

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH.

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008-0 . F: +43 1 78008-44 . info@amnesty.at . www.amnesty.at

SPENDENKONTO 1.030.000. BLZ 60.000 . Postsparkasse

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



BRIEFING PAPER: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Amnesty International.

"Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren." Dieser erste Satz der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) sichert jedem Menschen - weltweit und unabhängig von Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sozialer Anschauung, ethnischer oder sozialer Herkunft - gleiche Rechte und Freiheiten zu. Menschenrechte sind angeboren, unveräußerlich, universell und unteilbar.

Doch Anspruch und Wirklichkeit stimmen vielfach nicht überein. Weiterhin werden weltweit Menschenrechte schwer verletzt: in China, in Darfur, Myanmar oder Mexiko, im Iran, in Guantánamo oder bei der Flüchtlingsabwehr im Süden Italiens oder Spaniens. Auch 60 Jahre nach der Verabschiedung der AEMR durch die Vereinten Nationen muss der Schutz der Menschenrechte immer wieder neu eingefordert werden - von uns allen.

Deshalb tritt Amnesty International in Aktion, wann immer Menschenrechte in schwerwiegender Weise verletzt werden und bietet Menschen überall auf der Welt die Möglichkeit, sich am Schutz und an der Verteidigung der Menschenrechte zu beteiligen. Wir decken Menschenrechtsverletzungen auf, informieren eine große Öffentlichkeit darüber und machen Regierungen, Institutionen und Wirtschaftsunternehmen Druck, den Verletzungen der Menschenrechte ein Ende zu setzen.

Für Amnesty International sind die AEMR sowie alle in der Folge entstandenen internationalen Menschenrechtsabkommen von zentraler Bedeutung. Denn sie sind ein Massstab, an dem sich alle Staaten in Bezug auf die Behandlung ihrer BürgerInnen messen lassen müssen. Damit bieten sie Amnesty International die Grundlage, die Staaten immer wieder an ihre Verpflichtungen zu erinnern und die Achtung der Menschenrechte einzufordern.

Die Rechte der AEMR.

In 30 Artikeln der AEMR werden Menschenrechte, gruppiert in verschiedene Rechtsbereiche, verankert:

- Rechte zum Schutz der menschlichen Person (z.B. Recht auf Leben, Sklavereiverbot, Folterverbot, Verbot der willkürlichen Festnahme und Haft)
- Verfahrensrechte (z.B. Recht auf ein faires Gerichtsverfahren)
- Freiheitsrechte (z.B. Meinungs- und Religionsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit)
- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (z.B. Recht auf soziale Sicherheit, Bildung oder Gesundheit)

Diese Rechte gelten für alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Geschlechts oder ihrer Nationalität (Art. 2), denn alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren (Art. 1).

Obwohl die AEMR als solche rechtlich nicht verbindlich ist, hat sie ein hohes politisches und moralisches Gewicht. Sie ist die Grundlage für zahlreiche verbindliche Menschenrechtsabkommen, die in der Folge seit den 1950er Jahren entstanden sind.

Heute haben fast alle Staaten zumindest einen Teil der Menschenrechte in ihrer Verfassung verankert sowie verschiedene internationale und regionale Menschenrechtsabkommen ratifiziert.

Gewisse Menschenrechtsgarantien (z.B. das Verbot von Genozid, Folter, Sklavenhandel oder «Verschwindenlassen» von Personen) werden heute als Gewohnheitsrecht betrachtet. Das heisst, jeder Staat ist zu ihrer Einhaltung verpflichtet, unabhängig davon, ob er die entsprechende Menschenrechtskonvention ratifiziert hat oder nicht.

Das Konzept Menschenrechte.

Das moderne Konzept der Menschenrechte entstand in der Zeit der Aufklärung im 18. Jahrhundert. Die «Virginia Bill of Rights» (1776) in Nordamerika und die Menschen- und Bürgerrechtserklärung (1789) in Frankreich waren die ersten Menschenrechtserklärungen auf nationaler Ebene und bildeten die Grundlage für die weitere Entwicklung. Sie basierten auf dem Grundsatz, dass alle Menschen frei geboren sind und angeborene Rechte besitzen – wobei Sklaven, indianische Völker und Frauen damals allerdings nicht gemeint waren.

Im zwischenstaatlichen Verhältnis spielten Menschenrechte im 18. und 19. Jahrhundert kaum eine Rolle. Im Völkerrecht galt der Grundsatz der absoluten Staatssouveränität. Erst die Schrecken des 2. Weltkrieges brachten die Erkenntnis, dass das Individuum nicht nur vor Misshandlungen durch andere Staaten geschützt werden muss, sondern auch vor dem eigenen Staat. Angesichts der Geschehnisse konnten die staatliche Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung nicht mehr gerechtfertigt werden. Außerdem liegt der Einrichtung der Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokio die Annahme zugrunde, dass Individuen direkt aus dem Völkerrecht verpflichtet werden können. Die Staaten erkannten damit den einzelnen Menschen als Völkerrechtssubjekt an und ermöglichten so die Internationalisierung der Menschenrechte.

