

Unterrichtung durch die Bundesregierung

4. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
A. Grundsätze und Ziele der deutschen Menschenrechtspolitik und ihre politischen Rahmenbedingungen	5
B. Mitarbeit in der internationalen Menschenrechtspolitik	7
1. Europäische Union	7
2. Europarat	8
3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	8
4. Ostseerat	8
5. Vereinte Nationen	8
6. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ...	9
C. Koordination und Meinungsbildung	10
D. Ausbau des regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes	11
1. Normen	11
1.1 Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe	11
1.2 Minderheitenschutz	11
1.3 Ächtung und Abschaffung der Folter	12
1.4 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	13

	Seite
1.5 Ausbau des Schutzes der Rechte des Kindes	13
1.6 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	14
1.7 Einzelbestimmungen von Verträgen und sonstige politische Normen	14
1.7.1 Europäische Union	14
1.7.2 Europarat	14
1.7.3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	15
1.7.4 Recht auf Entwicklung	15
1.7.5 Entwurf einer Deklaration zu den Rechten der Menschenrechtsverteidiger	15
2. Kontrollmechanismen	16
2.1 Internationaler Strafgerichtshof	16
2.2 Ad-hoc Tribunale	16
2.3 Kontrollmechanismen des Europarats	17
3. Implementierungsmechanismen	17
3.1 Hochkommissar/in für Menschenrechte – MRZ	17
3.1.1 Beratende Dienste	17
3.1.2 Feldoperationen	18
4. Weltkonferenzen, VN-Dekaden, Internationale Jahre, thematische Schwerpunkte	18
4.1 Folgeprozeß der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz	18
4.2 Folgeprozesse anderer wichtiger Weltkonferenzen	19
4.2.1 Folgeprozeß der 4. Weltfrauenkonferenz. Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen	19
4.2.2 Bekämpfung des Handels mit Frauen und Mädchen	20
4.2.3 Folgeprozeß des Weltgipfels für soziale Entwicklung	21
4.2.4 Folgeprozeß der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung	22
4.3 Weltkongreß gegen die erwerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern	22
4.4 Welternährungsgipfel	23
4.5 Habitat II	24
4.6 VN-Dekade für Menschenrechtserziehung	24
4.7 Internationales Jahrzehnt der eingeborenen Bevölkerungen der Welt	26
4.8 Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung	27
4.8.1 Europäisches Jahr gegen Rassismus 1997	27
4.8.2 Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Europarat)	28
4.8.3 3. Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung	28
4.9 Unterstützung von Folteropfern	28
4.10 Ausblick: Internationales Jahr der Senioren 1999	29

	Seite
E. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt	29
1. Maßnahmen	29
1.1 Die Politik der Bundesregierung gegen die Todesstrafe	30
1.2 Demokratisierungshilfe	30
1.3 Maßnahmen im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik	31
1.4 Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit	31
2. Schwerpunkte	32
2.1 Europa	32
2.2 Asien	36
2.3 Nahost	36
2.4 Afrika	40
2.5 Lateinamerika	44
F. Unterwerfung unter internationale Kontrolle	46
1. Allgemeines	46
2. Vertragliche Berichtspflichten	46
3. Verfahren im Europarat	47
4. Verfahren in der UNESCO	48
5. Sonderberichtersteller gegen religiöse Intoleranz und Diskriminierung	48
Ausblick: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	49

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Vereinigung südostasiatischer Nationen
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECU	Europäische Währungseinheit
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
HKMR	Hochkommissar/Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen
IPEC	Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Beseitigung von Kinderarbeit
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (jetzt OSZE)
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen
MRWK	Menschenrechtsweltkonferenz (Wien, 1993)
MRZ	Menschenrechtszentrum
NATO	Nordatlantikpaktorganisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAE	Organisation der Afrikanischen Einheit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SBE	Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WGSE	Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995)
WHO	Weltgesundheitsorganisation

4. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen

Vorbemerkung

Am 29. Juli 1996 hat der Deutsche Bundestag den 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Drucksache 13/3312 vom 12. Dezember 1995) zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht, ebenso wie der 1. Menschenrechtsbericht (Drucksache 11/6553 vom 1. März 1990) und der 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Drucksachen 12/6330, 12/7752 vom 2. Dezember 1993) wurden auf Grund von Beschlußempfehlungen des Auswärtigen Ausschusses vom Plenum gebilligt.

Dieser 4. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen knüpft an die vorherigen Berichte an. Er umfaßt den Zeitraum November 1995 bis September 1997. Seine Lektüre setzt die Kenntnis der vorhergehenden Berichte nicht voraus. Die Wiederholung allgemeiner Themen und von Fakten wurde jedoch so weit wie möglich vermieden. Vor allem im 1. Bericht von 1990 sind die Prinzipien der deutschen Men-

schensrechtspolitik und ihr institutioneller Rahmen ausführlich dargestellt.

Ein Bericht über die deutsche Menschenrechtspolitik in den internationalen Beziehungen muß zwei Aspekte darstellen: einmal die politischen Aktivitäten zur Schaffung und Verbesserung der Mechanismen für den Schutz der Menschenrechte, insbesondere in den multilateralen Gremien, sowie die dabei erzielten Fortschritte bzw. aufgetretenen Hindernisse. Der zweite Aspekt ist die konkrete Anwendung dieses Instrumentariums, oft kurzfristig in Krisensituationen, d. h. der Einsatz des politischen Potentials zur Bekämpfung aktueller Menschenrechtsverletzungen, auch im Rahmen der bilateralen Beziehungen. Obwohl sich beide Aspekte in der Praxis nicht immer sauberlich trennen lassen, ist diese Zweiteilung praktikabel und schlägt sich in der Gliederung des Berichts nieder, die sich an der des 3. Berichts orientiert.

A. Grundsätze und Ziele der deutschen Menschenrechtspolitik und ihre politischen Rahmenbedingungen

Achtung und Ausbau der Menschenrechte sind zentrales Anliegen der Politik der Bundesregierung. Im Mittelpunkt dieser Politik steht die Sorge um den Menschen. Ihn vor Verletzung seiner Rechte und Grundfreiheiten zu schützen und tragfähige Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung keine Chance mehr haben, ist der konkrete Auftrag, dem sich die deutsche Menschenrechtspolitik in den internationalen Beziehungen verpflichtet fühlt. Er ist vom Grundgesetz abgeleitet. In dessen ersten Artikel werden die Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt bezeichnet. Damit weist der Text gleichzeitig auf den internationalen Bereich.

Die im letzten Menschenrechtsbericht genannten Positionen, an denen sich die Bundesregierung orientiert, gelten weiter fort. Sie lauten:

- Im Mittelpunkt der Menschenrechtspolitik steht die Sorge um den Menschen: Kinder, Frauen und Männer, für die die gleichen Rechte gelten. Dabei macht Menschenrechtsschutz keinen Unterschied zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, zwi-

schen Angehörigen von Mehrheiten und Minderheiten oder unterschiedlichen Minderheiten.

- Menschenrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Ziel deutscher Menschenrechtspolitik ist die weltweite Durchsetzung und Sicherung der ganzen Bandbreite der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. In diesem Zusammenhang setzt sich die Bundesregierung auch für die Erarbeitung einer konsensfähigen Konzeption des Rechts auf Entwicklung ein.
- Die Bundesregierung tritt für die universelle Geltung der Menschenrechte ein. Überheblichkeit gegenüber anderen Kulturen und Feindbilder lehnt sie entschieden ab.
- Menschenrechtspolitik fängt im eigenen Land an. Nur so ist sie glaubwürdig und damit ein Element effizienter internationaler Menschenrechtspolitik.
- Massive Menschenrechtsverletzungen gefährden oder zerstören internationale Stabilität und Sicherheit, sie schaden dem wirtschaftlichen Wohlstand der Staaten und ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Schutz und Förderung der Menschenrechte

hingegen setzen menschliche Ressourcen, Kreativität und Energien frei. Menschenrechtsschutz und -förderung liegen daher im politischen Interesse der Staaten. Menschenrechtspolitik ist insoweit auch Interessenpolitik. Sie dient der Stabilität, dem Frieden und der Entwicklung.

- Wo Menschen anders vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten nicht geschützt werden können, müssen Kontrolle, Druck und öffentliche Kritik als Mittel zur Durchsetzung zur Verfügung bleiben. Zugleich ist auf Dialog und Kooperation gegründete Menschenrechtspolitik Herzstück präventiver Diplomatie und Konfliktvermeidung. Dialog und Kooperation in der Menschenrechtspolitik sind Gebot der VN-Charta (Artikel 56).
- Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche, der sich die Bundesregierung national wie international – gemeinsam mit den EU-Partnern – mit nachhaltigem Engagement widmet.

Seit Abfassung des letzten Menschenrechtsberichts der Bundesregierung haben sich die Rahmenbedingungen für die internationale Menschenrechtspolitik nicht wesentlich geändert. Bereits damals festgestellte Tendenzen, Nord-Süd-Spannungen in die internationale Menschenrechtspolitik hineinzutragen, haben sich fortgesetzt. Nachteile für die Sache der Menschenrechte blieben dabei nicht aus. So gelang es nicht, den Menschenrechten in der feierlichen Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum 50jährigen Jubiläum der VN das Gewicht und den Stellenwert zu geben, den sie in der Charta und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte haben. Auch die kürzlich nach jahrelangem zähem Ringen abgeschlossenen Verhandlungen über die Agenda für Entwicklung haben weniger für die Menschenrechte gebracht als erhofft und angestrebt. Dem nachlassenden Durchsetzungsvermögen der menschenrechtlich engagierten Staaten bei der Erhaltung und Fortentwicklung des Menschenrechtsacquis entsprechen andere negative Entwicklungen: Die Zahl blutiger Konflikte, ausgelöst und/oder begleitet von gravierenden Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in Afrika, zeigt leider steigende Tendenz. Der Wille und die Fähigkeit der VN, konfliktbegrenzend oder -lösend zu wirken, nimmt hingegen eher ab. Hinsichtlich der Kostenintensität friedenserhaltender Maßnahmen ist dies nicht zuletzt ein Zeichen der überwiegend schrumpfenden öffentlichen Haushalte. Angesichts dieser Bilanz der Staatengemeinschaft ist es um so erfreulicher, daß der neue Generalsekretär der VN, Kofi Annan, seinen Posten im Januar 1997 mit einem ausdrücklichen Bekenntnis zu den Menschenrechten angetreten hat. Kofi Annan hat dieses Bekenntnis in seinem Entwurf zur Reform der VN im Juli 1997 mit einer deutlichen Hervorhebung der Menschenrechte bestätigt und bekräftigt. Auch besteht die Hoffnung, daß das Jubiläumsjahr 1998 der 50. Wiederkehr der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Sache der Menschenrechte neuen Auftrieb gibt. Auf der anderen Seite wird dieses Jubiläumsjahr zum Anlaß genommen, eine Revision der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu fordern. In diesem

Zusammenhang ist vor allem auf die anlässlich der Jahrestagung des Verbandes südostasiatischer Staaten (ASEAN im Juli 1997) vom malaysischen Premierminister Mahathir angeregte Initiative hinzuweisen.

Die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung bleibt nicht ohne Einfluß auf die Menschenrechte. Sie schafft einerseits neue Potentiale. Wirtschaftlich aufstrebende Staaten des Südens werden selbstbewußter. Durch die Integration ihrer Gesellschaften in das moderne Kommunikationssystem in allen relevanten Sektoren menschlicher Aktivität besteht die Chance zu vermehrter Teilnahme des einzelnen. Dies bedeutet oft Stärkung der Rechte des einzelnen, nicht nur im wirtschaftlich-sozialen, sondern auch im bürgerlich-politischen Bereich. Eine Akzeptanz aller Werte, wie sie auf Grund jahrhundertelanger Entwicklung von uns verstanden und – im wesentlichen – beachtet werden, bedeutet dies aber noch nicht. Die Universalität der Menschenrechte wird weltweit im Prinzip von niemandem in Frage gestellt. Die Realisierung der einzelnen Rechte wird jedoch auch in den dynamischen Schwellenländern unterschiedlich gehandhabt, wobei es insbesondere auch um die Frage der Grenzen ihrer Ausübung geht. Die kürzlich auf der 85. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Juni 1997) erkennbar gewordenen Schwierigkeiten der Staatengemeinschaft, sich auf die Grundzüge einer gemeinsamen Erklärung im Jahre 1998 zu grundlegenden Arbeitnehmerrechten und einer verbesserten Überwachung ihrer Einhaltung zu einigen, haben dies deutlich belegt.

Der Einsatz für die weltweite Achtung der Menschenrechte bleibt insgesamt weiterhin schwierig. Die Wertegemeinschaft der Europäer und der fortschreitende europäische Integrationsprozeß sind wichtige Faktoren, die diesem Einsatz zusätzlichen Nachdruck verleihen. Die Fortschritte, die in Europa zur Stärkung der Menschenrechte erzielt wurden – sei es durch Stärkung des Grundrechtsschutzes im Rahmen der Arbeit am Amsterdamer Vertrag, sei es durch die Fusion der Kontrollorgane des Europarats oder sei es durch andere Maßnahmen – sind wertvolle Verbesserungen der Voraussetzungen für die Verwirklichung der deutschen Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen.

Von großer Bedeutung ist auch das zunehmende Interesse der Öffentlichkeit an Schutz und Förderung der Menschenrechte. Das wachsende Engagement der Zivilgesellschaft, reflektiert durch intensive Medienberichterstattung, stellt eine wichtige Grundlage und ein Stimulans für politisches Handeln dar.

Die Arbeit der im Forum Menschenrechte vertretenen Nichtregierungsorganisationen sowie der Einsatz der politischen Parteien, Stiftungen und Kirchen sind dazu angetan, das menschenrechtliche Engagement der Bundesregierung zusätzlich zu fordern und zu fördern. Der Deutsche Bundestag, in dem der Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung mit kritischem Engagement verfolgt, hat in seiner vielbeachteten Plenardebatte am 5. Dezember

1996 zum Tag der Menschenrechte dem hohen Stellenwert dieses Themas Ausdruck verliehen.

Prioritäre Aufgaben und Ziele

Die aufgezeigten Entwicklungen und Tendenzen haben die Dringlichkeit der im Vorbericht definierten Hauptaufgaben noch unterstrichen. Neben der Bekämpfung akuter Menschenrechtsverletzungen geht es letztlich um

- einen angemessenen Rang der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen
- eine größere Bereitschaft der Staatengemeinschaft, auf diesem Felde zusammenzuarbeiten
- eine präventive Politik zur Vermeidung massiver Menschenrechtsverletzungen.

Im Lichte dieser Zielsetzung und angesichts der oben aufgezeichneten Entwicklungen und Tendenzen erwies es sich als notwendig, den gruppenübergreifenden Dialog (vgl. B.5) zur Förderung der Kooperationsbereitschaft, insbesondere in der MRK und parallel dazu die Bemühungen um größere EU-Kohärenz zu intensivieren.

Folgende, teils komplexe, teils miteinander zusammenhängende operative Aufgaben haben dabei an Gewicht und Priorität gewonnen:

- Bemühen um konsensfähige Weiterentwicklung des Rechts auf Entwicklung
- angemessene Behandlung der weiter an Bedeutung gewinnenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte
- Konsolidierung und Aufwertung der Rolle des Hochkommissars einschließlich ihres Menschenrechtszentrums im VN-System
- Förderung insbesondere der Beratenden Dienste der VN
- Einrichtung und Förderung von Menschenrechtsfeldmissionen
- finanzielle Besserstellung der Menschenrechtsaktivitäten im ordentlichen Budget der VN
- Arbeit an der Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger

Es kam dem Bemühen der Bundesregierung um Erledigung dieser Aufgaben zugute, daß im Bundeshaushalt 1997 erstmals die Möglichkeit eröffnet wurde, Menschenrechtsaktivitäten aus dem Einzelplan 05 des Auswärtigen Amts finanziell zu unterstützen. Erfreulich ist auch, daß die finanzielle Förderung der Beratenden Dienste der VN von 200 000 DM auf 400 000 DM verdoppelt werden konnte.

B. Mitarbeit in der internationalen Menschenrechtspolitik

In einer immer enger zusammenwachsenden Welt gewinnt die multilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte immer mehr an Bedeutung. Die Bundesregierung wendet daher besondere Aufmerksamkeit darauf, sich in diese Zusammenarbeit einzubringen, um zu ihrer Effizienz beizutragen und gleichzeitig die Voraussetzungen für ihre eigene Menschenrechtspolitik zu verbessern.

1. Europäische Union

In der EU hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Beratungen des Amsterdamer Vertrags für die weitere Stärkung des Grundrechtsschutzes eingesetzt. Im Bereich der Außenbeziehungen spielt die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Katalysatorrolle. Die intensive intergouvernementale Zusammenarbeit der Fünfzehn in der „zweiten Säule“ der Union wirkt sich immer stärker auf die Bereiche der beiden anderen Säulen, die EG-Materie und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innenpolitik, aus. Ein kohärentes Auftreten der EU in allen Institutionen und bei allen menschenrechtsrelevanten Fragen ist das Ziel. Die Bundesregierung bemüht sich insbesondere um engere Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern in der GASP und der Kommission, die zum Beispiel – für Menschenrechtsförderung sehr relevant – für die Entwicklungs-

hilfe der EU zuständig ist. Sie setzt sich dafür ein, die Menschenrechts-Arbeitsgruppe der GASP als Koordinierungsinstrument für dieses Ziel zu nutzen. Dazu gehört eine weiter gesteigerte Tagungsfrequenz, die im Berichtszeitraum leicht erhöht werden konnte (sechs bis sieben Treffen pro Jahr). Es ist zu hoffen, daß sich die Vereinbarungen vom Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 zur Reform der GASP (Ergänzung des EU-Vertrages von Maastricht) auch im Bereich der Menschenrechtspolitik positiv auswirken.

Die Koordinierungsfunktion der GASP ist auch für das Auftreten der Fünfzehn in den multilateralen Gremien, speziell der VN-Menschenrechtskommission und dem 3. Ausschuß der VN-Generalversammlung, unerlässlich. Gemeinsames Auftreten, koordinierte Aktion vor Ort und mit der Kommission abgestimmte Projekte bieten am ehesten die Möglichkeit, Einfluß auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Problemland zu nehmen. In Situationen, die es erfordern, die Verantwortung von Regierungen kritisch ins öffentliche Licht zu rücken ist gemeinsam vorgetragene Kritik, z. B. in den öffentlichkeitswirksamen und politisch relevanten Sitzungen der MRK, wirkungsvoller als Äußerungen einzelner Regierungen. Gleichzeitig bemüht sich die EU, ihr Vorgehen gegenüber den betroffenen Ländern und ihre Projekte zur Förderung der Menschenrechte mit anderen wichtigen Ländern ab-

zustimmen, ebenso mit dem Hochkommissar für Menschenrechte der VN und mit der OSZE.

2. Europarat

Im Europarat hat sich die Bundesregierung bei der Ausarbeitung der Einzelheiten des Kontrollmechanismus für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (vgl. D.1.2) für eine effektive Überwachung des Minderheitenschutzes eingesetzt.

Beim bevorstehenden Straßburger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (Oktober 1997) und während des deutschen Vorsitzes im Ministerkomitee (November 1997 bis Mai 1998) wird die Bundesregierung für weitere wichtige Maßnahmen, wie die Einrichtung des Ständigen Menschenrechts-Gerichtshofs in Straßburg sowie das Verbot des Klonens von Menschen, eintreten.

Die für den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte wegweisende Konvention des Europarats zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 verpflichtet inzwischen 38 der insgesamt 40 Mitgliedstaaten, die in ihr verankerten Menschenrechte wirksam zu schützen und ihre internationale Überwachung zu akzeptieren.

3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Menschenrechte und humanitäre Fragen, seit der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 ein wesentlicher Bestandteil („Korb drei“) des KSZE-Prozesses, sind mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr Gegenstand grundsätzlicher Auseinandersetzungen innerhalb der KSZE, seit 1995 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). In der „Charta von Paris für ein neues Europa“ von 1990 bekennen sich alle Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenrechte, zu pluralistischer Demokratie und zu Rechtsstaatlichkeit. Dieses Bekenntnis zur gemeinsamen Wertordnung ist seitdem Grundlage für die Schaffung eines einheitlichen Rechts- und Demokratieraums in Europa. Heute gilt das Engagement der OSZE in Menschenrechtsfragen vor allem der Implementierung der als gültig erkannten politischen Normen durch das OSZE-spezifische Instrumentarium präventiver Diplomatie: Durch die OSZE-Langzeitmissionen in potentiellen oder tatsächlichen Krisengebieten und den Hochkommissar für nationale Minderheiten (vgl. D.1.2). Daneben fördert das in Warschau ansässige Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) den Aufbau demokratischer Strukturen in Mittel- und Osteuropa und organisiert vor allem Wahlbeobachtungen.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der OSZE in diesem Bereich über ihren regelmäßigen Beitrag zum OSZE-Haushalt hinaus politisch und praktisch durch Bereitstellung von deutschem Personal für die laufenden OSZE-Langzeitmissionen, den

Hochkommissar für nationale Minderheiten und die OSZE-Wahlbeobachtungsteams. Sie fördert ferner 1997 die operative Stärkung des Warschauer OSZE-Büros ODIHR durch eine auch dessen personelle Ressourcen verbessernde Reform. Auf Vorschlag des Bundesministers des Auswärtigen hat die OSZE bei ihrem Lissabonner Gipfel 1996 beschlossen, einen Medienbeauftragten zu bestellen, der die Implementierung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in den Bereichen Meinungsfreiheit und unabhängige pluralistische Medien beobachten und fördern soll.

4. Ostseerat

Im Ostseerat übt der Kommissar des Rates der Ostsee-Staaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, entsprechend seinem Mandat seine Tätigkeit komplementär zu der des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten aus. Dieses Amt wurde entsprechend einem Beschluß der zweiten Außenminister-Konferenz der Mitgliedstaaten des Ostseerates am 16. und 17. März 1993 in Helsinki eingerichtet. Amtsinhaber ist seither der frühere dänische Justizminister Professor Ole M. Espersen. Seine wesentliche Aufgabe ist es, die Menschenrechtslage in den Mitgliedstaaten einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, zu untersuchen und darüber an den Ostseerat zu berichten. Damit liefert er einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung demokratischer Verhältnisse in der Region. Er nimmt u.a. auch Beschwerden von Einzelpersonen zu Menschenrechts- bzw. Minderheitenfragen entgegen. Dabei ist der Kommissar zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet, eine Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse kann nur vom Rat beschlossen werden.

5. Vereinte Nationen

Die Bundesregierung mißt einer aktiven Mitarbeit in den Menschenrechtsgremien der VN eine herausgehobene Bedeutung bei. Hierbei kommt der Mitgliedschaft Deutschlands im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), die mit den Wahlen im Oktober 1996 erneut für drei Jahre sichergestellt werden konnte, eine Schlüsselstellung zu. Sie ermöglicht es der Bundesregierung, an den wichtigen Aufgaben der VN im Menschenrechtsbereich direkt oder indirekt mitzuwirken. Dies gilt insbesondere für das zentrale politische Organ der VN zur weltweiten Entwicklung und Durchsetzung der Menschenrechte: die Menschenrechtskommission (MRK) als funktionaler Ausschuß des Wirtschafts- und Sozialrates, deren Mitglieder durch den ECOSOC gewählt werden. Die Delegation bei der MRK wird seit der 48. Sitzung (1992) von Bundesminister a.D. Gerhart Baum geleitet.

Die kontinuierliche deutsche Mitgliedschaft in der MRK seit 1975 (mit einjähriger Unterbrechung im Jahre 1978) hat sichergestellt, daß Deutschland an allen wichtigen Entscheidungen und Beschlüssen im

Menschenrechtsbereich aktiv mitwirken konnte. Hierbei geht es um die Weiterentwicklung internationaler Menschenrechtsstandards, die Verbesserung der Durchsetzungsmechanismen für den internationalen Menschenrechtsschutz und die kritische Bewertung der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern. Die Festlegung der deutschen Position erfolgt in enger Abstimmung mit den Partnern in der EU. Dies gilt auch für die Beratungen im 3. Ausschuß der Generalversammlung der VN, der das zweite wichtige Forum zur Diskussion von Menschenrechtsfragen darstellt.

Zunehmende Polarisierung in der Menschenrechtskommission und damit wachsende Lähmung der Arbeit des wichtigsten Menschenrechtsorgans der VN veranlaßte die Bundesregierung, 1995 den Gruppenübergreifenden Dialog unter den Delegationen in Genf zwischen den ordentlichen Sitzungen der Menschenrechtskommission zu intensivieren. Nachdem Deutschland sich nachhaltig für die Durchsetzung wichtiger Anliegen auf der Menschenrechtsweltkonferenz 1993 eingesetzt hatte (u. a. Prinzip des „legitimate concern“, Hochkommissar für Menschenrechte, Forderung nach finanzieller Besserstellung der Menschenrechtsaktivitäten, Konsens beim Recht auf Entwicklung), ging es nun darum, den Acquis von Wien zu sichern und ggf. hierauf weiter aufzubauen. Zugleich war es wegen der erheblichen Zunahme der Verhandlungsmaterie immer dringender geworden, mehr Zeit für den Gruppenübergreifenden Dialog zu gewinnen. In einer Serie von Gesprächsrunden bemüht sich der deutsche Delegationsleiter Bundesminister a.D. Gerhart Baum zwischen den Tagungen der MRK, unterstützt durch den Arbeitsstab Menschenrechte und die Ständigen Vertretungen in Genf und New York, Delegationen aus anderen Regionalgruppen für die Förderung wichtiger Menschenrechtsvorhaben zu gewinnen. Die Rückkehr zum Konsens bei der Behandlung des Rechts auf Entwicklung (vgl. D.1.7.4) und eine tendenzielle Versachlichung der Diskussion einer Reihe sehr schwieriger Themen (z. B. Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger (vgl. D.1.7.5), MRK-Grundsatzdiskussion zum Prinzip Einstimmigkeit versus Mehrheitsentscheidung) und Fortschritte bei der Einrichtung von Menschenrechtsfeldoperationen (vgl. D.3.1.2) bestätigen die Richtigkeit des Ansatzes.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat in seiner Rede vor der 52. MRK 1996 die Grundsätze deutscher VN-Menschenrechtspolitik bekräftigt und zur Situation der Menschenrechte in einzelnen Ländern Stellung genommen. Weiterhin hat Deutschland seit der 53. Sitzung der MRK 1997 den Vorsitz in der westlichen Gruppe („Western Human Rights Group“) übernommen, was ebenso zu einer deutlichen Stärkung unseres Profils im multilateralen Menschenrechtsbereich beitrug.

In der für die Sicherung der Menschenrechte der Frau wichtigen Kommission für die Rechtsstellung der Frau ist Deutschland seit 1997 für vier Jahre erneut Mitglied (bereits Mitglied von 1976 bis 1990) geworden. Dort wirkt die Bundesregierung aktiv an der Umsetzung der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz mit.

Die Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte ist in zunehmendem Maß Bestandteil von Friedenserhaltenden Maßnahmen der VN geworden. Für deren Mandatierung ist in erster Linie der VN-Sicherheitsrat zuständig. Allerdings ist es wegen der Haltung Chinas, das auf einer engen Interpretation des Begriffs des internationalen Friedens und der Sicherheit besteht, schwierig, die Einhaltung der Menschenrechte zu einem zentralen Bestandteil der Mandate zu friedenserhaltenden Maßnahmen zu machen. Vor diesem Hintergrund war die Tatsache, daß es nicht zuletzt auf deutsches Betreiben Ende 1996 gelungen ist, in Suchumi (Georgien) trotz chinesischer Bedenken ein gemeinsames VN/OSZE-Menschenrechtsbüro als integralen Bestandteil der VN-Mission UNOMIG einzurichten, ein erster Erfolg.

Im Berichtszeitraum haben sich deutsche Experten bei mehreren Wahlen zu den Ausschüssen wichtiger Menschenrechtsverträge erfolgreich beworben bzw. sind wiedergewählt worden. So wurden Professor Dr. Eckhard Klein in den Menschenrechtsausschuß (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte); Professor Dr. Eibe Riedel in den Sozialpaktausschuß (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und Professor Dr. Rüdiger Wolfrum in den Ausschuß des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) gewählt. Im Ausschuß des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) arbeitet die deutsche Expertin, Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, mit. Professor Dr. Bruno Simma wurde im November 1996 in die VN-Völkerrechtskommission gewählt.

Von Bedeutung für die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte sind auch einige Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), da es hier u. a. um grundlegende Arbeitnehmerrechte – Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit (vgl. D.4.3) – geht. Die Bedeutung dieser Übereinkommen für die weltweite soziale Entwicklung wurde vom Weltsozialgipfel in Kopenhagen (März 1995) und vom Ministertreffen der Welthandelsorganisation WTO in Singapur (Dezember 1996) hervorgehoben. Im Sachverständigenausschuß der IAO für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen wirkt als deutscher Experte Professor Dr. Bernd von Maydell mit.

6. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die Bundesregierung setzt sich für eine verbesserte internationale Abstimmung der Menschenrechtsförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ein. So erarbeitete im Entwicklungsausschuß der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 1994 bis 1997 eine Arbeitsgruppe zur partizipativen Entwicklung und guter Regierungsführung („Participatory Development and Good Governance“) Maßnahmen zur Förderung der beteiligungsorientierten Entwicklung, der Rechts-

staatlichkeit und der Menschenrechte vor Ort. Es wurden Pilotländer identifiziert, in denen der Dialog zwischen den Geberländern, Vertretern der Regierung und der zivilen Gesellschaft institutionalisiert und mit

anderen Koordinierungsprozessen von UNDP und der Weltbank verzahnt werden sollen. Innerhalb der OECD-Länder übernimmt Deutschland die Umsetzung dieses Beschlusses in Bolivien.

C. Koordination und Meinungsbildung

Die Erarbeitung und Durchsetzung einer kohärenten Menschenrechtspolitik erfordert eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts der Bundesregierung. Das für die internationale Menschenrechtspolitik federführende Auswärtige Amt hat daher im Berichtszeitraum seinen permanenten Meinungsaustausch und Koordinierungskontakt mit den anderen Ministerien intensiviert. Staatsminister Helmut Schäfer, der seit Februar 1995 mit dem Amt des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe betraut ist, hat sich auf Leitungsebene dieser Aufgabe gewidmet, u. a. in einer Ressortsitzung über die Umsetzung der Empfehlungen der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz. Die interministerielle Vorbereitung der MRK-Sitzungen fand wie in den Vorjahren in Ressortsitzungen ihren Abschluß, an denen jeweils auch der Leiter der deutschen Delegation, Bundesminister a. D. Gerhart Baum, und Vertreter der Ständigen Vertretung Genf teilnahmen.

Auch die anderen Ressorts, die zum Teil im Rahmen ihrer Zuständigkeit hochrangige Beauftragte für Menschenrechte bestellt haben, ergriffen wie in den Vorjahren die Initiative zu Ressortsitzungen über Menschenrechtsfragen in ihrem spezifischen Zuständigkeitsbereich.

Ein enger und permanenter Meinungsaustausch und Koordinierungskontakt, der auf Arbeitsebene vom Arbeitsstab Menschenrechte (AS MR) des Auswärtigen Amtes wahrgenommen wird und der sich im Berichtszeitraum noch verdichtet hat, besteht auch mit unseren Partnern in der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Darüber hinaus führte der AS MR Konsultationen mit den entsprechenden Arbeitseinheiten weiterer wichtiger Partner durch. So wurden im Berichtszeitraum u. a. mit den britischen, russischen und japanischen Menschenrechtsstäben Koordinierungssitzungen abgehalten.

