

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

3. Weltkonferenz gegen Rassismus:

1. Überprüfungskonferenz 2009

- Konferenz überschattet von Hassrede und Boykotten
- Abschlussdokument guter Kompromiss

Petra Follmar-Otto

(Vgl. auch Christina Meinecke, Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz. Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban, VN, 2/2002, S. 94ff.)

Vom 20. bis 24. April 2009 fand in Genf die **Überprüfungskonferenz der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (Durban Review Conference – DRC)** statt. An der Konferenz nahmen 147 Staaten, die Europäische Union und die Afrikanische Union sowie 315 Nichtregierungsorganisationen und 39 Nationale Menschenrechtsinstitutionen teil. Die Konferenz hatte zwei wesentliche Ziele: Erstens wollten die UN-Mitgliedstaaten die Umsetzung jener Verpflichtungen überprüfen, die sie auf der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus im südafrikanischen Durban im Jahr 2001 eingegangen waren. Die Verpflichtungen sind in der Erklärung und im Aktionsprogramm (Durban Declaration and Programme of Action – DDPa) enthalten. Zweitens sollten weitere Schritte im globalen Kampf gegen Rassismus identifiziert werden. Deutschland entschied sich gemeinsam mit einigen anderen Staaten – vor allem aufgrund der angekündigten Teilnahme des iranischen Staatspräsidenten Mahmud Ahmadinedschad – buchstäblich in letzter Minute gegen eine Beteiligung an der DRC.

Die Konferenz sollte keine neue, 4. Weltkonferenz gegen Rassismus sein, sondern eine Etappe im Umsetzungsprozess der Erklärung und des Aktionsprogramms. Mit der Betonung des Überprüfungscharakters war einerseits Schadensbegrenzung angestrebt: Angesichts der Instrumentalisierung der Durbaner Konferenz durch

einige Akteure und der antisemitischen Vorfälle, die das Umfeld der Konferenz überschattet hatten, sollte ein Wiederaufschüren des damals mühsam erreichten Kompromisspakets und eine erneute Politisierung vermieden werden. Andererseits empfanden viele Befürworter eines Boykotts der Überprüfungskonferenz gerade den Bezug auf die Konferenz in Durban als Ort traumatischer Erfahrungen als unerträglich.

Wie schon aus der Durbaner Konferenz kann auch aus der Genfer Überprüfungskonferenz 2009 nur eine gemischte Bilanz gezogen werden. Das Ziel, eine Instrumentalisierung der Konferenz zu vermeiden, wurde durch den Auftritt des iranischen Staatspräsidenten, der die Konferenz ungehindert für unerträgliche Beschimpfungen gegen Israel missbrauchte, *ad absurdum* geführt. Dass es so weit kommen konnte, ist jedoch nicht zuletzt auf politische Fehler Europas und anderer westlicher Staaten zurückzuführen. Das Abschlussdokument hingegen stellt als Ergebnis langwieriger und hartnäckiger Verhandlungen vor der Konferenz in vielerlei Hinsicht einen Erfolg dar.

Die Vorgeschichte

Die Auseinandersetzungen um die Genfer Konferenz lassen sich nur schwer verstehen, ohne einen Rückblick auf die 3. Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassen-diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001 in Durban und die Ereignisse in ihrem Umfeld. Von einigen Staaten war damals das Thema Rassismusbekämpfung benutzt worden, um ausschließlich Israel anzugreifen. Das parallele Forum der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) war von antisemitischen Zwischenfällen überschattet worden; eine Gruppe von Organisationen hatte antisemitische Passagen in das Abschlussdokument der NGOs eingebracht. Deswegen weigerte sich die damalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte Mary Robinson, die NGO-Dokumente der offiziellen Konferenz vorzulegen. Für die Abschlussdokumente der Staatenkonferenz war nach eintägiger Verlängerung eine Kompromissformulierung bezüglich

des Nahost-Konflikts gefunden worden. Dennoch bleibt die Nennung des Nahost-Konflikts als einzigem Regionalkonflikt unbefriedigend, ebenso wie die unzureichenden Hinweise auf den Antisemitismus in der Erklärung und dem Aktionsprogramm.