Den Durchbruch für die moderne Menschenrechtsbewegung brachte die Verankerung der Menschenrechte in der Charta der Vereinten Nationen von 1945. Die Menschenrechte wurden in der Präambel (im Vorwort) *«als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal»* bezeichnet. Damit wurden sie zur internationalen Angelegenheit erklärt. Der erste Artikel der Charta nennt die *«Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen»* als eines der Ziele der Vereinten Nationen. Die Respektierung und Verwirklichung der Menschenrechte wurde zum ersten Mal als eine Voraussetzung für Wohlfahrt, Stabilität und friedliche Beziehungen zwischen den Staaten angesehen.

Der eigentliche Inhalt der Menschenrechte wurde in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) definiert, die von der UNO-Menschenrechtskommission ausgearbeitet und von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in Paris verabschiedet wurde.

Die Entstehung der AEMR.

Dem Vorschlag einiger Staatendelegationen, einen Menschenrechtskatalog bereits in die UN-Charta selbst aufzunehmen, war nicht zuletzt aus Zeitmangel nicht gefolgt worden. Jedoch wurde der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO in Artikel 68 der Charter dazu aufgerufen, eine Kommission zur

Förderung der Menschenrechte einzusetzen. Eine „Kernkommission“ wurde bereits im Februar 1946 eingerichtet, tagte im April/Mai 1946 und war in erster Linie damit beauftragt, möglichst bald Vorschläge, Empfehlungen und Berichte zu einer internationalen Menschenrechtscharta zu liefern. Sie ersuchte das Generalsekretariat, in dem dafür eine Sektion für Menschenrechte geschaffen wurde, so viel Information zum Thema wie möglich zu sammeln.

Die permanente Menschenrechtskommission, bestehend aus Regierungsvertretern aus 18 Ländern, trat im Jänner/Februar 1947 erstmals zusammen. Dabei berücksichtigte die Kommission nicht nur die vom Sekretariat erstellten Unterlagen, sondern auch Entwürfe von Staaten, wie etwa Panama und England, aber auch von Privatpersonen (unter anderem Lauterpacht und Alvarez) und verschiedener Organisationen (z.B. Institut de Droit/ Lausanne, International Law Association/ Prag, American Association for the United Nations). Ein Drafting-Komitee zur Erarbeitung eines vorläufigen Entwurfs einer Menschenrechtscharta wurde eingesetzt.

Im Drafting-Komitee herrschte Uneinigkeit, ob der anvisierte Entwurf die Form einer Erklärung bzw. eines Manifests haben, also ohne rechtliche Bindungswirkung ausgestattet sein sollte, oder ob eine Konvention erarbeitet werden sollte, die zwar rechtlich bindend wäre, aber eben nur für jene Staaten, welche dieser Konvention beitreten würden. Schlussendlich unterbreitete das Drafting-Komitee der Kommission zwei Papiere: Einen Entwurf für eine Erklärung eher genereller Natur und den Entwurf einer Konvention, die als bindende Verpflichtung ausgestaltet werden konnte.

In der Folge kristallisierte sich im Laufe der 2. Sitzung der Menschenrechtskommission ein dreistufiges Konzept heraus, bestehend aus einer Erklärung, einer Konvention und Maßnahmen zur Implementierung. Das Drafting-Komitee traf sich ein zweites Mal und berücksichtigte die Anmerkungen verschiedener Regierungen und Institutionen zum ersten Entwurf. Insbesondere berücksichtigte das Komitee auch die American Declaration of the Rights and Duties of Man, die kurz zuvor angenommen worden war. Fragen der Implementierung wurden nicht diskutiert. In ihrer 3. Sitzung im Mai/Juni 1948 erarbeitete die Menschenrechtskommission einen neuerlichen Entwurf für die Erklärung, welcher auch angenommen wurde. Aus Zeitgründen wurden weder der Entwurf der Konvention, noch Maßnahmen zur Implementierung diskutiert.

Der Bericht der 3. Sitzung der Menschenrechtskommission wurde Ende August 1948 im Plenum des Wirtschafts- und Sozialrat diskutiert und am 26. August 1948 wurde der Entwurf einer internationalen Menschenrechtserklärung von der Menschenrechtskommission an die Generalversammlung der Vereinten Nationen übermittelt. Der Entwurf wurde im 3. Hauptausschuss der Generalversammlung zwischen 30. September und 7. Dezember 1948 diskutiert. Insgesamt wurden 81 Treffen der Diskussion der Menschenrechtserklärung gewidmet. 168 Resolutionsentwürfe wurden unterbereitet. Wichtige inhaltliche Punkte der Diskussionen in der Generalversammlung gründeten auf den unterschiedlichen politischen und kulturellen Traditionen der Mitgliedstaaten: So hatte Südafrika Bedenken betreffend Artikel 1 (Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit) und Artikel 7 (Gleichheit vor dem Gesetz) und wollte diese Artikel dahingehend adaptieren, dass er mit der Beibehaltung der Apartheid in Einklang zu bringen gewesen wäre, zog den dahingehenden Antrag aber letztendlich doch zurück.

Insbesondere verdeutlichten die Diskussionen die unterschiedlichen menschenrechtlichen Konzeptionen des Ostblocks einerseits und der westlichen Staaten andererseits, sichtbar in der Gewichtung der sozialen und wirtschaftlichen Rechte in Relation zu den politischen und bürgerlichen Rechten. Regierungen muslimischer Staaten äußerten ihre Bedenken hingegen bezüglich der Freiheiten der Eheschließung und der Religionsausübung.

