

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2007

- **Arbeitsstrukturen weitgehend festgelegt**
- **Alle Ländermandate beibehalten**
- **Sondertagung zu Myanmar**

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Menschenrechtsrat: Tagungen 2006, VN, 2/2007, S. 75ff., fort. Vgl. auch Theodor Rathgeber, Nicht alles zum Besten. Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats, VN, 4/2007, S. 160–162.)

Auch im Jahr 2007 beschäftigte sich der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** in Genf hauptsächlich mit der Festlegung seiner Arbeitsstruktur. Sie konnte weitgehend abgeschlossen werden (UN Doc. A/HRC/RES/5/1 und A/HRC/RES/5/2). Der aus 47 Mitgliedern bestehende Menschenrechtsrat traf sich im Jahr 2007 zu drei regulären Tagungen und einer Sondertagung. Die regulären Tagungen fanden statt: 4. Tagung: 12.–30.3.; 5. Tagung: 11.–18.6.; 6. Tagung: 10.–28.9. und 10.–14.12.2007. Die Sondertagung fand am 2.10.2007 statt.

Überprüfung der Mandate

Relativ unkompliziert verlief die Überprüfung der vormaligen Arbeitsgruppen für Minderheiten, für indigene Bevölkerungsgruppen, über moderne Formen der Sklaverei sowie des Sozialen Forums. So wurde die Arbeitsgruppe über moderne Formen der Sklaverei in ein Mandat eines Sonderberichterstatters umgewandelt (A/HRC/6/L.23/Rev.1) und die Arbeitsgruppe für Minderheiten in ein Forum für Minderheitenfragen (A/HRC/6/L.34). Das Soziale Forum wurde beibehalten (A/HRC/6/L.17/Rev.1). Die Entscheidung über die Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungsgruppen fiel erst im zweiten Teil der 6. Tagung. Unbeschadet skeptischer Stimmen aus mehreren Regionalgruppen beschloss der Rat im Dezember 2007 im Konsens (A/HRC/6/L.42), anstelle der Arbeitsgruppe einen ›Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker‹, bestehend aus fünf Personen (eine pro Regionalgruppe) einzurichten. Bei der Aus-

wahl soll die Beteiligung indigener Vertreter angemessen berücksichtigt werden. Der neue Expertenmechanismus wird im Wesentlichen im Auftrag des MRR Untersuchungen durchführen und diesen beraten.

Bei der Auswertung der Mandate der Sondermechanismen (Sonderberichterstatter, Experten und Arbeitsgruppen) monierten insbesondere Ägypten, Algerien, China und Pakistan immer wieder, dass der Auswertung keine Methodologie und kein Kriterienraster zugrunde liege. Pakistan verlangte mehrfach einen ›ganzheitlichen‹ Ansatz, ohne zu spezifizieren, was damit gemeint ist. Dabei sind die Vorgaben zum Überprüfungsprozess in der Resolution zur Arbeitsstruktur (A/HRC/RES/5/1) eigentlich eindeutig. Trotz dieser Nadelstiche wurden bislang alle überprüften thematischen Mandate um jeweils drei Jahre verlängert; die große Mehrheit davon im Konsens. Lediglich über das Mandat zur Religionsfreiheit musste abgestimmt werden. Verteidigt wurde die Religionsfreiheit als Individualrecht gegenüber dem Ansinnen, die Religion als solche unter Schutz zu stellen. Verhindert wurde auch der Vorschlag, einen Bezug zur nationalen Gesetzgebung aufzunehmen, was die Einführung der Scharia als Richtschnur für den Schutz der Religion und des Glaubens durch die Hintertür bedeutet hätte.

Ein Ländermandat wollte Ägypten nur unter drei Voraussetzungen verlängert oder eingerichtet sehen: 1. wenn der ausdrückliche Wille des Landes vorliegt, 2. der Mandatsträger/die Mandatsträgerin den Willen des Landes explizit respektiert und 3. messbare Ergebnisse des Mandats vorliegen. Zum Leidwesen Ägyptens und ähnlich argumentierender Regierungsdelegationen bestanden Staaten wie Burundi, Haiti oder Liberia auf der Fortführung ihres Ländermandats. Dies war ein gelungener Auftakt für die Verteidigung von Ländermandaten: es wurde bislang kein Ländermandat abgeschafft – auch nicht das zu Sudan.

