

tation, etwa durch Aufforstung. Der Nettoausgleich für Entwaldung wurde auf eine politisch bestimmte Größe von 8,2 Mill Tonnen Kohlenstoff pro Land und Jahr begrenzt. Auch für die Anrechnung von in Wäldern gebundenem Kohlenstoff, von Kohlenstoffbindung durch sonstige Landnutzungsaktivitäten sowie von Senkenprojekten im Rahmen des Mechanismus zur sauberen Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) wurden rein politisch bestimmte Obergrenzen beschlossen, im Falle der Wälder sogar pro Land. Unter Ausnutzung all dieser Möglichkeiten ergeben sich für eine ganze Reihe von Staaten erhebliche Möglichkeiten, ihre Reduktionsverpflichtungen über Senken abzudecken. Allerdings ist in vielen Fällen die Berechnung der tatsächlichen Kohlenstoffbindung durch Senken seriös kaum möglich, so daß die Grenze zur kreativen Buchführung teilweise schon überschritten wird.

Kaum noch nachvollziehbar erschien das Verhalten der russischen Delegation, die noch in der Nachtsitzung auf Ministerebene am 23. Juli in Bonn eine Zahl von 17,63 Mill Tonnen Kohlenstoff als Obergrenze für die Anrechnung von Waldmanagement akzeptiert hatte, aber schon zwei Tage später noch in Bonn diese Zahl wieder in Frage stellte. In Marrakesch war dies der einzige Teil der Bonner Einigung, der noch einmal neu aufgerollt wurde; Rußland bekam nun mit 33 Megatonnen fast doppelt soviel ›Waldluft‹ zugebilligt. Dies muß vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß Rußland ohnehin Emissionsrechte im Überfluß besitzt und lediglich auf den Verkauf möglichst vieler Emissionsrechte an Japan und andere Industriestaaten spekuliert.

IV. Heftig gestritten wurde in Bonn und auch noch in Marrakesch über die Frage der Erfüllungskontrolle (compliance), also darüber, was geschieht, wenn ein Land seine Reduktionsverpflichtungen nicht einhält. Insbesondere Japan wehrte sich lange gegen »allzu bindende« Konsequenzen. Beschlossen wurde nun unter anderem, daß die zuviel ausgestoßene Menge an Treibhausgasen in der zweiten Verpflichtungsperiode in 1,3-facher Menge zusätzlich reduziert werden muß und das Land nicht mehr an den flexiblen Mechanismen teilnehmen kann. Allerdings können diese Beschlüsse in letzter Konsequenz erst rechtsverbindlich werden, wenn sie auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls bestätigt werden, welche erst nach Inkrafttreten des Protokolls stattfinden kann. Zudem steht die Reduktionsmenge der zweiten Verpflichtungsperiode noch lange nicht fest und kann nur mit Zustimmung des betreffenden Landes quantifiziert werden.

Zusätzliche Finanzleistungen für die Entwicklungsländer waren der politische Preis, der für die Zustimmung der selbst nicht von Reduktionsverpflichtungen betroffenen ›Gruppe der 77‹ zu bezahlen war. Die drei neugeschaffenen Fonds für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern (Special Climate Change Fund, Least Developed Countries Fund, Adaptation Fund) werden von der Globalen Umweltfazilität verwaltet. Der Bonner Beschluß stellte insgesamt 410 Mill US-Dollar hierfür in Aussicht.

Bei den flexiblen Mechanismen wurde eine Rei-

he noch offener Fragen abschließend geklärt. So wurde beschlossen, daß nicht benötigte Emissionsrechte für die zweite Verpflichtungsperiode »angespart« (banking) werden können; Emissionsrechte aus projektbezogenen Aktivitäten in anderen Industrieländern (Vorhaben der gemeinsamen Umsetzung) beziehungsweise Entwicklungsländern (CDM) hingegen nur bis zu einer politisch festgelegten Größe von 2,5 vH des ursprünglichen Emissionsbudgets jedes Vertragsstaats. Emissionsgutschriften aus Senken sollen hingegen am Ende einer Verpflichtungsperiode verfallen. Ausdrücklich ausgeschlossen wurden Atomkraftwerke als Klimaschutzmaßnahmen im Ausland; damit werden nun keine Emissionsgutschriften erzielt werden können. Ebenfalls geklärt wurden die Zulassungsvoraussetzungen zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen: neben der Selbstverständlichkeit, daß ein Land das Protokoll ratifiziert haben muß, gehört nun ein funktionierendes und transparentes nationales Emissionsinventar dazu. Dies könnte sich insbesondere für Rußland noch zu einem schwerwiegenden Problem auswachsen.

V. Die Einigung von Marrakesch hat sich im Schlußdokument auf rund 250 Seiten niedergeschlagen. Alles in allem wurde so aus der in Kyoto beschlossenen Reduktion von durchschnittlich 5,2 vH mit den Einigungen von Bonn und Marrakesch bestenfalls noch eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer.

