution zum Familienjahr eingebracht. An der Vorbereitungskonferenz in Malta hat Deutschland in engagierter Weise teilgenommen.

5.4

Zur Vorbereitung der Weltfrauenkonferenz ist ein Nationalkomitee mit insgesamt 12 Arbeitsgruppen gegründet worden. Es wird von Bundesministerin Angela Merkel geleitet. Auch für die Weltfrauenkonferenz wird Deutschland einen erheblichen Finanzbeitrag leisten. In beiden Nationalkomitees werden die Nichtregierungsorganisationen (NROs) beteiligt.

D. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt

1. Die Herausforderung

Trotz tendenzieller Verbesserungen in einer ganzen Anzahl von Ländern — hier wäre vor allem der lateinamerikanische Raum zu nennen — hat es im Berichtszeitraum in allen Erdteilen wieder ein an Quantität und Schwere inakzeptables Aufkommen von Menschenrechtsverletzungen gegeben. Die steigende Zahl von Protestaktionen und Maßnahmen der Kritik, die die Bundesregierung bilateral oder gemeinsam mit ihren Partnern unternommen hat, spiegelt nicht nur die gestiegene Aufmerksamkeit, sondern auch die desolate Lage der Menschenrechte in vielen Teilen der Welt wider. Sie bleibt eine ernste Herausforderung der Staatengemeinschaft.

1.1 Menschenrechtsverletzungen an Frauen — eine besondere Herausforderung

Eine besondere Herausforderung stellen die Menschenrechtsverletzungen an Frauen dar. Als Beispiele spezifischer Menschenrechtsverletzungen an Frauen seien genannt:

- Frauen erleiden Vergewaltigungen und Folter in Flüchtlingslagern, Gefängnissen und Polizeigewahrsam.
- Sie sind Opfer von Massenvergewaltigungen, die auf ihre Gebärfähigkeit abzielen und als Mittel der Kriegsführung zur sogenannten „ethnischen Säuberung“ eingesetzt werden.

- Frauen werden seit jeher als Kriegsbeute des Siegers betrachtet, vergewaltigt und mißbraucht, gerade auch, um die besiegtten Männer zu demütigen.
- Ehefrauen, Mütter, Schwester und Töchter werden als Geiseln und Druckmittel in Haft genommen, bedroht, gefoltert, um ihre Männer, Söhne und Väter zu bestimmten Verhaltensweisen zu nötigen.
- In vielen Ländern der Welt mit patriarchalischen Verhältnissen werden Frauen als Menschen zweiter Klasse betrachtet und der Männerwelt untergeordnet. Ihnen werden dabei elementare Freiheitsrechte, die für Männer selbstverständlich sind, vorenthalten.

Der spezifische Charakter dieser Menschenrechtsverletzungen ist erst in den letzten Jahren deutlicher ins Bewußtsein getreten. Manche Staaten leugnen allerdings weiterhin diesen spezifischen Charakter. Es gibt daher beträchtliche Defizite vor allem bei der faktischen Umsetzung des Menschenrechtsschutzes für Frauen. Art und Ausprägung dieser Defizite, ihre Bedeutung in der Öffentlichkeit sowie die Bemühungen, sie politisch zu beheben, sind allerdings in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich.

In einigen Ländern, etwa in Europa und Nordamerika, stehen Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot, insbesondere im Berufsleben, im Mittelpunkt der Kritik. Eine allmählich wachsende Präsenz von Frauen in entscheidenden Positionen in Politik und Management ist Folge der daraufhin verstärkten Antidiskriminierungspolitik.

Gewalt gegen Frauen wird in Europa und Nordamerika ebenfalls stark thematisiert und hat gerade im ehemaligen Jugoslawien eine bedrückende Aktualität erfahren. Gewalt gegen Frauen, die auch im familiären Rahmen häufig ist, wird in Europa und Nordamerika durch das Strafrecht pönalisiert. Allerdings kommt es nur zu wenigen Strafverfahren, da die betroffenen Frauen selten Anzeige erstatten und die Strafverfolgungsbehörden gerade bei Familienkonflikten nur ungern eingreifen. Zuverlässige Statistiken gibt es wegen der hohen Dunkelziffern nicht, doch das Ausmaß der Probleme ist beträchtlich und beschäftigt in zunehmendem Maße z. B. auch den Europarat.

Die ehemals sozialistischen Staaten haben großen Wert auf die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern gelegt. Nach der politischen Umwälzung ist es bedeutsam, diesen juristischen Besitzstand zu bewahren.

Tendenziell haben es Frauen nach den politischen Veränderungen im öffentlichen Leben jedoch schwerer als Männer, hervorgehobene Funktionen zu übernehmen, auch wenn sich Diskriminierungen kaum konkret nachweisen lassen. Mit der Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Strukturreformen, mit der der Abbau unrentabler Arbeitsplätze und der Wegfall unentgeltlicher Sozialleistungen der Großbetriebe einhergehen dürften, ist nicht auszuschließen, daß die zu erwartende Verschlechterung der sozialen und

wirtschaftlichen Lage besonders zu Lasten der berufstätigen Mütter gehen wird. Wirtschaftliche Probleme führen daher in den ehemals sozialistischen Staaten überproportional dazu, daß Frauen aus dem volkswirtschaftlich erfaßten Erwerbsleben hinausgedrängt werden und sich somit eine De-facto-Ungleichheit ergibt.

In zahlreichen Entwicklungsländern, aber auch einigen besonders traditionsorientierten Industrieländern, klaffen oft verfassungsmäßig garantierte Rechte (der Frau) und die soziale Wirklichkeit auseinander. Die soziale Wirklichkeit wird von Hindernissen gegen die Emanzipation bestimmt. Die Emanzipation der Frau in der Gesellschaft hat noch keine positive Würdigung gefunden. Die Emanzipation ist in vielen Staaten auch Teil eines Säkularisierungsprozesses. Oft hat die Trennung von Religion und Staat gerade erst oder noch gar nicht begonnen oder wird sogar zugunsten anderer Wertvorstellungen zurückgenommen (Fundamentalismus). Patriarchalisch-islamische, konfuzianische, hinduistische oder auch christliche Verhaltensmuster wirken in diesen Prozessen fort und überschneiden sich mit Säkularisierungsprozessen oder beeinflussen sie. Daraus erklärt sich das stark differenzierte Bild der einzelnen Regionen oder sogar innerhalb einzelner Länder. In zahlreichen Ländern gibt es, obwohl in den Verfassungen die Diskriminierung der Frau grundsätzlich verboten ist, rechtliche Ungleichstellungen, die religiös, kulturell oder rechtlich begründet werden. Sie werden nicht als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot betrachtet (Gleiches muß gleich behandelt werden, Ungleiches aber ungleich). Im Familien-, Erb-, Unterhalts- und Sorgerecht und bei der Freizügigkeit sind rechtliche Ungleichheiten häufig besonders hartnäckig. Die rechtlichen Ungleichheiten werden durch gesellschaftliche, die oft tief verwurzelt sind, verschärft. In einigen Ländern ist es bei Eheschließungen üblich, daß die Familie des Mannes einen Brautpreis an die Familie der Frau zu zahlen hat. Kinderheirat, erzwungene Prostitution oder Bestrafung vergewaltigter Frauen wegen Ehebruchs werfen in einigen Ländern nicht einmal die Diskriminierungsfrage auf. Das Instrument der Mitgift ist in einigen Regionen ein subtiles Diskriminierungsinstrument, das bis zu Mitgiftmorden führt. Eine andere Folge der Mitgiftspflicht ist eine hohe Rate von Abtreibungen weiblicher Föten (trotz des Verbots pränataler Geschlechtsbestimmung), damit die Eltern später der Mitgiftspflicht entgehen. In bestimmten Regionen finden Beschneidungen von Mädchen als Bestandteil ritueller Bräuche statt. Voreingenommenheit verhindert in manchen Gesellschaften, daß Frauen von Richtern überhaupt angehört werden. In einigen Ländern ist die Vergewaltigung von Frauen in Polizeigewahrsam, u. a. zwecks Erpressung von Geständnissen, nahezu notorisch, besonders in ländlichen Gebieten.

Auch die Übertragung von Rechtsprechungskompetenzen auf religiöse Gerichte kann die rechtliche Gleichstellung der Frau beeinträchtigen (Frauen zählen als Zeugen weniger als Männer). Frauen sehen oft keine Möglichkeit, sich gegen diese Diskriminierung zu wenden, da ihnen im Falle einer Auflehnung gesellschaftliche Ächtung drohen kann.

Selbst säkularisierte und um Verwirklichung der rechtlichen Gleichstellung bemühte Staaten sind gegen Diskriminierungen der Frau aus tief verwurzelter Tradition oft machtlos. Frauen selbst scheuen oft davor zurück, ihre verfassungsmäßigen Rechte oder individuellen Rechtsansprüche geltend zu machen. Dies kann für das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ebenso zutreffen wie bei Entlassungen wegen Heirat oder Schwangerschaft.

Problematisch ist oft schon der Zugang zu gleicher Arbeit: Wegen tief verankerter geschlechtsspezifischer Rollenvorstellungen werden Mädchen in den Bildungssystemen auch von Ländern mit allgemeiner Schulpflicht benachteiligt. Dies führt dazu, daß ihnen meistens nur minder qualifizierte Arbeiten offenstehen.