Eine substantielle Menschenrechtspolitik kann ohne die Beobachtung und Berichterstattung der Auslandsvertretungen nicht geleistet werden. Alle Aus-

landsvertretungen sind daher aufgefordert, regelmäßig einmal pro Jahr oder bei gegebenem Anlaß über die Menschenrechtslage im Gastland zu berichten und dabei auch die frauenspezifischen Aspekte der Menschenrechtslage zu beachten. Die Vertretungen nehmen diese Aufgabe mit hohem persönlichem Engagement wahr. Ebenso hat sich die Zusammenarbeit der Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten im Gastland intensiviert, was sich in einer steigenden Anzahl gemeinsamer Stellungnahmen und Initiativen dokumentiert.

Wesentliche Anregungen erhält die Bundesregierung für ihre Menschenrechtspolitik durch permanente Kontakte und intensiven Meinungsaustausch mit dem Deutschen Bundestag. Ein fruchtbarer Meinungsaustausch besteht auch mit Vertretern der engagierten Öffentlichkeit, Medien und vor allem Nichtregierungsorganisationen. Der Leiter der deutschen Delegation, Bundesminister a. D. Gerhart Baum, und AS MR lassen sich regelmäßig vor den Sitzungen der Menschenrechtskommission von den im Forum Menschenrechte organisierten Nichtregierungsorganisationen über deren Schwerpunkte unterrichten und informieren ihrerseits über ihre anstehenden Vorhaben. Zusätzlich fand im März 1997 in Berlin auf Initiative des Auswärtigen Amtes und unter der Leitung des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Staatsminister Helmut Schäfer, in Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam das Kolloquium „Medien und Menschenrechtsschutz weltweit“ statt, an dem u. a. Bundesminister a. D. Gerhart Baum, der Leiter des Menschenrechtsinstituts der Universität Potsdam Professor Dr. Klein, ein Vertreter des Senats Berlin sowie Journalisten und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Auf dieser Veranstaltung wurde die Rolle der Medien bei Durchsetzung, Schutz und Förderung der Menschenrechte erörtert und die Presse schon zu einem frühen Zeitpunkt auf das menschenrechtlich bedeutende Jahr 1998, in dem sich die Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum fünfzigsten Mal jährt, aufmerksam gemacht.

D. Ausbau des regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes

1. Normen

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 im Berichtszeitraum die Arbeiten an dem internationalen Regelwerk unter engagierter deutscher Mitwirkung weitergeführt worden. Besonderes Augenmerk galt der Prüfung von Vorbehalten anlässlich der Zeichnung oder Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen durch andere Staaten und der eventuell von deutscher Seite – bei enger Abstimmung im EU-Rahmen – notwendigen Zurückweisung solcher Vorbehalte.

1.1 Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe

In dem Bemühen des Bundes um weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe bildet der Ausbau des normativen Schutzes im Völkerrecht einen besonderen Schwerpunkt.

Diesbezügliche Aktivitäten der EU wurden daher im Berichtszeitraum von ihr nachdrücklich gefördert. So auch die Erarbeitung einer Erklärung für die Schlußakte des Vertrags von Amsterdam, in der daran erinnert wird, daß das Protokoll Nr. 6 zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet und ratifiziert wurde, die Abschaffung der Todesstrafe vorsieht. In den meisten Mitgliedstaaten der EU ist sie inzwischen abgeschafft worden. Seit Unterzeichnung des 6. Protokolls am 28. April 1983 ist die Todesstrafe in keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union mehr angewendet worden.

Auch im Rahmen des Europarates setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß alle Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, Protokoll Nr. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. April 1983 über die Abschaffung der Todesstrafe ratifizieren.

In diesem Sinne wird sie den bevorstehenden Europarat-Gipfel im Oktober 1997 und ihren Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates (November 1997 bis Mai 1998) nutzen, um die vielfältigen Bemühungen zur Abschaffung der Todesstrafe zu unterstützen. Bisher (Stand Juli 1997) haben 30 Mitgliedstaaten des Europarates die Todesstrafe gesetzlich abgeschafft: Andorra, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Mazedonien, Moldau, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Rumänien, San Marino, Schwe-

den, Schweiz, Slowenien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Heiliger Stuhl.

Im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) setzt sich die Bundesregierung für die Einhaltung der in den Dokumenten des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 und der Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension vom 3. Oktober 1991 enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe ein.

Besonderes Gewicht mißt die Bundesregierung ihren weltweiten Bemühungen für die Ratifizierung des von Deutschland initiierten 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 bei. Am 16. Juli 1997 gehörten dem 2. Fakultativprotokoll 29 Staaten an (Australien, Dänemark, Deutschland, Ecuador, Finnland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Mosambik, Namibia, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Panama, Portugal, Rumänien, Schweden, die Schweiz, Seychellen, Slowenien, Spanien, Ungarn, Uruguay, Venezuela). 21 Staaten hatten gezeichnet, davon haben Belgien, Costa Rica, Honduras und Nicaragua bislang nicht ratifiziert.

1.2 Minderheitenschutz

Mit Blick darauf, daß im Berichtszeitraum ethnische, sprachliche und religiöse Unterschiede in nahezu allen Teilen der Welt in zunehmendem Maße Grund für Intoleranz, Gewalt und Verletzungen der Würde und Rechte des Menschen waren, mißt die Bundesregierung der konsequenten Anwendung der bereits vorhandenen Instrumente des Minderheitenschutzes besondere Bedeutung bei. Es gilt zum einen, die innerhalb der Staatengemeinschaft politisch vereinbarten Regeln allerorts in die Praxis umzusetzen. Zum anderen muß die Bereitschaft gefördert werden, die im Rahmen des Europarats entwickelten völkerrechtlichen Instrumente in allen Mitgliedstaaten in Kraft treten zu lassen. Vor diesem Hintergrund hat sie im Berichtszeitraum die Aktivitäten des Europarats und des Ostseerats, zum Ausbau der entsprechenden Schutzmechanismen nachdrücklich unterstützt. Die Bundesregierung unterstützt weiterhin politisch und personell die Tätigkeit der OSZE, deren Hochkommissar für nationale Minderheiten seit 1992 präventiv mit Minderheitenproblemen befaßt ist, die die regionale Stabilität in Europa bedrohen können.

Das vom Ministerkomitee des Europarates am 10. November 1994 beschlossene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist der erste multilaterale völkerrechtlich bindende Vertrag zum Schutz nationaler Minderheiten im allgemeinen. Das Übereinkommen enthält völkerrechtlich verbindliche

Grundsätze zugunsten nationaler Minderheiten und verpflichtet die Vertragsstaaten außerdem zu Schutz- und Fördermaßnahmen. Die Bundesrepublik Deutschland, die intensiv an der Entwicklung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten mitgearbeitet hatte, hat aus Anlaß der Zeichnung des Rahmenübereinkommens am 11. Mai 1995 folgende Erklärung über den Anwendungsbereich nach Inkrafttreten abgegeben:

„Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.“

Das Vertragsgesetz zur Ratifizierung des Rahmenübereinkommens ist am 29. Juli 1997 im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Die Bundesregierung hat die Ratifizierungsurkunde am 10. September 1997 beim Europarat hinterlegt. Das Rahmenübereinkommen ist mittlerweile von 34 Mitgliedstaaten des Europarats und einem Nicht-Mitgliedstaat gezeichnet worden. 12 Mitgliedstaaten (die erforderliche Mindestzahl für das Inkrafttreten) des Europarats haben das Rahmenübereinkommen ratifiziert. Es wird zum 1. Februar 1998 in Kraft treten.

Zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten hat das vom Ministerkomitee des Europarats eingesetzte Ad-hoc-Komitee (CAHMEC) einen Resolutionsentwurf für die Gestaltung des Implementierungsmechanismus, insbesondere im Hinblick auf die Funktion und die Aufgaben des Beratenden Ausschusses des Ministerkomitees erarbeitet. Das Ministerkomitee hat am 17. September 1997 eine entsprechende Resolution beschlossen. Bei der Erarbeitung dieses Kontrollmechanismus hat sich Deutschland für eine effektive Überwachung durch das Ministerkomitee mit Hilfe unabhängiger Fachleute eingesetzt.

Deutschland unterstützt nachdrücklich das Ziel der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die herkömmlicherweise in Europa gesprochenen Regional- oder Minderheitensprachen als einen bedrohten Aspekt des europäischen Kulturerbes zu schützen. Das Recht, im privaten Bereich und in der Öffentlichkeit eine Regional- oder Minderheitensprache zu benutzen, steht in Übereinstimmung mit den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Grundsätzen und entspricht dem Geist der Konvention des Europarats zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Charta wurde von Deutschland am 5. November 1992 gezeichnet. Es ist vorgesehen, den Schutzbereich der Charta – differenziert nach den jeweiligen Gegebenheiten – auf die Minderheitenspra-

chen Dänisch, Ober- und Niedersorbisch, Nord- und Saterfriesisch, Romanes der deutschen Sinti und Roma sowie die Regionalsprache Niederdeutsch zu erstrecken. Bisher haben vier Staaten die Sprachencharta ratifiziert. Die Ratifizierung eines weiteren Staates wird die Charta völkerrechtlich in Kraft setzen. Deutschland bereitet die Ratifizierung für Ende 1997 vor.

Dem verbesserten Schutz der deutschen Minderheiten in Mittelost-, Ost- und Südosteuropa und den mittelasiatischen Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR dienen auch die bilateralen Verträge Deutschlands mit der ehemaligen Sowjetunion, Polen, der ehemaligen Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien. Sie enthalten Artikel, die die Rechte der deutschen Minderheiten auf Bewahrung und Entwicklung der eigenen Identität, Sprache und Kultur völkerrechtlich verbindlich festschreiben. Die Verträge mit der ehemaligen Sowjetunion und der ehemaligen Tschechoslowakei wurden mittlerweile auf ihre Nachfolgestaaten übergeleitet. Am 31. Mai 1996 wurde mit Kasachstan eine Vereinbarung über die Unterstützung der deutschen Minderheit geschlossen; ein entsprechendes Abkommen mit der Ukraine wurde am 3. September 1996 unterzeichnet und ist mittlerweile in Kraft getreten. Fußend auf den bestehenden Verträgen und Abkommen leistet die Bundesregierung in den Siedlungsschwerpunkten der deutschen Minderheiten über Mittlerorganisationen zum einen Hilfe in den Bereichen Schule und Sprache, Kultur und Medien und fördert zum anderen Maßnahmen gemeinschaftsfördernden Charakters einschließlich der Breitenarbeit, gibt soziale, wirtschafts- sowie landwirtschaftsbezogene Hilfen einschließlich infrastruktureller Maßnahmen. Die bilaterale Abstimmung mit diesen Staaten über die Hilfsmaßnahmen findet vor allem im Rahmen von Regierungskommissionen statt. Die deutschen Minderheiten sind in die Entscheidungen einbezogen.

1.3 Ächtung und Abschaffung der Folter

Die weltweite Ächtung der Folter gehört auch weiterhin zu den Kernbereichen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Die Bundesregierung sieht jede Form von Folter als besonders gravierende Verletzung der Menschenwürde an, da sie physische und psychische Schädigungen nach sich ziehen kann, deren Überwindung Jahre andauert oder die irreparabel sind.

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 galt im Juni 1997 in 35 Mitgliedstaaten der Europarates. 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 ge-

gen 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.

Die Bundesregierung hat am 13. Dezember 1996 die Protokolle Nr. 1 und Nr. 2 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter ratifiziert (BGBl. 1996 II S. 1114). Das Protokoll Nr. 1 soll Staaten, die noch nicht Mitgliedstaat des Europarates sind, ermöglichen, dem Übereinkommen beizutreten. Das Protokoll Nr. 2 bietet Mitgliedern des Ausschusses zur Verhütung von Folter die Möglichkeit, im Interesse der Kontinuität der Arbeit zweimal wiedergewählt zu werden. Zudem soll gewährleistet werden, daß die Mitglieder des Ausschusses jeweils zur Hälfte alle zwei Jahre gewählt werden.

Das Übereinkommen der VN 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). Weltweit hatten am 1. Juli 1997 102 Staaten das Übereinkommen ratifiziert.

Die Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen der VN gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, das den präventiven Schutz vor Folter noch wirksamer gestalten soll, wird von der Bundesregierung aktiv unterstützt. Ergänzend zu den materiellen Bestimmungen des Übereinkommens sieht der derzeit diskutierte Entwurf die Schaffung eines Unterausschusses des bestehenden Antifolterausschusses vor, der durch Besuche von Orten, an denen Menschen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist (Gefängnisse, psychiatrische Anstalten usw.), präventiven Schutz vor Folter gewährleisten soll.

1.4 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) befaßt sich zur Zeit eine Arbeitsgruppe der Frauenrechtskommission in den Vereinten Nationen mit der Frage eines Zusatzprotokolls zu CEDAW zur Begründung eines Individualbeschwerdeverfahrens. Dazu sind noch verschiedene Problemkreise zu klären, so auch die Frage der Beschwerdefähigkeit der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen und die Überschneidung mit Regelungen und Kontrollmechanismen anderer Menschenrechtsübereinkommen. Die Bundesregierung arbeitet konstruktiv in dieser Arbeitsgruppe mit.

1.5 Ausbau des Schutzes der Rechte des Kindes

Die besondere Verletzlichkeit und Schutzbedürftigkeit von Kindern erfordert besondere Anstrengungen zur Sicherung ihrer Menschenrechte. Die Bundesre-

gierung mißt der Stärkung von Kinderrechten einen besonders hohen Stellenwert bei.

Der breite Konsens, der hinsichtlich der Normen in diesem Bereich inzwischen hergestellt werden konnte, spiegelt die fast universelle Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes (inzwischen 191 Staaten) von 1989 wider. Dieser Konsens hat für die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen, von UNICEF und das Eintreten der Bundesregierung für die Rechte des Kindes eine stabile und verlässliche Berufungsgrundlage geschaffen.

Bei den Verhandlungen über ein fakultatives Zusatzprotokoll „Kinder in bewaffneten Konflikten“ zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes setzt sich die Bundesregierung für die Festlegung eines Mindestalters von 18 Jahren bei der direkten Teilnahme an Kampfhandlungen ein. Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Erklärung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes bedauert, daß nach Artikel 38 Abs. 2 des Übereinkommens bereits Fünfzehnjährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen. Sie ist der Auffassung, daß diese Altersgrenze mit dem Gesichtspunkt des Kindeswohls (Artikel 3 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes) unvereinbar ist. Sie hat weiterhin erklärt, daß sie von der durch das Übereinkommen eröffneten Möglichkeit, diese Altersgrenze auf 15 Jahre festzusetzen, keinen Gebrauch machen werde.

Aus der Sicht der Bundesregierung wäre es wünschenswert, ein Mindestalter von 18 Jahren auch für die indirekte Teilnahme an Kampfhandlungen durchzusetzen. Deutschland wird sich bei den weiteren Verhandlungen für den höchstmöglichen Standard eines Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei bewaffneten Konflikten einsetzen. Die Staaten, die dem Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes beigetreten sind, sind aufgerufen, zu einem erfolgreichen Abschluß dieses Zusatzprotokolls beizutragen. Zugleich sollten sie bereits vor Abschluß eines Fakultativprotokolls die Bestimmung des Artikels 38 Abs. 2 so anwenden, daß die dort vorgesehene Altersbegrenzung auf 18 Jahre ausgedehnt wird.

Die Bundesregierung beteiligt sich aufgeschlossen an den Verhandlungen zu einem weiteren Zusatzprotokoll betreffend „Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie“. Sie hat in diesem Zusammenhang auch für den Vorschlag geworben, die Artikel 34 und 35 (betreffend sexuelle Ausbeutung) des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch die Einführung verbesserter Überprüfungsmechanismen auf der Grundlage des Zusatzprotokolls – z. B. Möglichkeit von Ad-hoc-Besuchen in den Signatarstaaten durch den Ausschuß für die Rechte des Kindes oder einen zu gründenden Unterausschuß – zu stärken.

Im developmentpolitischen Bereich unterstützt die Bundesregierung ein Treuhandvorhaben von UNICEF in Lateinamerika und der Karibik (Child Rights 2000) in der Höhe von 1,5 Mio. DM, das zur Umset-

zung des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch institutionelle, politische und rechtliche Reformen sowie soziale Mobilisierung beitragen soll.

1.6 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurde während des Berichtszeitraums die Diskussion über das Projekt eines Fakultativprotokolls für Individualbeschwerden im Rahmen des Sozialpakts fortgesetzt. Der Sozialpaktausschuß schloß während seiner letzten Tagung 1996 die Beratungen über den Entwurf eines Fakultativprotokolls ab. Demnach sollen sämtliche im Sozialpakt verbürgten Rechte beschwerdefähig sein. Beschwerdebefugt sollen neben den von einer Rechtsverletzung Betroffenen auch einzelne oder Gruppen sein, die im Auftrag einer konkret betroffenen Person handeln. Wichtigste Zulässigkeitsvoraussetzung ist die Erschöpfung sämtlicher Rechtsbehelfe auf nationaler Ebene. Damit folgt der Entwurf einem maximalistischen Ansatz. Überlegungen, den Kreis der beschwerdefähigen Rechte unter dem Gesichtspunkt der Justitiabilität zu beschränken, setzten sich ebensowenig durch wie der Versuch, die Beschwerdebefugnis an das Erfordernis der Geltendmachung einer Verletzung eigener Rechte zu knüpfen.

Der Entwurf wurde an die 53. MRK 1997 weitergeleitet. Während ihrer Beratungen fand er wenig Aufmerksamkeit. Es wurde beschlossen, daß der Generalsekretär den Entwurf an alle Mitgliedstaaten und interessierte Organisationen schickt mit der Bitte, zu ihm Stellung zu nehmen. Auf der Basis dieser Stellungnahmen will die 54. MRK 1998 weiterberaten, auch über die Frage der Einsetzung einer Arbeitsgruppe.

1.7 Einzelbestimmungen von Verträgen und sonstige politische Normen

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

1.7.1 Europäische Union

In der EU ist der Grundrechtsschutz gegenüber den EU-Organen aufgrund der vertraglichen Regelungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs schon jetzt gewährleistet. Bei den Beratungen des Amsterdamer Vertrags hat sich die Bundesregierung für die weitere Stärkung des Grundrechtsschutzes eingesetzt. Im neuen Vertrag bekennt sich die Union ausdrücklich zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Gegen einen Mitgliedstaat, der die Menschenrechte verletzt, können Sanktionen verhängt werden. Der Rat kann Vorkehrungen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung treffen. Die Gleichberechtigung von Frau und

Mann wurde in die Ziel- und Aufgabenbeschreibung der Gemeinschaft in den Artikeln 2 und 3 des EG-Vertrags aufgenommen. Ausdrücklich wird benannt, daß die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern ist. Die Bundesregierung hat sich von Anfang an dafür eingesetzt, diesen menschenrechtlichen Grundsatz in Artikeln zu verankern, die Auswirkungen auf alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft haben. Gleichberechtigung wird somit als Querschnittsaufgabe der EU definiert. In der Frage eines Beitritts der EU/EG zur EMRK hat der Europäische Gerichtshof in seinem Gutachten vom 26. März 1996 festgestellt, daß die EG beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht über die Zuständigkeit verfügt, der EMRK beizutreten, und daß ein derartiger Beitritt zunächst eine Veränderung des EG-Vertrags erfordere. Der Vertrag von Amsterdam sieht eine entsprechende Änderung nicht vor.

Seit der Halbzeitüberprüfung des Lomé IV-Abkommens (1990 bis 2000) mit den 70 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) im Jahr 1995 wird über die Wahrung der Menschenrechte hinaus auch die Beachtung von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien als „wesentlicher Bestandteil“ des Abkommens zur verpflichtenden Grundlage für die Zusammenarbeit erhoben. Nach dem Muster der Europaabkommen (mit den MOE-Staaten) wurde nunmehr eine Suspendierungsklausel aufgenommen, die es einer Vertragspartei erlaubt, bei Verletzung dieser wesentlichen Bestandteile durch eine andere Vertragspartei das Abkommen auszusetzen. Die Vereinbarung zur Halbzeitüberprüfung bedarf noch der Ratifizierung. Der Rat muß noch eine Entscheidung über das Verfahren für die Anerkennung der Suspendierungsklausel treffen. Gegenwärtig ist die Entwicklungszusammenarbeit mit 13 AKP-Ländern auf der Basis der bisherigen Menschenrechtsklausel des Lomé-Abkommens ganz oder teilweise suspendiert. Die Wiederaufnahme der Kooperation wird bereits von der Beachtung der o. g. Kriterien abhängig gemacht.

In den neuen Partnerschaftsabkommen, die die EU mit Mittelmeerdrittstaaten geschlossen hat oder noch verhandelt (Abkommen mit Tunesien, Israel, Marokko und den palästinensischen Gebieten sind bereits unterzeichnet), ist die Verpflichtung der Partner, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, ausdrücklicher Vertragsbestandteil, dessen Nichteinhaltung zur Suspendierung der Abkommen ermächtigt. Auch in den neuen Kooperationsabkommen, die die Union in den letzten Jahren mit den Ländern und regionalen Zusammenschlüssen in Asien und Lateinamerika ausgehandelt hat (Rahmenabkommen mit Mercosur und Chile, Kooperationsabkommen mit Sri Lanka, Vietnam, Laos und Kambodscha), sind Menschenrechtsklauseln als wesentlicher Bestandteil der Abkommen enthalten.

1.7.2 Europarat

Im Europarat befaßte sich der Expertenausschuß zur Fortentwicklung der Menschenrechte (DH-DEV) mit einem möglichen Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) über die Gleich-

berechtigung von Frauen und Männern. Da sich grundsätzliche Bedenken gegen ein derartiges Zusatzprotokoll ergaben, richtete sich der Prüfauftrag auf andere Vorschläge zur Durchsetzung der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern. Derzeit wird über ein EMRK-Zusatzprotokoll zur generellen Erweiterung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes in Artikel 14 EMRK beraten (vgl. auch D.4.8.2).

1.7.3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die Beobachtung und Förderung der Verwirklichung der Menschenrechtsnormen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stellt inzwischen eine Querschnittsaufgabe innerhalb der vielfältigen Tätigkeitsfelder der OSZE dar, deren operativer Schwerpunkt in der präventiven Diplomatie, der Konfliktverhütung und der Krisenbeilegung liegt.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der OSZE, die sich als relativ junge Organisation um flexible Reaktionen auf aktuelle politische Herausforderungen (Bosnien, Albanien) bemüht, politisch sowie praktisch vor allem über die Bereitstellung von deutschen Experten (Langzeitmissionen in Mittel- und Osteuropa, etc., vgl. B.3).

Angesichts der politischen Bedeutung des Menschenrechts auf freie Meinungsäußerung und unabhängiger pluralistischer Medien in einer freien Gesellschaft hat der Bundesminister des Auswärtigen der OSZE 1996 vorgeschlagen, einen Medienbeauftragten zu bestellen, der die Implementierung einschlägiger OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen fördern soll. Das Mandat für den Medienbeauftragten soll nach Beschluß des Lissabonner OSZE-Gipfels 1996 spätestens dem OSZE-Ministerrat Ende 1997 vorliegen. Die Verhandlungen hierzu sind in fortgeschrittenem Stadium.

Die Bundesregierung hat sich ferner immer wieder für die Thematisierung der Lage der Frauen im Rahmen der bestehenden OSZE-Strukturen und insbesondere der „Menschlichen Dimension“ eingesetzt. Hierzu ist nun im Oktober 1997 ein OSZE-Seminar in Warschau geplant.

1.7.4 Recht auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung ist von der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien im Juni 1993 im Konsens als Menschenrecht anerkannt worden. Über seine Definition und Realisierung gibt es dennoch weiterhin große Meinungsunterschiede. Nach der Auffassung der Bundesregierung ist das Recht auf Entwicklung ein Menschenrecht, das weitestgehende Beteiligung am wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß ermöglichen soll, kein Recht von Staaten auf Entwicklungshilfe anderer Staaten. Jeder Staat ist für sich aufgerufen, seinen Bürgern die besten Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Diese Eigenanstrengungen sollen durch eine partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Industrie- und Schwellenländer nach Kräften unterstützt wer-

den, u.a. mit dem Ziel einer Verbesserung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen.

Die MRK hatte 1993 eine Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung eingesetzt. Ihr Abschlußbericht wurde der MRK 1996 zugeleitet. Die Verpflichtung der einzelnen Staaten, das Recht auf Entwicklung auf nationaler Ebene umzusetzen, kommt in ihm hinreichend klar zum Ausdruck. Der Bericht verdeutlicht, daß Entwicklungsmodelle zwar auf besondere Bedingungen im jeweiligen Land Rücksicht nehmen müssen, auf die Verwirklichung aller Menschenrechte einschließlich Demokratie, Pluralismus und good governance aber nicht verzichtet werden kann. Die Arbeitsgruppe unterbreitete einige operative Vorschläge, darunter den der Einrichtung einer neuen Expertengruppe. Diese wurde 1996 von der MRK auch eingesetzt. Sie hat das Mandat, konkrete Maßnahmen zur Realisierung des Rechts auf Entwicklung auszuarbeiten. Ihr Abschlußbericht wird 1998 erwartet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß solche konkreten Maßnahmen insbesondere im Bereich der Förderung der Menschenrechte liegen sollten, z.B. durch den Ausbau der Beratenden Dienste und der Technischen Zusammenarbeit und Menschenrechtserziehung. Eine breitangelegte Förderung aller Menschenrechte – bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle – ist anzustreben. Hierauf müssen die Eigenanstrengungen der Regierungen und die Entwicklungszusammenarbeit orientiert sein.

1.7.5 Entwurf einer Deklaration zu den Rechten der Menschenrechtsverteidiger

Der Entwurf einer Deklaration zu den Rechten der Menschenrechtsverteidiger steht als eines der Hauptthemen auf der Agenda des Gruppenübergreifenden Dialogs der deutschen MRK-Delegation. Bis heute ist es in über zehnjährigen Verhandlungen nicht gelungen, Einigung über den Entwurf zu erzielen. Dies war bis 1996 vor allem darauf zurückzuführen, daß gerade die für die Arbeit der Menschenrechtsverteidiger wesentlichen Rechte nicht konsensfähig waren. Während vor allem die westlichen Länder den Status und die Rechte der Menschenrechtsverteidiger möglichst weit ausgestalten wollten, ging es einigen anderen Staaten (u. a. Kuba, China) darum, möglichst enge Voraussetzungen für deren Tätigwerden festzulegen und die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland zu kontrollieren.

Anfang 1997 wurde auf Initiative der westlichen Länder mit einem überarbeiteten, in höherem Maße konsensfähigen Deklarationstext über die Rechte von Menschenrechtsaktivisten der ins Stocken geratene Verhandlungsprozeß wieder in Schwung gebracht.

Die deutsche Delegation auf der 53. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission 1997 unter der Leitung von Bundesminister a.D. Gerhart Baum setzte sich mit Nachdruck dafür ein, daß die Arbeiten an diesem neuen Deklarationsentwurf zu den Menschenrechtsverteidigern zügig weitergeführt werden.

Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, auf eine Verabschiedung der Erklärung möglichst bis Dezember 1998 – zum 50. Jahrestag der Allgemeinen

Erklärung der Menschenrechte – hinzuwirken. Hierbei gilt es weiterhin, den Widerstand einer Reihe von Ländern zu überwinden, die noch nicht geklärte Fragen zur Zulässigkeit externer Finanzierung und mögliche nationale Gesetzesvorbehalte zum Anlaß nehmen, die Arbeiten am Erklärungsentwurf weiter zu verzögern.

2. Kontrollmechanismen

In der Überzeugung, daß es heute weniger darum geht, das Normensystem weiter auszubauen, als darum, die vorhandenen internationalen Menschenrechtsstandards 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 Fortschritte erzielt.

2.1 Internationaler Strafgerichtshof

Die auch auf Initiative Deutschlands beruhenden Arbeiten zur Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs im Rahmen der VN sind weiter vorangeschritten. Die 51. Generalversammlung hat mit einer Resolution Ende 1996 das Mandat für den Vorbereitungsausschuß bestätigt und Termine für vier weitere Sitzungen im Zeitraum bis zum 4. April 1998 anberaumt. Ziel ist die Abhaltung einer diplomatischen Staatenkonferenz im Jahre 1998. Voraussichtlicher Konferenzort ist Rom.

Die Bundesregierung hat sich weiterhin aktiv an den Verhandlungen zur Ausarbeitung eines konsensfähigen Gerichtshofsstatuts beteiligt. Die erste Verhandlungsrunde des Vorbereitungsausschusses im Februar 1997 ist konstruktiv verlaufen. Insbesondere gelang es, konsolidierte Textvorschläge zu verschiedenen Verbrechenstatbeständen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und zum Verbrechen der Aggression) sowie zu den generellen strafrechtlichen Prinzipien zu erarbeiten. Auf Anregung des niederländischen Vorsitzenden der VN-Verhandlungen hat die Bundesregierung darüber hinaus im Juni 1997 ein Interessionales Arbeitstreffen von Völkerrechtsexperten aus NATO-Staaten zur Definition von „Kriegsverbrechen“ im Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs veranstaltet.

Die 52. Generalversammlung wird Ende 1997 im Lichte der Ergebnisse der bis dahin stattfindenden weiteren Verhandlungsrunden des Vorbereitungsausschusses darüber zu befinden haben, ob die diplomatische Konferenz wie vorgesehen im Sommer 1998 einberufen werden kann.

Zwar gibt es keine eigenständige internationale Konvention zur Ächtung der Vertreibung, jedoch sind Vertreibungen – je nach Erscheinungsart – auch heute schon durch eine Reihe bestehender Völkerrechtsnormen, wie z. B. Artikel 12 des Internationalen

Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 49 des IV. Genfer Rotkreuz-Abkommens oder Artikel 17 des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen, geächtet. Die Bundesregierung setzt sich für eine verstärkte Anwendung dieser Völkerrechtsnormen mit dem Ziel einer verbesserten Durchsetzung bestehender Schutzmechanismen vor Vertreibung und der Ahndung von Verstößen gegen diese Normen ein. Der von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen anlässlich ihrer 48. Sitzung im Jahre 1996 angenommene Entwurf des „Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit“ bezeichnet die Vertreibung von Menschen aus ihrer angestammten Heimat als besonders gravierende Menschenrechtsverletzung bzw. als internationales Verbrechen. Die Bundesregierung befürwortet die Aufnahme eines entsprechenden Straftatbestandes im Rahmen der Verhandlungen zur Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs.

2.2 Ad-hoc-Tribunale

Eine wichtige Form des Menschenrechtsschutzes ist Ursachenbekämpfung durch strafrechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen. Wo eine adäquate strafrechtliche Verfolgung national nicht gewährleistet ist, muß eine internationale Strafgerichtsbarkeit potentielle Täter abschrecken. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, errichtet durch Beschluß des VN-Sicherheitsrats im Frühjahr 1993, hat seit seiner Einrichtung eine Reihe von Anklagen erhoben und die ersten Urteile erlassen. Gegenwärtig (Stand 1. Juli 1997) sind nach offiziellen Angaben des Gerichtshofs 76 Personen wegen schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im ehemaligen Jugoslawien angeklagt, darunter mit Karadzic und Mladic zwei der mutmaßlichen Hauptverantwortlichen. Zehn der Angeklagten befinden sich im Gewahrsam des Gerichtshofs, zwei Angeklagte wurden in Erster Instanz wegen schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu langen Haftstrafen verurteilt; die Urteile sind jedoch noch nicht rechtskräftig.