Umweltpolitisch ist dies eindeutig unzureichend und auch ein Verstoß gegen die Verpflichtung aller Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das gefährliche anthropogene Einflüsse auf das Klimasystem verhindert. Aber es ist zumindest ein Einstieg in eine völkerrechtlich verbindliche Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Der Grundgedanke, daß angesichts der bedrohlichen, von Menschen gemachten Klimaänderungen gemeinsames und multilaterales Handeln erforderlich ist, um diese Emissionen zu kontrollieren, ist nun im Völkerrecht verankert, auch wenn seine Umsetzung noch riesige Hürden überwinden muß. Um diese Emissionen wirklich dauerhaft zu reduzieren, sind tiefgreifende Änderungen in den herkömmlichen Entwicklungsstrategien und industriellen Wirtschaftsweisen erforderlich, gegen die die Auseinandersetzungen etwa um die deutsche Ökosteuer noch recht harmlos anmuten. Dies alles läßt sich nur im internationalen Zusammenwirken bewältigen. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Konflikte und Kampfabbestimmungen

SILVI STERR

Menschenrechtskommission: 57. Tagung – Verschärfung des Klimas – EU vermittelt im Konflikt um Palästina – Sonderberichterstatter für Ureinwohner – Resolutionen zu Tschetschenien und Iran – Zugang zu Medikamenten für Aidskranke – Frauenhandel und Friedenstruppen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Recht auf Nahrung, Recht auf Wohnung, VN 6/2000 S. 207ff., fort.)

Als um einiges spannungsgeladener als die Sitzungsperiode des Jahres 2000 erwies sich die 57. Tagung der *Menschenrechtskommission* der Vereinten Nationen (19.3.-27.4.2001 in Genf). Konfliktlinien der Vergangenheit traten unter den 53 Mitgliedstaaten der Kommission in bedrückender Weise erneut zutage. Ob ›Nord‹ gegen ›Süd‹, der ›Westen‹ gegen ›Asien‹ oder die ›islamische Welt‹ gegen den ›Okzident‹ – nur wenige Klischees wurden ausgelassen. Dies hatte schon im Oktober 2000 mit der Sondertagung der Kommission zur Lage in den Palästinensischen Gebieten (vgl. VN 6/2000 S. 211) seinen Anfang genommen. Damals war die Einrichtung einer Untersuchungskommission beschlossen worden, die Menschenrechtsverletzungen vor Ort untersuchen sollte. Die arabischen Staaten reagierten zutiefst verletzt darauf, daß der Westen gegen diese Resolution gestimmt hatte. Damit war die Kommissionstagung bereits zu Beginn von einer tiefen Kluft gekennzeichnet, die durch die Differenzen um die damals noch bevorstehende Weltkonferenz gegen den Rassismus ausgeweitet wurde. Zusätzlich löste die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, mit ihrer überraschenden Ankündigung, nicht für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung zu stehen, Bestürzung aus. UN-Generalsekretär Kofi Annan gelang es noch während der Tagung, sie zum Weitermachen zu bewegen. In der Folge war es zu einem guten Teil ihren Bemühungen sowie dem geschickten Agieren des Vorsitzenden Leandro Despouy aus Argentinien zu verdanken, daß manche Klippe dann doch umschifft werden konnte.

Zu beobachten war im Frühjahr 2001 eine verstärkte Blockbildung. Die in der Menschenrechtskommission vertretenen Mitglieder der Europäischen Union (EU) – dies waren Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal und Spanien – einigten sich in wichtigen Fragen auf eine gemeinsame Position, so bei der Haltung zu China oder Tschetschenien. Allerdings wirkte das offensichtlich auch modellbildend. Neben bereits bekannten Gruppen wie der (einer Ausweitung der Individualrechte skeptisch gegenüberstehenden) sogenannten Gleichgesinnten – unter ihnen China, Kuba und Malaysia –, der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten oder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) konsolidierte sich die afrikanische Gruppe neu als Block, was auch negative Konsequenzen hatte.

Äußerst beunruhigend waren die Attacken gegen von der Menschenrechtskommission selbst eingerichtete Verfahren wie das der Sonderberichterstatter. Hinzu kamen Angriffe auf die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) seitens Algeriens, Chinas und Rußlands. Die Strategie des Vorsitzenden Despouy, alle lange im Präsidium und gelegentlich auch im Plenum diskutieren zu lassen, erwies sich hier als schadenverhütend, da manch destruktive Initiative so auf der Strecke blieb.

Auch die EU bemühte sich, die NGOs zu schützen. Das geschlossene Handeln der EU hat sich bei Themen wie Todesstrafe, Folter oder Men-

schenrechtsverteidigern als außerordentlich hilfreich erwiesen. Andererseits wurden die Möglichkeiten der NGOs, einen ergebnisorientierten Dialog mit einzelnen westeuropäischen Regierungen zu führen, durch die EU auch eingeschränkt. So vertraten denn mehrere Beobachter aus dem Kreis der NGOs die Position, Uneinigkeit in der EU könne für das Anliegen der Menschenrechte produktiver sein als das Zurückfallen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Als Belege für diese These ließen sich die Themen Verschwundene (wo es Differenzen gab, aber trotzdem Fortschritt) und Kinderrechte (ein Konsensthema, bei dem es zu Rückschritten kam) anführen.