Kopfnote für Sondermechanismen und das OHCHR

Sondermechanismen

Im Zusammenhang mit der Mandatsüberprüfung der Sondermechanismen gab es mehrere Verweise auf den neu geschaffenen Verhaltenskodex (Code of Conduct).

Der Botschafter Russlands disqualifizierte im Rahmen der 5. Tagung den Bericht des Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus Doudou Diènes zu Russland als politisiert, einseitig und nicht dem Verhaltenskodex entsprechend. Als Grund nannte er, dass der Bericht die Position der Regierung nicht genügend berücksichtige. Diène antwortete mit der rhetorischen Frage, ob der Verhaltenskodex die Sonderberichterstatter etwa davon abhalten solle, Fakten aufzudecken. Kuba monierte im Rahmen des ersten Teiles der 6. Tagung, dass die Mandatsträger kaum Anstalten machten, sich an den Verhaltenskodex zu halten. So habe der Sonderberichterstatter zu Folter Manfred Nowak vor dem 3. Ausschuss der UN-Generalversammlung in New York einen Bericht abgegeben, ohne vorher die betroffene Regierung davon zu unterrichten. Ein anderer Mandatsträger habe sich im Rahmen einer Eilaktion ohne vorherige Konsultation der Regierung an die Medien gewandt. Beide Male handele es sich um einen Verstoß gegen den Verhaltenskodex. Die versuchte Gängelung der Sondermechanismen setzte sich im zweiten Teil der 6. Tagung fort. Ist der Verhaltenskodex für die Sondermechanismen an sich schon ein Ärgernis, da ein Pflichtenkanon für Regierungen viel notwendiger wäre, fördert er darüber hinaus die ›Sche-re im Kopf‹. Einige Mandatsträger verhehlen hinter vorgehaltener Hand nicht, dass sie sich pointierte sprachliche Zuschreibungen zur Lage der Menschenrechte in verschiedenen Ländern oder Eilaktionen parallel zur Kommunikation mit der betroffenen Regierung zukünftig eingehender überlegen. Dies würde für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen eine eindeutige Verschlechterung bedeuten.

OHCHR

In ähnlicher Weise mehren sich die Versuche, das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unter die Kuratel des MRR zu stellen. Im Gewand der Begriffe ›Stärkung‹, ›Koordinierung‹, ›Transparenz‹ und ›Anpassung‹ reden Staaten wie Ägypten, Bangladesch, China oder Pakistan einer engen institutionellen Beziehung zwischen Amt und Rat das Wort, in der die Federführung beim Rat liegen solle. Der Vertreter Chinas meinte während der 6. Tagung (Teil 2) unverblümt, im Zweifelsfall müsste der Rat dem OHCHR

Instruktionen erteilen können. Ebenso machen Länder wie Ägypten, Algerien oder Pakistan geltend, dass die Einrichtung von regionalen Büros des Amtes oder die Berufung von Menschenrechtsberatern zu einem Land in Zukunft nicht nur mit dem betreffenden Land, sondern auch mit der regionalen Staatengruppe im MRR abzustimmen sei. Parallel dazu wird das OHCHR mit immer mehr Berichten beauftragt, die dessen Kapazitäten auslasten und nur noch wenig Spielraum für eigene Untersuchungen lassen – ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

Die Hohe Kommissarin Louise Arbour verwies im September auf einige, bereits seit längerem ausgearbeitete Parameter für die Beziehung zwischen Amt und Rat und gab ansonsten die erfolgreiche Einrichtung neuer Büros etwa in Bolivien, Panama, Togo, Senegal (für die Region Westafrika) und Kirgisistan (für die Region Zentralasien) bekannt. Trotz dieser erfolgreichen Arbeit wird Louise Arbour zum 30. Juni 2008 aus dem Amt ausscheiden. Es gibt begründete Annahmen, dass nicht nur Länder wie China ihr die Fortsetzung verleiden haben, sondern auch die amerikanische Regierung. Arbour hatte sich mehrfach äußerst kritisch zur Lage der Menschenrechte im Internierungslager Guantánamo Bay geäußert.

Eilmaßnahmen nur noch in Sondertagungen?