Deutschland hat die Entscheidung zur Einrichtung dieses Strafgerichtshofs mitinitiiert und leistet auch laufend zur praktischen Umsetzung seiner Aufgaben einen international anerkannten Beitrag. Es gehört zu den Staaten, die bereits ein gesondertes Gesetz über die Zusammenarbeit mit diesem Gerichtshof verabschiedet haben. Auf Grundlage des am 11. April 1995 in Kraft getretenen Gesetzes ist ein enges Zusammenwirken der deutschen Justizbehörden mit dem Strafgerichtshof gewährleistet; auf dieser Grundlage haben sie auf Ersuchen des Gerichtshofs zwei Angeklagte festgenommen und an den Gerichtshof überstellt. Darüber hinaus hat Deutschland seine grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Vollstreckung von durch den Gerichtshof verhängten Haftstrafen erklärt; die genauen Einzelheiten hierzu werden derzeit abgeklärt.

Erwähnenswert ist darüber hinaus der finanzielle Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Inter-

nationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Deutschland ist nach den USA und Japan de facto drittgrößter Beitragszahler des UNPROFOR-Mandats (seit 1992: ca. 420 Mio. US-Dollar), aus welchem wie bisher auch in Zukunft der Internationale Strafgerichtshof mitfinanziert wird.

Angesichts der tragischen Ereignisse in Ruanda hat die Bundesregierung ebenfalls die Einrichtung eines gesonderten Ad-hoc-Strafgerichtshofs für Ruanda durch den VN-Sicherheitsrat befürwortet. Mittlerweile hat dieser Gerichtshof in Arusha in Tansania seine Arbeit aufgenommen. Deutschland wird sich in den Gremien der Vereinten Nationen dafür einsetzen, daß der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda in die Lage versetzt wird, seine Aufgaben so effizient wie möglich zu erfüllen.

2.3 Kontrollmechanismen des Europarates

Die Fusion der wichtigsten Kontrollorgane des Europarates im Menschenrechtsbereich steht vor dem Abschluß. Bei dem bevorstehenden Gipfel des Europarates im Oktober 1997 soll die Implementierung des 11. Protokolls zur EMRK weitergeführt werden. Nach der letzten Ratifikation durch Italien Anfang Oktober 1997 steht fest, daß der Ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am 1. November 1998 seine Arbeit aufnehmen kann. Der neue Gerichtshof tritt an die Stelle des bisherigen Gerichtshofs sowie der Kommission für Menschenrechte (vgl. F.3). Die Zuständigkeit des Ministerkomitees wird künftig auf die Überwachung der Einhaltung der Urteile beschränkt. Die Bundesregierung mißt dieser Reform große Bedeutung bei. Sie trägt dazu bei, daß der Menschenrechtsschutz gerade auch in den neu hinzutretenden mittel-, ost- und südeuropäischen Ländern sichergestellt wird.

3. Implementierungsmechanismen

Die Bundesregierung sieht eine wichtige Aufgabe darin, die Einrichtungen und Mechanismen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken.

3.1 Hochkommissar/in für Menschenrechte – MRZ

Der Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen ist seit Beginn 1994 dafür zuständig, das gesamte Menschenrechtsprogramm der VN zu implementieren und die Koordinierung der Menschenrechtspolitik im VN-System zu betreiben. Unter seiner Aufsicht übernimmt das Menschenrechtszentrum (MRZ) in Genf weitgehend die Umsetzung dieser Politik. Das MRZ umfaßt einmal die Beratenden Dienste (vgl. D.3.1.1), des weiteren erledigt es Aufträge der Generalversammlung, des ECOSOC, der Menschenrechtskommission, der Vertragskörperschaften etc. und führt Studien und Untersuchungsaufträge durch. Es ist damit in so unterschiedlichen Bereichen wie Friedensschaffung, Friedenserhaltung, präventive Diplomatie, Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung, eingeborene Völker, Wanderarbeitnehmer und Minoritäten tätig.

Der erste Hochkommissar, José Ayala Lasso aus Ecuador, hat sein Amt von April 1994 bis März 1997 ausgeübt. Er ist ein Jahr vor Mandatsende zurückgetreten, um Außenminister seines Landes zu werden. Seine Aufgabe, diesen neuen Posten mit Leben zu füllen und den Stellenwert der Menschenrechte weltweit zu erhöhen, war nicht leicht. Er hat wichtige Initiativen ergriffen, vor allem im Bereich der Menschenrechtsfeldoperationen (vgl. D.3.1.2). Laut seinem Mandat besitzt der Hochkommissar ein Initiativrecht, mit Regierungen in Dialog zu treten. Ayala Lasso hat dies auch zu klarer Kritik an den Verhältnissen in einzelnen Ländern genutzt. Des weiteren hat der Hochkommissar die Aufgabe, die Koordinierung der Menschenrechtsaktivitäten im Bereich der VN und des VN-Systems zu verbessern. Erste Schritte, vor allem in Richtung auf die Weltbank, waren erfolgreich. Ayala Lasso hat auch die notwendige Reform des Menschenrechtszentrums (MRZ) eingeleitet.

Die Bundesregierung hat ihn dabei auch finanziell unterstützt.

Nach dem Rücktritt von Ayala Lasso hat Generalsekretär Kofi Annan die irische Präsidentin, Mary Robinson, zur neuen Hochkommissarin für Menschenrechte ernannt. Die Bundesregierung hat diese Ernennung begrüßt und Frau Robinson in der Abstimmung der Generalversammlung, in der sie am 17. Juni 1997 in ihrem neuen Amt bestätigt wurde, ihre Unterstützung zugesagt.

Die neue Hochkommissarin hat ihr Amt am 12. September 1997 angetreten.

Zur Umsetzung des Menschenrechtsprogramms der VN bedarf auch die neue Hochkommissarin weiterer finanzieller Mittel. Die Bundesregierung setzt sich schon seit Jahren für eine Erhöhung des Anteils der Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der VN ein und wird dies mit Nachdruck weiterbetreiben. Obwohl sich dieser Anteil in den letzten vier Jahren von unter 1 % auf knapp 2 % verdoppelt hat, sind weitere Erhöhungen notwendig. Zur Zeit ist dies aufgrund der Finanzkrise der VN sehr schwierig zu realisieren. Deshalb wird es begrüßt, daß der Generalsekretär den Stellenwert der Menschenrechte als Querschnittsaufgabe bekräftigt hat und diese Aufgabe vermehrt unmittelbar in anderen Programmen der VN beachtet und miterfüllt werden soll. Bei der laufenden Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der VN wird die Bundesregierung diesem Aspekt besondere Beachtung schenken.

3.1.1 Beratende Dienste

Wichtige Impulse zur Förderung der Menschenrechte in einzelnen Ländern können von den Beratenden Diensten und der Technischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte durch die VN ausgehen. Länder, die dies wünschen, werden bei der Schaffung der Voraussetzungen für die Wahrung der Menschenrechte durch Projekte unterstützt, z. B. Seminare und Stipendien, Entsendung von Beratern oder finanzielle Förderung nationaler Menschenrechtszentren. Die Bundesregierung hat ihren jährlichen Beitrag zum Freiwilligen Fonds 1997 gegenüber dem Vorjahr auf 400 000 DM verdoppelt.

3.1.2 Feldoperationen

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum ihr besonderes Augenmerk darauf gerichtet, den Hochkommissar bei seinen Bemühungen, Feldoperationen zu einem schlagkräftigen Instrument der internationalen Menschenrechtspolitik zu machen, zu unterstützen. Maßgeblich hierfür war die wachsende Erkenntnis, daß die Menschenrechtskomponente bei Entstehung, Verlauf und Management zahlreicher internationaler und nationaler Krisen einen wesentlichen, wenn nicht entscheidenden Faktor darstellt. Der erste VN-Hochkommissar Ayala Lasso hat daher diesem Aspekt bereits von Beginn seiner Amtstätigkeit an besondere Aufmerksamkeit gewidmet und zur Erfüllung seines Mandats die Einrichtung von Menschenrechtsfeldoperationen als ein wichtiges Instrument präventiver Menschenrechtspolitik gefordert.

Ziel dieser Feldoperationen, die wir von Anfang an sowohl politisch als auch finanziell unterstützt haben, ist es, über einen längeren Zeitraum gleichzeitig Menschenrechtsbeobachtung und Frühwarnung auf der einen Seite und praktische Beratung in Menschenrechtsfragen auf der anderen Seite im Felde sicherzustellen und wirkungsvoll miteinander zu verknüpfen.

Mandatierende Organe können der Sicherheitsrat, die Generalversammlung, der ECOSOC oder die MRK sein.

Bei der den Feldmissionen obliegenden Aufgabe von Verifikation und Beratung bzw. Technischer Zusammenarbeit geht es in der Regel um den Aufbau für einen effektiven Menschenrechtsschutz notwendiger politischer, administrativer und justitieller Strukturen („institution building“). Im Mittelpunkt steht meist der Wiederaufbau bzw. die Stärkung der Justiz, deren Funktionieren entscheidende Voraussetzung für die Aufarbeitung der Konfliktursachen und die Durchbrechung der für andauernde Menschenrechtsverletzungen häufig mitursächlichen Straflosigkeit ist. Die Operationen in Ruanda und im ehemaligen Jugoslawien haben zusätzlich die Zusammenarbeit mit den für diese Länder eingerichteten Strafgerichtshöfen (vgl. D.2.2) zur Aufgabe.

Inzwischen gibt es insgesamt sieben VN-Feldmissionen im Bereich Menschenrechte, die unter der Verantwortung des Hochkommissars laufen bzw. vom MRZ gesteuert werden. Mit besonderem Engagement begleitet Deutschland die Feldmissionen in Kolumbien, in Bosnien und Herzegowina sowie in Ruanda und Burundi.

Die Bundesregierung hat maßgeblich dazu beigetragen, daß im April 1997 ein Menschenrechtsbüro des Hochkommissars in Kolumbien eröffnet werden konnte. Es soll für die Dauer eines Jahres von der Europäischen Kommission durch Stellung und Finanzierung von fünf europäischen Beobachtern (darunter ein deutscher Experte) unterstützt werden. Die Feldoperationen des Hochkommissars in Ruanda hat die Bundesregierung bilateral mit insgesamt 2 214 000 DM und kostenloser Nutzung eines deutschen Gebäudes, die in Bosnien und Herzegowina

mit 1 050 000 DM für den Einsatz eines deutschen Menschenrechtsexperten unterstützt.

Darüber hinaus ist die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines allgemeinen Lastenverteilungsschlüssels zu rund einem Drittel an der Finanzierung der für die Projekte in Kolumbien, Ruanda, Burundi, Bosnien und Herzegowina von der EG gewährten Unterstützung beteiligt. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin für die Stärkung des Instruments der Menschenrechtsfeldoperationen einsetzen, sowohl bilateral als auch multilateral.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Hochkommissars, daß die Feldoperationen aus dem regulären VN-Budget finanziert werden sollten. Nur eine solche Regelfinanzierung stellt die Kontinuität der Projekte ausreichend sicher und dokumentiert zugleich, daß die Staatengemeinschaft insgesamt hinter diesem Mandat steht.

4. Weltkonferenzen, VN-Dekaden, Internationale Jahre, thematische Schwerpunkte

Weltkonferenzen, VN-Dekaden und internationale Jahre haben eine wichtige Funktion bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie setzen thematische Schwerpunkte, schärfen das Bewußtsein der Öffentlichkeit und besitzen Initialwirkung für Aktionen staatlicher Stellen, internationaler Gremien oder Nichtregierungsorganisationen. Die Bundesregierung hat sich seit 1993 aktiv für die Aufnahme von Aussagen über die Menschenrechte in die Abschlußerklärungen und Aktionsprogramme aller Weltkonferenzen eingesetzt.

Im Berichtszeitraum sind besonders zu erwähnen: Der Weltkongreß gegen die erwerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern in Stockholm, der Welternährungsgipfel und Habitat II im Jahre 1996, die VN-Dekade für Menschenrechtserziehung 1995 bis 2004, das Internationale Jahrzehnt der eingeborenen Bevölkerungen der Welt 1994 bis 2004, die 3. Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung 1994 bis 2004 sowie das Europäische Jahr gegen Rassismus 1997.

Außerdem wirken die Menschenrechtsweltkonferenz 1993, die 4. Weltfrauenkonferenz 1995, der Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 sowie die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung 1994 weiter fort.

4.1 Folgeprozeß der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz

Das Schlußdokument der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien 1993 ist weiterhin eine wichtige Beruungsgrundlage für den internationalen Menschenrechtsschutz. Allerdings müssen immer wieder Versuche abgewehrt werden, Teile dieses Dokuments in Frage zu stellen und den Kernbereich der Menschenrechte mit dem Hinweis auf politische und kulturelle Besonderheiten zu relativieren.

Die Bundesregierung hat sich im Berichtszeitraum dafür eingesetzt, daß bei einigen wichtigen weiterführenden Initiativen Fortschritte erzielt werden konnten. So bei der Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (Wiener Dokument II, 92) und bei der Stärkung des Menschenrechtszentrums (Wiener Dokument II, Ziffer 3ff.). Andere Initiativen kamen hingegen weniger voran. So insbesondere die Forderung, den finanziellen Anteil für Menschenrechtsaktivitäten der VN am regulären Budget zu erhöhen.

Zum 50. Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1998 soll der VN-Generalsekretär auf der Basis von Berichten der Mitgliedstaaten eine Evaluierung der Implementierung des Wiener Aktionsprogramms vorlegen. Diese Fünfjahresevaluierung wird auch dazu dienen, den Grad der Umsetzung dieses Programms in den einzelnen Ländern festzustellen. Die Bundesregierung wird dafür einen ausführlichen Bericht erstellen. Zur Vorbereitung dieser Berichterstattung fand am 26. Juni 1996 im Auswärtigen Amt unter Leitung von Staatsminister Helmut Schäfer ein Kolloquium statt, an dem Bundesminister a.D. Gerhart Baum als Leiter der deutschen Delegation bei der Menschenrechtskommission, Vertreter der Ressorts sowie 20 der im Forum Menschenrechte vertretenen Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Ziel der Veranstaltung war es, in einer ersten Bestandsaufnahme einen Überblick zu gewinnen, welche Empfehlungen der Menschenrechtsweltkonferenz von Deutschland auf internationaler und nationaler Ebene bereits umgesetzt sind und zu klären, in welchem Bereich noch Handlungsbedarf besteht.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurden zur Umsetzung der Ergebnisse der Menschenrechtsweltkonferenz eine Vielzahl von Beiträgen geleistet (vgl. D.4.2 bis D.4.7 sowie E.1.4. und E.2). Darüber hinaus sind folgende Aktivitäten festzuhalten:

Zur Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder (Wiener Dokument II, 9) hat die Bundesregierung u. a. mit ihren hohen Finanzierungsanteilen an den Aufstockungen des Europäischen Entwicklungsfonds und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), aber auch bei den Kapitalaufstockungen der regionalen Entwicklungsbanken, zu einer Erhöhung der konzessionären multilateralen EZ für diese Länder beigetragen.

Zur Verringerung der Auslandsschuldenbelastung der Entwicklungsländer (Wiener Dokument II, 12) hat die Bundesregierung 1997 die Möglichkeit, im Rahmen multilateraler Schuldendienstregelungen 210 Mio. DM an FZ-Forderungen zu erlassen, wenn die Entwicklungsländer einen Teil der dadurch frei werdenden Mittel in Inlandswährung für die Durchführung von Projekten zur Bekämpfung der Armut oder zum Umweltschutz verwenden. Insgesamt sind seit 1993 Schuldenumwandlungsvereinbarungen im Volumen von 425 Mio. DM vereinbart worden.

Die Armutsbekämpfung (Wiener Dokument I, 14) ist einer der drei Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik. Alle vom Bundesministerium für wirt-

schaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Vorhaben werden durchgehend auf ihre Armutsorientierung hin überprüft, die Instrumente und Methoden wurden verbessert. In der Rahmenplanung 1997 sind rund 50 % für grundbedürfnisorientierte Vorhaben (Ist 1991: 42%) und rund 14 % der bilateralen Vorhaben für die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (zum Vergleich der Ist-Wert im Jahre 1991: 8 %) vorgesehen.

Zur Verwirklichung des Rechts auf Rückkehr und zur Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen (Wiener Dokument II, 23) finanziert die Bundesregierung Not- und Flüchtlingshilfemaßnahmen aus verschiedenen Titeln der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie über Zuwendungen an private Träger. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Nothilfe wurden 1995 mit der Schaffung eines neuen Titels „Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe“ weiter verbessert. 1996 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (nach vorläufigen Berechnungen) ca. 329 Mio. DM für Maßnahmen in den Bereichen Nothilfe, Rehabilitation, Fluchtfolgenbekämpfung und Wiedereingliederung sowie der Nahrungsmittelnothilfe gefördert.

Beispiele für flüchtlingspezifische Maßnahmen sind u. a. die Reintegration und Eingliederung von Flüchtlingen, Exsoldaten und Vertriebenen in Mosambik und Eritrea, die Versorgung und Betreuung ruandischer Flüchtlinge, die sich vorrangig in Lagern in Tansania und im Kongo (Ex-Zaire) aufhalten, einschließlich der Beseitigung der von den Flüchtlingen verursachten Schäden z.B. durch Wiederaufforstungsmaßnahmen im Umkreis der Flüchtlingslager. Gefördert wurden 1996 des weiteren der Bau und die Rehabilitation von Unterkünften für Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina sowie in Ruanda, die auch 1997 in erheblichem Umfang fortgeführt werden. Zu erwähnen sind weiterhin die Ausbildungs- und Fortbildungsprogramme der Otto-Benecke-Stiftung für Flüchtlinge in Eritrea, Mosambik und den palästinensischen Autonomiegebieten.

4.2 Folgeprozesse anderer wichtiger Weltkonferenzen

4.2.1 Folgeprozeß der 4. Weltfrauenkonferenz Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen

Mit der Verabschiedung der Aktionsplattform hat sich Deutschland auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 verpflichtet, gemeinsam mit allen gesellschaftlichen Kräften Nationale Strategien zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu erarbeiten. Die Bemühungen der Bundesregierung um die Verwirklichung der Aktionsplattform von Peking sind Teil ihrer Politik zur Verbesserung und zum Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen.

Trotz aktiver Bemühungen insbesondere im Rahmen des Folgeprozesses der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz und der 4. Weltfrauenkonferenz von Peking gibt es bei der Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes von Frauen und bei der Ächtung der Gewalt gegen Frauen nach wie vor weltweit große

Defizite, auf deren Abbau hingearbeitet werden muß.

Daher setzt sich die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene in allen Politikfeldern für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ein. Sie unterstützt darüber hinaus nachdrücklich alle speziell mit Menschenrechtsfragen von Frauen befaßten Gremien und Einrichtungen auf VN- und EU-Ebene sowie des Europarates und arbeitet in ihnen aktiv an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes von Frauen mit.

Insbesondere drängt die Bundesregierung darauf, daß alle Staaten die Beschlüsse der Menschenrechtsweltkonferenz und der 4. Weltfrauenkonferenz umsetzen und insbesondere die ihnen auferlegten Verpflichtungen zur Umsetzung der entsprechenden Forderungen in der Pekinger Aktionsplattform erfüllen. Sie setzt sich mit Nachdruck dafür ein, daß der Menschenrechtsschutz von Frauen durch internationale Kontrollgremien überwacht wird. Dabei würde die zukünftige Einrichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (zum Stand der Verhandlungen vgl. Kapitel D.2.1) insbesondere auch den Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten verbessern.

Ferner wirkt sie innerhalb der VN darauf hin, daß, wie von der 4. Weltfrauenkonferenz gefordert, der Schutz der Menschenrechte von Frauen in das gesamte System der VN, ihre Unterorganisationen, Gremien und Einrichtungen integriert und zum obligatorischen Bestandteil aller VN-Aktivitäten gemacht wird. Dies schließt die Schulung und Sensibilisierung des gesamten Personals der VN in frauenspezifischen Fragen des Menschenrechtsschutzes und die Schaffung der hierfür erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen ein.

Die Bundesregierung hat dem VN-Generalsekretär bei dessen Berichten an die GV zur Umsetzung der GV-Resolution 51/66 über Frauen- und Mädchenhandel zugearbeitet (Berichte der Bundesregierung vom August 1996 und April 1997) sowie sämtliche ihr obliegenden frauenspezifischen Berichtspflichten gegenüber den VN erfüllt. Sie unterstützt in besonderem Maße die bei der VN-Menschenrechtskommission angesiedelte Sonderberichterstatterin Gewalt gegen Frauen (Radhika Coomaraswamy/Sri Lanka) und hat bei der 53. Sitzung der MRK 1997 gemeinsam mit den Staaten der EU u. a. eine Verlängerung des Mandats der derzeitigen Amtsinhaberin erreicht. Außerdem hat sich die Bundesregierung für eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben hinreichende personelle und finanzielle Ausstattung der Sonderberichterstatterin eingesetzt.

Im developmentpolitischen Bereich hat die Bundesregierung auf der 4. Weltfrauenkonferenz zugesagt, in den Jahren von 1996 bis 2000 mit 40 Mio. US-\$ Vorhaben der rechts- und sozialpolitischen Beratung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse von Frauen in Entwicklungsländern zu fördern.

Der Erstellung der Nationalen Strategien ist ein intensiver Diskussionsprozeß innerhalb der Bundesre-

gierung, der Bundesländer und der Nichtregierungsorganisationen vorausgegangen. Den Auftakt für die Umsetzung auf nationaler Ebene bildete am 11. März 1996 die Nationale Nachbereitungskonferenz in Bonn. Ihr Ziel war es, die wichtigsten Bausteine und Forderungen der Aktionsplattform an die staatlichen wie an die nichtstaatlichen Handlungsträger heranzutragen und bereits vorhandene Umsetzungsvorstellungen zusammenzuführen. Eines der Foren dieser Veranstaltung fand zum Thema „Menschenrechte, Gewalt gegen Frauen, Frieden“ statt.

Die Nationalen Strategien konzentrieren sich auf die Bereiche der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Entscheidungspositionen, der Verbesserung der Situation der Frauen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt sowie der Menschenrechte und der Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Im letztgenannten Bereich werden insbesondere die internationale Kooperation, der Bereich Opferschutz, Maßnahmen der Sensibilisierung im Präventionsbereich sowie Vernetzungen Schwerpunkte darstellen. Die im einzelnen vorgesehenen Strategien umfassen Bewußtseinsbildung, Forschung, Modellvorhaben, Schaffung neuer Kooperationen, Überprüfung des rechtlichen Instrumentariums und Spitzengespräche. Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Claudia Nolte, erläuterte die Nationalen Strategien, die an die VN weitergeleitet wurden, am 14. Januar 1997 dem Bundeskabinett und stellte sie der Öffentlichkeit vor.

Mit einer Kampagne werden die Nationalen Strategien im Jahr 1997/98 an die Bevölkerung und die Verantwortungsträger in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herangetragen.

4.2.2 Bekämpfung des Handels mit Frauen und Mädchen

Der Handel mit Frauen und Mädchen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung stellt eine besonders menschenverachtende Erscheinungsform der Gewalt gegen Frauen dar, durch die die Würde und die Menschenrechte von Frauen in fundamentaler Weise verletzt werden.

Als Teil der organisierten Kriminalität hat der Frauenhandel in den letzten Jahren weltweit ständig zugenommen und sich zu einem bedrohlichen Phänomen entwickelt. Während die Opfer in der Vergangenheit vorwiegend aus den Ländern Südamerikas, Asiens und Afrikas stammten, hat sich seit der Öffnung der ehemals kommunistischen Staaten der Schwerpunkt der Herkunftsländer auf Mittel-, Ost- und Südosteuropa verlagert. Bevorzugte Zielländer sind dabei die wohlhabenden Staaten Westeuropas, namentlich die Bundesrepublik Deutschland. Seit 1989 kamen 85 % der nach Deutschland gehandelten Frauen aus Osteuropa.

Die Bundesregierung, die sich bereits seit Ende der achtziger Jahre intensiv mit der Problematik des Frauenhandels befaßt, versucht dieser Entwicklung durch zahlreiche Maßnahmen auf nationaler wie internationaler Ebene entgegenzutreten.

Auf innerstaatlicher Ebene wurden u. a. der strafrechtliche Schutz ausländischer Frauen und Mäd-

chen vor sexueller Ausbeutung im Jahre 1992 verbessert sowie 1994 und 1997 auch die ausländerrechtlichen Straftatbestände gegen illegale Einschleusung von Ausländern verschärft. Zusätzlich wurde die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit mit einer Reihe von Staaten Mittel- und Osteuropas bei der Bekämpfung des Frauenhandels fortlaufend intensiviert.

Nachdem in der Pekinger Aktionsplattform die Bekämpfung des Frauenhandels zu einem der wichtigen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben worden war, setzt sich die Bundesregierung nun für eine zügige Umsetzung der Pekinger Beschlüsse ein. Mit dieser Zielsetzung hat Bundesministerin Claudia Nolte in einem Gespräch mit dem vormaligen VN-Generalsekretär Boutros Ghali und seinem Stab im Juli 1996 in New York Möglichkeiten konkreter Verbesserungen der internationalen Kooperation bei der Bekämpfung des Frauenhandels erörtert.

Die Bundesregierung arbeitet innerhalb der Gremien der VN, die sich unter verschiedenen Aspekten mit dem Frauenhandel befassen, aktiv mit. Dies gilt namentlich für die VN-Menschenrechtskommission, die sich auf ihrer 53. Sitzung im Frühjahr 1997 schwerpunktmäßig mit dem Thema Frauenhandel befaßt hat. Die deutsche Delegation unter der Leitung von Bundesminister a.D. Gerhart Baum hat – nicht zuletzt durch eine vielbeachtete nationale Erklärung – deutlich auf die Problematik des Themas hingewiesen und wesentlichen Einfluß auf die von der MRK zu diesem Themenkomplex gefaßten Beschlüsse und Empfehlungen genommen.

Die Bundesregierung hat bereits im Vorfeld der 53. MRK die Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen in ihrer Arbeit unterstützt und ihr bei der Vorbereitung ihres Berichts zum Thema Frauenhandel aktiv zugearbeitet. Auch konnte auf der 53. MRK u. a. auf Betreiben Deutschlands und der EU-Partner eine Verlängerung des Mandats der Sonderberichterstatterin erreicht werden.

Auf europäischer Ebene hat sich Deutschland ebenfalls an den laufenden Diskussionen zur Problematik des Frauenhandels intensiv beteiligt. Im Juni 1996 fand die Europäische Konferenz über Frauenhandel in Wien statt. Im November 1996 wurde eine gemeinsame Maßnahme der EU-Innen- und Justizminister zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern beschlossen. Die Zuständigkeit der Europol-Drogenstelle, die Vorläuferstelle von Europol, ist mit einer gemeinsamen Maßnahme der EU vom 16. Dezember 1996 auf den Bereich Bekämpfung des Menschenhandels erweitert worden. Die Zuständigkeit von Europol wird nach der Tätigkeitsaufnahme voraussichtlich Mitte 1998 ebenfalls den Bereich Bekämpfung des Menschenhandels umfassen. Unter Beteiligung der Bundesregierung wurde auf einer EU-Ministerkonferenz am 26. April 1997 in Den Haag eine Erklärung zur Verhinderung und Bekämpfung des Frauenhandels verabschiedet.

Im Europarat laufen z. Z. ebenfalls Verhandlungen über zielgerichtete Aktivitäten in diesem Bereich, so die Einrichtung eines besonderen Lenkungs-

schusses und die Erörterung eines Übereinkommens des Europarats gegen den Frauenhandel.

Bei der Bekämpfung des Frauenhandels verfolgt die Bundesregierung insgesamt eine Konzeption, die sich nicht allein auf die Strafverfolgung der Täter beschränkt, sondern auch die Prävention und vor allem die Betreuung der Opfer zum Ziel hat. Internationale Übereinkommen gegen Frauenhandel und die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden sind dabei ebenso von Bedeutung wie die Aufklärung potentieller Opfer, developmentspolitische Maßnahmen in den Herkunftsländern und Reintegrationsmaßnahmen für zurückkehrende Frauen. Wichtig ist ferner eine spezielle Betreuung der Frauen, die als Zeuginnen in Verfahren gegen die Täter aussagen wollen.

Mit dem Ziel, eine enge Zusammenarbeit aller mit Fragen des Frauenhandels befaßten Stellen über die jeweiligen spezifischen Fachbereiche hinaus sicherzustellen, hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ eingesetzt, in der die zuständigen Bundesministerien, das Bundeskriminalamt, die Bundesländer und Beratungsstellen vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe, die am 27. Februar 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat, soll dazu beitragen, daß die zur Bekämpfung des Frauenhandels notwendigen rechtlichen, strafrechtlichen, ausländerrechtlichen und opferbetreuenden Maßnahmen aufeinander abgestimmt und die internationalen Maßnahmen und Initiativen vorbereitet werden.

4.2.3 Folgeprozeß des Weltgipfels für soziale Entwicklung

Als Mitglied der Kommission für soziale Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) beteiligt Deutschland sich auf internationaler Ebene an der Umsetzung des Weltgipfels für soziale Entwicklung. Auf nationaler Ebene nimmt die Bundesregierung an den Diskussionen des Gesprächskreises deutscher Nichtregierungsorganisationen über die Folgemaßnahmen zum Weltgipfel teil. Die Wahrung der Menschenrechte, die Beteiligung der Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen, die Gewährung von Rechtssicherheit und die Schaffung adäquater wirtschaftlicher, politischer, sozialer, kultureller und rechtlicher Rahmenbedingungen sind wichtige Voraussetzungen für Art und Umfang der Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern, die systematisch geprüft und berücksichtigt werden. Entsprechend den Beschlüssen von Kopenhagen ist die Armutsbekämpfung ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Durch strukturelle Reformen sollen vor allem ihre Ursachen beseitigt werden. Der Mensch und die Verbesserung seiner Lebensbedingungen einschließlich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern stehen im Mittelpunkt. Die Bundesregierung sieht soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht als getrennte, sondern als sich wechselseitig bedingende Bereiche an. Die Bundesregierung verfolgt auch die in Kopenhagen beschlossene 20/20-Initiative, indem sie mit einzelnen Entwicklungsländern Vereinbarun-

gen zu treffen sucht, nach denen das Partnerland 20 % seines Budgets und die Bundesregierung 20 % ihrer Hilfe für soziale Grunddienste zur Verfügung stellt.

4.2.4 Folgeprozeß der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung

Die Bundesregierung hat ihre Anstrengungen für bevölkerungspolitische Maßnahmen in Entwicklungsländern seit der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung 1994 stark intensiviert. 1995 und 1996 wurden Programme in der Höhe von zusammen 900 Mio. DM gefördert. Die bilateralen Leistungen für Familienplanung wurden stark erhöht und betragen insgesamt 1995 und 1996 jeweils 150 Mio. DM. Allein 1995 wurden Familienplanungsprojekte mit folgenden Ländern vereinbart: Malawi, Tansania, Burkina Faso, Äthiopien, Eritrea, Guinea, Kamerun, Kenia, Madagaskar, Mosambik, Uganda, Kap Verde, Niger, den Philippinen, Vietnam, Kambodscha, Indien, Pakistan, Albanien, Bolivien, Honduras, Kolumbien, Paraguay, Peru, Jamaika, El Salvador und der Dominikanischen Republik. Die deutschen Beiträge für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und die International Planned Parenthood Federation (IPPF) wurden ebenfalls gesteigert und beliefen sich 1995 und 1996 auf jeweils 55 Mio. DM. Die Zusagen für bevölkerungsrelevante Maßnahmen im weiteren Sinne in den Bereichen Basisgesundheits, Aids-Bekämpfung, Grundbildung und Frauenförderung betragen 1995 und 1996 jeweils 250 Mio. DM. Damit ist Deutschland weltweit der drittgrößte Geber bei der Förderung bevölkerungspolitischer Programme in Entwicklungsländern.

