

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2008

- Umstrittene Ländermandate
- Fakultativprotokoll zum Sozialpakt verabschiedet
- UPR im ersten Jahr

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2007, VN, 2/2008, S. 82ff., fort.)

Im Jahr 2008 konnte der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** erstmals verstärkt in die inhaltliche Arbeit einsteigen und musste sich nicht mehr überwiegend mit institutionellen Fragen befassen. Der aus 47 Mitgliedern bestehende MRR traf sich im Jahr 2008 zu drei regulären Tagungen und drei Sondertagungen. Die regulären Tagungen fanden statt: 7. Tagung: 3.–28.3. und 1.4.2008; 8. Tagung: 2.–18.6. 2008; 9. Tagung: 8.–26.9. 2008. Die Sondertagungen fanden statt: 6. Sondertagung zu Israel/Gaza: 23.–24. 1.2008; 7. Sondertagung zum Recht auf Nahrung und die Welternährungskrise: 22.5.2008; 8. Sondertagung zur Menschenrechtssituation im Osten der Demokratischen Republik Kongo: 28.11. und 1. 12.2008. Das mit Gründung des MRR eingeführte Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) wurde im Jahr 2008 zum ersten Mal durchgeführt. In drei zweiwöchigen Tagungen wurden insgesamt 48 Staaten einer Überprüfung ihrer Menschenrechtspolitik durch die Mitgliedstaaten unterzogen. Ebenfalls zum ersten Mal tagte der neue Beratende Ausschuss (vgl. den Bericht von Norman Weiß, Berater der Ausschuss, 1. Tagung 2008, VN, 6/2008, S. 271f.)

Sondermechanismen

Thematische Mandate

Die Überprüfung der aus der Zeit der Menschenrechtskommission (MRK) stammenden Mandate der Sondermechanismen (Special Procedures) konnte im Jahr

2008 abgeschlossen werden. Bei dieser Überprüfung kam es im Bereich der thematischen Mandate in der Regel zur jeweils einvernehmlichen Verlängerung um drei Jahre (Liste der Mandatsträger online unter der Rubrik ›Übersichten‹, <http://www.dgyn.de/zeitschrift.html>). Die üblichen Vorbehalte westlicher Staaten gab es gegen die Mandate zu den Auswirkungen der Auslandsverschuldung oder zur internationalen Solidarität. Das Mandat zur Auslandsverschuldung wurde umbenannt (A/HRC/RES/7/4). Solche Abstimmungen – wie auch die zu den besetzten palästinensischen und arabischen Gebieten – haben in der Regel ein Ergebnis von 31 bis 34 Ja-Stimmen und 13 bis 15 Nein-Stimmen oder Enthaltungen. Heftig umstritten war das Mandat zum Recht auf freie Meinungsäußerung. Pakistan als Sprecher der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) hatte auf einen Zusatz zum bestehenden Mandat gedrungen. Demnach sollten künftig auch Beispiele untersucht werden, die die Diffamierung von Religionen zu verhindern trachten oder verhindert haben. Dies wurde allgemein als Bruch des bisherigen Ansatzes interpretiert, mittels Mandat der Sondermechanismen das Recht auf freie Meinungsäußerung möglichst auszuweiten und gerade nicht einzuschränken. Die Abstimmung über den Zusatz fiel mit 27 Ja-, 17 Nein-Stimmen und drei Enthaltungen zugunsten der Einschränkung aus (A/HRC/7/L.39). Die Schlussabstimmung über das Mandat (A/HRC/RES/7/36) ergab 32 Ja-Stimmen und 15 Enthaltungen.

Ländermandate

Die Ländermandate werden zunehmend in den Bereich der technischen Hilfe verlagert. Im Einvernehmen mit der entsprechenden Regierung erfolgt dies im Rat in aller Regel im Konsens; so bei Burundi, Haiti, Liberia und Somalia. Wobei Ägypten als Sprecher der Gruppe der afrikanischen Staaten und Kuba als Sprecher der Bewegung der Blockfreien alles unternahm, um die Regierungsvertreter aus Burundi zu einer Ablehnung zu bewegen. Dies glückte nicht ganz, da die Regierung Burundis an Finanzmitteln aus dem Bereich technische Hilfe durchaus Interesse besaß. So wurde das Ländermandat verlängert, aber – als Zugeständnis an Ägypten – nur bis die Regierung eine unabhängige nationale Menschenrechtskom-

mission eingerichtet hat (A/HRC/RES/9/19). Das Mandat zu Liberia wurde nicht verlängert, die anstehende Arbeit soll das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) erledigen und darüber berichten (A/HRC/RES/9/16). Hier galt das Zugeständnis der Regierung und ihren Bemühungen um einen demokratischen und rechtsstaatlichen Aufbau des Landes.