Angenommen wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte schließlich am 10. Dezember 1948 in Genf mit 48 positiven Stimmen und ohne Gegenstimme. Sechs Länder des Ostblocks, sowie Südafrika und Saudi-Arabien enthielten sich der Stimme.

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - eine Bilanz.

Am 10. Dezember 2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. Dieses Jubiläum bietet einen Grund zu feiern, andererseits muss es aber auch zum Anlass genommen werden, die Menschenrechte erneut einzufordern und weiterzuentwickeln.

AEMR als Basis für die verbindliche Verankerung von Menschenrechten

Seit ihrer Verkündung hat sich das Gesicht der Welt positiv verändert: Die Menschenrechte haben Eingang in internationale Vereinbarungen, völkerrechtlich bindende Konventionen und nationale Verfassungen gefunden.

Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und die aus ihr weiterentwickelten Menschenrechtsabkommen und Einrichtungen wie zum Beispiel

- der Pakt für bürgerliche und politische Rechte,
- der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- die Anti-Folterkonvention
- die Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen
- die Konvention zu Kinderrechten
- die Genfer Flüchtlingskonvention
- die bedeutenden Regelungen der „International Labour Organisation“
- die Übereinkunft über die Rechte von Menschen mit Behinderung und
- die UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen

bieten die Grundlage dafür, dass die internationale Staatengemeinschaft, Organisationen wie Amnesty International aber auch jeder einzelne Mensch die Verantwortlichen an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen erinnern können.

Parallel zur internationalen Entwicklung fand auch auf regionaler Ebene eine Entwicklung der Menschenrechte statt. In Europa wurde 1951 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Strassburg geschaffen. Seit den Reformen von 1998 kann jede Person, die sich in einem Unterzeichnerstaat aufhält, eine individuelle Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte richten. Die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten, Staatenbeschwerden einzugeben, wird dagegen nur sehr selten genutzt. In Afrika und Amerika haben sich inzwischen ähnliche Systeme entwickelt. In Asien und im arabischen Raum gibt es bis heute keine regionalen Menschenrechtssysteme.

Ein Meilenstein in der Entwicklung der Menschenrechte war die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs mit Sitz in Den Haag (NL) am 1. Juli 2002 auf Basis des Rom-Statuts, das am 17. Juli 1998 von der UN-Bevollmächtigtenkonferenz in Rom angenommen wurde. Die internationale Strafverfolgung bei Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit setzt ein deutliches Zeichen dafür, dass Menschenrechte nicht mehr als innere Angelegenheit der Staaten angesehen werden.

Menschenrechte als gebrochenes Versprechen

Doch obwohl die Achtung und der Schutz der Menschenrechte fortgeschritten sind, bleibt für viele Menschen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ein uneingelöstes Versprechen. Nach wie vor treten viele Staaten die Menschenrechte auch heute mit Füßen - nicht nur weit weg im Sudan oder in Simbabwe, sondern auch in Europa.

Willkürliche Inhaftierungen und Verschwindenlassen existieren in vielen Teilen der Welt ebenso wie Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und Sklaverei. Armut und Diskriminierung stellen gravierende Verletzungen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte dar und sind Ursache für gewaltsam ausgetragene Konflikte. Viele Regierungen versuchen nach wie vor, die politischen und bürgerlichen Rechte gegen wirtschaftliche und soziale Rechte auszuspielen. Andere wollen Menschenrechte in Krisen- und Kriegszeiten aushebeln oder Rechte nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Kulturen gelten lassen. Die jüngere Debatte über die Zulässigkeit von Folter in Ausnahmefällen selbst in Europa zeigt, dass es auch darum geht, bereits verankerte Standards zu verteidigen.

Als die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vor 60 Jahren die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedeten, bewiesen sie mit der Einigung auf einen umfassenden Katalog von Grundrechten große Weitsicht und Führungsstärke. Die Verfasserinnen und Verfasser der Menschenrechtserklärung waren überzeugt, dass nur ein multilaterales System globaler Werte auf der Grundlage von Gleichheit, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit den Herausforderungen gewachsen sein würde. Mit echter politischer Führungsstärke hielten sie dem Druck der sich unversöhnlich gegenüber stehenden Weltanschauungen stand. Sie weigerten sich, eine hierarchische Abstufung vorzunehmen und die freie Meinungsäußerung, die Bildung, das Verbot der Folter und die soziale Sicherheit als höher- bzw. minderwertige Rechte zu klassifizieren. Sie hatten erkannt, dass unsere kollektive Sicherheit wie auch unser ungeteiltes Menschsein auf zwei Grundlagen beruhen - der universellen Gültigkeit der Menschenrechte - alle Menschen sind frei und gleich geboren - und ihrer Unteilbarkeit - alle Rechte, gleich ob wirtschaftlicher, sozialer, bürgerlicher, politischer oder kultureller Natur, müssen mit dem gleichen Engagement erfüllt werden.

In den darauf folgenden Jahren wich diese Führungsstärke dann leider einer einseitigen Interessenpolitik. Die beiden Supermächte betrieben mit den Menschenrechten ein Spiel, in dem es um die eigene ideologische und geopolitische Vorherrschaft ging. Die eine Seite verweigerte die Anerkennung der bürgerlichen und politischen Rechte, die andere spielte die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte herunter. Die Menschenrechte wurden nicht als Mittel zur Sicherung von Würde und Wohlergehen der Menschen eingesetzt, sondern für strategische Zwecke instrumentalisiert. Die neu entstandenen unabhängigen Staaten, die in den Sog der Konflikte der Supermächte gerieten, mussten entweder einen Kampf um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit führen, oder sie entschieden sich von vornherein für eine autoritäre Staatsform.

