

# **Rede der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Navi Pillay, zur Eröffnung der 22. Tagung des Menschenrechtsrats**

25. Februar 2013

Herr Präsident, Herr Präsident der Generalversammlung,  
sehr geehrte Mitglieder des Menschenrechtsrats,  
Exzellenzen,  
liebe Kollegen!

Gestatten Sie mir zuallererst, Seiner Exzellenz, Remigiusz Henczel, zu gratulieren, der erstmals als Präsident den Vorsitz auf einer Sitzung des Rates führt, am Beginn eines historisch bedeutsamen Jahres für das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, für den Menschenrechtsrat und für die gesamte globale Menschenrechtsbewegung.

Vor zwanzig Jahren, im Juni 1993, versammelten sich mehr als 7.000 Teilnehmer in Wien zur Weltkonferenz über Menschenrechte. Ich war eine von ihnen, und ich erinnere mich lebhaft, wie die meisten von uns sich damals besorgt fragten, ob es zu echten Fortschritten beim Schutz der Menschenrechte kommen würde. Viele glaubten die Gefahr eines Abbaus der 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundrechte zu erkennen.

Die Berliner Mauer war im November 1989 gefallen, und trotz des Ausbruchs neuer Konflikte im Balkan und anderswo verlieh das Ende des Kalten Krieges der Idee der Freiheit, der Demokratie und der Menschenrechte eine neue Dynamik, die uns auf der gesamten Wiener Konferenz begleitete. Die Delegierten überwandern erhebliche Meinungsverschiedenheiten in so strittigen Fragen wie der Allgemeingültigkeit, der Souveränität, der Straflosigkeit und der Frage, wie den Opfern Gehör zu verschaffen sei. Am Ende der Konferenz stand ein starkes und sehr positives Ergebnisdokument: die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien.

Mit der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien wurde das bedeutendste übergreifende Menschenrechtsdokument der letzten 25 Jahre hervorgebracht. Es verlieh dem Grundsatz, dass die Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind, einander bedingen und miteinander verknüpft sind, feste Form und brachte den Kerngedanken der Allgemeingültigkeit einen weiteren Schritt voran, indem es die Staaten darauf verpflichtete, „ohne Rücksicht auf ihr jeweiliges politisches, wirtschaftliches und kulturelles System“ alle Menschenrechte für alle Menschen zu fördern und zu schützen.

Mit der Überwindung der künstlichen Hierarchie, wonach einige den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten eine geringere Bedeutung als den bürgerlichen und politischen Rechten beimäßen, vermochte die Konferenz gewissermaßen eine zweite Mauer zu durchbrechen, die die Staaten in den vorhergehenden Jahrzehnten geteilt hatte. Dieser Prozess setzt sich mit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche,

soziale und kulturelle Rechte am 5. Mai fort; dieser Pakt wird so endlich mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Einklang gebracht, für den es seit 37 Jahren ein ähnliches Fakultativprotokoll gibt, das die Möglichkeit der Individualbeschwerde vorsieht.

Historische Fortschritte erbrachte die Wiener Konferenz auch in einigen anderen Bereichen, in denen wir in diesem Jubiläumsjahr mehrfach Gelegenheit haben werden, eine Bilanz zu ziehen, etwa auf der später noch stattfindenden Podiumsdiskussion auf hoher Ebene über die Wiener Erklärung, mit der die Gedenkfeierlichkeiten offiziell eingeleitet werden.

Ich nenne nur einige wenige der wichtigsten Errungenschaften der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien: ihre Rolle bei der Förderung der Rechte von Frauen, ihre Wirkung im Kampf gegen die Straflosigkeit und ihre rasch umgesetzte Empfehlung zur Schaffung der Organisation, der ich derzeit mit Stolz vorstehe: das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte.

Der NGO-Leitspruch „Frauenrechte sind Menschenrechte“ war in Wien laut und vernehmbar, und die damit verbundene Vision wurde in der Erklärung und der Aktionsplattform mit der Forderung nach universeller Ratifikation des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, nach Integration der Rechte der Frauen in alle Tätigkeiten der Vereinten Nationen und nach Annahme der Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen sowie mit der Zustimmung zur Einsetzung eines Sonderberichterstatters über Gewalt gegen Frauen wiederbelebt.