In Fällen unkooperativer Staaten, wie der Demokratischen Republik Kongo oder Sudan, werden um der Einigkeit Willen die Mandate eingeschränkt. Bei Kongo erwirkte eine Ländermehrheit vor allem aus afrikanischen und asiatischen Staaten zusammen mit menschenrechtsunfreundlichen Staaten wie Russland in den Verhandlungen eine Beendigung des Ländermandats und ersetzte dieses durch Prüfungsaufträge an vier thematische Mandate (A/HRC/RES/7/20). Als Ergebnis der 8. Sondertagung des MRR zu den Ereignissen im Osten Kongos wurden weitere thematische Mandate zur Überprüfung bestimmt (A/HRC/S-8). Dass allein aufgrund der zusätzlichen Bürde für die Mandatsträgerinnen und -träger und deren vollen Terminkalendern *de facto* nicht alle nach Kongo würden reisen können, darf als erwünschter Nebeneffekt und Kalkül unterstellt werden. In der Tat war es von insgesamt sieben Mandatsträgern bislang nur dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener Walter Kälin möglich, Anfang 2009 Kongo zu besuchen.

Im Fall Sudans musste die Resolution zur Verlängerung des Ländermandats bis Dezember 2008 (A/HRC/RES/7/16) mit ungerechtfertigtem Lob für die Regierung ausgestattet werden. Bis heute sind zentrale – und bei politischem Willen umsetzbare – Empfehlungen mehrerer Sonderberichterstatter nicht erfüllt worden; wie etwa die Entwaffnung der Milizen oder ein Ende der Bombardierungen ziviler Einrichtungen. Wenngleich auch bei der schon im September 2008 vorgenommenen, weiteren Verlängerung des Mandats zu Sudan auf wesentliche Elemente der Bewertung verzichtet wurde, gelang die Verlängerung nur um ein halbes Jahr, bis Juni 2009 (A/HRC/RES/9/17), mit Tendenz zur gänzlichen Auflösung.

Eine weitere Gruppe von Ländern, zu denen es Ländermandate gibt, sind solche, die wenige bis keine Verbündete ha-

ben: Myanmar und Nordkorea. Hier kann ein Ländermandat selbst mit einer Rüge an der Regierungsführung entweder im Konsens (Myanmar, A/HRC/RES/7/32) oder in einer Kampfabstimmung durchgesetzt werden (Nordkorea, A/HRC/RES/7/15). Insgesamt nutzen die wortführenden Staaten Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland jede Möglichkeit, um Ländermandate mit kritischer Bewertung der Regierungsführung ganz abzuschaffen.

Dazu passt, dass der Menschenrechtsrat bislang nicht in der Lage war, zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen, etwa in Äthiopien, Afghanistan, Belarus, Eritrea, Irak, Iran, Kolumbien, den Philippinen, Russland, Sri Lanka, Simbabwe oder Somalia, politische Stellungnahmen abzugeben. Durch kritische Beiträge der USA, Australiens und mehrerer nicht-staatlicher Organisationen (NGOs) kam es während der 7. Tagung zum Thema ›Lage in Tibet‹ immerhin zu einer profunden Verstimmung der chinesischen Delegation. Dass nichts über die Verstimmung Hinausgehendes zustande kam, lag allerdings nicht allein an den Hardlinern Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland und deren Gefolgschaft, sondern auch daran, dass beispielsweise kein westlicher Staat sich berufen fühlt, allein über die Lage der Menschenrechte in Irak zu sprechen, geschweige denn Maßnahmen des Rates zu fordern. Der Applaus Frankreichs für die ›ermutigende‹ Menschenrechtspolitik der Regierung in Tunesien im Rahmen des UPR-Verfahrens ist mit menschenrechtlichen Standards ebenfalls nicht zu erklären. Der Reflex auf solche zwiespältigen Vorgehensweisen besteht unter anderem darin, dass sich zum Tagesordnungspunkt 4: ›Situationen, die eine dringende Befassung des Menschenrechtsrats erfordern‹ zunehmend fast nur noch westliche Staaten zu Wort melden. Auch Länder aus Lateinamerika und der Karibik beteiligen sich so gut wie nicht mehr an dieser Debatte.

