

festzuschreiben. Die Textpassagen im Handelskapitel der Mauritius-Strategie, im Kapitel ›Implementation‹ und unter dem Stichwort ›Graduation‹, sind aus Sicht der SIDS enttäuschend, waren jedoch mit den Positionen der Industriestaaten in Einklang zu bringen. Darin geht es um den im Vorjahr im Wirtschafts- und Sozialrat verhandelten Prozeß zur Streichung von Ländern aus der Liste der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und damit um den Verlust von Vorzugsbedingungen, wovon mehrere SIDS betroffen sind. Dennoch mußten auch die Industriestaaten einigen Aussagen zustimmen, etwa im Unterkapitel ›Technologie-Transfer‹, wonach die Einrichtung einer ›SIDS dedicated technology transfer and development facility‹ erwogen werden soll. Ein weiteres Zugeständnis der Geberländer ist, daß die Globale Umweltfazilität (GEF) dringend aufgerufen wird, den Zugang der SIDS zu GEF-Finanzierungen zu verbessern und zu vereinfachen. Insbesondere aus Sicht der EU ist dies heute bereits sichergestellt; Probleme hängen im Einzelfall eher mit unausgereiften Projektvorschlägen der SIDS zusammen.

Die Passagen zur Klimapolitik und zur Anpassung an den Klimawandel waren lange Zeit umstritten. Die in der Klimadebatte bekannten Interessenlager sind: Europäische Union und SIDS auf der einen Seite, USA und die Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) auf der anderen Seite. Trotz fundamentaler Interessensgegensätze konnten schließlich doch einvernehmliche Formulierungen gefunden werden und ein Zurückfallen hinter Vereinbarungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verhindert werden.

SIDS: in globale Strategien integrieren?

Insgesamt enthält die in Mauritius verabschiedete Strategie in knapp 100 Absätzen Feststellungen und Absichtserklärungen, wie eine nachhaltige Entwicklung in den SIDS durch deren Eigenanstrengungen und mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gefördert werden kann. Darin werden auch neue Herausforderungen beschrieben, wie der Kampf gegen HIV/Aids.

Der Verlauf der Verhandlungen zur Mauritius-Strategie hat auch gezeigt, daß es nicht nur zwischen Nord und Süd, sondern auch zwischen den SIDS und einer Reihe anderer Entwicklungsländer beträchtliche Gegensätze gibt. Deutlich wurde, daß sich die kleinen Inselstaaten gegen die mächtigeren Hauptakteure in der eigenen Gruppe nur schwer durchsetzen können. Dies zeigte sich besonders in Fragen des Klimaschutzes und der Energiepolitik. Somit hatten die kleinen Inselstaaten nicht nur gegenüber den Industriestaaten einen schweren Stand, sondern sogar innerhalb der eigenen Gruppe. Hinzu kommt, daß sich die internationale Debatte um Entwicklungsziele seit 1994 verändert hat. Die SIDS haben es heute generell schwer, ihre noch 1992 beim ›Erde-gipfel‹ von Rio anerkannte besondere Problemlage als Grundlage für eine Sonderbehandlung durch die Staatengemeinschaft aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt die Vernachlässigung der Umweltproblematik in der gegenwärtigen Debatte über die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ist dafür ein Grund. Auch die fortschreitende Konzentration der Entwicklungshilfgeber auf

immer weniger Partnerländer geht zu Lasten kleiner Staaten.

Aus Sicht der deutschen Delegation und der EU-Vertreter ist es allerdings als Erfolg zu verbuchen, daß Strategie und Erklärung von Mauritius in den Prozeß zur Überprüfung der Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen und der MDGs eingebunden werden soll, der mit dem ›Millennium+5-Gipfel‹ zum Auftakt der diesjährigen Generalversammlung im September in New York seinen vorläufigen Höhepunkt finden wird.

Weitere Informationen über die Konferenz: <http://www.un.org/smallislands2005/>; *Titel der Konferenz:* *The International Meeting to Review the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States, 10.–14. Januar 2005, Port Louis, Mauritius. Abschlußdokumente:* ›Draft Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of SIDS‹ (A/CONF.207/CRP.7) sowie ›Mauritius Declaration‹ (A/CONF.207/L.6). □

Sozialfragen und Menschenrechte

Selbsterstörung auf Raten

SILVI STERR

Menschenrechtskommission 2004: 60. Tagung – Darfur-Krise – Menschenrechte und Terrorismus – Schweigen zu Irak, Iran, Guantánamo – Nichtbefassung mit China – Sondersitzung zu Palästina – Statt Länderresolutionen: Technische Hilfe und schwache Erklärungen

(Dieser Beitrag setzt die Berichtsreihe von Silvi Sterr fort. Letzter Bericht: Stille Katastrophe, Menschenrechtskommission: 59. Tagung, VN 2/2004 S. 54ff.)