Eilbedürftigkeit sah der MRR bislang allenfalls im Konflikt zwischen Palästina und Israel sowie in Sudan (Darfur) und Myanmar. Dazu wurden jeweils Sondertagungen abgehalten. Was aber geschah zu Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, Simbabwe, Afghanistan, Irak oder Sri Lanka? Louise Arbour, die Mandatsträger der Sondermechanismen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und mitunter die Regionalgruppe westlicher Staaten haben den Schutz der Menschenrechte in solchen Ländern immer wieder angeprangert, ohne dass eine Stellungnahme des MRR erfolgte. Allerdings ist die Regionalgruppe westlicher Staaten gegenüber Alliierten eher blind, so dass umgekehrt Sri Lanka für seine »gute Menschenrechtspolitik« etwa von Bangladesch oder Südafrika gelobt wird. Der Ausnahmezustand in Pakistan wurde im Dezember zwar benannt, die Aushebelung des Rechtssystems blieb jedoch im Rat ohne

Folgen und den teilweise noch immer inhaftierten Rechtsanwälten blieb jegliche Unterstützung versagt.

Auch die Ergebnisse der Sondertagungen lassen aus Sicht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu wünschen übrig. Israel zeigt sich jeglicher Empfehlung auf Mäßigung und Beachtung von Grundrechten der palästinensischen Zivilbevölkerung gegenüber unzugänglich, unter Verweis auf die Einseitigkeit der Resolutionstexte. Daran ist Einiges wahr, enthebt Israel jedoch nicht seiner Staatenpflichten. Die von der Resolution A/HRC/4/8 eingesetzten Experten zu Darfur sowie ein größerer Teil der Staaten kamen im Dezember 2007 zu dem Schluss, dass die Regierung Sudans keinerlei substantielle Verbesserungen erwirkt oder die Empfehlungen des Rates umgesetzt habe. Die Niederlande zählten auf, dass nur vier von über 40 Empfehlungen erfüllt wurden. Dem Konsens zur Beibehaltung des Ländermandats zu Sudan wurden jedoch alle kritischen Elemente und letztlich auch die Expertengruppe aus der Sondertagung geopfert: Deren Aufgabe, die Umsetzung der Empfehlungen weiter zu überprüfen, ging auf das Ländermandat über. Insbesondere die Staaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) und die Regionalgruppe der afrikanischen Staaten hatten sich gegen zwei Mandate zu Sudan ausgesprochen.

Sondertagung zu Myanmar

Am 2. Oktober trat der MRR auf Antrag der Regionalgruppe westlicher Staaten zur (fünften) Sondertagung zur Menschenrechtslage in Myanmar zusammen. Die Regierung in Myanmar wurde per Resolution aufgefordert, insbesondere die Meinungs- und Demonstrationsfreiheit zu gewähren und mit den UN zusammenzuarbeiten. Ferner sollte Myanmar den Sonderberichterstatter Paulo Sergio Pinheiro einreisen und die Lage überprüfen lassen. Im Dezember erstattete Pinheiro dem MRR Bericht über seine fünftägige Mission. Er teilte dem Rat mit, dass er keine Anzeichen sehe, dass die Regierung Myanmars irgendeine Empfehlung der Resolution ernsthaft umsetzen würde. Daraufhin erneuerte der MRR einstimmig den Auftrag an den Sonderberichterstatter, einen umfassenden Bericht zur Lage in Myanmar vorzulegen und die Umsetzung der Empfehlungen auszuwerten.

Herausforderungen

Mit hohen Erwartungen verbunden ist die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), die im April, Mai und Dezember 2008 die ersten 48 Staaten der Überprüfung unterzieht. Zur Erinnerung: Im Zeitraum von vier Jahren werden alle UN-Mitgliedstaaten daraufhin überprüft, inwiefern sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht geworden sind. Kriterien für die Bewertung sind: die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die internationalen Verträge (zum Beispiel Zivil- und Sozialpakt) sowie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Vertragsorgane, die Versprechungen im Rahmen der Kandidatur für den MRR (pledges) und andere freiwillige Verpflichtungen in Sachen Menschenrechte etwa auf UN-Konferenzen sowie vor allem in kriegesischen Konflikten das humanitäre Völkerrecht. Ein wesentliches Element zur Bewertung der jeweiligen Regierung ist auch der Konsultationsprozess mit der eigenen Zivilgesellschaft zwecks Erstellung des Staatenberichts für das UPR-Verfahren. Einige der demnächst zu überprüfenden Staaten haben hier die potenziell möglichen Standards deutlich unterschritten.

