

**2. Sitzungsperiode des UN-Menschenrechtsrates  
18. September – 06. Oktober 2006**

**Bericht, Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

**Inhalt**

**Vorbemerkung**

- I            Arbeitsstruktur**
- Präsidentschaft
  - Interaktiver Dialog
  - Thematische Mandate
  - Ländermandate und –berichte
  - Parallele Veranstaltungen (Side Events)
  - Allgemeine Debatte und Abstimmungen
- II            Universal Periodic Review und Überprüfung der Mandate**
- III           Nichtregierungsorganisationen**
- IV           Deutsche Delegation, MdBs, Presse**
- V            Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang**

Theodor Rathgeber  
Forum Menschenrechte  
[trathgeber@gmx.net](mailto:trathgeber@gmx.net)

Jugendheimstrasse 10  
34132 Kassel

## **Vorbemerkung**

Die zweite Sitzungsperiode des UN-Menschenrechtsrates (MRR) war zu einem großen Teil mit der Behandlung von Berichten der Mandatsträger/innen der Sonderverfahren (Special Procedures) beschäftigt. Sie nehmen daher in meinem Bericht einen größeren Raum ein als gewohnt. Meine Darstellung will allerdings keiner Chronistenpflicht genügen, sondern entlang der Debatten vor allem Strukturen, Konfliktbereiche, Argumentationsmuster und Herangehensweisen verdeutlichen. Wer zu einzelnen Themen und Ländern umfassendere Informationen wünscht, sei auf die Extranet-Seite des Hochkommissariats hingewiesen ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)). Dort finden sich alle Dokumente von Staaten, Beobachtern, Expert/innen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zur Sitzungsperiode des MRR mit der entsprechenden Dokumentennummer. Per Webcasting sind die Plenarbeiträge quasi ‚live‘ zu erleben. Der UN-Konferenzservice ([www.unog.ch](http://www.unog.ch)) fasste die Plenarsitzungen darüber hinaus schriftlich zusammen; ebenso der International Service for Human Rights (ISHR) ([www.ishr.ch](http://www.ishr.ch)). Eine Übersicht über die bislang nicht verabschiedeten Resolutionsentwürfe findet sich im Anhang.

## **I            Arbeitsstruktur**

### **Präsidentschaft**

Der Präsident des MRR, Mexikos Botschaft in Genf, Luis Alfonso de Alba, unterstützt die reformorientierten Bemühungen im Rat und hat durch seinen informellen Ansatz – alles ist vorläufig – die Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs beträchtlich erweitert; dazu weiter unten mehr. Er gab allerdings zu erkennen, dass er dem Standardsetting nach wie vor eine gewichtige Rolle zumisst. Er ermunterte die NGOs, nicht zu geringe Erwartungen an die Arbeit des Rates und das Ergebnis der Strukturfindung zu stellen. Ebenso erwartete er von einigen Ländern – u.a. der Europäischen Union (EU) – dass sie mehr Verantwortung für den Prozess übernehmen und etwa auch Sondersitzungen beantragten; wie dies die Gruppe der arabischen Staaten oder der Organisation Islamischer Konferenz (OIC) handhabten.

Bedingt durch die Übergangsperiode, in der sich der MRR eine Arbeitsstruktur erst neu erarbeiten muss, arbeitet das Gremium mit Provisorien und Improvisationen. Während der zweiten Sitzungsperiode im ersten Jahr (18.09.-06.10.2006) wechselten sich Plenarsitzungen und informelle Treffen etwa zur Beratung über Format und Anzahl der Resolutionen ab. Unvorhersehbarkeit gehört in dieser Übergangsperiode also zum System. Nicht alle konnten oder wollten sich mit dieser Vorgehensweise abgeben. Mehrfach äußerte die Delegation Kubas Kritik, dass sie von kurzfristigen Entscheidungen überrascht würde und forderte mehr Eindeutigkeit und Transparenz.

Umgekehrt lotete die chinesische Delegation beim Segment Folter und willkürliche Verhaftungen die Möglichkeiten informeller Verfahren zu eigenen Gunsten aus. Unter Hinweis darauf, dass die Übergangsperiode schon viele Neuerungen und Änderungen erbracht habe – etwa die Teilnahme von Beobachtern und NGOs am interaktiven Dialog (s.u.) – verlangte China mehr Recht auf Gegenrede und bat sich statt der üblichen drei Minuten für das ‚Right of Reply‘ sechs Minuten aus; drei Minuten zu Vorwürfen der erzwungenen Organtransplantation bei Angehörigen von Falun Gong, drei als Entgegnung auf den Sonderberichterstatte. Nach längerer Debatte und einer Sitzungsunterbrechung bekam China einen ‚Kommentar‘ und eine ‚Gegenrede‘ zugestanden und konnte sich faktisch durchsetzen.

Umstritten war auch die Festlegung und Benennung der Tagesordnung. Da im Moment noch prozedurale Fragen im Konsens gelöst werden sollen, ist die Tagesordnung auf ein Minimum reduziert. Allein schon Fragen des Titels sind strittig; etwa, ob es einen Tagesordnungspunkt

‚dringliche Angelegenheiten‘ (burning issues) geben darf, und wer dann entscheidet, was dringlich ist. Nicht ganz so verstörend war daher, dass sich zum Tagesordnungspunkt ‚Anderes‘ (other issues) nur wenige Staaten zu Wort meldeten. Der für die Übergangsperiode (transition) gewählte Konsensansatz soll allerdings für die Zukunft in dieser starken Ausprägung nicht mehr gelten. Einiges zur technischen Durchführung der bisherigen Sitzungen ist der Menschenrechtskommission (MRK) entlehnt; so z.B. Redezeiten, Akkreditierung der NGOs oder das erwähnte Recht auf Gegenrede für Staaten.