Insgesamt gilt für alle Regionen, daß sich das Wirken der Frauen in der Regel mehr auf den häuslichen Bereich konzentriert, wenngleich es in allen Regionen einige Staaten gibt, die einen bemerkenswerten Anteil berufstätiger Frauen erreichen. Im Berufsleben spielen Frauen eine geringere Rolle (Frauen aus niedrigen Gesellschaftsschichten sind jedoch oft aus Gründen eines notwendigen, zusätzlichen Gelderwerbs berufstätig). Der Anteil von Frauen an verantwortlichen Positionen im Management und in öffentlichen Ämtern ist verschwindend gering, auch wenn der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Berufstätigen bemerkenswert sein kann. Frauen werden an politischer Betätigung (z. B. Beteiligung an Wahlen) durch ihre Familie oder durch religiöse und soziale Traditionen gehindert.

Es gilt auch für alle Regionen, daß es innerhalb von Familien zu physischer Gewalt gegen Frauen kommt. Das Ausmaß dieser interfamiliären Gewalt ist kaum abschätzbar, weil oft eine überkommene Moralauffassung es verbietet, damit an die Öffentlichkeit zu gehen. Der Rechtsweg, der Frauen bei gegen sie gerichteten Gewalthandlungen häufig offensteht, wird in der Regel aus Scheu oder Furcht vor Verschlimmerung nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen eingeschlagen. Ebenso münden von bekannten Fällen sexueller Gewalt nur wenige in — meist langwierige — Gerichtsverfahren. Diese führen nur in einem verschwindend geringen Prozentsatz zur Verurteilung der Täter.

Die Bundesregierung unterstützt daher alle Initiativen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Frauen, insbesondere:

- vorbehaltlose Ratifikation und Umsetzung der vorhandenen VN-Übereinkommen zum Schutze der Frauen und ihrer Rechte;
- Schaffung von Beschwerderechten für Frauen in Ländern, die ihnen bei Rechtsverletzungen den Zugang zur Justiz vorenthalten;
- Annahme der Erklärung der VN-Frauenrechtskommission zur Gewalt gegen Frauen;
- Einrichtung eines thematischen Sonderberichterstatters zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen.

2. Das Arsenal der Maßnahmen

2.1 Demarchen, Erklärungen und Beschlüsse

Dieser Bericht versucht nicht, das Schreckensbild der Menschenrechtsverletzungen in der Welt nachzuzeichnen. Ziel der Menschenrechtspolitik ist der effektive Schutz der Würde und Rechte des Menschen. Dabei ist es nicht immer hilfreich, die Regierungen öffentlich an den Pranger zu stellen, die Menschenrechte verletzen. Wenn ein solches Vorgehen den Betroffenen schaden würde, ist eine diskrete Politik vorzuziehen. Dabei ist sich die Bundesregierung bewußt, daß eine wirksame Menschenrechtspolitik den Realitäten Rechnung tragen muß. In Ländern, in denen eine menschenrechtliche Tradition noch nicht besteht, ist der umfassende Schutz aller Menschenrechte nicht ohne Übergang zu verwirklichen. Die Bundesregierung wirkt deshalb darauf hin, das Interesse für die Menschenrechte sowie das Bewußtsein für ihre Bedeutung weltweit zu fördern. Hierbei bilden Dialog und Konsultationen, gerade auch mit Regierungen, die Menschenrechtsdefizite zu verantworten haben, ein wichtiges Mittel.

An die für menschenrechtliche Einzelfragen und -probleme zur Verfügung stehenden Verfahren, die bereits im 1. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung erläutert wurden, sei erinnert:

Eine der wichtigsten Maßnahmen ist die bilateral oder gemeinsam mit den EG-Partnern durchgeführte Demarche. Die Demarchen oder ihr Inhalt werden nur dann bekanntgegeben, wenn dies im Interesse der Sache geboten erscheint. Wirksamkeit und damit Erfolg dieser Demarchen hängen oft von ihrer vertraulichen Behandlung ab; bei einer Veröffentlichung bestünde die Gefahr, daß der eigentliche Zweck der Demarche, nämlich die Änderung der Regierungspolitik, nicht erreicht wird. Diskrete Diplomatie liegt oft eher im Interesse der unmittelbaren Opfer, um deren Schutz es der Bundesregierung letztlich geht.

Im Gegensatz hierzu sollen die Erklärungen, die die Bundesregierung mit den EG-Partnern oder allein abgibt, mit ihrer Öffentlichkeit Wirkung erzielen. Ebenfalls mit Öffentlichkeitswirkung und häufig begleitet von konkreten Maßnahmen (z. B. Bestellung eines Sonderberichterstatters) sind Resolutionen der Menschenrechtskommission.

2.2 Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

Der Ost-West-Konflikt machte die Behandlung von Menschenrechtsverletzungen oft zu einem Instrument bei der Auseinandersetzung zwischen beiden Lagern. Der Wegfall dieses Konflikts erlaubt nunmehr die Konzentration auf die eigentliche Menschenrechtsproblematik und damit zugleich deren Einbeziehung in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, hat die Bundesregierung beschlossen, Art und Umfang ihrer Zusammenarbeit an Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zu orientieren, die Grundvoraussetzungen für die Nachhaltigkeit der

gemeinsamen Anstrengungen sind. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört an erster Stelle die Beachtung der Menschenrechte, des weiteren die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtssicherheit, eine marktfreundliche und soziale Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns der Partnerregierungen.

Jedes dieser Kriterien wird anhand von bestimmten Indikatoren bei der Festlegung der Art und des Umfangs der Entwicklungszusammenarbeit bewertet.

Indikatoren wie Freiheit von Folter, Rechte im Justizwesen, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz stehen exemplarisch für die Menschenrechtssituation eines Landes. Für sie gibt es keine starren Meßgrößen, die in jedem Fall erreicht oder übertroffen werden müssen oder quantifiziert und untereinander gewichtet werden können. Vielmehr geht es um die Tendenz der Eigenanstrengungen in einem Land unter Berücksichtigung seiner Gesamtsituation und des Handlungsspielraums der Regierung.

In der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland hat die Orientierung an diesen Kriterien dazu geführt, daß die Mittel für verschiedene Länder gesteigert, für andere verringert wurden. Wesentlich ist jedoch, daß die Kriterien nicht nur für den Umfang, sondern auch für die Art der Entwicklungszusammenarbeit maßgebend sind. Das heißt einerseits, daß sich die Bundesregierung mit zahlreichen Staaten trotz Defiziten bei den Rahmenbedingungen um eine Kooperation bemüht, die zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und Armutsminderung beiträgt. Es heißt andererseits, daß die Kriterien auch Aktionsfelder der Kooperation sind und dazu führen sollen, Maßnahmen zu identifizieren und mitzufinanzieren, die direkt zur Verwirklichung von Menschenrechten, zu mehr Partizipation der Bevölkerung und zu mehr Rechtsstaatlichkeit beitragen. Beispiele für Maßnahmen dieser Art sind Rechtsberatungsprogramme, die Förderung von Menschenrechtsbeauftragten und Unterstützung von Menschenrechts-Einrichtungen. Zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und zur Befriedung tragen auch Maßnahmen zur Demobilisierung und Integration von (Ex-)Soldaten bei. Die Bundesregierung strebt an, die Beiträge zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen und der Menschenrechtssituation in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Längerfristige strukturbildende Maßnahmen der Demokratisierung und Menschenrechtsverwirklichung stehen dabei neben kurzfristigen Hilfen zur Durchführung von Wahlen oder Ausrüstung von demokratischen Institutionen. Auch entsprechende gesellschaftliche Vorhaben von Nichtregierungsorganisationen, insbesondere der politischen Stiftungen und der Kirchen, werden aus öffentlichen Mitteln unterstützt.

Da Menschenrechte und politische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zu zentralen Kriterien für die Zusammenarbeit erhoben wurden, sind sie außerdem regelmäßig Bestandteil des Dialogs bei Konsultationen und Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit. Wir können hier-

bei darauf bauen, daß die Entwicklungsländer nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sich zunehmend auch in ihren eigenen Erklärungen, so etwa auf dem Blockfreien-Gipfel in Jakarta, nicht nur zum Schutz der Menschenrechte bekannt haben, sondern auch erklärt haben, zusammenarbeiten zu wollen beim Schutz der Menschenrechte. Auf der UNCTAD VIII-Konferenz hat die Staatengemeinschaft einen wachsenden Konsens über die stimulierende Kraft festgestellt, die der Beachtung der Menschenrechte Kreativität, Innovation und Initiativen geben kann, womit alle Menschenrechte nicht nur zu einem moralischen Imperativ, sondern auch zu einem wichtigen Entwicklungsfaktor werden.

2.2.1

Das Auswärtige Amt hat 1992 zum ersten Mal Mittel für Demokratisierungshilfe aufgelegt. Ihr Ziel ist es, Demokratisierungsprozesse in Ländern der Dritten Welt zu fördern. Die hierfür benötigten Mittel werden aus dem Titel der Ausstattungshilfe entnommen.

Der Haushalts- und der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages haben das Programm der Demokratisierungshilfe nachdrücklich begrüßt und der Verwendung von Mitteln der Ausstattungshilfe hierfür ausdrücklich zugestimmt. Hintergrund ist das Bemühen, die Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte zu reduzieren und hierdurch freiwerdende Mittel entsprechend für die Demokratisierungshilfe zu verwenden. Dieses Vorgehen hat die Unterstützung aller Fraktionen erhalten.

