

Menschenrechte

Der Einsatz für die Menschenrechte – zentrales Anliegen der CDU

0. Inhalt

1. Menschenrechte – ein Anliegen der CDU

2. Menschenrechtspolitik der CDU

3. Menschenrechte und Internationales Recht

4. Volksgruppen- und Minderheitenrechte

5. Internationale Gerichtshöfe

5.1. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag

5.2. Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

5.3. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)

6. Die Menschenrechtspolitik in Europa

6.1. Die Menschenrechtspolitik des Europarates

6.2. Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

1. Menschenrechte - Ein Anliegen der CDU

Die globale Verwirklichung der allgemeinen Menschenrechte ist eine unverzichtbare Voraussetzung für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt. Für die CDU bildet diese Herausforderung zugleich eine elementare ethische Grundlage außenpolitischen Handelns. Der Einsatz für die Menschenrechte und die Unterstützung von Initiativen, Aktionen und Organisationen, die für die Verwirklichung der Menschenrechte eintreten, ist deshalb ein zentrales Anliegen der Christlich Demokratischen Union. Im Grundsatzprogramm der CDU Deutschland heißt es deshalb:

„Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gehören zusammen. Menschenrechte sind unteilbar. Die CDU wird auch künftig ihre Stimme erheben, wenn Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte in Gefahr sind. Menschenrechte und Grundfreiheiten müssen in aller Welt gegenüber dem Souveränitätsprinzip Vorrang haben. Wir leisten unseren Beitrag zum Aufbau einer freien, friedlichen und gerechten Welt.“

Die Bandbreite von Menschenrechtsverletzungen ist seit den dramatischen Veränderungen der weltpolitischen Lage nach 1990 eher gestiegen als gesunken. Die Menschenrechte werden auch mehr als 50 Jahre nach der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" durch die Vereinten Nationen in vielen Ländern der Welt missachtet:

Die Verfolgung Andersgläubiger, nicht zuletzt auch von Christen in zahlreichen Ländern dieser Erde, anhaltende politische und religiöse Verfolgung in China, die Unterdrückung Andersdenkender und Oppositioneller in totalitären Regimen, unvorstellbare Kriegsgräuel, die vor allem immer wieder in Bürgerkriegen in Afrika registriert werden müssen und die zahlreiche zivile Opfer fordern, die Versklavung von Kindern als billige Arbeitskräfte, als Soldaten und als Lustobjekte oder auch Genitalverstümmelungen an Frauen - die Aufzählung der begangenen Untaten kann keine Vollständigkeit beanspruchen und stellt nur einen kleinen Teil der traurigen Menschenrechtsbilanz der letzten Jahre dar.

In autoritären oder totalitären Staaten und Regimen hat die Unterdrückung grundlegender menschlicher Freiheitsrechte schon immer zum Herrschaftsalltag gehört. Darüber hinaus haben neue ethnische, religiöse oder wirtschaftlich motivierte Konflikte unbeschreibliche Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Genozid ganzer Volksgruppen hervorgebracht - auch in unserem "zivilisierten" Europa, nur wenige Hundert Kilometer vor unserer Haustür! Unabhängig davon bestehen in vielen Regionen dieser Welt nach wie vor gesellschaftliche Strukturen oder traditionelle Verhaltensweisen, welche der Verletzung von Menschenrechten Vorschub leisten.

Für die teilweise unvorstellbaren Verletzungen der Menschenrechte sind also nicht nur Staaten und Regierungen verantwortlich, sondern häufig auch gesellschaftliche Kräfte und tradierte Verhaltensmuster. Daher muss es unser primäres Anliegen sein, in allen Ländern auf die Schaffung und Stabilisierung staatlicher, politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen hinzuwirken, die den Schutz der Menschenrechte garantieren. Wir sind davon überzeugt, dass die Demokratie als Staats-, Regierungs- und Lebensform hierfür den besten Ordnungsrahmen darstellt. **Die weltweite Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und pluralistischen Gesellschaften ist ein maßgeblicher Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte. Entscheidend ist hierbei nicht nur die Teilhabe der Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozess, sondern auch an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung eines Landes.**

Wir wissen, dass die Achtung der Menschenrechte nur im Rahmen der unterschiedlichen nationalen und regionalen Besonderheiten sowie der jeweiligen historischen, kulturellen und religiösen Voraussetzungen realisiert werden kann. Als Plattform für die Diskussion unter gleichwertigen Partnern aus verschiedenen Kulturen nimmt der interkulturelle Dialog eine immer wichtigere Rolle ein. Unser Verständnis, welches wir anderen Kulturen, Religionen und Traditionen entgegenbringen, darf jedoch nicht als Freibrief für Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden: Es gibt keinen Kulturrabatt für Menschenrechtsverletzer!