Die 60. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen verlief insgesamt relativ ruhig, was wohl eher einer gewissen Resignation als einer Verbesserung der globalen Menschenrechtslage geschuldet war. Die aus 53 Mitgliedstaaten bestehende Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) trat im Jahr 2004 turnusgemäß zu einer sechswöchigen Tagung (15.3.–23.4.) in Genf zusammen. UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte zu Beginn der Tagung aus Anlaß des zehn Jahre zurückliegenden Genozids in Rwanda einen Aktionsplan zur Verhütung von Völkermord vor. Doch der dringende Appell an die Staatengemeinschaft, massive Menschenrechtsverletzungen und ›ethnische Säuberung‹ in Sudan anzugehen, verhallte ungehört, obwohl sich der Konflikt während der Tagung mit großer Brutalität entfaltete. Der amtierende Hochkommissar für Menschenrechte, Bertrand Ramcharan, setzte zwar eine Untersuchungskommission für Sudan ein, doch diese erhielt keinen Zugang zu Darfur. Statt dessen be-reiste sie die Grenzgebiete in Tschad.

Aus dem unveröffentlichten Zwischenbericht dieser Mission sickerte durch, daß Reitermilitäzen bei völliger Straflosigkeit und in enger Kooperation mit der sudanesischen Regierung operierten. Dem Bericht zufolge greifen diese Milizen die Zivilbevölkerung an, morden, vergewaltigen, plündern, zerstören ganze Dörfer und vernichten die Lebensmittelsreserven und Wasserquellen. Die Kommission beschied sich am letzten Sitzungstag damit, dem schwach formulierten Antrag der afrikanischen Gruppe und der EU zu folgen und für ein Jahr einen unabhängigen Experten (2004/128) einzusetzen. Die USA konnten sich mit ihrer Forderung nach einem Sonderberichterstatter zwar nicht durchsetzen. Doch sie durchbrachen den Konsens, sorgten mittels Antrag auf Abstimmung und Zusatzanträgen für Aufsehen und verlangten noch einmal eine Sondersitzung, obwohl die Entscheidung bereits gefallen war.

Terrorismus

Der Bombenanschlag von Madrid kurz vor der Tagung sorgte dafür, daß das Thema Terrorismus bei den Sitzungen allgegenwärtig war. Obwohl im Ergebnis nicht voll befriedigend, denn es wäre eine aktivere Variante mit Besuchsrecht in betroffenen Staaten nötig, muß man es positiv bewerten, daß die Vorlage Mexikos, die vor zwei Jahren noch gescheitert war, dieses Jahr nach langen Verhandlungen ein weiteres Mal durchkam: Der zukünftigen Hochkommissarin Louise Arbour wurde für ein Jahr ein unabhängiger Experte zur Seite gestellt. Eine Studie soll zeigen, wie Menschenrechte unter den Bedingungen des Kampfes gegen den Terrorismus gestärkt werden können, und die bisherigen Möglichkeiten im Rahmen bestehender Mandate zusammenfassen (2004/87). Die Vorlage wurde schließlich mit einer Rekordzahl von 63 unterstützenden Ländern ohne Abstimmung akzeptiert, obwohl Indien zuvor mehrere Änderungsanträge eingebracht hatte, die aber alle abgelehnt worden waren. Der Gegenwurf Algeriens (2004/44), der Regelungen enthielt, mit denen unliebsame Kritiker und Menschenrechtsverteidiger als Terroristen verfolgt werden können, bekam wieder eine große Mehrheit, doch die EU distanzierte sich deutlich. China gelang es zum wiederholten Male, die leidige Debatte um die ›Menschenrechte und -pflichten‹ wieder aufleben zu lassen (2004/117), auch wenn der Text nur mit einer Stimme Mehrheit angenommen wurde.

Nahost

Nach der Ermordung von Scheich Ahmed Yassin am 22. März 2004 wurde eine Sondersitzung zur Situation in Palästina abgehalten (2004/102). Es gab weniger Resolutionen, die sich gegen die Politik Israels richten, als sonst, da hier die Biannualisierung für Entlastung sorgte. Die Frustration der arabischen Staaten über die Wirkungslosigkeit von Resolutionen zu Israel und über das Geschehen in Irak stand aber einer entspannteren und konstruktiven Debatte im Wege. Verabschiedet wurden die folgenden Resolutionen: 2004/1 zu den besetzten Gebieten in Palästina, 2004/3 zur Situation in Palästina, 2004/8 zu den Golanhöhen, 2004/9 zur Siedlungspolitik Israels und 2004/10 zu Menschenrechtsverletzungen in den besetzten arabischen Gebieten.

Nichtdiskriminierung

Brasilien brachte seine Vorlage zur Nichtdiskriminierung aufgrund geschlechtlicher Orientierung wieder ein, mußte sie aber auf Druck der Organisation Islamischer Staaten, der arabischen Länder und des Heiligen Stuhls zurückziehen, um eine weitergehende Schwächung der Resolution zu vermeiden. Es bleibt zu hoffen, daß in Zukunft andere Staaten neben Brasilien den Mut finden, das Anliegen offensiv zu vertreten. Sexuelle Rechte wurden auch in anderen Resolutionen wie zu Gewalt gegen Frauen, Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren oder Gesundheit angegriffen, dort allerdings ohne Erfolg.