Eine negative Haltung zu den NGOs zeigten auch die Vereinigten Staaten, als sie verlangten, als Beobachter ohne Rederecht an Verhandlungen über Resolutionen teilnehmende NGOs des Saales zu verweisen; auch unternahm sie wenig, um die NGOs gegen Angriffe der Gleichgesinnten zu verteidigen. Insgesamt trat die neue US-Regierung mit konfrontativen Alleingängen hervor und übte vor allem im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erheblichen Druck aus. Erreichte Standards, die international mit großer Mühe errungen worden waren, wurden schlicht für belanglos erklärt. Auch wurden bereits vereinbarte Konsenslösungen nicht respektiert und westliche Partner brüskiert.

I. Unter dem die *Arbeitsorganisation* für die Sitzungsperiode betreffenden Tagesordnungspunkt wurde die Menschenrechtsslage in *Kolumbien* behandelt. Diese verschlechtert sich immer weiter, obwohl sich die Regierung seit Jahren gegenüber der Kommission als kooperationswillig präsentiert. Eine Resolution kam nicht zustande, aber eine Erklärung des Vorsitzenden, die einen echten Fortschritt enthält: zusätzlich zu dem Büro der UN-Hochkommissarin in Bogotá sollen Büros in den Regionen geschaffen werden. Die Beobachtung und anwaltschaftliche Vertretung der Menschenrechte wird damit verbessert. Nur die NGOs sprachen die Rolle des »Plan Colombia« an, mit dem auf Betreiben der USA das Ziel der Drogenbekämpfung mit höchst problematischen Mitteln verfolgt wird.

Das Zustandekommen der Erklärung des Vorsitzenden der Kommission zu *Osttimor* war eng verknüpft mit dem Nichtzustandekommen einer Resolution zu Indonesien; die dortige Menschenrechtsslage wurde nicht thematisiert. Im Mittelpunkt standen Flüchtlingsfragen und die Sicherung demokratischer Wahlen. Die Forderung nach einem internationalen Tribunal zu den Menschenrechtsverletzungen in Osttimor wurde gar nicht erst verhandelt.

II. Die *Menschenrechtsverletzungen in den besetzten arabischen Gebieten einschließlich Palästinas*, wiederum Tagesordnungspunkt 8, hatten besondere Aktualität. Die auf Grund der Entscheidung der fünften Sondertagung der Kommission eingesetzte Untersuchungskommission für die Palästinensischen Gebiete kritisierte Israels Vorgehen deutlich, vor allem die in unverhältnismäßigem Umfang erfolgte Gewaltanwendung und die Fortführung der Siedlungspolitik. Sie sprach von der »kollektiven Bestra-

fung eines Volkes« und ersuchte den Sicherheitsrat, für eine Präsenz der internationalen Gemeinschaft im Konfliktgebiet zu sorgen, monierte Verletzungen des humanitären Völkerrechts und forderte die EU ausdrücklich auf, sich stärker für den Friedensprozeß im Nahen Osten zu engagieren. Nicht zuletzt schlug sie ein internationales Treffen von Führern der Zivilgesellschaft beider Seiten in Genf vor, um einen echten Dialog in Gang zu bringen (UN Doc. E/CN.4/2001/121). Die Hochkommissarin und der Sonderberichterstatter bestätigten im wesentlichen diese Aussagen. Robinson verwies ausdrücklich auf die destruktive Wirkung von Haßtiraden auf beiden Seiten und forderte, den Kreislauf der Gewalt zu durchbrechen. Die EU verhandelte mit großer Geduld, auch direkt mit Yassir Arafat, bis zu der unter den gegebenen Umständen erreichbaren Einigung in Form der Resolution 2001/7, die der EU die Enthaltung statt des Dagegenstimmens ermöglichte. Gegen diese Resolution, die die von Israel begangenen Menschenrechtsverletzungen verurteilt, stimmte außer den Vereinigten Staaten lediglich Guatemala. Die von der EU eingebrachte Resolution 2001/8, die die israelische Siedlungspolitik »mit großer Besorgnis« verzeichnet, wurde angenommen, ebenso die Resolution 2001/2 zum Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes. Der Konflikt, der die ganze Tagung hätte sprengen können, konnte soweit entschärft werden, daß er nicht sämtliche Verhandlungen blockierte.

III. Die Kommission einigte sich rasch darauf, Mißhelligkeiten beim Thema *Rassismus, Fremdenhaß und Diskriminierung* dem Vorbereitungsausschuß für die Weltkonferenz gegen den Rassismus in Durban zuzuschicken (Resolution 2001/5). Eine Reihe von Staaten wie die USA und Australien sahen keinen Anlaß, eine historische Schuld an Sklavenhandel und Kolonialismus öffentlich einzuräumen. Fast alle Industriestaaten des Nordens wollten von der vom Süden aufgeworfenen Frage der Entschädigung der Opfer des Kolonialismus und seiner Folgen nichts wissen.

