

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalversammlung:

#### 60. Tagung 2005/2006

- Weiterverfolgung des Weltgipfels 2005
- Reformen nur teilweise umgesetzt
- Haushaltsdeckelung verabschiedet

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß über die 59. Generalversammlung 2004/2005 und den Weltgipfel 2005, VN, 3/2006, S. 111ff., fort.)

Die 60. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 13. September 2005 am Amtssitz in New York eröffnet. Ein Tag später begann eine dreitägige hochrangige Plenarsitzung, der so genannte Weltgipfel 2005, der mit der Verabschiedung eines 178 Absätze umfassenden Dokuments zu Ende ging (Bericht siehe: VN, 3/2006, S. 113ff.). Die jährliche Generaldebatte schloss sich daran an und dauerte neun Tage.

Nach dem Verhandlungsmarathon im Vorfeld des Weltgipfels 2005 kehrte die Generalversammlung weitgehend zur Routine zurück. Das Staatenvertretergremium widmete sich neben den traditionellen Themen insbesondere der Ausgestaltung der Mandate der neu geschaffenen Organe Menschenrechtsrat und Kommission für Friedenskonsolidierung. Krisenstimmung herrschte im Laufe der 60. Tagung zu mindestens zweimal: Zum einen kurz vor Weihnachten, als die Genehmigung des Zweijahreshaushalts anstand. Sie wurde von amerikanischer Seite von Reformen im Managementbereich abhängig gemacht. Die zweite Krisensituation kam im Mai/Juni 2006 auf, als die Vorschläge des UN-Generalsekretärs zur Managementreform von den Entwicklungsländern weitestgehend abgelehnt wurden.

Der Hauptteil der Tagung mit 69 Sitzungen endete am späten Abend des 23. Dezembers 2005. Der zweite Teil mit weiteren 32 Sitzungen begann im Februar und endete am 11. September 2006, einen Tag

vor Beginn der 61. Tagung. Unter 158 Tagungsordnungspunkten mit zum Teil bis zu 25 Unterpunkten wurden insgesamt 289 Resolutionen und 98 Beschlüsse verabschiedet – 25 Resolutionen und vier Beschlüsse weniger als im Vorjahr. Zum Präsidenten der Generalversammlung war im Juni 2005 der damalige schwedische stellvertretende Außenminister Jan Eliasson gewählt worden.

### Generaldebatte

UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte zu Beginn der Generaldebatte am 17. September nicht nur den Bericht über die Tätigkeit der Organisation vor (A/60/1 v. 5.8.2005, siehe dazu: Friederike Bauer, Kein gutes Jahr, VN, 6/2005, S. 235f.), sondern resümierte auch den gerade zu Ende gegangenen Weltgipfel. Er scheute dabei nicht große Worte: »Wir kommen hier zusammen am Ende einer für die Vereinten Nationen historischen Woche. Zu keinem anderen Zeitpunkt in der 60-jährigen Geschichte der Organisation sind mehr Fortschritte auf breiter Front erzielt worden.« Und weiter: »Wir haben nicht alles erreicht. Doch indem wir eine große Bandbreite an Themen zusammengeführt haben, haben wir ganz klar eine Menge erreicht.« Er verpflichtete sich und die Mitgliedstaaten, den Worten aus dem Gipfeldokument Taten folgen zu lassen. Sieben Bereiche nannte er als besonders wichtig: Managementreform, Menschenrechtsrat, Terrorismusbekämpfung, Operationalisierung der Kommission für Friedenskonsolidierung, Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), Reform des Sicherheitsrats sowie nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung (A/60/PV.9).

Als Vertreterin des Gastlands forderte die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice in ihrer Rede in Bezug auf das Management strengere moralische Standards, stärkere Aufsicht und eine erneute Prüfung der Leistungen und Mandate der Organisation. Einer Erweiterung des Sicherheitsrats stünden die USA offen gegenüber; Japan sollte einen ständigen Sitz erhalten und die Entwicklungsländer stärker repräsentiert werden (A/60/PV.9). Auch der Vertreter Deutschlands, Staats-

sekretär Klaus Scharioth, forderte, dass die Reform des Sicherheitsrats zügig vorangetrieben müsse. Die Zeit für durchgreifende Reformen auch in dieser vitalen Frage für die Zukunft der Vereinten Nationen sei reif (A/60/PV.16 v. 20.9.2005). Außenminister Joschka Fischer hatte auf dem Weltgipfel eine Woche vorher gesprochen und sich dabei enttäuscht von den Ergebnissen gezeigt (Rede abgedruckt in: VN, 3/2006, S. 125f.)

### Arbeitsweise

Wie üblich widmete sich das Staatenvertretergremium auch der Überprüfung seiner Arbeitsweise und Rolle im UN-System. Im letzten Jahr war eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt worden, um Vorschläge für die so genannte Neubelebung der Generalversammlung auszuarbeiten. Die Vorschläge lagen zur 60. Tagung vor. Darauf aufbauend verabschiedeten die Mitgliedstaaten einen in drei Teile gegliederten Text, der allerdings kaum Neues enthält (A/RES/60/286 v. 9.9.2006). Ob die in der Resolution enthaltenen Maßnahmen den Bedeutungsverlust des Organs umkehren können, bleibt angesichts vergeblicher Bemühungen in den Vorjahren fraglich.

### Reform

Im Nachgang der auf dem Weltgipfel 2005 beschlossenen Reformen wurden zwei wichtige institutionelle Neuerungen beschlossen: zum einen die **Kommission für Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Commission – PBC) und zum anderen der Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtskommission ersetzt. Aufgaben und Struktur der PBC waren in groben Zügen bereits im Ergebnisdokument des Weltgipfels enthalten (Abs. 97–105). Die Details sollten jedoch so zeitig ausgearbeitet sein, dass die Kommission ihre Arbeit spätestens am 31. Dezember 2005 aufnehmen konnte. Die Gründungsresolution 60/180 wurde in der Tat bereits am 20. Dezember im Konsens verabschiedet. Darin wurde festgelegt, dass die PBC ein zwischenstaatliches Beratungsorgan sein soll, das die Aufgabe hat, Staaten, die einen Kon-

flikt überwunden haben, beim nachhaltigen Wiederaufbau und bei der Entwicklung zu unterstützen. Die PBC tagt in unterschiedlichen Zusammensetzungen, entweder als ständiger Organisationsausschuss oder in länderspezifischen Ausschüssen. Ihr arbeitet ein Unterstützungsbüro im Sekretariat zu, und ein Fonds mit einem Volumen von 250 Millionen US-Dollar steht für Anschubfinanzierungen und die Deckung von Finanzierungslücken bereit (Ausführlich dazu: Silke Weinlich, Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, VN, 1-2/2006, S. 2–11.). Die Wahl der 31 Mitglieder des Organisationsausschusses für das erste Jahr fand in den jeweiligen Gremien im Frühjahr 2006 statt und wurde in Beschluss 60/417 vom 16. Mai 2006 bekannt gegeben. Die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten ging bei der Wahl der sieben Sitze, die von der Generalversammlung bestimmt werden, leer aus. Deutschland erhielt jedoch einen Sitz als einer der zehn größten Beitragszahler zum UN-Haushalt.

Die zweite institutionelle Neuerung, der **Menschenrechtsrat**, wurde mit Resolution 60/251 vom 15. März 2006 eingerichtet. Der Verabschiedung gingen heftige Debatten voraus. Streitpunkte waren unter anderem die Anzahl der Mitglieder, Wahlmodus und Kriterien für die Mitgliedschaft sowie Anzahl und Dauer der Sitzungswochen. Die Resolution wurde mit 170 Stimmen angenommen. Vier Staaten lehnten sie ab (darunter Israel und die USA) und drei enthielten sich der Stimme. Wesentliche Neuerungen im Gegensatz zur alten Kommission sind ein neues allgemeines, regelmäßiges Überprüfungsverfahren für alle Staaten, die Wahl der Mitglieder durch die Generalversammlung und strengere Kriterien dafür sowie die Ausweitung der Sitzungszeit auf zehn Wochen. Die Mandate der alten Kommission sollten binnen Jahresfrist ab der ersten Tagung des neuen Rates überprüft werden. Die Wahl der Mitglieder wurde auf den 9. Mai und der Beginn der ersten Tagung auf den 19. Juni 2006 festgelegt. Deutschland wurde am 9. Mai als Mitglied für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt (Beschlüsse 60/416 und 60/555).

Wenig Erfolg beschieden war allerdings den Bemühungen des Generalsekretärs, das **Management** zu reformieren. In die-

ser Frage standen sich die 130 Staaten der Gruppe der 77 und die westlichen Staaten unversöhnlich gegenüber.

Während Ersterer in den von Kofi Annan vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erweiterung seines Handlungsspielraums in Budget- und Personalfragen Versuche sahen, den Einfluss der Generalversammlung gegenüber dem Sekretariat zu schmälern, befürworteten Letztere die Vorschläge als wesentliche Schritte zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Organisation. Bei der Abstimmung über die Vorschläge des Generalsekretärs (In die Vereinten Nationen investieren<sup>1</sup> A/60/692 v. 30.3.2006) im für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen 5. Hauptausschuss wurde ob dieser Interessengegensätze zum ersten Mal seit 19 Jahren mit der Tradition des Konsensbeschlusses gebrochen. Mit ähnlichen Stimmenverhältnissen (121 Ja-Stimmen, 50 Nein-Stimmen bei zwei Enthaltungen) verabschiedete die Generalversammlung am 8. Mai die Resolution 60/260. Darin bekräftigte das Staatenvertretergremium seine Aufsichtsfunktion und die des 5. Hauptausschusses in Verwaltungs- und Haushaltsfragen; eine Delegation von Befugnissen an den Generalsekretär oder das Sekretariat wurde abgelehnt. Die 23 Vorschläge des Generalsekretärs aus seinem Bericht wurden somit fast alle entweder verworfen oder die weitere Befassung mit ihnen von der Vorlage detaillierter Berichte abhängig gemacht.

