

2. Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 in zivilgesellschaftlicher Perspektive

von Jochen Motte

Wien und die Folgen für die Menschenrechtsarbeit deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)

In Wien fand 45 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen statt. Wien 1993 ist in vielerlei Hinsicht ein bedeutendes Datum im andauernden Prozess der Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte sowie der Entwicklung von internationalen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes. Zum einen gelang es, trotz aller Spannungen und Differenzen, insbesondere zwischen den Ländern des Westens und den so genannten Entwicklungsländern, die Grundprinzipien der Universalität und Unteilbarkeit zu bekräftigen. Die Diskussion um westliche individualrechtliche Traditionen und östliche kollektivistisch geprägte Rechtsauffassungen führten im Schlussdokument keineswegs zur Schwächung der universalen Menschenrechte, wie einige befürchtet hatten. Gleichzeitig gelang es in Wien, die Gleichwertigkeit von bürgerlichen und zivilen Rechten sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten zu betonen. Wien hat darüber hinaus entscheidende Anstöße gegeben, die Menschenrechte innerhalb der Vereinten Nationen zu stärken. Die Einrichtung eines Hochkommissariats für Menschenrechte 1994 ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Wie bei anderen Weltkonferenzen seit Beginn der 1980er Jahre hatten die zahlreich vertretenen NGOs einen maßgeblichen Anteil am Erfolg von Wien. Als kritisches Korrektiv gegenüber den Regierungsdelegationen beteiligen sich internationale und nationale NGOs seit 1948 an der Diskussion zur Durchsetzung und Verbesserung des Menschenrechtsschutzes. „Es ist allgemein anerkannt, dass der internationale Menschenrechtsschutz ohne den Einsatz der NGOs undenkbar wäre. Zahlreiche internationale Instrumente und Konventionen zum Schutz der Menschenrechte wären ohne ihren unermüdlichen Einsatz nie formuliert und geschaffen worden.“¹

¹ Vgl. Werner Lottje: *Menschenrechtlich ein Entwicklungsland? Stärken und Schwächen der Menschenrechtsarbeit nichtstaatlicher Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Handbuch der Menschenrechtsarbeit*, hg. v. Pia Bungarten und Ute Koczy, 1996, S. 75. In dem Artikel zeigt Werner Lottje die Herausforderungen an deutsche NGOs im Anschluss an die Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 auf. Er selbst hat in den Jahren nach 1993 maßgeblich dazu beigetragen, dass NGOs in Deutschland auf diese Herausforderungen durch den Zusammenschluss im FORUM MENSCHENRECHTE reagiert haben. Ferner trieb Werner Lottje entscheidend die Gründung eines Deutschen Institutes für Menschenrechte voran, in dessen Kuratorium er den Vorsitz ausübte und dessen Ehrenvorsitzender er bis zu seinem Tod im Oktober 2004 war.

Waren es zunächst einige wenige, aber international bekannte Organisationen, wie beispielsweise Amnesty International, die Internationale Liga für Menschenrechte, der Weltkirchenrat und Human Rights Watch (ursprünglich „Helsinki Watch“), so verbreiterte sich in den 1980er und 1990er Jahren die zivilgesellschaftliche Basis der Menschenrechtsarbeit mehr und mehr. Die oben erwähnten international operierenden Organisationen waren Wegbereiter für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und für Menschenrechtsverteidiger_innen aus den so genannten Ländern der Dritten Welt zu den internationalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes. Mittlerweile haben sich viele Gruppen von Betroffenen sowie Menschenrechtsinitiativen selbst organisiert und engagieren sich auf internationaler Ebene für Menschenrechte. So sind heute mehrere tausend NGOs offiziell bei den Vereinten Nationen registriert.