Beim Sonderdialog zum Thema Toleranz und Respekt sagte die Hochkommissarin, Toleranz sei das mindeste, Respekt bedeute mehr: Zuhören und das Akzeptieren von Unterschieden. Die hochproblematische, ebenfalls unter dem Tagesordnungspunkt Rassismus behandelte und gegen die 15 Stimmen der westlichen Gruppe verabschiedete Resolution 2001/4 gegen die *Diffamierung von Religionen* gibt freilich der Verteidigung der Religion den Vorzug vor der Verteidigung des Individuums gegen religiös bemäntelte Repression.

Die Resolutionen 2001/52, 2001/53 und 2001/56 über die *Rechte der Migranten* wurden ebenso wie die zum Schutz von *Minderheiten* (Resolution 2001/55) ohne förmliche Abstimmung angenommen – ungeachtet der Tatsache, daß die Konvention zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer immer noch nicht in Kraft ist und daß für den Minderheitenschutz bisher kein gesondertes Rechtsinstrument der Vereinten Nationen existiert.

IV. Zu der von Südafrika namens der Blockfreien eingebrachten Resolution 2001/9 zum

Recht auf Entwicklung gab es innerhalb der EU unterschiedliche Positionen. Kanada forderte eine getrennte Abstimmung über zentrale Passagen, worin es von Deutschland unterstützt wurde. Die Kommission sei nicht das geeignete Gremium, um darüber nachzudenken, ob das internationale Finanzsystem oder Schulden und ungenügende Entwicklungshilfe sich schädlich auf die Realisierung der Menschenrechte auswirken könnten. Die Mehrheit der Kommission stimmte schließlich dem Resolutionsentwurf in seiner ursprünglich vorgelegten Version zu, nachdem die Entfernung der strittigen Passagen nicht durchgesetzt werden konnte. Schließlich stimmten nur Japan und die Vereinigten Staaten dagegen. Wirkliche Fortschritte sind hier aber nicht in Sicht. Der Bericht und die Arbeit der einschlägigen Arbeitsgruppe (E/CN.4/2001/26) erfuhren rundum viel Kritik.

V. Auf dem Gebiet der unter Tagesordnungspunkt 10 verhandelten *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* trugen die Vereinigten Staaten massiv zur Unterminierung bereits erreichter Standards und zur Entwertung der Mechanismen der Kommission bei. Eigentlich stand zur Debatte, eine Arbeitsgruppe für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, mit dem die Möglichkeit zur Individualbeschwerde geschaffen werden soll, einzurichten. Doch die Widerstände waren beachtlich. Der Westen trat den Ansatz, diese Rechte seien nicht unbedingt justitiabel. Auch viele Länder des Südens sehen eine Zuständigkeit einzelner Regierungen für eine konkrete Realisierung der sozialen Menschenrechte ihrer Bürger nach wie vor skeptisch. In der Resolution 2001/30 findet das Recht auf Gesundheit keine Erwähnung mehr. Bei der Abstimmung stellten die USA den wichtigsten Abschnitt, der die Bestellung eines unabhängigen Sachverständigen vorsah, erfolglos zur Disposition. Die Kommission beschloß dann einvernehmlich, daß eine Studie über ein Fakultativprotokoll zu den sozialen Menschenrechten vorgelegt werden soll.

Bei der erstmals eigens diesem Thema gewidmeten Entschließung zum *Recht auf Bildung* (Resolution 2001/29) wurde der Spielraum der Berichterstatterin Katarina Tomasevski begrenzt; sie konnte gerade noch vom Rücktritt abgehalten werden. Auch Miloon Kothari, dem Sonderberichterstatter zum *Recht auf angemessene Wohnung*, erging es nicht viel anders. Die deutsche Initiative hierzu wurde von den Vereinigten Staaten unter Beschuß genommen. Schützenhilfe erhielten sie ausgerechnet von den Gleichgesinnten, die ihrerseits durch mit dem eigentlichen Ziel des Antrags zuwiderlaufenden Ergänzungen (killer amendments) die Zerreißprobe komplettierten. In der einvernehmlich beschlossenen Resolution 2001/28 wird nicht von einem Recht gesprochen, sondern von einer »Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard«. Mexiko legte seinerseits den – trotz Widerstands der USA mit klarer Mehrheit angenommenen – Entwurf für die Resolution 2001/34 zum *Recht der Frau auf Eigentum, Land und Wohnung* vor, in der im Gegensatz zu der auf deutsche Initiative zurückgehenden Entschließung das Recht auf angemessene Wohnung enthalten ist. Anne-Marie Lizin, die Berichterstatterin zur *extremen Armut* (Re-

solution 2001/31), betonte, daß die Bekämpfung des Hungers ohne entsprechende Steuerpolitik aussichtslos sei.