Demokratisierungshilfe wird in der Regel im Einverständnis mit der im Amt befindlichen Regierung gewährt. Sie soll Demokratisierungsprozesse erleichtern, sie kann sie nicht ermöglichen. Wir unterstützen damit Eigenanstrengungen der betroffenen Länder. Die Demokratisierungshilfe darf sich nicht in innenpolitische Auseinandersetzungen einmischen, eine Parteinahme muß vermieden werden. Bei der Unterstützung von Wahlen und Abstimmungen sollte erkennbar sein, daß sie den Wählern echte Alternativen und eine freie Wahl ermöglichen, bei der nicht zu befürchten ist, daß die Ergebnisse manipuliert werden.

Konkret geht es um folgende Maßnahmen: Aufstellung von Wählerverzeichnissen, Druck von Wahlausweisen und -zetteln, Einrichtung von Wahllokalen, Anschaffung von Wahlurnen und Transportmitteln für die Verteilung des Materials, Hilfe bei der Schulung von Wahlleitern und Wahlbeobachtern.

Darüber hinaus kommen auch Kurzmaßnahmen der Schulung und Beratung bei der Vorbereitung von Wahlen und bei entsprechenden Verfassungsfragen und Verbesserung der Arbeit der Parlamente, insbesondere durch Tagungen und Kurzlehrgänge in Partnerländern oder in Deutschland in Betracht.

Außerdem entsenden wir im Rahmen der Demokratisierungshilfe nationale Wahlbeobachter, die sich an internationalen Wahlbeobachtungen beteiligen. Durch diese Maßnahmen wird die demokratische

Legitimation von Wahlen im Sinne des „free and fair“ überprüft.

Andere Maßnahmen können bei entsprechendem Bedarf aus Mitteln der Demokratisierungshilfe finanziert werden, wenn sie in das Grundmuster der Demokratisierungshilfe, in erster Linie die „technische Vorbereitung und Durchführung von Wahlen“ passen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat schon bisher in Zusammenarbeit mit politischen Stiftungen und der „Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung“ (DSE) Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zur Förderung des demokratischen Gedankens durchgeführt. Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterrichten sich über geplante Maßnahmen der Demokratisierungshilfe. Längerfristige Maßnahmen der Demokratisierungshilfe, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung des demokratischen Umfelds, werden auch weiterhin grundsätzlich vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt. Bei kurzfristigen Maßnahmen stimmen sich beide Häuser zur Vermeidung von Überschneidungen und Doppelfinanzierungen ab.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Demokratisierungshilfe ist abzusehen, daß die Anforderungen an uns steigen werden. Mit einem Betrag von etwa 9,5 Mio. DM (1993) ist die Demokratisierungshilfe des Auswärtigen Amtes (1992: 6,35 Mio. DM) im Vergleich zu den anderen Gebern eher bescheiden, auch wenn man in Betracht zieht, daß langfristige Demokratisierungsmaßnahmen, insbesondere die Unterstützung beim Aufbau eines demokratischen Umfelds, bereits seit langem schon durch die politischen Stiftungen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt werden. Eine Mittelserhöhung wird in Zukunft notwendig sein.

Die Demokratisierungshilfe hat sich als ein wesentlicher Bestandteil unserer neuen Politik, die Herstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnung in den Ländern der Dritten Welt zu unterstützen, bewährt.

2.2.2

Die Bundesregierung hat in den Gremien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) die Politik, die auf eine stärkere Betonung des Zusammenhangs zwischen Normenerfüllung und technischer Zusammenarbeit abzielt, mit Nachdruck unterstützt. Darunter ist nicht zu verstehen, daß die Gewährung oder Nichtgewährung technischer Hilfe gezielt als Mittel eingesetzt wird, um die Einhaltung von Normen zu belohnen oder zu erzwingen. Vielmehr geht es darum, mit Hilfe der technischen Zusammenarbeit Gründe für die Verletzung von Normen zu beseitigen. Ein besonders gutes Beispiel hierfür bietet das auf Initiative der Bundesregierung am 27. September 1990 zustande gekommene und von ihr maßgeblich finanzierte (seit

1991 für zunächst fünf Jahre) Programm der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC). Im Rahmen dieses Programms führt die IAO Projekte zur Beseitigung der Kinderarbeit im jeweiligen Zielland durch. Dabei wird auch die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung einer konkreten nationalen Politik zur Bekämpfung der Kinderarbeit und einer hierzu ergehenden Gesetzgebung angestrebt. Die vordringlichen Zielgruppen des Programms sind Kinder, die in Fabriken, in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich in schweren und gefährlichen Beschäftigungen arbeiten oder jünger als zwölf Jahre sind. In konkreten Projekten sollen sie

- aus oft schweren und gefährlichen Arbeiten herausgelöst werden,
- an ergänzende informelle Schulausbildung, regelmäßigen Schulbesuch sowie eine Vorberufsausbildung herangeführt und
- auf eine spätere Berufstätigkeit vorbereitet werden.

Außerdem werden Nichtregierungsorganisationen und sonstige lokale Gruppen bei der Bekämpfung von Kinderarbeit unterstützt.

2.3 Aktionsgemeinschaft der Europäer

Die zahlreichen kritischen Interventionen, zu denen Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt im Berichtszeitraum Anlaß gaben, wurden zunehmend zusammen mit den europäischen Partnern — in Europa im Rahmen der menschlichen Dimension auch in der KSZE — durchgeführt. In der Europäischen Gemeinschaft hat in der Perspektive von Maastricht die Tendenz zu gemeinschaftlichem Handeln auf dem Gebiet der Menschenrechte besonders große Fortschritte gemacht. Hat die EG auf der 43. MRK 1987 bis 1990 (46. MRK) jeweils eine gemeinsame Intervention durch ihre Präsidentschaft vorgetragen, so waren es auf der 48. MRK (1992) bereits sechs. Umgekehrt hat Deutschland wie auch andere EG-Partner seit 1990 auf nationale Reden zu den entsprechenden Themen verzichtet. Rapide hat auch die Anzahl der sonstigen gemeinsamen Verlautbarungen zu Menschenrechtsfragen, Demarchen und Resolutionen zugenommen. Von November 1990 bis Oktober 1991 haben die Zwölf durch die Präsidentschaft oder die „Troika“ 78, von November 1991 bis Oktober 1992 123 Demarchen in Menschenrechtsangelegenheiten durchgeführt. Der Trend zu gemeinschaftlichem Handeln wird auch darin deutlich, daß aufgrund eines Beschlusses der Außenminister vom Januar 1992 vom Konsens der Partner getragene Resolutionsentwürfe in der Regel von der Präsidentschaft als Haupteinbringer eingebracht werden.

Deutschland hat den Trend zu gemeinschaftlichem Handeln in der EG nachdrücklich gefördert und bei der Erarbeitung dieser Politik und ihrer Umsetzung maßgeblich mitgewirkt.

Die KSZE-Staaten haben die neugeschaffenen Mechanismen und Handlungsmöglichkeiten in einer Reihe von Krisen im Berichtszeitraum eingesetzt, um

zur Beendigung massiver Menschenrechtsverletzungen beizutragen. Diese Aktivitäten, über die die Bundesregierung in Beantwortung einer Großen Anfrage des Deutschen Bundestages in Kürze berichten wird, bleiben hier außer Betracht.

3. Schwerpunkte

Dieser Bericht kann nicht alle Demarchen, Entschlüsse und sonstigen Aktionen und Maßnahmen lückenlos aufzählen, mit denen die Bundesregierung im Berichtszeitraum versucht hat, auf Defizite in der Menschenrechtspolitik einzelner Länder einzuwirken. Es geht vielmehr darum, die Schwerpunkte der konkreten Menschenrechtspolitik sichtbar zu machen. Diese lassen sich bereits an der Häufigkeit erkennen, mit der einzelne Länder Adressat von Menschenrechts-Aktivitäten sind. Nicht aufgeführt sind in dieser Übersicht die vertraulich durchgeführten Maßnahmen (vgl. oben D. 2.1.).

3.1

Vor allem wegen der Entwicklung im früheren Jugoslawien stand Europa im Berichtszeitraum zunehmend im Zentrum unseres Bemühens um besseren Menschenrechtsschutz. Den Menschenrechtsverletzungen in Ex-Jugoslawien galten allein 14 Demarchen der Zwölf zwischen November 1991 und Oktober 1992. Die Bundesregierung hat sich seit Beginn der kriegesischen Auseinandersetzungen (Juni 1991) im ehemaligen Jugoslawien für die Opfer der in ihrem Gefolge verübten Menschenrechtsverletzungen eingesetzt und sich sowohl im multilateralen Rahmen als auch bilateral um die Beendigung dieser Menschenrechtsverletzungen bemüht. Deutschland hat mehr Flüchtlinge als alle anderen europäischen Länder zusammen aufgenommen. Circa 370 000 Flüchtlinge von ca. 750 000 aus dem ehemaligen Jugoslawien haben seit 1991 in Deutschland Zuflucht gefunden. Zugleich hat sich Deutschland immer wieder bei seinen europäischen Partnern für eine größere Aufnahmebereitschaft eingesetzt.