Der Hauptteil dieser Folgeberichte wurde in den Monaten Mai bis Juni vorgelegt (A/RES/60/846 + Add.1–7), so dass die Generalversammlung erneut darüber befinden konnte. Sie tat dies in Resolution 60/283 vom 7. Juli 2006. In diesem Text wurden zusätzlich zu dem bereits bewilligten ordentlichen Haushalt weitere 43,3 Millionen US-Dollar für Reformmaßnahmen genehmigt; dem Generalsekretär »versuchsweise« ein beschränkter Handlungsspielraum für den Haushaltsvollzug zugestanden (bis zu einer Höhe von 20 Millionen US-Dollar für jeden der beiden Zweijahreszeiträume 2006/2007 und 2008/2009); der Generalsekretär aufgefordert, das Ethikbüro funktionsfähig zu machen; die Stelle eines Leiters der Informationstechnologie im Range eines Untergeneralsekretärs sowie die Ersetzung des Integrierten Management-Informationssystems durch ein neueres ERP-System (Verwaltungssoftware) be-

willigt. Andere Fragen, wie die Konsolidierung der Friedenssicherungs-Sonderhaushalte, wurden auf die 61. Generalversammlung verschoben.

## Abrüstung

Die seit Jahren bestehende Blockade im Bereich Abrüstung in den zwei wichtigen UN-Gremien Abrüstungskonferenz und Abrüstungskommission wurde im Jahr 2005 noch durch zwei weitere Fehlschläge verstärkt. Im Mai 2005 ging die 7. Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag ohne nennenswertes Ergebnis zu Ende und auf dem Weltgipfel 2005 wurde der gesamte Bereich Abrüstung und Nichtverbreitung von Atomwaffen ausgeklammert. Viele Texte nahmen Bezug auf das Scheitern der beiden Konferenzen, unterstrichen die Bedeutung der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung und riefen die Mitgliedstaaten zur Beendigung der Blockade auf (Resolutionen 46, 55, 56 und 65). Von Frankreich neu eingebracht wurde Resolution 73 »Verhütung des Risikos des radiologischen Terrorismus«. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um zu verhindern, dass Terroristen in den Besitz radioaktiver Stoffe gelangen. In Bezug auf den Handel mit Kleinwaffen wurde beschlossen, eine Gruppe von Regierungsexperten einzusetzen, die nach der Überprüfungskonferenz zum Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen (die im Juni/Juli 2006 stattfand), weitere Schritte zur Verhinderung des Waffenhandels ausarbeiten soll (A/RES/60/81).

## Terrorismus

Der Weltgipfel 2005 hatte in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus keine weitreichenden Beschlüsse gefasst, aber die Mitgliedstaaten verpflichtet, »alles zu tun, um auf der 60. Tagung Einigung über ein umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus zu erzielen und ein solches Übereinkommen zu schließen« (Abs. 83). Dazu ist es im Laufe der 60. Tagung nicht gekommen. Doch aufbauend auf einen 32 Seiten starken Bericht des Generalsekretärs (A/60/825 v. 27.4.2006), verabschiedete die Generalversammlung immerhin die so genannte »Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus«. Darin werden in vier Kapiteln Maßnah-

men und Ziele zur Prävention und Bekämpfung des Terrorismus sowie zum Aufbau von Kapazitäten und den Schutz der Menschenrechte festgelegt. Die seit langem angestrebte Definition von Terrorismus enthält die Strategie indes immer noch nicht.

### Wirtschaft, Handel und Umwelt

Die Generalversammlung verabschiedete insgesamt 40 vom 2. Hauptausschuss (Wirtschaft und Finanzen) vorgelegte Resolutionen, von denen neun nicht im Konsens durchgingen. Im Wesentlichen wurden Resolutionen aus den Vorjahren wiederholt und ergänzt sowie Termine für Konferenzen festgelegt.

Die von Deutschland initiierte und von der EU alle zwei Jahre eingebrachte Resolution ›Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften‹ enthielt im Unterschied zum Text von 2003 vor allem drei neue Elemente. Sie greift erstens die klare Unterstützung des Weltgipfels 2005 für verantwortungsbewusste Unternehmenspraktiken auf, sichert zweitens das Büro für den Globalen Pakt institutionell ab und enthält drittens eine Definition öffentlich-privater Partnerschaften (A/RES/60/215).

In Resolution 227 legte die Generalversammlung die Modalitäten für den Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung fest und lud die Mitgliedstaaten ein, zur Konferenz möglichst hochrangige Vertreter zu entsenden. Um dies zu erleichtern, war der Termin auf den 14. und 15. September 2006 in New York gelegt worden, vor Beginn der Generaldebatte der 61. Generalversammlung.

In puncto Weiterverfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele sowie der entwicklungsbezogenen Ergebnisse des Weltgipfels 2005 verabschiedete die Generalversammlung eine 63 Absätze umfassende Resolution, in der alle relevanten Akteure zur Umsetzung der Ziele in ihren spezifischen Bereichen aufgefordert werden (A/RES/60/265).

### Haushalt

Der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts 2006/2007 im 5. Hauptausschuss zog sich länger hinaus als üblich. Schuld daran war die Forderung der westlichen Gruppe (vor allem USA und Japan), die Bewilligung des Haushalts von Fortschritten bei der Umsetzung der Manage-

mentreform abhängig zu machen. Nach zähen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf einen Kompromiss: Es wurde ein Haushalt von 3,79 Milliarden US-Dollar bewilligt, jedoch mit einer Ausgabendeckelung belegt, so dass nur 950 Millionen US-Dollar (ausreichend für das erste Halbjahr 2006) bewilligt wurden. Die restlichen Mittel sollten nur freigegeben werden, wenn ausreichende Fortschritte bei der Managementreform erreicht wurden (A/RES/60/247 A-C v. 23.12.2005). Die Ausgabendeckelung wurde schließlich am 30. Juni 2006 mit Beschluss 60/561 aufgehoben, von dem sich allerdings Australien, Japan und die USA distanzieren. Des Weiteren wurden für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 für 14 Friedensmissionen insgesamt 4,7 Milliarden US-Dollar bewilligt (A/C.5/60/32 v. 12.7.2006; Näheres dazu: Sujata Ghorai, 60. Generalversammlung 2005/2006: Haushalt, VN, 6/2006, S. 255ff.).

### Übereinkommen

Die Generalversammlung verabschiedete zwei neue Übereinkommen. Das ›Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Verwendung elektronischer Mitteilungen bei internationalen Verträgen‹ enthält zwei Modellgesetze, eines für elektronischen Geschäftsverkehrs und eines für digitale Signaturen (A/RES/60/21 v. 23.11.2005). Die Konvention tritt nach der dritten Ratifizierung in Kraft.

Zum anderen billigte die Generalversammlung das ›Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal‹ (A/RES/60/42 v. 8.12.2005). Es erweitert den Anwendungsbereich des Übereinkommens vom 15. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal auf einen weiten Kreis von Operationen der Vereinten Nationen, die politische, humanitäre oder Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung oder bei humanitären Noteinsätzen leisten. Nach dem Übereinkommen ist das Eingreifen des rechtlichen Schutzes für diese Personenkreise nicht mehr von einer besonderen Risikozertifizierung durch Sicherheitsrat oder Generalversammlung abhängig. Das Protokoll tritt nach der 22. Ratifizierung in Kraft.

Am 16. Dezember verabschiedete die Generalversammlung darüber hinaus ei-

nen wegweisenden Katalog von Grundsätzen zum Rechtsschutz und zur Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen. Der Katalog war nach 15 Jahren Vorarbeit im Jahr 2005 von der Menschenrechtskommission verabschiedet und anschließend an die Generalversammlung zur Annahme weitergeleitet worden. Resolution 60/147 mit dem Titel ›Grundsätze und Leitlinien betreffend der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung‹ enthält in der Anlage eine Präambel und 13 Grundsätze.

### Internationale Tage und Jahre

Aus Anlass des 60. Jahrestags des Endes des Zweiten Weltkriegs und der Befreiung der NS-Konzentrationslager wurde der 27. Januar eines jeden Jahres zum Internationalen Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocausts erklärt. Resolution 60/7 vom 1. November 2005 enthält die Zurückweisung jeder vollständigen oder teilweisen Leugnung des Holocausts. Neben der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, Erziehungsprogramme zu erarbeiten, wird der Generalsekretär ersucht, ein Informationsprogramm zum Thema ›Der Holocaust und die Vereinten Nationen‹ aufzustellen. Dies war die erste Resolution, die Israel jemals in die Generalversammlung eingebracht hat, und sie wurde im Konsens angenommen.

Im Nachgang zu dem Weltgipfel über die Informationsgesellschaft erklärte die Generalversammlung den 17. Mai zum jährlich zu begehenden Welttag der Informationsgesellschaft. Der Tag soll dazu beizutragen, die Öffentlichkeit stärker für die Chancen, die die Nutzung des Internets den Gesellschaften und Volkswirtschaften bietet, sowie für Wege zur Überwindung der digitalen Spaltung zu sensibilisieren. In derselben Resolution wurde eine umfassende Überprüfung der Umsetzung der Ergebnisse des Weltgipfels auf das Jahr 2015 festgelegt (A/RES/60/252).

Für das Jahr 2008 legte die Generalversammlung gleich zwei neue Themen fest. Zum einen das Internationale Jahr der Kartoffel (A/RES/60/191). Verantwortlich für die Umsetzung des Jahres ist die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).

Zum anderen wird 2008 auch das Internationale Jahr des Planeten Erde (A/RES/60/192). Die Schirmherrschaft darüber hat die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) in Kooperation mit dem UN-Umweltprogramm UNEP. Mit den internationalen Jahren soll die weltweite Aufmerksamkeit auf die jeweiligen Themen gelenkt und Projekte seitens Regierungen und der Zivilgesellschaft angeregt werden.