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte Hoffnung auf, doch sie wurde zunichte gemacht durch den Ausbruch ethnischer Konflikte und den Zerfall mehrerer Staaten, die eine Woge humanitärer Katastrophen mit massiven und brutalen Menschenrechtsverletzungen auslösten. Andere Teile der Welt mussten derweil Korruption, unfähige Regierungen und weit verbreitete Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen erdulden. Durch die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA wurde die Menschenrechtsdebatte erneut zum trennenden Element zwischen "westlicher" und "nicht-westlicher" Welt. Auf diese Weise trug sie zur Einschränkung der Grundfreiheiten bei, schürte Ängste und Misstrauen zwischen Regierungen und Völkern und verstärkte Diskriminierung und Vorurteile.

Im Rückblick erstaunt vor allem die Einigkeit, mit der die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen seinerzeit ihr gemeinsames Ziel verfolgten. Bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 zur Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gab es keine einzige Gegenstimme. Heute, angesichts vieler dringlicher Menschenrechtskrisen, fehlt uns eine solche gemeinsame Vision der führenden Politiker für die Bewältigung der Probleme unserer immer gefährlicher, unsicherer und ungleicher werdenden Welt.

Neue Herausforderungen: Globalisierung - Armut - Klimawandel

Die Kräfte der Globalisierung brachten neue Versprechen mit sich, aber auch neue Herausforderungen. Während die politischen Führer unserer Welt immer wieder ihre Entschlossenheit zur Ausrottung der Armut bekräftigten, zeigten sie kaum Interesse für die Menschenrechtsverstöße, die die Armut immer weiter verstärken. Es fehlt am konkreten politischen Handlungswillen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist ein Versprechen auf dem Papier geblieben. Mindestens zwei Milliarden Menschen auf dieser Erde leben nach wie vor in Armut, im dauernden Überlebenskampf um sauberes Wasser, Nahrung und Wohnraum.

Der Klimawandel hat Auswirkungen auf uns alle, am schmerzlichsten aber wird er die Ärmsten unter uns treffen - sie werden ihr Land, ihre Nahrungsgrundlage und ihren Lebensunterhalt verlieren. Im Juli 2007 war die Hälfte der Wegstrecke zu den Millennium- Entwicklungszielen der Vereinten Nationen zurückgelegt. Die Realisierung dieser Ziele würde zwar nicht alle Probleme lösen, aber ein Stück weit dazu beitragen, dass sich für viele Menschen in den Entwicklungsländern Gesundheitsfürsorge, Lebensbedingungen und Bildungsangebote bis zum Jahr 2015 verbessern. Wir befinden uns allerdings noch lange nicht auf der Zielgeraden, um diese Mindestziele zu erfüllen, und bedauerlicherweise spielen die Menschenrechte dabei keine angemessene Rolle. Verstärkte Bemühungen sind hier dringend erforderlich.

Die Herausforderungen der Globalisierung - ob Armut, Migration, Marginalisierung oder fehlende Sicherheit - verlangen nach gemeinsamen, abgestimmten Maßnahmen der Staaten und sie verlangen nach Antworten, die auf den Menschenrechten gründen.

Globale Bürgerbewegung für Menschenrechte

Grund zu Optimismus gibt allein die Tatsache, dass sich eine globale Zivilgesellschaft formiert, die die Trennungen zwischen Reich und Arm, zwischen Nord und Süd, zwischen einer religiösen und einer säkularen Welt ablehnt und von den Regierungen gemeinsames Handeln fordert.

In einem Ausmaß, wie es 1948 nicht vorstellbar war, hat sich heute eine globale Bürgerbewegung herausgebildet, die von den politischen Führern die Wahrung und Förderung der Menschenrechte verlangt. Juristen im schwarzen Anzug in Pakistan, Mönche in safranfarbenen Roben in Myanmar, 43,7 Millionen Menschen weltweit, die am 17. Oktober 2007 ihre Stimme erhoben und lautstark Taten zur Bekämpfung der Armut forderten - eindrucksvolle Demonstrationen einer globalen Zivilgesellschaft, die fest entschlossen ist, sich für die Menschenrechte stark zu machen und ihre politischen Führer in die Verantwortung zu nehmen.

Unteilbarkeit der Menschenrechte nach wie vor nicht Realität

Trotz zahlreicher Deklarationen und Erklärungen, die die Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte und damit die Gleichwertigkeit aller Rechte betonen, werden soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) vor allem in westlichen Industriestaaten immer noch angezweifelt.

Seit Verabschiedung der beiden Internationalen Pakte 1966 ist die Entwicklung von Umsetzungsmechanismen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinter jenen für bürgerliche und politische Rechte zurückgeblieben.

Oft wird vorgebracht, WSK-Rechte seien nicht Rechte, sondern politische Ziele. Die Bestimmungen seien zu allgemein, um durchsetzbar zu sein und seien Entscheidungen durch Gerichte oder Behörden nicht zugänglich. Es gibt auch die Auffassung, dass Angelegenheiten, die die Verteilung von Ressourcen und Fragen der Politik betreffen, den politischen Verantwortlichen und nicht den Gerichten überlassen werden sollten und dass sich die Justiz nicht in solche Bereiche einmischen soll. Und auch finanzielle Auswirkungen werden ins Treffen geführt.