Auf der Strecke blieb in der zweiten Sitzungsperiode jegliche Schlussfolgerung und politische Bewertung der Berichte und Debatten. Die Präsidentschaft hatte eine Zeit lang mit der Idee gespielt, eine sogenannte ‚Omnibus-Resolution‘ zu verabschieden, die alle Mandate und vorgetragene Berichte in einem Huckepackverfahren ansprechen und in wenigen Sätzen mit dem Auftrag weiterer spezifischer Prüfungen ausstatten sollte. Da jedoch selbst darum gestritten wurde, ob die Mitgliedsstaaten des MRR einige – unbequeme – Berichte der Mandatsträger/innen offiziell überhaupt zur Kenntnis nehmen (s. Libanon), geschweige denn Aufträge vergeben wollten, entfiel dieser Vorschlag. Länder wie Algerien oder Jordanien beschwerten sich in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Berichte der Sonderverfahren auch bei der Generalversammlung (Dritter Ausschuss) vorgetragen würden. Einmal würde genügen. Statt der Omnibus-Resolution lud der MRR-Präsident dazu ein, alle sollten Resolutionsentwürfe einbringen, um daraus eine ‚Inventarliste‘ zu erstellen und diese zu verabschieden. Auch dies ließ sich mangels grundlegender Übereinstimmung nicht verwirklichen.

So lagen am Anfang der dritten Woche über 40 verschiedene Resolutionen vor (s. Anhang). Blockaden und Unfähigkeit (s. Sudan) hatten letztlich zum Ergebnis, dass im Konsens eine präsidiale Entscheidung erging, die sich auf das Nötigste beschränkte: entsprechend den Vorgaben aus New York zwei Arbeitsgruppen zur UPR und zur Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren einzurichten sowie den Arbeitsauftrag aus der ersten Sitzungsperiode des MRR zu wiederholen. Peru, Argentinien, Uruguay und Brasilien übten Kritik an diesem Nicht-Ergebnis. Die USA stellten fest, dass der MRR seinen Zielen und Aufgaben nicht gerecht geworden sei.

## **Interaktiver Dialog**

Die ersten beiden Wochen waren von den Berichten der Mandatsträger/innen der Sonderverfahren und des Hochkommissariats geprägt, die schon im März zur Sitzung der damaligen Menschenrechtskommission hätten präsentiert werden sollen. Die Berichte wurden im Rahmen eines interaktiven Dialog mit Mitgliedsstaaten, Beobachterstaaten und NGOs vorgestellt. Beim interaktiven Dialog haben die Expert/innen bzw. die Hochkommissarin 10 Minuten Zeit für ihren Bericht plus einer Extrazeit für besuchte Länder. Anschließend antworten in maximal 5 Minuten die besuchten Staaten auf die Feststellungen. Dann haben in jeweils 2 Minuten Mitgliedsstaaten des MRR, Beobachter und NGOs die Möglichkeit, zu kommentieren oder Fragen zu stellen. Zum Schluss nehmen die Mandatsträger/innen und die Hochkommissarin nochmals Stellung.

Die Mandatsträger/innen der Sonderverfahren äußerten sich zum diesjährigen interaktiven Dialog überwiegend positiv, der Nachholbedarf ließ die Berichte zum Mittelpunkt der zweiten Sitzungsperiode werden. Die hohe Präsenz der Staaten bei den Berichten war der berechtigten Sorge geschuldet, in den Berichten oder während der Debatte genannt zu werden. Insgesamt kommt die voraussichtliche Arbeitsstruktur des MRR mit mehreren Sitzungsperioden pro Jahr der Absicht der Mandatsträger/innen entgegen, ihre Berichte zeitnäher vorstellen zu können.

Eine Neuerung im Vergleich zur MRK bildete die Beteiligung der NGOs am interaktiven Dialog mit den Mandatsträger/innen der Sonderverfahren. Allerdings wurde den NGOs durch Betreiben Kubas und anderer ‚Like-minded‘ Staaten eine direkte Teilnahme am interaktiven Dialog zu Ländermandaten verweigert. Hier konnten NGOs lediglich am Ende des Tages und insgesamt je 10 Minuten pro Land sprechen. Da war in der Regel kein(e) Berichterstatter/in mehr anwesend. Allerdings gab es umgekehrt kaum eine NGO, die etwa zu Weißrussland das Mikrofon ergreifen wollte.

Die interaktiven Dialoge zu den thematischen Menschenrechten waren von einem eher sachlichen Stil geprägt. Die Präsidentschaft selbst hatte nahegelegt, inhaltliche Debatten zu einem anderen Zeitpunkt, in einem anderen Segment zu führen. Deutlich anders die Atmosphäre und Struktur bei der Aussprache zu den Ländermandaten. Es herrschte von Beginn an eine buchstäblich feindliche Atmosphäre. Viele Staaten aus fast allen Regionalgruppen bezeichneten die Auswahl der Ländermandate als willkürlich. Eine große Zahl von Staaten lehnt jegliche Länderevaluierung außerhalb der zukünftigen periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review; UPR) grundsätzlich ab. Kuba schlug statt dessen vor, eine Sitzung komplett zu allen Ländern unter Einschluss von NGOs abzuhalten.