Doch in vielen anderen Aspekten muss das DDPa als bahnbrechendes Dokument für die weltweite Bekämpfung des Rassismus bewertet werden. So werden Sklaverei, Sklavenhandel und Völkermord als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt. Die Bedeutung des Kolonialismus als rassistischer Praxis und Ursache für Rassismus und Ungleichheit heute werden anerkannt. Hervorgehoben werden spezifische Gruppen, die von rassistischen Diskriminierungen betroffen sind, wie Menschen afrikanischer Herkunft, indigene Völker sowie Sinti und Roma. Die Staaten werden aufgefordert, ihre Migrations- und Ordnungspolitik auf rassistische Gesetze und Praktiken zu überprüfen. Nicht zuletzt haben sich die Staaten in der Erklärung und im Aktionsprogramm zu praktischen Maßnahmen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft verpflichtet, die in nationalen Aktionsplänen gegen Rassismus gebündelt werden sollen.

Angesichts des symbolischen Konferenzorts in Südafrika, der großen Beteiligung von Anti-Rassismus- und Menschenrechts-NGOs sowie des ausdrücklichen Bezugs auf Sklaverei und Kolonialismus, stellte die Konferenz zudem ein wichtiges Forum dar, auf dem sich die Länder des Südens das universale Menschenrechtssystem nachträglich aneignen konnten.

Auf den Beschluss der Generalversammlung (Resolution 61/149) im Dezember 2006, eine Überprüfungskonferenz durchzuführen, folgten Zuspitzungen und langwierige Verhandlungen. Es formierte sich eine Gruppe von Gegnern, die Lobbying für einen Boykott westlicher Staaten betrieb; oft wurde dabei mit verzerrenden Darstellungen der Durbaner Konferenz und der Vorbereitungen für die DRC gearbeitet. In nur zwei Weltregionen – Afrika und Lateinamerika – fanden Vorbereitungskonferenzen statt. Aus Europa gab es hingegen nur schriftliche

Eingaben zur DRC, die von der Öffentlichkeit und den NGOs unbemerkt den Vereinten Nationen übermittelt wurden. Aus den verschiedenen Eingaben wurde durch eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein Entwurf für ein Abschlussdokument erstellt und in wochenlangen Sitzungen verhandelt. Das Dokument enthielt zunächst hochproblematische Passagen in Bezug auf Israel sowie zur Diffamierung von Religionen. Die Befürchtungen der Boykottbefürworter schienen sich zu bewahrheiten. Unter dem Druck der USA und europäischer Staaten wurde Mitte März 2009 ein Kompromissdokument erarbeitet, das erheblich gekürzt und von den problematischen Absätzen bereinigt war. Den Kürzungen fielen auch einige Passagen zu Sklavenhandel, Kolonialismus und Reparationen zum Opfer, die ebenfalls den Widerstand des Nordens hervorgerufen hatten. Über dieses Papier konnte schließlich nach langem Ringen am Abend des 17. April 2009, dem Freitag vor Beginn der Konferenz, im Vorbereitungsausschuss der Überprüfungs-konferenz Einigkeit erzielt werden.

Der Konferenzverlauf

Trotz dieser Einigung, die von den EU-Staaten und weiteren westlichen Staaten mitgetragen wurde, erklärten am Vorabend der Konferenz, neben Deutschland, auch Australien, Italien, Neuseeland, die Niederlande und Polen, dass sie an der Konferenz nicht teilnehmen würden. Als Grund gaben sie an, man wolle dem iranischen Staatspräsidenten keine Kulisse für seine Hassreden bieten. Der Ausstieg wurde von der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay unter Hinweis auf den erreichten Kompromiss mit deutlichen Worten kritisiert: »Ich finde dies bizarr: Man einigt sich am Freitagabend auf den Text und geht dann am Sonntag raus (aus der Konferenz).«