Die Menschenrechte gelten universell. Alle Menschen verfügen von Geburt an über die gleichen, unveräußerlichen Menschenrechte. Fast alle Staaten sind Mitglied der Vereinten Nationen. Fast alle Staaten haben die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und zahlreiche anderer Menschenrechtsabkommen anerkannt. An den eingegangenen Verpflichtungen müssen sich diese Staaten messen lassen. Auch das bisweilen vorgebrachte Argument, die im Völkerrecht verankerten Menschenrechte seien ausschließlich „westlich“ geprägt, trägt nicht. Dieses Argument muss als das entlarvt werden, was es ist: Ein heuchlerischer Vorwand derjenigen, die die Macht besitzen, um ihre Position und ihre Privilegien zu sichern und um der breiten Mehrheit der Bevölkerung die Rechte vorzuenthalten, die ihnen zustehen.

Genauso wenig darf es einen Strafrabatt für Menschenrechtsverletzer geben. Die Gräueltaten der jüngeren Geschichte - z. B. der Völkermord in Ruanda, die "ethnischen Säuberungen" in Bosnien-Herzegowina, die im Bürgerkrieg Liberias begangenen Untaten oder die Verbrechen gegen die Menschlichkeit im sudanesischen Darfur - dürfen nicht in Vergessenheit geraten. Sie demonstrieren die Dringlichkeit zur Entwicklung eines breiten und effizienten Systems von Institutionen, die Menschenrechtsverletzer gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung wie auch gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft zur Rechenschaft ziehen. Wer Menschenrechte verletzt, muss wissen, dass er mit Konsequenzen zu rechnen hat.

So sind die Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit notwendig, um die politischen Drahtzieher von Völkermord und Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen. Darüber hinaus sind die Tribunale unabdingbar, um andere potenzielle Verbrecher gegen die

Menschenrechte abzuschrecken: Straffreiheit für massive Menschenrechtsverletzungen würde einer Einladung zu weiterem Terror jeder Art gleichkommen.

Neben den Tribunalen haben auch andere Institutionen ihre Fähigkeit bewiesen, zur Bewahrung und zur Durchsetzung der Menschenrechte beizutragen, so z. B. die Wahrheitsfindungskommissionen und UN-Verifikationsmissionen in einigen Ländern Mittelamerikas, die nationalen Menschenrechtskommissionen in Südafrika, Indien und Mexiko und nicht zuletzt das Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte. Jedoch müssen Fortschritte in diesem Bereich mühsam erarbeitet werden. Zugleich erleben wir immer wieder Rückschläge. Die Union sieht es als ihre Pflicht, sich für die Universalität der Menschenrechte stark zu machen.

In Europa wurden Demokratie, Rechtssicherheit und die Menschenrechte in einem gesellschaftlichen Prozess gegen zum Teil erhebliche kulturelle und traditionelle Widerstände durchgesetzt. Die eigene Kultur ging über diesem Prozess nicht zugrunde, sondern behielt und entwickelte ihre Identität weiter. Wir wollen unseren Beitrag leisten, dass vergleichbare Entwicklungen auch in anderen Regionen und Kulturbereichen dieser Welt vollzogen werden können.

2. Menschenrechtspolitik der CDU

Für unsere Politik, die sich am christlichen Menschenbild orientiert, haben Menschenrechte eine essentielle Bedeutung. Daher sind der Schutz und die Förderung der Menschenrechte ein Schwerpunkt christlich-demokratischer Außenpolitik im umfassenden Sinne.

Spätestens seit dem Schlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 ist das Eintreten für die Menschenrechte - auch in anderen Ländern - Aufgabe unserer Politik und stellt keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten dar. Dabei kann der Einsatz für Menschenrechte sehr unterschiedliche Formen annehmen. Zwar verbietet die universelle Gültigkeit der Menschenrechte ein selektives Vorgehen bei der Einforderung von Menschenrechten, doch müssen kulturelle, religiöse, regionale und andere Faktoren einer individuellen Prüfung unterzogen werden. Nur so kann die jeweils beste Strategie und das zugehörige Instrumentarium für die Durchsetzung der

Menschenrechte in einem bestimmten Land, einer bestimmten Region oder in einem bestimmten Kulturkreis entwickelt werden. Darüber hinaus kann die Beachtung der Menschenrechte nicht das einzige Kriterium sein, an dem sich die Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik zu orientieren hat. In jedem einzelnen Fall sind differenzierte Entscheidungen nötig, wie man sich gegenüber einem Land verhalten soll, in dem es zu Menschenrechtsverletzungen kommt.

Dabei besteht die Gefahr, dass derartige Differenzierungen als ungleiche und damit unglaubliche Behandlung einzelner Staaten kritisiert werden. Schnell kommt der Vorwurf auf, den Industriestaaten ginge es in Wirklichkeit nicht um die Menschenrechte, sondern einzig um die Durchsetzung wirtschaftlicher und politischer Interessen. Doch liegt eine zielstrebig verfolgte Menschenrechtspolitik allein schon deshalb im deutschen Interesse, weil diese zugleich präventive Sicherheitspolitik ist.

Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die weit über den Bereich der klassischen Außenpolitik hinausgeht - sei es durch Mitwirkung beim Aufbau rechtsstaatlicher Ordnungen und Justizsysteme, durch Frauenförderung oder Hilfe bei Grund- und Ausbildung im Bereich der Entwicklungspolitik, durch stabile Vertrags- und Handelsbeziehungen oder durch Kooperation im polizeilichen und auch militärischen Bereich.

Dabei zeigen gerade die letzten Beispiele, wie schnell Missverständnisse auftreten können: Die Schulung von Polizisten kann dazu beitragen, rechtsstaatliche Strukturen zu stärken und die unveräußerlichen Menschenrechte, die auch Verbrechern zustehen, in das Bewusstsein der Strafverfolgungsbehörden zu rücken. Kooperation im militärischen Bereich muss eben nicht zwangsläufig gleichgesetzt werden mit Waffenlieferungen. Vielmehr geht es hierbei um die Ausbildung ausländischer Offiziere an Akademien der Bundeswehr mit dem Ziel, die Rolle von Streitkräften in demokratischen Staaten und Gesellschaften zu vermitteln.

Stille Hilfe und kritischer Dialog können wirksame Instrumente sein, um bedrängten Menschen individuell zu helfen, während die lautstarke Anklage bei denen, auf die man einzuwirken wünscht, oftmals nur zu einer Verhärtung führt. Stille Diplomatie kann also sinnvoll sein. Sie darf aber nicht als Entschuldigung missbraucht werden, wenn es an Mut für klare, öffentliche Worte fehlt.

In vielen Fällen sind der öffentliche Protest und damit die internationale Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen das wirksamste Mittel zur Eindämmung bestehenden und weiteren Unrechts. Hierbei leisten nicht zuletzt zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen, z. B. amnesty international, Human Rights Watch oder die Gesellschaft für bedrohte Völker, großartige Arbeit.

Wir müssen das Thema Menschenrechte auch gegenüber machtvollen, großen Staaten ansprechen. Wer glaubt, durch Leisetreterei gewinne man Respekt, der irrt. Die westlichen Demokratien müssen sich vor Arroganz hüten und sich der Grenzen ihrer Möglichkeiten bewusst sein. Doch sie müssen die Courage haben, weltweit für ihre Überzeugungen einzutreten. Sonst sind wir gegenüber unseren Partnern nicht glaubwürdig und uns selbst gegenüber nicht ehrlich.

Die CDU-geführte Bundesregierung engagiert sich vernehmbarer für die Menschenrechte als zuvor die rot-grüne Bundesregierung. So forderte die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor ihrem Antrittsbesuch im Januar 2006 in den USA im Hinblick auf das Gefangenenlager Guantanamo: *„Eine Institution wie Guantanamo kann und darf auf Dauer so nicht existieren. Es müssen Mittel und Wege für einen anderen Umgang mit den Gefangenen gefunden werden.“* Die CDU begrüßt, dass US-Präsident Obama angekündigt hat, das Gefangenenlager Guantanamo so schnell wie möglich schließen zu wollen. Dabei sind vorrangig die USA selber gefordert, eine Lösung für die Insassen des Gefangenenlagers zu finden.

Auch lud die Bundeskanzlerin bei ihrem Moskaubesuch am 16. Januar 2006 nach dem Treffen mit dem russischen Präsident Putin Menschenrechtler zum Gespräch in die Residenz des deutschen Botschafters ein. Dabei bot sie ihren Gesprächspartnern die Hilfe der deutschen Botschaft an, wenn sie in ihrer Arbeit behindert werden. Im Gegensatz zu Alt-Bundeskanzler Gerhard Schröder, der Präsident Putin in der ARD-Sendung ‚Beckmann‘ vom 22. November 2004 trotz der zu verzeichnenden Einschränkungen und Verletzungen demokratischer Freiheitsrechte als einen *„lupenreinen Demokraten“* bezeichnete, sucht die Bundeskanzlerin damit einen tief greifenden Dialog in den Beziehungen zu Russland, der auch die Zivilgesellschaft umfasst.

In den Beziehungen zu China stehen nicht mehr ausschließlich Wirtschaftsfragen im Vordergrund. Bundeskanzlerin Merkel spricht vielmehr Menschenrechtsfragen offen an.

Die CDU-Vorsitzende und Bundeskanzlerin hat hierzu festgehalten: *„Aus unserer Sicht sind Menschenrechte unteilbar und wichtiger Teil unserer Kooperation“*. Das Treffen der CDU-Vorsitzenden und Bundeskanzlerin mit dem Dalai Lama, dem höchsten tibetischen Würdenträger, im September 2007 machte diesen Standpunkt sehr deutlich. Der chinesische Menschenrechtsanwalt Teng Biao hat das Treffen von Bundeskanzlerin Merkel mit dem Dalai Lama ausdrücklich begrüßt. Teng Biao wörtlich: *„Die Geste der Kanzlerin war sehr wichtig für die Opposition in meinem Land. Frau Merkel hat damit auch der chinesischen Regierung die klare Botschaft erteilt, dass Menschenrechte nicht außen vor gelassen werden dürfen. Der Dalai Lama ist kein Separatist; er kämpft für mehr Rechte und Autonomie für das tibetische Volk. Ihn zu empfangen war sehr gut - nicht nur für das tibetische Volk, auch für die Menschen in China.“*

Es ist wichtig, den reformorientierten Kräften in von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gesellschaften die notwendige nationale und internationale Unterstützung für strukturelle gesellschaftliche, rechtliche und politische Veränderungen zu geben. Deshalb setzt sich die CDU mit Nachdruck für den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Ordnungen ein. Dies ist ein zentrales Ziel der internationalen Zusammenarbeit, das auch durch eine nachhaltige Entwicklungspolitik erreicht werden soll.