### **Thematische Mandate**

Wie in der MRK waren die Mandatsträger/innen, ihre Arbeit und die Ergebnisse den meisten Staaten unbequem. Dies übersetzte sich in Vorwürfe, die Mandatsträger/innen hätten ihr Mandat verlassen bzw. zu sehr ausgeweitet, sie hätten diplomatische Gepflogenheiten nicht eingehalten, oder sie hätten ihr Mandat für Medienkontakte missbraucht. Es gibt natürlich Qualitätsunterschiede bei den Expert/innen. Die Vorhaltungen dienen jedoch in aller Regel, das Bemühen der Mandatsträger/innen zu diskreditieren, Menschen konkret und sofort zu helfen, deren Rechte verletzt werden oder drohen, verletzt zu werden. Ein solches Bemühen ist zu recht als Kritik an der Regierungsführung des betreffenden Staates zu verstehen und entsprechend unerwünscht. Die Gruppe der westlichen Staaten bildet da keine Ausnahme.

Unbeschadet der Fokussierung auf thematisch orientierte Menschenrechte sprachen sowohl die Expert/innen als auch NGOs mehrfach Länder wie Sudan oder Sri Lanka direkt an, kritisierten die Lage dort und ernteten Missfallen oder eine offizielle Widerrede. Es gab in diesem Segment allerdings kaum Beschwerden, dass Staaten willkürlich herausgegriffen worden wären. Allerdings bescheinigten sich die Staaten mit zweifelhaftem Ruf in Sachen Menschenrechte mehrfach und gerne ‚Kooperationswilligkeit‘ mit dem MRR und seinen Mechanismen. Die Resolution der UN-Generalversammlung spricht an mehreren Stellen von der Notwendigkeit der Staaten zu kooperieren, andernfalls sie eine Verurteilung durch den MRR zu erwarten haben. Selbst Weißrussland versprach, mit den thematischen Mandaten der Sonderverfahren zusammenarbeiten zu wollen.

Während die Hochkommissarin, Louise Arbour, in ihrem Bericht u.a. auf die Themen Migration, Entwicklung und Armut abhob, unterstrichen viele Staaten vor allem aus der südlichen Hemisphäre, dass *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (WSK-Rechte) im Rat in Zukunft eine deutlich größere Rolle spielen müssten. Südafrika koordinierte das Bemühen, den Status des Ausschusses zu den WSK-Rechten aufzuwerten und den anderen Vertragsorganen anzugleichen.

Im Themenbereich *Angemessenes Wohnen* bezeichnete der Sonderberichterstatter Miloon Kothari die erzwungene Umsiedlung von Menschen als eines der größten aktuellen Probleme. Die Dimension von Vertreibungen im Zuge von Großprojekten würde inzwischen diejenige bei bewaffneten oder ethnischen Konflikten übertreffen. Zum Iran erwähnte er die vielen ge-

setzlichen Regelungen und die gleichwohl nach wie vor prekäre Wohnlage. Zu Algerien merkte er an, dort hätten die Menschen keine Möglichkeit, gegen Umsiedlungen zu klagen. Dem Ausschuss zur Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen empfahl er die Ausarbeitung einer Regelung zum Recht der Frauen auf angemessenes Wohnen und Land. In Kambodscha stellte Miloon Kothari eine Vielzahl an Vertriebenen fest.

Der Sonderberichterstatter für Fragen der *Ausbildung*, Vernor Muñoz Villalobos, mahnte an, dass seiner Erfahrung nach nirgends die volle Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen gelungen sei, auch wenn Staaten wie Botswana und Deutschland gleichermaßen großen Wert auf Ausbildung legten. Ungleichgewichtig sei nach wie vor auch die Ausbildungssituation bei Sinti, Roma und indigenen Völkern. Der Sonderberichterstatter gegen *rassistische Diskriminierung*, Doudou Diène, kam auf rassistische Äußerungen in der Schweiz zu sprechen und lobte gleichzeitig deren selbstkritischen Ansatz zur Lösung des Problems. Für den Bereich *Migration* wies der Sonderberichterstatter Jorge A. Bustamante darauf hin, dass bislang kein Zielland von Migration die UN-Konvention unterzeichnet hat.

Der Sonderberichterstatter zum *Recht auf Nahrung*, Jean Ziegler, bezweifelte, dass die Ziele des Millennium Declaration-Programms erreicht werden, da immer noch alle 5 Sekunden ein Kind an Hunger sterbe. Er erwähnte, dass Sudan seine Anfrage auf Einreise nicht beantwortet habe. Jean Ziegler kritisierte außerdem die Welthandelsorganisation (WTO), die Agrarsubventionen und die Rolle der TNKs. Er sprach sich für entsprechende Normen aus. Brasilien und Frankreich erwähnte er als lobenswerte Beispiele im Kampf gegen Hunger.

Arjun Sengupta, unabhängiger Experte zum Thema *extreme Armut*, erklärte, dass mit einem Menschenrechtsansatz extreme Armut zum Verschwinden gebracht werden könnte. Staaten, denen die materiellen Möglichkeiten fehlten, sollten internationale Unterstützung erhalten. Anhand seine Studie zu den USA verwies er darauf, dass die Existenz von extremer Armut in einem Land wie den USA nicht am Pro-Kopf-Einkommen ablesbar ist. Die USA verwiesen auf ihre unzähligen Armutsprogramme und luden Arjun Sengupta ein, bei seinem nächsten Besuch intensiver dazu zu arbeiten.