### Wahlen und Ernennungen

Montenegro wurde am 28. Juni 2006 auf Empfehlung des UN-Sicherheitsrats per Akklamation als neues Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen (A/RES/60/264). Der ehemalige Teilstaat des ehemaligen Jugoslawiens und des Nachfolgestaats Serbien und Montenegro hatte am 3. Juni 2006 seine Unabhängigkeit erklärt. Zuvor hatte sich die Bevölkerung in einem Referendum für die Loslösung von Serbien entschieden. Damit stieg die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen auf 192.

Wie jedes Jahr wurde wieder die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine zweijährige Amtszeit neu gewählt. Die neuen nichtständigen Mitglieder sind Ghana, Katar, Kongo, Peru und die Slowakei. Bei der üblichen jährlichen Wahl eines Drittels der 54 Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats wurde Deutschland wiedergewählt, so dass seine am 31. Dezember 2005 auslaufende Amtszeit um drei Jahre verlängert wurde. Am 16. März 2006 wurde auf Vorschlag des Generalsekretärs der Deutsche Achim Steiner für eine vierjährige Amtszeit zum Exekutivdirektor des UN-Umweltprogramms ernannt (Beschluss 60/409). Er trat sein Amt am 15. Juni 2006 an. Der Deutsche Wolfgang Stöckl wurde mit Beschluss 60/414 zum Mitglied der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst ernannt, einem Expertenorgan der Generalversammlung. Die vierjährige Amtszeit begann am 1. Januar 2006.

Wie seit dem Jahr 2003 üblich wird der Präsident der Generalversammlung drei Monate vor Amtsantritt gewählt. Für den Vorsitz der 61. Generalversammlung wurde am 8. Juni 2006 zum ersten Mal seit dem Jahr 1969 eine Frau gewählt, Sheika Haya Rashed Al-Khalifa aus Bahrain (Beschluss 20/418).

Vier neuen Organisationen wurde der Beobachterstatus verliehen: der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung, dem Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe, der Haager Konferenz für internationales Privatrecht und der Iberoamerikanischen Konferenz. Damit stieg die Zahl der Organisationen mit Beobachterstatus auf 61.

### Verschiedenes

Zur Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern wurden sechs Resolutionen verabschiedet. Während in Bezug auf die Situation in Sudan beschlossen wurde, keinen Antrag zu stellen (no motion), verabschiedete die Generalversammlung wiederholt Resolutionen zu Iran, der Demokratischen Republik Kongo, Myanmar und Turkmenistan sowie neu zu Nordkorea und Usbekistan (Resolutionen 170–174 und 233).

Des Weiteren machte sich die Generalversammlung die 35 Absätze umfassende ›Erklärung von Bangkok über Synergien und Maßnahmen: Strategische Allianzen auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege‹ zu eigen, die auf dem 11. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege vom 18. bis 25. April 2005 in Bangkok verabschiedet worden war (A/RES/60/177).

In Resolution 60/224 legte die Generalversammlung den Termin für eine umfassende Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung der in der Verpflichtungserklärung zu HIV/Aids festgelegten Zielvorgaben auf den 31. Mai und 1. Juni 2006 fest sowie den 2. Juni 2006 für eine Tagung auf hoher Ebene. Ergebnis der Tagung auf hoher Ebene war die Verabschiedung einer ›Politischen Erklärung zu HIV/Aids‹ (A/RES/60/262). Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten unter anderem, die zur Ausweitung der Bekämpfungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern bis zum Jahr 2010 jährlich erforderlichen 20 bis 23 Milliarden US-Dollar aufzubringen.

**Resolutionen und Beschlüsse der sechzigsten Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 13. September bis 23. Dezember 2005, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 24. Dezember 2004 bis 11. September 2006, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 60. Tagung, Beilage 49 (A/60/49), über:** [http://www.un.org/Depts/german/gv/fs\\_gv\\_zwischenseite.html](http://www.un.org/Depts/german/gv/fs_gv_zwischenseite.html); **Website der 60. Generalversammlung:** <http://www.un.org/ga/60/>; **Resolutionsübersicht (Englisch):** <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm>

## Politik und Sicherheit

### UN-Waffenübereinkommen:

#### 3. Überprüfungskonferenz 2006

- Protokoll zu Kampfmittelrückständen in Kraft getreten
- Kein Verbot von Streubomben
- Erklärung zu Anti-Fahrzeug-Minen

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt die Berichte von Hans Günter Brauch, VN, 2/2002, S. 69f. und VN, 3/2004, S. 89, fort.)

Zu den umfassenden Abrüstungsbemühungen der Vereinten Nationen gehören auch das Verbot und die Einschränkung besonders grausamer konventioneller Waffen wie Minen, Streubomben oder Laserblendwaffen. Vom 7. bis 17. November 2006 fand in Genf die 3. Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten des **Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können** (kurz: **UN-Waffenübereinkommen**) statt. Aus Anlass des Inkrafttretens des Protokolls V über explosive Kampfmittelrückstände am 12. November fand einen Tag später eine Sondersitzung dazu statt.

### Das CCW-Regime

Das UN-Waffenübereinkommen wurde am 10. Oktober 1980 von der Generalversammlung verabschiedet und trat am 2. Dezember 1983 in Kraft. Das Übereinkommen selbst enthält nur allgemeine Bestimmungen. Alle Verbote oder Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Waffen oder Waffensysteme sind in Protokollen enthalten, die einzeln ausgehandelt und verabschiedet werden können. Dadurch bleibt das Regime des Übereinkommens (**Convention on Certain Conventional Weapons – CCW**) flexibel. Ende Januar 2007 haben 102 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Sechs weitere Staaten haben es unterzeichnet.

Bislang umfasst das Regime fünf Protokolle, in denen bestimmte konventionelle Waffen, die unnötiges Leiden verursachen und schwere humanitäre Folgen ha-

ben, verboten beziehungsweise ihr Einsatz beschränkt werden.

Von den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats ist nur Frankreich (wie auch die meisten EU-Staaten einschließlich Deutschland) Vertragsstaat des Übereinkommens sowie aller fünf Protokolle. China, Großbritannien und Russland haben das Übereinkommen und die Protokolle I bis IV ratifiziert; die USA haben weder den ergänzten Artikel 1 noch die Protokolle III, IV und V ratifiziert. Letzteres liegt seit Juni 2006 dem amerikanischen Senat mit der Bitte um Zustimmung vor.

Das Protokoll V war bei der 2. Überprüfungs-konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens im Dezember 2001 vorgeschlagen und auf zwei weiteren Sitzungen der Gruppe der Regierungsexperten in den Jahren 2002 und 2003 weiter diskutiert worden. Die intensiven Verhandlungen konnten am 24. November 2003 erfolgreich zum Abschluss gebracht werden. Nach der Ratifizierung durch 29 Mitgliedstaaten trat das jüngste Protokoll zum CCW am 12. November 2006 in Kraft.

### Die Konferenz

Die Vertragsstaaten nahmen auf der 3. Überprüfungs-konferenz einen Bericht der Gruppe der Regierungsexperten an, der ein Mandat für zwei Arbeitsgruppen empfahl:

- a) zu explosiven Kampfmittelrückständen (explosive remnants of war – ERW) und
- b) zu MOTAP-Minen (mines other than anti-personnel mines) sowie
- c) ein Mandat für Beratungen zu Fragen der Einhaltung des Übereinkommens und ihrer Protokolle (compliance).

Die abschließende Stellungnahme des Präsidenten der 3. Überprüfungs-konferenz hielt fünf wichtige Ergebnisse fest:

1. **Das Protokoll V zu explosiven Kampfmittelrückständen, das am 12. November 2006 in Kraft trat, war das einzige multilateral unterzeichnete, ratifizierte und in Kraft getretene konventionelle Abrüstungsabkommen seit dem Jahr 1999.**
2. **Die Konferenz erteilte ein globales Mandat für die Fortsetzung der Abrüstungsbemühungen zu explosiven Kampfmittelrückständen und zu allen Aspekten von Streubomben (cluster munitions), wobei Vorschläge des Internationalen Verbands der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRC) einbezogen werden sollen.**
3. **Zu den so genannten MOTAP-Minen konnte der bis 2005 erzielte Konsens nicht erweitert werden. Doch soll dieses Thema im Jahr 2007 erneut beraten und dabei die Vorschläge des IFRC berücksichtigt werden, welcher freiwillige Verpflichtungen der Staaten vorschlug. Im CCW-Rahmen haben bereits 21 Staaten diese Selbstverpflichtung übernommen.**
4. **Alle Staaten haben auch einem Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens mithilfe von Experten zugestimmt.**
5. **Ferner wurde ein Aktionsplan zur universellen Ausweitung des CCW-Vertragsregimes sowie ein finanzielles Förderprogramm vereinbart, das Synergien und Zusammenarbeit mit dem Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) schaffen soll.**

### Streubomben

Am Vorabend der Konferenz hatte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) ein sofortiges Ende der ungenauen

und unzuverlässigen Streubomben und das Verbot des Einsatzes dieser Bomben in Wohngebieten gefordert. Dieser Vorschlag wurde auch von der Koalition gegen Streubomben unterstützt, die sich im November 2003 gegründet hatte und der heute 180 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in über 50 Ländern angehören. Belgien hat im Februar 2006 diese Waffen verboten, Norwegen nahm im Juni 2006 ein Moratorium an, Schweden schlug auf der Konferenz hierzu ein Verhandlungsmandat vor und im Februar 2007 verkündete Österreich ein Moratorium über den Einsatz dieser Waffen.