Da Ahmadinedschad das einzige auf der Konferenz anwesende Staatsoberhaupt war, fiel ihm nach den Regeln für UN-Konferenzen das Recht als erster Redner des Ministersegments (High-level Segment) zu. Begleitet vom Jubel seiner strategisch im Plenarsaal platzierten Anhänger und von Tumulten und Protesten seitens einiger jüdischer NGOs, betrat er das Podium. Als die erwarteten Entgleisungen gegen Israel kamen, verließen die Delegationen der EU-Staaten sowie einige NGO-

Vertreter unter Protest den Saal. Ungehindert durch den insgesamt eher schwach auftretenden Konferenzpräsidenten, den kenianischen Generalstaatsanwalt Amos Wako, sprach der iranische Staatspräsident etwa 30 Minuten – also weit mehr, als die in den Verfahrensregeln erlaubten sieben Minuten. Sein Auftritt wurde jedoch durch den im Anschluss sprechenden norwegischen Außenminister Jonas Gahr Store eindrucksvoll ins Verhältnis gesetzt. Er stufte die Rede als Anstachelung zu Rassenhass und damit als außerhalb des Rahmens der Konferenz und der Vereinten Nationen stehend ein. Zugleich bemerkte er kritisch zum Fernbleiben europäischer Staaten: Man dürfe nicht erlauben, dass Iran das globale Thema der Bekämpfung von Rassismus als Geisel nehme. Das Forum der Vereinten Nationen dürfe man nicht den Extremisten überlassen. Am Abend verurteilten sowohl UN-Generalsekretär Ban Ki-moon als auch die Hohe Kommissarin Navi Pillay die Rede Ahmadinedschads mit scharfen Worten.

Nach dem Debakel am Montag wurde, für die meisten Beobachter überraschend, bereits am nächsten Tag das Abschlussdokument in der Fassung des vom Vorbereitungsausschuss vorgelegten Entwurfs verabschiedet. Es wurde sowohl im Hauptausschuss (Main Committee) als auch in der Plenarversammlung (Plenary) im Konsens angenommen. Durch die vorzeitige Annahme des Abschlussdokuments wurde vermieden, dass die Diskussion über den Text im Verlauf der Konferenz wieder eröffnet und der mühsam erungene Konsens wieder gefährdet wurde. Enttäuschung löste dies jedoch bei vielen NGOs aus. Bereits die Akkreditierungsverfahren waren als intransparent und schleppend kritisiert worden. Die Verabschiedung des Dokuments, bevor überhaupt der erste NGO-Vertreter im Plenum das Wort ergreifen konnte, war nun ein allzu augenfälliger Beweis dafür, dass eine Einflussnahme von NGOs auf die Ergebnisse der Konferenz nicht mehr möglich war. Vielen NGOs, gerade Betroffenenorganisationen, fehlten hingegen das Wissen um Abläufe in den Vereinten Nationen und die Ressourcen, um bereits während der Aushandlung des Entwurfs Einfluss zu nehmen. Die NGOs kritisierten unter anderem, dass das Kastensystem Indiens nicht als Form von Rassismus thematisiert worden war, die Belan-

ge von Menschen afrikanischer Herkunft nicht angemessen berücksichtigt worden seien und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung nicht aufgenommen worden war. Kritisiert wurden auch fehlende Bezüge zu aktuellen Menschenrechtsverletzungen, wie in Sudan, Tibet und Palästina.