4.3 Weltkongreß gegen die erwerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern

Vom 27. bis 31. August 1996 fand in Stockholm der Weltkongreß gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern statt. Starkes Medien- und öffentliches Interesse rückten (auch vor dem Hintergrund der Ereignisse in Belgien) ein bislang oft tabuisiertes Thema ins Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit. Bundesminister Dr. Klaus Kinkel, Bundesministerin Claudia Nolte und der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, Rainer Funke, nahmen persönlich am Kongreß teil. Das engagierte Auftreten der deutschen Delegation fand national und international Beachtung.

Bereits im November 1995 hatte das Bundesministerium der Justiz ein internationales Symposium „Sexueller Mißbrauch ausländischer Kinder durch Deutsche im Ausland“ veranstaltet. Es führte Experten aus dem Inland, aus skandinavischen und den hauptsächlich betroffenen Zielländern des Sextourismus zusammen und bot ihnen ein Forum, sich über die Probleme in diesem Konfliktbereich auszutauschen. Die Anwesenheit von Vertretern der VN ermöglichte den Vergleich internationaler Tendenzen bei der Bekämpfung des Sextourismus. Die Veranstaltung war international eine der ersten ihrer Art und fand besondere Anerkennung im Bericht (Januar 1996) der Sonderberichterstatterin der Menschenrechtskommission der VN zu Kinderhandel,

Kinderprostitution und Kinderpornographie, deren Arbeit von der Bundesregierung nachhaltig unterstützt wird.

Im Vorfeld des Kongresses hatte die Bundesregierung einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlung Nr. R (91) 11 des Europarates, betreffend die sexuelle Ausbeutung, pornographische Darstellung und Prostitution von und den Handel mit Kindern und jungen Erwachsenen, in Recht und Praxis der Bundesrepublik Deutschland erarbeitet. Dieser Bericht wurde zum Zweck des erforderlichen Informationsaustauschs mit anderen Staaten (u. a. über die jeweils geltenden Strafrechtsbestimmungen) an die am Weltkongreß teilnehmenden Delegationen verteilt.

Der Kongreß verabschiedete eine Erklärung und ein Aktionsprogramm. Schwerpunkte der Dokumente bilden die Aufforderung zu nationalen Maßnahmen in den Bereichen Gesetzgebung, Strafverfolgung, Aufklärung und Prävention sowie der Appell zu verstärkter internationaler Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung hat sich auf dieser Grundlage um eine weitere Verbesserung ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Rahmen eines nationalen follow-up bemüht.

Auf Initiative der Bundesregierung fand am 28. November 1996 eine Veranstaltung mit Nichtregierungsorganisationen zu Fragen des nationalen Folgeprozesses der Konferenz unter Leitung von Bundesministerin Claudia Nolte statt. Neben zahlreichen Nichtregierungsorganisationen und den von der Thematik betroffenen Ressorts nahmen auch Mitglieder des Deutschen Bundestags an der Veranstaltung teil.

Die bisher eingeleiteten Schritte der Bundesregierung wurden im Verlauf der Veranstaltung vorgestellt und der weitere Handlungsbedarf identifiziert.

Die Bundesregierung hat unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur innerstaatlichen Umsetzung der Erklärung des Aktionsplans des Stockholmer Weltkongresses ein Arbeitsprogramm gegen Kindesmißbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus entwickelt und am 29. Juli 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt. Es enthält vielfältige, sich gegenseitig ergänzende Maßnahmen, die sich den Bereichen Aufklärung und Prävention, Gesetzgebung und internationale Strafverfolgung und Opferschutz zuordnen lassen.

Auf EU-Ebene wurde eine gemeinsame Maßnahme zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern beschlossen.

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn es in der Nachfolge der Stockholmer Konferenz im Rahmen regionaler Konferenzen zu einem Austausch über die eingeleiteten nationalen Maßnahmen kommt. Für die Region Europa wäre dies in angemessenem Abstand zur Konferenz im Jahr 1998 anzustreben.

Das von der Bundesregierung initiierte und zunächst allein finanziell geförderte Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (International Pro-

gramme for the Eradication of Child Labour/IPEC) der Internationalen Arbeitsorganisation findet allenthalben Anerkennung. Ab 1992 konnte die Zahl der Geber kontinuierlich ausgeweitet werden. Neben Deutschland mit immer noch bei weitem dem höchsten Beitrag beteiligen sich Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Italien, Spanien, Frankreich, Großbritannien, die EU sowie Australien, die USA und Kanada an der Finanzierung. Derzeit werden Programme in 26 Staaten Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und Europas durchgeführt. In 15 weiteren Staaten haben Vorbereitungsarbeiten begonnen. Eine gemeinsam von der Internationalen Arbeitsorganisation und der niederländischen Regierung im Februar 1997 in Amsterdam veranstaltete Konferenz, auf der der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, in einer viel beachteten Rede zur Verstärkung des Kampfes gegen Kinderarbeit aufrief, hat das Augenmerk der Weltöffentlichkeit auf dieses Problem gelenkt. Unter Mitwirkung der Bundesregierung haben die Gremien der Internationalen Arbeitsorganisation entschieden, daß die Internationale Arbeitskonferenz 1998 und 1999 den Entwurf eines Übereinkommens beraten und verabschieden soll, das die Vertragsstaaten dazu verpflichten würde, besonders unerträgliche Formen von Kinderarbeit wie Schuldknechtschaft, Arbeit unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen, Kinderprostitution und die Arbeit ganz junger Kinder unverzüglich zu verbieten und zu beseitigen.

Außerdem unterstützt die Bundesregierung die RUGMARK-Stiftung, die für Indien (vgl. E.2.2) ein Warenzeichen für Teppiche ohne Kinderarbeit entwickelt und eine Infrastruktur für die wirksame und glaubwürdige Überwachung eingerichtet hat. Mit dem Mehrerlös für die mit dem Warenzeichen markierten Teppiche werden Schul- bzw. Berufsausbildungsprojekte gefördert. Eine Ausdehnung des Vorhabens auf andere Länder ist vorgesehen: 1996 wurde mit Unterstützung der Bundesregierung z. B. eine nepalesische RUGMARK-Stiftung gegründet.

Das finanzielle Engagement der Bundesregierung beläuft sich insgesamt auf rund 2,7 Mio. DM, einschließlich der Kosten für die Startphase eines Promotion-Büros in Deutschland.

Die Expertin des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Thema Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder, Frau Machel, legte im November 1996 einen umfassenden Bericht vor, der große internationale Beachtung und Anerkennung erfuhr: Dieser sog. „Machel-Bericht“ hat die weltweite Aufmerksamkeit für ein in seinen Dimensionen oft übersehenes und nur unzureichend bekanntes Problem von dramatischem Ausmaß geschärft. Die Bundesregierung hat sich im Berichtszeitraum dafür eingesetzt, die erschütternden Analysen des Berichts für entschlossenes und wirksames Handeln nutzbar zu machen. Sie hat sich deshalb in einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme mit der dringenden Aufforderung an alle in bewaffneten Konflikten involvierte Parteien gewandt, die Rechte von Kindern, wie sie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes und gemäß den Prinzipien des humanitären Völkerrechts verankert sind, umfassend zu respektieren

und zu fördern sowie Kinder vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu schützen.

Zwei Hauptprobleme – das weltweite Minenproblem und die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten – erfordern nach Auffassung der Bundesregierung besondere Anstrengungen im follow-up zum Machel-Bericht.

Weltweit fallen jährlich über 20 000 Menschen, darunter viele Tausende von Kindern, Antipersonenminen zum Opfer. Die Bundesregierung fordert daher seit langem die weltweite Ächtung von Antipersonenminen und setzt sich für den raschen Abschluß eines internationalen Vertrags zu ihrem Verbot ein. Die Verabschiedung des Textes eines umfassenden Verbotsabkommens auf der Osloer Minenkonferenz am 18. September 1997 ist ein Meilenstein auf diesem Wege. Nun kommt es darauf an, daß möglichst viele Staaten das Abkommen zeichnen und ratifizieren.

4.4 Welternährungsgipfel

Unter Leitung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nahm die deutsche Regierungsdelegation am Welternährungsgipfel vom 13. bis 17. November 1996 in Rom teil. Der Gipfel forderte eine inhaltliche Klärung des Rechts auf angemessene Ernährung und des Grundrechts eines jeden Menschen, frei von Hunger zu sein, wie sie in Artikel 11 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in anderen internationalen und regionalen Instrumenten festgelegt sind. Besondere Aufmerksamkeit gelte der Umsetzung und der vollen Realisierung dieses Rechts als Mittel zur Erreichung von Ernährungssicherheit. Die Staaten, die noch nicht Partei des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind, wurden aufgefordert, dem Pakt so bald wie möglich beizutreten. Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte soll dem Aktionsplan des Welternährungsgipfels besondere Aufmerksamkeit schenken und die Umsetzung der in Artikel 11 des Pakts vorgesehenen besonderen Maßnahmen weiterhin überwachen.

Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte wurde gebeten, die Rechte in bezug auf Nahrung in Artikel 11 des Pakts besser zu definieren und Möglichkeiten zur Umsetzung und Wahrnehmung dieser Rechte vorzuschlagen. Dabei soll auch die Möglichkeit geprüft werden, freiwillige Richtlinien für Ernährungssicherheit für alle auszuarbeiten.

Im Verhandlungsprozeß zum Welternährungsgipfel hat sich die Bundesregierung im Verbund mit ihren Partnern in der EU erfolgreich für die Festschreibung von Maßnahmen eingesetzt, die geeignet sind, das in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte niedergelegte Recht auf ausreichende Ernährung zu verwirklichen. Im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit unterstützte die Bundesregierung 1996 die für die Ernährungssicherung wichtigen Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mit rund 500 Mio. DM bzw. 1,6 Mrd. DM.

4.5 Habitat II

Mit besonderem Nachdruck hat sich die Bundesregierung für die Erhaltung des Menschenrechtsacquis auf der Habitat II-Konferenz in Istanbul vom 3. bis 14. Juni 1996 eingesetzt. Auf dieser Konferenz wurden die Habitat-Agenda und die Istanbul-Deklaration als politische Willenserklärung verabschiedet. Wesentliche Punkte der Habitat-Agenda sind:

- Einbeziehung der Kommunen (local authorities), des privaten Sektors und aller „gesellschaftlichen Akteure“, was besonders von den USA und der EU unterstützt worden war;
- Aufnahme von fachspezifischen Positionen (Städtebau, Luftreinhaltung, Flächennutzung, nachhaltige Stadtentwicklung, Infrastrukturmaßnahmen, Bildung und Ausbildung, Betonung der Rolle der Frauen und benachteiligter Gruppen) in die Habitat-Agenda.

Die EU und die Bundesregierung haben seit zwei Jahren um die Aufnahme dieser Formulierungen in die Habitat-Agenda gekämpft und konnten sich durchsetzen.

Ein Konsens zu politisch sensiblen Themen wie die Erwähnung der Menschenrechte, der sexuellen Selbstbestimmung der Frau, Familienplanung und Aids konnte nur unter Berücksichtigung von Sprachregelungen früherer Konferenzen (insbesondere Kairo, Peking) gefunden werden. Hiernach ist es die Pflicht aller Staaten, alle Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu fördern und zu schützen. Auch soll deren Verletzung von allen Staaten verurteilt und verhindert werden. Ebenso soll die Zusammenarbeit aller Staaten darauf hinwirken, daß ein derartiges Verhalten und alle einseitigen Maßnahmen, die die soziale und wirtschaftliche Entwicklung behindern, beseitigt werden.

- Das bereits in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung enthaltene „Recht auf angemessene Unterkunft“ wurde als Teil des Rechts auf angemessenen Lebensstandard bestätigt, das keinen individuellen Rechtsanspruch begründet, der aber auch die Verpflichtung der Regierungen zu einer rahmensetzenden, an Basisstandards orientierten Städtebau- und Wohnungspolitik anerkennt.
- Für die EU war der wichtigste Fortschritt der Habitat II-Konferenz die Verteidigung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung gegenüber der Forderung vor allem der G 77 und China nach einem rein quantitativen nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum sowie die Betonung der sozialen und Umweltschutz-Aspekte.

Die Istanbul-Erklärung, die während der Berliner Konferenz über nachhaltige Stadtentwicklung (März 1996) als eine politisch orientierte und allgemein verständliche Erklärung konzipiert worden war, ist erst nach energischem Eintreten seitens des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dr. Klaus Töpfer, (auch auf Bitten der EU) vor allem gegenüber der G 77/China und in Zusammenarbeit mit den USA und Kanada verabschiedungsreif gemacht worden.

Im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit hat die Bundesregierung ihre konzeptionellen Vorstellungen und Erfahrungen – zusammengefaßt in anläßlich der Habitat II-Konferenz erstellten Sektorkonzepten „Abfallwirtschaft“, „Wohnungsversorgung“, „Siedlungswasserwirtschaft“ und „Stadtentwicklung“ – in den Verhandlungsprozeß einbringen können. Als weltweit drittgrößter Geber bei der Förderung von Stadtentwicklungs- und städtischen Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern ist der Erfahrungsschatz international anerkannt. Die Bundesregierung förderte bisher insgesamt 360 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 6,6 Mrd. DM.

4.6 VN-Dekade für Menschenrechtserziehung

Die 49. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte am 6. März 1995 mit Resolution 49/184 die VN-Dekade für Menschenrechtserziehung (1995 bis 2004) ausgerufen. Aus Anlaß der Proklamierung dieser Dekade haben die VN die Weltgemeinschaft aufgefordert, sich in Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen verstärkt der Erziehung zur Achtung der Würde des Einzelnen zu gegenseitiger Toleranz und zur Wahrung der bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte in ihrer gesamten Bandbreite zu widmen.

Die Bundesregierung hat die Ausrufung der Dekade durch die Generalversammlung der VN unterstützt. Sie betrachtet die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte als grundlegende Bedingung für ein friedliches und menschenwürdiges Zusammenleben in der Familie, im Staat und in der Völkergemeinschaft.

In den VN werden die Aktivitäten im Rahmen der Dekade vom Hochkommissar für Menschenrechte koordiniert. Eine herausragende Rolle bei der Umsetzung der Dekadenziele spielt die UNESCO.

Die Bundesregierung hat sich dem Bereich „Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ im Rahmen der UNESCO besonders gewidmet. Sie beteiligte sich an der 44. Internationalen Bildungskonferenz 1994 in Genf. Die Bildungskonferenz hat eine Bestandsaufnahme der UNESCO-Empfehlungen aus dem Jahre 1974 über die „Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden in der Welt sowie Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vorgenommen und deren ungeminderte Relevanz bestätigt. In einer politischen Erklärung verpflichteten sich die Teilnehmer, in den Bildungseinrichtungen ihrer Länder einen spezifischen Beitrag gegen Intoleranz und Fremdenhaß, für die friedliche Verständigung, die Achtung der Menschenrechte und der Toleranz zu leisten. Gleichzeitig wurde die Empfehlung von 1974 durch einen integrierten Rahmenaktionsplan zur Friedens-, Menschenrechts- und Demokratieerziehung ergänzt und modernisiert. Der Zusammenhang von Bildung und Sensibilisierung für die Achtung der Menschenrechte wurde auf der 5. Internationalen Erwachsenenbildungskonferenz

der UNESCO in Hamburg (14. bis 18. Juli 1997) herausgestellt.

Ein wichtiges Instrument zur Förderung der Menschenrechtserziehung ist das internationale Schulnetzwerk der UNESCO mit 3 300 Schulen in 126 Ländern. UNESCO-Projektschulen bemühen sich in besonderer Weise, die Anliegen der VN mit ihren Mitteln zu fördern und zu unterstützen, in dem sie das Schulleben innerhalb und außerhalb des Unterrichts im Sinne der internationalen Verständigung und des interkulturellen Lernens gestalten. In Deutschland beteiligen sich zur Zeit 100 sog. UNESCO-Projektschulen an diesem Netzwerk, das von der Bundesregierung und den Ländern gefördert wird.

Nach Auffassung der Bundesregierung und der für die Bildungspolitik im Schulbereich zuständigen Länder müssen im Rahmen der Menschenrechtserziehung an den Schulen eine Vielzahl von politischen, rechtlichen, philosophischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten fächerübergreifend Berücksichtigung finden. Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß mittlerweile rein nationale Klassen an deutschen Schulen die Ausnahme sind. Der in den Schulgesetzen der Länder formulierte Bildungsauftrag geht davon aus, daß alle Menschen gleichwertig und daß ihre Wertvorstellungen und kulturellen Orientierungen zu achten sind. Die Tatsache, daß die Kinder nicht selten aus verschiedenen Herkunftsländern und Kulturkreisen stammen, stellt hinsichtlich der Menschenrechtserziehung eine besondere Herausforderung dar, erleichtert aber auch ein vertieftes Verständnis für die jeweilige kulturelle und religiöse Eigenheit und die Herausbildung einer interkulturellen Perspektive.

Die Bundesregierung, die über begrenzte Zuständigkeiten in der Bildungspolitik verfügt, fördert im Rahmen von Modellversuchen, Forschungsvorhaben und Sonderprogrammen innovative Entwicklungen auf allen Stufen des Bildungswesens, auch in den Bereichen Menschenrechtserziehung, internationale Verständigung und Prävention von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Allein im Schulbereich sind in den vergangenen drei Jahren über 50 Projekte durchgeführt worden (Erarbeitung von Schulbüchern zur Menschenrechts- und interkulturellen Erziehung, Untersuchung des Geschichtsbewußtseins von Kindern und Jugendlichen und Einrichtung regionaler Arbeitsstellen für Ausländerfragen in sozialen Brennpunktgebieten). Über die Vermittlung eines ganzen Katalogs von Kenntnissen und Einsichten hinaus soll die Beschäftigung mit den Menschenrechten bei den Schülerinnen und Schülern die Bereitschaft wecken und bestärken, für die Verwirklichung der Menschenrechte einzutreten und sich ihrer Mißachtung und Verletzung zu widersetzen. Im Hochschulbereich sind im Rahmen der Förderung hochschulbezogener zentraler Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen in den letzten Jahren weit über 500 Maßnahmen zum Thema internationale Verständigung und Zusammenarbeit, Menschenrechte und Toleranz sowie Fremdenfeindlichkeit und Rassismus durchgeführt worden. Ferner wurde ein studentischer Arbeitskreis „Gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ eingerichtet, in dem

über 35 studentische Verbände, die größtenteils auch international vernetzt sind, mitwirken und gemeinsame Kongresse zum Thema Menschenrechte und Toleranz an Hochschulen durchführen.

Durch umfangreiche Maßnahmen in den Bereichen Schüler- und Studentenaustausch fördern Bund und Länder internationale Begegnungen in den verschiedenen Altersstufen mit dem Ziel einer verbesserten internationalen Verständigung. Schwerpunkte sind dabei u. a. die Themen Friedensförderung, Entwicklungspolitik, Technologiefolgenabschätzung, globaler Umweltschutz, Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Integration Behinderter sowie die internationale Zusammenarbeit im Kulturbereich.

Die Aktivitäten im Bereich der Menschenrechtserziehung der Länder werden vom Beauftragten für Menschenrechtserziehung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder koordiniert.

Der im November 1995 verabschiedete 2. Entwicklungsplan des Turiner Zentrums für Ausbildungsfragen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für den Zeitraum 1995 bis 2000 legt als eines seiner Ziele die „Erneuerung und Entwicklung des gesamten Spektrums der Ausbildungsprodukte des Zentrums zu mit der Arbeit in Zusammenhang stehenden Rechten sowie Schlüsselbereichen der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen, darunter Menschenrechte (...)“ fest. Angestrebt wird eine Verstärkung der Möglichkeiten im Rahmen der Ausbildungstätigkeiten des Zentrums, internationale Arbeitsnormen zu fördern und zu verbreiten. Diese Tätigkeit richtet sich insbesondere an die IAO-Mitgliedsgruppen (Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer). Erweitert werden sollen auch die Tätigkeiten zur Förderung der Kopplung zwischen IAO-Normen und dem umfassenden Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen sowie die Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen.

Im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit trägt die Bundesregierung zur Förderung der Menschenrechtserziehung durch Entwicklungsprojekte und -programme zur Schaffung von Lernbedingungen bei, die es möglichst breiten Bevölkerungsschichten erlauben, Einsicht in gesellschaftliche und administrative Vorgänge zu gewinnen, eigene Rechte zu erkennen und wahrzunehmen und Veränderungen zu bewirken.

Im Vordergrund stehen dabei Gruppen, die stets in besonderer Gefahr sind, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden (Frauen, Mädchen, Bewohner städtischer Slums oder abgelegener ländlicher Gebiete, Flüchtlinge, Behinderte, Angehörige ethnischer Minderheiten). Für Grundbildungsprojekte in der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit wurden 1995 bis 1997 insgesamt über 610 Mio. DM vorgehen.

Hohe Priorität mißt die Bundesregierung der geistig-politischen Auseinandersetzung mit Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt bei. Sie läßt sich dabei von dem Gedanken leiten, daß sich fremdenfeindlich und extremistisch motivierte Straftaten in ihren Ursachen nicht allein mit Mitteln der Polizei

und der Strafverfolgung bekämpfen lassen, sondern daß durch Aufklärung und Bildung eine Bewußtseins- und Verhaltensänderung herbeigeführt werden muß. Dazu gehört auch die Förderung eines gesellschaftlichen Klimas, in dem Fremdenfeindlichkeit, politischer Extremismus und Gewalt geächtet sind. Zu den Schwerpunkten der „Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit“ der Bundesregierung gehört auch die von den Innenministern des Bundes und der Länder 1993 ins Leben gerufene Aufklärungs- und Informationskampagne „FAIRSTÄNDNIS – Menschenwürde achten – Gegen Fremdenhaß“. Speziell Jugendliche, aber auch die gesamte Öffentlichkeit werden über das Entstehen, die Hintergründe und das Ausmaß von Gewalt, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus informiert. Gleichzeitig werden insbesondere Jugendliche motiviert, über ihr Verhalten gegenüber Fremden nachzudenken und Möglichkeiten zu suchen, wie Gewalt und Fremdenfeindlichkeit begegnet werden kann.

Im Rahmen der politischen Bildungsarbeit hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum zahlreiche von freien Trägern organisierte Tagungen, Kongresse und Seminare, die sich mit dem Themenbereich „Menschen- und Grundrechte“ beschäftigen, finanziell unterstützt. Darüber hinaus führt die Bundeszentrale für politische Bildung selbst Veranstaltungen zu dieser Problematik durch, die sich vorrangig an Multiplikatoren der politischen Bildungsarbeit richten.

Angesichts der besonderen Rolle, die der Polizei bei der Sicherung des demokratischen Rechtsstaats zukommt, mißt die Bundesregierung der Erziehung zur Toleranz und zum Verständnis für andere Kulturen bei der Aus- und Fortbildung innerhalb der Polizei große Bedeutung bei. Bei der Ausarbeitung entsprechender Programme sowie im Rahmen gemeinsamer Veranstaltungen arbeitet die Bundesregierung eng mit den zuständigen Stellen in den Partnerstaaten der EU zusammen.

4.7 Internationales Jahrzehnt der eingeborenen Bevölkerungen der Welt

Die Generalversammlung der VN hatte am 18. Februar 1994 mit Resolution 48/163 das Internationale Jahrzehnt der eingeborenen Bevölkerungen der Welt (1994 bis 2004) ausgerufen. Ziel der Dekade ist es, die internationale Zusammenarbeit bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse eingeborener Bevölkerungen mit Schwerpunkten in den Bereichen Achtung der Menschenrechte, Schutz der natürlichen Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Bildung und Gesundheitswesen zu verbessern.

Die Bundesregierung hat die Ausrufung des Internationalen Jahrzehnts in den VN unterstützt. Sie geht davon aus, daß die Förderung und der Schutz der Rechte eingeborener Bevölkerungen einen wichtigen Beitrag zur politischen und sozialen Stabilität der Staaten, in denen eingeborene Bevölkerungen leben, darstellt.

In Übereinstimmung mit den von den VN aufgestellten Grundsätzen und Zielen des Internationalen

Jahrzehnts setzt sich die Bundesregierung auf vielfältige Art und Weise für den Schutz und die Stärkung eingeborener Bevölkerungen ein.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird dies in erster Linie an den Vergabekriterien, dem Zielgruppenkonzept, den soziokulturellen Kriterien und den Schwerpunkten Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung deutlich. Bei Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in diesen Bereichen sind eingeborene Bevölkerungsgruppen häufig die Zielgruppe. Insbesondere die Vergabekriterien Achtung der Menschenrechte (hier nicht zuletzt der Indikator Schutz ethnischer, sprachlicher und kultureller Minderheiten), Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit und die Beteiligung der jeweiligen Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozeß sind geeignet, Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit mit einem Partnerland auch von der Situation eingeborener Bevölkerungsgruppen abhängig zu machen. Die Bundesregierung setzt sich für eine umfassende Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen an Entscheidungsprozessen und entwicklungspolitischen Maßnahmen im jeweiligen Partnerland ein. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsteilen, somit also auch häufig auf eingeborene Bevölkerungsgruppen.

In diesem Zusammenhang kommt der rechtlichen und tatsächlichen Absicherung der eingeborenen Bevölkerung bei der Unterstützung von Reformen des Justizwesens eine besondere Bedeutung zu.

Im Rahmen des Kulturerhaltprogrammes trägt die Bundesregierung durch gezielte Förderungsmaßnahmen zur Bewahrung der kulturellen Identität eingeborener Bevölkerungsgruppen bei. Im Berichtszeitraum wurden z.B. Projekte zur Dokumentation der Musik der Aparai-Indianer Brasiliens, eine Veröffentlichung über die Stammesgeschichte der Chiriguano-Indianer und ein Projekt zur Feldforschung über Sitten und Bräuche der Pygmäen mit insgesamt über 235 000 DM gefördert.

Die Bundesregierung fördert in großem Umfang Projekte und Programme der politischen Stiftungen und kirchlichen Hilfswerke, die den Schutz und die Stärkung indigener Bevölkerungsgruppen als eines ihrer traditionellen Handlungsfelder ansehen. Unter anderem wurden im Berichtszeitraum zahlreiche Projekte der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. in Lateinamerika (26,4 Mio. DM), Indien (6,8 Mio. DM) und auf den Philippinen (2,5 Mio. DM) sowie der Katholischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. in Lateinamerika und in Asien (Gesamt volumen 32,5 Mio. DM) unterstützt.

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich von seiten eingeborener Bevölkerungsgruppen initiierte Projekte zum Schutz und zur Bewahrung der biologischen Vielfalt. Ein Beispiel dafür ist das private und gemeinnützige costaricanische Institut für Biodiversität INBio, das in Zusammenarbeit mit der einheimischen Bevölkerung ein Inventar der Artenvielfalt von Flora und Fauna erstellt. Mit der Pharmaindustrie geschlossene Verträge zur Extraktion des Pflanzenmaterials kommen der einheimischen Bevölkerung

zugute. Das Projekt wird durch einen deutschen Experten unterstützt.

Im Rahmen des Internationalen Tropenwaldschutzprogramms Brasilien, zu dem die Bundesregierung rund 300 Mio. DM beisteuert, ist der Schutz der eingeborenen Bevölkerungsgruppen eines der zentralen Anliegen. Dabei wird sowohl mit den wichtigsten Organisationen als auch direkt mit einzelnen eingeborenen Bevölkerungsgruppen zur Durchführung der Schutzmaßnahmen zusammengearbeitet.

Im Rahmen des Tropenwaldprogramms der Bundesregierung spielen indigene Waldvölker als Betroffene oder Zielgruppen von EZ-Aktivitäten eine wichtige Rolle. Entsprechende Förderbereiche der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Tropenwaldländern liegen in der Absicherung von Lebensräumen der Waldvölker, in der Unterstützung der Selbstorganisation der Waldvölker und in der Förderung sozialer Infrastruktur. Besondere Bedeutung kommt in diesem Bereich der Kooperation mit deutschen und lokalen Nichtregierungsorganisationen zu.

Ein speziell der Entwicklungszusammenarbeit mit eingeborenen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika gewidmetes Konzept hat die Bundesregierung im Jahre 1996 vorgelegt. Es orientiert sich in seinen wichtigsten Kernaussagen am Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation, das den Schutz der sozialen und kulturellen Identität eingeborener Bevölkerungen innerhalb ihrer Heimatstaaten und die Achtung ihres freien Willens zur selbstständigen Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse festschreibt. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, verfolgt dieses Konzept das Ziel, Möglichkeiten für eine Verstärkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugunsten eingeborener Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika aufzuzeigen und potentiellen negativen Auswirkungen anderer Maßnahmen auf diese Bevölkerungsgruppe vorzubeugen.

Mit diesem neuen, speziell auf die Belange eingeborener Bevölkerungen ausgerichteten Förderansatz trägt die Bundesregierung vor allem dem gewachsenen Selbstbewußtsein der eingeborenen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika und ihrem hohen Organisationsgrad sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene Rechnung. Hinzu kommt die zunehmende Bereitschaft der lateinamerikanischen Regierungen, die Belange eingeborener Bevölkerungen ernst zu nehmen und ihnen auf staatlicher und zwischenstaatlicher Ebene die gebührende Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Erst diese Voraussetzungen bieten die Chance, nachhaltige strukturelle Veränderungen zugunsten indigener Bevölkerungsgruppen zu bewirken.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit Resolution 1995/32 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer „Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte eingeborener Bevölkerungen“. Darüber hinaus begrüßt die Bundesregierung das im Rahmen des Internationalen Jahrzehnts diskutierte Vorhaben der Einrichtung eines „Perma-

zenten Forums der Eingeborenen Völker“ im Rahmen der Vereinten Nationen.

4.8 Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung

4.8.1 Europäisches Jahr gegen Rassismus 1997

Die EU hat 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus erklärt und damit die Aufgabe der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als politische Priorität hervorgehoben. Das Jahr ist auf europäischer Ebene in Den Haag am 6. Januar 1997 eröffnet worden. Bei der deutschen Eröffnungsveranstaltung am 4. März 1997 in Berlin sprach als Hauptredner Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog.

Unter dem Motto „Viele Farben, viele Unterschiede – Eine Menschheit“ verfolgt das Europäische Jahr zwei Ziele: Zum einen geht es darum, die Bürger verstärkt auf das Problem rassistisch motivierter, fremdenfeindlicher und antisemitischer Erscheinungen aufmerksam zu machen. Zum anderen geht es um die Förderung und Entwicklung eines spezifisch europäischen Beitrages zur Bekämpfung dieses Problems. Dies beinhaltet insbesondere die Förderung des Erfahrungsaustausches und einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und vor allem zwischen den Organisationen der Mitgliedstaaten, die sich für eine Gesellschaft ohne Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einsetzen.