Mit den USA und anderen Partnern gemeinsam hat Deutschland die Initiative für die erstmalige Abhaltung einer Dringlichkeitssitzung der MRK (August 1992) aktiv verfolgt und die Bestellung des Sonderberichterstatters Mazowiecki betrieben. Auch die zweite Dringlichkeitssitzung der MRK (Dezember 1992) wurde mit auf deutsche Veranlassung anberaumt. Die bei beiden Sondersitzungen und der nachfolgenden ordentlichen Sitzung der MRK verabschiedeten Resolutionen zur Menschenrechtssituation im ehemaligen Jugoslawien wurden wesentlich von Deutschland mitgestaltet und jeweils auch mit eingeführt. Der von der MRK bestellte Sonderberichterstatter Mazowiecki hat mittlerweile acht Berichte vorgelegt, die Grausamkeiten auf allen Seiten feststellen, den Serben in Bosnien und der serbischen Regierung in Belgrad jedoch die Hauptschuld für die Menschenrechtsverletzungen und die Vertreibungen („ethnic cleanings“) zuweisen. Bei der zweiten Sondersitzung der MRK, der 49. MRK

sowie der 47. und 48. VN-GV führte dies zu einer eindeutigen Verurteilung Serbiens.

Mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen im ehemaligen Jugoslawien hat der Europäische Rat eine Kommission unter Leitung von Dame Anne Warburton beauftragt. Ihr Bericht und der Bericht des Sonderberichterstatters Mazowiecki führten auf der 49. MRK zu einer von uns mit eingebrachten Resolution, die die Massenvergewaltigungen von Frauen im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere an muslimischen Frauen, verurteilt. SBE Mazowiecki hat unsere volle Unterstützung. Einem Aufruf in der einschlägigen MRK-Resolution folgend war die Bundesregierung insbesondere bestrebt, alle ihr verfügbaren Informationen über Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Kriegsvölkerrechts im ehemaligen Jugoslawien zur Verfügung zu stellen. Hierzu wurde u. a. vom Auswärtigen Amt in Absprache mit dem Bundesministerium des Innern ein Verfahren zur Befragung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien entwickelt, das von den Ausländerbehörden der Länder in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Befragungen wurden dem Menschenrechtszentrum in Genf zur Weiterleitung an den Sonderberichterstatter Mazowiecki und zugleich auch an die sog. Kalshoven-Kommission übergeben. Diese Kommission war durch Entschließung 780 des Sicherheitsrates ins Leben gerufen worden, um ebenfalls Material zu sammeln, das später die Ermittlungen für eine Strafverfolgung erleichtern soll. Deutschland hat sich gleichzeitig maßgeblich und initiativ daran beteiligt, daß die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in ein konkretes Stadium treten konnte. Auch angesichts der Tatsache, daß die Errichtung eines Permanenten Internationalen Strafgerichtshofs auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages und somit nicht in absehbarer Zeit erfolgen wird, hat sich Deutschland zusammen mit seinen Partnern in der EG für die Einsetzung eines speziellen Ad-hoc-Tribunals eingesetzt. Dieses Ad-hoc-Tribunal steht kurz vor seiner Gründung.

Auch an den KSZE-Aktivitäten zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien hat Deutschland maßgeblich mitgewirkt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Missionen im Rahmen der menschlichen Dimension nach Kroatien und Bosnien-Herzegowina zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen zu nennen, deren Ergebnisse u. a. die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs (im Rahmen der VN) empfehlen. Hierzu gehören ebenso die Langzeitmissionen in das Kosovo, den Sandjak und die Vojvodina, die dem Schutz der Minderheiten sowie der Förderung des Dialogs zwischen den Behörden und den Vertretern der Gemeinschaften dienen, aber auch die Aktionen in den Staaten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion.

Kritisch hat die Bundesregierung, auch im Rahmen der EG, immer wieder auch die Menschenrechtssituation in der Türkei begleitet. Hierzu hat die Bundesregierung in Beantwortung zahlreicher Anfragen des Deutschen Bundestages, insbesondere in Beantwortung einer Großen Anfrage vom 8. Oktober 1991, ausführ-

lich Stellung genommen und über die von ihr unternommenen Schritte berichtet.

3.2

Die besondere Aufmerksamkeit und Sorge der Bundesregierung galt im Berichtszeitraum Ländern in Asien, dem bevölkerungsreichsten Erdteil, der zudem durch seine wirtschaftliche Entwicklung wachsendes Gewicht erhält. Anders als die anderen Regionalgruppen hat Asien noch keinen institutionalisierten regionalen Menschenrechtsschutz. Die Voraussetzungen für ein einheitliches Menschenrechtsverständnis sind wegen der kulturellen, historischen und entwicklungsmäßigen Unterschiede auch nur bedingt gegeben. Die asiatischen Staaten taten sich daher auch besonders schwer, eine gemeinsame Linie im Vorbereitungsprozeß für die Menschenrechtsweltkonferenz zu finden.

Zudem ist die Weltöffentlichkeit immer wieder auch durch Nachrichten über Menschenrechtsverletzungen in einer Reihe von asiatischen Ländern veranlaßt worden, sich zu engagieren.

Vor diesem Hintergrund war die Bundesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht, auf eine Verbesserung der aktuellen Menschenrechtslage in asiatischen Ländern hinzuwirken und Menschenrechtsverletzungen überall da entgegenzutreten, wo ihr solche bekannt wurden. Gleichzeitig kam es ihr darauf an, die betreffenden Länder für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte mit dem Ziel langfristiger Verbesserungen zu gewinnen. Beide Ziele lassen sich nach Auffassung der Bundesregierung in der Regel am ehesten mit dem Mittel des Dialogs und der nichtöffentlichen Demarche erreichen. Das besondere Interesse der Bundesregierung am Menschenrechtsdialog mit asiatischen Staaten wurde durch die Reisen des Koordinators für Menschenrechtsfragen des Auswärtigen Amtes nach Iran (1992), China (Mai 1993) sowie nach Vietnam, Malaysia und Indonesien im November 1993 dokumentiert. Demarchen wurden im Berichtszeitraum gegenüber asiatischen Ländern in über 30 Fällen durchgeführt. Hinzu kamen über 70 EPZ-Demarchen. Der Bundesminister des Auswärtigen ebenso wie andere Regierungsvertreter haben in Gesprächen aus Anlaß von Besuchen Menschenrechtsfragen konkret angesprochen und dabei meistens auch Listen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen übergeben. Über die Menschenrechtspolitik gegenüber Pakistan und Indien hat die Bundesregierung in zwei Antworten auf Große Anfragen ausführlich Auskunft gegeben (Drucksachen 12/2346 bzw. 12/4392). Zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen in Pakistan und Indien hat die Bundesregierung ebenfalls in Beantwortung parlamentarischer Anfragen (Drucksache 12/2340 bzw. Drucksache 12/5687) Stellung genommen. China war nach den Ereignissen auf dem Tiananmen-Platz wiederholt Gegenstand der Erörterung zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag. China war ferner Gegenstand von Beratungen der Menschenrechtskommission.

Die Bundesregierung hat über die Maßnahmen der stillen Diplomatie hinaus gemeinsam mit ihren Partnern aus der EG eine Reihe von öffentlichen Resolutionen in der Menschenrechtskommission und in der Generalversammlung eingebracht oder solche unterstützt, die die Menschenrechtslage in Iran, Irak, Myanmar und Ost-Timor kritisch ansprechen und auf Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern hinweisen.

Im Falle Irans gehörten wir auf der 47. Generalversammlung sowie auf der 48. und 49. MRK zu den Miteinbringern der jeweiligen Resolutionen. 1993 wurde das auf das Jahr 1984 zurückgehende Mandat des Sonderberichterstatters der MRK zu Iran erneut um ein weiteres Jahr verlängert. In der Resolution wurde bedauert, daß Iran weiterhin die Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter verweigerte, so daß der abschließende, sehr kritische Bericht ohne den Besuch des Berichterstatters während des vorausgegangenen Jahres zustande kommen mußte. Kritisiert wurden insbesondere die Diskriminierung der Bahai, die hohe Zahl von Todesstrafen, Mängel in der Strafjustiz wie z. B. kursorische Verfahren und die Diskriminierung der Frau. Die Bundesregierung hat sich gegenüber Iran nachhaltig für die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter der MRK eingesetzt und auch bilateral die Verbesserung der Menschenrechtslage angemahnt.

Die Lage der Menschenrechte im Irak hat bereits seit langem die kritische Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft auf sich gezogen, aber erst auf der 47. MRK (1991) gelang es unter dem Eindruck des Golfkrieges, die Menschenrechtsverletzungen durch die irakische Regierung in einer Resolution (1991/74) zu verurteilen und einen Sonderberichterstatter zu bestellen. Die Bundesregierung hat diese Resolution und die entsprechenden Nachfolgeresolutionen auf der 48. und 49. MRK mit eingebracht. Bereits in der ersten Resolution 1991/74 wurde der irakischen Regierung u. a. der Gebrauch von Chemiewaffen gegen die kurdische Zivilbevölkerung, Zwangsumsiedlung und die Zerstörung kurdischer Städte und Dörfer vorgeworfen und die Besorgnis über verlässliche Berichte über Massenhinrichtungen, Verschwindenlassen von Personen, Folter und willkürliche Verhaftung ausgesprochen. In den Resolutionen der MRK 1992/71 und 1993/74 ist aufgrund der umfassenden Berichterstattung des Sonderberichterstatters die Verurteilung noch deutlicher ausgesprochen worden.