Die Sondergesandte für *Menschenrechtsverteidiger/innen*, Hina Jilani, hob auf die schwierige Lage der Menschenrechtsverteidiger/innen in den palästinensischen Gebieten ab. Im interaktiven Dialog beschwerte sich Algerien nachdrücklich über ein Schreiben, das Hina Jilani an den ECOSOC-Ausschuss zur NGO-Registrierung gerichtet hatte. Sie hatte dort nachgefragt, warum drei NGOs zu Lesben, Schwulen und Transsexuellen der konsultative Status verweigert worden war. Die Sondergesandte habe nicht nach den Gründen zu fragen und sollte ausserdem ihren Briefwechsel mit Regierungen über die diplomatischen Missionen in Genf führen. Ghana, Tansania und China schlossen sich der Rüge an, Norwegen, Neuseeland und Österreich unterstützten Hina Jilani. Finnland im Namen der EU blieb vage.

Der Sonderberichterstatter zum Thema Menschenrechte und *Anti-Terrorismus-Maßnahmen*, Martin Scheinin, versuchte sich an einer Definition von Terrorismus als Arbeitsgrundlage, um den Missbrauch mit dem Begriff ‚Terrorismus‘ verdeutlichen zu können. Wie nicht anders zu erwarten, stach er damit in ein Wespennest, da alle Interessierten (Kuba, Algerien) jeweils ihre Befreiungsbewegung oder staatliche Maßnahme (USA, Israel) falsch interpretiert sahen. Die Türkei war noch am dezentesten mit dem Hinweis, Martin Scheinin solle sein Mandat zurückhaltend auslegen. Die Schweiz fragte als einer der wenigen Staaten nach den geheimen Gefangenenzentren der CIA. Finnland verwies in diesem Zusammenhang auf die Untersuchungen des Europäischen Parlaments und Europäischen Gerichtshofes. Die USA legten Martin Scheinin nahe, sich um anderes zu kümmern als die Definition zu Terrorismus.

Ebenso bestanden die USA gegenüber dem Sonderberichterstatter zu *Folter*, Manfred Nowak, freimütig auf ihrem Recht, Information im Anti-Terrorkampf gewinnen zu müssen. Außerdem sei die Abwägung von Sicherheit und Freiheit immer schwierig. Im Unterschied zu manchen taktischen Erwägungen auf Seiten westlicher Staaten zu Usbekistan stellte Manfred Nowak fest, dass dort immer noch gefoltert werde. Er appellierte an die Staaten, im Moment keine Flüchtlinge nach Usbekistan zu transportieren. Manfred Nowak bestritt Staaten das Recht, Folter oder andere unwürdige Behandlung nach eigenem Ermessen definieren zu wollen. Anhand der Beispiele Jordanien und Österreich wies er auf die Bandbreite der Staaten und Umstände hin, in denen Folter praktiziert oder damit gedroht wird.

Zum Themenbereich *Extralegale Hinrichtungen* führte der Sonderberichterstatter Philip Alston mehrere Länder mit besonders gravierender Lage auf (u.a. Algerien, Nigeria). Nigeria antwortete schlicht, dass es sich bei der festgestellten Sachlage um Ausnahmen in der nigerianischen Geschichte handle. Im Recht auf Gegenrede verstieg sich der Delegierte Nigerias zur Aussage, die Todesstrafe bei Lesben, Homo- und Transsexuellen sei für solche Leute eine angemessene und gerechte Strafe. Algerien warf dem Sonderberichterstatter vor, sein Mandat zu überziehen. NGOs verwiesen u.a. auf Sri Lanka, die Philippinen, Russland, die Kurdengebiete, Sudan / Darfur und Kolumbien.

Leandro Despouy, Sonderberichterstatter zur *Unabhängigkeit von Richter/innen und Rechtsanwält/innen*, betonte das Recht auf Wahrheit, speziell auch im Irak. Er hinterfragte die Richterauswahl im Irak. Auch die Hochkommissarin hatte mangelnde Rechtsstaatlichkeit sowie eine alarmierende Lage der Menschenrechte, u.a. Straflosigkeit, festgestellt. Leandro Despouy warnte darüber hinaus ebenfalls vor Auslieferungen nach Usbekistan. Ecuador hingegen fand sein Lob, da die Wahl des Obersten Gerichtshofes inzwischen wieder transparenten und unparteiischen Verfahren genügt.

Der Sonderberichterstatter zur *Meinungsfreiheit*, Ambeyi Ligabo, beklagte die vielen Morde an Journalisten. Es bestehe eine besonders hohe Gefahr in Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten. Seine Bemerkungen zu Algerien kontierte die diplomatische Mission mit dem Hinweis, Journalisten hätten gegen Gesetze verstoßen. Die Verurteilungen hätten nichts mit Pressefreiheit zu tun. Der Missbrauch von Freiheit werde überall bestraft.

Der Repräsentant des UN-Generalsekretärs zu *Intern Vertriebenen*, Walter Kälin, wurde u.a. von Finnland nach dem Schicksal der Umgesiedelten aus den Elendsvierteln in Zimbabwe gefragt. Der Delegierte von Zimbabwe merkte dazu an, dass die EU sich für diese Frage interessiere, seit dem im Zuge der Landreform weiße Siedler enteignet würden. Es sei das Recht einer Regierung, seinen Bürgern neue Behausungen zu bauen.

Die Sonderberichterstatterin zum Thema *Religiöse Freiheit*, Asma Jahangir, befand, die Freiheit der Religion werde nur zögerlich beachtet und umgesetzt. Dies zeige sich u.a. am eingeschränkten Gebrauch religiöser Symbole, an Kleiderordnungen, oder an der Verknüpfung von Nothilfe mit der Aufforderung zur Konvertierung. Zu Nigeria stellte sie fest, dass die Anwendung der Scharia gegenüber Nicht-Muslimen zur Polarisierung der Gesellschaft beitrage. Der Delegierte Nigerias betonte, die Scharia sei Teil des nationalen juristischen Systems. Pakistan und die OIC erhoben sich zum Lordsiegelbewahrer gegen die Diffamierung von Religionen und deuteten an, dazu bei nächster Gelegenheit eine Sondersitzung beantragen zu wollen. Im übrigen sei der Islam eine Religion der Toleranz, des Friedens und der Liebe. Der Delegierte Kubas erzürnte sich darüber, dass die Niederlande danach gefragt hatten, ob Asma Jahangir inzwischen eine Antwort auf ihr Ersuchen um Einreise erhalten habe; hat sie nicht.