Letztlich halten jedoch all diese Argumente einer näheren Betrachtung nicht stand. Die Entwicklungen auf nationaler und regionaler Ebene zeigen, dass WSK-Rechte durchaus der Untersuchung durch ein Gericht oder quasi-gerichtliche Einrichtungen zugänglich sind. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich schrittweise Rechtssprechung rund um WSK-Rechte entwickelt.

Auch bürgerliche und politische Rechte sind allgemein formuliert und bedürfen einer Klärung und Interpretation, zu der insbesondere Entscheidungen auf einer Fall-zu-Fall-Basis beitragen. Wie auch bei bürgerlichen und politischen Rechten wurde Natur, Inhalt und Umfang von WSK-Rechten durch die Arbeit von UN-SonderberichterstatterInnen, ExpertInnen, WissenschaftlerInnen und NGOs, ebenso wie durch Entscheidungen in Präzedenzfällen sehr weitgehend konkretisiert.

Auch hinsichtlich des politischen Gestaltungsspielraums oder finanzieller Ressourcen gibt es keinen "Wesensunterschied" zwischen bürgerlichen und politischen Rechten auf der einen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf der anderen Seite. Auch bürgerliche und politische Rechte beschränken den Gestaltungsspielraum von Regierungen und ist mit erheblichem Ressourcenaufwand verbunden - ebenso übrigens andere Rechtsbereiche wie das Handelsrecht. Das Recht auf faire Verfahren zum Beispiel erfordert bedeutende finanzielle Investitionen ins Gerichtssystem und in Rechtshilfe. Ähnlich ressourcenintensiv wirkt sich die Verpflichtung zum Schutz vor Folter und anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aus, sowohl bei der Ausbildung von PolizistInnen, dem Bau von Gefängnissen, dem Opferschutz usw. Während also die Wahrung der bürgerlichen und politischen Rechte ebenso erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcenzuteilung hat, werden Kosten in diesem Zusammenhang aber nicht (mehr) so bewusst wahr genommen wie bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten - vielleicht deshalb, weil diese Institutionen historisch gewachsen und nun seit langem vorhanden sind.

Man darf auch nicht übersehen, dass Gerichte bereits in einem großen Ausmaß längst auch in solche Entscheidungen involviert sind, die erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung haben. In Österreich beispielsweise hat sich eine Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitssatz entwickelt, aus der ein Vertrauensschutz als Schranke für den Gesetzgeber abgeleitet wird. Der Einwand betreffend Ressourcen beruht überdies auf der irrigen Annahme, dass WSK-Rechte für Regierungen zwangsläufig mit bedeutendem finanziellen Aufwand verbunden seien. In vielen Fällen verpflichten WSK-Rechte die Regierungen aber nur dazu, ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen oder das Verhalten Dritter zu regulieren.

Die steigende Zahl von Urteilen zu WSK-Rechten auf nationaler und regionaler Ebene hat gezeigt, dass Gerichte und quasi-gerichtliche Institutionen in der Lage sind, sinnvolle Standards zu entwickeln, nach denen Entscheidungen der Ressourcenverteilung mit dem Schutz von WSK-Rechten in Einklang gebracht werden können, ohne dabei die Rolle des Gesetzgebers zu übernehmen oder konkurrierender Ansprüche auf die vorhandenen Mittel zu leugnen, die Regierungen berücksichtigen müssen.

Nicht anders als bei bürgerlichen und politischen Rechten werfen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Fragen auf, die mit widerstreitenden Interessen zu tun haben. Urteile zum Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit beispielsweise setzen ebenso eine Abwägung zwischen dem Recht der freien Rede und anderen, schützenswerten Interessen der Allgemeinheit ebenso wie einzelner Betroffener voraus. Die Notwendigkeit, solche widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen, besteht auch bei Entscheidungen über WSK-Rechte, unterscheidet diese aber in keiner Weise von bürgerlichen und politischen Rechten.

Die Überbetonung des Vorrechts der gewählten Regierungen über die Ressourcenverteilung verstellt manchmal den Blick darauf, dass es geradezu die zentrale Existenzberechtigung von Regierungen darstellt, die Teilhabe aller Menschen am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu sichern sowie Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken und auszugleichen. Auffallend ist, dass sich der Widerstand gegen die Anerkennung von Rechten, im Gegensatz zu "freiwilligen" staatlichen

Leistungen regelmäßig zum Nachteil der am meisten benachteiligten Gruppen auswirkt, während dies bei den "dominanten" Teilen der Bevölkerung weit weniger ins Gewicht fällt.

Gerade demokratisch gewählte Regierungen parlamentarischer Rechtsstaaten sollten sich nicht davor scheuen, ihre Entscheidungen - auch hinsichtlich der Ressourcenzuteilung - an menschenrechtlichen Standards messen zu lassen, gerade wenn davon so grundlegende Aspekte der menschlichen Würde abhängen und eine derart große Zahl von Menschen betroffen ist.

60 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die gleichermaßen bürgerliche, kulturelle, politische, soziale und wirtschaftliche Rechte verankert, sollten die Prinzipien der Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte endlich auch in die politische Realität Einzug halten.

Menschenrechtliche Defizite in Österreich.