Mit der Umsetzung des Europäischen Jahres in Deutschland ist am 7. Oktober 1996 ein Nationaler Koordinierungsausschuß beauftragt worden, dem sowohl Vertreterinnen und Vertreter von Regierungsorganisationen als auch von Nichtregierungsorganisationen angehören. Der Vorsitz liegt beim Bundesministerium des Innern.

Das Europäische Jahr gegen Rassismus hat in Deutschland eine große Anzahl von Aktivitäten ausgelöst. Neben der Bundesregierung und den Ländern haben 57 Gemeinden, 232 unabhängige Gruppen und Vereinigungen sowie 13 wissenschaftliche Organisationen über 680 Maßnahmen dem Nationalen Koordinierungsausschuß mitgeteilt. Die Auflistung der Projekte zeigt, daß in Deutschland erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus vorzugehen.

Mit interkulturellen Veranstaltungen, Vorträgen, Gesprächskreisen, Seminaren, Workshops, Filmbeiträgen, Aufklärungskampagnen, Ausstellungen, Studienreisen sowie mit Broschüren und Arbeitsmaterialien und durch die Nutzung von Medien (z.B. Internet, Fernsehen) wird versucht, die breite Öffentlichkeit über Maßnahmen zu informieren, die zum Abbau von Fremdenfeindlichkeit und zum gegenseitigen Verständnis zwischen Einheimischen und Fremden beitragen können. Ansprechpartner sind dabei vielfach Multiplikatoren, wie z.B. Lehrer, Journalisten, aber auch Schüler und Auszubildende.

Hervorzuheben ist das ehrenamtliche Engagement hunderter deutscher Bürgerinnen und Bürger zusam-

men mit deren ausländischen Freunden und Bekannten, die ihre Erfahrungen aus dem Zusammenleben in Beruf und Alltag in diese Arbeit einbringen mit dem Ziel, Verbesserungen im täglichen Miteinander, den Abbau von Vorurteilen sowie die Vermeidung von Nachteilen zu erreichen.

Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt im Rahmen ihrer Möglichkeiten die zahlreichen kreativen Projekte, die aus Anlaß des Europäischen Jahrs gegen Rassismus 1997 in Deutschland durchgeführt werden.

Die EU hat mit Verordnung vom 2. Juni 1997 eine Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit Sitz in Wien eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Phänomene des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus in allen Mitgliedstaaten zu beobachten und zu analysieren und die Gemeinschaftsorgane sowie die Mitgliedstaaten über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu unterrichten. Die Stelle wird eng mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats sowie mit wissenschaftlichen Instituten und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten. Für den Verwaltungsrat wurden als deutsche Vertreter Uta Würfel und Barbara John benannt.

Durch eine 1996 vom Rat beschlossene gemeinsame Maßnahme wird die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung rassistischer und fremdenfeindlicher Vergehen verbessert.

Im Vertrag von Amsterdam wird die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Ziel der EU verankert.

4.8.2 Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Europarat)

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats hatten bei ihrem 1. Gipfeltreffen im Oktober 1993 in Wien einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz beschlossen. Mit ihm wurde u. a. die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) geschaffen. Aufgabe der Kommission ist es, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen, weitere Maßnahmen vorzuschlagen, allgemeine Empfehlungen zu formulieren und die internationalen Instrumente daraufhin zu untersuchen, ob sie verbessert werden können. Die Kommission hat systematisch umfangreiches rechtsvergleichendes Material gesammelt. Ein Netzwerk von Forschungseinrichtungen ist geplant, eine Datenbank eingerichtet. In einer veröffentlichten Sammlung hat sie praktische Maßnahmen dargestellt, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergriffen haben.

Ihre Untersuchungen der Verhältnisse in den Mitgliedstaaten durch Arbeitsgruppen, denen Vertreter anderer Mitgliedstaaten angehören, ist weit fortgeschritten. Die Kommission hat ferner zwei Allgemeine Empfehlungen mit Grundsätzen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie

für die Einrichtung besonderer nationaler Stellen erarbeitet. Ein Vorschlag, das Diskriminierungsverbot des Artikels 14 der EMRK zu verstärken, wird derzeit im Auftrag des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH) in dem Ausschuß für die Entwicklung der Menschenrechte geprüft (DH-DEV; vgl. auch D.1.7.2).

4.8.3 3. Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte am 20. Dezember 1993 die 3. Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung (1994 bis 2004) ausgerufen. Ziel der Dekade ist es, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die weltweite Zunahme rassistisch motivierter Intoleranz, ethnischen Gegensätzen und darauf aufbauender Gewalt zu lenken und Strategien zur Bekämpfung dieser Erscheinungen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene zu entwickeln.

Die Menschenrechtskommission der VN hat in einer am 18. April 1997 im Konsens verabschiedeten Resolution der Generalversammlung empfohlen, als Höhepunkt der Dekade für das Jahr 2001 eine Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und vergleichbare Intoleranz einzuberufen.

Die Bundesregierung unterstützt die Initiativen der VN im Rahmen der 3. Dekade gegen Rassismus und Rassendiskriminierung und beteiligt sich aktiv am Vorbereitungsprozeß für die Weltkonferenz, der sowohl auf regionaler Ebene als auch thematisch orientiert in verschiedenen Gremien und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen stattfinden soll.

4.9 Unterstützung von Folteropfern

Neben den Bemühungen um einen Ausbau des völkerrechtlichen Instrumentariums gegen Folter (siehe D.1.3) gilt die besondere Fürsorge der Bundesregierung der Unterstützung von Opfern von Folter und unmenschlicher Behandlung. Ungeachtet der generellen Sparzwänge wurde der deutsche Beitrag zu dem von Deutschland mitinitiierten Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer im Jahre 1997 wieder auf 200 000 DM angehoben. Der bislang nahezu ausschließlich aus staatlichen Beiträgen gespeiste Fonds gewährt Hilfsorganisationen für Folteropfer und ihren Familien in zahlreichen Staaten Unterstützung. Auch deutsche Programme werden weiterhin vom Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer gefördert, derzeit das Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin, Xenion – Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte e.V. Berlin, Refugio Bremen, Refugio München sowie das Psycho-social Centre Caritas Köln.

Die Arbeit des Behandlungszentrums für Folteropfer in Berlin wird seit seiner Entstehung im Jahre 1992 zu einem erheblichen Teil auch direkt durch die Bundesregierung gefördert. Für 1997 wurden Bundesmittel in Höhe von 765 000 DM zur Verfügung gestellt. Das Behandlungszentrum ist eine spezielle

Einrichtung zur Rehabilitation von Folteropfern. Derzeit werden dort ca. 200 Patienten medizinisch, psychotherapeutisch und sozial betreut.

Des weiteren stellt auch die EU Mittel zur Verfügung, die dazu dienen, Rehabilitationszentren für Folteropfer und andere Organisationen, die Opfern von Menschenrechtsverletzungen konkrete Hilfe gewähren, zu unterstützen. Das Volumen beträgt 1997 ebenso wie 1996 6 Mio. ECU.

4.10 Ausblick: Internationales Jahr der Senioren 1999

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1992 mit Resolution 47/5 entschieden, das Jahr 1999 zum Internationalen Jahr der Senioren zu erklären. Das Jahr soll die Aufmerksamkeit auf die demographische Entwicklung lenken, die weltweit eine der größten Herausforderungen für Staat und Gesellschaft in der Zukunft darstellt. Im Mittelpunkt des Jahres sollen die Lebenssituationen älterer Menschen, die Frage des Alterns als ein lebenslanger

Entwicklungsprozeß, die Solidarität der Generationen sowie Fragen des Alterns vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten der VN stehen.

Zur Vorbereitung und Durchführung des Jahres in Deutschland hat die Bundesregierung eine Nationale Kommission eingerichtet, deren konstituierende Sitzung am 24. Juni 1997 stattgefunden hat. Zur Vorbereitung des Jahres auf internationaler Ebene hat Deutschland auf der 35. Tagung der Kommission für soziale Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) eine Resolution initiiert, die das Motto einer „Gesellschaft für alle Lebensalter“ ins Bewußtsein der Weltöffentlichkeit rücken soll. Sie soll auf der 52. Tagung der Generalversammlung (ab September 1997) angenommen werden und fordert alle Staaten und die Vereinten Nationen auf, ihre Vorbereitungen für das Jahr zu intensivieren. Die Resolution sieht vor, daß die Generalversammlung im Jahr 1999 vier Sitzungen ihrer 54. Tagung dem Folgeprozeß des Jahres widmet.

E. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Welt

1. Maßnahmen

Neben krisenhaften Situationen mit schweren Menschenrechtsverletzungen, wie in der Region der Großen Seen oder im ehemaligen Jugoslawien, hat es im Berichtszeitraum leider in allen Erdteilen wieder viele und schwere Menschenrechtsverletzungen gegeben. Der hohe Grad der Anteilnahme der Öffentlichkeit hieran, nicht nur in Deutschland, zeigt, wie brennend dieses Problem ist. Ein aktiver, auf Prävention ausgerichteter Menschenrechtsschutz bleibt eine ernste Herausforderung an die Staatengemeinschaft.

Sowohl beim Ausbau des Instrumentariums zum Schutz der Menschenrechte als auch durch konkrete Projekte fördert die Bundesregierung deshalb in besonderem Maße den präventiven Menschenrechtsschutz (vgl. auch D.3.1.2 Feldoperationen). Daneben ist langfristig die Förderung von Menschenrechts-erziehung (D.4.6) und Demokratisierung (E.1.2) zur Vermeidung von Menschenrechtsdefiziten ausschlaggebend. Das breite Feld der Entwicklungszusammenarbeit, sei es multilateral wie die Beratenden Dienste der VN (D.3.1.1) oder bilateral wie die unter (E.1.4) beschriebene deutsche Entwicklungszusammenarbeit, wird deshalb zunehmend auf die aktive Förderung der Menschenrechte ausgerichtet.

Ziel jeder Menschenrechtspolitik ist der effektive Schutz der Würde und der Rechte des Menschen. Die Bundesregierung ist bemüht, durch eine aktive, vorbeugende Menschenrechtspolitik darauf hinzuwirken, daß es zu Menschenrechtsverletzungen erst gar nicht kommt.

Andererseits ist es nach wie vor notwendig, diejenigen Regierungen, die Menschenrechte verletzt haben, öffentlich an den Pranger zu stellen. Wo ein solches Vorgehen wenig erfolgversprechend erscheint oder dem Betroffenen schaden würde, ist eine diskrete Politik vorzuziehen. Auf jeden Fall muß eine wirksame Menschenrechtspolitik den Realitäten Rechnung tragen. In Ländern, in denen eine menschenrechtliche Tradition noch nicht besteht, ist der umfassende Schutz aller Menschenrechte nur schrittweise zu verwirklichen. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß es auch ein wichtiges Anliegen einer auf Erfolg bedachten Menschenrechtspolitik sein muß, weltweit das Interesse für die Menschenrechte sowie das Bewußtsein für ihre Bedeutung zu fördern. Hierbei bilden Dialog und Konsultationen, gerade auch mit Regierungen, die Menschenrechtsdefizite zu verantworten haben, ein wichtiges Mittel.

Bei allen diesen verschiedenen Maßnahmen ist für den Erfolg letztlich ausschlaggebend, ob die jeweilige Regierung auf Grund von Einsicht oder Druck, kurzfristig oder im Wege langfristiger Systemveränderungen Menschenrechtsschutz tatsächlich gewährt. Dabei ist die Einflußmöglichkeit seitens der Bundesregierung auch wesentlich abhängig von der Qualität der bilateralen Beziehungen oder den Beziehungen der EU zum jeweiligen Staat. Gerade auch gut funktionierende Wirtschaftsbeziehungen sind häufig ein effektiver Hebel für die Durchsetzung von menschenrechtlichen Anliegen. Maßnahmen im gesamten Gebiet der Außenbeziehungen können deshalb – soweit sie von der Außenpolitik der Bundesregierung beeinflussbar sind – von Bedeutung sein.

1.1 Die Politik der Bundesregierung gegen die Todesstrafe

Die Bundesregierung setzt sich konsequent und mit Nachdruck für die weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe ein. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Todesstrafe weder moralisch noch juristisch gerechtfertigt. Sie ist kein brauchbares Mittel der Verbrechensbekämpfung und bei einem Justizirrtum nicht korrigierbar.

Im Rahmen ihrer Aktivitäten gegen die Todesstrafe konzentriert sich die Bundesregierung insbesondere auf folgende Schwerpunkte:

- Ausbau des normativen Schutzes im Völkerrecht (vgl. D.1.1),
- Thematisierung im Rahmen internationaler Gremien (u. a. Vereinte Nationen, Europarat, OSZE),
- Demarchen in Einzelfällen (bilateral oder im EU-Kreis),
- Thematisierung im Rahmen bilateraler politischer Konsultationen auf allen Ebenen.

Während der 53. Tagung der Menschenrechtskommission der VN hat die Bundesregierung die Verabschiedung von Resolution 1997/12 zur Frage der Todesstrafe aktiv unterstützt. In dieser am 3. April 1997 mit deutlicher Mehrheit verabschiedeten Resolution ruft die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen die Staaten u. a. zur Ratifizierung des 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989, zur Einhaltung der in völkerrechtlichen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe, zur Aussetzung der Vollstreckung von Todesurteilen und zur Offenlegung von Daten zur nationalen Situation in der Frage der Todesstrafe auf.

1.2 Demokratisierungshilfe

Angesichts einer zunehmenden Beachtung von Menschenrechten und Demokratisierungsprozessen hat das Thema der Demokratisierungshilfe international stark an Bedeutung gewonnen. So sind die Demokratisierungsprogramme des Europarats ein operativer Schwerpunkt zur beschleunigten Konsolidierung der demokratischen Strukturen in den neuen Mitgliedsländern aus Mittel- und Osteuropa. Die Aktivitäten umfassen Kooperationsprogramme in den Bereichen Aufbau des Rechtssystems, Medienfreiheit, Menschenrechtsschutz sowie Förderung demokratischer Strukturen auf kommunaler Ebene. Der Europaratgipfel im Oktober 1997 wird hierzu weitere Maßnahmen beschließen. Bei der Demokratisierungshilfe ist zu unterscheiden zwischen langfristig angelegten strukturbildenden Vorhaben (E.1.4) und kurzfristigen Maßnahmen, die insbesondere auf die technische Vorbereitung und Unterstützung von Wahlen abzielen. Demokratisierungshilfe wird in der Regel im Einverständnis mit der im Amt befindlichen Regierung gewährt. Sie soll Demokratisierungsprozesse erleichtern, kann sie aber nicht erzwingen. Es werden vielmehr Eigenanstrengungen der betreffenden Länder

unterstützt. Die Demokratisierungshilfe darf sich nicht in aktuelle innenpolitische Auseinandersetzungen einmischen, eine Parteinahme wird vermieden. Bei der Unterstützung von Wahlen und Abstimmungen geht es darum, den Wählern echte Alternativen und eine freie Wahl zu ermöglichen, bei der nicht zu befürchten ist, daß die Ergebnisse manipuliert sind. Tritt letzteres dennoch ein, sollte dies Rückwirkungen auf das Geberverhalten haben.

Wahlbeobachtung und Wahlhilfe stellen Bereiche der Demokratisierungshilfe dar. Während Wahlbeobachtung im wesentlichen die Anwesenheit von nationalen und internationalen Beobachtern vor, während und unmittelbar nach dem eigentlichen Wahlprozeß bedeutet, setzt Wahlhilfe bereits lange vor dem Wahltag ein und umfaßt eine Vielzahl von Hilfsleistungen technischer und beratender Art.

Die Zahl der Wahlhilfe- und Wahlbeobachtungsersuchen an die VN, die OSZE, die EU, aber auch an die OAS ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen.

Vielen dieser Anfragen konnte von deutscher Seite entsprochen werden:

So wurden im Jahre 1996 188 Wahlbeobachter zu 18 international koordinierten Wahlbeobachtungsmissionen entsandt. Dies stellt eine Verdoppelung der Anzahl der entsandten Beobachter im Vergleich zum Vorjahr dar. Acht Beobachtungsmissionen wurden von der OSZE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) koordiniert; hervorzuheben sind hier insbesondere die Präsidentschaftswahlen in Rußland, zu denen pro Wahlgang je 28 Beobachter entsandt wurden, sowie die Wahlen in Bosnien und Herzegowina, bei denen Deutschland mit 30 Kurzzeit- und drei Langzeitbeobachtern vertreten war. Ferner wurden Wahlbeobachter nach Albanien, Armenien, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Moldau entsandt.

Bei den unter Ägide der EU organisierten Wahlbeobachtungen wurde besonderes Augenmerk auf die ersten demokratischen Wahlen in den Palästinensischen Autonomiegebieten Ende Januar 1996 gelegt, bei denen 19 deutsche Beobachter zugegen waren.

Bei weiteren von der EU bzw. UNDP organisierten Beobachtungsmissionen in Afrika (Benin, Uganda, Niger, Togo, Mauretanien, Ghana), Mittelamerika (Guatemala und Nicaragua) sowie einer Wahlbeobachtung in Bangladesch, war Deutschland mit zwischen zwei und sieben Beobachtern vertreten.

Ein erster Höhepunkt im Jahr 1997 war die Teilnahme an der Wahlbeobachtungsmission in Tschetschenien unter Leitung der OSZE, zu der trotz der schwierigen Sicherheitslage fünf Beobachter entsandt wurden. Ferner war Deutschland an Wahlbeobachtungen in Pakistan, Kroatien, Mali, Bulgarien, Jemen und Algerien beteiligt. Weitere entscheidende Beobachtungsmissionen im zweiten Halbjahr 1997 waren die Wahlen in Albanien und Liberia sowie die Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina.

Der Haushaltsausschuß und der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages haben das Demo-

kratisierungshilfeprogramm der Bundesregierung nachdrücklich begrüßt und der Verwendung von Mitteln aus dem Titel der Ausstattungshilfe hierfür zugestimmt. Mit einem Betrag von 28 Mio. DM im Vierjahresprogramm 1995 bis 1998 ist die deutsche Demokratisierungshilfe im Vergleich zu anderen Gebieten eher bescheiden gewesen.

Die bisherige Ausstattungshilfe wird zu einem Instrument zur Unterstützung von Friedens- und Demokratisierungsprozessen weiterentwickelt: Sie soll künftig noch stärker als in der Vergangenheit das Ziel verfolgen, Demokratisierungsprozesse, Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatliche Entwicklungen in Ländern der Dritten Welt und Mittel- und Osteuropas zu fördern. Im Bereich Demokratisierungshilfe geschieht dies durch Unterstützung administrativer und technischer Vorbereitung demokratischer Wahlen, Entsendung von Wahlbeobachtern und Lieferung technischer Einrichtungen und von Literatur an Parlamente in neuen Demokratien. Die Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte dient der Wahrnehmung gesellschaftlicher und developmentspolitischer Aufgaben. Sie kommt insbesondere der Gesundheitsversorgung durch den Bau von Militärkrankenhäusern und -sanitätsstationen sowie Infrastrukturverbesserungen durch Straßen- und Brückenbau, dem Fernmeldewesen, der Bewältigung von Naturkatastrophen und der Flüchtlingsversorgung zugute. Für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staatswesens ist der Bereich „Innere Sicherheit“ von essentieller Bedeutung. Die polizeiliche Ausstattungshilfe leistet ihren Beitrag auf diesem Gebiet durch Materiallieferungen, Beratung, Aus- und Fortbildung. Neben der Vermittlung von Fachwissen sind Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verstärkt auf die Beachtung der Menschenrechte und rechtsstaatliches Verhalten im Polizeieinsatz ausgerichtet.

Die Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit politischen Stiftungen und der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zur Förderung des demokratischen Gedankens durchgeführt. Längerfristige Maßnahmen der Demokratisierungshilfe, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung des demokratischen Umfelds, werden auch weiterhin, insbesondere auch in der developmentspolitischen Zusammenarbeit, durchgeführt werden.

1.3 Maßnahmen im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik

Im Rahmen der bilateralen außenwirtschaftspolitischen Beziehungen ist die Beachtung der Menschenrechte fester Bestandteil der Entscheidungen der Bundesregierung.

Zwischen ihrem Einsatz für eine weltweite Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Förderung der deutschen Außenwirtschaftsbeziehungen besteht nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich kein Gegensatz. Der mit Handel und Investitionen verbundene Austausch von Personen und Ideen kann vielmehr durchaus förderlich sein für politische Öffnung und eine verbesserte Achtung der Menschenrechte. Ein generelles „Einfrieren“ der

Wirtschaftsbeziehungen zu „Problemländern“ birgt dagegen die Gefahr in sich, daß hierdurch gerade auch die Menschen negativ betroffen werden, deren Rechte gefördert werden sollen.

Dies schließt jedoch den gezielten Einsatz außenwirtschaftlicher Restriktionsmaßnahmen nicht aus, wenn dies im Einzelfall geeignet erscheint, die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern. (Die Bundesregierung bedient sich dieses Instruments insbesondere im Bereich der Exportkontrollpolitik.)

Insbesondere die restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung berücksichtigt sowohl im Bereich des Außenwirtschaftsrechts als auch des Kriegswaffenkontrollrechts das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland. In den politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern von 1982 ist ausdrücklich festgehalten, daß eine Ausfuhrgenehmigung nicht erteilt werden darf, wenn die innere Lage des Importlandes dem entgegensteht. Für die Beurteilung der inneren Lage kommt es vor allem darauf an, ob das Empfängerland eine rechtsstaatliche Struktur besitzt oder ob auch Menschenrechte verletzt und demokratische Spielregeln mißachtet werden.

Die Bundesregierung hat sich, seit im Jahre 1995 Berichte bekanntgeworden waren, daß Elektroschlagstöcke im Ausland zu Folterzwecken mißbraucht werden, dafür eingesetzt, daß eine einheitliche europäische Regelung zur Kontrolle des Exports dieser Gegenstände eingeführt wird. Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung mit der 92. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste eine Exportkontrolle geschaffen.

Die Partner in der EU haben sich ebenfalls verpflichtet, das Menschenrechtskriterium bei Entscheidungen über den Export von Waffen- und/oder Dual-use-Gütern zu beachten. Es ist außerdem eines der Kriterien, das die Mitgliedstaaten der OSZE bei Entscheidungen über Waffentransfers als verbindlich ansehen. Jeder Mitgliedstaat der OSZE wird Transfers vermeiden, von denen angenommen werden könnte, daß sie zur Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten benutzt werden.

1.4 Maßnahmen im Rahmen der developmentspolitischen Zusammenarbeit

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in den Partnerländern. Dabei spielt die Einhaltung der Menschenrechte eine zentrale Rolle. Ohne Beachtung dieser Rechte kann es langfristig keine Entwicklung geben, von der wirklich alle Menschen profitieren. Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sind daher untrennbar miteinander verbunden. Mit zahlreichen Vorhaben in den developmentspolitischen Schwerpunktbereichen Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Bildung leistet die Bundesregierung einen aktiven Beitrag zur Verwirklichung individueller Freiheitsrechte und wirtschaftlich-sozialer Menschenrechte wie dem Recht auf Leben, dem Recht auf Bildung und dem Recht auf ausreichende Ernährung.

Einen aktiven Beitrag zur Prävention von gewaltsam ausgetragenen Konflikten, in denen Menschenrechte verletzt werden, leisten entwicklungspolitische Maßnahmen zur Armutsminderung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums. Mit Projekten zur Förderung der Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß, des Rechtssystems, der zivilen Einbettung und Kontrolle von Militär und Polizei und dem Aufbau gesellschaftlicher Institutionen werden gezielt gesellschaftliche Mechanismen gestärkt, die Konflikte vermeiden helfen bzw. deren friedliche Lösung ermöglichen.

Die Menschenrechtssituation in Partnerländern ist fester Bestandteil der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellten entwicklungspolitischen Länderkonzepte. Zudem wird die Lage der Menschenrechte regelmäßig in sogenannten Ländergesprächen mit allen relevanten deutschen entwicklungspolitischen Akteuren erörtert. Im Ländergespräch zu Indonesien 1996 sowie in einer eigens einberufenen Sitzung zu Kolumbien im April 1997 stand die Diskussion der Förderung der Menschenrechte durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Mittelpunkt.

Da die Beachtung der Menschenrechte eine der wichtigsten internen Rahmenbedingungen für Entwicklung ist, hat die Bundesregierung sie zu einem ihrer fünf Kriterien für Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit erhoben. Zur Bewertung der Menschenrechtssituation werden insbesondere die Indikatoren Freiheit von Folter, Rechte bei der Festnahme und im Justizverfahren, die Beachtung des Grundsatzes „Keine Strafe ohne Gesetz“, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz herangezogen. Weitere politische Menschenrechte werden bei der Bewertung der Kriterien Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sowie Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß berücksichtigt. Die Beachtung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte spielt für das Kriterium der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns eine gewichtige Rolle. Negative Tendenzen bei der Gesamtbewertung aller Kriterien stehen einer Ausweitung der Zusammenarbeit entgegen und können im äußersten Fall auch zur Einstellung führen. So wurden beispielsweise die Länder Burundi, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Somalia, der Sudan, Togo, Kuba, der Irak, der Iran, Afghanistan und Myanmar in der Rahmenplanung 1997 wegen offensichtlich negativer Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt. Die Bewertung der Rahmenbedingungen ist auch fester Bestandteil des Politikdialogs mit den Partnerregierungen.

Die Bundesregierung mißt der Förderung von Programmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in Entwicklungsländern besondere Bedeutung bei. Neben Vorhaben der bilateral-staatlichen und multilateralen Zusammenarbeit geschieht dies insbesondere durch Programme der Kirchen und politischen Stiftungen. Beispiele für laufende Vorhaben umfassen:

- ein überregionales Sektorvorhaben zur rechts- und sozialpolitischen Beratung von Frauen (För-

derhöhe aus dem BMZ-Etat: 3 Mio. DM; Durchführungsinstitution: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ]),

- die Unterstützung der Verfassungskommission in Eritrea (0,7 Mio. DM; GTZ),
- Justizreformprogramme u. a. in Chile, Panama, Venezuela, Namibia und Südafrika,
- die Förderung des erzbischöflichen Menschenrechtsbüros in Guatemala (1,46 Mio. DM; GTZ/Deutscher Entwicklungsdienst),
- die Förderung eines gerichtsmedizinischen Instituts in Kolumbien (7,4 Mio. DM; GTZ),
- die Beratung bei der Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts in China (8 Mio. DM; GTZ),
- die treuhänderische Förderung der Menschenrechts-Feldoperation in Ruanda (1,1 Mio. DM; VN-Hochkommissar für Menschenrechte),
- ein Programm zur Rechtsaufklärung und -hilfe im Surat-Distrikt, Indien (0,76 Mio. DM; Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe),
- ein Vorhaben zur Information, Aufklärung und Rechtsberatung in den Palästinensischen Gebieten (0,52 Mio.; Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe),
- Auf- und Ausbau des Rechtsstaates in Thailand (5,5 Mio. DM; Konrad-Adenauer-Stiftung),
- Medienprojekt Westliches Afrika zur Förderung unabhängigen Fernsehens und Rundfunks (3,75 Mio. DM; Friedrich-Ebert-Stiftung).

Im November 1995 finanzierte die Bundesregierung ein entwicklungspolitisches Forum der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung zum Thema „Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Justizreformen in Lateinamerika“. Im März 1997 fand eine weitere Veranstaltung zu diesem Thema mit regionalem Schwerpunkt Zentralamerika und Mexiko statt.

2. Schwerpunkte

2.1 Europa

In Europa standen südosteuropäische Staaten im Berichtszeitraum weiterhin im Zentrum der Bemühungen der Bundesregierung um besseren Menschenrechtsschutz.

Das am 14. Dezember 1995 in Kraft getretene Friedensabkommen von Dayton sieht einen umfassenden Menschenrechtsschutz vor. Die Bundesregierung hatte sich mit Nachdruck für eine Absicherung der Menschenrechtskomponente im Friedensprozeß von Dayton verwandt. Nach Annex 6 des Dayton-Abkommens sind der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina sowie die Föderation und die Republika Srpska verpflichtet, innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche das höchste Niveau international anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten. Zur Einhaltung der Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich soll auf gesamtstaatlicher Ebene die Menschenrechtskommission beitragen, die sich aus der Ombudsperson und der Menschenrechts-

kammer zusammensetzt. Professor Rauschnig, Leiter des Instituts für Völkerrecht der Universität Göttingen, wurde zu einem der acht internationalen Mitglieder der Menschenrechtskammer gewählt. Die Arbeit der Menschenrechtskammer wurde von der Bundesregierung finanziell und durch die Ausstattung mit einer Simultandolmetscheranlage unterstützt.

Die Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich sind auch fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des Dayton-Abkommens noch weit von der Umsetzung entfernt. Zwar gibt es keine Hinweise mehr auf Massenerschießungen oder systematische Vergewaltigungen. Es kommt jedoch weiterhin aus ethnischen Gründen insbesondere zu Diskriminierungen von Minderheiten, zu Zerstörungen von Häusern und zu Vertreibungen.

Die Bundesregierung hat sich bilateral und gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, in der Bosnien-Kontaktgruppe und im Friedensimplementierungsrat intensiv für die Umsetzung der Friedensvereinbarungen von Dayton und insbesondere die Beachtung der Menschenrechte eingesetzt. Entsprechend den Beschlüssen der Vollversammlung des Friedensimplementierungsrates in London (4./5. Dezember 1996) und des Treffens des Lenkungsausschusses auf Außenministerebene in Sintra (30. Mai 1997) knüpft die Bundesregierung die Vergabe von Wiederaufbaugeldern konsequent an die Bereitschaft der Verantwortlichen, ihren Verpflichtungen aus dem Dayton-Abkommen nachzukommen. Das von der Bundesregierung beschlossene vorübergehende Einfrieren von Hilfsgeldern für den Ort Jajce trug im August 1997 dazu bei, daß vertriebene Rückkehrer wieder in ihre Häuser zurückkehren konnten.

Von den ursprünglich rund 345 000 Kriegsflüchtlingen (einschließlich Asylbewerbern) hatten rund 65 000 Deutschland bis Juli 1997 wieder verlassen. Zur Unterstützung und Koordinierung der Flüchtlingsrückkehr ernannte die Bundesregierung Minister a. D. Dietmar Schlee MdB, zum Beauftragten für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau.

Auch bei der 53. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission 1997 hat die Bundesregierung eine Omnibus-Resolution zur Lage der Menschenrechte im früheren Jugoslawien miteingebracht: Das Mandat der Sonderberichterstatterin Elisabeth Rehn (Finnland), deren Arbeit die Bundesregierung in den Jahren 1995 bis 1997 mit insgesamt 230 000 DM unterstützt, wurde erneuert und alle Parteien aufgefordert, die Bedingungen für eine gesicherte Flüchtlingsrückkehr zu schaffen und die Rechte von Minderheiten zu wahren. Einen wichtigen Platz in der Resolution nimmt die Aufforderung an die Parteien ein, mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zusammenzuarbeiten, mutmaßliche Kriegsverbrecher festzunehmen und auszuliefern.

Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte (HKMR) ist seit März 1993 mit einer eigenen Feldoperation im ehemaligen Jugoslawien vertreten. Ihr Hauptquartier liegt in Sarajewo mit Feldebüros in Banja Luka (Bosnien und Herzegowina), Zagreb und

Vukovar (Kroatien) sowie in Belgrad (Bundesrepublik Jugoslawien). Das Personal besteht insgesamt aus zwölf internationalen Menschenrechtsbeobachtern, darunter auch ein von der Bundesregierung mitfinanzierter deutscher Richter. Die Arbeit der Menschenrechtsfeldoperation besteht neben dem Monitoring der Menschenrechtssituation im Lande und der Förderung einer besseren Zusammenarbeit der jeweiligen Justizbehörden in der Unterstützung der Sonderberichterstatterin Elisabeth Rehn bei der Erfüllung ihres Mandats und im Angebot von Schulungsprogrammen für im Einsatz befindliches internationales Personal. (Zu Feldoperationen vgl. auch D.3.1.2)

Die nichtserbischen Bevölkerungsgruppen in der Bundesrepublik Jugoslawien, vor allem im Kosovo, im Sandzak und in der Vojvodina sind faktisch in allen Lebensbereichen diskriminiert; im Sandzak sowie insbesondere im Kosovo werden sie unter dem Vorwurf secessionistischer Bestrebungen unterdrückt. Menschenrechtsverletzungen sind dabei an der Tagesordnung. Die serbische Staatsmacht bleibt dort bemüht, die Lage durch eine Mischung aus ebenso willkürlicher wie subtiler Repression und Diskriminierung unter Kontrolle zu halten. Hierdurch wird ein so hoher Grad an Unsicherheit und Vertreibungsdruck aufrechterhalten, daß zahlreiche Angehörige von Minderheiten in den letzten Jahren das Land verlassen haben. Der Bundesrepublik Jugoslawien ist von der EU und der internationalen Staatengemeinschaft immer wieder klagemacht worden, daß internationale Integration und Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der EU auch von einer Lösung der Minderheitenprobleme abhängen. Die Mehrheit der Kosovo-Albaner strebt die Unabhängigkeit des Kosovo an, während sich die Staatengemeinschaft für eine Autonomie des Kosovo einsetzt.

In Kroatien ist es im Berichtszeitraum weiterhin zu Übergriffen gegen Angehörige der serbischen Minderheit in den ehemals serbisch besetzten Gebieten gekommen. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren Partnern in der EU gegenüber der kroatischen Regierung mit allem Nachdruck ihre Erwartungen deutlich gemacht, daß Kroatien alle Anstrengungen unternimmt, um die Übergriffe zu beenden und den aus Kroatien geflohenen Serben eine sichere Rückkehr in ihre alte Heimat zu ermöglichen. Kroatien weiß, daß davon auch die von ihm angestrebte Intensivierung seiner Beziehungen zur EU abhängt.

Albaniens Bemühungen um demokratische und rechtsstaatliche Reformen waren infolge der jahrzehntelangen Isolation des Landes, der Natur des kommunistischen Regimes sowie der wirtschaftlichen Rückständigkeit des Landes von besonders schwierigen Ausgangsbedingungen geprägt.

Nach einigen Jahren positiver Entwicklung, die 1995 zur Aufnahme des Landes in den Europarat führten, sind ab 1996 wieder stärker Rückstände zutage getreten. Insbesondere im Umfeld der Parlamentswahlen von Mai/Juni 1996, die nach Einschätzung internationaler Beobachter mit erheblichen Unregelmäßigkeiten belastet waren, kam es zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit sowie zu Übergriffen der Poli-

zei, vor allem gegenüber Journalisten und oppositionellen Politikern. Diese Vorkommnisse sind wiederholt von der Bundesregierung und auch der EU gegenüber Albanien thematisiert worden. Die Bundesregierung hat die Entwicklung außerdem zum Anlaß genommen, auf eine stärkere Ausrichtung bilateraler und multilateraler Projekte der Zusammenarbeit auf die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Entwicklung einer Bürgergesellschaft hinzuwirken. Die Lage der griechischen Minderheit hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert.

Politische und wirtschaftliche Faktoren haben Anfang 1997 zum weitgehenden Zusammenbruch staatlicher Ordnung in Albanien geführt. Am 2. März 1997 wurde landesweit der Ausnahmezustand verhängt und eine Vorzensur aller Medien eingeführt. Letztere wurde am 9. April 1997 – auch auf Drängen Deutschlands und zahlreicher anderer Staaten und Organisationen – wieder aufgehoben. Die Staatengemeinschaft hat seit März 1997 unter Koordinierung durch die OSZE (Bundeskanzler a.D. Franz Vranitzky als persönlicher Beauftragter des Vorsitzes) und unter maßgeblicher Beteiligung von EU, WEU und Europarat erhebliche Anstrengungen unternommen, Albanien bei der Rückkehr zu geordneten und demokratischen Verhältnissen zu unterstützen. Die zur Jahresmitte unter internationaler Beobachtung durchgeführten Parlamentswahlen haben den Weg für die Wiederherstellung von Demokratie und Menschenrechten eröffnet.

Die Bundesregierung hat die Menschenrechtslage in der Türkei, auch im Zusammenhang mit der ungelösten Kurdenfrage, wie in den Vorjahren aufmerksam verfolgt. Viele Menschenrechtsverletzungen sind auch nach türkischem Recht strafbar, d. h. es besteht vor allem ein Problem der Rechtspraxis.

Neben dem Einsatz in konkreten Einzelfällen hat sich die Bundesregierung für eine generelle Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei eingesetzt und dabei auch auf entsprechende Reformen von Verfassung und Gesetzgebung gedrängt. Sie hat sich insbesondere auch für das Recht auf freie Meinungsäußerung eingesetzt und die Forderung nach gesichertem Anwaltszugang auch in den ersten vier Tagen der Polizeihaft unterstützt. Die Bundesregierung hat die Türkei aufgefordert, den Sonderberichterstatter zu Folter der VN sowie einen persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzenden einzuladen und die ungehinderte Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zu ermöglichen.

Der Einsatz der Bundesregierung in Einzelfällen betraf vor allem Folttervorwürfe, Fälle von Verschwindenlassen und Strafverfahren aufgrund von Meinungsäußerungen. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung die Türkei immer wieder auf die Einhaltung der Verpflichtungen hingewiesen, die sie in internationalen Abkommen eingegangen ist, und hat sich für die konsequente Aufklärung von nach türkischem Recht strafbaren Menschenrechtsverletzungen eingesetzt. So wurde auch die 53. MRK 1997 genutzt, um zusammen mit den EU-Partnern einen eindringlichen Appell an die Adresse der türkischen Regierung zu richten. In Beantwortung mehre-

rer Anfragen aus dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit hat die Bundesregierung die von ihr dabei unternommenen Schritte ausführlich erläutert.

In ihrer Erklärung auf der 38. Tagung des Assoziationsrates EG-Türkei hat die EU ein gezieltes Programm der Türkei zur Anhebung ihres Menschenrechtsstandards auf ein international akzeptables Niveau angemahnt. Die EU forderte außerdem die Wahrung der Menschenrechte sowie rechtsstaatlicher Grundsätze beim Kampf gegen den Terrorismus im Südosten der Türkei. Für den Rat und das Europäische Parlament bleibe dies eine wesentliche Voraussetzung für eine weitere Intensivierung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei.

Die von Präsident Lukaschenko nach dem umstrittenen Verfassungsreferendum vom November 1996 und im Widerspruch zu den auch Weißrußland bindenden OSZE-Prinzipien durchgesetzte Umstrukturierung des politischen Systems in eine autoritäre Präsidialherrschaft hat sich auch auf die Menschenrechtssituation in Weißrußland negativ ausgewirkt. So kann eine erhebliche Einschränkung der Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit festgestellt werden.

Gemeinsam mit ihren Partnern in der EU hat die Bundesregierung diese Entwicklung zum Anlaß für eine kritische Bestandsaufnahme der Beziehungen zu Weißrußland genommen. Auf Initiative der Bundesregierung faßte der Allgemeine Rat der EU am 24. Februar 1997 einen Beschluß, in dem von Weißrußland konkrete Schritte zur Wiederherstellung von parlamentarischer Demokratie, Gewaltenteilung und Medienfreiheit gefordert und aktive EU-Hilfestellung bei der Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen angeboten wird. Gleichzeitig wird bis dahin eine Einschränkung der Beziehungen einschließlich der bisherigen Unterstützungsmaßnahmen angekündigt. Gemäß diesem Ratsbeschluß der EU haben seither bilateral keine hochrangigen politischen Kontakte mit Weißrußland mehr stattgefunden. Mehrere Kooperationsprojekte wurden bis auf weiteres zurückgestellt.

Die Bundesregierung hat zusammen mit ihren Partnern der EU im Sinne der Entschließungen des Europäischen Parlaments die vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und Weißrußland eingefroren. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vom 6. März 1995 wird nicht weiter ratifiziert, das handelspolitische Interimsabkommen vom 25. März 1996 nicht in Kraft gesetzt. Die Bundesregierung hat sich weiterhin dafür eingesetzt, daß TACIS-Mittel nur für demokratiefördernde Maßnahmen abfließen.

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die Bemühungen der OSZE, durch eine permanente Präsenz in Minsk die Beachtung der politischen Grundrechte zu überwachen und den Demokratisierungsprozeß zu unterstützen.

Im Zuge des russischen Militäreinsatzes in Tschetschenien von Dezember 1994 bis August 1996 hat die Bundesregierung mit besonders kritischer Aufmerksamkeit die Menschenrechtslage in diesem Teil

der Russischen Föderation begleitet. Die unverhältnismäßige Gewaltanwendung ohne Rücksicht auf im Kampfgebiet lebende Zivilisten und Flüchtlinge sowie Übergriffe russischer Einheiten gegen die Zivilbevölkerung sind von der Bundesregierung frühzeitig, kontinuierlich und mit der gebotenen Deutlichkeit gegenüber der russischen Führung angesprochen worden, und zwar sowohl bilateral als auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Die Bundesregierung hat die russische Führung, gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, von Beginn des kriegerischen Konflikts an wiederholt mit allem Nachdruck aufgefordert, an den Verhandlungstisch zurückzukehren und den Konflikt ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen. Der Verhandlungsweg führte schließlich im August 1996 zur Einstellung der Kämpfe.

Die Bundesregierung hat sich auch von Anfang an für eine Einbeziehung der OSZE in diese Verhandlungen ausgesprochen. So befindet sich seit April 1995 die permanente OSZE-Unterstützungsgruppe (OSZE-Mission) in Grosnyj/Tschetschenien mit dem Mandat, Verhandlungen zur friedlichen Konfliktlösung zwischen den Parteien zu fördern, den Aufbau demokratischer Institutionen und die Einhaltung der Menschenrechte zu unterstützen, sowie humanitäre Hilfsaktionen und die Rückkehr von Flüchtlingen zu erleichtern. Die Bundesregierung fördert nachdrücklich die Arbeit der Unterstützungsgruppe. Von Ende 1995 bis April 1997 gehörte der Gruppe auch je ein deutsches Mitglied (1995/96 ein Offizier, 1996/97 ein Diplomat) an. Die OSZE-Unterstützungsgruppe hat eine erhebliche Rolle beim Zustandekommen von Gesprächen und bei der Schaffung von Vertrauen zwischen Russen und Tschetschenen gespielt; sie hat an den Verhandlungen teilgenommen und maßgeblich zum Gelingen der Wahlen im Januar 1997 unter sehr schwierigen Bedingungen beigetragen.

Die Fortsetzung der OSZE-Mission auch nach Beendigung des militärischen Konflikts im August 1996 und der Durchführung von Wahlen (Januar 1997) wird von russischer wie von tschetschenischer Seite unterstützt. Die Mission wird sich in Zukunft auf Wunsch beider Seiten vor allem auf die Unterstützung humanitärer Hilfsorganisationen, Hilfe beim Gefangenenaustausch, Entminung und die Beobachtung der Menschenrechtssituation konzentrieren.

Die Menschenrechtslage in Tschetschenien gibt auch nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzung weiterhin Anlaß zu Sorge. Bis Anfang 1997 sind Verwaltung und Rechtsprechung vollständig in tschetschenische Hand übergegangen; die öffentliche Ordnung ist jedoch nur unvollständig gewährleistet, was sich in hoher Kriminalität, zahlreichen Entführungen und Schwierigkeiten für die Arbeit humanitärer Hilfsorganisationen äußert. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren Partnern in der EU insbesondere gegen die gemäß dem in Tschetschenien neu eingeführten islamischen Recht der Scharia öffentlich vollstreckten Todesurteile im September 1997 energisch protestiert.

In Georgien hat sich die Menschenrechtslage im Berichtszeitraum verbessert. Fortschritte gab es v. a. bei der Stärkung der Justiz sowie beim Ausbau der Gewaltenteilung. Seit einem Moratorium vom Dezember 1996 werden keine Todesurteile mehr vollstreckt. Ein Gesetzentwurf zur Abschaffung der Todesstrafe ist gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung. Auf Betreiben des Bundesministers des Auswärtigen hat sich die EU 1995 für eine Begnadigung der zum Tode Verurteilten Gelbachiani und Dokwadse (sog. „Swiadisten-Fälle“) eingesetzt. Der Bundesminister des Auswärtigen hat persönlich und in einem Schreiben an Präsident Eduard Schewardnadse um Begnadigung von Gelbachiani und Dokwadse gebeten. Dies hat dazu beigetragen, daß im Juli 1997 die Todesstrafen aller zum Tode Verurteilten in Haftstrafen umgewandelt worden sind.

Im nicht unter georgischer Herrschaft stehenden, sezessionistischen Abchasien besteht seit Dezember 1996 ein gemeinsames Menschenrechtsbüro der VN und der OSZE zur Beobachtung und Verbesserung der Menschenrechtslage. Die zum dritten Mal unter deutscher Leitung stehende OSZE-Mission in Georgien beschäftigt sich u. a. mit Menschenrechtsfragen und hat insbesondere in Südossetien zu beachtlichen Fortschritten beigetragen.

Die Menschenrechtslage in Aserbaidschan ist nicht zufriedenstellend. Der Bundesminister des Auswärtigen hat dies daher anläßlich seiner Reise nach Aserbaidschan (im Dezember 1995) gegenüber Präsident Alijew angesprochen. Menschenrechtsfragen wurden auch während des Besuches von Präsident Alijew in Deutschland im Juli 1996 thematisiert. Es kommt in Aserbaidschan immer wieder zu willkürlichen Verhaftungen von oppositionellen Politikern, Journalisten und Mitgliedern der islamistischen Partei. Daneben gibt es weiterhin Prozesse gegen Politiker und Militärs, denen Versagen im Nagorno-Karabach-Konflikt vorgeworfen wird. Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze werden bei diesen Prozessen häufig mißachtet. Allerdings wurden die Tatbestände erheblich reduziert, die mit der Todesstrafe geahndet werden. Die Militärzensur infolge des Nagorno-Karabach-Konfliktes erlaubt weiterhin erhebliche Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit. Die wenigen noch in Aserbaidschan verbliebenen Armenier sind erheblicher staatlicher Diskriminierung ausgesetzt.

Allerdings hat Aserbaidschan auf internationalen politischen Druck den Prozeß gegen den ehemaligen Außenminister Gassimow auf unbestimmte Zeit unterbrochen und den stellvertretenden Parteivorsitzenden der oppositionellen Volksfront Paschajew freigelassen.

In Armenien kam es bei den Präsidentschaftswahlen im September 1996 zu massiven Manipulationen, die die Legitimität des wiedergewählten Präsidenten Lewon Ter-Petrosjan stark beeinträchtigen. Im Anschluß an kurzzeitige Unruhen wurden Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit eingeschränkt, Parteizentralen geschlossen und Abgeordnete verhaftet. Die EU hat eine Verbesserung der Wahlgesetze angemahnt. Die Bundesregierung hat hierfür ei-

nen deutschen Verfassungsexperten zur Verfügung gestellt, der im Auftrag der OSZE die armenische Regierung bei der Überarbeitung der Wahlgesetze berät.

Größte Defizite im Menschenrechtsbereich bestehen in der Justiz, wo teilweise sowjetisches Recht weiterbesteht und die justitiellen Verfahrensgarantien nur unzureichend gegeben sind. Die Verbesserung der Menschenrechtslage wird erschwert durch den ungelösten Nargorno-Karabach-Konflikt.

2.2 Asien

Asien hat, abweichend von anderen Regionen, weder ein einheitliches MR-Verständnis noch einen institutionalisierten regionalen Menschenrechtsschutz. Die Bundesregierung war intensiv bemüht, auf eine Verbesserung der 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. Der Bundesminister des Auswärtigen ebenso wie andere Regierungsvertreter haben in ihren Gesprächen aus Anlaß von Besuchen Menschenrechtsfragen konkret angesprochen und dabei auch Listen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen übergeben.

Die Bundesregierung steht zu der im Asien-Konzept übernommenen Verpflichtung, die Menschenrechte im Dialog mit Asien zu thematisieren und – wo nötig – mit Nachdruck einzufordern. Sie hat im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Zusammenschluß Südostasiatischer Staaten (ASEAN) immer wieder darauf gedrängt, die Situation der Menschenrechte in Asien in den Politikdialog aufzunehmen. Als Resultat dieser Politik wurde auf dem 12. Außenministertreffen der EU und der ASEAN-Staaten am 13./14. Februar 1997 in Singapur erreicht, daß in der dort verabschiedeten Erklärung die gemeinsame Verpflichtung zur Förderung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Wiener Erklärung und des darin beschlossenen Aktionsprogramms bekräftigt wurde.

Auch im Rahmen des ASEM-Prozesses (Asia-Europe-Meeting) wurden die Menschenrechte zum Verhandlungsgegenstand. Das Abschlußdokument des 1. ASEM-Gipfels in Bangkok am 1./2. März 1996 schreibt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Menschenrechte zu achten, fest.

Im Falle Chinas werden bei offiziellen Kontakten mit der chinesischen Regierung Menschenrechtsfragen grundsätzlich angesprochen. Gelegenheit dazu ergab sich u.a. bei den Deutschland-Besuchen des chinesischen Staatspräsidenten Jiang Zemin im Juli 1995, des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Zhu Rongji im Februar 1996 und des Vorsitzenden der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes, Li Ruihuan im Juni 1997 wie auch bei den

China-Besuchen des Bundeskanzlers im November 1995, des Bundesministers des Auswärtigen im Oktober 1996, beim Staatsbesuch des Bundespräsidenten im November 1996, beim Besuch der Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Dr. Antje Vollmer, Ende August 1997 wie auch beim Besuch von Mitgliedern des Unterausschusses Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages Anfang September 1997. Darüber hinaus hat die Bundesregierung ihren bilateralen Dialog über Menschenrechtsfragen mit China intensiviert. So fanden Ende August 1997 deutsch-chinesische Menschenrechtskonsultationen in Bonn statt. Auch zwischen der EU und China gibt es seit 1995 einen Menschenrechtsdialog. Nach zwei Sitzungen (Januar 1995 in Brüssel/Januar 1996 in Peking) geriet dieser aber wegen der Auseinandersetzung über die Frage einer China-Resolution bei der VN-Menschenrechtskommission im Frühjahr 1997 ins Stocken. Die Bundesregierung hat seitdem gegenüber der chinesischen Seite auf eine rasche Wiederaufnahme der Gespräche gedrungen. In ihrer Reaktion zeigt die chinesische Seite nun grundsätzliche Bereitschaft, den Dialog und die menschenrechtliche Projektzusammenarbeit mit der gesamten EU wieder aufzunehmen. Die kritische Einschätzung der Menschenrechtssituation in China durch alle EU-Mitgliedstaaten kam in der Erklärung der EU-Präsidenschaft zur 53. MRK 1997 (Menschenrechtssituationen weltweit) deutlich zum Ausdruck.

Sorge bereitet der Bundesregierung insbesondere die Beschränkung friedlicher Meinungsäußerung, die unzureichende Verankerung und Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze, das nach wie vor praktizierte System der „Umerziehung durch Arbeit“, die Menschenrechtslage in Tibet sowie die exzessive Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe.

In den vergangenen Jahren hatte die Bundesregierung mit ihren Partnern in der EU und anderen Ländern versucht, die Menschenrechtssituation in China zum Gegenstand einer Resolution bei der Genfer VN-Menschenrechtskommission zu machen. Mit Ausnahme des Jahres 1995 konnte China die Behandlung des entsprechenden Resolutionsentwurfs jedoch immer durch das prozedurale Mittel eines sog. Nichtbefassungsantrags abwenden. 1997 kam – anders als in den Vorjahren – kein EU-Beschluß, eine Resolution einzubringen, mehr zustande.

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung der Menschenrechtsslage in Hongkong nach dem Übergang der Souveränität auf China sehr sorgfältig und wird gegenüber der chinesischen Regierung weiterhin darauf dringen, daß die demokratischen Freiheiten Hongkongs und seiner Bürger erhalten bleiben. So appellierte der Bundesminister des Auswärtigen anläßlich der Übergabefeierlichkeiten eindringlich an die chinesischen Verantwortlichen, ihre vor der Übernahme der britischen Kronkolonie gemachten Versprechen einzuhalten, insbesondere die für Mai 1998 angekündigten freien und fairen Wahlen fristgemäß durchzuführen.

Ein verlässliches Bild über die Menschenrechtssituation in Nordkorea ist nur schwer zu erhalten, da sich Nordkorea wie kein anderes Land von der Außenwelt abschottet. Einzelne Berichte lassen jedoch be-

fürchten, daß schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind.

Die Bundesrepublik Deutschland unterhält mit Nordkorea keine diplomatischen Beziehungen, so daß bilaterale Gespräche auf hoher Ebene nicht stattfinden. Daher sind die Möglichkeiten der Bundesregierung, auf die Menschenrechtslage in Nordkorea direkt einzuwirken, gering. Deutschland nimmt jedoch an den politischen Initiativen der EU im Hinblick auf die Menschenrechtssituation in Nordkorea teil, so zuletzt auf der 53. MRK 1997. Die EU hat dabei u. a. ihre Sorge um politische Gefangene, die Unterdrückung der Meinungsfreiheit und die Einrichtung von Umerziehungslagern zum Ausdruck gebracht und Nordkorea zur Beachtung und Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen aufgefordert. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin bemühen, auf die Erfüllung der von der EU geforderten Schritte hinzuwirken.

In einer Resolution vom 22. August 1997 kritisierte die MRK-Unterkommission für Minderheitenschutz und Diskriminierungsverhütung Nordkorea wegen zahlloser Verhaftungen, Versagung der Ein- und Ausreisefreiheit sowie Nichtvorlage des seit zehn Jahren fälligen Staatenberichts über die Einhaltung des Internationalen Pakts über politische und bürgerliche Rechte (Zivilpakt). Nordkorea kündigte daraufhin am 25. August 1997 an, aus dem Zivilpakt austreten zu wollen. Der Bundesminister des Auswärtigen bedauerte in einer Presseerklärung vom 27. August 1997 die präzedenzlose Austrittsankündigung. Die Prüfung, ob sie rechtlich überhaupt zulässig ist, ist noch nicht abgeschlossen.

Die Bundesregierung mißt der Menschenrechtsfrage in ihren bilateralen Beziehungen zu Vietnam besondere Bedeutung zu. Der kontinuierliche Austausch in Menschenrechtsfragen wurde auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und seinem vietnamesischen Kollegen vom April 1993 begonnen. Der Bundeskanzler hat diesen Dialog anlässlich seines Besuchs in Vietnam im November 1995 fortgeführt. Auch bei den politischen Gesprächen, die der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Werner Hoyer, im August und Oktober 1996 sowie im Januar 1997 führte, wurde das Thema Menschenrechte angesprochen. Die Menschenrechte sind darüber hinaus regelmäßig auch Thema bei den bilateralen Regierungsverhandlungen über die deutschen Unterstützungszusagen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Die Bundesregierung setzte sich im EU-Rahmen für das Zustandekommen eines institutionalisierten Rahmens für den Menschenrechtsdialog der EU mit Vietnam ein. Bei allen politischen Begegnungen hat sich bestätigt, daß sich die vietnamesische Regierung dem Menschenrechtsdialog immer weniger verschließt. Ihr ist bewußt, daß die Einhaltung der Menschenrechte für die Bundesregierung integraler Bestandteil reibungsloser Beziehungen ist. Das Verhalten der vietnamesischen Regierung im Bereich der Menschenrechte war wichtiges Kriterium bei den Entscheidungen über die Genehmigung von deutschen Rüstungsexporten in dieses Land.

Das hohe Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen in Myanmar – hierzu zählen Folter, willkürliche Hinrichtungen, Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlungen, politisch motivierte Verhaftungen sowie nachhaltige Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit – bleibt erschreckend. Als Reaktion auf die sich im Berichtszeitraum kontinuierlich verschlechternde Menschenrechtssituation in Myanmar hat die EU im Oktober 1996 einen Gemeinsamen Standpunkt zu Myanmar verabschiedet, mit dem restriktive Maßnahmen (insbesondere Visarestriktionen gegen Regierungs- und hohe Militärangehörige, Waffenembargo, Einstellung nichthumanitärer Entwicklungszusammenarbeit) verhängt werden. Die Bundesregierung hat maßgeblichen Einfluß auf die Formulierung des Gemeinsamen Standpunktes gehabt. Die der EU assoziierten Staaten Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Ungarn, Litauen, Lettland, Estland, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien sowie Island und Norwegen haben erklärt, daß sie die Ziele des Gemeinsamen Standpunktes teilen und sicherstellen werden, daß ihre Politik mit dem Gemeinsamen Standpunkt übereinstimmt. Im April 1997 wurde die Verlängerung um weitere sechs Monate beschlossen, da sich keine Verbesserungen der Lage abzeichneten. Die Bundesregierung hat sich schließlich dafür eingesetzt, daß Myanmar im März 1997 wegen des systematischen und organisierten Einsatzes von Zwangsarbeit die Präferenzen im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der EU entzogen wurden.

Daneben setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß die Menschenrechtssituation in Myanmar in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen behandelt wird. Auf der 52. Tagung der MRK 1996, der 51. GV 1996 und der 53. MRK 1997 hat sie mit ihren Partnern in der EU wiederum einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtssituation in diesem Land eingebracht. Auch in ihren Länderstatements ist sie auf die Menschenrechtsverletzungen in Myanmar eingegangen und hat die myanmarische Regierung auffordert, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen.

Die Menschenrechtssituation in Indonesien und Osttimor gibt weiterhin zu Besorgnis Anlaß. In einem Klima anhaltender ethnischer und religiöser Spannungen ist nach wie vor eine hohe Gewaltbereitschaft des Militärs und der Sicherheitskräfte zu verzeichnen.

Im Januar 1996 wurde deshalb mit dem Direktor für Internationale Organisationen im indonesischen Außenministerium in Bonn die Möglichkeit der Durchführung konkreter Menschenrechtsprojekte in Indonesien erörtert und deutsche Hilfestellung hierfür angeboten. Diese in Aussicht genommene Zusammenarbeit wurde im Protokoll der Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit im November 1996 in Jakarta schriftlich fixiert.

Menschenrechtsfragen haben beim Besuch des Bundeskanzlers in Indonesien (Oktober 1996) breiten Raum eingenommen. Im Dezember 1996 haben sowohl der Bundeskanzler wie der Bundesminister des

Auswärtigen in ihren jeweiligen Gesprächen mit dem Friedensnobelpreisträger Bischof Belo die Menschenrechtslage in Osttimor erörtert.

Die EU hat im Juni 1996 einen Gemeinsamen Standpunkt zu Osttimor verabschiedet, der auf eine Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage abzielt. Nachdem bereits zur 52. MRK 1996 eine „Erklärung des Vorsitzes der MRK“ die indonesische Seite eindringlich zur Kooperation im Menschenrechtsbereich aufgerufen hatte, wurde 1997 von der EU eine Resolution zur Menschenrechtslage in Osttimor eingebracht, die mit 20 Ja- gegen 14 Nein-Stimmen bei 18 Enthaltungen angenommen wurde.

Diese Resolution ist die Reaktion auf die mangelnde Bereitschaft Indonesiens, in den Vorjahren übernommene Verpflichtungen (Einladung eines Sonderberichterstatters der MRK, Akkreditierung eines Mitarbeiters des VN-Hochkommissars für Menschenrechte im UNDP-Büro in Jakarta) zur Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsprogramm der VN einzulösen.

In Anbetracht der gravierenden Menschenrechtssituation in Afghanistan hat sich die Bundesregierung in ihren Gesprächen mit Vertretern der Kriegsparteien regelmäßig und in aller Deutlichkeit für die Respektierung der Menschenrechte eingesetzt. Sie hat zugleich im Rahmen der Generalversammlung, der Menschenrechtskommission und des Sicherheitsrates aktiv an der Gestaltung der Resolutionen zu Afghanistan mitgewirkt. Die Resolutionen bringen die große Sorge der internationalen Staatengemeinschaft um die Lage der Menschenrechte und insbesondere die Lage der Frauen in Afghanistan zum Ausdruck. Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus erfolgreich für die Fortsetzung der Afghanistan-Besuche des Sonderberichterstatters der MRK für Afghanistan eingesetzt. Sie hat auch gewürdigt, daß der von Deutschland gestellte VN-Sonderbeauftragte für Afghanistan, Dr. Norbert Holl, in seinen Vermittlungsbemühungen um einen Frieden in Afghanistan die Frage der Menschenrechte immer wieder anspricht.

Die Bundesregierung hat mit Genugtuung festgestellt, daß die pakistanische Regierung nach internationalen Protesten gegen das Todesurteil für zwei Christen Anfang 1994 die internen Verwaltungsvorschriften dahin gehend geändert hat, daß der Mißbrauch des Blasphemievorwurfes und daraus resultierende Anklagen spürbar zurückgegangen sind. Dennoch sind weiter Diskriminierungen religiöser Minderheiten in Pakistan zu beobachten. Die schnellen Unterstützungszusagen der Regierung zum Aufbau der im Februar 1997 zerstörten christlichen Dörfer werden ausdrücklich begrüßt, ebenso wie die Ankündigung des neuen Premierministers Sharif, sich für den Schutz der Minderheiten und die Bekämpfung religiöser Intoleranz einsetzen zu wollen.

Der Schutz der Minderheiten und weitere Menschenrechtsfragen wie Kinderarbeit, Schuldknechtschaft und Schutz der Frauen werden von der Bundesregierung regelmäßig auf die Tagesordnung bilateraler Gespräche gesetzt (zuletzt bei den Regie-

rungsverhandlungen im September 1997). Diese Problembereiche werden auch zusammen mit den übrigen EU-Partnern (EU-Pakistan-Konsultationen zuletzt im November 1996) Pakistan gegenüber angesprochen. Pakistan hat das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) kurz vor Beginn der 4. Weltfrauenkonferenz unterzeichnet, allerdings mit einem einschränkenden Verfassungsvorbehalt, gegen den die Bundesregierung förmlich Einspruch erhoben hat.

Die Bundesregierung beobachtet mit Aufmerksamkeit die Aktivitäten von Justizbehörden und Menschenrechtsgruppen, die sich gegen die stillschweigende Billigung von Menschenrechtsverletzungen und die Straffreiheit der Schuldigen zu wehren versuchen.

In Tadschikistan wurden die Menschenrechte infolge des mit großer Brutalität geführten Bürgerkrieges in großem Umfang verletzt. Willkürliche Verhaftungen und Morde, Verschwindenlassen politischer Gegner, Vergewaltigungen, Vertreibungen und Zerstörung von Häusern bzw. ganzer Dörfer haben seit dem Abflauen der Kämpfe abgenommen. Die Menschenrechtssituation ist jedoch weiterhin alarmierend. Die am 27. Juni 1997 erfolgte Unterzeichnung eines Abkommenspaketes zwischen der Regierung und der Opposition kann die Voraussetzungen für eine Normalisierung der Lebensbedingungen und eine Verbesserung der Menschenrechtssituation schaffen. Die Bundesregierung hat dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz durch Intervention beim tadschikischen Präsidenten den Zugang zu Gefängnissen im Lande ermöglicht. Zudem ist die Bundesregierung an der dortigen OSZE-Mission personell beteiligt. Der Leiter der VN-Mission ist der Deutsche Gerd Merrem.