Wie aktuell dieses Thema ist, zeigt nicht zuletzt der massive Einsatz von Streubomben durch Israel gegen die Zivilbevölkerung in Libanon im Sommer 2006. Nicht nur einige NGOs und Staatenvertreter, sondern auch der UN-Generalsekretär in seiner Grußbotschaft verurteilten diese Waffen als inhuman. Die Vertreter Irlands, Mexikos, Neuseelands, Österreichs, Schwedens und des Vatikans brachten einen Vorschlag für ein rechtsverbindliches Instrument zum Verbot des Einsatzes von Streubomben gegen die Zivilbevölkerung im CCW-Rahmen ein, derweil einige Staaten, vor allem Neuseeland, sich für ein generelles Verbot von Streubomben aussprachen. Während der amerikanische Vertreter diese Vorschläge ablehnte, sah der russische Vertreter die Zeit für Verhandlungen noch nicht gekommen. 15 Staaten sprachen sich für die Aufnahme von Verhandlungen aus und insgesamt 27 Staaten (davon 17 EU-Staaten) befürworteten die Initiative der sechs Länder zu Streubomben. Die EU befürwortete hierzu die Einsetzung einer offenen Gruppe von Regierungsexperten. Großbritannien favorisierte einen minimalistischen Ansatz, wonach ein Treffen von Regierungsexperten sich mit der Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu explosiven Kampfmittelrückständen und Streubomben befassen sollte. Während dieser Vorschlag bei Australien, China, Indien, Japan, Russland und den USA Anklang fand, wurde er von Norwegen und Mexiko als unzureichend abgelehnt. Am letzten Tag einigte sich die Staatenmehrheit auf den britischen Vorschlag, während Norwegen und Mexiko diesen Kompromiss heftig kritisierten und andeuteten, die Frage der Streubomben außerhalb des CCW-Rahmens weiter zu verfolgen.

Protokoll I	1980	nicht entdeckbare Splitter (non-detectable fragments)	100 Vertragsstaaten
Protokoll II	1980	Minen (mines, booby traps and other devices)	89 Vertragsstaaten
Ergänzt Protokoll II	1996		87 Vertragsstaaten
Protokoll III	1980	Brandbomben (incendiary weapons)	95 Vertragsstaaten
Protokoll IV	1995	Laserblendwaffen (blinding laser weapons)	85 Vertragsstaaten
Ergänzung von Artikel 1 CCW	2001	Ausweitung auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte	50 Vertragsstaaten
Protokoll V	2003	explosive Kampfmittelrückstände (explosive remnants of war)	29 Vertragsstaaten

Stand: Februar 2007

## MOTAP-Minen

Zur Frage der MOTAP-Minen schlugen die EU-Staaten die Aushandlung eines eigenen Protokolls mit rechtlich verbindlichen Anforderungen vor, die es gestattet, diese Minen mit Suchgeräten ausfindig zu machen. Russland regte in einem alternativen Vorschlag Beschränkungen für den Einsatz von MOTAP-Minen an, um Zivilisten durch eine effektive Vorwarnung besser zu schützen. Die USA lehnten den russischen Vorschlag ab, weil er nicht über das Ergänzende Protokoll II hinausgehe, sondern dieses eher schwäche. Dagegen könnten Vorschriften zur Ortung (detectability), zur Lebenszeit (active life) sowie Beschränkungen über den Transfer und die Zusammenarbeit Grundlage eines Konsenses sein. Dagegen sprachen sich Australien, Kanada, die Schweiz und die Ukraine für ein strenges und rechtlich verbindliches Protokoll aus. Norwegen erklärte, es würde nur ein Protokoll mittragen, das rechtlich verbindliche Regelungen zur Ortbarkeit und Lebenszeit enthalte. Argentinien, China und die Philippinen waren bei ihren Forderungen an ein MOTAPM-Protokoll weniger präzise. Kuba sprach sich gegen ein zusätzliches Protokoll aus.

Laut Abschlusserklärung werden die Vertragsstaaten alljährlich weitere mögliche Sicherheitsvorkehrungen (feasible precautions) diskutieren, die ergriffen werden können, um Zivilisten vor den Wirkungen der MOTAPM zu schützen. Ferner werden die Vertragsstaaten sich auf die Arbeit der Regierungsexperten in den letzten fünf Jahren stützen, um einen Konsens über angemessene Maßnahmen zu erzielen, um Probleme der MOTAPM einschließlich ihres Einsatzes zu behandeln. Der Frage der MOTAP-Minen soll beim nächsten Treffen der Vertragsparteien im November 2007 bis zu zwei Tagen gewidmet werden.

## Sonstiges

Beim Thema **Laserblendwaffen** schlugen Schweden und Deutschland vor, eine Ergänzung zum Protokoll IV auszuhandeln, das die technische Entwicklung des letzten Jahrzehnts berücksichtigt, was von den USA und Russland abgelehnt wurde. Die deutsche Delegation blieb jedoch bei ihrer weitergehenden Position und forderte die Staaten auf, die sich hierzu kritisch

äußerten, dieses Protokoll einzuhalten. Bis Ende Januar 2007 gehörten die USA und Kuba nicht zu den Vertragsstaaten, wohl aber die anderen vier ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Zur besseren Gewährleistung der **Einhaltung des CCW-Regimes** wurde vom Konferenzpräsidenten ein Entwurf für freiwillige Maßnahmen vorgelegt, der vom russischen Delegierten mit Vorbehalten aufgenommen wurde. Am Ende fand ein verwässerter Vorschlag Zustimmung, der vorsieht, zur Beratung auf einen Pool von Experten zurückgreifen zu können.

Des Weiteren einigten sich die Staatenvertreter auf einen Aktionsplan im Hinblick auf eine **universelle Ratifizierung** des Übereinkommens und seiner Protokolle.

## Abschlusserklärung

Am Ende der Konferenz nahmen die Staatenvertreter eine Abschlusserklärung (final declaration) an, in der die Ergebnisse der Konferenz gewürdigt und die folgenden sechs Beschlüsse gefasst wurden:

1. **Ein Treffen von Regierungsexperten zur Anwendung des internationalen humanitären Völkerrechts in Bezug auf explosive Kampfmittelrückstände mit einem besonderen Fokus auf Streubomben einzuberufen;**
2. **Zwei Tage des nächsten Treffens der Staatenvertreter im Jahr 2007 für die Diskussion der MOTAP-Minen vorzusehen;**
3. **Einen Mechanismus für die Gewährleistung der Einhaltung des CCW-Übereinkommens zu schaffen;**
4. **Dem UN-Generalsekretär zu empfehlen, Bemühungen zur universellen Ratifizierung des CCW-Regimes zu unterstützen;**
5. **Ein Förderprogramm zur Unterstützung von Staaten einzurichten; und**
6. **Die CCW-Aktivitäten für 2007 zu planen und zu organisieren.**

Mit der Annahme dieser Abschlusserklärung am 17. November 2006 wurde die erste substanzielle Abschlusserklärung seit dem Jahr 2001 angenommen. Während die amerikanische Delegation in den beiden Wochen wiederholt ihre Positionen revidierte, trugen Staaten, die viel weitergehende Initiativen befürworteten, wie etwa Mexiko oder Norwegen, diesen Kompromiss mit.

Das amerikanische Außenministerium war mit den Ergebnissen vor allem deshalb unzufrieden, weil es nicht gelungen war, einen Konsens über die Annahme eines Protokolls zu Anti-Fahrzeug-Minen

zu erzielen. Die USA, Australien und Dänemark kündigten am letzten Konferenztag eine Erklärung zu Anti-Fahrzeug-Minen (anti vehicles mines – AVM) an, der sich 22 Staaten (darunter Frankreich, Großbritannien und Kanada) anschlossen.

**Weitere Informationen:** Third Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons, Final Report, Final Declaration, über: <http://www.unog.ch/>

## B-Waffen-Übereinkommen: 6. Überprüfungskonferenz 2006

- **Unterstützungseinheit eingerichtet**
- **Kein Verifikationsprotokoll in Sicht**
- **Stärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen**

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt die Berichte über das B-Waffen-Übereinkommen von Hans Günter Brauch in VN, 2/2002, S. 68f. und VN, 2/2003, S. 61, fort.)

Der Einsatz biologischer und chemischer Waffen ist seit dem Genfer Protokoll von 1925 in internationalen Konflikten untersagt. Im Jahr 1972 wurde auf UN-Ebene die **Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung** (kurz: **B-Waffen-Konvention – BWK**) angenommen, die im Jahr 1975 in Kraft trat. Von allen Waffenarten ist die Ächtung der B-Waffen die umfassendste. Seit Bestehen der Konvention hat es keine Einsätze von B-Waffen in gewaltsamen Konflikten gegeben. Doch fehlt der BWK im Gegensatz zur C-Waffen-Konvention ein Mechanismus, um die Einhaltung des Vertrags wirksam zu kontrollieren. Ende 2006 haben 155 Staaten die BWK ratifiziert, 16 weitere haben sie unterzeichnet. Von 1980 bis 2001 wurden im 5-Jahres-Rhythmus insgesamt fünf Überprüfungskonferenzen abgehalten.

Die **6. Überprüfungskonferenz** fand vom 20. November bis 8. Dezember 2006 in Genf statt. Zur Vorbereitung der Konferenz legte das Sekretariat ein Hintergrundpapier vor, das frühere Übereinstimmungen aus den ersten fünf Überprü-

fungskonferenzen zusammenfasste (UN Doc. BWC/CONF.VI/INF.1 v. 11.7.2006).

Die Konferenz wurde am 20. November 2006 wie üblich mit einer Grußbotschaft des UN-Generalsekretärs eröffnet. Daran schloss sich die Plenardebatte mit Beiträgen unter anderem der Vertreter der EU, der Blockfreienbewegung, Lateinamerikas, der OECD-Staaten, der USA, Russlands und Chinas an. Auch Vertreter von UN-Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW), sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz beteiligten sich an der Debatte.

Am Ende der dreiwöchigen Konferenz nahmen die Vertragsstaaten am 8. Dezember 2006 eine Abschlusserklärung sowie einige Beschlüsse und Empfehlungen an. In seiner Abschlussbotschaft hob Konferenzpräsident Masood Khan aus Pakistan nach Jahren der Blockade den Konsens als Ergebnis eines flexiblen und dynamischen Multilateralismus hervor, der von allen Staatenvertretern nachdrücklich begrüßt wurde.