Das professionelle Auftreten von NGOs in Wien, insbesondere aus dem Süden und den USA, war auch der Anlass für einige dort vertretene deutsche Organisationen, erstmals über eine engere Zusammenarbeit in Deutschland nachzudenken, um Anstöße zu Fragen der Menschenrechtspolitik wirkungsvoller an Regierung, Parlament und Öffentlichkeit richten zu können. So kam es am 12. Januar 1994 zur Gründung eines deutschen FORUM MENSCHENRECHTE. Es wurde als Zusammenschluss von bundesweit bzw. überregional arbeitenden NGOs konstituiert. Zielsetzung des Forums war und ist es, den Menschenrechtsschutz nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu verbessern. Dies geschieht gemäß der beschlossenen Satzung u. a. durch die kritische Begleitung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, durch Öffentlichkeitsarbeit und die Durchführung von Projekten und Veranstaltungen.

Bevor die Auswirkungen der Menschenrechtsarbeit des Forums auf die Politik angesprochen werden, sei auf die nicht zu unterschätzenden Folgen dieses Zusammenschlusses für die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Menschenrechtsarbeit verwiesen. Das Forum bietet eine gemeinsame Plattform für eine Reihe von spezialisierten Organisationen, die zu unterschiedlichen Feldern der Menschenrechtspolitik arbeiten. Vor Wien 1993 und der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE pflegten die meisten der beteiligten Organisationen in erster Linie bilaterale Kontakte mit Regierung und Parlament oder traten als einzelne Organisation in der Öffentlichkeit in Erscheinung. Dabei ging es in der Regel um Einzelfelder im Bereich der Menschenrechtspolitik. Erst durch den Zusammenschluss im FORUM MENSCHENRECHTE wurde nach außen wie auch nach innen – also für die einzelnen Mitglieder – sichtbar, dass Menschenrechte zwar eine Vielfalt von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beinhaltet, diese aber sowohl in ihrem weltweiten als auch in ihrem nationalen Anspruch zusammen wahrgenommen werden müssen.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der mittlerweile 53 Organisationen im FORUM MENSCHENRECHTE zu einer Vielzahl von Themen wie Europa, Innenpolitik, UN-Menschenrechtsrat, Rassismus, Kinderrechte, Frauenrechte, Entwicklung und Wirtschaft u. a. hat auch die Arbeit der Mitglieder des FORUM MENSCHENRECHTE qualifiziert und perspektivisch verändert.² Meinungen, Positionen und Einschätzungen zu Fragen der Menschenrechte werden von einzelnen Beteiligten in das Forum eingespeist. Zu einer Reihe von Themen haben sich daraus Diskussionen ergeben, die sich wiederum meinungsbildend auf die Arbeit der einzelnen Akteure ausgewirkt haben.

Gegenüber Politik und Öffentlichkeit wurde mit der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE eine sichtbare gemeinsame Kontaktstelle aller zivilgesellschaftlichen Gruppen geschaffen, die für Menschenrechte eintreten. Neben den bilateralen Beziehungen zwischen Einzelorganisationen und Politik gibt es seitdem eine Plattform, auf der NGOs gemeinsam gegenüber Vertreter_innen der Politik auftreten können.

Angestoßen durch Wien 1993, wurde mit der Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE 1994 ein wirkungsvolles Instrument geschaffen: einerseits zur Vernetzung und inhaltlichen Qualifizierung zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsarbeit, andererseits zur Stärkung und Professionalisierung der Lobbyarbeit für Menschenrechte in Deutschland gegenüber Parlament und Regierung.

Entwicklungen in der deutschen Menschenrechtspolitik seit Wien

Eine der grundsätzlichen Forderungen des FORUM MENSCHENRECHTE an Parlament und Regierung lautet(e), Menschenrechte als Querschnittsaufgabe der Politik anzuerkennen. Wurde Anfang der 1990er Jahre Menschenrechtspolitik in erster Linie als Aufgabe der auswärtigen Beziehungen und damit des Auswärtigen Amtes verstanden, so setzte sich nach Wien mehr und mehr die Erkenntnis auch innerhalb von Parlament und Regierung durch, dass Menschenrechtsfragen alle Bereiche der Politik berühren.