Arbeitsweise

Der australische Vorsitzende Michael Smith beeindruckte mit ruhiger Entschiedenheit und einer äußerst effektiven Tagungsleitung: Er setzte Standards, indem er bewies, daß es durchaus möglich ist, die Menschenrechtskommission im Zeitplan zu halten. Ermöglicht wurde dies dadurch, daß die Sitzungen pünktlich begannen und alle Redner sich weitgehend an die vereinbarte Redezeit hielten. Prozedurale Spiele wurden somit auf ein Minimum reduziert, was sich positiv auf die Arbeitsatmosphäre auswirkte. Einige kleinere Innovationen wurden weiterentwickelt: So wurden die Vorsitzenden und das Büro bereits bei einem Vorbereitungstreffen im Januar bestimmt, der Tagungsteil für die hochrangigen Sprecher (meist Außenminister) sowie der interaktive Dialog mit den Sonderberichterstattern beibehalten. Neu war eine ausführlichere Tagesordnung, die endlich umfassende Informationen darüber enthielt, welcher Berichtstatter an welchem Tag spricht, und auch auf die Verhandlungen über Resolutionen und auf Veranstaltungen der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) hinwies.

High-level-Segment

Zum sogenannten High-level-Segment, das die eigentliche Diskussions- und Verhandlungsarbeit der Menschenrechtskommission spürbar entlastete, waren aus den Ländern der Europäischen Union überwiegend Minister angereist, die USA begnügten sich mit ihrer Staatssekretärin für globale Angelegenheiten. Auf Anregung der Schweizer Außenministerin Micheline Calmy-Rey wurde ein Vormittag dem Thema Frauenrechte gewidmet. Diese und andere Sonderveranstaltungen dürften dazu beigetragen haben, daß der amtierende Hochkommissar ungewöhnlicherweise einen Mechanismus zu Menschenhandel vorschlug. Dieser wurde dann von Deutschland aufgenommen und einstimmig verabschiedet, obwohl man mit dem Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel zum *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* und mit bereits vorhandenen Mechanismen diese Problematik als völkerrechtlich weitgehend abgedeckt ansehen kann. Das neu geschaffene dreijährige Mandat umfaßt zwar alle Formen des Menschenhandels unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Situation von Mädchen und Frauen, wurde aber sonst ziemlich vage gehalten: Die bereits vorhandenen präziseren Texte sollten als Richtschnur genutzt werden (2004/110). Einen unschönen Zwischenfall gab es, als sich die schwedische Außenministerin kritisch zur Lage in Simbabwe geäußert hatte und sie daraufhin von

den Vertretern des kritisierten Staates als »Hexe« bezeichnet wurde.

Die Auseinandersetzungen um die Verfahrensweisen folgten dem üblichen Ritual. Beschränkungen in der Redezeit wurden als Beschneidung der Möglichkeiten der Entwicklungsländer interpretiert. Kuba empörte sich, daß den Sonderberichterstattern zuviel Zeit zugebilligt werde, China beanstandete das gleiche im Fall der NGOs. Die Verfahrensvorschläge mußten nochmals verhandelt werden. Da man sich aber nicht einigen konnte, galten schließlich die Regeln vom Vorjahr.

Gescheiterte Anträge

Auch Deutschland hielt an bewährten Mustern fest. So hielt Außenminister Joschka Fischer, wie in den vergangenen Jahren, eine viel beachtete Rede. Darin betonte er, daß Antiterrormaßnahmen nur bei gleichzeitiger Verwirklichung der Menschenrechte gerechtfertigt und erfolgreich sein könnten und attestierte China und Iran schwerwiegende Probleme. Er forderte Rußland zu mehr Transparenz in Tschetschenien auf, monierte aber auch Menschenrechtsverletzungen durch Terroristen. Ebenso kritisierte er Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Antisemitismus. Auch wenn in den Ausführungen des Außenministers die schwersten Menschenrechtsverletzungen beim Namen genannt werden, muß jedoch kontaktiert werden, daß es in der Regel bei der Rede bleibt. Wenn es an die aktive Umsetzung bei konkreten Resolutionen, wie zu Tschetschenien, China oder Iran ging, zeichnete sich die deutsche Delegation eher durch Zurückhaltung aus. Die USA unternahmen eine Vielzahl von Alleingängen. Sie demonstrierten ihre Sonderrolle durch das Erzwingen separater Abstimmungen etwa bei der Todesstrafe, der Kinderrechtskonvention oder dem Internationalen Strafgerichtshof, jedoch ohne eine Chance auf Durchsetzung. Kuba brachte eine ausgewogen formulierte Resolution zur überfälligen Frage der Behandlung der Gefangenen auf dem amerikanischen Stützpunkt in Guantánamo ein, die es jedoch schließlich zurückzog mit dem Hinweis, daß die USA die Staaten, deren Staatsangehörige in Guantánamo einsaßen, unter Druck gesetzt hätten. Es stellt sich die Frage, ob die USA, wenn Kuba nicht zurückgezogen hätte, womöglich auf Nichtbefassung plädiert hätten. Bleibt die Hoffnung, daß diese Resolution und der damit verbundene Skandal der wieder salonfähig gemachten Folter zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden, ohne sich in den üblichen Polarisierungen zu erschöpfen. Die afrikanische Gruppe verhinderte die überfällige Resolution zu Simbabwe ein weiteres Mal und verwässerte andere Resolutionen, so bei Burundi oder Sudan.