Nachdem Myanmar aufgrund massiver Menschenrechtsverletzungen bei der 48. MRK (1992) aus dem vertraulichen Verfahren in das öffentliche Verfahren überführt und in einer Konsensresolution kritisiert worden war, brachte die Bundesregierung auf der 49. MRK eine weitere Resolution zu den Menschenrechtsverletzungen in Myanmar mit ein. Sie brachte die tiefe Besorgnis über die Lage der Menschenrechte in Myanmar zum Ausdruck und forderte die Regierung von Myanmar auf, ihre wiederholt gegebenen Zusagen, Schritte zur Demokratisierung des Landes einzulösen, alle Bürger frei an der politischen Willensbildung teilnehmen zu lassen und insbesondere die unter Hausarrest stehende Friedens-

nobelpreisträgerin Daw Aung San Sun Kyi freizulassen.

Der Versuch der EG, die Menschenrechtssituation in China zum Gegenstand einer MRK-Resolution zu machen, ist sowohl 1992 wie 1993 gescheitert. Beide Male scheiterte der Versuch an einem Nichtbefassungsantrag, der 1992 von Pakistan gestellt wurde und den 1993 China selbst einbringen mußte. China hatte zudem erhebliche Anstrengungen weltweit unternommen, um die Annahme einer Resolution zu verhindern. Das Abstimmungsverhältnis war 1993 für China deutlich schlechter als das Jahr zuvor.

Die Menschenrechtssituation in Sri Lanka ist geprägt durch den Bürgerkrieg im Norden und Osten des Landes. Insbesondere die hohe Zahl von „verschwundenen Personen“ gaben in den vergangenen Jahren Anlaß zur Sorge. Auf internationalen Druck, insbesondere der EG hin, hat sich Sri Lanka 1991 der Kooperation im Menschenrechtsbereich geöffnet. Ende 1991 konnte die Arbeitsgruppe „verschwundene Personen“ der MRK Sri Lanka besuchen. Ein weiterer Besuch fand 1992 statt, ebenso ein Besuch von amnesty international. Bei der 48. MRK wurde ein von der deutschen Delegation unterstütztes Chairman's Statement verabschiedet, das die Regierungsmaßnahmen begrüßte, zugleich aber auch Besorgnis über die im Bericht der Arbeitsgruppe festgestellte hohe Zahl von Verschwundenen ausdrückte. Die srilankische Regierung wurde aufgefordert, die von der Arbeitsgruppe gemachten Empfehlungen auszuführen.

Die Menschenrechtssituation in Ost-Timor wurde auf der 47. Generalversammlung in einer Resolution angesprochen. Auf der 48. MRK gab es dazu ein Chairman's Statement und auf der 49. MRK kam es abermals zu einer Resolution, die die Besorgnis über andauernde Menschenrechtsverletzungen in Ost-Timor zum Ausdruck brachte. Im August 1993 wurde dem Gnadengesuch des im Mai zuvor zu lebenslanger Haft verurteilten Frelimo-Führers Xanana Gusmao, der für ein unabhängiges Ost-Timor eintritt, stattgegeben und die Haftstrafe auf 20 Jahre verkürzt. Die EG und die Bundesregierung hatten sich mit Nachdruck für einen fairen Prozeß und für seine Begnadigung eingesetzt.

Mit wichtigen und in der Menschenrechtsfrage stark von unserer westlichen Konzeption abweichenden Ländern wie Iran, China, Vietnam, Malaysia und Indonesien hat sich die Bundesregierung besonders intensiv um einen Menschenrechtsdialog bemüht.

Gegenüber dem Iran hat die Bundesregierung bilateral und gemeinsam mit ihren Partnern eine Reihe von Demarchen durchgeführt. Ein intensiver Menschenrechtsdialog mit dem Ziel einer Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Iran und der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit den multilateralen Menschenrechtsgremien hat mit diesem Land auf politischer und auf Arbeitsebene stattgefunden. So gab es unter anderem Gespräche des Bundesministers des Auswärtigen bei Besuchsanlässen und eine Reise des Menschenrechtskoordinators des Auswärtigen Amtes im Sommer 1992 nach Teheran. Zwei Seminare im akademischen Rahmen sollten dazu dienen, die unterschiedlichen Auffassungen in der Menschen-

rechtsfrage festzustellen und auf eine Annäherung hinzuwirken.

Mit China gehen diese Bemühungen auf 1991 zurück. Der Menschenrechtsdialog hat inzwischen eine gewisse Stetigkeit und Qualität erreicht: regelmäßig finden Gespräche auf Botschaferebene statt. Im Mai 1993 führte der Menschenrechtskoordinator des Auswärtigen Amtes mehrtägige Gespräche in Peking. Bei den Gesprächen im chinesischen Außenministerium und im Justizministerium, mit Wissenschaftlern und Privatleuten kam das ganze Spektrum der Beziehungen auf dem Gebiet der Menschenrechte einschließlich der Menschenrechtssituation in China nach Tiananmen zur Sprache. Der Koordinator für Menschenrechte konnte dabei an den kritischen Dialog anknüpfen, den Bundesminister Dr. Klaus Kinkel mit seinem Amtskollegen in Peking und bei dessen Besuch in Bonn begonnen hatte sowie Bezug nehmen auf Gespräche, die Vertreter des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages und des Auswärtigen Ausschusses in China geführt hatten. Auf Anregung des Auswärtigen Amtes findet vom 14. bis 17. November 1993 ein Menschenrechtssymposium auf wissenschaftlicher Ebene statt, das von der Deutsch-Chinesischen Juristenvereinigung und der Friedrich-Naumann-Stiftung durchgeführt wird; zu erwähnen ist schließlich die Zusammenarbeit des Bundesministeriums der Justiz mit chinesischen Stellen, die in diesem Herbst unter anderem zum Besuch einer Rechtsdelegation des Staatsrates der Volksrepublik China geführt hat. Weitere Delegationen aus dem Justizbereich sind im Gespräch.

Freie Wahlen und Demokratisierung sind unverzichtbare Voraussetzungen für den vollen Genuß der Menschenrechte. Die Bundesregierung hat Jordanien, Kambodscha und Pakistan bei ihren Demokratisierungsbemühungen durch Maßnahmen wie Ausstattung von Wahlbüros und Entsendung von Wahlbeobachtern unterstützt.

Obwohl die Menschenrechtssituation in manchen asiatischen Ländern auch am Ende des Berichtszeitraums weiterhin unbefriedigend bis schlecht ist, so sind doch eine Reihe positiver Veränderungen zu verzeichnen. Es sind Auswirkungen auch des unablässigen internationalen Drucks auf Öffnung, Kooperation und Verbesserung der Menschenrechtssituation. Zu den Veränderungen, die hier nicht alle im einzelnen erfaßt werden können, gehört vor allem eine Abschwächung bei der Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung und teilweise sogar ein Verzicht darauf:

— So hat sich China zunehmend dem internationalen Dialog geöffnet, ohne die Berufung auf das Nichteinmischungsprinzip *expressis verbis* aufzugeben. Mit der Veröffentlichung seines „Weißbuchs“ 1991 ist es selber unter dem nach Tiananmen entstandenen Rechtfertigungsdruck mit einem Erklärungsangebot an das Ausland herantreten.

— In Indien ist das Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung einer regierungsunabhängigen Menschenrechtskommission eingeleitet worden. Die Bildung dieser Menschenrechtskommission steht unmittelbar vor ihrer Vollendung. Die Zentralre-

gierung hat die Regierungen der Unionstaaten dazu aufgefordert, ebensolche Institutionen einzurichten.

- Sri Lanka, das sich im Berichtszeitraum erstmalig internationaler Beobachtung durch amnesty international öffnete, zeigt erste Anzeichen für eine allmähliche Verbesserung der Menschenrechtssituation.
- In Nepal und Bangladesch sind autokratische Herrschaftsformen abgelöst worden und Verbesserungen der parlamentarisch-demokratischen Strukturen eingetreten, die positive Wirkungen auf die Menschenrechtssituation versprechen.
- Südkorea hat sich zur Universalität der Menschenrechte bekannt und nimmt damit eine Vorreiterrolle innerhalb Asiens ein. Außenminister Han hat Bundesminister Dr. Klaus Kinkel im Juli 1993 zugesichert, daß Korea noch in diesem Jahr die Anti-Folter-Konvention unterzeichnen werde.

Von Bedeutung ist schließlich, daß die ASEAN-Staaten sich erstmals in einem gemeinsamen Papier für die Schaffung regionaler Menschenrechtsmechanismen aussprechen. Die Menschenrechtserklärung der interparlamentarischen Organisation von ASEAN (AIPO) vom September 1993, die im übrigen die einer westlichen Menschenrechtskonzeption widersprechenden asiatischen Besonderheiten unterstreicht, erklärt es in Artikel 21 zur Aufgabe und Verantwortung der Mitgliedstaaten, einen angemessenen regionalen Mechanismus für Menschenrechte zu schaffen.

3.3 Naher Osten

Die Menschenrechtssituation in einer Reihe von arabischen Ländern und in den von Israel besetzten Gebieten (IBG) entspricht nicht den international anerkannten Mindeststandards. Die EG hat in ihren Erklärungen in den VN-Menschenrechtsgremien auf die Probleme in der Region hingewiesen. Die jüngsten positiven Entwicklungen im Nahost-Friedensprozeß lassen hoffen, daß sich auch die Menschenrechtssituation in der Region verbessert. Dies gilt nach der Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Grundsatzklärung insbesondere für die Lage in den IBG. Sie bot bisher und vor allem seit Beginn der palästinensischen Intifada im Dezember 1987 Anlaß für ernste Besorgnis. Besonders hervorzuheben sind dabei die Mißachtung grundlegender Bestimmungen der IV. Genfer Konvention durch die israelische Besatzungsmacht. Die Bundesregierung hat sich zusammen mit ihren europäischen Partnern immer wieder auf den verschiedensten Wegen gegenüber Israel für die Achtung der Menschenrechte in den IBG eingesetzt. Hierzu gehört auch die traditionell von der EG eingebrachte MRK-Resolution zur israelischen Siedlungspolitik. Besorgniserregend und konfliktverschärfend waren neben den von Israel zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen jedoch immer wieder auch Verbrechen palästinensischer Einzelpersonen und Gruppen gegenüber ihren eigenen Landsleuten und israelischen Bürgern in den IBG und in Israel.