Die Wiener Erklärung verurteilte die in vielen Teilen der Welt nach wie vor vorkommenden schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Sie lenkte die Aufmerksamkeit auf Rechtsverletzungen wie Folter und grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe, summarische und willkürliche Hinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen und willkürliche Inhaftierungen, alle Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung und der Apartheid, fremde Besetzung und Fremdherrschaft sowie Fremdenfeindlichkeit, Armut, Hunger und andere Formen der Verweigerung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, religiöse Intoleranz, Terrorismus und mangelnde Rechtsstaatlichkeit.

Die Weltkonferenz betrachtete die Frage der Straflosigkeit von Personen, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben, mit Besorgnis und unterstützte die Bemühungen der Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, alle Aspekte dieser Frage zu untersuchen. Am bedeutsamsten ist vielleicht, dass die Konferenz nur einen Monat nach der Schaffung des ersten internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshofs seit den Nürnberger Prozessen der Völkerrechtskommission nahelegte, ihre Arbeit zur Errichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs fortzusetzen.

Die Konferenz ließ es jedoch nicht dabei bewenden. Sie erkannte, dass es für das Erreichen dieser Ziele notwendig war, die Führungsstruktur im System der Vereinten Nationen selbst zu stärken und zu straffen. Zu diesem Zweck forderte sie die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte mit dem Mandat, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern; dieses Amt wurde von der Generalversammlung im weiteren Verlauf des Jahres geschaffen.

Das war vor zwanzig Jahren.

In den zwei Jahrzehnten, die seitdem vergangen sind, sind wir weit vorangekommen. Doch müssen wir erkennen, dass das Glas erst halb voll ist und das Versprechen, alle Menschenrechte für alle Menschen zu achten, für zu viele von ihnen noch immer ein unerfüllter Traum ist.

In zahlreichen Ländern hat es bei den Frauenrechten erhebliche Fortschritte gegeben, und auch das Völkerrecht hat sich weiterentwickelt, etwa in Bezug auf die sexuelle Gewalt in Konflikten. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zählt nunmehr 187 Vertragsstaaten und ist damit der Menschenrechtsvertrag mit dem zweithöchsten Ratifizierungsstand nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Seinem Fakultativprotokoll gehören 104 Vertragsstaaten aus allen Weltregionen an, und die aus ihm hervorgegangenen Beschlüsse haben die persönliche Lage vieler Frauen verbessert und in vielen Ländern tiefgreifende politische und gesetzliche Veränderungen bewirkt.

Allerdings sind Frauen noch immer in schockierendem Maße Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt.

In den vergangenen 20 Jahren wurden gewaltige Fortschritte bei der Bekämpfung der Straflosigkeit für internationale Verbrechen erzielt, insbesondere durch die Ad-hoc-Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien, Ruanda, Sierra Leone und Kambodscha und die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, des weltweit ersten ständigen Gerichtshofs mit der Befugnis zur strafrechtlichen Verfolgung von Personen, die der Begehung internationaler Verbrechen verdächtigt werden.

Doch auch hier liegt noch eine lange Wegstrecke vor uns. Der Internationale Strafgerichtshof kann nur tätig werden, wenn der betreffende Staat zu den 122 Vertragsstaaten des Römischen Statuts gehört oder wenn der Sicherheitsrat dem Gerichtshof eine Situation unterbreitet. Bei zwei wichtigen Situationen – Darfur 2008 und Libyen 2011 – hat der Sicherheitsrat dies bereits getan; im Fall Syrien hat er hingegen bislang versagt, obwohl mein Amt, die internationale Untersuchungskommission für Syrien, Organisationen der Zivilgesellschaft und Mandatsträger der Sonderverfahren wiederholt über verbreitete oder systematische Verbrechen und Gewalthandlungen berichtet haben.

Noch einmal: Trotz der wahrlich ermutigenden Fortschritte bei den Bemühungen, die Straflosigkeit zu bekämpfen und für Rechenschaft zu sorgen, auf internationaler wie nationaler Ebene, unter anderem durch Prozesse der Unrechtsaufarbeitung, entziehen sich noch immer weitaus zu viele Personen mit Befehlsverantwortung der Strafverfolgung für schwere Verbrechen und gravierende Menschenrechtsverletzungen. In Ruanda und in Bosnien und Herzegowina sind Hunderttausende einem Völkermord zum Opfer gefallen, die palästinensischen Gebiete sind noch immer besetzt, in Irak und Sri Lanka hat es massive Rechtsverletzungen gegeben, und in zahlreichen Binnenkonflikten, darunter in den anhaltenden Konflikten in Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Mali, Sudan und Syrien, werden weiter Kriegsverbrechen begangen. Wir müssen das für den Umgang mit solchen Verbrechen und Rechtsverletzungen und mit den Tätern vorgesehene System weiter fördern und stärken. Zudem kommt es entscheidend darauf an, dass wir in der internationalen Gemeinschaft alles tun, um zu verhindern, dass solche Situationen entstehen oder sich verschlimmern.