Auf Initiative Brasiliens geht die Resolution 2001/33 zurück, die unter anderem Aidskranken in armen Staaten das *Recht auf Zugang zu Medikamenten* gewährleisten soll. Nach heftigem Widerstand der Industrieländer wurde im Vorfeld der Abstimmung ein Konsens aller Mitglieder außer den USA (die sich enthielten) ausgehandelt; ausdrücklich anerkannt sind damit die in internationalen Abkommen festgelegten Urheber- und Patentrechte. Das *Recht auf Nahrung* (Resolution 2001/25) bestätigten 52 Staaten der Kommission. Nur die USA stimmten (wie im Vorjahr) dagegen, mit dem Argument, sie seien der größte Produzent und Exporteur von Lebensmitteln auf der Welt und zugleich das Land, das die größten Hilfslieferungen spende; ein Recht auf Nahrung sei somit überflüssig. Den Bericht zum Thema (E/CN.4/2001/53) hatte der globalisierungskritische Schweizer Politiker Jean Ziegler vorgelegt.

Die übrigen Resolutionen zu den sozialen Menschenrechten zeigten die bekannten Muster. Die Länder des Westens lehnen es nach wie vor ab, die Auswirkungen von *Strukturanpassungsmaßnahmen und Schulden* (Resolution 2001/27) oder der *Globalisierung* (Resolution 2001/32) in der Kommission zu diskutieren, und verweisen auf Institutionen wie Weltbank, IMF oder WTO.

VI. Bei der Debatte über *Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt* (Tagesordnungspunkt 9) wurde die Erörterung des Themas *Tschetschenien* mit Spannung erwartet. Die EU ging mit dem Vorschlag, mit Einverständnis Rußlands eine Erklärung des Vorsitzenden zu erzielen, in die Verhandlungen. Unter anderem forderte sie die Verurteilung der Fortdauer von Menschenrechtsverletzungen, die Beendigung der Straflosigkeit und eine politische Lösung des Konflikts. Die Frage, inwieweit humanitäre Hilfsorganisationen Zugang zu dem Gebiet hätten, spielte in der Diskussion eine große Rolle. Rußland präsentierte sich im Unterschied zum Vorjahr, als alle Gesprächsversuche abgeblockt worden waren, immer wieder verhandlungsbereit, und so wurde bis zum Ende zwischen Rußland, EU und in der Abstimmungsphase noch mit Pakistan als Repräsentant der OIC verhandelt, während den USA nichts an einer Einigung mit den Vertretern Moskaus lag. Der schon beizeiten von der EU vorgelegte Entwurf für die Resolution 2001/24 wurde schließlich mit 22 Stimmen gegen 12 bei 19 Enthaltungen beschlossen: Rußland wird wegen der Menschenrechtsverletzungen verurteilt, es wird aber keine internationale Untersuchungskommission eingesetzt.

Die Resolution 2001/16 zu *Kuba*, ein besonderes Anliegen der Vereinigten Staaten, ging mit 22 gegen 20 Stimmen bei 10 Enthaltungen knapp durch. Als Erfolg der USA läßt sich ansehen, daß die Passage, in der das US-Embargo gegen Kuba kritisiert wurde, diesmal fehlte. Die EU-Mitglieder stimmten trotzdem für die Entschließung. Kuba ist einer der wichtigsten Wortführer jener, die die Behandlung bürgerlicher und politischer Rechte ausschließlich als Instrument des westlichen Imperialismus bewerten,

und verantwortete eine Vielzahl störender Aktionen. Andererseits war auf westlicher Seite auch eine Verhärtung zu beobachten: jegliche Vorlage Kubas wurde von vorneherein abgeblockt. Der traditionelle Streit über die *Söldnerproblematik* blieb virulent (Resolution 2001/3).

Die Verurteilung Kubas fand kein Pendant im Falle der Menschenrechtsverletzungen in *China*. Die EU operierte trotz allen Drängens von NGOs zurückhaltend; die Mehrheit der Kommission folgte wie im Jahr davor dem chinesischen Antrag auf Nichtbefassung mit dem EU-Entwurf. Die Frage, ob die Vorlage der EU zu den Menschenrechtsverletzungen in *Iran* möglicherweise auch niedergestimmt werden könnte, bewegte die Gemüter. Iran konnte jedoch nicht genügend Mitglieder der Kommission überzeugen, und die Resolution 2001/17 wurde erstaunlich klar mit 21 Ja-Stimmen bei 17 Gegenstimmen angenommen.

Überraschungen bereitete Afrika. So wünschenswert es ist, daß Probleme innerhalb der Region gelöst werden – die Ergebnisse, die die afrikanische Gruppe zu verantworten hatte, erwiesen dem Menschenrechtsschutz einen Bärendienst: Die Lage in *Togo* wurde auf Druck der Regionalgruppe nicht behandelt, obwohl die Ergebnisse der gemeinsamen Untersuchung der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit (E/CN.4/2001/134 mit Addenda) zu den Menschenrechtsverletzungen rund um die Wahlen von 1998 das dringend erforderliche gemacht hätten.