Länderresolutionen

Obwohl insgesamt – unter verschiedenen Tagesordnungspunkten – über 20 Ländersituationen zur Debatte gestellt wurden, blieben sie umstritten. Einerseits führen sie regelmäßig zu den härtesten Auseinandersetzungen im Plenum, andererseits sind sie offensichtlich am interessantesten und für die Medien am leichtesten zu vermitteln. Die Tendenz, Länderresolutionen zu blockieren oder gänzlich zu verhindern, hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Aller Einigung über die Universalität der Menschenrechte zum

Trotz, vertritt vor allem die asiatische Staaten-Gruppe seit Jahren den Vorrang sogenannter »kollektiver Rechte« vor den »vom Westen oktroyierten« Individualrechten. Kuba schlug offen die Abschaffung der Länderresolutionen vor. Bereits eingangs, bei den Verfahrensweisen, wiederholten China und Pakistan im Namen einer ganzen Gruppe gleichgesinnter Länder wie Indien, Simbabwe oder Malaysia ihre zur Gewohnheit gewordene Polemik gegen die »Politisierung« der Kommission, die einseitige Behandlung nur bestimmter Länder. In den letzten Jahren hat sich die afrikanische Staaten-Gruppe dem weitgehend angeschlossen, nachdem erst einmal festgestellt worden war, wie komfortabel die Mehrheitsverhältnisse zur Blockierung unliebsamer Themen sind. Entscheidend dürfte hier die Position des Meinungsführers Südafrika sein – überraschenderweise, wenn man seine jüngste Geschichte bedenkt. Allerdings engagieren sich auch die westlichen Länder nicht nur uneigennützig für Menschenrechte, sondern nutzen sie ebenso zur Durchsetzung nationaler Interessen. Auch die lateinamerikanischen Staaten sind im Hinblick auf den Nutzen von Länderresolutionen zu Skeptikern geworden und überlegen, wie man neue Mittel und Wege entwickeln könnte, um der Blockade zu enttrinnen. Eine Idee war, den gegenwärtigen Tagesordnungspunkt 9 in fünf Bereiche aufzuteilen, entsprechend den regionalen Gruppen der UN, und damit jede Region mit dem gleichen Zeitbudget zu versehen. Dies würde einen besseren Überblick über eine Region erlauben und die Entwicklung regionaler Gegenmaßnahmen begünstigen. Entwicklungsländer könnten sehen, daß auch die Industrieländer behandelt werden.

Sonderberichterstatter

Trotz einer Vorlage der Tschechischen Republik (2004/76), in der Erleichterungen für die Arbeit der Sonderberichterstatter enthalten waren, wurden diese noch heftiger angegriffen als im Vorjahr. Der Süden schmähte sie als politisch motiviertes Instrument des Nordens. Die USA monierten, es gäbe einfach zu viele. Die Organisation Islamischer Staaten forderte rundweg eine Revision des gesamten Systems der Sonderberichterstatter (Special Procedures). Unverständlich war das Verhalten Spaniens, das die Kritik des Sonderberichtstatters gegen Folter zum Anlaß für eine unwürdige Attacke nahm und darüber hinaus der Resolution zur Folter die Schärfe nahm, was die EU nicht verhinderte. Island, Kanada, Liechtenstein, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz, traditionelle Unterstützer der Resolution, zogen daraufhin ihre Unterstützung zurück. Geradezu rituell mutete der Angriff der USA gegen Jean Ziegler an, den Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung (2004/19). Er wurde aber abgewehrt; nicht einmal Australien folgte hier seinem engsten Verbündeten.

Nichtbefassung

Weitere Mittel der Obstruktion waren Anträge auf Nichtbefassung. Sogar Belarus, eines der wenigen Länder, das von fast allen anderen Staaten als Paria angesehen wird, versuchte sich – allerdings erfolglos – in dieser Taktik. Entscheidend für das Zustandekommen von Resolutionen ist nicht die Lage der Menschenrechte in einem Land, sondern wie gut es diesem Land gelingt, durch