Der Sonderberichterstatler zu *Indigenen Völkern*, Rodolfo Stavenhagen, kam auf Lücken beim Schutz der Menschenrechte insbesondere beim Themenfeld natürliche Ressourcen zu sprechen. In ihrer Replik auf den Bericht zu Neuseeland stellte die Regierungsdelegation fest, Diskriminierung sei in Neuseeland unbekannt. Alle lebten in einer Demokratie, es dürfe daher keine unterschiedlichen Rechte geben. Rodolfo Stavenhagen wurde mehrfach gefragt, ob er zum Thema Globalisierung, Transnationale Konzerne und die Folgen für indigenen Völker mit dem Experten des Generalsekretärs, John Ruggie, zusammenarbeite; was er zu tun versprach. Ebenso wurde die Frage nach einer Definition gestellt (u.a. Indonesien und Südafrika). Rodolfo Stavenhagen verwies auf die unabgeschlossene Arbeit der Afrikanischen Union und das damit verbundene schwierige Terrain. Von der Verabschiedung der Erklärung zu den Rechten Indigener Völker versprach er sich eine Konsolidierung seiner Arbeit als Sonderberichterstatler. Er plädierte außerdem für eine eigene Arbeitsgruppe im Rahmen des MRR, von der er sich mehr Partizipation der Betroffenen bei der Umsetzung der Erklärung verspricht.

John Ruggie, der Sonderdelegierte des UN-Generalsekretärs zu *Menschenrechten und Transnationalen Konzernen*, sprach von einem historischen Mandat, das die Rolle nicht-staatlicher Akteure prominent hinterfrage und die Themen Globalisierung und soziale Gerechtigkeit sowie Förderung und Schutz der Menschenrechte zusammenbringe. Er verstehe sein Mandat so, dass eine grundlegende Klärung erwartet werde, keine spezielle Richtung. John Ruggie hob hervor, dass er weniger an theoretischen Modellen sondern an effektiven Aktionen zugunsten der Opfer interessiert sei. Bei den UN-Normen gebe es nützliche Elemente; ihre Umsetzung sei jedoch zu früh. Insbesondere die rechtliche Seite müsse ernsthaft hinterfragt werden. TNKs seien nicht als Ostindien-Gesellschaft zu behandeln („Staat“ im Staate).

Die Fragen während des interaktiven Dialogs richteten sich u.a. auf den Begriff Mittäterschaft (Complicity), auf die Rolle öffentlicher Unternehmen bzw. von Staatsunternehmen, auf die Folgen der zunehmenden Fusionen großer Firmen für die Menschenrechte. China fragte nach TNKs, die sich an spekulativen Fonds zum Erwerb von Immobilien beteiligten und den entsprechenden Folgen für das Recht auf angemessenes Wohnen. Peru verwies auf Erfahrungen im eigenen Land, dass im Kontext indigener Völker und Kleinbauern freiwillige Normen für TNKs keinen gangbaren Weg darstellten. Liechtenstein hingegen fand die UN-Normen obskur und empfahl den Global Compact.

Viele Staaten der EU ergriffen das Wort und lobten den praktischen und pragmatischen Ansatz von John Ruggie. Großbritannien betonte den Ansatz der sozialen Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) und empfahl in Bezug auf die UN-Normen außerdem, zunächst eine ‚kritische Masse‘ an Ländern mit TNKs zu finden, die die Normen unterstützten, bevor mit der Diskussion darüber fortgefahren werde. Hingegen fand die Delegation Russlands, dass John Ruggie zu unternehmensfreundlich agiere. Richtlinien oder Normen sollten von Staaten, nicht von den Unternehmen selbst gesetzt werden.

Die Mehrheit der NGOs warf John Ruggie vor, er sei nicht auf der Höhe der Zeit und seine Auswahl der angehörten Experten falle einseitig aus. Eine Reihe von NGOs unterstützte die Normen und hob u.a. auf Lücken im Schutz der Menschenrechte infolge der Globalisierung ab. In seiner abschließenden Auswertung betonte John Ruggie, dass er eine Übersicht über vorhandene Standards liefern wolle. Es sei Sache des MRR als politisches Organ, Regelungen zu verabschieden. Es sollten außerdem nicht nur die TNKs im Blick sein, sondern auch nationale Unternehmen und Staatsunternehmen. Es gehe ihm darum, die Regelungsfähigkeit des Staates zu stärken.

Von der Arbeitsgruppe zum *erzwungenen Verschwindenlassen* trug Stephen Toope Ergebnisse etwa zum Problem der nicht-staatlichen Akteure vor. Die Arbeitsgruppe habe zur Grundlage, dort, wo eine Zusammenarbeit mit der Regierung nachweisbar sei, die Regierung

verantwortlich zu machen. Bei bewaffneten Aufständischen sei die Bezugsgrundlage schwieriger. Im Zusammenhang mit der Verschleppung von japanischen Staatsbürgern nach Nordkorea gab er zu Protokoll, dass die Fälle entgegen der offiziellen Version aus Nordkorea als unerledigt gelten. Die entscheidende Feststellung träfen die Familien, nicht die Täter.