Fehlende/ mangelnde Umsetzung von menschenrechtlichen Konventionen

Österreich hat zwar die meisten menschenrechtlichen Konventionen ratifiziert, tut dies jedoch "traditionell" mit einem sogenannten Erfüllungsvorbehalt. Das heißt, dass die betreffende Konvention nicht unmittelbar anwendbar ist, sondern erst ins nationale Recht übertragen werden muss. Grundsätzlich liegt dem "Erfüllungsvorbehalt" die sinnvolle Überlegung zugrunde, dass völkerrechtliche Verträge dadurch rasch ratifiziert werden können und ihre Umsetzung dann schrittweise durch Adaptierung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen erfolgen kann. In der österreichischen Praxis erfolgen jedoch nach der Ratifikation mit Erfüllungsvorbehalt üblicher Weise keinerlei Umsetzungsschritte mehr.

Österreich hat beispielsweise sowohl den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, als auch den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und auch die Kinderrechtskonvention mit Erfüllungsvorbehalt ratifiziert. Gegenüber dem UN-Menschenrechtsausschuss beispielsweise beruft sich die Republik darauf, dass der Pakt für Österreich rechtlich nicht verbindlich sei und betrachtet auch Entscheidungen des UN-Ausschusses über Individualbeschwerden als unverbindlich.

Österreich sollte das 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen, das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention und die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifizieren, die Views des UN-Menschenrechtsausschusses als verbindlich anerkennen und die ratifizierten Menschenrechtskonventionen ins nationale Recht umsetzen.

Mangelnder Menschenrechtsschutz in der Verfassung

Der Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention in Österreich stellt ein Best-practice-Beispiel in Europa dar. Dennoch ist der Katalog der Grund- und Menschenrechte in der österreichischen Verfassung lückenhaft.

Der Menschenrechtsschutz in der Verfassung sollte dringend um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, um das Recht auf Asyl und um Kinderrechte erweitert und ein Diskriminierungsverbot verankert werden (Gleichheitsgrundsatz), das sich nicht auf StaatsbürgerInnen beschränkt.

Maßnahmen gegen Folter und unmenschliche Behandlung

Österreich hat wesentliche Verpflichtungen aus der UN-Antifolterkonvention nach wie vor nicht vollständig umgesetzt und die Maßnahmen zur Reaktion auf exzessive Gewaltanwendung durch die

Polizei sind nach wie vor unzureichend. Die Polizei ermittelt bei Polizeiübergriffen gegen sich selbst, die für Untersuchungen zuständigen Einrichtungen sind dem Innenministerium bzw. der Bundespolizeidirektion angegliedert und unterstellt.

Unverhältnismäßige Gewalt von Seiten der Sicherheitskräfte bleibt folgenlos. Auf Misshandlungsvorwürfe reagiert die Führungsebene mit unverzüglicher Parteinahme zu Gunsten der beschuldigten BeamtInnen. Der UN-Menschenrechtsausschuss kritisierte die milden Strafen und Disziplinarmaßnahmen im Falle von Tod und Misshandlung in Polizeigewahrsam. Die Opfer von Polizeiübergriffen müssen eine Entschädigung auf eigenes Prozessrisiko im Zivilrechtsweg erstreiten, andere Formen der Wiedergutmachung oder eine Entschuldigung sind schlicht nicht vorgesehen.

Die Einführung von Elektroschockwaffen als vermeintlich harmlose und ungefährliche Waffe führt zu einem neuen menschenrechtlich gefährlichen Problembereich bei Polizei und Justizanstalten (in letzteren wurde der Einsatz dieser Waffe allerdings im Februar 2008 suspendiert).

Österreich hat nach wie vor das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention nicht ratifiziert, Überlegungen zur Umsetzung sind in den Kinderschuhen stecken geblieben. Das Zusatzprotokoll sieht die Einrichtung sogenannter Nationaler Präventionsmechanismen für alle Orte vor, an denen Menschen in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt werden, um durch unangekündigte Besuche und Empfehlungen struktureller Natur die Situation dieser Menschen zu verbessern.

-> Österreich sollte das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention ratifizieren und den Menschenrechtsbeirat in einen unabhängigen und für alle Anhalteorte zuständigen Präventionsmechanismus umbauen. Das Strafgesetzbuch sollte endlich durch das spezielle Delikt der Folter mit einer angemessenen Strafdrohung ergänzt werden. Vorwürfe betreffend Misshandlung bzw. exzessive Gewaltanwendung von Seiten der Sicherheitskräfte müssen durch eine unabhängige und unparteiische Institution ermittelt werden. Die Folgenlosigkeit von Polizeiübergriffen muss beseitigt werden. Der Einsatz von Elektroschockwaffen sowohl in Justizanstalten als auch durch die österreichische Sicherheitsexekutive sollte dringend einer detaillierten, einzelfallbezogenen Evaluierung unterzogen werden und die Verwendung dieser Waffe solange suspendiert werden.

Menschenrechtskonforme Asylpolitik, faire Verfahren

Das Fremdenpolizeigesetz von 2005, das nicht den internationalen Standards entspricht, ermöglicht es den Behörden, Asylsuchende ohne Rücksicht auf ihr Alter, ihren körperlichen Zustand oder ihre Familienverhältnisse nach ihrer Ankunft routinemäßig zu inhaftieren, und verletzt damit ihr Recht auf persönliche Freiheit und auf Privatsphäre und Familienleben. In vielen Fällen muss die Haft als unverhältnismäßig und rechtswidrig bezeichnet werden und dauert zu lange an. Die schlechten Haftbedingungen nehmen vielfach das Ausmaß von Misshandlungen an.