Verhaltenskodex

Alle Mandate der Sondermechanismen unterliegen dem seit dem Jahr 2007 geltenden Verhaltenskodex (Code of Conduct). Insbesondere profilierte Mandatsträgerinnen und -träger bekommen dies immer häufiger zu spüren. Die Berichte der Sonderberichterstatter zu Folter (Manfred Nowak) und zu außergerichtlichen

Hinrichtungen (Philip Alston) wurden gleich von mehreren Ländern unter Verweis auf den Verhaltenskodex in Zweifel gezogen (Ägypten, Algerien, Bangladesch, Indien, Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Russland und Sri Lanka). Die Versuche zur Maßregelung unabhängiger, kritischer Geister sind in vollem Gange. Die Kritik an den beiden Sonderberichterstattern zum Anlass nehmend, legten Pakistan und Ägypten eine Resolution vor, Mandatsträger nicht mehr automatisch für eine zweite Amtszeit zu berufen, soweit kein Bruch mit dem Mandat vorliegt und sie dies selber wollen. Eine förmliche Beschlussfassung mittels einer Resolution konnte durch einen Kompromissvorschlag des Präsidenten des Menschenrechtsrats vermieden werden, den dieser im Rahmen seiner Befugnis, Mandatsträger zu berufen, anwenden will. Die Formulierung, dass dem Präsidenten Informationen zugänglich gemacht werden können, die Zweifel an der Einhaltung des Verhaltenskodex nähren, rief jedoch sogleich Jordanien auf den Plan, davon in Bezug auf Nowak Gebrauch machen zu wollen.

Erfolge

Als uneingeschränkter Erfolg kann die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewertet werden, das ein Individualbeschwerdeverfahren schafft (A/HRC/RES/8/2). Ebenfalls als Erfolg gilt die Einrichtung des neuen Mandats zu Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen (A/HRC/RES/7/22) sowie der Auftrag an das OHCHR, bis März 2009 eine Studie über Menschenrechte und Klimawandel vorzulegen (bereits verfügbar als A/HRC/10/61). Die größten Vorbehalte gegenüber den drei Resolutionen hatten Großbritannien und Kanada.

Einen gewissen Erfolg stellte auch die Erweiterung des Mandats zu Menschenrechten und transnationalen Konzernen dar (A/HRC/RES/8/7). Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs John Ruggie soll nun genauer untersuchen, worin die Verpflichtung des Staates zum Schutz und die Verantwortung der Privatwirtschaft zur Achtung von Menschenrechten liegt und wie der Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene verbessert werden könnte. Die Börsenspekulationen im Jahr 2008 mit Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen hatte offensichtlich das Bedürfnis vieler Staaten befördert, Richtlinien erarbeiten zu lassen. Wenn gleich der Sonderbeauftragte nach wie vor wenig Neigung verspürt, normative Regelungen oder gar einen Beschwerdemechanismus vorzuschlagen.

lationen im Jahr 2008 mit Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen hatte offensichtlich das Bedürfnis vieler Staaten befördert, Richtlinien erarbeiten zu lassen. Wenn gleich der Sonderbeauftragte nach wie vor wenig Neigung verspürt, normative Regelungen oder gar einen Beschwerdemechanismus vorzuschlagen.

Inhaltliche Schwerpunkte

Im Vorfeld der für den 20. bis 24. April 2009 in Genf angesetzten Nachfolgekonferenz zur Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban spielten die Themen Rassismus, verwandte Arten der Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, die Behandlung von Migranten und Flüchtlingen und der Generalverdacht gegen Muslime unter dem Stichwort ›Diffamierung von Religionen‹ eine herausgehobene Rolle (A/HRC/RES/7/19 zur Diffamierung von Religionen; A/HRC/RES/7/33 zu Maßnahmen gegen Rassismus).

Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt bildete die Nahrungsmittelkrise in Asien, Afrika und Lateinamerika, hervorgerufen durch hohe Preise bei Grundnahrungsmitteln wie Reis, Mais und Weizen. Im Mai 2008 hielt der MRR dazu eine Sondertagung ab (A/HRC/S-7/1 und Nachfolgeresolution A/HRC/RES/9/6). Bemerkenswert war eine Initiative Ägyptens, den Schutz der Menschenrechte von Zivilisten in bewaffneten Konflikten sicherzustellen. Die im Konsens verabschiedete Resolution (A/HRC/RES/9/9) erwuchs zwar aus dem Gaza-Konflikt, enthält aber das Potenzial, zum zukünftigen Standard zu werden.

Institutionelle Arbeit

Die zunehmende staaten- und immer weniger auf unabhängiges, unbequemes Expertum orientierte Ausrichtung des MRR spiegelte sich auch bei der Besetzung des **Beratenden Ausschusses** (Advisory Committee) wider; dem Nachfolger der ehemaligen Unterkommission der MRK. In drei der fünf Regionalgruppen entsprach die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten exakt der Anzahl der Plätze (Stichwort ›clean slates‹). Ein Wettbewerb war hier nicht erwünscht. Die Kandidaten aus den Regionalgruppen Osteuropa und den westlichen Staaten erreichten ebenfalls bereits im ersten Wahlgang das Quorum der einfachen Mehrheit. Erfreulich aus deutlicher Sicht war die Wahl von Wolfgang

Heinz (Deutsches Institut für Menschenrechte).

Im Laufe des Jahres 2008 tagte darüber hinaus das **Sozialforum**, das sich vor allem mit Armut, internationalen Faktoren wie Außenverschuldung, die Rolle transnationaler Konzerne, Klimawandel und Auswirkungen auf Migration sowie Ernährungssicherheit beschäftigte. Der **Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker** erörterte neben der zukünftigen Tagesordnung vor allem das Einbringen indigener Interessen in die Durban-Nachfolgekonferenz und die Umsetzung des Rechts auf Bildung in indigenen Gemeinschaften. Das **Forum für Minderheitenfragen** steht unter besonderer Beobachtung von Staaten wie China, die jede Möglichkeit unterbinden wollen, dass Delegierte von unbotmäßigen Minderheiten offiziell im Rahmen einer MRR-Institution auftreten. Insgesamt leiden alle diese Einrichtungen darunter, dass sie ohne expliziten Auftrag des Rates eigentlich nicht arbeiten, nicht selbst initiativ werden dürfen.

Eine Neuerung wird es – soweit die Finanzen dies zulassen – aller Wahrscheinlichkeit nach in der institutionellen Anbindung des Rates an das OHCHR geben. Im Beschluss vom September 2008 (A/HRC/DEC/9/103) schlägt der MRR der UN-Generalversammlung vor, zukünftig ein eigenständiges Sekretariat des Rates zu führen und sich nicht mehr mit dem völlig überlasteten Personal des Amtes des Hohen Kommissars zu behelfen. Die Entscheidung ist allerdings auch Ausdruck des Misstrauens vieler Staaten gegenüber dem OHCHR, ob dessen Personal den staatenorientierten Ansatz dieser Länder zur Genüge verinnerlicht.

UPR im ersten Jahr

Das im ersten Jahr durchgeführte Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) erlaubt mit relativ geringem Aufwand, sich mittels der schriftlichen Berichte und der dokumentierten Stellungnahme des Staates einen umfassenden Überblick über die Menschenrechtslage im betreffenden Land sowie die Regierungspolitik zu verschaffen. Selbstredend gab es viel gegenseitiges Schulterklopfen und vage Versprechungen. Indonesische NGOs sprachen von ›Universal Periodic Rethoric‹ (in Anspielung auf ›Universal Periodic Review‹), und der inter-

aktive Dialog (Anhörung) zu Tunesien war schlicht eine Farce. Es gelangen jedoch auch einige wenige Beispiele guter UPR-Praxis, allen voran die selbstkritische Darstellung Finnlands und die transparente Argumentation seitens der Schweiz oder Großbritanniens. Es sollte nicht vergessen werden, dass es in der MRK undenkbar gewesen wäre, ein Land wie Großbritannien einer dreistündigen Anhörung über die Lage der Menschenrechte zu unterziehen.