Die CDU Deutschlands bekennt sich zur Wahrung und zum Schutz der Menschenrechte. Wir verurteilen Menschenrechtsverletzungen, wo immer sie begangen werden. Menschenrechtspolitik hat für uns einen hohen Stellenwert im Spektrum christlich-demokratischer Politik. Eine menschenrechtsorientierte Außenpolitik fördert Frieden, Stabilität und Entwicklung in der Welt. Sie stellt die Außenpolitik auf ein Wertefundament und schafft die Voraussetzung für die Berechenbarkeit und inhaltliche Orientierung der außenpolitischen Praxis. Zugleich bildet sie damit auch einen wirksamen Schutz gegen die Anmaßungen und Entgleisungen zynischer Machtpolitik.

In der **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** setzt sich die Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe unter Vorsitz der Bundestagsabgeordneten Erika Steinbach intensiv mit menschenrechtspolitischen Fragen auseinander.

3. Menschenrechte und Internationales Recht

Der internationale Menschenrechtsschutz ist Ausdruck eines dynamischen Entwicklungsprozesses des modernen Völkerrechts. Mit der Gründung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1945 änderte sich die bis dahin völkerrechtliche Praxis, den Nationalstaat als alleinigen Garant der Rechte Einzelner zu verstehen. Die Erfahrungen der Vergangenheit hatten gezeigt, dass der Nationalstaat als Sicherheitsrahmen für die Bürger- und Menschenrechte nicht ausreichend gewesen war. Zwar hatte es vor dem Zweiten Weltkrieg in vielen Staaten Verfassungen mit Grundrechtsgewährleistungen gegeben, doch existierten noch keine internationalen Bestimmungen über die Menschenrechte.

Durch die Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen versuchte man den Menschenrechtsschutz von der nationalen auf die internationale Ebene zu heben und damit die Staaten selbst in internationale Verantwortung zu nehmen. Dies gelang jedoch mit der UN-Charta von 1945 nur bedingt. Die Gründungsväter der Vereinten Nationen betonten zwar Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit sowie die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, integrierten jedoch keinen umfassenden Menschenrechtskatalog in das Vertragswerk. Dieser Mangel wurde erst mit der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 behoben. Diese Erklärung hob vor allem die Freiheit und Gleichheit aller Menschen und die Achtung dieser Rechte hervor, war völkerrechtlich jedoch nicht verbindlich. In Artikel 1 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ heißt es:

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.“

Damit war zumindest der erste Schritt eines bis heute andauernden Prozesses zur Entwicklung von Menschenrechtsstandards getan. Eine völkerrechtliche Verbindlichkeit wurde von den Vereinten Nationen mit dem "*Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte*" (Zivilpakt) vom 19. Dezember 1966 erreicht. In diesem Zivilpakt wurden einige essentielle Menschenrechte verankert:

- das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit

- der Anspruch auf gleiche Rechte unabhängig von Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Status
- der Schutz gegen Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
- Gleichheit vor dem Gesetz, Anerkennung der Rechtsfähigkeit des einzelnen, Anspruch auf wirksamen Rechtsbehelf gegen Verletzungen der Grundrechte
- Schutz gegen willkürliche Verhaftung oder Landesverweisung
- Schutz gegen willkürliche Eingriffe in das Privatleben
- Recht auf Bewegungsfreiheit und Freizügigkeit
- Recht auf politisches Asyl
- Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit
- Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes
- Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, welche die angesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht

Der Zivilpakt stellt zusammen mit der „allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 die so genannte „erste Generation“ der Menschenrechte dar, die die klassischen politischen und staatsbürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte gegenüber dem Staat umfassen.

Am 19. Dezember 1966 wurde mit dem „*Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*“ (Sozialpakt) die „zweite Generation“ der Menschenrechte geschaffen. Dieser Sozialpakt umfasst:

- das Recht der Völker auf Selbstbestimmung in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung
- das Recht auf Gleichberechtigung von Frau und Mann
- das Recht auf Arbeit, angemessenen Lohn und Lebensunterhalt
- das Recht auf gewerkschaftliche Organisation
- das Recht auf soziale Sicherheit
- das Recht auf angemessenen Lebensstandard

- das Recht auf Bildung, Gesundheit und medizinische Betreuung
- den Schutz der Familie

Zusammen mit der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ bilden diese UN-Pakte die „Universelle Menschenrechts-Charta“ (Universal Bill of Rights). Diese kann als Basis sämtlicher universeller Normsetzungen im Bereich der Menschenrechte angesehen werden.