3.4

In Afrika sind im Zeichen der Menschenrechte im Berichtszeitraum entscheidende Veränderungen eingetreten. Die Apartheid in Südafrika als systematischste und konsequenteste Form der Rassendiskriminierung wird in einem sich zunehmend beschleunigenden Prozeß abgebaut. Die Bundesregierung und ihre Partner haben an dieser positiven Entwicklung aktiven Anteil: Sie haben von jeher die vollständige Abschaffung der Apartheid gefordert und den von Staatspräsident de Klerk und ANC-Präsident Mandela betriebenen Wandlungsprozeß unterstützt. Zur Eindämmung der politischen Gewalt, die allein 1992 mehr als 1000 Menschenleben forderte, haben die Vereinten Nationen, die EG und der Commonwealth seit Herbst 1992 aktiv beigetragen. An der auf deutsche Initiative zustande gekommenen und unter deutscher Leitung stehenden EG-Beobachter-Mission (anfangs 15 Beobachter, nunmehr 18) hat sich Deutschland mit zwei Beamten beteiligt. Ferner hat die Bundesregierung einen Staatsanwalt für sechs Monate an die Goldstone-Kommission und einen Kriminalbeamten zur Aufklärung des Todes von Chris Hani abgestellt. Im Zuge der positiven Entwicklung beim Abbau der Apartheid haben sich bei der Behandlung des Themas zunehmend die Standpunkte angenähert. Das zeigte sich zuletzt auf der 49. MRK (1993). Der Entwurf der von den afrikanischen Staaten eingebrachten und im Konsens angenommenen Resolution zur Menschenrechtssituation in Südafrika wurde von Beginn an zwischen afrikanischen Staaten und westlichen Ländern gemeinsam diskutiert. Die traditionelle Resolution zur Anti-Apartheid-Konvention, bei der sich die Zwölf enthielten und zu der wir im Namen der Zwölf eine Stimmklärung abgaben, erhielt 30 Ja-Stimmen. Die USA stimmten zum erstenmal nicht mehr mit Nein. Im Oktober 1993 hat die Generalversammlung aufgrund der erreichten Fortschritte alle von ihr früher verhängten wirtschaftlichen Sanktionen gegen Südafrika im Konsens aufgehoben.

Insgesamt ist die Menschenrechtssituation in vielen Ländern Afrikas weiterhin unbefriedigend oder schlecht. Dies zeigt sich bereits an der Zahl der Demarchen, die die Zwölf im Berichtszeitraum unternommen haben: Sie nahmen von 29 (November 1989 bis Oktober 1990) über 33 (November 1990 bis Oktober 1991) auf 35 (November 1991 bis Oktober 1992) zu. Deutschland hat im Berichtszeitraum zusätzlich über 30 nationale Demarchen vorgenommen.

Die schlimmsten Menschenrechtssituationen sind in Afrika wie auch bei Ländern anderer Regionen Gegenstand von kritischen Erklärungen und in besonders krassen Fällen von Resolutionen der Generalversammlung und der MRK gewesen:

Äquatorialguinea war bis 1992 das einzig afrikanische Land, das regelmäßig in der MRK in einer Resolution angesprochen wurde. Seit 1982 wird Äquatorialguinea vom gegenwärtigen Präsidenten Obiang mit diktatorischen Mitteln regiert. Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. Größere Verhaftungsaktionen gab es im September und Dezember 1992. Zwar hat Obiang ein Bekenntnis zur Demokratie abgegeben und auch die Gründung mehrerer Par-

teien zugelassen, doch kann von einem echten Demokratisierungsprozeß nicht gesprochen werden. Angesichts dessen mangelnder Fortschritte hat die Bundesregierung ihre technische Zusammenarbeit mit Äquatorialguinea bis auf weiteres eingestellt. In mehreren Demarchen (von Obiang als Einmischung in die inneren Angelegenheiten betrachtet) haben sich die Zwölf 1992 für eine Verbesserung der Menschenrechtslage eingesetzt. Die Bundesregierung beteiligte sich an den entsprechenden Initiativen und Resolutionen der Zwölf und unternahm bilaterale Demarchen. Unter anderem wurde auch Staatsminister Helmut Schäfer im Frühjahr 1993 beim Präsidenten Obiang vorstellig.

Die bedenkliche menschenrechtliche Lage in Togo ist Gegenstand einer deutsch-französischen Initiative auf der 49. MRK gewesen. In dem deutsch-französischen Entschließungsentwurf wurde die Verantwortung der togoischen Behörden für das Massaker vom Januar 1993 und für weitere ernste Menschenrechtsverletzungen festgestellt und die Regierung aufgefordert, für die Sicherheit aller Togoer zu sorgen. Die MRK nahm die Entschließung an. Mit der Verleihung des deutschen Afrika-Preises an den togoischen Menschenrechtler Maître Yawovi Agboyibo sollte ein weiteres Signal unseres Interesses gesetzt werden.

Nach dem Sturz des Barre-Regimes durch Rebellengruppen im Januar 1991 herrschten in Somalia Anarchie, Bürgerkrieg und Hungersnot. Von den über 7 Millionen Somalis sind mehr als eine Million in die Nachbarländer geflohen. Hunderttausende von Menschen sind innerhalb Somalias vertrieben worden. Mehrere hunderttausend Somalis sind durch Hunger und Vertreibung umgekommen.

Durch Bemühungen der Vereinten Nationen und durch die unter US-Leitung Anfang Dezember 1992 gestartete Militäraktion „restore hope“ konnte vor allem die Hungerkatastrophe gebannt werden. Inzwischen wurde (Anfang Mai 1993) der Übergang von „restore hope“ zu UNOSOM II vollzogen und mit dem politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau begonnen. Die Bundesregierung trägt durch Entsendung eines verstärkten Bundeswehrebataillons zur Unterstützung von UNOSOM II bei.

Auf der 49. MRK war Deutschland ein Miteinbringer einer Resolution, die die Voraussetzungen für die Verbesserung der Menschenrechtslage in Somalia schaffen soll. Der Generalsekretär der VN wird darin aufgefordert, einen unabhängigen Menschenrechtsexperten für Somalia zu benennen und Mittel für das Menschenrechtszentrum bereitzustellen, um die Empfehlungen des Experten umzusetzen.

Zaire und Sudan wurden erstmals auf der 49. MRK (1993) Gegenstand einer kritischen Resolution, nachdem sie in einem vertraulichen (dem sogenannten „1503-“) Verfahren nicht in der Lage waren, zufriedenstellend zu Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land Stellung zu nehmen.

Die von der Bundesregierung auf der 49. MRK mit eingebrachte Resolution zum Sudan drückte tiefe Sorge über schwere Menschenrechtsverletzungen wie Massenerschießungen, Haft ohne Gerichtsverfah-

ren, Vertreibungen und Folter aus. Die MRK zeigte sich alarmiert über die Massenflucht der Bevölkerung in benachbarte Länder und die Opfer von Diskriminierungen, einschließlich von Angehörigen von Minderheiten, die aus ihrem Siedlungsgebiet vertrieben wurden sowie über die Behinderung des Zugangs der Bevölkerung zu humanitärer Hilfe. Sie rief die sudanesishe Regierung auf, die Menschenrechte zu achten, sich an entsprechende internationale Menschenrechtsvereinbarungen zu halten und appellierte an die Konfliktparteien, sich an die einschlägigen Völkerrechtsvereinbarungen einschließlich des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Konventionen von 1949 zum Schutz von Kriegsopfern (humanitäre Mindestbestimmungen in nicht internationalen bewaffneten Konflikten) zu halten.

Eine Resolution der 49. MRK zur Lage in Zaire, die die Bundesregierung mit eingebracht hat, äußerte Betroffenheit über die Schwere der Menschenrechtsverletzungen im Land, insbesondere massenhafte Vertreibungen, Folter und unmenschliche Behandlung in Gefängnissen sowie Defizite in der Justizverwaltung. Sie drückte die Besorgnis der MRK über die Verschlechterung der Situation in Shaba aus, wo die Staatsgewalt die Hauptverantwortung für das neue Aufblühen ethnischer Spannungen trägt. Die MRK zeigte sich ebenfalls besorgt über die Diskriminierung von Minderheiten.

Vor dem Hintergrund der unbefriedigenden Lage der Menschenrechte in vielen Ländern Afrikas dürfen die positiven Entwicklungen nicht übersehen werden: In einer Reihe von Staaten Westafrikas vollzieht sich seit Beginn der 90er Jahre ein Reform-/Demokratisierungsprozeß, innerhalb dessen der Beachtung elementarer Menschenrechte von der afrikanischen Bevölkerung selbst zunehmend Gewicht beigemessen wird. Auch in Malawi ist mit der Entscheidung zum Mehrparteiensystem ein entscheidender Schritt getan worden.