Das **Abschlussdokument** (Final Document, UN Doc. BWC/CONF.VI/6) enthält in Teil I Organisatorisches, in Teil II die Abschlusserklärung und in Teil III die Beschlüsse und Empfehlungen. In der Abschlusserklärung werden in der Präambel die Ziele der BWK bekräftigt und darauf verwiesen, dass Terroristen jeglicher Zugang zu B-Waffen und Toxinen im Einklang mit Resolution 1540 des UN-Sicherheitsrats verwehrt werden muss. Zu den 15 Vertragsartikeln werden alle auf früheren Überprüfungskonferenzen erzielten Übereinstimmungen aufgenommen und arabisch als sechste offizielle Sprache vereinbart.

Von den verabschiedeten **Beschlüssen und Empfehlungen** ist als wichtigste und als erster Schritt zu einer Institutionalisierung der BWK die Einrichtung einer Unterstützungseinheit für die (Vertrags-)Umsetzung (Implementation Support Unit – ISU) zu nennen. Die Einheit soll im Genfer Zweig der Hauptabteilung Abrüstungsfragen angesiedelt sein und drei Mitarbeiter haben, die für die Jahre 2007 bis 2011 von den Vertragsstaaten finanziert werden. Die Einheit hat zwei Hauptaufgaben:

1. administrative Unterstützung für die Konferenzen und Treffen und den Infor-

mationsaustausch unter den Vertragsstaaten sowie mit Wissenschaftseinrichtungen und

2. Unterstützung bei der Umsetzung der vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM). Des Weiteren sollen in den fünf Jahren bis zur nächsten Überprüfungskonferenz vier jährliche Treffen der Vertragsstaaten mit einwöchigen Beratungen stattfinden, die folgende Themenschwerpunkte haben werden:

- **2007: Strategien zur besseren nationalen Umsetzung der BWK, einschließlich der Durchsetzung nationaler Gesetze und einer engeren regionalen und sub-regionalen Zusammenarbeit;**
- **2008: Nationale, regionale und internationale Maßnahmen zur Erhöhung der biologischen Sicherheit (biosafety; biosecurity) sowie Überwachung, Erziehung und Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Gefahren der Biowissenschaften und Biotechnologie und Ausarbeitung eines Kodexes für Naturwissenschaftler, mit dem ein Missbrauch der Forschung vermieden werden soll;**
- **2009: Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Überwachung, Entdeckung, Diagnose und Kontrolle ansteckender Krankheiten durch bessere internationale Zusammenarbeit, gegenseitige Unterstützung und den Wissensaustausch im Bereich Biowissenschaften und -technologie für friedliche Zwecke;**
- **2010: Bereitstellung von Hilfe auf Anfrage eines Vertragsstaats bei einem vermuteten Einsatz biologischer Waffen, einschließlich der Verbesserung nationaler Fähigkeiten zur Überwachung, Entdeckung und Diagnose von Krankheiten.**

Zum Thema VBM wurden Schritte beschlossen, die den Staaten die Einreichung von Erklärungen erleichtern sollen, während gleichzeitig konkrete VBM, die von einigen Staaten befürwortet wurden, vor allem auf Betreiben Russlands, der USA und Chinas aus dem Arbeitsprogramm genommen wurden.

Schließlich werden die Vertragsstaaten aufgerufen, zwecks Universalisierung der BWK, Nichtvertragsstaaten zu ermuntern, das Übereinkommen zu ratifizieren. Die Endphase der Konferenz war durch politische Spannungen zwischen den USA und Iran belastet, die bereits zu einem Scheitern der Überprüfungskonferenz vom Mai 2005 zum Nichtverbreitungsvertrag geführt hatten (vgl. den Bericht von Harald Müller in VN, 4/2005, S. 148ff.). Durch

die weitgehende Ausklammerung strittiger Fragen wurde eine stark verwässerte Abschlusserklärung möglich, die nur magere Fortschritte erlaubte.

\*\*\*

Erstmals seit der 4. Überprüfungskonferenz von 1996 konnten sich die Staatenvertreter auf die Annahme einer – wenn gleich bescheidenen – Abschlusserklärung einigen und damit eher atmosphärisch als substanziell eine neue Phase der Abrüstungsdiplomatie einleiten. Nach einem verlorenen Jahrzehnt der Biowaffen-Diplomatie, hat es gegenwärtig den Anschein, als würden die Abrüstungsverhandlungen von unilateralen Aktivitäten und Ankündigungen einzelner Staaten zu einem kooperativen Multilateralismus zurückkehren.

Das mögliche Ende des Jahrzehnts der internationalen Abrüstungsblockade geht mit dem Verlust der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des amerikanischen Kongresses im November 2006 einher. Der amerikanische Senat hatte im Jahr 1997 die Ratifizierung des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen abgelehnt. Dadurch war bereits vier Jahre vor der Wahl der Bush-Regierung die Erfolgsphase der multilateralen Abrüstungsdiplomatie nach Ende des Ost-West-Konflikts abrupt beendet worden.

Der atmosphärischen Entspannung vom November/Dezember 2006 bei den beiden Überprüfungskonferenzen in Genf folgte jedoch eine neue Phase der Irritation, als der russische Präsident Wladimir Putin in seiner Rede auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10. Februar 2007 deutliche Kritik am Aufbau eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien äußerte, die durch Andeutungen russischer Militärs und Politiker bestärkt wurde, eventuell den INF-Vertrag von 1987 (Intermediate-range Nuclear Forces) zu kündigen, nachdem sich die USA zu Beginn der Regierung von George W. Bush einseitig aus dem ABM-Vertrag zurückgezogen hatte.

Die norwegische Initiative gegen Streubomben außerhalb des Genfer UN-Rahmens (Konferenz vom 22. und 23. Februar 2007 in Oslo) lässt aber auch erkennen, dass gerade kleinere und mittlere Staaten die Abrüstungspolitik voranbringen und sich nicht länger durch das Desinteresse

und die Blockade seitens dreier ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats davon abhalten lassen wollen. Der Erfolg des Ottawa-Prozesses bei den Anti-Personen-Minen mag hierfür ein gutes Beispiel sein. Diese partielle Verlagerung außerhalb des Konsensrahmens des UN-Abrüstungsregimes der erhöht aber zugleich auch den Erwartungsdruck an die Genfer Abrüstungskonferenz. Die kommenden Monate und Jahre werden zeigen, ob die atmosphärische Entspannung vom November/Dezember 2006 tatsächlich eine Wende eingeleitet hat oder ob durch den Rückfall in die Rhetorik des Kalten Krieges vom Februar 2007 diese Wende wieder in weite Ferne gerückt ist.

**Abschlussbericht:** Sixth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, Geneva, 20 November – 8 December 2006, Final Document, UN Doc. BWC/CONF.VI/6 v. 8.12.2006, Geneva 2006.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat: Tagungen 2006

- Fortschritte bei Verschwundenen und Rechten Indigener
- Untersuchungskommissionen zu Libanon und Sudan
- Keine Einigung über Struktur und Arbeitsweise

Silvi Sterr

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Menschenrechtskommission: 62. Tagung 2006, VN, 5/2006, S. 204f., fort.)

Im Jahr 2006 hielt der neu geschaffene **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** drei reguläre Tagungen und vier Sondertagungen ab. Der Menschenrechtsrat war mit Resolution A/RES/60/251 vom 15. März 2006 gegründet worden und nahm seine Arbeit im Juni 2006 in Genf auf.

### 1. Tagung

Vom 19. bis 30. Juni 2006 fand die erste reguläre Tagung des neu geschaffenen Menschenrechtsrats statt. Über 100 nationale Delegationen waren anwesend, in den ersten Tagen begleitet von zahlreichen Staatsgästen und großem Medieninteresse. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen **Kofi Annan** sagte bei der Eröffnungszereemonie, er verlasse sich darauf, dass die Mitglieder des Rates sich der Hoffnungen, die auf dem neuen Gremium liegen, bewusst sind und sie daher entschlossen seien, diese nicht zu enttäuschen. Es sei ein klarer Bruch mit der Vergangenheit nötig. Er baue darauf, dass die Arbeit des neuen Rates, der die Menschenrechte nun endlich auf einem ihrer Bedeutung angemessenen Niveau im UN-System repräsentiere, sich als so gut erweise, dass er in fünf Jahren als Hauptorgan in die UN-Charta aufgenommen werden könne. Er hoffe, dass mittels eines Fakultativprotokolls ein ähnliches Beschwerdeverfahren wie das existierende 1503-Verfahren auch für den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschaffen werden kann.

Der Menschenrechtsrat nahm seine Arbeit konzentriert auf, was durch die Leitung des Präsidenten, Luis Alfonso de Alba aus Mexiko, einem Menschenrechtsadvokaten, begünstigt wurde. Die 47 Mitglieder des Rates waren am 9. Mai 2006 zum ersten Mal von der Generalversammlung in freier und geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit gewählt worden (Beschluss 60/416). Ihr eigenes Menschenrechtsverhalten wird von Bedeutung sein, da Mitglieder, die die Menschenrechte schwer und systematisch verletzen, von der Generalversammlung mit Zwei-Drittel-Mehrheit suspendiert werden können. Obwohl China, Kuba, Pakistan und Russland wieder in den Rat gewählt wurden und wenig neue Argumente mitgebracht haben, schieden einige andere polarisierende Kandidaten wie Iran, Irak oder Venezuela von vornherein aus.

Zum Höhepunkt der ersten Tagung wurde der 29. Juni 2006. An diesem Tag nahm der MRR das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** (A/HRC/RES/1/1) an. Nach Jahrzehnten schwieriger Verhandlungen, über weite Strecken vom Engagement der betroffenen Familien und von nichtstaatlichen Organisationen

(NGOs) getragen, war dies ein großer Erfolg. Das Übereinkommen bestätigt das Recht eines jeden Opfers und seiner Angehörigen, die Wahrheit über die Umstände seines Verschwindens zu erfahren sowie das Recht auf Entschädigung und Rehabilitation. Jeder Staat hat dafür zu sorgen, dass das Verschwindenlassen von Menschen in seinem Strafrecht eine schwerwiegende kriminelle Tat darstellt und entsprechend bestraft wird. Die asiatische Gruppe hätte gerne Täter, die nicht mit Billigung des Staates operieren, mit in das Übereinkommen aufgenommen. Die USA machten in einer schriftlichen Note eine ganze Reihe von Vorbehalten geltend, ebenso Großbritannien und Japan. Einige Staaten konnten die Möglichkeiten, die NGOs durch das Übereinkommen eingeräumt werden, nur schwer akzeptieren.