Asylsuchende erhalten weder umgehend noch regelmäßig Zugang zu einem Rechtsbeistand. Im Oktober 2008 wurden dennoch die finanziellen Mittel für Flüchtlingsberatung von Seiten des Innenministeriums erheblich gekürzt.

Kritik von Seiten des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (2004), des Menschenrechtskommissars des Europarates (2007) und des UN-Menschenrechtsausschusses (2007) verhallen ungehört.

Vielmehr wurde durch die Umwandlung des Unabhängigen Bundesasylsenats in den sog. Asylgerichtshof der Rechtsschutz für Asylsuchende weiter ausgehöhlt. Die angestrebte Verfahrensbeschleunigung wurde einzig dadurch erreicht, dass der Rechtsschutz einer ganzen Gruppe von Menschen durch die Einführung eines Sonderrechts verkürzt wird. Dieses Verfahrensrecht „zweiter Klasse“ steht in Widerspruch zur Verfassungsordnung und

Behördenstruktur in allen anderen Rechtsgebieten und trifft zugleich Menschen in einer besonders verletzlichen, potentiell lebensbedrohlichen Situation.

-> Notwendige Maßnahmen:

- Grds. keine Schubhaft von AsylwerberInnen
- Automatisches Haftprüfungsverfahren in der Schubhaft (vgl. U-Haft)
- Rechtsschutz in einem raschen, qualitativ guten Verfahren
- Wiederherstellung des Rechtsschutzes vor dem VwGH (vgl. Asylgerichtshof-Novelle)
- Rechtsschutz vor dem Asylgerichtshof
- Sicherstellung der Grundbedürfnisse von Asylwerbern während des Verfahrens
- Aufstockung qualifizierter personeller Ressourcen der Asylbehörden

Kontrolle und Beschränkungen von Waffenexporten u. Sicherheitsausrüstung

Während das Außenhandelsgesetz 2004 novelliert wurde und die Kriterien für eine Bewilligung oder Ablehnung immerhin ausführlicher und konkreter definiert, sind die Bestimmungen des Kriegsmaterialgesetzes völlig unzureichend geblieben. Die Bewilligungskriterien sind schwammig und lassen unendlichen Interpretationsspielraum. Will das Militär Altwaffen verkaufen, so ist die Bundesregierung die für die Bewilligung zuständige Instanz und sie ist aber dabei an keinerlei Kriterien gebunden. Das absurde Resultat ist, dass "schweres Gerät" laut Kriegsmaterial-Liste (Panzer, Raketen, Minenwerfer, Bomben, Torpedos etc.) weniger strengen Bestimmungen unterliegen als die vergleichsweise harmloseren Waffen, für die das Außenhandelsgesetz anwendbar ist.

Bei beiden Gesetzen bestehen jedoch weiterhin Lücken. Insbesondere fehlt ein Kontrollsystem für Verbleib und Verwendung der Waffen nach ihrer Lieferung (sog. Post-delivery verification). Beispielsweise sollte die Vorlage einer Endverbleibsbescheinigung (EVB) zwingend vorgesehen sein und für diese Dokumente gewisse Mindestmerkmale, wie ihre Rechtsverbindlichkeit, Unterzeichnung der zuständigen Behörden des Bestimmungslandes, Bestätigungsvermerk der diplomatischen Vertretung und Fälschungssicherheit vorgesehen werden. Die

Zur Gewährleistung eines effizienten Systems der Endverbrauchskontrolle (Post-export-Monitoring) ist es außerdem unverzichtbar, dass gegenüber der bewilligenden Behörde die erfolgte Lieferung, die Ankunft der Ware etc. binnen einer bestimmten Frist nach Bewilligungserteilung nachgewiesen wird (Wareneingangsbescheinigung). Zum Zweck der Endverbrauchskontrolle muss der Antragsteller österreichischen Behörden unter anderem ausdrücklich das Recht einräumen, nach erfolgtem Export den Endverbleib durch vor-Ort-Prüfungen zu kontrollieren.

Ein grundlegendes Problem im gesamten Bereich der Waffenexportkontrolle ist außerdem die mangelnde Transparenz und ein generelles Rechtsschutzdefizit: Ins Bewilligungsverfahren ist nur das antragstellende Unternehmen und die Behörde involviert. Das Verfahren ist nicht öffentlich und mangels publizierten Berichten auch nicht ersichtlich, welche Waffentransaktionen bewilligt und welche verweigert wurden, und aus welchen Gründen. Die Öffentlichkeit ist keine "Partei" des Verfahrens, obwohl sie ein berechtigtes Interesse daran hat, zu erfahren, in welche Länder welche Waffen oder Technologie exportiert werden: Sie zahlt schließlich indirekt die Rechnung dafür, wenn mit diesen Waffen Kriege oder Bürgerkriege geführt werden, die letztlich mit internationalen Truppen befriedet werden müssen, wenn vertriebene Bevölkerung geschützt, untergebracht und versorgt, und das Land wiederaufgebaut werden muss.