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998, 2002, 2005, 2009 und 2013 richtete das FORUM MENSCHENRECHTE Forderungskataloge an das neu zu wählende Parlament und die neue Regierung.

Daneben kommentierte das Forum in vielen Stellungnahmen, u. a. anlässlich der Auswertung Deutschlands vor dem VN-Menschenrechtsrat im Rahmen der *Universal Periodic Review* 2013 sowie anlässlich einer Anhörung des Ausschusses für Menschen-

² So haben beispielsweise Organisationen wie Amnesty International, die noch Mitte der 1990er Jahre in erster Linie Fragen bürgerlicher und politischer Menschenrechte bearbeiteten, inzwischen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ihre Arbeit einbezogen.

rechte und Humanitäre Hilfe 2013 ausführlich und fortlaufend menschenrechtsrelevante Politikfelder und gab Anstöße zur Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, die die Politik formuliert³.

Folgende Themenfelder wurden dabei insbesondere in den oben genannten Stellungnahmen thematisiert:

1. Umsetzung Internationaler Menschenrechtsverpflichtungen, wie beispielweise die immer noch ausstehende Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;
2. Bekämpfung von Diskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus;
3. Schutz von Flüchtlingen und Migrant_innen gemäß menschenrechtlicher Normen und Standards;
4. Kinderrechte;
5. Menschenrechte von Frauen und Mädchen;
6. Bekämpfung von Menschenhandel, Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratung;
7. Armut und soziale Sicherheit in Deutschland;
8. Recht auf Bildung in Deutschland;
9. Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen weltweit;
10. Stärkung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit;
11. Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, u. a. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte;
12. Restriktive Rüstungsexportpolitik unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien;
13. Rechte von Menschen mit Behinderung;
14. Menschen- und Grundrechte bei Terrorismusbekämpfung und in militärischen Auseinandersetzungen achten;
15. Stärkung von Instrumenten der zivilen Krisenprävention.

Die Themen veranschaulichen die Breite des Ansatzes der Menschenrechtsarbeit, den das Forum vertritt, und zeigen, dass das Thema der Menschenrechte sich an alle Politikbereiche richtet und gleichermaßen Außen- wie Innenpolitik betrifft.

Neben inhaltlichen Forderungen hat das FORUM MENSCHENRECHTE schon Mitte der 1990er Jahre eine Reihe von Vorschlägen zur strukturellen Stärkung der

³ Siehe dazu:

1. *Forum Menschenrechte: www.forum-menschenrechte.de, UN-Menschenrechtsrat, UPR International, Forumsbericht zur Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren 2013*

2. http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/Forderungen_FMR_zur_Bundestagswahl_2013.pdf

3. http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/FMR_Stellungnahme_10_MR-Bericht.pdf

Menschenrechtsarbeit durch Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft gemacht. Dazu zählte:

- die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses, „der der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschenrechte eine Grundlage aller Politikbereiche sind“;
- die Einrichtung des Amtes eines oder einer Menschenrechtsbeauftragten, der/die „für die Wahrung der Menschenrechte in allen Politikbereichen und ihre Koordinierung in der gesamten Bundesregierung zuständig ist“;
- die Schaffung eines „politisch unabhängigen und organisatorisch eigenständigen deutschen Menschenrechtsinstitutes“ zur Stärkung und Weiterentwicklung der Menschenrechte sowie zur Vernetzung der Menschenrechtsstrukturen in der Bundesrepublik.

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde das Amt eines/einer Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt geschaffen. Auch in anderen Ministerien, wie beispielsweise dem Bundesministerium für Justiz, gibt es Beauftragte für Menschenrechte. Auch wenn die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Beauftragten nicht völlig den Vorstellungen des Forums entsprechen, wurden damit Menschenrechte als besondere Querschnittsaufgabe bis heute anerkannt. Angesichts der veranschaulichten Breite der menschenrechtsrelevanten Themen sowie der immer schwierigeren Trennung von innen- und außenpolitischen Fragen, insbesondere im Bereich der Europapolitik, stellt sich allerdings die Frage, ob Menschenrechte nicht zentral – beispielsweise im Kanzleramt – koordiniert werden müssten.