politische Allianzen eine Verurteilung zu verhindern oder abzuschwächen. Das Ergebnis dieser Vorgehensweise ist die oft vollkommene Ausblendung wichtiger anstehender Themen, schwache Resolutionstexte oder fragwürdige Erklärungen des Vorsitzenden. Irak stand trotz andauernder Menschenrechtsverletzungen zum ersten Mal seit über zehn Jahren überhaupt nicht auf der Tagesordnung, was damit die Arbeit des Sonderberichterstatters automatisch beendete, genauso wie Iran so gut wie gar nicht vorkam, außer in Aufzählungen. Kuba (2004/11), Myanmar/Burma (2004/61) oder Nordkorea (2004/13) waren isoliert genug, um verurteilt zu werden. Rußland konnte sich mit seinem Antrag auf Nichtbefassung zu Belarus nicht durchsetzen; es wurde ein neuer Sonderberichterstatter eingesetzt (2004/14). Eine eher als Ablenkungsmanöver einzustufende russische Resolution zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, die auf die EU zielte, wurde mit großer Mehrheit (36 Stimmen) angenommen. Begrüßenswert daran war, daß sich die EU mit rechtsextremen Tendenzen auseinandersetzen mußte und sich deutlich von solchem Treiben distanzierte. Ansonsten erfüllte die Taktik wohl ihren Zweck: Die von den EU-Staaten eingebrachte Resolution zu Tschetschenien wurde mit 12 Ja- und 23 Nein-Stimmen bei 18 Enthaltungen abgelehnt. China setzte sich auch dieses Mal mit dem Antrag auf Nichtbefassung mit der Vorlage der USA durch (28:9:16). Ebenso folgte die Kommission knapp Kongos Antrag auf Nichtbefassung mit Simbabwe (27:24:2). Daß ausgerechnet die Europäische Union, und als ihr Mitglied die alte Kolonialmacht Großbritannien, die Resolution einbrachte, dürfte ihre Chancen nicht erhöht haben. Des weiteren wurden Resolutionen zu Turkmenistan (2004/12) und der Westsahara (2004/4) verabschiedet, allerdings ohne darin eigene Berichterstatter zu ernennen.

Technische Hilfe

Die Tendenz, verstärkt technische Hilfsprogramme als Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz einzusetzen, hat zwar einerseits einen positiven Effekt, da es offensichtlich in einer Vielzahl von Ländern dringlich ist, für Ausbildung und Institutionenaufbau zu sorgen. Andererseits besteht die Gefahr, daß auf andere, wichtigere Maßnahmen verzichtet wird. So ist eine klare Stellungnahme nötig, die den betroffenen Regierungen klarmacht, daß sie den politischen Willen zu eindeutigen Maßnahmen finden muß, die die Lage tatsächlich verbessern. Kambodscha (2004/79) und Haiti (Erklärung vom 21. April 2004) befinden sich schon lange in dieser Kategorie. Die meisten Resolutionen zu afrikanischen Staaten finden sich mittlerweile auch hier: Somalia seit Jahren (2004/80) sowie Sierra Leone (2004/86), Tschad (2004/85) und Liberia (2004/83) seit letztem Jahr, wobei die diesjährigen Texte der afrikanischen Gruppe für die beiden letzteren überraschend deutlich ausfielen. Nun wurden Burundi (2004/82) und die von den USA gestützte Demokratische Republik Kongo (2004/84) in diese Rubrik verschoben und verloren damit ihre Sonderberichterstatter. Diese wurden durch schwächere unabhängige Experten ersetzt, die sich laut Mandat mehr mit technischer Hilfe denn mit Menschenrechtsverletzungen zu beschäftigen haben. Die Lage in Togo blieb gänzlich außen vor.

Erklärungen des Vorsitzenden

Die 2002 den UN beigetretene Schweiz brachte zum ersten Mal eine Resolution in der Kommission ein. Dabei ging es um Nepal, was nach Verhandlungen mit der Regierung Nepals zu einer Erklärung des Vorsitzenden führte. Anzumerken bleibt, daß sich offenbar die USA einer Resolution mit der Begründung widersetzen, daß die nepalesische Regierung doch gegen den Terrorismus kämpfe. Eine Eigenschaft der Erklärungen des Vorsitzenden ist generell, daß davon ausgegangen wird, eine Verbesserung der Menschenrechtslage sowie ein hoher Grad an Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regierung sei gegeben. Ob dies bei Indonesien im Falle von Timor-Leste und bei Kolumbien der Fall ist, mag bezweifelt werden. So attestierte der Hochkommissar in eigener Person Kolumbien Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Obwohl es ein Fortschritt ist, daß die Situation der Binnenvertriebenen und die Behinderung des freien Personenverkehrs erwähnt wurden, verkommt die Erklärung zu Kolumbien immer mehr zur wirkungslosen Routine. Es ist klar, daß die USA aufgrund eigener Interessen (Plan Colombia) hier keinen Handlungsbedarf sehen und die anderen Staaten, einschließlich der Mitgliedstaaten der EU, dem folgen. Eine Erklärung gab es auch zu Afghanistan, dessen unabhängiger Experte bestätigt wurde. Äußerst problematisch ist, daß die Erklärungen nicht im Plenum verlesen wurden. Das beeinträchtigte die Wirksamkeit des ohnehin moderaten Instruments wesentlich.