Die Annahme der **Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker** (A/HRC/RES/1/2) am gleichen Tag gestaltete sich feierlich: Delegationen indigener Völker durften ausnahmsweise auch in dieser Abstimmungssitzung eine Rede halten. Nach langen Jahren der Ausarbeitung spricht die rechtlich nicht bindende Erklärung das erste Mal in der Geschichte den Indigenen als Individuen wie als Kollektive unveräußerliche Menschenrechte zu. Er wurde zwar mit großer Mehrheit (30 von 47 Stimmen) angenommen, aber zwei wichtige Staaten mit indigenen Bevölkerungen, Kanada und Russland, stimmten dagegen. Viele Staaten machten deutlich, dass sie die Erklärung so interpretieren, dass die Autonomie indigener Völker die nationale Souveränität des Staates über indigene Territorien nicht berühre.

Die periodische Überprüfung der Staaten, die objektiv den Stand der Umsetzung der Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten der UN – allen voran in den Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats – feststellen soll und von der Gründungsresolution vorgegeben ist, wurde mit dem Beschluss zur **Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR)** (A/HRC/DEC/1/103) im Konsens ins Werk gesetzt. Wie genau allerdings diese Prüfung vonstatten gehen soll, darüber soll im Laufe des ersten Tagungsjahrs in einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ratspräsidenten befunden werden. Ebenfalls im Konsens wurde auf Vorschlag des Präsidenten gemäß der Grün-

dungsresolution die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur **Überprüfung der Sondermechanismen und aller anderen Mandate** unter seinem Vorsitz (A/HRC/DEC/1/104) beschlossen. Für die Dauer dieses ersten Jahres arbeiten zunächst alle Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen weiter. Auch das 1503-Verfahren zur Behandlung individueller Beschwerden und die Unterkommission bleiben für dieses Jahr in Funktion. China erklärte, die Sondermechanismen wären in der früheren Menschenrechtskommission Instrumente der Selektivität und Politisierung gewesen. China, Kuba und Russland waren dagegen, dass NGOs in die Reform der Mechanismen einbezogen werden. Die beiden Letzteren versuchten auch zu verhindern, dass das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) seine Analysen und Hintergrundinformationen für Länder- und Lagebeurteilungen des Menschenrechtsrats zur Verfügung stellt. Doch all diese Vorschläge erwiesen sich als nicht durchsetzungsfähig. In dieser ersten Tagungsperiode kamen die Berichte der Sonderberichterstatter nicht zur Sprache. Da alle Mandate zur Überprüfung anstehen, arbeiten gegenwärtig alle Sondermechanismen in einem Zwischenstadium ohne Planungssicherheit. Auch die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die bei der MRK am Ende an Status gewonnen hatten, schienen auf dieser ersten Tagung noch keinen Platz gefunden zu haben.

Der Rat rang sich zu einigen Harmoniebeschlüssen durch wie beim **Fakultativprotokoll zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten** (A/HRC/RES/1/3), einer Resolution, die insgesamt von 50 Staaten eingebracht wurde und die Arbeitsgruppe weiter an der Vorbereitung des Protokolls arbeiten lässt. Kanada drückte stellvertretend für die Bedenkenräger der westlichen Staatengruppe grundsätzliche Zweifel am Sinn eines Beschwerdeverfahrens zu diesen Rechten aus. Obwohl die afrikanischen Staaten nicht zufrieden waren, weil sie die Notwendigkeit internationaler Kooperation zur Erreichung dieser Ziele für den Süden erwähnt haben wollten, stellt dieser Kompromiss einen großen Erfolg dar bei diesem wichtigen Thema, das schon seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 auf der Agenda steht. Ebenfalls im Konsens wurde das Recht auf Entwicklung (A/HRC/RES/1/4) behandelt. Auch die Empfehlun-

gen der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsplans von Durban (A/HRC/RES/1/5) wurden im Konsens bestätigt.

Die größten Differenzen zeigten sich mit den Beschlüssen zu **Rassenhass und Toleranz** (A/HRC/DEC/1/107) und zur **Lage in Palästina** (A/HRC/DEC/1/106). In beiden Fällen waren die einbringenden Staaten nicht zu Kompromissen bereit, was zur Ablehnung durch die westlichen Länder führte. Symptomatisch für die Debatte zu Palästina war der Unmut der Schweiz, die trotz guten Willens den Text nicht mittragen konnte und sich über die Unzugänglichkeit der Arabischen Liga beklagte. Sonderberichterstatter John Dugard wurde um einen Bericht über Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten zur nächsten Tagung des Rats gebeten. Es zeichnete sich ab, dass der Konflikt in Palästina, der bereits die MRK oft unter drei verschiedenen Tagesordnungspunkten beschäftigte, weiterhin besondere Aufmerksamkeit bekommen wird. Mit Konsensbeschlüssen wurden auch die Titel festgelegt (A/HRC/DEC/1/101) – der vormalige Vorsitzende heißt nun Ratspräsident – und der Arbeitsplan für das erste Jahr angenommen (A/HRC/DEC/1/105). Damit dürfte der Rat voraussichtlich jedes Jahr drei reguläre Tagungen pro Jahr abhalten, mit einer längeren Schwerpunkttagung im Frühjahr, zusätzlich zu bei Bedarf einzuberufenden Sondertagungen.

## 2. Tagung

Vom 18. September bis 6. Oktober kam der Menschenrechtsrat zum zweiten Mal zu einer regulären Tagung zusammen.

### Sondermechanismen

Der Schwerpunkt der ersten beiden Tagungswochen lag auf den Berichten der Sonderberichterstatter, die eigentlich schon für die letzte Tagung der ehemaligen Menschenrechtskommission vorgesehen waren. Sie wurden im interaktiven Dialog mit Mitgliedstaaten, Beobachtern und – neu gegenüber der früheren Praxis der MRK – auch mit NGOs vorgestellt. Es gab bemerkenswerte Unterschiede in der Diskussion zwischen den thematischen und den Ländermandaten. Ging es bei den thematischen Mandaten weitgehend sachlich und fair zu, so war die Debatte um die Ländersituationen von großer Spannung und Aggressivität geprägt.

### Thematische Berichterstatter

Der Sonderberichterstatter zum Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung Martin Scheinin versuchte, eine Definition von Terrorismus vorzustellen, auch um den Missbrauch dieses Begriffs in Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen darstellen zu können, und erntete damit überwiegend harsche Kritik. Die Staaten sahen entweder ihre staatlichen Maßnahmen oder aber Befreiungsbewegungen falsch bewertet. Die Sonderberichterstatterin für die Lage von Menschenrechtsverteidigern Hina Jilani stellte die schwierige Lage dieser Personen in den besetzten palästinensischen Gebieten in den Mittelpunkt. Der Berichterstatter über Folter Manfred Nowak sprach den Staaten das Recht ab, Folter oder andere unwürdige Behandlung nach eigenem Ermessen definieren zu wollen. Die USA beharrten auf ihrem Standpunkt, Folter in jenen Fällen zuzulassen, in denen es um Informationen für den Anti-Terrorkampf geht.

Der Berichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen Philip Alston berichtete über mehrere gravierende Situationen, wie Algerien oder Nigeria. Der Berichterstatter zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten Leandro Despouy hinterfragte die Auswahl der Richter in Irak und betonte das Recht auf Wahrheit. Ambeyi Ligabo, der Berichterstatter zur Meinungsfreiheit, beklagte die vielen Morde an Journalisten vor allem in Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten. Die Berichterstatterin zu Religions- und Weltanschauungsfreiheit Asma Jahangir sah die Freiheit der Religion nur eingeschränkt umgesetzt, wie die Praxis mit religiösen Symbolen, Kleiderordnungen und Aufforderungen zur Konvertierung zeige. Der Beauftragte für Binnenvertriebene Walter Kälin wurde nach dem Schicksal der Umgesiedelten aus den Elendsvierteln von Simbabwe befragt. Auch der Sonderberichterstatter über angemessenes Wohnen Miloon Kothari sagte, die erzwungene Umsiedlung von Menschen stelle eines der größten aktuellen Probleme dar. In ihrer Dimension würden Vertreibungen im Zuge von Großprojekten mittlerweile die bei bewaffneten Konflikten übertreffen. Er kritisierte besonders die Lage in Iran, Algerien und Kambodscha. Vernor Muñoz Villalobos, der Berichterstatter über das Recht auf Bildung, kritisierte, dass nir-

gends die volle Gleichberechtigung von Mädchen und Frauen verwirklicht sei. Der Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, bezweifelte, dass die Ziele der Millenniums-Erklärung erreicht würden. Ziegler kritisierte die Welt handelsorganisation und die Agrarsubventionen und befürwortete Normen für transnationale Konzerne. Arjun Sengupta, unabhängiger Experte zu extremer Armut, plädierte für internationale Unterstützung an arme Staaten, wies aber am Beispiel der USA darauf hin, dass extreme Armut nicht am Pro-Kopf-Einkommen festzumachen sei. Rodolfo Stavenhagen, der Berichterstatter zu indigenen Bevölkerungsgruppen, stellte seinen Bericht über Neuseeland vor und wies auf die Problematik des Menschenrechtsschutzes im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen hin. Er wünschte sich zudem eine eigene Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats, um die Beteiligung der Betroffenen zu verbessern. Der Sonderbeauftragte zu Menschenrechten und transnationalen Unternehmen John Ruggie versprach eine Übersicht zu den vorhandenen Standards. Im Dialog wurden die Rolle von Staatsunternehmen, die Folgen von Fusionen und die Frage der Mittäterschaft nachgefragt.