Die kanadische Vorlage zu *Rwanda* wurde mit der Begründung abgewehrt, sie sei nicht mehr nötig, obwohl die Zustände in den Gefängnissen des Landes, die Rolle der rwandischen Regierung im Kongo, die fortgesetzte Rekrutierung von Kindersoldaten und Hinrichtungen hinreichend dokumentiert waren. Beschlossen wurde auf afrikanischen Vorschlag mit Mehrheit die Resolution 2001/23, die das Mandat des Sonderbeauftragten der Kommission beendet.

Der Präsident der *Demokratischen Republik Kongo*, Joseph Kabila, gab sich große Mühe, bei seinem Auftritt vor der Kommission menschenrechtsfreundlich zu wirken. Untertöne seines Vortrags ließen allerdings erkennen, daß er die eigentliche Schuld für die katastrophale Lage bei den Nachbarländern sieht. Die auf EU-Initiative zurückgehende Resolution 2001/19 wurde ohne förmliche Abstimmung beschlossen und befürwortet den nationalen Dialog. Alle Vergehen gegen die Menschenrechte seit 1996 sollen aufgeklärt werden.

Auf Betreiben Kanadas kam die Resolution 2001/20 zu *Sierra Leone* zustande, die ebenfalls einvernehmlich gebilligt wurde: Die Rebellen werden wegen ihrer andauernden schweren Menschenrechtsverletzungen und wegen ihrer Angriffe auf UN-Personal verurteilt; die Regierung wird aufgefordert, die Zusammenarbeit mit der UNAMSIL und der Hochkommissarin zu verbessern. Alle Parteien werden zur Kooperation mit dem künftigen Sondergerichtshof angehalten.

Die von Kenia namens der afrikanischen Gruppe geführten Verhandlungen über eine Entschließung zu *Burundi* verliefen unbefriedigend. Immerhin wurde in Resolution 2001/21 das Mandat der Sonderberichterstatterin verlängert.

Als die Regierung des am Einparteiensystem festhaltenden *Äquatorialguinea* den Sonderbeauftragten der Kommission, Gustavo Gallón, öffentlich vor der Kommission beschimpft hatte, griff Algerien ihn ebenfalls frontal an. Dank des Vorsitzenden Despouy konnte aber doch ein Kompromiß gefunden werden: Mandat und Hilfsprogramm wurden verlängert (Resolution 2001/22).

Der deutsche Sonderberichterstatter Gerhart R. Baum legte auf Grund der Kürze der Zeit seit seiner Berufung noch keinen Bericht über die Lage in *Sudan* vor. Mündlich bestätigte er jedoch ein gewisses Maß an Kooperation seitens der Regierung. Sudan ließ denn auch vor der Abstimmung wissen, daß es die Resolution 2001/18, in der die Kommission Besorgnis wegen andauernder schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck bringt, billige. Die USA verhinderten einen Konsensbeschluß, indem sie auf einer Abstimmung bestanden. Mit 25 Ja-Stimmen bei 28 Enthaltungen wurde das Mandat Baums bestätigt, wobei die Kommission Ägypten und Libyen ermutigte, ihre Friedensinitiative fortzuführen, und die technische Zusammenarbeit Sudans mit dem Hochkommissariat begrüßte. Sie forderte ungehinderten Zugang für internationale humanitäre Organisationen.

Die Resolutionen 2001/13 und 2001/15 zu *Afghanistan* beziehungsweise *Myanmar* waren völlig unumstritten, die Kritik an *Irak* (Resolution 2001/14) wird aufrechterhalten.

Das bisherige Mandat zum ehemaligen Jugoslawien steht jetzt unter der Überschrift *Menschenrechte in Südosteuropa* (Resolution 2001/12), Jiri Dienstbiers Aufgabe als Sonderberichterstatter ist damit beendet. Jedoch soll ein Sonderbeauftragter die Menschenrechtslage in Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich des Kosovo untersuchen.

Im nicht-öffentlichen *1503-Verfahren* wurden Kongo (Republik), die Malediven, Togo und Uganda behandelt. Nur der Fall Togo wurde nicht abgeschlossen.

VII. Die meisten Resolutionen zu den *bürgerlichen und politischen Rechten* (Tagesordnungspunkt 11) wurden einvernehmlich verabschiedet. Doch beim Thema *Folter* wurde es dramatisch: Sonderberichterstatter Sir Nigel Rodley hatte den Fehler begangen, die Brisanz des Nahost-Themas zu unterschätzen, und die Aufforderung der Sondertagung der Kommission, die palästinensischen Gebiete zu besuchen, ignoriert. Angriffe, die bereits im Vorfeld erfolgten und bei denen sich vor allem Kuba und Pakistan hervortaten, wurden bei der Debatte des Themas fortgesetzt. Unter aktiver Mitwirkung der deutschen Delegation wurde schließlich ein Kompromiß erzielt, der – gegen den Widerstand der USA – zusätzlich das Verbot von Herstellung, Handel, Export und Gebrauch von Folterinstrumenten in die Resolution 2001/62 aufnahm. Rodleys Mandat wurde noch einmal um drei Jahre verlängert. Fortschritte gab es beim *Fakultativprotokoll zur Konvention gegen die Folter* (Resolution 2001/44).