Häufig vollzieht sich allerdings der Reformprozeß nur gegen den zähen Widerstand etablierter Eliten, die zur Machtbewahrung nicht vor Menschenrechtsverletzungen aller Art, insbesondere willkürlichen Verhaftungen, Folter, Einschränkung ziviler Freiheiten oder dem Verschwindenlassen politischer Gegner zurückschrecken.

Insgesamt setzt die Bundesregierung auch in ihrer Menschenrechtspolitik gegenüber den afrikanischen Ländern in erster Linie auf Dialog und Kooperation mit dem Ziel, das Menschenrechtsbewußtsein in der Bevölkerung wie in den Regierungen zu stärken, Menschenrechtsorganisationen zu unterstützen und den herrschenden Kreisen deutlich zu machen, daß anhaltende Menschenrechtsverletzungen nicht ohne Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen, insbesondere die entwicklungspolitische Zusammenarbeit bleiben können.

Zu den Projekten, die diesem Ziel dienen, gehören u. a. Rechtsberatungsprogramme in Namibia und Niger, die Unterstützung des Menschenrechtsausbildungszentrums in Burundi sowie Maßnahmen zur Integration von (Ex-)Soldaten in Mosambik, Uganda und Äthiopien. Zu diesen Aktivitäten gehören auch

Projekte der oben erwähnten Demokratisierungshilfe, die im Berichtszeitraum für folgende afrikanische Länder bewilligt wurden: Angola, Äthiopien, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Guinea, Kenia, Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania, Togo, Zaire, Zentralafrikanische Republik.

Auf der Botschafterkonferenz in Accra im Mai 1993 unter Leitung des Bundesministers des Auswärtigen haben die Menschenrechte eine zentrale Rolle gespielt: Der hohe Stellenwert, der den Menschenrechten in der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern zukommt, ist in den zehn Leitlinien von Accra an mehreren Stellen deutlich zum Ausdruck gebracht:

- „Staaten, die deutliche politische, menschenrechtliche und wirtschaftliche Erfolge aufzuweisen haben, verdienen unsere besondere Förderung.“
- „Afrika muß seine eigenen demokratischen Strukturen finden. Mindeststandards sind jedoch unverzichtbar: Rechtsstaatlichkeit, fundamentale Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung.“
- „Die Beachtung fundamentaler Menschenrechte muß Grundlage jedes staatlichen Handelns sein. Afrika zeigt dafür selbst den Weg: Die „afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“ von Banjul muß überall eingehalten werden. Dabei wollen wir helfen: Zum Beispiel durch Unterstützung afrikanischer Menschenrechtsorganisationen, Förderung der afrikanischen Menschenrechtskommission in Banjul und von Rechtsanwaltskammern. Die „Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit“ muß auch in Afrika aktiv werden.“

3.5

Lateinamerika steht den in den internationalen Menschenrechtsinstrumenten niedergelegten Grundauffassungen, die auch wir teilen, von allen nichteuropäischen Kontinenten am nächsten, wenn es auch deutliche Unterschiede gibt. Es existiert ein durchstrukturierter regionaler Schutzmechanismus mit Normen (Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969), Menschenrechtskommission und Menschenrechtsgerichtshof. Dennoch gaben im Berichtszeitraum immer wieder Defizite in der Menschenrechtspolitik und akute Menschenrechtsverletzungen Anlaß zu Demarchen und anderen Aktivitäten. Zwischen November 1989 und Oktober 1992 haben die Zwölf insgesamt ca. 45 mal in Menschenrechtsangelegenheiten demarchiert. Hinzu kommen über zehn deutliche nationale Demarchen.

Schwerpunktmäßig galt die Sorge der Bundesregierung der Menschenrechtssituation in Kuba, dem Schicksal der Straßenkinder vor allem in Brasilien und Guatemala, dem Schutz der eingeborenen Bevölkerungsgruppen vor Verfolgung bzw. Diskriminierung sowie der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen im Gefolge von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen insbesondere in Haiti,

El Salvador, Guatemala und Kolumbien. Die Bundesregierung hat sowohl in der Generalversammlung der Vereinten Nationen als auch bei der Menschenrechtskommission einschlägige Resolutionen zu diesen Themen mit eingebracht oder sonst unterstützt. Ihrem traditionellen Bemühen um weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe entsprechend hat die Bundesregierung bilateral gegenüber Peru sowie Trinidad und Tobago wegen der drohenden Wiedereinführung bzw. Wiederanwendung der Todesstrafe demarchiert.

Die Menschenrechtssituation in Kuba ist wegen des Ausbleibens notwendiger demokratischer Reformen unverändert schlecht. Dissidenten werden verhaftet und zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt. Mehr als 500 politische Gefangene leiden unter schwierigsten Haftbedingungen. Nachdem eine EPZ-Demarche zugunsten des Dissidenten Sebastian Arcos im Dezember 1992 erfolglos blieb, sahen sich die Zwölf gezwungen, dieses Verhalten der kubanischen Regierung in einer öffentlichen Erklärung scharf zu kritisieren.

Der VN-Sonderversorger wurde ab 1992 vom ECO-SOC zu einem Sonderberichterstatter aufgewertet.

Deutschland gehörte stets zu den Staaten, die die Einhaltung der Menschenrechte von der kubanischen Regierung forderten. Die erfolgreichen Resolutionen bei der 47. GV sowie der 48. und 49. MRK wurden von Deutschland mit eingebracht. In letzterer wurde tiefe Besorgnis über die fortdauernden Verletzungen von Menschenrechten, insbesondere über willkürliche Verhaftung von Menschenrechtsaktivisten, zum Ausdruck gebracht. Die Resolution bedauerte die mangelnde Kooperationsbereitschaft Kubas mit der Menschenrechtskommission und forderte die kubanische Regierung auf, gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Umsetzung der universellen Erklärung der Menschenrechte und anderer relevanter internationaler Instrumente zu ergreifen. Nur in wenigen Einzelfällen war in letzter Zeit eine Besserung der insgesamt weiter sehr bedrückenden Menschenrechtssituation in Kuba festzustellen.

El Salvador gilt seit 1980 die besondere Aufmerksamkeit von Generalversammlung und Menschenrechtskommission. Bei der Menschenrechtssituation ist eine deutliche Besserung zu verzeichnen. Die unter der Schirmherrschaft des VN-Generalsekretärs geführten Verhandlungen zwischen der Regierung von El Salvador und der FMLN haben am 16. Januar 1992 zur Unterzeichnung eines Friedensabkommens und am 15. Dezember 1992 zum offiziellen Ende des bewaffneten Konflikts geführt. Damit wurde die Grundlage für eine wesentliche Verbesserung der Menschenrechtssituation in El Salvador gelegt. Ein wichtiges Element stellt dabei die VN-Mission (ONUSAL) dar, die ihre Arbeit bereits im Juli 1991 mit der Überwachung eines zwischen Regierung und FMLN im Juli 1990 abgeschlossenen Menschenrechtsabkommens aufgenommen hat. Das Mandat des Sonderberichterstatters wurde bei der 48. MRK beendet, an seiner Stelle ein „unabhängiger Experte“ benannt.

Die Resolution zu El Salvador auf der 49. MRK begrüßte den deutlichen Fortschritt bei der Umsetzung der Friedensbeschlüsse und stellte fest, daß die

Einstellung des bewaffneten Konfliktes eine wichtige Ursache der Menschenrechtsverletzungen beseitigt hat. Zugleich drückte sie Besorgnis über weiter anhaltende Menschenrechtsverletzungen aus.

Die Menschenrechtssituation in dem vom bewaffneten Konflikt und von inneren Gegensätzen zerrissenen Guatemala wird von Deutschland und seinen europäischen Partnern seit langem mit Sorge verfolgt. Guatemala konnte sich allerdings bislang einer Verteilung durch die Staatengemeinschaft entziehen. Die 49. MRK brachte jedoch in einer Resolution ihre Besorgnis über andauernde Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck. Sie zeigte sich insbesondere besorgt über die an eingeborenen Bevölkerungsgruppen begangenen, meist auf Angehörige der Armee, des Geheimdienstes und der Zivilpatrouillen zurückgehenden Menschenrechtsverletzungen. Die Resolution stützte sich in ihren Aussagen auf die Arbeit des Bonner Völkerrechtlers Prof. Tomuschat, der als unabhängiger Experte des VN-GS die Menschenrechtssituation in Guatemala untersucht hat. Seine Arbeit hat innerhalb Guatemalas und international hohe Anerkennung gefunden und wesentlich dazu beigetragen, den Prozeß der Verbesserung der Menschenrechtssituation einzuleiten.

Die engen Beziehungen zu den meisten Staaten Lateinamerikas gaben häufig Gelegenheit, die Frage der Menschenrechte bei politischen Gesprächen zu vertiefen (so insbesondere auch bei Kolumbien, Guatemala und El Salvador).

Daneben hat die Bundesregierung Möglichkeiten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit genutzt, um auf die Beseitigung von Menschenrechtsdefiziten hinzuwirken. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Wiederaufnahme einer engeren Zusammenarbeit mit Chile nach dem Amtsantritt Präsident Aylwins im März 1990 zu nennen (positive Maßnahmen). Ebenso gehört hierzu die Aussetzung laufender Vertragsverhandlungen sowie der Entwicklungszusammenarbeit bis auf begonnene Projekte und humanitäre Hilfsprojekte gegenüber Peru nach dem „autogolpe“ Präsident Fujimoris im April 1992 (negative Maßnahmen). Desgleichen sind die Unterstützung von Maßnahmen zur Demobilisierung und Integration von (Ex-)Soldaten in Nicaragua und El Salvador sowie Förderung des Menschenrechtsbeauftragten in Guatemala zu nennen. Im Rahmen seiner Demokratisierungshilfe hat das Auswärtige Amt bislang El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua und Paraguay unterstützt.