-> Notwendige Maßnahmen:

- auf österreichischer Ebene: Novellen von AußHG und KMG, Transparenz von Transfers
- auf EU-Ebene: rechtlich verbindlicher EU-Code of Conduct on Arms Exports, unter Beseitigung der Lücken und Stärkung der Kriterien, Klärung des Anwendungsbereichs (zB government-to-government-deals)

- auf internationaler Ebene: Arms Trade Treaty
- effektive Beschränkung und Kontrolle des Handels mit Polizei- und Sicherheitsausrüstung
- Verbot von Antifahrzeug-Minen

Rechte von MigrantInnen

Menschenrechtlich gesehen gibt es ein "Bleiberecht", das aus dem Schutz des Privat- und Familienlebens abzuleiten ist. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die in Österreich im Verfassungsrang steht, verbietet willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe in das Privat- und Familienleben und verpflichtet Staaten darüber hinaus dazu, Privat- und Familienleben aktiv zu schützen (sog. Gewährleistungs-/ Schutzpflichten). Diese Verpflichtungen müssen in Gesetzen auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Außerdem muss die Berücksichtigung dieser Verpflichtungen durch die Behörden im Rahmen der Vollziehung sichergestellt werden.

In der österreichischen Praxis messen die Behörden jedoch in ihrer Abwägung idR pauschal den Interessen eines "geordneten Fremdenwesens" einen höheren Stellenwert zu als dem Schutz des Privat- und Familienlebens. Außerdem bleibt die Prüfung oft auf das Recht auf Familienleben beschränkt, der Schutz des Privatlebens ist im Bewusstsein der österreichischen Behörden noch nicht verankert. Regelmäßig setzen sich die Behörden auch nicht mit allen relevanten Aspekten des Einzelfalls auseinander und ermitteln den Sachverhalt weder vollständig, noch sorgfältig, noch aktuell. Bei Paaren beschränken sich die Behörden vielfach auf die Auswirkungen auf den Auszuweisenden - und lassen die Konsequenzen für den Ehegatten/ Lebenspartner und Kinder des Betroffenen außer Acht. Überdies werden von den Behörden nicht, wie menschenrechtlich erforderlich, die eigenständigen Ansprüche von Kindern und Jugendlichen gesondert geprüft, sondern sie folgen regelmäßig dem "Schicksal" ihrer Eltern.

Darüber hinaus besteht in bestimmten verfahrensrechtlichen Konstellationen keinerlei Rechtsschutz zu diesem menschenrechtlichen Anspruch und damit eine Verletzung des Rechts auf ein effizientes Rechtsmittel, wie dies Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorsieht.

Die österreichische Rechtslage verletzt Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention aber auch hinsichtlich der positiven Schutzpflichten, die ebenfalls mit dem Recht auf Privat- und Familienleben verbunden sind: Es genügt in Fällen eines menschenrechtlichen "Bleiberechts" nicht, von der Abschiebung der Betroffenen Abstand zu nehmen und sie ohne Aufenthaltsstatus ihrem Schicksal - und den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen - zu überlassen. Das "Bleiberecht" muss in diesen Fällen mit der Gewährung eines Aufenthaltstitels verbunden sein, der das Recht auf Privat- und Familienleben nicht nur nicht verletzt, sondern auch praktisch wirksam macht.

-> Notwendige Maßnahmen:

- Gesetzliche Umsetzung des menschenrechtlich existierenden Bleiberechts
- Behördenpraxis in Einklang mit den menschenrechtlichen Vorgaben bringen

Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen

- umfassender Opferschutz (Umsetzung EU-Rahmenbeschluss) [weitgehend umgesetzt]
- selbständiges Aufenthaltsrecht für Migrantinnen (Familienzusammenführung)
- Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe durch Asylbehörden (insb. 1. Instanz)

Umfassendes kompaktes Anti-Diskriminierungsgesetz

mit Signalwirkung, effektivem Rechtsschutz und unabhängigen Institutionen sowie tatsächlichem Schutz vor Rassismus

Eintreten gegen menschenrechtliche Defizite der Europäischen Union

- Grundrechtscharta verbindlich
- Beitritt der EU zur EMRK
- Berücksichtigung von MR-Standards bei der Verabschiedung von Rechtsakten
- institutionelle Absicherung durch eine Ratsarbeitsgruppe für Menschenrechte innerhalb der Europäischen Union (vgl. COHOM nur Außenpolitik)
- Unabhängige Fundamental Rights Agency mit umfassendem Mandat [vgl. derzeit: kein Mandat in der 3. Säule, nur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht]
- aktive Menschenrechtspolitik in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU: insb. Umsetzung der menschenrechtlichen Leitlinien (Menschenrechtsverteidiger, Folter, Todesstrafe, Kinder in bewaffneten Konflikten, humanitäres Völkerrecht, Frauen)

Strafrecht

- Schadenersatz und Rehabilitation für Opfer des § 209 StGB alt
- Evaluierung des § 207b StGB hinsichtlich Anwendung in der Praxis: Anhaltspunkte dafür, dass dieses Delikt nach wie vor diskriminierend gegen Homosexuelle angewendet wird
- Einführung des Deliktes Folter mit entsprechender Strafdrohung
- Sanierung der Lücke zwischen Asylgesetz und Auslieferungsgesetz
- Sanierung des § 281 StGB (Aufruf zum Ungehorsam gegen die Gesetze)
- Überarbeitung des § 278a StGB (Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation): überschießende und vage Formulierung