Das Abschlussdokument

»Kein einzelner Staat ist mit dem Dokument vollkommen glücklich, aber gemeinsam sind die Staaten alle damit glücklich.« Diese Einschätzung der Hohen Kommissarin für Menschenrechte wurde von vielen Staatenvertretern aus den verschiedenen Weltregionen geteilt. Nach den schwierigen Verhandlungen und den vielen Versuchen der politischen Instrumentalisierung ist das Abschlussdokument nun klar als Erfolg zu bewerten. Es gelang nicht nur, die Nennung Israels und des Nahost-Konflikts als einzigem Regionalkonflikt zu verhindern. Wichtig war auch, dass die Länder der Organisation der islamischen Konferenz sich nicht damit durchgesetzt haben, ihr Konzept der Diffamierung von Religionen im Dokument zu verankern. Dass dieses Konzept nicht Teil von Rassismusbekämpfung in einem menschenrechtlichen Rahmen ist, kann ihnen in Zukunft im Menschenrechtsrat und in der Generalversammlung entgegengehalten werden. Darüber hinaus enthält das Dokument in Abschnitt 5 eine Vielzahl wichtiger Vorschläge und Anknüpfungspunkte für Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Ferner wird der hohe Stellenwert der Meinungsfreiheit für die Bekämpfung von Rassismus in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften hervorgehoben. Die Staaten werden aufgerufen, die Grenzen der Menschenrechte und des Diskriminierungsverbots bei der Terrorismusbekämpfung zu achten. Viele der Themen der DDPA werden wieder aufgenommen und ergänzt; Konkretisierungen enthalten etwa die Artikel zum Schutz von Migranten in der Hausarbeit und von Opfern von Menschenhandel, zu den Rechten indigener Völker sowie zu Maßnahmen gegen HIV/Aids. Das Dokument fordert auch, das ethnische oder religiöse »Profiling« (in etwa: Rasterfahndung) gesetzlich zu verbieten. Der Vorschlag der Hohen Kommissarin, eine Rassismus-Beobachtungsstelle in ihrem Büro einzurich-

ten, konnte sich zwar nicht durchsetzen. Doch erwägt Pillay, eine solche Stelle trotzdem einzurichten, finanziert durch freiwillige Beiträge einzelner Staaten.

Das Versäumnis Europas

Die schwache diplomatische Vertretung der Europäischen Union auf der Konferenz hat dazu geführt, dass die EU nicht im Ministersegment, sondern erst am dritten Tag im allgemeinen Teil durch Schweden das Wort ergreifen konnte: Vier Staaten hatten vorab abgesagt, die Tschechische Republik stieg am Montag nach dem Auftritt Ahmadinedschads aus der Konferenz aus, so dass die EU-Ratspräsidentschaft nicht mehr vertreten war, und die übrigen Delegationen waren nicht hochrangig besetzt. Die EU hat sich damit nicht nur der Chance beraubt, Instrumentalisierungen der UN durch Extremisten direkt entgegenzutreten – die Verurteilung der Rede Ahmadinedschads, nachdem zwei Tage vergangen waren, klang reichlich wohlfeil. Bereits weit im Vorfeld hätten die europäischen Staaten durch das Abhalten einer regionalen Vorbereitungskonferenz beweisen können, dass sie bereit sind, im globalen Kampf gegen Rassismus Verantwortung zu übernehmen. Dies wäre nicht nur vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Europas für rassistische Verbrechen angemessen gewesen, sondern auch angesichts des Fortbestehens von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in den europäischen Gesellschaften von heute. Sie hätten damit den Überprüfungscharakter der Konferenz stärken können und nicht zuletzt auch die in Europa entwickelten regionalen und nationalen Institutionen zur Bekämpfung des Rassismus herausstellen können – etwa die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats, die Grundrechteagentur der Europäischen Union sowie Organe gegen Rassismus und Diskriminierung in verschiedenen Nationalstaaten.

Die Haltung Deutschlands

Die kurzfristige Absage Deutschlands kam für viele Beobachter überraschend – trotz der im Vorfeld von verschiedenen Politikerinnen und Politikern, darunter die Bundeskanzlerin, der Außenminister und der Menschenrechtsbeauftragte im Auswärtigen Amt, geäußerten Skepsis und der einseitigen Berichterstattung in Deutsch-