In Usbekistan hat die Führung auf die internationale, auch deutsche, Kritik an Menschenrechtsdefiziten reagiert. So gibt es jetzt einen Menschenrechtsbeauftragten des Parlaments, einen Parlamentsausschuß zur Überwachung von Gesetzen im Menschenrechtsbereich und ein nationales Menschenrechtszentrum. Für den einzelnen Bürger ist es allerdings nach wie vor schwierig, sich direkt an diese Einrichtungen zu wenden.

Aufgrund der nach dem Regierungswechsel im August 1994 eingetretenen wesentlichen Verbesserung der Menschenrechtssituation in Sri Lanka ist die Anzahl der von der Bundesregierung in Menschenrechtsangelegenheiten durchgeführten Demarchen (bilateral und auch im EU-Kreis) in Colombo deutlich gesunken. Die Bundesregierung sah jedoch bei erkennbaren, schweren Menschenrechtsverletzungen in Einzelfällen Veranlassung, ihrer Besorgnis gegenüber der srilankischen Regierung Ausdruck zu verleihen. Darüber hinaus ist die Lage der Menschenrechte auch bei dem Besuch des srilankischen Justizministers in Bonn (Mai 1996) von den Bundesministern der Justiz sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung angesprochen worden. Des Weiteren wurde diese Frage ausführlich bei dem Besuch des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Dr. Werner Hoyer, in Sri Lanka (April 1997) erörtert.

Die EU hat in einer Erklärung anlässlich der 53. MRK in Genf im März 1997 die Bemühungen der srilankischen Regierung zur Verbesserung der Menschenrechtssituation begrüßt, gleichzeitig jedoch auf Menschenrechtsverstöße im Zusammenhang mit den Kampfhandlungen zwischen den Regierungstruppen und Separatisten im Norden und Osten des Landes hingewiesen.

In ihren Erklärungen vom 15. November 1995, 6. Februar und 30. Juli 1996 sowie 17. April 1997 hat die EU die srilankische Regierung und die Separatisten der LTTE nachdrücklich aufgerufen, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden.

Die Parlamentswahlen in Bangladesch vom Juni 1996, zu denen die EU Wahlbeobachter entsandt hatte, haben den seit 1991 stattfindenden Demokratisierungsprozeß gestärkt. Die Menschenrechte werden allerdings nach wie vor durch staatliches Handeln beeinträchtigt, wenn auch von einer systematischen Verfolgung politischer Gruppen oder Minderheiten nicht zu sprechen ist. Die Menschenrechtssituation wurde von dem Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Werner Hoyer, anlässlich seines Besuches in Dhaka (April 1997) behandelt. Begrüßt wurde dabei die kurz zuvor gefundene einvernehmliche Lösung zwischen der Regierung und den Vertretern der Minderheiten in den Chittagong Hill Tracts sowie die weit vorgeschrittene Repatriierung für Flüchtlinge aus Myanmar und Indien.

Indien hat sich im Berichtszeitraum um weiteren Abbau der Defizite im Menschenrechtsbereich bemüht. Hierzu gehören wesentliche Erleichterungen der Arbeit des IKRK im Bundesstaat Jammu und Kaschmir, die Ende 1995 wirksam wurden, sowie die Einrichtung einer eigenen Menschenrechtskommission in diesem Unionsstaat. Für die Anliegen des IKRK hatte sich die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister des Auswärtigen, immer wieder eingesetzt. Weitere Schritte müssen folgen. Hier ist insbesondere die verstärkte Strafverfolgung der Täter zu nennen, um vor künftigen Menschenrechtsverletzungen abzuschrecken und das Bewußtsein für deren Verwerflichkeit zu schärfen. Beispielhaft haben dies die Entführung und Ermordung des kaschmirischen Menschenrechtskämpfers Jalil Andrabi im März 1996 gezeigt. Diesen und weitere ungeklärte Fälle des Verschwindenlassens bzw. der Ermordung von Personen hat die Bundesregierung bilateral wie auch gemeinsam mit den EU-Partnern bei der indischen Regierung mit Nachdruck angesprochen. Die Menschenrechtssituation in Kaschmir war im Berichtszeitraum regelmäßig Gegenstand der EU-Erklärungen vor der VN-GV und der MRK. Wie in den Vorjahren hat es auch 1996 und 1997 mehrtägige Kaschmir-Reisen der Botschafter der EU-Troika gegeben, um einen unmittelbaren Eindruck von den Verhältnissen in Kaschmir zu gewinnen.

Zur Eindämmung der Kinderarbeit hat die Bundesregierung die Einführung eines Warenzeichens („Rugmark“) gefördert, das in der besonders betroffenen Teppichindustrie an Produkte vergeben wird, die ohne Kinderarbeit entstanden sind (vgl. D.4.3). Darüber hinaus fördert die Bundesregierung eine Reihe

von Projekten, auch von Nichtregierungsorganisationen, die darauf abzielen, Familien ein existenzsicherndes Einkommen ohne Kinderarbeit zu verschaffen und den Kindern die Teilnahme an Elementarunterricht zu ermöglichen.

Die Menschenrechtssituation in Iran ist unverändert schlecht. Die weiterhin hohe Zahl von Hinrichtungen, Fälle von Folter und eine anhaltend rigide Beschneidung der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit sowie die mangelnde Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze geben Anlaß zu großer Sorge. Dementsprechend wurde die von der Bundesregierung zusammen mit ihren EU-Partnern auf der 51. VN-GV bzw. auf der 52. MRK 1996 und der 53. MRK 1997 eingebrachten kritischen Resolutionsentwürfe wie bereits in den Vorjahren mit deutlicher Mehrheit angenommen.

Daneben hat die Bundesregierung in gesonderten bilateralen Gesprächen auf Arbeitsebene über Menschenrechte 1995 in Bonn, 1996 in Teheran das gesamte Spektrum gravierender Menschenrechtsdefizite mit den iranischen Verantwortlichen aufgenommen und die strenge Einhaltung der vom Iran anerkannten VN-Menschenrechtskonventionen, insbesondere der Zivildpaktsrechte, angemahnt. Die iranische Regierung wurde nachdrücklich aufgefordert, ihre Zusammenarbeit sowohl mit den VN-Menschenrechtsmechanismen, vornehmlich mit dem MRK-Sonderberichterstatter, wie auch mit den einschlägigen Nichtregierungsorganisationen zu verstärken.

Die Bundesregierung hat in einer Reihe von Einzelfällen bilateral wie auch im EU-Verbund demarchiert. Die Deutsche Botschaft in Teheran geht allen ihr zur Kenntnis gelangenden Einzelfällen nach und interveniert nötigenfalls. Die Bundesregierung beobachtet aufmerksam die Lage religiöser Minderheiten, insbesondere der Baha'i, in Iran. Die iranische Regierung wurde aufgefordert, alles zu unternehmen, um die Sicherheit und freie Religionsausübung für alle nichtislamischen religiösen Gemeinschaften zu gewährleisten und Diskriminierungen gegenüber Baha'i-Mitgliedern einzustellen.

Menschenrechtsanliegen sind in den bilateralen Kontakten stets, auch gegenüber dem iranischen Außenminister, in den Vordergrund gestellt worden. Der Bundesminister des Auswärtigen hat sich hierbei persönlich für die Aufklärung des Falls des iranischen Schriftstellers Faraj Sarkuhi eingesetzt. Ebenso hat die Bundesregierung zusammen mit ihren EU-Partnern die Fatwa gegen Salman Rushdie verurteilt. Sie stellt einen eindeutigen Verstoß gegen internationale Rechtsnormen dar.

Ergänzend sei erwähnt, daß die Bundesregierung in einer Reihe von parlamentarischen Anfragen ausführlich zur Menschenrechtspolitik gegenüber dem Iran Stellung genommen hat (BT-Drucksachen 13/3483; 13/3485).

2.3 Nahost

Die Menschenrechtssituation in einer Reihe von arabischen Ländern hat auch in den vergangenen zwei Jahren immer wieder Anlaß zu Besorgnis und Kritik gegeben.

Besonderes Augenmerk widmet die Bundesregierung der Situation in den Palästinensischen Gebieten. Trotz eines zeitweisen Aufschwungs des Nahost-Friedensprozesses und der damit verbundenen Hoffnung auf eine Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation in den Palästinensischen Gebieten blieb die Menschenrechtslage unbefriedigend. Hervorzuheben ist die Mißachtung grundlegender Bestimmungen der IV. Genfer Konvention durch die israelische Besatzungsmacht.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit ihren europäischen Partnern auf den verschiedensten Wegen für die Achtung der Menschenrechte in den Palästinensischen Gebieten eingesetzt. Hierzu gehört auch die traditionell von der EU in der MRK eingebrachte Resolution zur israelischen Siedlungspolitik (so auch wieder auf der MRK 1996 und 53. MRK 1997). Die Vertreter der Bundesregierung, wie zuletzt der Bundesminister des Auswärtigen bei seinem Nahost-Besuch im März 1997, haben bei ihren Gesprächen mit den Verantwortlichen die Einhaltung der Menschenrechte angemahnt.

Mit Beginn des Autonomieprozesses im Jahre 1994 und dem schrittweisen Rückzug der israelischen Sicherheitskräfte aus den ehemals besetzten Gebieten verlagerte sich der Schwerpunkt der Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechtsnormen zunehmend von der israelischen auf die palästinensische Seite. Auch wenn es noch keinen palästinensischen Staat gibt, so sind die palästinensischen Behörden im Rahmen der von ihnen ausgeübten (Teil-)Autonomie doch gehalten, die allgemein gültigen Menschenrechtsnormen zu wahren. Angesichts vermehrter Menschenrechtsverletzungen hat die Bundesregierung zusammen mit ihren europäischen Partnern und auch in bilateralen Regierungskontakten auf dieses Erfordernis immer wieder hingewiesen.

Parallel dazu wurden, sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU, Hilfsmaßnahmen zur Menschenrechts- und Demokratie-Erziehung geleistet, wie u. a. die Förderung der Palästinensischen Unabhängigen Kommission für Menschenrechte (100 000 DM) oder die Unterstützung der Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen zum Palästinensischen Rat im Januar 1996.

Eingang in viele nationale und internationale Erklärungen u. a. Dokumente fanden Appelle, die Terroranschläge von Extremisten verurteilen, jedoch gleichzeitig darauf hinweisen, daß in diesem Zusammenhang eingeleitete Sicherheitsmaßnahmen unter strikter Beachtung der Menschenrechte erfolgen müssen.

Die Menschenrechtslage in Syrien bleibt unbefriedigend. Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und Koalitionsfreiheit sind weitestgehend eingeschränkt, offiziell unter Berufung auf das seit 1963 geltende Notstandsrecht. Es gibt nach wie vor eine erhebliche Anzahl inhaftierter Oppositioneller, darunter viele Langzeitgefangene. Fälle von Folter und willkürlicher Festnahme sind weiterhin zu konstatieren. Die Gleichstellung der Geschlechter wird zwar grundsätzlich vom Staat garantiert, ist aber aufgrund traditioneller Verhaltensweisen in der

mehrheitlich islamisch geprägten Gesellschaft nicht umfassend gewährleistet.

Bisher ist die syrische Regierung nicht bereit, im Menschenrechtsbereich einen öffentlichen Dialog zu führen. Die Bundesregierung spricht Menschenrechtsfragen regelmäßig in den bilateralen politischen Begegnungen mit der syrischen Regierung an. Die EU, die das Thema Menschenrechte im Dialog mit Syrien erstmals 1993 aufgegriffen hatte, hat auf der 52. MRK 1996 ihre Besorgnis über die Menschenrechtslage in Syrien ausgedrückt. Die EU-Botschaften und Vertretungen befreundeter Staaten in Damaskus arbeiten in einer Kontaktgruppe bei der Beobachtung der Menschenrechtslage und in der Behandlung von Einzelfällen eng zusammen. Verschiedene Anzeichen der jüngeren Zeit (z. B. mehrere Freilassungen Oppositioneller Anfang 1997 nach einer größeren Amnestie 1995) deuten auf Bewegung Syriens in seiner Menschenrechtspolitik hin.

Die Lage der Menschenrechte im Irak bleibt weiterhin alarmierend. Dies belegt mit Nachdruck der jüngste Bericht (Februar 1997) des Sonderberichterstatters der VN-Menschenrechtskommission, Max van der Stoep. In seiner Berichterstattung werden neben einer systematischen Unterdrückung politischer und bürgerlicher Freiheiten auch schwerste Menschenrechtsverletzungen wie extralegale, summarische Hinrichtungen, Folter und willkürliches Verschwindenlassen festgestellt. Die Bundesregierung brachte daher, zusammen mit ihren Partnern in der EU, auf der 51. VN-GV 1996 sowie auf der 52. MRK 1996 und 53. Tagung 1997 Resolutionsentwürfe ein, in denen die Menschenrechtssituation im Irak scharf kritisiert und eine umgehende Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichterstatters angemahnt wurde. Die Resolutionen wurden jeweils mit überwältigender Mehrheit angenommen. Daneben bleiben die bilateralen Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung begrenzt, da die deutsche Botschaft in Bagdad seit Januar 1991 nicht mehr besetzt ist.

Die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien ist unbefriedigend. 1996 wurden 30 öffentliche Hinrichtungen bekannt (1995: 200). Amputationen wegen schwerer Diebstähle finden weiterhin statt. Es besteht die Praxis der Untersuchungshaft auf unbestimmte Dauer ohne Gerichtsbeschuß. Die EU-Mitgliedstaaten stehen in ständigem Dialog mit der saudischen Regierung und haben wiederholt ihre Sorge wegen der exzessiven Anwendung der Todesstrafe und von Körperstrafen zum Ausdruck gebracht. Die EU hat für ihre Kritik u. a. die regelmäßigen Tagungen der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission der VN genutzt, die Einhaltung der Menschenrechte anzumahnen.

2.4 Afrika

Die Menschenrechtslage in Afrika bot im Berichtszeitraum ein uneinheitliches Bild. Erfreuliche Entwicklungen wie in Ghana, wo Präsident Rawlings im Dezember 1996 eine faire Wahl gewann, stehen schwere Menschenrechtsverletzungen, wie z. B. in der Demokratischen Republik Kongo (Ex-Zaire) ge-

genüber, wo im Frühjahr 1997 Tausende von Menschen, meist Hutu-Flüchtlinge aus dem Gebiet der Staaten der Großen Seen, ihr Leben verloren haben.

Die Lage in Algerien ist weiterhin von Gewalt und Terror gekennzeichnet. Seit September 1993 sind über 50 000 Menschen politisch motivierten Gewalttaten zum Opfer gefallen. Einen erheblichen Anteil an dieser Situation haben gewalttätige Islamisten. Sie verüben wahllos Attentate in den Städten und auch in ländlichen Regionen, wobei neben den Angehörigen der Sicherheitskräfte und Repräsentanten des Staates zunehmend Zivilpersonen die Opfer sind. Seit Herbst 1993 wurden auch über 100 Ausländer durch Anschläge radikaler islamistischer Gruppen getötet. Hierbei geht die GIA („Groupement Islamique Armé“) besonders radikal vor.

Auf staatlicher Seite werden vor allem Polizei und Streitkräften im Kampf gegen Islamisten und deren Anhängern Menschenrechtsverletzungen zum Teil eklatanter Art vorgeworfen. Sie werden häufig mit der Ausnahmesituation in Algerien gerechtfertigt. Die algerische Regierung hat mehrfach ihre Bereitschaft erklärt, gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Die Bundesregierung und die EU haben wiederholt, u. a. in den Menschenrechtsgruppen der VN, Gewalt als Mittel der Politik abgelehnt und zur Achtung der Menschenrechte aufgerufen. So hat auch Staatsminister Dr. Werner Hoyer seine Konsultationen in Algerien (März und Oktober 1996) genutzt, um die algerische Regierung zu einer Verbesserung der Lage der Menschenrechte zu drängen.

Die Menschenrechtssituation im Sudan, auch in den von den Rebellen kontrollierten Gebieten, bleibt bedrückend. Weiterhin sind schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung. Diese umfassen u. a. Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren, Entführungen, Sklaverei und sklaverei-ähnliche Praktiken, willkürliche Verhaftungen und Folter. Die Bundesregierung hat hierzu zusammen mit den EU-Partnern mehrfach und öffentlich Stellung genommen und die sudanesischen Regierung nachhaltig gedrängt, eine Verbesserung der Lage herbeizuführen. Dies geschieht im EU-Verband durch die Botschafter in Khartoum, aber mit Nachdruck insbesondere im Rahmen der VN. So war die Menschenrechtssituation im Sudan auch bei der 52. MRK 1996 und 53. MRK 1997 je Gegenstand einer kritischen Resolution. Deutschland hat diese Resolution unterstützt und, wie in den Jahren zuvor, miteingebracht. Neben dem Aufruf zu einer uneingeschränkten Beachtung der Menschenrechte in allen Teilen des Landes, bleibt die Forderung nach einer effektiven Zusammenarbeit der sudanesischen Regierung mit den VN-Menschenrechtsmechanismen, insbesondere mit dem Sonderberichterstatter, ein wichtiges Anliegen. Darüber hinaus setzt sich die EU vorrangig für die Stationierung von Menschenrechtsbeobachtern im Sudan ein.

Auch in Äthiopien kommt es immer wieder zu Verstößen gegen die Menschenrechte, obwohl es keine systematischen, von der Regierung angeordneten Menschenrechtsverletzungen gibt. Mißstände im Bereich der Menschenrechte resultieren vor allem aus

der Rückständigkeit der Verwaltung, der mangelnden Demokratieerfahrung, der noch nicht voll ausgebildeten Rechtsstaatlichkeit sowie der unzureichenden Kontrolle der Regierung über die unteren Instanzen, vor allem auf lokaler Ebene. Die Regierung gibt Defizite im Menschenrechtsbereich zu und ist bemüht, die Ursachen zu bekämpfen, insbesondere durch Schulung von Administratoren, Polizei etc. Die Bundesregierung unterstützt den Aufbau der äthiopischen Polizei durch technische Ausstattungshilfe sowie durch Ausbildungsmaßnahmen.

Während des Staatsbesuches von Bundespräsident Dr. Roman Herzog in Äthiopien im Januar 1996 wurden auch Fragen der weiteren Demokratisierung und der Menschenrechte mit der äthiopischen Regierung besprochen. Die generelle Menschenrechtssituation in Äthiopien und der Fortgang des Demokratisierungsprozesses werden von der Bundesregierung und den europäischen Partnern weiterhin aufmerksam beobachtet.

Die politische und Menschenrechtssituation in Burundi ist seit dem Militärputsch von Major Buyoya (25. Juli 1996), den der Bundesminister des Auswärtigen noch am selben Tag in einer Presseerklärung mit deutlichen Worten verurteilt, unverändert schlecht. Die andauernden bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Militär und Hutu-Rebellen und die zahlreichen blutigen Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung fordern nach wie vor viele Todesopfer (seit Oktober 1993 über 150 000). Seit Beginn des Jahres bedient sich die Armee der Strategie, zur leichteren Rebellenbekämpfung Teile der ländlichen Bevölkerung zwangsweise in „camps de regroupement“ zusammenzufassen. Mehrere hundertausend Personen sind dort unter prekären Versorgungs- und Hygienebedingungen zusammengepfercht. Vor allem Hutus werden verfolgt.

Eine nachhaltige Verbesserung der Menschenrechtssituation in Burundi setzt eine Beilegung des von ethnischen Gegensätzen geprägten innerburundischen Konflikts voraus. Die Bundesregierung setzte sich daher mehrfach – bilateral und im internationalen Rahmen – für die unverzügliche Beendigung des Blutvergießens und die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung ein. Sie unterstützt internationale Bemühungen, Verhandlungen aller burundischen Parteien und Gruppierungen in Gang zu bringen. Die Vermittlungsbemühungen des früheren tansanischen Präsidenten Julius Nyerere werden von ihr auch finanziell gefördert.

Auch die EU und die VN haben in zahlreichen Erklärungen die sofortige Einstellung der Kampfhandlungen und der Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung, die Auflösung der „camps de regroupement“ sowie die Wiederherstellung des demokratischen Systems gefordert. Am 17. Februar 1997 demarchierte die EU in diesem Sinne bei Staatspräsident Major Pierre Buyoya.

Die VN-Menschenrechtskommission verurteilte auf ihrer 52. und 53. Tagung die Menschenrechtsverletzungen und Übergriffe aufs Schärfste. Das Mandat des auf Betreiben der Bundesregierung und ihrer EU-Partner eingesetzten Sonderberichterstatters zu Menschenrechtsverletzungen in Burundi, Pinheiro, wurde bis 1998 verlängert.

Die Bundesregierung unterstützt die wichtige Feldoperation des Hochkommissars für Menschenrechte in Burundi und setzt sich dafür ein, daß zusätzliche Menschenrechtsbeobachter entsandt werden, sobald es die Lage im Lande erlaubt. Die Europäische Kommission trug im Berichtszeitraum mit 340 000 ECU zur Finanzierung der Feldoperation in Burundi bei, wovon nach dem allgemeinen Lastenverteilungsschlüssel rund 220 000 DM auf Deutschland entfielen (vgl. auch D.3.1.2).

Im Rahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit wurde von 1992 bis 1996 das Menschenrechtszentrum „Centre de Promotion des Droits de l'Homme“ in Bujumbura mit 0,6 Mio. DM unterstützt. Mit diesem Beitrag wurden ausgewählte Seminarprogramme des Zentrums zur Fortbildung von Schülern, Lehrern und Zielgruppen aus der Armee, Polizei und Justiz in Menschenrechtsfragen sowie die Ausstattung des Menschenrechtszentrums mit Lehrmaterialien gefördert. Gegenwärtig werden Möglichkeiten der Unterstützung von Initiativen zur Förderung von Menschenrechten und Frieden durch Nichtregierungsorganisationen geprüft.

Die Menschenrechtslage in Kenia ist insgesamt nicht zufriedenstellend. Individuelle Menschenrechte sind nicht hinreichend geschützt. Eine systematische, von der Regierung gezielt angeordnete Verletzung der Menschenrechte durch die staatlichen Organe gibt es dennoch nicht. Innerhalb der kenianischen Gesellschaft herrscht enorm hohe Gewaltbereitschaft, die sich im oftmals harten und unkontrollierten Vorgehen der unterbezahlten Polizei- und Sicherheitsdienste sowohl gegenüber Oppositionellen als auch Straftätern, aber auch in einer unter der Bevölkerung weitverbreiteten „Lynchjustiz“ niederschlägt. Die Gefängnissituation ist besorgniserregend und größtenteils menschenunwürdig. Im Wahljahr 1997 kommt es immer wieder zu Repressionen und Gewalttätigkeiten vor allem gegenüber der Opposition.

Kenia hat im Berichtszeitraum das Übereinkommen der VN gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 gezeichnet, aber bislang noch nicht die Ratifikationsurkunde hinterlegt. Im Mai 1996 wurde ein staatliches „Standing Committee on Human Rights“ bestellt. Seine Aufgabe ist die Entgegennahme von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen, die Untersuchung solcher Beschwerden und die Menschenrechtserziehung. Außerdem wurde eine unabhängige „Human Rights Commission“ eingerichtet. Nach langjährigem und massivem Engagement der EU-Mitgliedstaaten wurde der prominente Gefangene Koigi Wa Wamwere und einige seiner Mitstreiter auf Kautions im Januar 1997 freigelassen.

In einer gemeinsamen Erklärung westlicher Botschaften (darunter die EU) wurden die gewaltsamen Übergriffe vom 7. Juli 1997 verurteilt. Wie auch in den Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 15. Mai bzw. 17. Juli 1997 wird die kenianische Seite hierin nachdrücklich auf die Achtung der Menschenrechte hingewiesen.

Die besorgniserregende Menschenrechtslage in der Demokratischen Republik Kongo (Ex-Zaire) hatte die Bundesregierung veranlaßt, zusammen mit ihren EU-Partnern auf der 52. und 53. Tagung der VN-Menschenrechtskommission jeweils auch eine Resolution zu Zaire einzubringen. Mit beiden wurde das Mandat des VN-Sonderberichterstatters zur Menschenrechtssituation im Kongo (Ex-Zaire) jeweils um ein Jahr verlängert, und in letzterer wurde dieser zusammen mit einem Mitglied der Arbeitsgruppe zur Aufklärung des Schicksals verschollener Menschen beauftragt, die Vorwürfe über Massaker und andere Menschenrechtsverletzungen in Ost-Zaire seit September 1996 zu untersuchen, um der VN-Menschenrechtskommission auf ihrer 54. Tagung zu berichten. Die Bundesregierung hat diese Mission mit 30 000 DM finanziell unterstützt und wird sich auch im Rahmen der sich anschließenden Untersuchungen für eine restlose Aufklärung bestehender Vorwürfe einsetzen.

Am 10. Dezember 1996 war in Kinshasa ein Menschenrechtsbüro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte eröffnet worden. Aufgabe dieses Büros soll neben der Berichterstattung über die Menschenrechtslage im Lande vor allem die Sensibilisierung der Behörde für menschenrechtsrelevante Themen sein. Die zairische Regierung hatte den VN größtmögliche Unterstützung bei der Arbeit des Menschenrechtsbüros zugesagt.

Die Bundesregierung hat dazu beigetragen, daß die G8-Gipfelerklärung der Außenminister von Denver (21. Juni 1997) wie auch der Europäische Rat Amsterdam (16./17. Juni 1997) klare Forderungen an die Regierung in der Demokratischen Republik Kongo (Ex-Zaire) enthalten: Danach wird die Bereitschaft der westlichen Regierungen, beim Wiederaufbau des Landes zu helfen, davon abhängen, daß die neuen Funktionsträger ihre Ernsthaftigkeit hinsichtlich demokratischer und wirtschaftlicher Reformen, der Achtung der Menschenrechte und dem Schutz von Flüchtlingen unter Beweis stellen. Die EU hatte bereits mit Erklärung vom 22. Mai 1997 den Machtwechsel begrüßt, Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte und den Schutz der Flüchtlinge gefordert. In einer gemeinsamen Demarche der EU, der USA und Kanadas bei Kabila (5. Juni 1997) und am Rande des OAE-Gipfels in Harare (2. bis 4. Juni 1997) bei den Präsidenten von Burundi, Äthiopien und Kenia sowie den Außenministern von Angola, Südafrika, Tansania und Simbabwe wurde die Besorgnis über andauernde Menschenrechtsverletzungen geäußert, freier Zugang der Hilfsorganisationen zu den Flüchtlingen und Sicherheit für die Helfer gefordert. Die EU hat im Juni 1997 den Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfragen, Bastian Körner, nach Kongo entsandt und das Mandat für den Sonderbeauftragten der EU für die Region der Großen Seen Afrikas, Aldo Ajello, um ein Jahr verlängert.

Die Bundesregierung ist an einem raschen Aufbau tragfähiger Beziehungen zu Kongo interessiert, die ihr auch die Möglichkeit geben sollen, auf die Schaffung demokratischer Grundvoraussetzungen und die Achtung der Menschenrechte hinzuwirken.

Die Lage der Menschenrechte in Ruanda gibt im Gefolge des Bürgerkriegs und Genozids von 1994

weiterhin Anlaß zur Sorge. Im Nordwesten des Landes herrschen nach der Rückkehr von nach Kongo (Ex-Zaire) geflohenen Anhängern der ehemaligen Regierungsarmee bürgerkriegsähnliche Zustände. Beide Konfliktparteien gehen mit großer Brutalität vor und schonen auch die Zivilbevölkerung nicht. Die Lage in den Haftanstalten bleibt äußerst angespannt. Die Zahl der Insassen hat sich seit 1995 auf ca. 110 000 mehr als verdoppelt.

Beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Anspruchs genügenden Justizwesens sind Fortschritte zu verzeichnen. Auch unternimmt die ruandische Regierung große Anstrengungen, die große Zahl der aus Kongo (Ex-Zaire) und Tansania zurückkehrenden Flüchtlinge (seit November 1996 ca. 1,3 Millionen) wieder einzugliedern und ihnen ihr früheres Eigentum wiederzugeben.

Deutschland hat als größter bilateraler Geber von EZ-Mitteln besonders enge Beziehungen, die zu zahlreichen ausführlichen Gesprächen auf allen Ebenen mit der Regierung über Menschenrechtsthemen genutzt werden. Dabei werden auch immer wieder Einzelfälle von willkürlichen Verhaftungen oder unfairen Gerichtsverfahren zur Sprache gebracht. Der Bundesminister des Auswärtigen hat im Mai 1997 in einem Gespräch mit dem ruandischen Vizepräsidenten und Verteidigungsminister Kagame die prekären Haftbedingungen angesprochen und die deutsche Ablehnung der Todesstrafe bekräftigt. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, Beauftragter für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, hat im Juli 1997 gegenüber dem ruandischen Parlamentspräsidenten Sebarenzi Kabuye zu Fortschritten bei der Demokratisierung und bei der Pressefreiheit aufgerufen.

Seit 1995 hat die Bundesregierung die Linderung der Not in den ruandischen Haftanstalten über ihren Beitrag zum IKRK hinaus mit 2,9 Mio. DM unterstützt (für Nahrung und Kleidung). Sie engagiert sich auch beim Aufbau des Justizwesens.

Die VN-Menschenrechtsbeobachtermission HRFOR ist zur Zeit mit ca. 200 Beobachtern in Ruanda vor Ort. Deutschland beteiligt sich im Rahmen des EU-Kontingents und stellt der Mission überdies ein Gebäude in Kigali zur Verfügung (vgl. D.3.1.2). Die Bundesregierung setzte sich bei der EU-Kommission dafür ein, daß das EU-Kontingent trotz momentaner Schwierigkeiten (u. a. Einschränkung der Bewegungsfreiheit wegen der unsicheren Lage in Teilen des Landes) vor Ort bleibt.

Am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (zur Verurteilung von Verstößen gegen die Menschlichkeit, des Völkermordes und anderer Straftaten während des Bürgerkrieges), dessen Einsetzung vom VN-Sicherheitsrat 1994 beschlossen wurde, beteiligt sich Deutschland neben finanzieller Unterstützung mit der Entsendung eines Staatsanwalts für das Jahr 1997 (vgl. D.2.2).

Seit über sechs Jahren gibt es in Somalia keine allgemein anerkannte staatliche Autorität mehr. Daher sind es im wesentlichen multilaterale Fora, auf denen sich die Bundesregierung für eine Verbesserung der

Menschenrechtslage in dem in Anarchie versunkenen Staat, in dem bewaffnete Milizen ihren Kampf um Macht und Ressourcen fortsetzen, einsetzt. Deutschland war auch 1996 und 1997 Miteinbringer der Somalia-Resolutionen bei der 52. und 53. Tagung der Menschenrechtskommission in Genf.

Mit der Einsetzung einer Regierung der Einheit und nationalen Versöhnung am 11. April 1997 wurde in Angola der entscheidende Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtslage geleistet. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin für eine zügige und vollständige Implementierung der Friedensvereinbarungen einsetzen und betrachtet mit Sorge die noch unvollständige militärische Demobilisierung. Die Ende Juni 1997 ausgelafene VN-Beobachtermission (UNAVEM III) hat ein umfangreiches Programm zur Sensibilisierung und Förderung der Menschenrechte entwickelt und durch die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern (hiervon sechs von der EU finanziert) in die Krisengebiete aktiv zum Menschenrechtsschutz beigetragen. Mit Wirkung vom 1. Juli 1997 wurde eine neue VN-Beobachtermission (MONUA) eingesetzt, deren Schwerpunkt, neben der polizeilichen und zivilen Komponente, wiederum die Menschenrechtsbeobachtung ist.