Die so gesetzten Standards im Bereich der Menschenrechte wurden mit der Zeit durch Resolutionen und Deklarationen der Vereinten Nationen ausgeweitet. Eine besonders bedeutende Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch eine Reihe von Sonderabkommen zu Menschenrechtsfragen, die sich mit Themen wie dem Diskriminierungsschutz, den Kinder- und Frauenrechten, dem Sklavereiverbot und dem Verbot der Zwangsarbeit befassen, bis hin zur Völkermordbestrafung und Grundsätzen des humanitären Völkerrechts.

Ein Meilenstein in der globalen Debatte um die Anerkennung der Menschenrechte war die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993. In der Schlusserklärung dieser Konferenz wurde der Forderung vieler Länder Asiens, Lateinamerikas und Afrikas entsprochen, mit dem Recht auf Entwicklung eine „dritte Generation“ von Menschenrechten zu schaffen. Alle drei Generationen wurden unter einem Dach zusammengeführt. Entsprechend lautet ein Kernsatz der Schlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz: *„Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen.“* Der Wiener Schlusserklärung stimmten nach zähen Verhandlungen schließlich 171 Staaten zu.

Bei der Vielzahl dieser Resolutionen, Deklarationen und Absichtserklärungen zu Menschenrechtsfragen stellt sich die Frage, inwieweit eine Durchsetzung der Zielvorgaben in der Realität stattfindet. Viele der erwähnten Maßnahmen stellen bislang nur unverbindliche Versprechungen dar. **Daher ergibt sich in der politischen Realität eine Differenz zwischen den aufgestellten Normen und ihrer Durchsetzung.** Die Möglichkeiten, bei Menschenrechtsverletzungen einzuschreiten und gegen den Menschenrechtsverletzer tätig zu werden, sind noch immer unzulänglich. Die Aufstellung von Normen in Fragen des Menschenrechts muss zukünftig verstärkt durch die Schaffung von Möglichkeiten flankiert werden, Menschenrechtsverletzer zur Rechenschaft zu ziehen.

Nur so lässt sich ein effektiver Schutz der Menschenrechte weltweit garantieren. Ein großer Fortschritt wurde in dieser Hinsicht durch die Einrichtung des Internationaler Strafgerichtshofs erreicht, doch diese Institution allein garantiert keineswegs, dass der Prozess der Durchsetzung der Universalität der Menschenrechte vollendet wird. **Die Implementierung der vertraglich gegebenen, hohen Menschenrechtsstandards in die Praxis wird auch in Zukunft Aufgabe und Ziel unserer Politik sein.**

4. Volksgruppen- und Minderheitenrechte

In der internationalen Menschenrechtsdiskussion spielt die Frage nach dem Schutz von Minderheiten und Volksgruppen eine wichtige Rolle - auch im heutigen Europa. Über Jahrzehnte hinweg überlagerte der Ost-West-Konflikt zahlreiche potenzielle Konflikte in Europa, ohne aber zu einer Behebung der Konfliktursachen beizutragen. Die Eskalation der Spannungen wurde im Osten unseres Kontinents mit der Gewalt des kommunistischen Obrigkeitsstaates verhindert.

Zugleich unterdrückten viele Staaten des ehemaligen Ostblocks ihre ethnischen Minderheiten: So waren in der Sowjetunion Deportationen ganzer Volksgruppen, die Ansiedlung von Russen und das damit einhergehende Ausradieren kultureller Besonderheiten ein mehrfach angewandtes Mittel, um Widerstände einzelner Volksgruppen und Minderheiten zu brechen. Die alles dominierende Ideologie ließ keinen Platz für diese Minoritäten.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem damit einhergehenden Zusammenbruch des Warschauer Paktes und vor allem der UdSSR traten die jahrzehntelang unterdrückten Konflikte ungebündelt zutage, insbesondere auf dem Balkan und im Kaukasus. Die Hoffnung, mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sei zugleich das "Ende der Geschichte" gekommen, womit die Beendigung aller kriegerischen Auseinandersetzungen und Feindseligkeiten gemeint war, erwies sich als trügerisch.

Heute verfügen viele Staaten - vor allem außerhalb Europas - noch immer nicht über angemessene Rechtsrahmen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen. Mit dem Entstehen neuer Minderheiten, z. B. Migranten, stellt sich zudem in zahlreichen Staaten

die Frage nach der Integration in die neue Heimat einerseits und nach der berechtigten Forderung nach Erhalt der kulturellen Wurzeln andererseits.

Jahrzehntelang haben europäische Institutionen wie der Europarat, die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, vorher KSZE, Konferenz über ...) und das Europäische Parlament versucht, die rechtlichen Grundlagen zum Schutz nationaler Minderheiten und Volksgruppen zu schaffen. Bisher fehlt ihnen aber die rechtliche Verbindlichkeit. Zu groß sind die unterschiedlichen Auffassungen über die Frage, wie "nationale Minderheiten" oder "Volksgruppen" definiert werden und welches Ausmaß an Schutz sie genießen sollen.