land. In einem Zeitungsinterview gab der Menschenrechtsbeauftragte Günter Nooke bekannt, Deutschland trage das Abschlussdokument mit. In der offiziellen UN-Liste der an der Konferenz teilnehmenden Staaten ist Deutschland aufgeführt, so dass formal gesehen zwar die deutsche Delegation physisch nicht bei der Konferenz anwesend war, aber Deutschland dennoch als Teilnehmerstaat gilt (obwohl es von den anwesenden Staaten als Boykott-Staat kritisiert wurde). Dass die Bundesregierung noch einen Weg findet, das Abschlussdokument ausdrücklich anzunehmen, wäre sehr zu wünschen. In außenpolitischer Hinsicht wäre es wichtig, damit das Fernbleiben von der Konferenz eine Ausnahme in der deutschen UN- und Menschenrechtspolitik bleibt. Es wäre aber auch mit Blick auf die deutsche Innenpolitik wichtig, welche die Bekämpfung des Rassismus noch immer nicht mit der Priorität betreibt, die den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands angemessen wäre.

Abschlussdokument: Outcome Document of the Durban Review Conference, Genf, 21.4.2009, http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_En.pdf

Menschenrechtsausschuss: 92. bis 94. Tagung 2008

- **Allgemeine Bemerkung zur Individualbeschwerde verabschiedet**
- **Rechtsverletzungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung in Großbritannien und Frankreich**

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss, 89. bis 91. Tagung 2007, VN, 5/2008, S. 225ff., fort.)

Der Menschenrechtsausschuss (CCPR) traf sich im Jahr 2008 zu drei jeweils dreiwöchigen Tagungen (92. Tagung: 17.3.–14.4.; 93. Tagung: 7.–25.7. und 94. Tagung: 13.–31.10.2008). Die 18 Expertinnen und Experten des Ausschusses tagten – wie gewohnt – im März/April am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York sowie im Juli und Oktober am Genfer

UN-Sitz. Der Ausschuss ist nach Art. 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: **Zivilpakt**) befugt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Der CCPR befasste sich auf den drei Tagungen mit insgesamt 13 Berichten.

Im Jahr 2008 traten Papua-Neuguinea, Samoa und Vanuatu dem Zivilpakt bei, so dass er nun 163 Vertragsstaaten hat. 111 Staaten haben zudem das I. Fakultativprotokoll des Paktes, welches Individualbeschwerden ermöglicht, ratifiziert. Neu hinzu kam hier Moldau. Ende 2008 waren auch fünf weitere Staaten dem II. Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, beigetreten. Dies waren Argentinien, Chile, Honduras, Ruanda und Usbekistan. Die Zahl der Vertragsstaaten des II. Protokolls beträgt somit 69.

Allgemeine Bemerkung

Neben den ihnen vorgelegten Staatenberichten diskutierten die Experten des CCPR auf ihren Tagungen im Jahr 2008 eine Allgemeine Bemerkung zur Individualbeschwerde nach dem I. Fakultativprotokoll. Sie wurde auf der Herbsttagung des Ausschusses als Allgemeine Bemerkung Nr. 33 angenommen. Die Bemerkung soll dem Individualbeschwerdesystem zu mehr Effektivität verhelfen: die Vertragsstaaten werden an ihre Verpflichtung erinnert, die Kompetenz des Ausschusses zur Annahme und Entscheidung über Individualbeschwerden von Personen unter ihrer Jurisdiktion nach Art. 1 des Fakultativprotokolls anzuerkennen und Privatpersonen nicht daran zu hindern, Beschwerden vor den Ausschuss zu bringen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen sie zu ergreifen. Ferner ruft der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung ins Bewusstsein, dass die Beweislast bei einer Individualbeschwerde grundsätzlich bei dem ›beklagten‹ Staat liegt. Die nächste Allgemeine Bemerkung des Ausschusses wird sich mit dem Recht auf Meinungsfreiheit nach Art. 19 des Paktes befassen.

Individualbeschwerden

Die Zahl der vom Ausschuss zu behandelnden Individualbeschwerden nimmt stetig zu. Am Ende der 93. Tagung waren 409 Beschwerden beim CCPR anhängig. Auf seinen Tagungen im Jahr 2008 behandelte der Ausschuss insgesamt 31 In-