1503-Verfahren

Im nichtöffentlichen sogenannten 1503-Verfahren wurden Bolivien, Dschibuti und Honduras zwar behandelt, aber nicht weiterverfolgt. Für Usbekistan wurde ein unabhängiger Experte eingesetzt (Beschluß vom 31. März 2004). Positiv ist die Schaffung einer Kommission für Wahrheit und Gerechtigkeit in Paraguay. Der Bericht über das Land wird auf Verlangen der Regierung veröffentlicht (2004/103).

Thematische Resolutionen

Gewisse Fortschritte konnten bei den thematischen Resolutionen und auch bei Rassismus (2004/88) erzielt werden. Bei der Todesstrafe (2004/67) konnte, trotz der traditionellen Gegenklärung, die bereits große Zahl der Unterstützer um einen weiteren auf insgesamt 76 Staaten erhöht und eine ansehnliche Mehrheit bei der Abstimmung erzielt werden (28:20:5). Außerdem ersuchte die Kommission Kofi Annan, einen neuen unabhängigen Experten einzusetzen, um den Entwurf zu den Prinzipien gegen Straflosigkeit so zu überarbeiten, daß im Folgejahr ein abstimmungsfähiger Text vorliegt (2004/72). Hinsichtlich der Entschädigung für Folteropfer sollte eine dritte abschließende Beratungsrunde ebenfalls in einem Jahr zu einer Textvorlage führen (2004/34). Insgesamt wurden nicht nur acht neue Mechanismen eingesetzt, sondern auch eine Rekordzahl von Mandaten verlängert, so für jeweils drei Jahre die Sonderberichterstatter zu Folter (2004/41), für Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren (2004/37) und zur Freiheit des Glaubens (2004/36). Auch das Mandat des Uruguayers Juan Petit zu Kinderhandel, -prostitution und -pornographie wurde verlängert (2004/48), ebenso wie das zur Söldnerfrage (2004/5) und zu Auswirkungen

von Giftmüll auf die Menschenrechte (2004/17). Die Arbeitsgruppen zu willkürlicher Verhaftung (2004/39) und zu Verschwundenen (2004/40) wurden fortgesetzt. Beim Mandat zu Binnenvertriebenen (2004/55) forderte die Kommission den UN-Generalsekretär auf, einen neuen Mechanismus zu schaffen, um Francis Dengs exzellente Arbeit fortzuführen: Übergangsweise wurde der Schweizer Walter Kälin für zwei Jahre berufen. Die Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten bekamen trotz kleiner Fortschritte nur unzureichende Aufmerksamkeit. Die begonnenen Arbeiten zur Studie über Rechte von Menschen ohne Papiere wurden nicht fortgesetzt (2004/112). Die sogenannte ständige Einladung (standing invitation), das heißt die deutlich signalisierte Bereitschaft eines Staates, Sonderberichterstatter jederzeit und ohne Vorbedingungen zu empfangen, wird inzwischen von einer wachsenden Zahl von 52 (Stand: 14. Oktober 2004) Staaten ausgesprochen.

Indigene Völker

Die Rechte indigener Völker blieben für viele Regierungen ein unliebsames Thema. Immerhin wurde die festgefahrene Arbeitsgruppe zur Erklärung zu den Rechten indigener Bevölkerungsgruppen (2004/59) weitergeführt und ebenso Rodolfo Stavenhagens Mandat als Sonderberichterstatter um drei Jahre verlängert (2004/62). Kuba, das diesmal anstelle Kanadas die Vorlage einbrachte, konnte – gegen die USA und Australien – durchsetzen, daß die Arbeitsgruppe der Unterkommission zum gleichen Thema mit einem besonderen Fokus auf Konfliktlösung weitergeführt wird (2004/58). Auch daß die Evaluierung aller bestehenden Mechanismen zum Thema das offensichtlich bestehende Bedürfnis, diese Arbeitsgruppe beizubehalten, berücksichtigen soll (2004/57), konnte erreicht werden.

Entwicklung und wirtschaftliche Rechte

Die Blockade beim Recht auf Entwicklung blieb ebenso bestehen. Das Mandat des unabhängigen Experten wurde für ein Jahr ausgesetzt, um es danach neu zu bewerten. Gegen den Widerstand der USA, Australiens und Japans wurde eine fünfköpfige »High-level Task Force« innerhalb der bestehenden Arbeitsgruppe eingesetzt (2004/7). Es ist schwer zu sagen, ob es sich hier um den Versuch handelt, tatsächlich einen wirksamen Mechanismus zu schaffen, oder ob es nur darum ging, die Berufung eines neuen Experten durch den diesjährigen Vorsitzenden Smith als Vertreter der westlichen Gruppe zu verhindern. Die Mehrheiten bei den mittlerweile ebenso traditionellen wie wirkungslosen Resolutionen zu den Auswirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen (2004/18) wie zur Globalisierung (2004/24) spiegelten das Gefühl der Entwicklungsländer wider, daß es am Einsatz seitens der Industrieländer mangelt. Über die Omnibusresolution 2004/29 zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gab es allein sieben Abstimmungen. Hauptgrund der Meinungsverschiedenheiten war das Fakultativprotokoll zum gleichnamigen Pakt, das einen Beschwerdemechanismus erlauben könnte. Die im Vorjahr eingesetzte Arbeitsgruppe kam erst kurz vor der 60. Tagung zusammen und wurde am Ende um zwei Jahre verlängert (48 Ja-Stimmen, 5 Enthaltungen). Allerdings fehlte immer noch der klare Auf-