Die besondere Nähe des lateinamerikanischen Menschenrechtsverständnisses zu unseren eigenen Auffassungen hat die Bundesregierung veranlaßt, sich für eine engere Zusammenarbeit mit Lateinamerika im Bereich der Menschenrechte, insbesondere im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit mit der Rio-

Gruppe, einzusetzen. In Durchführung eines entsprechenden Vorschlags von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel auf dem Außenministertreffen der Zwölf mit der Rio-Gruppe in Kopenhagen im April 1993 hat die deutsche Delegation auf der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien ihr Vorgehen, insbesondere auch hinsichtlich der Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte, mit lateinamerikanischen Delegationen konsultiert. Im San José-Dialog mit den zentralamerikanischen Staaten spielen Menschenrechtsfragen eine wichtige Rolle. Im Rahmen ihres „Mehrjahresprogramms zur Förderung der Menschenrechte in Zentralamerika“ unterstützt die EG die Stärkung demokratischer Institutionen (Justiz, Wahlorgane u. a.) und die Förderung sozial benachteiligter Gruppen (Frauen, eingeborene Bevölkerungsgruppen, Straßenkinder u. a.).

Die Botschafterkonferenz in Buenos Aires unter Leitung des Bundesministers des Auswärtigen vom 8. bis 10. Oktober 1993 hat unser besonderes Interesse an einer Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Staaten auf dem Gebiet der Menschenrechte in den Thesen zur Lateinamerika-Politik vom 10. Oktober 1993 festgeschrieben:

„Zentrales Anliegen auch in unseren Beziehungen zu Lateinamerika bleibt die Unterstützung der politischen, wirtschaftlich-sozialen und gesellschaftlichen Reformen — in Richtung Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte.

Wir wollen diese Ziele gemeinsam mit lateinamerikanischen Partnerländern auf der Grundlage der international anerkannten Menschenrechtsstandards einschließlich der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte (San José, 1969) verfechten. Notwendige Initiativen sollten, wo immer möglich, mit dem Angebot zu konstruktiver Hilfeleistung verbunden werden.

Wo erwünscht, können wir zur Förderung von Demokratie- und Rechtsstaat unsere spezifischen Erfahrungen auf folgenden Feldern anbieten: bundesstaatliche Verfassungsordnung, Wahlrecht, Justizreform, Dezentralisierung, kommunale Selbstverwaltung, wirksame und gerechte Steuersysteme.

Die ‚Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit‘ sollte in den Stand gesetzt werden, ihre Tätigkeit auf Lateinamerika auszudehnen.

Unsere Anliegen in der internationalen Menschenrechtspolitik wollen wir gemeinsam mit lateinamerikanischen Partnerländern voranbringen.“

E. Unterwerfung unter internationale Kontrolle

1. Die Bundesregierung ist sich der Tatsache bewußt, daß ihr Eintreten für die Menschenrechte in der Welt nur glaubwürdig und wirkungsvoll sein kann, wenn die eigene gesellschaftliche Ordnung freiheitlich, tolerant, sozial und gerecht ist. Sie ist der Überzeugung, daß sie nur dann ein glaubwürdiger Partner im internationalen Menschenrechtsdialog und bei den globalen Bemühungen um Kooperation im Menschenrechtsbereich sein kann, wenn sie selber bereit ist, die internationalen Standards und Kontrollverfahren ohne Wenn und Aber auch für Deutschland gelten zu lassen.

Dieser Grundhaltung entspricht es, daß die Bundesrepublik Deutschland als einer der ersten Staaten bereits 1952 die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert und sich der internationalen Kontrolle unterworfen hat: Erklärung nach Artikel 25, in der die Zuständigkeit der Kommission zur Behandlung von Individualbeschwerden anerkannt wird; Erklärung nach Artikel 46, mit der die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für obligatorisch anerkannt wird. Entsprechend hat die Bundesregierung zum Internationalen Zivilpakt die Erklärung gemäß Artikel 41 abgegeben, mit der sie sich der internationalen Kontrolle durch das Verfahren der Staatenbeschwerde unterwirft. Seit 1993 hat Deutschland auch das Individualbeschwerdeverfahren des Zivilpakts für sich anerkannt (Fakultativprotokoll zum Zivilpakt vom 19. Dezember 1966; vgl. oben C. 1.6.).

2. Eine Reihe von menschenrechtlichen Konventionen sieht die Vorlage von regelmäßig abzuliefernden Staatenberichten vor:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 („Zivilpakt“),
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 („Sozialpakt“),
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966,
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979,
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989,
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.

Die Prüfung der Berichte wird von einem Ausschuß unabhängiger Experten wahrgenommen. Die Bildung solcher Ausschüsse ist in den Übereinkommen ausdrücklich vorgesehen.

Die Bundesregierung nimmt die aus den abgeschlossenen Verträgen erwachsenen Berichtspflichten ernst:

- Die Bundesregierung wird demnächst den 4. deutschen Staatenbericht nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte dem Ausschuß der Vereinten Nationen für Menschenrechte vorlegen und erstmals über die seit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands veränderte Situation berichten.
- Sie hat im Jahr 1993 ihren 11. und 12. Bericht nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 vorgelegt und dem Ausschuß der Vereinten Nationen in Genf am 11. August 1993 präsentiert. Der Ausschuß äußerte seine Besorgnis über die fremdenfeindlichen Vorfälle in Deutschland. Er empfahl insbesondere ein Anti-Diskriminierungsgesetz, weitere Verbesserung der Ausbildung der Polizei, die Gewährleistung gleichen Schutzes für alle Minderheitengruppen und Prüfung der kürzlich erlassenen Asylvorschriften darauf, ob sie zu einer Diskriminierung wegen ethnischer Herkunft führen. Im übrigen hob der Ausschuß den offenen und konstruktiven Dialog bei der Präsentation sowie die umfassende und präzise Unterrichtung positiv hervor und würdigte die Anstrengungen der Bundesregierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung zu bekämpfen.
- In Kürze wird die Bundesregierung den ersten Bericht über Maßnahmen vorlegen, die sie zur Verwirklichung der im Übereinkommen über die Rechte des Kindes anerkannten Rechte und über die dabei erzielten Fortschritte getroffen hat.
- Der 2. deutsche Staatenbericht zu den Artikeln 13 bis 15 des Sozialpakts steht kurz vor der Fertigstellung und kann voraussichtlich noch in diesem Jahr den VN übergeben werden.
- In Vorbereitung ist ebenfalls der Bericht zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung. Dieser Bericht wird voraussichtlich im Frühjahr 1994 fertiggestellt.

3. Im Dezember 1991 hat erstmals der Europäische Ausschuß zur Verhütung von Folter einen Besuch

in Deutschland durchgeführt. Der 1987 gegründete Ausschuß hat die Aufgabe, die Behandlung von Personen zu untersuchen, denen die Freiheit entzogen ist. Er kann zu diesem Zweck jeden Ort besuchen, an dem Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen worden ist. Der Ausschuß hat über seinen Besuch einen Bericht vorgelegt, zu dem die Bundesregierung im Jahr 1993 Stellung genommen hat. Der Ausschuß zeigte sich im wesentlichen mit den in Deutschland vorgefundenen Verhältnissen zufrieden. Er hat ausdrücklich die gute Zusammenarbeit mit den deutschen staatlichen Stellen auf Bundes- und Länderebene hervorgehoben und ferner die umfassende Information der örtlichen Stellen über Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses gewürdigt. Er betonte, daß ihm hinsichtlich sämtlicher Besuche der Einrichtungen keine aktuellen Klagen über Folter oder Mißhandlungen zur Kenntnis gelangt seien. Zu den kritischen Äußerungen des Berichts wegen der Einzelhaftbedingungen in bestimmten Gefängnissen sowie wegen der psychiatrischen Abteilung in einer Justizvollzugsanstalt hat die Bundesregierung detailliert Stellung genommen. Die Bundesregierung beabsichtigt die Herausgabe einer Broschüre, in der neben dem Ausschußbericht auch die deutsche Stellungnahme enthalten ist.

4. Die Bundesregierung hat ihre Bereitschaft, den auf der 49. MRK bestellten Sonderberichterstatter zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu unterstützen, noch während der Sitzung der Menschenrechtskommission durch Bundesminister Dr. Klaus Kinkel zum Ausdruck gebracht. Es ist allerdings noch nicht bekannt, wann der inzwischen ernannte Sonderberichterstatter seine Arbeit aufnehmen wird.

Der Sonderberichterstatter wurde vor allem auch im Hinblick auf fremdenfeindliche Exzesse und Ausbrüche von Ausländerfeindlichkeit in den westlichen Industrieländern, auch in Deutschland, geschaffen. Die Bundesregierung hat die in Deutschland aufgetretenen, die deutsche Öffentlichkeit alarmierenden Vorkommnisse mit aller Sorgfalt untersuchen lassen und die Ergebnisse auch über den oben erwähnten Bericht an den Ausschuß des internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) hinaus im Ausland erläutert (so z. B. durch Bundesminister Kinkel auf der 49. MRK und auf der Menschenrechtsweltkonferenz). Dabei hat sie ihre tiefe Abscheu und ihre Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, diese Vorkommnisse mit allen ihr zu Gebote stehenden rechtsstaatlichen Mitteln zu unterbinden.