Die Arbeitsgruppe zu *willkürlichen Verhaftungen* war durch Leila Zerrougui vertreten. Sie sprach u.a. von der Tendenz, bereits vor einer Verurteilung Menschen ins Gefängnis zu stecken. Iran fragte nach geheimen Haftzentren in Europa. Ebenso sprachen mehrere NGOs die geheimen Haftzentren und Gefangenenflüge der CIA an. Die Vertretung der Baha'i fragte nach willkürlichen Verhaftungen im Iran, und wann die Berichterstatlerin in den Iran reisen will. Der Vertreter Irans antwortet, Angehörige der Baha'i hätten dieselben Rechte wie alle anderen auch. Auf Nachfrage bestätigte Leila Zerroughi, dass die Anfrage der Arbeitsgruppe an Kolumbien bislang nicht beantwortet sei.

Eine Gruppe aus fünf Sonderberichterstatlern berichtete vom Versuch, eine Untersuchung auf *Guantánamo / USA* durchzuführen. Es handelt sich um die Mandatsträger zu willkürlichen Verhaftungen, Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Folter, Religionsfreiheit und Gesundheit. Seit 2004 lief der Antrag an die US-Regierung zur Einreise und Untersuchung. Der Bericht kommt in allen thematischen Bereichen zum Befund, dass Menschenrechte verletzt worden sind und werden. Stephen Toope stellte außerdem auf Nachfrage fest, dass geheime Gefangenenflüge (*rendition flights*) und ebensolche Haftzentren entsprechend den Kriterien der Arbeitsgruppe den Tatbestand des erzwungenen Verschwindenlassens erfüllten. Es gebe keine Möglichkeit der öffentlichen Nachprüfung, da allein das Wissen darum nicht zugänglich gemacht werde. Während die Delegation der USA den Bericht formal und inhaltlich zurückwies und ihre Einschätzung kundtat, im Anti-Terrorkampf auf das Beibringen von Information angewiesen zu sein und insofern nichts falsch gemacht zu haben – die Abwägung von Sicherheit und Freiheit sei immer schwierig – fiel die EU durch verständiges Fragen auf.

Es gab noch weitere thematische Berichte zum *Recht auf Gesundheit* (Paul Hunt), ein gemeinsamer Bericht zu *religiöser Diffamierung und Förderung der Toleranz* (Asma Jahangir und Doudou Diène), zu *Kinderprostitution und –Pornographie* (Juan Miguel Petit), zu den *Folgen von Wirtschaftsreformen und Auslandsschulden* (Bernards Mudho), *Söldner* (Arbeitsgruppe), *Kinder und bewaffnete Konflikte* (Radhika Coomaraswamy), *Recht auf Solidarität* (Rudi Muhammad Rizki).

## **Ländermandate und -berichte**

*China* wurde in mehreren thematischen Mandaten angesprochen: willkürliche Verhaftungen, Folter, unmenschliche Behandlung / Todesstrafe. Der diplomatische Vertreter betonte, seine Regierung habe kooperiert, außerdem sei die Größe und Komplexität des Landes sowie die spezifische Konzeption des Rechts in China zu beachten. Bei Folter handele es sich um Einzelfälle. Die Vorwürfe, Mitgliedern von Falun Gong würden zwangsweise Organe entnommen, weist er mit Verweis auf einen Bericht vom Frühjahr zurück, in dem sich Falldarstellungen als unbegründet herausgestellt hatten.

*Kolumbien* ist Gegenstand im Bericht der Hochkommissarin (Länderbüro), der Arbeitsgruppe zum erzwungenen Verschwindenlassen und beim Sonderberichterstatler für indigene Völker. Die Botschafterin Kolumbiens beanspruchte eine Neuverhandlung des Mandats für das Länderbüro zur Beseitigung der Monitorfunktion. Die Arbeitsgruppe zum erzwungenen Verschwindenlassen habe das Gesetz zur Straffreiheit für demobilisierte Paramilitärs ungerecht beurteilt und somit ihr Mandat überzogen. Zu den vom Auslöschung bedrohten indigenen Volk der Nukak merkte die Botschafterin an, dass die Guerrilla die Ursache für deren



Flucht sei. Die Nukak würden wieder angesiedelt. Rodolfo Stavenhagen wies allerdings darauf hin, dass dies nicht irgendwo sein könne, sondern im engen Bezug auf das traditionelle Territorium stehen müsse.

*Kuba* wurde unter einem Ländermandat behandelt, wobei die Persönliche Repräsentantin des Hochkommissariats, Christine Chanet, einmal mehr nicht einreisen durfte. Sie konstatierte Fortschritte der Regierung in Fragen der Gesundheit, Ausbildung und bei Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen. Kritisch sei nach wie vor die Lage im Justizsystem und in Gefängnissen. Sie machte außerdem das von den USA verhängte Embargo zu Teilen für die repressive Gesetzgebung auf Kuba verantwortlich. Sie legte dem Rat nahe, ihr Mandat zu überprüfen, da sie aufgrund der Weigerung Kubas zur Zusammenarbeit an einem toten Punkt angekommen sei.

Die meisten Länder – China, Nordkorea, Russland, Iran, Weißrussland; Zimbabwe und Kuba – gingen in ihrer Replik kaum auf den Bericht ein, sondern verurteilten die Politisierung, doppelten Standards und Selektivität bei Ländermandaten und forderten deren Abschaffung. Der Vertreter Algeriens erzählte von seinen persönlichen Eindrücken und Gesprächen mit Taxifahrern, dass sie offensichtlich ‚gern‘ auf Kuba lebten und die Gesundheitsversorgung schätzten. Eine Länderevaluierung müsse ‚demokratisch‘ sein, d.h. auch die Meinung der Mehrheit der Bevölkerung berücksichtigen. Finnland und Deutschland begrüßten hingegen den Bericht und verteidigten die Integrität der Expertin. Die USA bezeichneten Kuba als Bedrohung für Demokratie und Markt in der Region, und genau deswegen sei das Embargo verhängt; mithin haben die USA nichts Falsches oder Tadelnswertes gemacht. [Muss das kommentiert werden?]