trag, ein solches Fakultativprotokoll zu entwerfen, was eigentlich das Ziel hätte sein sollen. Außer den USA, die ihre prinzipielle Gegnerschaft demonstrierten, äußerten auch Saudi-Arabien, Pakistan und Kuba ernste Bedenken. Sie wollen die Diskussion allein auf zwischenstaatliche Maßnahmen beschränken und die Beziehung zwischen Individuum und Staat, also den Kern der Menschenrechte, außen vor lassen. Die weiteren Resolutionen in diesem Bereich gingen, allerdings auf der Grundlage wenig überzeugender Texte, im Konsens durch. Zu extremer Armut wurde für zwei Jahre ein neuer Experte eingesetzt (2004/23) und beim Recht auf Bildung hat mittlerweile Vernor Muñoz Villalobos aus Costa Rica Katerina Tomasevski abgelöst (2004/25). Erfreulich ist, daß sich die Kommission erstmals gegen Zwangsräumungen ausgesprochen hat (2004/28).

Unternehmensverantwortung

Die Verantwortung transnationaler Konzerne rückte zunehmend in die Diskussion der Menschenrechtskommission, wiewohl das Thema, von NGOs stark unterstützt, bei der internationalen Staatengemeinschaft keine Euphorie auslöst. Die EU vertrat bei den Richtlinien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Konzernen die Linie, daß eine Umdeutung staatlicher Menschenrechtsverpflichtungen nicht statthaft sei. Im Grunde wurde aber die demokratische, also staatliche Kontrolle der Konzerne durch den Staat sowie größere Transparenz gefordert. Der Vorschlag der Experten der Unterkommission, sich für Beschwerden als Anlaufgremium zur Verfügung zu stellen, wurde von den Regierungen rigoros abgelehnt: Der entsprechenden Resolution komme kein Rechtscharakter zu. Die Kommission beauftragte den Hochkommissar, eine Studie zu den bestehenden Initiativen hinsichtlich der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen erstellen zu lassen (2004/116).

Unterkommission

Die Zusammensetzung und Arbeit der Unterkommission kann seit Jahren als schwierig bezeichnet werden. Die Hälfte ihrer Mitglieder wurde, wie üblich, einem Zwei-Jahres-Turnus folgend, neu gewählt. Problematisch ist dabei, daß einige gewählte Mitglieder nicht unbedingt den qualitativen Anforderungen entsprechen, und auch die zeitliche Beschränkung der Mandate – für die es gute Gründe gibt – nicht immer eingehalten wird. Obwohl unumstritten ist, daß die Standards weiterentwickelt werden müssen, versucht die Kommission kontinuierlich, das Gremium, das die meisten substantiellen Fortschritte in der Menschenrechtsarbeit der UN entwickelt und ausgearbeitet hat, in einen bloßen Zulieferer zu verwandeln, der passiv Weisungen ausführen und ohne ausdrückliche Autorisierung überhaupt nicht aktiv werden soll. Wäre dies von Anfang an so gehandhabt worden, wäre es heute um die Menschenrechtskommission, was ihre inhaltliche Arbeit angeht, noch schlechter bestellt als es bereits der Fall ist. Die Staaten wären besser beraten, der Unterkommission genügend Freiraum zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewähren und bei der Besetzung für erstklassige Fachleute zu sorgen. Nur so kann sie ihre innovative und analytische Funktion erfüllen und die Menschenrechte voranbringen. Im übrigen befaßte

sie sich mit wichtigen Themen wie das potentielle Verschwinden von Staaten durch Umwelteinflüsse (2004/122), Korruption (2004/106), dem menschlichen Genom (2004/120) und Kleinwaffen (2004/124).

Wie schlecht es um die Menschenrechtskommission steht, kann man Diskussionen unter den Experten und NGOs entnehmen, in denen gefragt wird, ob man nicht lieber Mittel und Wege außerhalb der Menschenrechtskommission nutzen solle, um die Menschenrechte zu fördern. Eine grundlegende Reform des Gremiums stünde dringend an, will es nicht in zunehmende Bedeutungslosigkeit versinken. Einen guten Einblick zur Reformdebatte bietet in diesem Zusammenhang die Studie, die Walter Kälin und Celia Jimenez im Auftrag der Schweizer Regierung erstellt haben (Reform of the Commission on Human Rights, August 2003). Die Frage ist, wie eine Reform unter den gegebenen Bedingungen zu bewerkstelligen ist, ohne noch größeren Schaden anzurichten. Kriterien für die Mitgliedschaft von Staaten einzuführen, erscheint sinnvoll. Die Ratifizierung von grundlegenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen und die Zusammenarbeit mit den Mechanismen der Menschenrechtskommission sollten Mindestbedingungen sein. Allerdings erwähnte Kuba diese Möglichkeit bereits zu Beginn der Tagung, und die USA nahmen sie positiv auf. Das könnte schon fast eine Garantie dafür sein, daß dieser Ansatz bereits im Vorfeld – durch das Heraufbeschwören voraussehbarer Reaktionen – im Keim erstickt wird.