Ebenfalls im Jahre 1998 wurde der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe gebildet. Der größte Erfolg einer beharrlichen Lobbyarbeit durch das FORUM MENSCHENRECHTE verbindet sich mit der Gründung eines unabhängigen Deutschen Instituts für Menschenrechte im Jahr 2000. Das Institut – so das Ziel der vom Forum vertretenen Konzeption – soll durch Beratung, Informationsaustausch, Informationsbereitstellung sowie Öffentlichkeitsarbeit einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte in Deutschland leisten und dabei die Arbeit von NGOs, Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik unterstützen und entlasten.

Die Beispiele zeigen, dass das FORUM MENSCHENRECHTE in Deutschland einige strukturelle Fortschritte im Menschenrechtsschutz maßgeblich angeregt hat. Dadurch ist es gelungen, zu vielen Anliegen neue Bündnis- bzw. Ansprechpartner für Menschenrechte – wie das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Menschenrechtsbeauftragten in der Regierung sowie die Parlamentarier des Menschenrechtsausschusses – zu gewinnen.

Darüber hinaus haben sich in den vergangenen mehr als 20 Jahren viele Gesprächskontakte und Anknüpfungspunkte für NGOs im politischen Raum entwickelt, die so vor Wien nicht denkbar waren. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem FORUM MENSCHENRECHTE und dem Menschenrechtsstab des Auswärtigen Amtes, der/dem Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt sowie der deutschen Delegation in Genf vor und während der Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen sowie das jährliche Treffen mit dem Außenminister können dafür als Beispiele dienen. In vielen Fragen haben Mitglieder des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eng mit dem Forum zusammengearbeitet und Anliegen zu Menschenrechten aus dem Forum aufgegriffen und mitunter verstärkt.

Auch programmatisch wird den Menschenrechten in manchen Politikbereichen eine relativ hohe Bedeutung eingeräumt. In Politikkonzepten des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird dem Menschenrechtsschutz eine zentrale Bedeutung beigemessen. So hat beispielweise das BMZ in der vergangenen Legislaturperiode ein Konzept für „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ entworfen, durch das menschenrechtliche Standards und Prinzipien systematisch und verbindlich in den Verfahren und Instrumenten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden sollen. Es wäre zu wünschen, dass ähnliche Konzepte auch in anderen Politikbereichen, wie der Außenwirtschaftsförderung oder bei der Genehmigung von Rüstungsexporten durch den Bundessicherheitsrat, verwirklicht und angewendet werden.

So klaffen Anspruch und Wirklichkeit vor allem in der Gestaltung der bilateralen außenpolitischen Beziehungen oft auseinander. Das zeigt sich auch darin, dass es in den genannten Politikfeldern für das FORUM MENSCHENRECHTE oft schwierig ist, relevante Gesprächspartner auf der Seite der Regierung oder des Parlamentes zu finden. Es fanden in den vergangenen Jahren zwar regelmäßig Gespräche zwischen dem Außenminister sowie der Justizministerin und Vertreter_innen des FORUM MENSCHENRECHTE statt, aber dementsprechende Treffen mit dem Innenminister zu Fragen des Einwanderungsrechts, des Ausländerschutzes oder zum Thema Sicherheit und Menschenrechte bzw. mit dem Wirtschaftsminister zu Fragen von Wirtschaft und Menschenrechten sind die Ausnahme oder stehen bis heute – auch unter der neuen Bundesregierung – noch aus.

Dabei ist es zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode dem Schutz der Menschenrechte ein eigenes Kapitel widmet. Dort bekennen sich die Koalitionspartner zur Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte und verpflichten sich dem Ziel einer „menschenrechtlich konsequenten und kohärenten Politik“. Es bleibt abzuwarten, wie dieses Ziel, das das FORUM MENSCHENRECHTE seit

nunmehr 20 Jahren immer wieder eingefordert hat, innerhalb der Bundesregierung umgesetzt wird. Aufschluss darüber mag der für 2014 angekündigte Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2014 – 2016 geben.