Eines der greifbarsten Ergebnisse der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien ist die weltweite Anerkennung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen als wichtige unabhängige und maßgebende Beschützer und Förderer der Menschenrechte auf nationaler, regionaler und globaler Ebene. Die Anzahl der international akkreditierten Institutionen ist seit Beginn der 1990er Jahre von weniger als 10 auf derzeit 101 geschwollen (darunter 71 mit „A“-Status).

An der Wiener Konferenz nahm ich damals als Vertreterin einer zivilgesellschaftlichen Frauenrechtsorganisation teil, und es erfüllt mich mit Stolz, dass nichtstaatliche Organisationen eine so entscheidende Rolle auf der Weltkonferenz spielten, insbesondere indem sie sich nachdrücklich für die Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars mit einem starken und eindeutigen Mandat einsetzten.

Seitdem hat die Zivilgesellschaft sich weiterentwickelt und ist gewachsen; sie zählt heute weitaus mehr aktive nationale Menschenrechtsorganisationen als noch vor zwanzig Jahren. Als Verteidiger der Menschenrechte auf nationaler Ebene sind sie die Helden unserer Zeit. Es ist daher äußerst besorgniserregend, dass in so vielen Staaten nach wie vor Organisationen der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsverteidiger und die Medien missachtet oder unterdrückt werden. Diese Organisationen und Personen erfüllen die Menschenrechte mit Leben; sie sind der Motor von Veränderungen und schlagen Alarm, wenn diese Rechte verletzt werden, die Gesetze unzulänglich sind oder autoritäre Zustände sich immer mehr ausbreiten.

Dennoch höre ich nach wie vor, dass couragierte Menschenrechtsverteidiger, Journalisten oder Blogger, die sich für die Menschenrechte anderer einsetzen, deswegen bedroht, drangsaliert, festgenommen oder ermordet werden. Zu solchen Formen der Einschüchterung ist es mitunter sogar gekommen, während dieser Rat gerade tagte. Wir dürfen niemals dulden, dass diejenigen, die mit Recht das internationale Menschenrechtssystem einzuschalten suchen, dieser Art von Druck oder Repressalien ausgesetzt werden.

Exzellenzen,  
liebe Kollegen und Freunde!

Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ist seit der Wiener Konferenz ebenfalls stärker geworden.

Der Menschenrechtsrat nahm 2006 seine Tätigkeit als Nachfolger der Menschenrechtskommission auf, die zwar umstritten war, aber das Fundament für unser Menschenrechtssystem gelegt hatte. Der Rat hat aufgrund seines anderen Modus Operandi und insbesondere dank seiner erfolgreichen Bewältigung der ersten Runde der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung, in der die Menschenrechtsbilanz ausnahmslos aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen untersucht wurde, an Glaubwürdigkeit gewonnen. Ich lege allen Staaten eindringlich nahe, sich auch an dem so wichtigen zweiten Zyklus in diesem beeindruckenden Umfang zu beteiligen. Der Rat hat sich zunehmend auch mit bestimmten Menschenrechtssituationen befasst und zu diesem Zweck mehrere wichtige Sondertagungen abgehalten und Untersuchungskommissionen sowie Ermittlungskommissionen eingesetzt.

Im Juni 1993 bestanden lediglich 26 Sonderverfahren mit einem thematischen oder länderspezifischen Mandat. Heute gibt es 48 separate Mandate mit 72 vom Rat ernannten Experten. Unabhängigkeit, Sachverstand und die von den Vereinten

Nationen verliehene Autorität sind eine schlagkräftige Kombination. Es ist unerlässlich, dass alle Mitgliedstaaten mit den Mandatsträgern der Sonderverfahren uneingeschränkt zusammenarbeiten und ihren Besuch akzeptieren.

Auch die Menschenrechtsvertragsorgane sind zahlreicher geworden und haben an Gewicht gewonnen. Seit der Wiener Konferenz wurden zwei bedeutende neue internationale Verträge – in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und die Frage des Verschwindenlassens – und neun wichtige sach- und verfahrensbezogene Fakultativprotokolle angenommen. Bis 1993 waren für die sieben Verträge und Protokolle 742 Ratifikationen von Staaten eingegangen. Diese Zahl ist auf 18 Verträge und Protokolle mit 2.010 Vertragsstaaten angestiegen. Ich lege den Staaten eindringlich nahe, im Jubiläumsjahr weitere dieser maßgeblichen Verträge anzunehmen. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn bis Ende 2013 alle Staaten dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau angehörten.