Mit seiner Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten gelang dem Europarat 1995 endlich der erste Ansatz für einen wirksameren Minderheitenschutz. Das Übereinkommen trat am 1. Februar 1998 in Kraft. Unzureichend ist das Rahmenabkommen allerdings hinsichtlich eines verbindlichen Rechtsinstrumentariums: So soll es lediglich eine politische Kontrolle geben, ob die Rahmenkonvention eingehalten wird. Ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention hingegen, wie es vom Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates 1993 beschlossen wurde, hätte zur Folge, dass die Europäische Menschenrechtskommission und der Menschenrechtsgerichtshof die Einhaltung der Minderheitenrechte überwachen könnten. Die Realisierung dieser Idee ist zurzeit jedoch noch nicht in Sicht.

Eine weitere Institution, die sich verstärkt für die Einhaltung von Minderheitenrechten einsetzt, ist die OSZE mit Hauptsitz in Wien. Sie sieht heute ihr Hauptaufgabengebiet in der Verhütung und Eindämmung regionaler Konflikte, die häufig in Regionen aufflammen, in denen Grenzfragen ungeklärt sind, in denen es zu Sezessionsbestrebungen kommt oder ethnische Mehrheiten und Minderheiten konfliktreich zusammenleben. Die Möglichkeiten der OSZE erstrecken sich von vertrauens- und sicherheitsschaffenden Maßnahmen und aktiver Waffenkontrolle über die Hilfe und Beratung bei der Schaffung von sicherheits- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bis hin zur Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen. Einen Großteil der Arbeit leisten die Mitarbeiter der OSZE „in the field“, also direkt vor Ort in den Krisenregionen.

5. Internationale Gerichtshöfe

Nach dem Zweiten Weltkrieg richteten die Alliierten den internationalen Militärgerichtshof (IMG) ein, der in Nürnberg die Prozesse gegen die Kriegsverbrecher des nationalsozialistischen Unrechtsregimes führte. Ziel des Militärgerichtshofs war die Verurteilung der nationalsozialistischen Kriegsverbrecher, womit zugleich ein Beitrag zur Entnazifizierung Deutschlands geleistet werden sollte. Darüber hinaus sollten die Prozesse auch eine internationale und in die Zukunft gerichtete Wirkung entfalten: Es sollten dauerhafte internationale Rechtsstandards etabliert werden, um den Beziehungen zwischen den Nationen eine neue rechtliche und ethische Basis zu geben. Leider konnte dieses Ziel aufgrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts nicht erreicht werden.

Auch wenn unter den Bedingungen des Kalten Krieges die Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft zur strafrechtlichen Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit keine Chance zur Realisierung hatte, war die Idee dennoch nicht verloren.

5.1. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag

Nach den fürchterlichen Verbrechen, die Anfang der 90er Jahre im ehemaligen Jugoslawien begangen worden waren, hatte sich der UN-Sicherheitsrat 1993 dazu entschlossen, den Internationalen Strafgerichtshof zu Ex-Jugoslawien einzurichten. Die Zuständigkeit des Tribunals erstreckt sich auf schwere Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts. Der Sicherheitsrat ebnete damit einem Gerichtshof den Weg, um Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. Dabei setzte er sich über das Postulat der nationalstaatlichen Souveränität hinweg. Die damalige CDU-geführte Bundesregierung hat die Einrichtung des internationalen Strafgerichtshofes aktiv unterstützt. Zu Beginn war die Zahl der Verfahren eher begrenzt. 1998 gab es jedoch bereits die ersten Urteile. Aufgrund der positiven politischen Veränderungen in Jugoslawien konnte mittlerweile auch der ehemalige Staatspräsident Slobodan Milošević, der als einer der Hauptverantwortlichen für die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien gilt, vor Gericht gestellt werden. Am 3. Juli 2001 wurde Milošević als erster Staatschef von einem internationalen Strafgerichtshof angeklagt. Milošević verstarb in Haft, bevor das Urteil gesprochen werden konnte.

Die Wirkung des Ad-hoc-Gerichtshofes in Den Haag für das internationale Rechtsbewusstsein hat der ehemalige Chefankläger des Gerichtshofes, Goldstone, folgendermaßen beschrieben: Seine Errichtung sei ein wichtiger Schritt, *"Millionen Menschen überall auf der Welt bewusst zu machen, dass es rechtliche Regulierungen der Kriegführungen gibt"*.