Menschenrechte in der Defensive? Derzeitige Herausforderungen für NGOs im Hinblick auf die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes

Schon in den Jahren nach Wien 1993 kam es zu starken Spannungen zwischen Ländern des Südens und des Nordens. Grund für viele Auseinandersetzungen in der damaligen Menschenrechtskommission war nicht nur die Frage des Rechts auf Entwicklung, zu dem die Länder des Westens jede mit möglichen finanziellen Konsequenzen verbundene Übereinkunft grundsätzlich ablehnten, sondern auch die faktische Blockade der in Wien 1993 anerkannten Gleichwertigkeit von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten durch die westliche Gruppe.

Mit dem 11. September 2001, dem Afghanistan-Krieg und schließlich dem völkerrechtswidrigen Krieg der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten im Irak 2003 hat sich in Deutschland, aber auch weltweit, endgültig ein menschenrechtspolitischer Klimawandel vollzogen, dessen langfristige Auswirkungen noch nicht abzusehen sind. Im Zeichen dieses Wandels ist es beispielsweise offen, wie die Zukunft des Internationalen Strafgerichtshofs aussieht, ob der VN-Menschenrechtsrat, der 2006 an die Stelle der VN-Menschenrechtskommission trat, zu einem wirkungsvolleren Instrument zum Schutz der Menschenrechte weiterentwickelt werden kann und ob es eine Chance dafür gibt, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte weiter zu konkretisieren und international wie national als gleichgewichtig neben bürgerlichen und politischen Rechten zu etablieren. Besonders schwerwiegend wirkte sich der grundsätzliche Vertrauensverlust in der Menschenrechtspolitik der westlichen Länder aus, angesichts einer – was Militärinterventionen angeht mittlerweile vorsichtiger auftretenden – Supermacht und ihrer Verbündeten, die sich weder an internationalem Recht noch an eigenen historischen Idealen der Menschen- und Freiheitsrechte bei der Durchsetzung ihrer Interessen im Namen der Terrorismusbekämpfung orientiert.

Zwölf Jahre nach dem 11. September 2001 sind immer noch 155 Männer in Guantánamo inhaftiert. 48 Häftlinge sollen auf Dauer ohne jedes Verfahren interniert bleiben. Zwar wurden Foltermethoden wie water boarding unter Präsident Obama verboten und Geheimgefängnisse geschlossen. Das gezielte Töten mit Drohnen wurde dagegen unter der jetzigen Regierung ausgeweitet. Etwa 3200 Personen sollen dabei allein in Pakistan gezielt hingerichtet worden sein.

Bei bis zu einem Viertel könne es sich laut Ben Emmerson, VN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Terrorismusabwehr, um unbeteiligte Zivilisten handeln. Inwiefern Deutschland dabei auch mittelbar beteiligt ist, hat die Diskussion über die Rolle der Luftwaffenbasis der US-Streitkräfte in Ramstein und die gezielte Tötung des Wuppertalers Bünyamin E. in Waziristan im Oktober 2010 gezeigt.

In Deutschland – so scheint es - werden Verletzungen und Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten vor allem dann in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen, wenn Menschen im eigenen Land betroffen sind, wie im Fall der 2013 bekannt gewordenen massenhafte Ausspähung von persönlichen Daten durch US- und andere westliche Geheimdienste.

Im Windschatten dieser Politik haben Menschenrechtsverletzungen weltweit zugenommen, da Sanktionen weder gefürchtet noch moralisch ernst genommen werden müssen. Menschenrechtsverteidiger in Russland, Kolumbien, den Philippinen, Sri Lanka und in vielen anderen Ländern bekamen die Folgen dieses globalen Klimawandels zuungunsten der Menschenrechte unmittelbar zu spüren. Zivilgesellschaft, Minderheiten, marginalisierte Gruppen, indigene Völker, Homosexuelle zählen zu den Opfern dieser Entwicklung.