Überzeugend waren auch Marokko und Bahrain, da die Delegationen die Absicht äußerten, unabhängige nationale Menschenrechtskommissionen gründen und dafür die internationale Unterstützung in Anspruch nehmen zu wollen. Andere Länder mit ähnlich kritikwürdiger Menschenrechtslage reagierten hier deutlich verhaltener. Die von den Staaten dem UPR-Verfahren zugemessene Bedeutung schlug sich auch darin nieder, dass alle 47 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats und weit über 100 andere Staatenvertreter sich in den Anhörungen zu Wort meldeten, Fragen stellten und Empfehlungen abgaben. Zu den aktivsten Teilnehmern am Dialog gehören die Delegationen aus Großbritannien und Kanada.

Bewertung und Ausblick

Die Versuche seitens Pakistans und der OIC, Ägyptens und der Liga der arabischen Staaten sowie Kubas und der Bewegung der Blockfreien, eine restriktive, staatenorientierte Auslegung der MRR-Institutionen und -Regeln durchzusetzen, beschränken sich nicht auf die Gängelung der Sondermechanismen. Im Bemühen, kritische Bewertungen der Regierungsführung einzudämmen, kommen auch das OHCHR und seine Unabhängigkeit regelmäßig unter Beschuss. Darüber hinaus mehren sich die Eingriffe, den Vortrag von NGOs bei missliebigen Stellungnahmen durch einen Antrag zur Geschäftsordnung zu unterbrechen. Ägypten, China und Pakistan griffen wiederholt zu dieser Taktik. Der Vertreter Ägyptens scheute sich nicht, bei einer der Gelegenheiten zu argumentieren, die Stellungnahmen der NGOs seien zwar nicht regelwidrig, da sie sich aber wiederholten, seien sie eine Zeitverschwendung und sollten daher beendet werden. Der Vertreter Bangladeschs regte an, auch für NGOs einen Verhaltenskodex zu entwickeln. In solchen Momenten fällt es

schwer daran zu glauben, der MRR könne jemals seiner Aufgabe vollends gerecht werden.

Sind die Tage also vorbei, als von Washington, Brüssel oder anderen westlichen Hauptstädten Initiativen zu Menschenrechten ausgingen? Bestimmen die Staaten mit fragwürdiger Menschenrechtsbilanz die Tagesordnung, wie etwa Kenneth Roth von Human Rights Watch fragt? Nicht immer: Staaten wie Gabun, Ghana, Sambia und auch Indonesien zeigen sich am Auf- und Ausbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie an menschenrechtlicher Kompetenzbildung innerhalb ihrer staatlichen Verwaltung interessiert. Botswana, Liberia, Nigeria und Sierra Leone kritisieren die Lage der Menschenrechte in afrikanischen Ländern. In Asien sind es in jüngerer Zeit Thailand, Südkorea und Japan. Zusammen mit Ländern aus Lateinamerika und der Karibik ergibt dies auch im MRR eine kritische Masse, um Blockaden zu überwinden.

Die Europäische Union müsste allerdings ihre schwerfälligen Entscheidungsfindung überwinden, ihren Einfluss auch in den Hauptstädten wichtiger Staaten wieder geltend machen und einen glaubwürdigen Weg finden, Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt öffentlich zu benennen und auf Abhilfe zu drängen.

Notwendig ist zudem ein anderer Nord-Süd-Dialog. Gute Regierungsführung und eine Folgenabschätzung für Programme und Projekte aus der Sicht der Menschenrechte gelten zum Beispiel auch für die Weltbank und vergleichbare internationale Finanzinstitutionen; eine Öffnung der Fragestellungen für die Gruppe der westlichen Staaten im MRR analog zum Vorgehen beim Thema Klimawandel, bei der Mandatsverlängerung zum Thema Menschenhandel (A/HRC/RES/8/12) oder zu transnationalen Konzernen. Trotz der schwierigen Konstellationen im Menschenrechtsrat könnten solche Maßnahmen von den Ländern der westlichen Staatengruppe ergriffen werden. In der sich teils selbst verordneten Paralyse zu verharren und den Rat sich selbst zu überlassen, wäre die schlechteste aller Optionen.

Report of the Human Rights Council, General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 53 (A/63/53), United Nations, New York 2008; Report of the Human Rights Council on Its Ninth Session, UN Doc. A/HRC/9/28 v. 2.12.2008.