5.2. Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda

Schwerwiegende Probleme im Zusammenleben verschiedener Ethnien und Kulturen treten vor allem in Vielvölkerstaaten wie dem ehemaligen Jugoslawien oder in jungen Staaten der Dritten Welt auf. Ein Beispiel stellt das Verhältnis von Hutu und Tutsi in den zentralafrikanischen Ländern Ruanda und Burundi dar. 1994 eskalierte der Konflikt in Ruanda zu einem grausamen Bürgerkrieg, dem über eine halbe Million der in der Minderheit befindlichen Tutsi zum Opfer fielen. Im Juli 1994 erlangte die von Tutsi geführte Ruandische Patriotische Front die Macht und versprach, Gerechtigkeit als Teil des Wiederversöhnungsprozesses walten zu lassen.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen reagierte, wenn auch verspätet, mit der erneuten Errichtung eines Internationalen Kriegsverbrechertribunals, um Massenmörder zur Rechenschaft zu ziehen und so schnell wie möglich die Wiederherstellung des Friedens zu erlangen. Das Internationale Kriegsverbrechertribunal für Ruanda wurde Ende 1994 ins Leben gerufen und folgte dem Muster des Internationalen Strafgerichtshofs für Jugoslawien.

Für den früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan war es ein historischer Meilenstein, dass sich der frühere ruandische Ministerpräsident des Völkermordes für schuldig erklärt hat. Bei einem künftigen Weltgericht dürfe sich niemand mehr darauf berufen, er habe lediglich Befehle ausgeführt.

In der Staatenwelt setzte sich in der Folge zunehmend die Erkenntnis durch, dass ein fairer, unparteiischer und ständiger Internationaler Strafgerichtshof erforderlich ist, um die schwersten Verbrechen abzuurteilen, die jederzeit den Frieden und die Sicherheit der Menschen in aller Welt bedrohen können.

5.3. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)

Über 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen gelang es der Staatengemeinschaft, einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu schaffen. Durch das im Juni 1998 beschlossene „Statut von Rom“ wurde der Internationale Strafgerichtshof aus der Taufe gehoben. Ein Gericht, dessen Aufgabe es sein soll, die Verantwortlichen von schweren Menschenrechtsverletzungen abzuurteilen.

Der IStGH soll Menschenrechtsverbrechen ahnden, die im Zusammenhang mit einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt von Einzelpersonen angeordnet oder durchgeführt worden sind. Dazu zählen primär Völkermord (Handlungen mit der Intention, die Zerstörung einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe zu erreichen), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (z. B. Folter, Vertreibung, Versklavung und Vergewaltigung) und Kriegsverbrechen (d. h. schwere Verletzungen gegen die Genfer Konventionen von 1949 und das Kriegsvölkerrecht).

Tätig werden kann der IStGH nur unter bestimmten Bedingungen, um willkürliche oder politisch motivierte Anklagen auszuschließen. Die Zuständigkeit des Gerichts ist ebenfalls eingeschränkt. Das Gericht übt seine Zuständigkeit nur dann aus, wenn nachgewiesen werden kann, dass nationale Gerichte nicht gewillt oder nicht in der Lage sind (z. B. aufgrund eines Zusammenbrechens der nationalstaatlichen Gerichtsbarkeit), ihre Aufgabe in der Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzern wahrzunehmen. Außerdem kann der IStGH nur dann tätig werden, wenn entweder der „Täter-Staat“ oder der „Tatort-Staat“ das Statut ratifiziert haben oder durch eine spezielle Zuständigkeitserklärung dem IStGH das Rechtsprechungsmonopol in dem jeweiligen Fall übergeben wurde. Diese Einschränkung kann im besonderen Fall aber umgangen werden, sollte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Kraft seiner Kompetenzen aus Artikel VII der UN-Charta, eine Angelegenheit an den Gerichtshof überweisen. Mit dieser Sonderfunktion möchte man die hervorgehobene Stellung der UN betonen, die sie in Fragen zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens einnimmt

Mit der Errichtung des ständigen Internationalen Gerichtshofes wird - so der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan - das noch fehlende Glied in der Kette des Völkerrechts eingefügt. Die bloße Existenz einer solchen Instanz soll auf potenzielle Kriegsverbrecher abschreckend wirken. Sie könnten fortan nicht mehr damit rechnen, dass ihre Delikte ungesühnt bleiben.

Die CDU-geführte Bundesregierung hatte bis 1998 das Statut des Strafgerichtshofes maßgeblich vorangetrieben. Der Deutsche Bundestag ratifizierte das Statut am 27. Oktober 2000. Der CDU-Bundestagsabgeordnete Dr. Norbert Röttgen und heutige Vorsitzende des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) unterstrich in der Bundestagsdebatte vom 27. Oktober 2000 die Notwendigkeit dieser Ratifikation, denn *„die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes bedeutet, dass es in der Zukunft eben nicht nur ein materielles, humanitäres Völkerrecht gibt, sondern dass es sich auch durchsetzt. Das war bislang der Mangel des Rechts: Es bestand, aber es war ohne Wirkung.“*

Die CDU Deutschlands ist der Auffassung, dass wir es hier mit einer historischen Weichenstellung zu tun haben. Norbert Röttgen drückte es folgendermaßen aus: *„Es handelt sich um ein politisches Ergebnis, das in der Tat in der Kontinuität deutscher Außen- und Justizpolitik liegt. Dort, wo der Strafgerichtshof in Zukunft tätig sein wird, wird der Schutz der Menschenrechte, also die Verfolgung von Verletzungen der Menschenrechte, außerhalb und oberhalb der internationalen Interessenspolitik der Staaten liegen.“*