So sehen Menschenrechtsorganisationen trotz vieler Fortschritte auf internationaler Ebene bei der Fortschreibung und Gestaltung von Normen und Konventionen zum Schutz der Menschenrechte seit einigen Jahren einen bedenklichen Trend, Menschenrechte in ganz unterschiedlichen Ländern und Regionen einzuschränken und zivilgesellschaftliche Gruppen in der Wahrnehmung dieser Rechte massiv zu behindern.

Die Formen von Repression sind vielfältig. Oft sind wirtschaftliche Interessen Ursachen der Konflikte. Nationale sowie internationale Unternehmen, die unter den erwähnten Umständen investieren, sind als Akteure beteiligt an der Unterdrückung und Ausgrenzung von Zivilgesellschaft.

In Afrika zeigt sich dieser Trend zur Einschränkung der Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft seit 2008 beispielsweise in der Verabschiedung eines Gesetzes in Äthiopien, das die Arbeit von NGOs dort fast unmöglich macht. In Verbindung mit einer restriktiven Gesetzgebung zu Meinungsfreiheit und einem Anti-Terror-Gesetz wurden bürgerliche und zivile Rechte massiv eingeschränkt. Andere Länder haben sich diese Gesetzgebung zum Vorbild genommen und ähnliche Regelungen getroffen.

Diese Entwicklungen haben NGOs, die sich für Menschenrechte einsetzen, vor große Herausforderungen gestellt. Manches, wie beispielsweise das Folterverbot zu umgehen, scheint heute angesichts der Ereignisse in Gefängnissen und Militäreinrichtungen im Irak, Guantánamo und Afghanistan möglich, obwohl es zumindest für Länder des Westens noch

vor wenigen Jahren undenkbar schien. Auch die Gefahr einer zunehmenden Militarisierung der Außen- und Entwicklungspolitik ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Das FORUM MENSCHENRECHTE hat sich in den vergangenen Jahren den genannten Herausforderungen gestellt und dort deutlich Einspruch erhoben, wo Menschenrechtsstandards unter Berufung auf sicherheitspolitische Interessen schleichend ausgehöhlt zu werden drohten und die Arbeit oder gar das Leben von Menschenrechtsverteidiger_innen massiv bedroht war.

Die Krise der Menschenrechte und ihrer Durchsetzung spiegelt sich teilweise auch in der Arbeit des VN-Menschenrechtsrates wieder, die wie die Arbeit der früheren Kommissionalen wenig glaubwürdig und wirksam wahrgenommen wird. Die mangelnde Glaubwürdigkeit westlicher Länder sowie das selbstbewusste und konzertierte Auftreten von Ländern im Rat, die dem Konzept der Menschenrechte kritisch bis ablehnend gegenüberstehen, haben die Arbeit des Rates in vielen Bereichen belastet und erschwert.

Mit der Ablösung der damaligen VN-Menschenrechtskommission durch den Rat haben sich die Mehrheitsverhältnisse zu Ungunsten westlicher Länder verschoben. Mit den derzeitigen Mehrheitsverhältnissen im Rat sind die westlichen Länder mehr als zuvor in die Defensive geraten. Dies hat zuweilen eine gewisse Ratlosigkeit zur Folge, was die Strategie und Inhalte der Menschenrechtspolitik betrifft. Das gilt im Übrigen nicht nur für die Regierungen, sondern auch für NGOs, für die es zunehmend schwieriger geworden ist, ihre Anliegen in die Diskussionen des Rates einzubringen. Aus Sicht der NGOs bietet das neu eingeführte Instrument zur periodischen Überprüfung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen (Universal Periodic Review, UPR) Chancen zur Weiterentwicklung. Die Unabhängigkeit der Sonderverfahren (u. a. Sonderberichterstatter) gilt es zu verteidigen bzw. wiederherzustellen. Darüber hinaus muss die Beteiligung von NGOs und Menschenrechtsverteidiger_innen gesichert und in manchen Bereichen verbessert werden.