Als relativ repräsentative Meinung des Rates zur UPR kann der Botschafter von Marokko zitiert werden, der einen Erfolg des UPR-Verfahrens als wesentlich für die Glaubwürdigkeit des MRR erachtet, gleichzeitig aber davor warnt, die Erwartungen zu hoch zu stecken. Die Empfehlungen seien rechtlich nicht bindend, und das UPR-Verfahren solle primär eine Hilfe für das Land sein, Mängel zu beseitigen, und nicht als Anklagebank dienen. Im Dezember 2007 präsentierten Brasilien, Marokko, Philippinen und die Schweiz eigene Vorschläge, wie ihrer Ansicht nach eine gute Praxis etabliert werden könnte. Ungeklärt geblieben ist unter anderem die Frage, wie mit Empfehlungen aus der UPR zu verfahren ist, die möglicherweise von den Empfehlungen eines UN-Vertragsorgans abweichen.

Wiederholt verkündet Pakistan, aber auch andere Länder, im Namen der OIC, an der kulturellen Adaption der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu arbeiten. Dazu gehöre, eine eigene Institution zur Förderung der Menschenrechts-

erklärung von Kairo und eigene Verfahren einrichten zu wollen – und damit die Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen. Die Kairo-Erklärung der OIC betont das islamische Rechtssystem und damit die Scharia als zentralen Bezugspunkt für Menschenrechte.

Mit ähnlich harten Bandagen wird die Auseinandersetzung um die Religionsfreiheit geführt. Ohne Zweifel haben die Diffamierungen gegenüber dem Islam zugenommen, wobei der Kampf gegen den Terrorismus hier das Umfeld dazu geschaffen hat. Diffamiert und verfolgt werden realiter jedoch nicht allein Muslime, und der Schutz gebührt vor allem dem Individuum, nicht von Staats wegen zu einer Religion genötigt zu werden. Sonderberichterstatteur Diène warnte außerdem davor, aufgrund aktueller Ereignisse eine Hierarchie in der Schutzwürdigkeit religiöser Praxis herzustellen. Umgekehrt mahnte er gerade Staaten der westlichen Regionalgruppe, den Auftrag der Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban 2001) deutlich ernster zu nehmen. Die Nachfolgekonferenz im Jahr 2009 sollte dazu genutzt werden, die Gründe für das zögerliche Umsetzen der damaligen Beschlüsse aufzuarbeiten.

Bleibt der Wächter blind, und haben zu viele Diktaturen im UN-Menschenrechtsrat das Sagen, wie die ›Süddeutsche Zeitung‹ unlängst titelte? Vieles erinnert in der Tat an die frühere Menschenrechtskommission. Es ist jedoch im Unterschied dazu das Bemühen offenkundig, einen neuen Anlauf zu nehmen und einen an der Sache orientierten Konsens in der Bewertung von Menschenrechtslagen zu erzielen. Dieses Herangehen schleift pointierte Aussagen ab, belässt zu Vieles im Ungefähren, hilft aber offensichtlich einzelnen Staaten, von der vorgegebenen Linie der Regionalgruppe oder der Gruppe gleichgesinnter Staaten abzuweichen. Dies trifft insbesondere auf afrikanische Länder wie Kamerun, Ghana oder Senegal zu – etwa bei der Beurteilung der Lage in Darfur oder bei der Überprüfung der Ländermandate. Die Unruhe und der teils offene Dissens in der Gruppe afrikanischer Staaten lässt die oft beschworene Mehrheit der Unwilligen nur noch in Maßen funktionieren. Von so viel zivilem Ungehorsam gegenüber den eigenen Mächtigen könnte sich auch die Gruppe der westlichen Staaten ein Stück abschneiden.