Die CDU Deutschlands begrüßt diese Entwicklung und unterstützt sie nachdrücklich. Mit dem Inkrafttreten des Statuts am 1. Juli 2002 und der Aufnahme der Arbeit durch den IStGH in Den Haag ist ein erster Schritt gemacht, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen dauerhaft und unabhängig zu ahnden. Es bleibt zu hoffen, dass der Gedanke Norbert Röttgens, *„dass die Tätigkeit dieses Gerichtshofes ein wesentlicher Ausdruck der internationalen Geltung des Rechts und des Rechtsdenkens sowie ein wesentlicher Beitrag zur friedlichen Ordnung der Welt sein wird“*, auch realisiert werden kann. Die Union wird dieses Ziel auch in Zukunft als Handlungsmaxime ansehen.

6. Die Menschenrechtspolitik in Europa

6.1. Die Menschenrechtspolitik des Europarates

Der am 5. Mai 1949 durch den Londoner Vertrag gegründete Europarat ist eine internationale, zwischenstaatliche Organisation, deren Ziele vornehmlich der Schutz der

Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaats sind. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die Förderung des Bewusstseins um die gemeinsame kulturelle Identität in ihrer ganzen Vielfalt, die Suche nach Lösungen für gesellschaftliche Probleme (Diskriminierung von Minderheiten, Fremdenhass, Intoleranz, Umweltverschmutzung, Klonen von Menschen, Aids, Drogen, organisiertes Verbrechen usw.) und die Konsolidierung der demokratischen Stabilität in Europa durch die Förderung politischer, gesetzgeberischer und verfassungsrechtlicher Reformen.

Da die Organe des Europarates von den Mitgliedstaaten keine Kompetenzen übertragen bekommen haben und somit auch keine unmittelbar bindenden Rechtsnormen erlassen können, hat der Europarat zum Instrument der Konventionen und Teilabkommen gegriffen.

Die wichtigste Konvention ist die im November 1950 unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Damit entwickelte der Europarat das erste internationale Rechtsinstrument zum Schutz der Menschenrechte. Die EMRK stellt die Freiheits- und Bürgerrechte unter den Schutz des Kontrollsystems des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg. Neben Staaten können vor allem einzelne Personen Klage führen, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt sehen und der Rechtsweg im eigenen Land erschöpft ist. Die Konventionsorgane fällen dann für die Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen. Die Europäische Menschenrechtskonvention stellt eine Innovation des Völkerrechts dar, da sie ein Einzelbeschwerdeverfahren gegen Menschenrechtsverletzungen ermöglicht. Der Konvention können nur Mitgliedsstaaten beitreten.

6.2. Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte. Die Achtung dieser Werte bildet eine Voraussetzung für die langfristige Entwicklung jeder Gesellschaft. Die Menschenrechte und demokratischen Grundwerte werden daher in alle Tätigkeitsbereiche der Union integriert und bilden einen Eckpfeiler ihrer Außenpolitik.

Die bedeutendsten Akteure hinsichtlich der europäischen Menschenrechtspolitik sind die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und der Europäische Gerichtshof.

Die Europäische Kommission, insbesondere die Generaldirektion Außenbeziehungen, spielt bei der Festlegung der Menschenrechtspolitik der EU die Hauptrolle. Da es sich um ein Querschnittsthema handelt, ist die Koordination durch die Kommission sehr wichtig für die Kohärenz mit den Maßnahmen in Politikbereichen wie der Konfliktprävention, der Entwicklungszusammenarbeit, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Auch das Europäische Parlament (EP), das einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union, spielt auf dem Gebiet der Menschenrechte eine wichtige Rolle. Die Parlamentarier räumen dem Thema hohe Priorität ein und setzen sich auch in der Öffentlichkeit entschieden für die Menschenrechte ein. Maßgeblich ist der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten. Der Ausschuss ist zuständig für Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten, dem Schutz von Minderheiten und der Förderung demokratischer Werte in Drittländern. Dabei wird der Ausschuss von einem Unterausschuss Menschenrechte unterstützt. Das Parlament arbeitet des Weiteren auf dem Gebiet der Wahlbeobachtung mit der Kommission zusammen, indem sich Parlamentarier an den Wahlbeobachtungsmissionen der EU beteiligen. Das Europaparlament verleiht zudem den so genannten Sacharow-Preis an Personen, die sich um die Menschenrechte verdient gemacht haben.

Der Rat der Europäischen Union (Rat) beeinflusst die Menschenrechtspolitik, indem er Rechtsakte im Bereich der GASP verabschiedet.

Aufgabe des Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist es, die Wahrung des europäischen Rechts sowie der von den zuständigen Gemeinschaftsorganen erlassenen Vorschriften zu sichern. Um diesen Auftrag erfüllen zu können, wurde der Gerichtshof u. a. mit umfassenden Rechtsprechungsbefugnissen ausgestattet.