Es wurden auch neue Maßnahmen gegen das *Verschwindenlassen von Personen* beschlossen, worauf vor allem Frankreich und Argentinien

nien drängten, während Deutschland zunächst reserviert war und sich die USA zusammen mit den Gleichgesinnten sogar ausgesprochen destruktiv zeigten. Ziel ist die Ausarbeitung einer Konvention gegen das Verschwindenlassen (Resolution 2001/46). Kuba versuchte erfolglos, die bislang unumstrittene Entschließung zur *Meinungsfreiheit* (Resolution 2001/47) zu verhindern.

Über die von Rumänien eingebrachte Resolution 2001/41 zur *Förderung der Demokratie* und die von Kuba vorgelegte Resolution 2001/36 zu *Partizipation und Gerechtigkeit als Grundlagen der Demokratie* entspann sich ein ideologischer Grabenkrieg, der an die Zeiten des Kalten Krieges gemahnte. Die Kommission entschied sich mehrheitlich, jeder Seite das Ihre zu geben, und nahm beide – einander durchaus widersprechende – Resolutionen an.

Für die Diskussion um die *Todesstrafe* blieb kaum noch Elan übrig. Die Nein-Stimmen zur von der EU unterbreiteten Resolution 2001/68 kamen überwiegend aus Asien und Afrika sowie erwartungsgemäß von den USA. Die Texte zu *Menschenrechtsverteidigern* und *guter Regierungsführung* (Resolutionen 2001/64 und 2001/72) wurden in keiner Weise in Frage gestellt. Gleiches gilt leider auch für das hochproblematische Thema *Menschenpflichten*. Der kubanische Experte Miguel Alfonso Martínez wurde mit einem Gutachten hierzu betraut (Beschluß 2001/115).

Die USA stellten sich als einziger Staat der Erde mit ihrer Erklärung, *Kinderrechte* (Resolution 2001/75) nicht anzuerkennen (denn das zöge womöglich die Anerkennung der sozialen Menschenrechte nach sich), wiederum ins Abseits.

VIII. Bei der Behandlung der *Rechte der Ureinwohner* (Resolution 2001/57) machte sich zunächst Empörung breit angesichts des Desinteresses der Regierungen. Vorsitzender Despouy rettete die Situation mit dem Vorschlag, künftig einen besonderen Tag in der Tagesordnung fest für die Debatte der Rechte der Ureinwohner zu reservieren. Zunächst unerwartet, wurde hier der größte Erfolg der Tagung erreicht: obwohl Kanada sich einem neuen Mechanismus widersetzte, setzte sich schließlich, nicht zuletzt unter Druck der NGOs, die Vorlage Mexikos und Guatemalas durch; damit schuf die Kommission die Voraussetzungen für die auf drei Jahre angelegte Tätigkeit eines neuen Sonderberichterstatters zu den Rechten der Ureinwohner. Alle Arbeitsgruppen werden weitergeführt.

IX. Die Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen, Radhika Coomaraswamy, legte den Schwerpunkt ihres Berichts (E/CN.4/2001/73 mit Add. 1 und 2) auf die Situation der Frauen im Krieg: als Opfer von Gewalt, Flüchtlinge und Soldatinnen. Sie beklagte die Rekrutierung weiblicher Kindersoldaten, Entführungen und Zwangsheiraten in über 30 Ländern und sorgte für Aufsehen, als sie berichtete, daß der Frauenhandel sprunghaft ansteigt, sobald UN-Friedenstruppen in der Nähe sind, wie zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Sie forderte dringend entsprechende bewußtseinsbildende Maßnahmen für die an Friedensoperatio-

nen teilnehmenden Soldaten. Besondere Aufmerksamkeit in der Diskussion erhielten die Lage der Frauen in Afghanistan sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Frauen und das Problem der Gewalt gegen Migrantinnen. Indien wehrte sich vehement gegen Kritik an der Praxis, Frauen – angeblich um sie vor Gewalt zu bewahren – in »Schutzhaft« zu halten. Ebenso versuchte Rußland, Kritik abzuwehren. Leider wurde auch um bereits erreicht geglaubte Standards wieder neu gestritten, so über die Zuständigkeit des Staates für die Ahndung sogenannter Ehrenmorde und über die häusliche Gewalt gegen Frauen. Nach massiver Lobby-Tätigkeit der NGOs kam doch noch eine tragbare Entschließung zustande. In Resolution 2001/49 zur Beseitigung der *Gewalt gegen Frauen* bestätigte die Kommission die Entscheidung ihrer Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das Mandat der Berichterstatterin zu den *Auswirkungen traditioneller Praktiken* um zwei Jahre zu verlängern (Beschluß 2001/107) und behielt auch den *Frauenhandel* (Resolution 2001/48) und die *Einbeziehung der Frauenrechte innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen* (Resolution 2001/50) im Blick.