Das Amt des Hohen Kommissars, eines der konkretesten Vermächtnisse der Wiener Konferenz, ist von einer kleinen Einrichtung mit knapp über 100 Mitarbeitern und einer Präsenz außerhalb Genfs in zwei Ländern zu einer Institution mit mehr als 1.000 Mitarbeitern und 58 Feldpräsenzen weltweit angewachsen. Dennoch gehen bei uns nach wie vor zahlreiche Hilfsersuchen ein, denen wir nicht nachkommen können. Wir könnten und sollten nach meiner Überzeugung auch weiterhin wachsen und reifen, um unser Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte aller überall voll wahrnehmen zu können.

Dafür benötigen wir Ihre weitere Unterstützung und insbesondere eine umfangreichere, realistischere und nachhaltigere Finanzierung. Ich bin überzeugt, dass wir als Gemeinschaft bei weitem nicht genügend personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen, um die Ziele der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Ergebnisses von Wien und aller Tagungen dieses Rates auch nur annähernd zu erfüllen. Anders ausgedrückt: Wir sind uns zwar der entscheidenden Bedeutung der Menschenrechte für die Entwicklung einer globalen Zivilisation bewusst, die mittlerweile mehr als sieben Milliarden Menschen umfasst, lassen aber auf unsere erklärten Ziele und feststehenden Verpflichtungen nicht das notwendige konkrete Engagement folgen.

Ich lege Ihnen daher eindringlich nahe, die Anwendung der vielen bemerkenswerten völkerrechtlichen Normen und Standards, die seit der Festlegung des grundlegenden Rahmens in der Allgemeinen Erklärung 1948 entwickelt wurden, zu fördern und die später von der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien ausgegangenen kräftigen Impulse zu nutzen.

Zwanzig Jahre nach der Wiener Konferenz und ihrer Erklärung sind neuerliche, unvorhergesehene globale Umwälzungen eingetreten, die sowohl enorme Herausforderungen darstellen als auch erhebliche Chancen bieten. Damit meine ich natürlich nicht nur die turbulenten Ereignisse der letzten zwei Jahre im Nahen Osten und in Nordafrika und die Situation in der Sahelregion, sondern auch die massiven weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen und Umweltgefahren, die es besonders wichtig machen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stärker zu betonen.

Wir müssen heute mehr als je zuvor aus der Vergangenheit lernen und stolz auf das sein, was wir in den letzten zwanzig Jahren tatsächlich erreicht haben.

1993 erneuerte die Weltgemeinschaft ihre Verpflichtung zum Kampf für die Menschenrechte für alle. In Wien wurde ein Kapitel einer Menschenrechtsrevolution geschrieben, die nahezu ein halbes Jahrhundert zuvor mit der Annahme der Allgemeinen Erklärung ihren Anfang nahm. Dank der Maßnahmen, die auf der Grundlage der Verpflichtungen in der Wiener Erklärung ergriffen wurden, sind heute Hunderte Millionen mehr Menschen in der Lage, ihre Menschenrechte ungehindert auszuüben. Das Vermächtnis von Wien ist die Aufgabe, jeden einzelnen Menschen auf unserem Planeten in den Genuss dieser Rechte kommen zu lassen, insbesondere diejenigen, die am stärksten marginalisiert sind und am meisten der Gefahr von Gewalt, Ausbeutung und Diskriminierung ausgesetzt sind. Denn trotz unserer außergewöhnlichen Fortschritte in den vergangenen zwanzig Jahren sollten wir niemals diejenigen vergessen, die bislang zurückgelassen wurden – Migranten, ältere Menschen, religiöse und ethnische Minderheiten und Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und ihrer Geschlechtsidentität verfolgt werden, um nur einige zu nennen. Unsere Arbeit wird erst dann getan sein, wenn das Versprechen der Wiener Erklärung für alle ohne Ausnahme und ohne Ausrede Wirklichkeit geworden ist.

Ich wünsche Ihnen eine produktive 22. Tagung und versichere Ihnen, dass meine tüchtigen und engagierten Mitarbeiter und ich Sie nach Kräften unterstützen werden.

Herr Präsident, ich danke Ihnen.