### Arbeitsgruppen

Stephen Toope von der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen sagte, wenn bei nichtstaatlichen Akteuren eine Zusammenarbeit mit der Regierung nachgewiesen werden könne, sei die Regierung verantwortlich zu machen, bei bewaffneten Rebellen sei es schwieriger, eine Bezugsgrundlage zu finden. Leila Zerrougai von der Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen wies auf die zunehmende Tendenz hin, Menschen lange Zeit in Untersuchungshaft zu halten. Eine Gruppe von fünf Sonderberichterstattern hatte seit dem Jahr 2004 an die USA den Antrag auf Einreise und Besuch des Lagers Guantánamo gestellt. Die Berichterstatter stellen fest, dass in allen thematischen Bereichen die Menschenrechte verletzt werden. Geheime Gefangenenflüge und Haftzentren erfüllten den Tatbestand des Verschwindenlassens. Da das Wissen nicht zugänglich gemacht werde, gebe es aber keine Möglichkeit der öffentlichen Überprüfung. Es gab weiterhin Berichte zum Recht auf Gesundheit, zu rassistischer Dis-

kriminierung, zu Migration, einen Bericht zu religiöser Diffamierung und Förderung der Toleranz, zu Kinderprostitution und -pornographie, zu den Folgen von Wirtschaftsreformen und Auslandschulden, Söldnern, Kindern und bewaffneten Konflikten und dem Recht auf Solidarität.

### Länderberichterstatter

Die Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen, Gesundheit, Binnenvertriebenen und angemessenes Wohnen reisten nach Ende des Krieges in den Süden Libanons und den Norden Israels, um die Lage der Menschenrechte zu überprüfen. Ihr Bericht stellte Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts auf beiden Seiten fest und gibt Empfehlungen. Auch Jean Ziegler reiste nach Libanon – die Einreise nach Israel wurde ihm verweigert – und legte einen eigenen Bericht vor. Israel und die USA lehnten die Berichte, die in weiten Teilen identisch sind, ab. Die Mandatsträger hätten ihr Mandat überschritten.

Der unabhängige Experte für Somalia Ghanim Alnajjar sprach angesichts der gegenwärtigen Zustände eine Frühwarnung aus. Seiner Einschätzung nach könne es zu einer wirklich dramatischen Zuspitzung kommen und beklagte die schreckliche Situation der Binnenvertriebenen, die Lage in den Gefängnissen, die katastrophalen Zustände im Justizwesen und den florierenden Menschenhandel. Die Berichterstatterin zu Sudan Sima Samar appellierte an die Staatenvertreter, endlich Maßnahmen zum Schutz der Menschen zu ergreifen. Sie begrüßte auch, dass der UN-Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof ins Spiel gebracht hatte. Die Persönliche Beauftragte des Hohen Kommissars für Menschenrechte Christine Chantet durfte nicht nach Kuba einreisen. Sie stellte der Regierung in Sachen Gesundheit, Bildung und Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen ein gutes Zeugnis aus, kritisierte aber das Justizsystem und die Lage in den Gefängnissen. Die USA verteidigten ihr Embargo. Außerdem berichtete Sonderberichterstatter John Dugard über die Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten, der Sonderbeauftragte Yah Ghai über Kambodscha und der Unabhängige Experte Loius Joinet zu Haiti. Es gab weiterhin Berichte zu Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Myanmar, Nordkorea

und Belarus. Iran und Usbekistan bleiben weiterhin im nichtöffentlichen 1503-Verfahren, Kirgisistan aber kam in das öffentliche Verfahren.

Die 2. Tagung verlor sich in der Uneinigkeit der Staaten. Obwohl Anfang der dritten Woche über 40 Resolutionen vorgelegt, ging es nicht weiter. Der Präsident wollte zunächst eine so genannte Omnibus-Resolution verabschieden, die alle Mandate und Berichte kurz ansprechen und mit dem Auftrag weiterer Prüfungen versehen sollte. Es wurde jedoch selbst darum gestritten, ob die Mitgliedstaaten einige ihnen unbequeme Berichte, etwa zu Libanon, überhaupt offiziell zur Kenntnis nehmen wollten. Schließlich lud de Alba die Staaten dazu ein, alle Resolutionsentwürfe in eine Art ›Inventar-Liste‹ einzubringen. Aber nicht einmal dafür fand sich genug Einigkeit. Die gegenseitige Blockade führte schließlich dazu, dass ein präsidialer Konsensbeschluss (A/HRC/DEC/2/102) gefällig wurde, der sich auf das Allernötigste beschränkte, um den technischen Ablauf weiter aufrechtzuerhalten: Entsprechend den Vorgaben der Generalversammlung wurde eine Arbeitsgruppe zum geplanten Verfahren der allgemeinen periodischen Überprüfung der Länder eingerichtet, sowie eine weitere zur Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen. Einige lateinamerikanische Länder äußerten sich sehr enttäuscht über dieses magere Ergebnis.

### Wiederaufnahme der 2. Tagung

Vom 27. bis 29. November 2006 setzte der Menschenrechtsrat seine 2. Tagung fort, um unerledigte Dinge zum Abschluss zu bringen. In der Resolution A/HRC/RES/2/1 erteilt der Rat einen Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen. 30 Staaten votierten dafür, die westlichen Staaten dagegen. Eine ähnliche Spaltung zeigte sich bei der Resolution A/HRC/RES/2/3 zu den besetzten Golanhöhen, die sich gegen administrative Maßnahmen Israels richtete und mit 32 Stimmen bei 14 Enthaltungen angenommen wurde. Im Konsens wurden verabschiedet: Resolution A/HRC/RES/2/2 zu extremer Armut sowie sechs weitere Beschlüsse zu Zugang zu Wasser (A/HRC/DEC/2/104), Recht auf Wahrheit (A/HRC/DEC/2/105), Unvereinbarkeit von Demokratie und Rassismus (A/HRC/DEC/2/106), Zugang zu

Medikamenten (A/HRC/DEC/2/107), Recht auf Gesundheit (A/HRC/DEC/2/108) und zur Integrität des Justizsystems (A/HRC/DEC/2/110).

Die Entscheidung zu Wirtschaftsreformen und Auslandsschulden (A/HRC/DEC/2/109) zeigte die bekannte Süd-Nord-Spaltung: 33 Staaten stimmten dafür, 13 westlich orientierte dagegen. In relativer Einigkeit nahm der Rat die Resolution A/HRC/RES/2/4 zu den israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten an, die dazu auffordert, von neuen Siedlungen abzusehen und mit dem Sonderberichterstatter zusammenzuarbeiten. Im Konsens angenommen wurden Entscheidungen zum willkürlichen Vorenthalten des Nationalitätsstatus (A/HRC/DEC/2/111), zu Personen, die im Zusammenhang mit Anti-Terror-Maßnahmen ihrer Freiheit beraubt werden (A/HRC/DEC/2/112), zu Afghanistan und der Zusammenarbeit mit dem OHCHR (A/HRC/DEC/2/113) sowie zum Büro der Hohen Kommissarin in Nepal (A/HRC/DEC/2/114).

In großer Uneinigkeit präsentierte sich der Menschenrechtsrat bei der Diskussion um Darfur. Der EU gelang es nicht, ihre Ergänzungen durchzubringen. Der Beschluss (A/HRC/DEC/2/115) wurde schließlich mit 25 Stimmen angenommen, bei elf Gegenstimmen der westlichen Staaten. Darin äußert sich der Rat besorgt über die schwerwiegende Menschenrechtssituation und humanitäre Lage in Darfur und ruft alle Parteien auf, das Friedensabkommen zu unterzeichnen sowie die Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

### 3. Tagung

Vom 29. November bis 8. Dezember hielt der Menschenrechtsrat seine dritte und letzte reguläre Tagung im Jahr 2006 ab. Der Rat diskutierte im interaktiven Dialog mit dem Sonderberater des Generalsekretärs zur Verhütung von Völkermord, befasste sich mit Kindern in bewaffneten Konflikten, Menschenrechten und sexueller Orientierung und diversen Ländersituationen. Außerdem wurde der Bericht der Untersuchungskommission zu Libanon diskutiert. Ausführliche Debatten gab es weiterhin zur zukünftigen Arbeit des Menschenrechtsrats und zur zukünftigen Tagesordnung, über ein Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem 1503-Verfahren, die allgemeine periodische Überprüfung und die Überprüfung der

Mandate der Sondermechanismen. Mit der Enthaltung der westlichen Staaten wurde die Resolution A/HRC/RES/3/1 zur Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten angenommen. Noch schärfer zeigte sich die Spaltung bei der Resolution A/HRC/RES/3/2 zu den Vorbereitungen für die Nachfolgekonferenz von Durban, als die westlich orientierte Staatengruppe dagegen stimmte. Die Resolution A/HRC/RES/3/3 zum Bericht der Untersuchungskommission im Libanon hingegen wurde im Konsens verabschiedet. Mit dem Beschluss A/HRC/DEC/3/103 wurden die Arbeitsgruppen zum Follow-up der Weltkonferenz gegen Rassismus eingesetzt.

### Allgemeine Periodische Überprüfung

Die Allgemeine Periodische Überprüfung der Länder (UPR) soll der Schwerpunkt des neuen Menschenrechtsrats werden, fast alle Beobachter messen der Entwicklung dieses Verfahrens entscheidende Bedeutung zu. In Plenumsdebatten und in informellen Arbeitsgruppen wurde insgesamt sachlich verhandelt. Hinsichtlich einiger Grundvoraussetzungen herrscht Übereinstimmung: Universalität, Periodizität, interaktiver Dialog und gegenseitiger Respekt. Es soll einen kooperativen Ansatz geben, mit dem Anreiz für betroffene Staaten, ihre Handlungskompetenz zu steigern. Was den Zeithorizont für die Ausarbeitung des Verfahrens angeht, gab es verschiedene Vorstellungen. Einige Staaten wie Kuba oder Kolumbien wollen die UPR eng mit der Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen verbinden. Die lateinamerikanischen und westlichen Staaten sehen diese Vorbedingung nicht. Noch weiter gehen die Meinungen über andere Aspekte auseinander. Länder wie China oder Kuba möchten die UPR auf Grundlage der Berichte der zu untersuchenden Staaten durchführen. Berichte unabhängiger Experten einzubeziehen, lehnen sie ab. Russland und Algerien befürworten eine auf die Mitglieder des Rats beschränkte Beratung und Bewertung. Viele Staaten der arabischen und asiatischen Gruppe wollen die Schlussfolgerungen der UPR nur im Konsens fassen. Kanada schlug vor, als Bewertungsgrundlage die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die sieben Menschenrechtsübereinkommen und die Wahlversprechen der Mitgliedstaaten zu nehmen.