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat im Juni 2011 im Anschluss an eine Auswertung der Arbeit des Rates in ihrer abschließenden Resolution A/65/L.78 keines der aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen bemängelten Defizite behoben. Weiter können Staaten mit einer negativen Menschenrechtsbilanz ohne qualitative Hürden in den Rat gewählt werden. Auch hängt es wie bisher von politischen Mehrheiten ab, ob aktuelle länderspezifische Menschenrechtsituationen thematisiert werden können. Ferner gibt es keine Kriterien, die die Kooperationsbereitschaft von Staaten mit den Sondermechanismen (u. a. den Sonderberichterstatter_innen) des Rates bewerten.

Positiv ist zu werten, dass u. a. das UPR-Verfahren für Deutschland neue Möglichkeiten geschaffen hat, internationale menschenrechtliche Verpflichtungen und deren Umsetzung

öffentlich zu diskutieren. So fand im Dezember 2012 eine Anhörung der Zivilgesellschaft in der Berliner Humboldt-Universität statt, zu der die Bundesregierung durch den Menschenrechtsbeauftragten eingeladen hatte. Dabei hatten die beteiligten Vertreter_innen des FORUM MENSCHENRECHTE Gelegenheit, den anwesenden Vertreter_innen der Ministerien Anregungen für den Staatenbericht Deutschlands zum UPR-Verfahren zu geben. Wurden außerhalb des Auswärtigen Amtes in anderen Ressorts internationale menschenrechtliche Verpflichtungen bis vor wenigen Jahren ausschließlich im Rahmen der Staatenberichtspflichten nur von wenigen Experten wahrgenommen und aufgegriffen, hat sich auch in vielen Politikbereichen ein stärkeres Bewusstsein für Menschenrechte und deren Auswirkungen auf nationale Gesetzgebung und politische Handlungsoptionen entwickelt. Am deutlichsten sichtbar wird dies beispielweise in der bis in die breite Öffentlichkeit geführten Diskussion zur Umsetzung der 2009 für Deutschland verbindlich gewordenen UN-Behindertenrechtskonvention und deren Ziel der Inklusion.

Im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrations- und Einigungsprozesses stehen NGOs vor weiteren neuen Herausforderungen hinsichtlich einer wirkungsvollen Lobbyarbeit für Menschenrechte in Deutschland und Europa. Das FORUM MENSCHENRECHTE war in seiner Arbeit bislang weitgehend auf die damalige Bonner und seit 1999 Berliner Republik ausgerichtet. Es stellt sich die Frage, wie und ob es dem FORUM MENSCHENRECHTE gelingen wird, die Brüsseler und Straßburger Schaltstellen des EU-Parlaments und der Kommission sowie die des Rates der Regierungschefs – erst recht nach Inkrafttreten des Lissabon Vertrages im Dezember 2009 – angemessen in seiner Arbeit zu berücksichtigen. Zwar unterhalten einzelne, international vernetzte NGOs Büros in Brüssel, aber eine europaweit vernetzte Menschenrechtsszene existiert nicht einmal in Ansätzen. Dies hat seinen Grund u. a. auch darin, dass in anderen Ländern der Europäischen Union nach Wien 1993 kaum ähnliche Zusammenschlüsse wie das FORUM MENSCHENRECHTE entstanden sind.

Besonders dringlich erscheint eine europäisch ausgerichtete Menschenrechtsarbeit im Blick auf den Schutz von Flüchtlingen – sowohl im Blick auf die Gewährleistung eines wirkungsvollen Asylrechts, das Flüchtlingen überhaupt ermöglicht, nach Deutschland zu gelangen, als auch auf die Verletzung von Menschenrechten bei der Abwehr und Behandlung von Flüchtlingen an den Außengrenzen der EU.