Verwaltung und Haushalt

Zivilgesellschaft: Zehn Jahre ›United Nations Foundation‹

- Aus Turner-Spende wurden dauerhafte Stiftungen
- Eine Milliarde US-Dollar über 15 Jahre

Dirk Growe

(Vgl. auch den ausführlichen Bericht von Dirk Growe, *Eine hübsche runde Summe, (zur Entstehung der ›United Nations Foundation‹), VN, 1/1999, S. 23ff.*)

Vor über zehn Jahren überraschte der Gründer des amerikanischen Nachrichtensenders CNN Robert Edward (Ted) Turner die Vereinten Nationen, die Politik und die Presse mit seiner Ankündigung, eine Milliarde US-Dollar an die UN zu spenden. Während einer Dankesrede am 18. September 1997 anlässlich seiner Auszeichnung durch die Amerikanische Gesellschaft für die Vereinten Nationen verkündete er dem überraschten Publikum, darunter der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, dass er diese Summe der Organisation im Laufe der nächsten zehn Jahre zukommen lassen werde. Zur Weiterleitung der Spendengelder in Projekte wurden dann im Jahr 1998 die ›United Nations Foundation‹ (UNF) und primär für die USA der ›Better World Fund‹ (BWF) gegründet. Beide Institutionen sollten sich gänzlich in den Dienst der Vereinten Nationen stellen und die Spende innerhalb der nächsten zehn Jahre in jährlichen Raten von 100 Millionen US-Dollar an Projekte der Vereinten Nationen weiterleiten. Welche Bedeutung hatte die Spende für die UN und wie könnte die zukünftige Entwicklung der UNF und des BWF aussehen?

Die ursprüngliche Idee

Turners Spende sollte aus dem Gegenwert von 18 Millionen ›Time Warner‹-Aktien bestehen, die zum Zeitpunkt der Ankündigung einen Wert von einer Milliarde US-Dollar hatten. Für den Fall, dass der Wert der Aktien sinkt, wäre nach der offiziellen Vereinbarung mit dem Fonds der Vereinten Nationen für internationale Partner-

schaften (UNFIP) auch die Spendensumme geringer ausgefallen. Ein Anstieg hätte hingegen keine Auswirkungen auf die Höhe der Zuwendung gehabt.

UNFIP ist im Rahmen der Spende als der institutionelle Gegenpart von UNF und BWF auf Seiten der Vereinten Nationen gegründet worden. Er kümmert sich seitdem auch um andere Geldgeber aus den Bereichen Wirtschaft und Stiftungen. Die Auswahl des Empfängers der Spende erklärte Turner damals damit, dass die Vereinten Nationen die größte Reichweite und den meisten Einfluss hätten und das meiste Gute täten. Außerdem müssten die Reichen lernen zu teilen, um eine zweite ›Französische Revolution‹ zu verhindern. Die Hoffnung war auch, dass andere Geldgeber diesem Beispiel folgen würden.

Die Spendensumme

Durch die Fusion mit dem amerikanischen Internetdienst AOL und das spätere Platzen der Internetblase sank der Wert der ›Time Warner‹-Aktien dramatisch. Damit verringerte sich auch das Vermögen von Turner. Am 31. Dezember 2007 lag der Wert des Aktienpakets nur noch bei etwas über 297 Millionen US-Dollar. Turner hätte nach der Kooperationsvereinbarung mit dem UNFIP nur diese Summe spenden müssen, stellte der UNF und dem BWF aber bis März 2008 fast 645 Millionen US-Dollar für ihre Arbeit zur Verfügung. Seinen eigenen Aussagen und dem neuen Kurs der UNF zufolge ist Turner gewillt, seine Zusage einzuhalten und bis zum Jahr 2014 auch die restlichen 355 Millionen US-Dollar an die Stiftung und den Fonds zu überweisen. Turner spendet somit 700 Millionen US-Dollar mehr als er nach der offiziellen Vereinbarung hätte spenden müssen. Oder anders herum: Statt in zehn Jahren spendet er die versprochene eine Milliarde US-Dollar über einen Zeitraum von 15 Jahren, wobei die restliche Summe den Grundstock des Stiftungsvermögens bilden wird. Nach Aussagen Turners soll sie für die Einwerbung einer weiteren Milliarde für die Vereinten Nationen genutzt werden.

Die Entwicklung der Stiftung

Damit wurde nicht nur die Laufzeit der Spende verlängert, sondern auch die ursprüngliche Idee verändert. Aus einer Spende – weitergeleitet durch zwei, eigentlich nur aus steuerrechtlichen und pragmati-