Die Vorstellungen zur Zeitdauer zwischen den Überprüfungen schwankten zwischen drei bis vier Jahren und fünf bis sechs Jahren. Eine Reihe von Staaten betonte, wie die EU, dass es notwendig sei, alle Beteiligten, also auch NGOs, in die Überprüfung einzubeziehen. Brasilien stellte, wie auch Mexiko und Kanada, eine Skizze zum Verfahren bei der UPR vor, von der sich die Vorstellungen der EU nicht grundsätzlich unterscheiden. Danach soll ein Expertenausschuss auf der Grundlage bestehender Informationen (Berichte der Sondermechanismen und der Vertragsorgane, Informationen von NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen) einen Bericht ausarbeiten. Die abschließende Bewertung soll im Anschluss an einen interaktiven Dialog im Plenum stattfinden. Auch bei den NGOs unterscheiden sich die Vorstellungen im Detail. Die meisten befürworten aber eine Kombination aus staatlichen Beiträgen und der Arbeit einer Expertengruppe. Die UPR wird als eine ständige Berichtsplattform gesehen und sollte die Funktion eines Frühwarnsystems erfüllen.

### Überprüfung der Sondermechanismen

Die Debatte über die Überprüfung der Sondermechanismen war von deutlichen Interessensgegensätzen geprägt. Mit Ausnahme des 1503-Verfahrens, das wohl gestärkt wird, gab es kaum Punkte, über die sich die Staatenvertreter einig wurden. Immerhin ist ein Großteil der Meinung, dass ein mit Expertinnen und Experten besetztes Gremium mit 26 bis 28 Mitgliedern, in der Rolle vergleichbar der bisherigen Unterkommission, notwendig ist. Die Sondermechanismen wurden heftig angegriffen. Gerade ihre bisherigen Stärken, die Unabhängigkeit der Person bei der Auslegung des Mandats und der Auswahl der Instrumente, um Menschenrechtsverletzungen festzustellen und darüber zu berichten, Empfehlungen auszusprechen und Maßnahmen zugunsten der Opfer einzufordern, sind in Gefahr, stark eingeschränkt zu werden.

Die Streitpunkte hinsichtlich der Mandatsträger der Sondermechanismen sind zahlreich: Kriterien und Auswahlverfahren bei der Berufung der Mandatsträger, die Mandatsdauer, die Kohärenz zwischen den Sondermechanismen, unterschiedliche Mandatskategorien, die Standardisierung und Koordinierung der Arbeits-

methoden. Unklar ist auch, ob es vorrangige Mandate mit einem Fokus auf Querschnittsthemen geben soll. Ebenso unklar ist die Unterstützung durch das OHCHR, und vollends uneinig ist man sich über die Zusammenarbeit mit Regierungen und welche Verfahren es bei der Beantwortung von Schreiben mit Verdachtsäußerungen geben kann. Eine Mehrheit der Staaten sprach sich dafür aus, das jetzige System der Länderevaluierung abzuschaffen. Südafrika, Iran und die afrikanische Gruppe unterstrichen, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei der Erteilung von Mandaten eine größere Rolle spielen müssten. Insgesamt geht die Tendenz nicht in Richtung Ausbau und Stärkung, sondern in Richtung Verringerung und Einschränkung ihres bisherigen Spielraums. Nur sehr wenige Länder setzten sich dafür ein, die Unabhängigkeit und die Kompetenz der Sondermechanismen auszuweiten. Momentan haben nur 17 der 47 Mitgliedstaaten des Rats eine ›ständige Einladung‹ an die Sondermechanismen ausgesprochen, obwohl dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Die NGOs erwarten von den Sondermechanismen, dass sie konkrete Hilfen und Schutz bieten und Eilaktionen durchführen. Es sollten aber auch Daten über die Lage der Menschenrechte gesammelt, analysiert, bewertet und darüber öffentlich berichtet werden.

\*\*\*

Insgesamt sind die anfänglich großen Hoffnungen auf einen fähigen, reformorientierten und glaubwürdigeren Menschenrechtsrat im Laufe des Jahres stark gesunken. Alle entscheidenden Fragen zur Arbeitsfähigkeit des MRR waren nach den ersten drei Tagungen Ende 2006 nach wie vor offen.

## Sondertagungen

### 1. Sondertagung

Auf Initiative Tunesiens hin wurde am 5. und 6. Juli die erste Sondertagung des Rates zur **Lage in Palästina** einberufen. Der Rat hörte den Bericht des Sonderberichterstatters John Dugard. Nach zahlreichen Wortmeldungen von Regierungen und NGOs konnten sich die westlichen Länder und die Organisation der islamischen Konferenz (OIC) leider nicht auf einen

Text einigen. Die Schweiz versuchte, die Situation mit einem Ergänzungsantrag zu retten. Dies gelang nicht, da Pakistan den Text mündlich nochmals veränderte.

Die Resolution S-1/1 wurde mit 29 Stimmen bei elf Gegenstimmen (EU-Länder, Japan, Kanada, Rumänien und Ukraine) und fünf Enthaltungen angenommen. Sie wiederholt die alte Forderung an Israel, die besetzten Gebiete zurückzugeben und drückt große Besorgnis über die sich verschlechternde Lage der palästinensischen Bevölkerung aus. Der Sonderberichterstatter wurde zu einer Untersuchungsmission in die besetzten Gebiete aufgefordert.

### 2. Sondertagung

Die gleiche Spaltung prägte auch die zweite Sondertagung des Menschenrechtsrats am 11. August zur **Lage in Libanon**. Der Rat nahm mit 27 Stimmen die Resolution S-2/1 an, mit der er Israel wegen Menschenrechtsverletzungen und den Bruch des humanitären Völkerrechts in Libanon scharf verurteilt und die Entsendung einer hochrangigen Untersuchungskommission veranlasst.

Eine Vielzahl von Sprechern von Regierungen und NGOs beteiligte sich an der Diskussion und drängte darauf, eine Untersuchungskommission einzurichten, um die Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht zu untersuchen. Die EU rief zu einem sofortigen Ende aller Feindseligkeiten auf, dem ein dauerhafter Waffenstillstand folgen müsse. Finnland bedauerte, dass keine Verhandlungen über den Resolutionstext, der im höchsten Maße einseitig sei, möglich waren. Die elf Nein-Stimmen kamen von den EU-Staaten, Japan, Kanada, Rumänien und der Ukraine. Die Untersuchungskommission sollte die Angriffe Israels auf Zivilisten untersuchen und feststellen, ob der Waffeneinsatz Israels in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gestanden hat.

### 3. Sondertagung

Am 15. November wurde auf Initiative Bahrains eine dritte Sondertagung einberufen, um sich mit dem **Angriff Israels auf Beit Hanun** am 8. November 2006, der unter anderem den Tod von Zivilisten zur Folge hatte, auseinanderzusetzen. Auch diesmal konnten sich die OIC und die westlichen Länder nicht auf einen Text einigen. Resolution S-3/1 wurde schließlich mit 32 Stimmen angenommen. Damit wur-

de beschlossen, eine Untersuchungskommission nach Beit Hanun zu entsenden. Später wurde Bischof Desmond Tutu zum Leiter der Delegation bestimmt.

## 4. Sondertagung

Am 12. und 13. Dezember wurde der Rat auf Initiative Finnlands zu einer 4. Sondertagung zur **Lage in Darfur** einberufen. Dieses Mal konnten sich die Mitgliedstaaten auf den Konsensbeschluss S-4/101 einigen. Der Rat konnte sich aber nicht zu einer Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen durchringen. Er appellierte an alle Konfliktparteien, auch die bisherigen Nichtunterzeichner des Waffenstillstandsabkommens, den Waffenstillstand einzuhalten. Es wurde beschlossen, eine hochrangige fünfköpfige Untersuchungskommission nach Darfur zu entsenden. Die Leitung der Kommission wurde später der Friedensnobelpreisträgerin Jody Williams übertragen. Präsident de Alba unterstrich die Bedeutung dieser Entscheidung sowohl für die Lage in Darfur als auch für die Konsolidierung des Menschenrechtsrats.

**Bericht der 1. Tagung und der 1. und 2. Sondertagung:** General Assembly, Official Records, Sixty-first Session, Supplement No. 53 (A/61/53), Report of the Human Rights Council, First Session (19–30 June 2006), First Special Session (5–6 July 2006), Second Special Session (11 August 2006), United Nations, New York 2006.

**Alle Resolutionen und Beschlüsse der Tagungen und Sondertagungen des Jahres 2006 sind zu finden unter:** <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/index.htm>

## Errata

In Heft 1/2007, in der Übersicht ›Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl‹ (Tabelle 4), S. 43, wurde die Bevölkerungszahl Bhutans mit 2,21 Millionen Einwohnern angegeben. Richtig ist jedoch ein weitaus geringere Zahl: 637 000 Einwohner. Die falsche Zahl beruht auf ungeprüft fortgesetzten Hochrechnungen und stammt aus der Übersicht ›Social Indicators‹ der Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen vom August 2006. Die Abteilung korrigierte inzwischen ihre Angaben nach Überprüfung der vergangenen Hochrechnungen und nachdem Bhutan im Jahr 2005 zum ersten Mal eine moderne Volkszählung durchgeführt hat.

In Heft 1/2007, S. 40, wird die Welttourismusorganisation mit der Abkürzung WTO aufgeführt. Diese Abkürzung ist nicht mehr gültig. Sie wurde, aufgrund der permanenten Verwechslung mit der Welthandelsorganisation (WTO), am 1. Dezember 2005 von der Generalversammlung der Welttourismusorganisation in UNWTO umbenannt.