Auch dem FORUM MENSCHENRECHTE sind durch die von den Mitgliedern gewählte Organisationsform als Forum – und nicht als Dachorganisation – in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten und Arbeitsweisen Grenzen gesetzt. Die Gründer_innen des FORUM MENSCHENRECHTE beabsichtigten nicht die Einrichtung einer zentralen Geschäftsstelle mit eigenen hauptamtlichen Akteuren. Die weniger tagespolitisch als vielmehr mittel- und

langfristig angelegte Arbeit des FORUM MENSCHENRECHTE wird bis heute maßgeblich durch die Mitgliedsorganisationen getragen, die im Plenum und den thematischen Arbeitsgruppen des Forums vertreten sind. So hat der Erfolg der Arbeit des Forums auch seinen Preis. Schon heute gelingt es kaum, die neu gewonnenen Gesprächskontakte im Bereich von Parlament und Regierung zu pflegen und damit auch für die Grundüberzeugungen der Mitglieder wirkungsvoll einzutreten. Dieses Problem wird sich bei stärkerer Einbeziehung der Brüsseler Ebene noch deutlicher zeigen.

Auf der anderen Seite hat die gewählte Organisationsform als Forum von kleinen und großen NGOs zur Glaubwürdigkeit der Arbeit maßgeblich beigetragen. Viele der im Forum zusammengeschlossenen Gruppen arbeiten mit ehrenamtlichen Personen oder stehen in direktem Kontakt mit Opfern von Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtsverteidiger_innen in allen Teilen der Welt. Die notwendige weitergehende Professionalisierung und Ausdifferenzierung der Arbeitsformen in der Menschenrechtsarbeit birgt angesichts komplexer Entscheidungsebenen in Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen insofern auch Risiken. Eine zentralistische Organisationsform, die das Forum nach außen handlungsfähiger machen würde, könnte gleichzeitig eine Schwächung einzelner Mitglieder und deren Engagement zur Folge haben.

NGOs in Deutschland, die sich in der Menschenrechtsarbeit engagieren, haben im Anschluss an die Wiener Menschenrechtskonferenz nicht zuletzt durch die Gründung des FORUM MENSCHENRECHTE maßgeblich dazu beigetragen, die Rolle der Zivilgesellschaft in der Diskussion um die Menschenrechte und ihrer Durchsetzung zu stärken. In den kommenden Jahren wird es weiterhin darum gehen, Infragestellungen der Universalität und Unteilbarkeit sowie Einschränkungen der Menschenrechte und Handlungsspielräume von Nicht-Regierungs-Organisationen durch gesetzliche Maßnahmen in vielen Ländern der Erde abzuwehren, der schleichenden Aushöhlung von Grundrechten im Namen von Sicherheitsinteressen entgegenzutreten und die Unteilbarkeit und Universalität der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu behaupten. Außerdem wird es weiterhin darum gehen, internationale Menschenrechtsstandards und Institutionen in einer globalisierten Welt mit abnehmendem Einfluss von staatlichen Akteuren und zunehmender Macht von Wirtschaftsunternehmen fortzuentwickeln und zu stärken, wirksame Vereinbarungen zu treffen und Instrumente zu entwickeln, die international agierende Wirtschaftsunternehmen dazu verpflichten, Menschenrechtsstandards zu beachten, sowie dazu beizutragen, dass der Menschenrechtsrat zu einem wirkungsvollen und glaubwürdigen Instrument zum Schutz und zur Durchsetzung von Menschenrechten wird.

Daneben wird es darum gehen, in Deutschland eine Menschenrechtspolitik einzufordern, die den Bereich des innenpolitischen Handelns einschließlich des Flüchtlingsschutzes genauso ernst nimmt wie den der außenpolitischen Beziehungen. Gerade gegenüber Ländern, die Menschenrechte eher als außenpolitisches Machtinstrument des Westens betrachten, wird man nur glaubwürdig argumentieren können, wenn Menschenrechte zu Fragen wie Asyl, Migration, Rassismus und Diskriminierung auch nach innen – in Deutschland wie Europa – als Priorität politischen Handelns wahrgenommen und geschützt werden.