Bericht über die 60. Tagung der Menschenrechtskommission: Commission on Human Rights, Report on the Sixtieth Session (15 March – 23 April 2004), Economic and Social Council, Official Records, 2004, Supplement No. 3, United Nations, E/2004/23, E/CN.4/2004/127. <http://www2.unog.ch/unhcr/60/humright.exe?language=en> □

Rechtsfragen

Israel und die Mauer

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Gutachten zum Bau einer Mauer auf besetztem palästinensischem Gebiet – Zuständigkeit des IGH – Rechtmäßigkeit des Mauerbaus – Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts – Recht auf Selbstverteidigung? – Folgen des Mauerbaus für Israel und andere Staaten

(Vgl. auch Christian Tomuschat, Gezielte Tötungen (Targeted Killings). Zugleich ein Kommentar zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004, VN 4/2004, S. 136–140).

Vorgeschichte

Am 14. April 2002 beschloß die israelische Regierung, einen sogenannten Sicherheitszaun zu errichten, um sich gegen terroristische Angriffe

von palästinensischer Seite zu schützen. Israel bezeichnet das Bauwerk als Sicherheitszaun (security fence), während der Internationale Gerichtshof (IGH) von Mauer (wall) spricht. Diese Mauer verläuft zu großen Teilen auf dem von Israel besetzten Gebiet Palästinas mit gravierenden Folgen für die Bewohner der betroffenen Gebiete. Einzelheiten hierzu sind in dem Bericht des UN-Generalsekretärs an die Generalversammlung niedergelegt, der auch Grundlage für den Gutachtenantrag der Generalversammlung war (UN-Dok. A/ES-10/248 vom 24. November 2003). Der Generalsekretär kommt in dem Bericht zu dem Ergebnis, daß Israel durch die Fortführung des Mauerbaus unter anderem gegen Resolution ES-10/13 der Generalversammlung auf ihrer 10. Notstandssondertagung vom 21. Oktober 2003 (Text: VN 6/2003, S. 231) verstößt, in der Israel aufgefordert wurde, den Bau der Mauer einzustellen, beziehungsweise schon gebaute Teile abzureißen. Dieser Aufforderung war Israel nicht nachgekommen, was dazu führte, daß die Generalversammlung auf der seit 1997 dann zum 11. Mal wieder aufgenommenen 10. Notstandssondertagung am 8. Dezember 2003 Resolution ES-10/14 (Text: VN 1/2004, S. 32f.) annahm, mit der sie ein Gutachten beim IGH zu folgender Frage beantragte:

»Welche Rechtsfolgen ergeben sich aus der Errichtung der Mauer, die von der Besatzungsmacht Israel in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich in Ost-Jerusalem und seiner Umgebung, gebaut wird, wie in dem Bericht des Generalsekretärs beschrieben, unter Berücksichtigung der Normen und Grundsätze des Völkerrechts, einschließlich des Vierten Genfer Abkommens von 1949, und der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung?«

Nach Art. 66 IGH-Statut informiert der Kanzler alle Mitgliedstaaten, die vor dem IGH auftreten können, über den Eingang eines Gutachtenantrags. Er setzt sie, sowie jede internationale Organisation, die über die Frage Auskunft geben könnte, davon in Kenntnis, daß und innerhalb welcher Frist sie zur Gutachtenfrage schriftlich Stellung nehmen und daß sie zudem in einer mündlichen Anhörung ihre Position darlegen können.

Es handelt sich hier um eine Art *Amicus-curiae*-Verfahren, das zur Information des Gerichtshofs dient, da ja nicht, wie im streitigen Verfahren, Parteien vorhanden sind, die schriftlich und mündlich ihre Rechtsauffassungen darlegen. Im vorliegenden Fall wurde zudem Palästina, das weder ein Staat noch eine internationale Organisation ist, ausdrücklich ermächtigt, ebenfalls an dem Verfahren teilzunehmen.

Da beantragt worden war, das Gutachten »dringlich« zu erstellen, hatte der IGH nur eine kurze Frist gewährt, nämlich bis zum 30. Januar 2004. Angesichts des weltweiten Interesses nicht nur am Nahost-Konflikt, sondern insbesondere am Problem des »Mauerbaus«, war die mit 49 schriftlichen Stellungnahmen große Zahl an Eingaben nicht verwunderlich. 15 Staaten beziehungsweise Organisationen sowie Palästina waren in der Anhörung aufgetreten, die unter besonderen Sicherheitsvorkehrungen vom 23. bis 25. Februar 2004 in Den Haag stattfand.