X. Die Kommission bestätigte die Begrenzung der Möglichkeiten ihrer *Unterkommission* unmißverständlich (Resolution 2001/60). Das von dieser eingerichtete *Soziale Forum* wird sowohl hinsichtlich seiner Kompetenzen als auch der Tagungsdauer eingeschränkt (Beschluß 2001/103). Die von der Unterkommission geplante Studie zum *Recht auf Trinkwasser* (Beschluß 2001/104) könnte aber bedeutungsvoll werden.

Auch *Beratung und technische Hilfe* werden immer wichtiger. In Kambodscha (Resolution 2001/82) sowie neuerdings in China verzeichneten die UN durchaus Fortschritte. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch die Arbeit der *nationalen Menschenrechtskommissionen* (Resolution 2001/80), die in großer Zahl berichtigten und manchmal auch positiv überraschten, wie etwa die malaysische Kommission. Das neu gegründete deutsche Menschenrechtsinstitut wurde während der Tagung in den Kreis der von den Vereinten Nationen offiziell anerkannten nationalen Menschenrechtsinstitutionen aufgenommen, stellte sich aber noch nicht im Plenum vor. Explizit eingefordert werden mußte die *Sicherheit des UN-Personals* in mehreren Länderresolutionen.

Die Rekordzahl der Sitzungen und die daraus erwachsende Häufigkeit nächtlicher und miternächtlicher Treffen mit immer mehr Staatsgästen, immer mehr Themen und Mechanismen, eine zunehmende Zahl von NGOs, ausgiebiger Gebrauch des »Rechts auf Antwort« seitens der Mitglieder, Redelisten mit teilweise über 100 Wortmeldungen, lange Diskussionen im Präsidium – all dies führte die Kommission im Jahre 2001 deutlich an die Grenzen der Arbeitsfähigkeit. Zwar wurden die Vorlagen Kubas und Tschechiens zur *Rationalisierung ihrer Arbeit* auf 2002 vertagt, aber mit Diskussionen über eine Reform der Verfahren ist zu rechnen. Im übrigen sanken die Möglichkeiten für NGOs, während der ausgedehnten Abstimmungsprozesse der Staaten Informationen zu bekommen

oder Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die Gruppe der Gleichgesinnten würde die Möglichkeiten der NGOs nur zu gerne weiter begrenzen. Zur Hoffnung gibt Anlaß, daß der Vorsitzende der Kommission ausdrücklich die Mitwirkung der NGOs bei der Diskussion erbeten hat. □

Verwaltung und Haushalt

Einigung zu Heiligabend

JOBST HOLBORN

56. Generalversammlung: 2,6-Mrd-Dollar-Haushalt für 2002/03 verabschiedet – Nominaler Anstieg – Haushaltspolitische Gratwanderungen – Deutscher Pflichtbeitrag 109 Mill Dollar jährlich – USA noch immer der größte Schuldner

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lothar Koch, Bezugsgröße Nullwachstum, VN 1/2000 S. 26f., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003, VN 2/2001 S. 61f., und den Bericht von Wilfried Koschorreck, Ted Turner als Deus ex machina, VN 2/2001 S. 65ff.)

Alle zwei Jahre, wenn der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen zu verabschieden ist, erfolgt die Einigung im zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung im allerletzten Augenblick. So war es auch auf der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, als in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember 2001 der *Programmhautschaftsplan für den Zweijahreszeitraum 2002-2003* unter Dach und Fach gebracht werden konnte. Die Generalversammlung formalisierte die Einigung dann am 24. Dezember 2001 mit ihrer ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 56/254.

I. Das mit dieser Resolution beschlossene Ausgabenvolumen beträgt 2 625 178 700 US-Dollar. Gegenüber dem Haushalt 2000/01, der Ausgaben in Höhe von 2,535 Mrd Dollar ausweist, bedeutet dies einen nominalen Anstieg von 3,53 vH; gegenüber dem revidierten Haushalt 2000/01 in Höhe von 2,561 Mrd Dollar entspricht dies einer Steigerung von 2,5 vH. Damit fand ein wochenlanges Ringen ein alles in allem zufriedenstellendes Ende, bei dem die Mitgliedstaaten letztlich ihre Fähigkeit zum erforderlichen Konsens, wenn auch unter Mobilisierung aller Kräfte, bewiesen haben. Die weiteren finanzpolitischen Beschlüsse der 56. Generalversammlung dagegen bewegten sich im Bereich der Routine.

Im Gegensatz zu der Atmosphäre bei den Verhandlungen über den Haushalt 2000/01 war die Ausgangslage im letzten Herbst bei Beginn der Verhandlungen recht freundlich gewesen. Der Beitragssatz des Hauptbeitragszahlers, der Vereinigten Staaten, war bereits für 2001 von 25 auf 22 vH abgesenkt worden, der amerikanische Kongreß hatte keine Vorgaben zur Höhe des UN-Haushalts aufgestellt, ein Großteil der US-Beitragsrückstände war in Höhe von 582 Mill Dollar beglichen, und in offiziellen Äußerungen