Nach Ende des Krieges im Süden *Libanons* und im Norden Israels reiste eine Gruppe von unabhängigen Experten in das Gebiet, um die Lage aus Sicht der Menschenrechte zu sondieren: Philip Alston (Sonderberichterstatter zu extralegalen, massenhaften und willkürlichen Hinrichtungen), Paul Hunt (Sonderberichterstatter für Gesundheit), Walter Kälin (Repräsentant des UN-Generalsekretärs für intern Vertriebene) und Miloon Kothari (Sonderberichterstatter für angemessenes Wohnen). Jean Ziegler (Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung) nahm ebenfalls Untersuchungen auf, war aber nicht Teil dieser Gruppe und legte einen eigenen Bericht vor. Er durfte, wie gehabt, nicht nach Israel sondern nur in den Libanon einreisen.

Philip Alston als Sprecher bezeichnete die Mission als Testfall für den MRR, inwieweit der Rat auf die angezeigten Verletzungen der Menschenrechte reagiere. Der Bericht stellt Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts auf beiden Seiten fest, listet Sachverhalte auf, aus denen sich die Gewichtung ermessem lässt, und verfährt in gleicher Weise bei den Schlussfolgerungen, Empfehlungen, Unterstützungsangeboten und Verurteilungen. Die Gruppe der vier unterstrich die Zusammenarbeit seitens der Regierungen Libanons und Israels. Meiner Meinung nach handelt es sich um einen gelungenen Bericht, der die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zum Maßstab nimmt, um das Agieren der bewaffneten Akteure zu bewerten und zu gewichten.

Wie nicht anders zu erwarten, lehnte der Vertreter Israels den Bericht der vier als zu einseitig formuliert ab; den Bericht von Jean Ziegler sowieso. Der Botschafter verwies u.a. auf die vorhergehenden Attacken aus dem Gebiet Libanons und die Militärunterstützung der Hisbollah aus den Nachbarländern, die der Bericht unerwähnt lasse und bemängelte die fehlende Empfehlung, die israelischen Soldaten freizulassen. Auch die USA sahen Israel in beiden Berichten unfair behandelt. Die Mandatsträger hätten mit der Berücksichtigung des humanitären Völkerrechts sowie des internationalen Kriegsrechts ihr Mandat überschritten. Die Vertreter Kanadas und der Schweiz rangen sich wenigstens noch einen Dank an die Arbeit der vier Be-

richterstatter ab. Finnland im Namen der EU kam über Fragen nicht hinaus. Die westlichen und lateinamerikanischen Staaten ließen die vier Berichterstatter im Regen stehen. Im Kern die Argumentation Israels und der USA verwendend – das Mandat überschritten zu haben – unterzogen arabische, afrikanische und asiatische Staaten (Libanon, Bahrain im Namen der arabischen Gruppe, Ägypten, Iran, Bangladesh, Malaysia, Marokko, Kuwait, Indonesien, Algerien, Libyen und Jordanien) den Bericht der vier einer teilweise schroffen Kritik. Hisbollah als nicht-staatlicher Akteur und dem humanitären Völkerrecht zugeordnet, hätte in dem Bericht nichts zu suchen. Der Vertreter Palästinas definierte alle bewaffneten Akteure im Widerstand gegen Israel kurzerhand zu Helden. Der Vertreter des Sudan ließ sich bei seiner Kritik an der zu wohlmeinenden Bewertung Israels zu der Aussage hinreißen, ‚wir (!), der Rat, repräsentieren das Gewissen der Menschheit‘. Lediglich der Bericht von Jean Ziegler sei unvoreingenommen, vollständig und ohne doppelte Standards. Die Suada gipfelte in der Forderung, der MRR solle diesen Bericht offiziell nicht zur Kenntnis nehmen. Pakistan rang sich ein wenig Differenzierung ab, feststellend, dass der mündlich vorgetragene Bericht besser als der schriftliche sei, und dass die Teile zum Wohnen und zu intern Vertriebenen relativ fair ausgefallen seien. Allerdings bemängelte Pakistan die schleppende Umsetzung des Auftrages, eine Untersuchungskommission in den Libanon zu schicken. Die Delegation befinde sich noch immer in Genf statt vor Ort. China, Kuba, Aserbeidschan und Russland warfen dem Bericht der vier im wesentlichen mangelnde Objektivität vor, d.h. eine Balance zu suchen, wo es aufgrund der (Vor-) Geschichte und Kräfteverteilung keine Balance gebe. Auch sie wollten, dass der Bericht nicht zur Kenntnis genommen werde. NGOs durften keine Stellungnahmen innerhalb des interaktiven Dialogs sondern erst am Ende des Tages abgeben.