In Sierra Leone haben am 25. Mai 1997 Teile der Armee in einem Putsch die Regierungsmacht an sich gerissen. Im Gefolge des Putsches kam es bei Plünderungen zu teilweise schweren Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung. Alle Versuche, die Putschisten zur Rückgabe der Macht an die demokratische legitimierte Regierung unter Präsident Alhaji Ahmad Tejon Kabbah zu bewegen, sind bisher gescheitert.

Die Bundesregierung hat am 26. Mai 1997 diese erneute gewaltsame Machtübernahme durch Militärs auf das Schärfste verurteilt und die Putschisten aufgefordert, jegliche Gewaltanwendung einzustellen, die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen sowie die Sicherheit und Unversehrtheit der Zivilbevölkerung zu gewährleisten.

In Gambia waren unter der vom 22. Juli 1994 bis 16. Januar 1997 regierenden Militärdiktatur die Menschenrechtsgarantien der Verfassung aufgehoben. Die Todesstrafe wurde am 10. August 1995 für Mord und Hochverrat wieder eingeführt. Todesurteile wurden allerdings bislang noch nicht vollstreckt. Auch die Pressefreiheit war durch staatliche Eingriffe beeinträchtigt. Seit Inkrafttreten der neuen Verfassung am 16. Januar 1997 und der Einsetzung einer demokratisch legitimierten Regierung hat sich die Lage der Menschenrechte entspannt. Nach der Wahl zur Nationalversammlung am 2. Januar 1997 hat die EU am 28. Januar 1997 Gambia zu den Wahlen beglückwünscht, gleichzeitig jedoch auch an die gambischen Behörden appelliert, den Weg in Richtung Demokratie weiter zu beschreiten und insbesondere alle politischen Gefangenen freizulassen.

Die Menschenrechtslage im Niger hat sich seit dem Militärputsch vom 27. Januar 1996, den die Bundesregierung und die EU am 28. bzw. 29. Januar 1996 verurteilt haben, verschlechtert. Nach dem Putsch hat die Bundesregierung als Reaktion die entwick-

lungspolitische Zusammenarbeit mit Niger bis auf weiteres suspendiert.

Das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen ist stark schwankend. Verhaftungen und Hausarrest von Oppositionspolitikern besonders nach der manipulierten Präsidentschaftswahl im Juli 1996 und Ende Januar 1997, Einschüchterung von Journalisten, nächtliche Entführungen und Mißhandlungen bekannter Oppositioneller wechselten mit Perioden relativer Entspannung. Die Pressefreiheit ist grundsätzlich gewährt, Koalitionsrecht und freie Meinungsäußerung gesichert.

Bei der 53. MRK 1997 hat die EU die nigrische Regierung zur vollen Beachtung der Menschenrechte aufgefordert und ihrer Besorgnis über das Vorgehen der nigrischen Behörden bei politischen Demonstrationen Ausdruck gegeben.

Die Menschenrechtslage im Tschad ist weiterhin unbefriedigend. Der Staat setzt sein Gewaltmonopol ohne ausreichende Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien und ohne wirksam begrenzende Kontrolle entsprechender Instanzen ein. Trotz der weiterhin offenen Diskussion von Menschenrechtsfragen und der Einbeziehung anerkannter Grundrechte in die im April 1996 in Kraft getretene Verfassung stellt sich die Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Alltag der Zivilbevölkerung weiterhin schwierig dar.

Bei der 53. MRK 1997 nahm die EU Fortschritte bei der Demokratisierung des Landes zur Kenntnis, zeigte sich jedoch beunruhigt über Berichte willkürlicher Verhaftungen, Folter und Mißhandlungen. Die tschadische Regierung und die Rebellengruppen wurden aufgefordert, Menschenrechte und grundlegende Freiheiten zu respektieren.

In Liberia gibt es seit der Unterzeichnung des Abuja-II-Abkommens im August 1996 wieder Hoffnung auf eine Beendigung des seit 1989 andauernden Bürgerkrieges. Der in dem Abkommen festgelegte Zeitrahmen zur Demobilisierung der Milizen und zum schrittweisen Übergang zu geordneten Verhältnissen wird – wenn auch mit Verzögerungen – umgesetzt. Die ursprünglich für den 31. Mai 1997 vorgesehenen Wahlen wurden am 19. Juli 1997 durchgeführt. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die EU und die USA, unterstützt aktiv die auf Friedenssicherung gerichteten Bemühungen der VN und der westafrikanischen Friedenstruppe ECOMOG.

Gravierende Menschenrechtsverletzungen sind in jüngster Zeit nicht zu verzeichnen gewesen.

In Äquatorialguinea ist die Menschenrechtslage nach wie vor unbefriedigend. Polizei und Ordnungskräfte handeln oft willkürlich: grundlose Verhaftungen, Erpressung von Geld für die Freilassung, Mißhandlungen in der Haft kommen oft vor. Einige wenige unabhängige Zeitungen erscheinen in Malabo unregelmäßig; sie unterliegen in kaum vorhersehbarer Weise Repressionsmaßnahmen der Regierung. Die letzten Präsidentschaftswahlen genügten, wie schon das Ergebnis von gut 98 % für Präsident Obiang zeigt, demokratischen Ansprüchen nicht; Oppositionskandidaten wurden systematisch behindert.

Die Menschenrechtslage in Nigeria hat sich seit dem letzten Bericht der Bundesregierung nicht verbessert. Dies war der Hauptgrund dafür, daß die Gültigkeit der EU-Sanktionen in der Zwischenzeit drei Mal für jeweils sechs Monate verlängert wurde. Auf der 52. MRK 1996 brachte die EU einen Antrag ein, der zunächst die Einsetzung eines Sonderberichterstatters vorsah; auf Drängen der afrikanischen Länder wurde die dann mit überzeugender Mehrheit verabschiedete Erklärung dahin gehend abgemildert, daß zwei thematische Berichterstatter vorgesehen wurden. In dem darauffolgenden Jahr hat Nigeria sich geweigert, diese beiden Berichterstatter einreisen zu lassen; daraufhin wurde – ebenfalls auf Vorschlag der EU – bei der 53. MRK 1997 ein Sonderberichterstatter eingesetzt. Nachdem im November 1995 die Bereitstellung neuer EZ-Mittel für die Fortführung laufender Vorhaben vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Carl-Dieter Spranger gestoppt wurde, werden die jetzt noch laufenden Programme und Projekte, die ausschließlich grundbedürfnisorientiert sind und nichtstaatliche Organisationen als Partner haben, aus refinanzierten Altmitteln weitergeführt.

2.5 Lateinamerika

In Lateinamerika hat sich die Menschenrechtslage im allgemeinen verbessert. Es bestehen allerdings nach wie vor institutionelle Schwächen vor allem im nachgeordneten Justiz-, Polizei- und Militärapparat einzelner Länder, so daß ein umfassender Menschenrechtsschutz nicht garantiert ist. Es kommen weiterhin willkürliche Morde, „Verschwindenlassen“, Folterungen und unmenschliche Haftbedingungen vor, von denen politische Gegner oder andere mißliebige Personen, wie z.B. Straßenkinder, betroffen sind. Vielen Staaten fehlen aufgrund der wirtschaftlich und sozial schwierigen Lage die notwendigen Mittel, um die erforderlichen Reformen durchzuführen. Problematisch ist insbesondere die weit verbreitete Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen (sog. „impunidad“). Diese ist zum einen auf Defizite im Justizapparat zurückzuführen; zum anderen besteht vor allem in den von den Bürgerkriegen betroffenen Staaten die Tendenz, einen Schlußstrich unter die Vergangenheit ziehen zu wollen. Eine kritische Herausforderung für einige Staaten der Region sind rechtliche und soziale Verbesserungen für die indigenen Bevölkerungsgruppen. Außerdem rücken mehr und mehr die sozialen Menschenrechte ins Blickfeld, wie z.B. die Beschränkung von Gewerkschaftstätigkeit und die Arbeitsbedingungen.

Zur Durchsetzung ihrer Menschenrechtspolitik steht die Bundesregierung sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU in einem ständigen Dialog mit den Regierungen Lateinamerikas und führt gegebenenfalls Demarchen durch. Ihrem traditionellen Bemühen um weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe entsprechend hat die Bundesregierung gemeinsam mit ihren EU-Partnern bzw. bilateral gegenüber mehreren karibischen und zentralamerikanischen Staaten wegen der drohenden Wiedereinführung bzw. Wiederanwendung der Todesstrafe demarchiert.

Auf den jährlichen Treffen des San-José-Dialogs zwischen den Regierungen der EU und Zentralamerikas kommt der Menschenrechtsthematik weiterhin eine wichtige Rolle zu. An der durch ein unabhängiges Komitee durchgeführten regelmäßigen Evaluierung des „EU-Mehrjahresprogrammes zur Förderung der Menschenrechte in Zentralamerika“, das 1992 im Rahmen des San-José-Dialogs unterzeichnet wurde und das darauf abzielt, insbesondere die Sicherheitskräfte und das Justizpersonal der zentralamerikanischen Staaten zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte anzuhalten, nimmt der international anerkannte Völkerrechtler Professor Dr. Christian Tomuschat als deutscher Experte teil.

Schwerpunktmäßig galt die Sorge der Bundesregierung der Menschenrechtssituation in Kuba, Haiti, Guatemala, Kolumbien und Peru, dem Schicksal der Straßenkinder, dem Schutz der indigenen Bevölkerungsgruppen vor Verfolgung bzw. Diskriminierung sowie der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in der Folge von Bürgerkriegen bzw. bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen. Die Bundesregierung hat sowohl in der Generalversammlung als auch bei der Menschenrechtskommission der VN einschlägige Resolutionen zu diesen Themen miteingebracht oder auf sonstige Weise unterstützt.

Die Menschenrechtssituation in Kuba ist nach wie vor deprimierend. Die begrenzten wirtschaftlichen Reformansätze waren nicht von einer demokratischen Öffnung begleitet. Fundamentale bürgerliche und politische Rechte werden weiterhin vorenthalten. Immer noch werden Hunderte von politischen Gefangenen unter schwierigsten Haftbedingungen festgehalten. Im Rahmen der Bemühungen um Verbesserung der Außenbeziehungen gab es einzelne positive Gesten von kubanischer Seite, die jedoch keine grundsätzliche Änderung der kubanischen Haltung in Menschenrechtsfragen bedeuteten.

Bei ihren laufenden Kontakten mit Vertretern der kubanischen Regierung in Deutschland und in Kuba hat die Bundesregierung immer wieder die demokratische Öffnung und die Einhaltung der Menschenrechte gefordert. In diesem Sinne hat sie auch die kritischen Resolutionen bei der 52. MRK 1996 und 53. MRK 1997 miteingebracht, in denen Kuba u. a. zu der – bisher verweigerten – Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter aufgefordert wurde.

In Haiti hat sich die Menschenrechtssituation nach Amtsübernahme des gewählten Präsidenten René Préval weiter kontinuierlich verbessert. Menschenrechtsverletzungen waren eher Ausnahmereisenerungen, sind aber in Einzelfällen, insbesondere wegen der noch im Aufbau befindlichen und unerfahrenen neuen nationalen Polizei, vorgekommen. Die allgemeine Kriminalitätsrate ist hoch, nicht zuletzt wegen der Unzufriedenheit der beschäftigungs- und einkommenslos gewordenen, aber weiterhin bewaffneten ehemaligen Militärs und Paramilitärs. Die Sicherheitslage hat sich durch die krisenhafte Zuspitzung der innenpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen weiterhin verschlechtert. Die Bundesregierung hat sich aus diesen Gründen für eine erneute Verlängerung des Mandats der von den VNOAS be-

auftragten Menschenrechtsmission MICIVIH ausgesprochen. Die EU beteiligt sich im Rahmen des 8. Europäischen Entwicklungsfonds an der dringend erforderlichen Reform der Justiz.

In Guatemala konnte der 36 Jahre andauernde Bürgerkrieg mit der Unterzeichnung des eine Reihe von Teilabkommen abschliessenden Friedensvertrages am 29. Dezember 1996 beendet werden. Verschiedene im Zuge des Friedensprozesses getroffene Maßnahmen der seit Januar 1996 amtierenden Regierung Arzú (Beendigung der Kampfhandlungen, Stärkung ziviler demokratischer Institutionen, Demobilisierung der ländlichen Bürgerwehr und Abschaffung der Militärkommissare) haben dazu beigetragen, daß sich die Menschenrechtssituation kontinuierlich, wenn auch nur langsam, gebessert hat. Daher wurde auf der 53. MRK 1997 in Genf das Mandat der unabhängigen Expertin Frau Pinto nicht mehr verlängert. Dennoch bleibt vor allem das nach wie vor bestehende Problem der Straflosigkeit besorgniserregend. Auch die inzwischen in Guatemala fest etablierte und allgemein anerkannte VN-Verifikationsmission MINUGUA hat hieran bislang wenig ändern können. Die Umsetzung des Ende 1996 verabschiedeten „Gesetzes zur nationalen Versöhnung“, das eine weitgehende Amnestie für während des Bürgerkrieges begangene politische und gewöhnliche Delikte vorsieht, jedoch schwere Menschenrechtsverstöße davon ausdrücklich ausnimmt, wird ein wichtiger Gradmesser dafür sein, wie ernst die Regierung die Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen nimmt. Unabhängig davon wird – wie zwischen Regierung und Guerilla bereits 1994 vereinbart – eine sog. „Wahrheitskommission“ unter Leitung des international anerkannten deutschen Völkerrechtlers Professor Dr. Christian Tomuschat eine historische Dokumentation über die während des Bürgerkrieges begangenen Menschenrechtsverletzungen erstellen.

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum mit den wichtigsten Menschenrechtsorganisationen in Guatemala, die in zunehmendem Maße das Vertrauen der Bevölkerung genießen, eng zusammengearbeitet und diese auch im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aktiv unterstützt (u. a. TZ-Projekte zur Förderung des erzbischöflichen Menschenrechtsbüros und des parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten). Künftig ist zudem eine Unterstützung der angekündigten Verfassungs-, Rechts- und Justizreform geplant.

Tiefe Sorge bereitet weiterhin die Lage der Menschenrechte in Kolumbien. Zwar hat die Regierung unter Präsident Ernesto Samper Pizano die Einhaltung der Menschenrechte zu einem der Hauptziele ihrer Politik erklärt und viele Institutionen geschaffen, die die Menschenrechtssituation im Lande überwatchen sollen. Leider hat dies bisher noch nicht zu einer nennenswerten Verbesserung der Menschenrechtssituation geführt. In einer Reihe von bilateralen Kontakten mit kolumbianischen Regierungsstellen wurde wegen der akuten Bedrohung bestimmter Personen bzw. Personengruppen um staatlichen Schutz für diese Menschen gebeten.

Mit Nachdruck hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren auf den Sitzungen der Menschenrechtskommission für die Einhaltung der Menschenrechte in Kolumbien eingesetzt. So hat die deutsche Delegation 1996 maßgeblich an einer Erklärung des Kommissionspräsidenten zu Kolumbien mitgearbeitet. Darin hat Kolumbien sich einverstanden erklärt, daß ein Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte in Bogotá eingerichtet wird (vgl. D.3.1.2). Dieses Büro, auf dessen Tätigkeit die Bundesregierung große Hoffnungen setzt, hat im April 1997 seine Arbeit aufgenommen. Das Mandat des Büros umfaßt sowohl die Menschenrechtsbeobachtung (inkl. Berichterstattung) wie auch Menschenrechtsberatung.

Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation Perus hat sich in den letzten Jahren auch die Menschenrechtssituation entspannt. Gleichwohl verbleiben weiterhin zahlreiche Problemfelder, deren Lösung die Regierung eher zögerlich angeht. Hauptprobleme bleiben die Straflosigkeit („impunidad“), die Weiterexistenz der sog. „Richter ohne Gesicht“ (d. h. anonymes und maskiertes Auftreten der Richter in Terrorismusprozessen), äußerst harte Haftbedingungen in den Gefängnissen sowie ein marodes Justizsystem. Noch immer sind zahlreiche vermutlich unschuldige Personen unter menschenunwürdigen Bedingungen inhaftiert und müssen jahrelang auf die Durchführung ihrer Verfahren warten. Hierbei werden rechtsstaatliche Prinzipien und eigene strafprozessuale Verfahren oft nicht beachtet. Die peruanische Regierung hat auf die jahrelange – auch deutsche – Kritik reagiert und im August 1996 eine Kommission eingesetzt, die dem Präsidenten unschuldig wegen Terrorismus inhaftierte Personen zur Begnadigung vorschlägt. In der kurzen Zeit ihres Bestehens hat die mit unabhängigen und integren Mitgliedern besetzte Kommission dem Präsidenten bereits über 200 Gefangene zur Begnadigung vorgeschlagen. Dieser ist den Vorschlägen bisher ausnahmslos gefolgt, so daß hier eine erhebliche Verbesserung der Menschenrechtssituation Perus erreicht werden konnte. Die Bundesregierung unterstützte die Arbeit der Kommission mit 40 000 DM.

Unabhängig vom Bericht wird folgendes angemerkt:

Die im Berichtszeitraum erneut unbefriedigende Menschenrechtssituation in verschiedenen Regionen der Welt hat dazu beigetragen, daß weiterhin eine große Zahl von Personen um Asyl in Deutschland nachgesucht hat.

Im Berichtszeitraum hat Deutschland erneut annähernd die Hälfte aller Asylneuzugänge in der EU aufgenommen (1995: über 49 %, 1996: 52,5 %) und damit wiederum einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Unversehrtheit und des Lebens politisch Verfolgter geleistet. An der Größenordnung dürfte sich auch im Jahr 1997 kaum etwas ändern. Von den seit Beginn des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien aufgenommenen rund 345 000 Bürgerkriegsflüchtlingen befanden sich im Juni 1997 noch annähernd 280 000 in Deutschland. Alles in allem wenden Bund, Länder und Gemeinden für Unterbringung und Versorgung dieser Menschen jährlich über 3 Mrd. DM auf.

Deutschland gewährt Schutz und Zuflucht nicht nur politisch Verfolgten im Sinne des Grundgesetzes und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern durch die Regelung in § 53 Ausländergesetz auch allen anderen Ausländern, wenn für sie eine Abschiebung die konkrete Gefahr bedeutet, der Folter unterworfen zu werden, oder wenn der Herkunftstaat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Todesstrafe besteht, oder wenn sich aus der Anwendung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 ergibt, daß die Abschiebung unzulässig ist.

Über die Asylpraxis und die in diesem Zusammenhang auch unter menschenrechtlich relevanten Gesichtspunkten gemachten praktischen Erfahrungen gibt der „Bericht des Bundesministeriums des Innern zur Fortschreibung des Asyl-Erfahrungsberichts 1993 – Asyl-Erfahrungsbericht 1994 –“, der dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 20. Juni 1995 vorgelegt wurde, Auskunft.

F. Unterwerfung unter internationale Kontrolle

1. Allgemeines

Die Bundesregierung hatte bereits in ihren früheren Berichten auf die enge Wechselwirkung zwischen ihrer Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen und dem Schutz der Menschenrechte in Deutschland hingewiesen. Sie ist der Überzeugung, daß sie nur dann ein glaubwürdiger Partner im internationalen Menschenrechtsdialog und bei globalen Bemühungen um Kooperation im Menschenrechtsbereich sein kann, wenn sie selber bereit ist, die internationalen Standards und Kontrollverfahren ohne

Einschränkung auch für Deutschland gelten zu lassen (zu den einzelnen Kontrollmechanismen vgl. die Ausführungen in den früheren Menschenrechtsberichten).

2. Vertragliche Berichtspflichten

Eine Reihe von menschenrechtlichen Konventionen sieht die Vorlage von regelmäßig abzuliefernden Staatenberichten vor, deren Prüfung von Ausschüssen unabhängiger Experten wahrgenommen wird

und die durch die Vorlage bei den VN öffentlich werden. Die Bundesregierung erfüllt die aus den abgeschlossenen Verträgen erwachsenen Berichtspflichten:

- Der Ausschuß für Menschenrechte nach Artikel 28 ff. des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte hat im November 1996 den vierten deutschen Staatenbericht behandelt. In seinen abschließenden Bemerkungen hat er das hohe Niveau des Menschenrechtsschutzes in Deutschland hervorgehoben, jedoch aus seiner Sicht auch auf einzelne Problembereiche hingewiesen, so u. a. auf Einzelfälle der Mißhandlung von Ausländern durch die Polizei, die Menschenrechtserziehung im Hinblick auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Verhängung von Einzelhaft, den Umgang mit bestimmten religiösen Sekten, den Minderheitenbegriff, die Kriterien für die Entlassung öffentlicher Bediensteter der ehemaligen DDR und das Streikverbot für Beamte.
- Im Herbst 1996 wurde der dritte deutsche Staatenbericht zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dem Sozialpaktausschuß übermittelt. Die Beratung ist für die Sitzung des Ausschusses im November 1998 vorgesehen.
- Der in Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) verankerten Berichtspflicht kam die Bundesregierung zuletzt mit Vorlage des kombinierten zweiten und dritten Berichts zum o. g. Übereinkommen am 3. Oktober 1996 bei den VN nach. Der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau wird ihn voraussichtlich in der Sommersitzung 1998 erörtern. In diesem Bericht, der über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte Auskunft gibt, wird gegenüber den VN zum ersten Mal auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung eingegangen.
- Die Bundesregierung hat dem Ausschuß nach Artikel 8 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) im Sommer 1996 ihren 13./14. Staatenbericht vorgelegt; sie hat ihn mit dem CERD-Ausschuß Anfang März 1997 erörtert. Der Ausschuß hat positiv den Rückgang rassistisch motivierter Straftaten und der Zahl von Angehörigen extremistischer Organisationen, die fremdenfreundliche öffentliche Meinung, die Bemühungen im Strafrecht, die schulische Menschenrechtserziehung und die deutsche Beteiligung an internationalen Bemühungen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gewürdigt. Probleme hat er aus seiner Sicht u. a. im Fehlen einer Antidiskriminierungsgesetzgebung und entsprechender öffentlicher Einrichtungen, in anhaltenden rassistischen und fremdenfeindlichen Aktivitäten, im Verhalten der Polizei gegenüber Fremden, bei der Versagung von Opferentschädigung an illegal eingereiste Ausländer und im Fehlen von Informationen über Maßnahmen gegen „De-facto-Segregation“

gesehen. Im übrigen kritisiert der Ausschuß das Fehlen besonderer Maßnahmen zugunsten von Volksgruppen, die nicht den Status von nationalen Minderheiten besitzen.

- Die Bundesregierung hat dem Ausschuß nach Artikel 17 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe im Oktober 1996 ihren ersten Ergänzungsbericht zu dem Ende 1992 in Genf präsentierten ersten deutschen Staatenbericht vorgelegt. Sie wird ihn mit dem Ausschuß voraussichtlich im Frühjahr 1998 erörtern.
- Ferner hat die Bundesregierung Mitte 1996 dem Menschenrechtszentrum der VN den Kernbericht über Deutschland zugeleitet. Dieser Kernbericht enthält Daten über Land und Bevölkerung, Geschichte, Regierungsform und Staatsaufbau sowie über den allgemeinen rechtlichen Rahmen für den Schutz der Menschenrechte. Er dient den Ausschüssen im Rahmen der VN bei der Behandlung der turnusmäßigen Staatenberichte als grundlegende Information, die einen schnellen Überblick ermöglicht und Vergleiche mit anderen Staaten erleichtert.

Die Berichte werden nach Prüfung durch die Vertragskörperschaften in der Regel von dem Ressort, das jeweils für die Abfassung federführend ist, in Deutsch veröffentlicht.

Auch ihrer aus Artikel 22 der IAO-Verfassung folgenden Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung über alle von Deutschland ratifizierten IAO-Übereinkommen kommt die Bundesregierung nach, wobei sie, wie von der IAO-Verfassung ebenfalls vorgeschrieben, den deutschen Sozialpartnerorganisationen Abschriften ihrer Berichte zuleitet und ihnen somit Gelegenheit gibt, hierzu gegenüber dem Internationalen Arbeitsamt Stellung zu nehmen.

3. Verfahren im Europarat

Der Schwerpunkt des individuellen Menschenrechtsschutzes für Individualbeschwerden aus Deutschland liegt bei den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Straßburg, insbesondere bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im europäischen Vergleich ist Deutschland von vergleichsweise wenigen Verfahren betroffen: 1994 wurden bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte 334 Beschwerden gegen Deutschland registriert. Seit dem Inkrafttreten der Konvention in Deutschland im Jahre 1953 bis 1997 hat der Gerichtshof in 31 Deutschland betreffenden Fällen Urteile verkündet und in 14 Fällen eine Konventionsverletzung festgestellt. In einem Urteil aus dem Jahre 1996 und in zwei weiteren Urteilen vom 1. Juli 1997 ging es um die Dauer von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Gegenstand eines weiteren Verfahrens, in dem das Urteil des Gerichtshofs noch aussteht, ist die Dauer einer vorübergehenden Festnahme in Polizeigewahrsam.

1993 haben die Mitgliedstaaten entschieden, die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof zu einem künftig ständig tagenden Gericht zu verschmelzen. Das 11. Protokoll vom 25. März 1992 (BGBl. 1994 II S. 494) zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 trägt diesem Anliegen Rechnung. Die Bundesrepublik Deutschland hat es 1995 ratifiziert (BGBl. 1994 II S. 578). Seit Anfang Oktober 1997 liegen alle für das Inkrafttreten des Protokolls erforderlichen Ratifikationen vor, so daß der Ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum 1. November 1998 seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Die Einhaltung von Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Bereich der Grundfreiheiten und Menschenrechte mit Beitritt eingegangen sind, ist Gegenstand eines vertraulichen Verfahrens, das im Anschluß an den Wiener Europarats-Gipfel (Oktober 1993) entwickelt wurde. Hierbei werden dreimal jährlich umfassende Informationen zu bestimmten Themenbereichen (bisher u. a. Meinungs- und Informationsfreiheit, Funktionieren demokratischer Institutionen) für alle Mitgliedstaaten erhoben und anschließend in den Gremien des Europarats in einem konstruktiven, nicht diskriminierenden Dialog erörtert.

4. Verfahren in der UNESCO

Der 1978 geschaffene Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CR) des Exekutivrats der UNESCO beschäftigt sich mit Menschenrechtsverletzungen im Mandatsbereich dieser Organisation. Er weist in seiner Arbeitsweise erhebliche Unterschiede zu den Verfahren vor Vertragsorganen der VN auf. Denn Mitteilungen können dem Ausschuß nicht nur vom Opfer einer Verletzung unterbreitet werden, sondern darüber hinaus auch von jeder Person oder Vereinigung, die behauptet, eine zuverlässige Kenntnis davon zu haben. Deshalb ist das Beschwerderecht bei diesem Ausschuß breiter ausgestaltet als bei anderen Gremien. Andererseits ist er nur für Menschenrechtsverletzungen im Mandatsbereich der UNESCO zuständig. Geltend gemacht werden kann nur die Verletzung eines Menschenrechts, die einen Personenkreis in der konkreten Eigenschaft als Erzieher, Wissenschaftler oder Kulturträger betrifft.

5. Sonderberichterstatter gegen religiöse Intoleranz und Diskriminierung

Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der VN zur Umsetzung der Deklaration über die Abschaffung aller Formen religiöser Intoleranz und auf Religion und Glauben beruhender Diskriminierung. Der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der VN zur Umsetzung der Dekla-

ration über die Abschaffung aller Formen religiöser Intoleranz und auf Religion und Glauben beruhender Diskriminierung, Professor Dr. Abdelfattah Amor (Tunesien) hat Deutschland auf Einladung der Bundesregierung vom 17. bis 28. September 1997 besucht. Hintergrund des Besuches war das Anliegen des Sonderberichterstatters, sich einen Überblick über den Stand der Verwirklichung des Menschenrechts auf Freiheit der Religion, des Glaubens und des Gewissens in Deutschland zu verschaffen. Professor Amor hat in Erfüllung seines Mandats bereits die Volksrepublik China, Pakistan, Iran, Griechenland, Sudan, Indien und Australien besucht.

Während seines Besuches hatte Professor Amor Gelegenheit, sich im Rahmen eines umfangreichen Programmes über die Situation in Deutschland in bezug auf die Gewährleistung des Menschenrechtes auf Freiheit des Glaubens und des religiösen Bekenntnisses zu informieren. In über 50 Gesprächsterminen traf Professor Amor u. a. mit Vertretern des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung, Landesregierungen sowie der christlichen Kirchen und einer Vielzahl weiterer Religionsgemeinschaften sowie Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, der Wissenschaft und mit persönlich Betroffenen zusammen.

Zu den Themen der Gespräche gehörten u. a.:

- die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Bestimmungen zu Religion und Glauben
- die Situation religiöser Minderheiten in Deutschland
- Sekten und neureligiöse Bewegungen, Psychokulte
- das Verhältnis Kirche – Staat
- die Grenzen der Religionsfreiheit, insbesondere bei Kollisionen mit anderen Grundrechten
- die Finanzierung von Kirchen und Religionsgemeinschaften (Kirchensteuer/ Gemeinnützigkeit/ Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts)
- der Ethik- und Religionsunterricht in Deutschland
- Menschenrechts- und Toleranzerziehung
- Rechtslage/Rechtsprechung im Bereich Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen
- der Erhalt religiöser Stätten als Bestandteil des nationalen Kulturerbes
- die Behandlung religiöser Fragen in den Medien
- die Rolle der Kirchen während des Systemwandels in Ostdeutschland

Einen schriftlichen Bericht über seinen Besuch in Deutschland wird der Sonderberichterstatter voraussichtlich im Frühjahr 1998 der 53. Tagung der Menschenrechtskommission der VN vorlegen.

Ausblick

Am 10. Dezember 1998 jährt sich zum 50. Mal die Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Dieser Jahrestag wird im Rahmen der VN bei mehreren Gelegenheiten gewürdigt werden (54. MRK 1998, Koordinierungssegment des ECOSOC, 53. Generalversammlung 1998).

Im seinem Schreiben vom 10. Dezember 1996 an den Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl, machte der damalige Hochkommissar für Menschenrechte der VN, José Ayala Lasso, auf den 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufmerksam. Er erwartete, daß der Jahrestag in möglichst vielen Ländern dazu genutzt werde, die Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechte sich vor Augen zu führen, neue Programme zu prüfen und entsprechende Veranstaltungen durchzuführen. Für die Bundesregierung

wird der Jahrestag dieser historischen Erklärung als Anlaß dienen, Bilanz zu ziehen, welche Erfahrungen und welche Fortschritte beim Schutz der Menschenrechte seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 erzielt worden sind, und dem VN-Generalsekretär darüber berichten.

Bei den Feierlichkeiten am 10. Dezember 1998 im Rahmen der VN in New York wird die Bundesregierung angemessen vertreten sein. Schon jetzt haben in Deutschland Vorbereitungen begonnen, das Ereignis feierlich zu begehen und die Entwicklung der Menschenrechte zu würdigen. Ende Januar 1997 hat Deutschland mit Polen und Südafrika in Warschau eine internationale Tagung zur Vorbereitung des Jahrestages veranstaltet. Weitere Veranstaltungen befinden sich in Planung.