In ihren Antworten betonten die vier Berichterstatter, dass sie eine juristisch-systematische Analyse einer komplexen Situation vornehmen wollten und sich darüber im klaren gewesen seien, damit keinen Populartätstest zu bestehen. An mehreren Stellen wiesen sie darauf hin, dass die von den Kritikern zitierten Sätze und Abschnitte unter Berufung auf den Bericht im endgültigen Bericht schlicht nicht vorkommen; allenfalls in einer früheren Version; will heißen: die Staaten hatten entweder schlampig recherchiert oder mutwillig Falsches gesagt. Ausserdem sei der Bericht von Jean Ziegler, dem viele Kritiker höchstes Lob zollten, mit dem Bericht der vier in weiten Teilen identisch. Miloon Kothari zeigte sich enttäuscht, dass keine Überlegungen angestellt worden waren, wie die Leiden der Opfer zu lindern seien. Das sei offensichtlich nicht Gegenstand der Debatte gewesen. Jean Ziegler appellierte u.a. an die internationalen Hilfsorganisationen, den Libanon jetzt nicht zu verlassen, nachdem die erste Katastrophenhilfe geleistet sei.

Der vom UN-Generalsekretär ernannte, unabhängige Experte für *Somalia* (Ländermandat), Ghanim Alnajjar, sprach angesichts der Lage der Menschenrechte eine Frühwarnung aus. Vor allem die intern Vertriebenen lebten in einer schrecklichen Situation, die Lage in Gefängnissen und in der Justiz sei katastrophal, Trafficking allgegenwärtig. Es könne eine wahrhaft tragische Situation entstehen. Die momentan erfolversprechendste Maßnahme sei die Unterstützung der im Sudan stattfindenden Friedensgespräche.

In verschiedenen Berichten und interaktiven Dialogen kam die aktuelle Situation in *Sri Lanka* zur Sprache: die deutliche Zunahme der bewaffneten Konflikte, extralegalen Hinrichtungen und anderer gravierender Menschenrechtsverletzungen. Die Arbeitsgruppe zum erzwungenen Verschwindenlassen ging von über 100.000 Fällen aus. Der Rat wurde aufgefordert, auf die Einberufung einer unabhängigen, internationalen Expertenkommission hinzuwirken. Außerdem sollten die Länder der asiatischen Region an der Lösung des Konflikte mitwirken. Die Delegation von Sri Lanka beschwerte sich ihrerseits über einen mangelnden Dialog mit dem Hochkommissariat und verwies auf den Tsunami als Grund für die schwierige Lage.

Die Sonderberichterstatterin zum *Sudan*, Sima Samar, unterstrich die Dringlichkeit von Maßnahmen zugunsten der Menschen. Kofi Annan hatte in seiner von Louise Arbour verlesenen Botschaft zu Beginn der Ratssitzung Gleiches angemahnt. Auch die Hochkommissarin ging ausführlich auf die Lage in Darfur ein und klagte die Regierungstruppen zusammen mit den Milizen an, Menschenrechte zu verletzen. Louise Arbour bemängelte die Straflosigkeit und begrüßte, ebenso wie Sima Samar, dass der UN-Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) ins Spiel gebracht hatte. Louise Arbour, aber auch Walter Kälin, legten den Einsatz von UN-Blauhelmen dringend nahe.

Die sudanesische Delegation antwortete stets, die Regierung würde die Menschenrechte respektieren, hätte aber schwierige Bedingungen zu meistern. Die Hochkommissarin sollte diejenigen Konfliktparteien mahnen, die das Friedensabkommen nicht unterzeichneten. Die Regierung brauche Unterstützung u.a. für die Truppen der Afrikanischen Union.

Im interaktiven Dialog gab es zwei Parteien. Die einen bescheinigten der Regierung Sudans Fortschritte im Schutz der Menschenrechte; z.B. die Afrika-Gruppe. Die anderen, vornehmlich aus der Gruppe der westlichen Staaten, wiederholten die besorgniserregenden Befunde der Sonderberichterstatterin. Beschämend, dass die EU bei der Verhandlung mit der Regionalgruppe Afrika über einen gemeinsamen Resolutionstext zum Sudan aufgrund interner Dispute lange keinen Vorschlag vorlegen konnte, so dass die Afrika-Gruppe nicht länger wartete und einen eigenen Resolutionsentwurf einreichte (s. Anhang).

Auf Nachfragen Finnlands zum Umsiedlungsprogramm in *Zimbabwe* stellte Walter Kälin fest, dass er keine Verbesserung der Situation sehe. In der Gegenrede unterstrich die Regierungsdelegation, dass es eine Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat gebe, während der Bericht gleichwohl unzutreffend und dem Einfluss eines Mitglieds der Europäischen Union ausgesetzt sei (gemeint ist Großbritannien). *Zimbabwe* sei keine Kolonie mehr, und es habe sich niemand im Ausland für die Auflösung von Slums interessiert, als noch keine Landreform durchgeführt wurde.

Im Bericht der Hochkommissarin wurden weitere Länder angesprochen: *Afghanistan*, *Kambodscha*, *Kolumbien*, *Guatemala*, die besetzten palästinensischen Gebiete und *Uganda*. Zu *Nepal* würdigte Louise Arbour die neue, wenngleich fragile Lage und die Rolle des Länderbüros bei der Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie. Die Lage der Menschenrechte auf den *Philippinen* – insbesondere die Morde an Menschenrechtsaktivisten – wurde überwiegend von Seiten der NGOs zum Thema gemacht. Darüber hinaus berichteten John Dugard, Sonderberichterstatter zu den besetzten palästinensischen Gebieten, Yash Ghai, Sondergesandter des UN-Generalsekretärs zu *Kambodscha*, Louis Joinet, unabhängiger Experte zu *Haiti*, Vitit Mutarbhorn, Sonderberichterstatter zu *Nordkorea*, Akich Okola, unabhängiger Experte zu *Burundi*, Titinga Frédéric Pacéré, unabhängiger Experte zur *DR Kongo*, Paulo Sérgio Pinheiro, Sonderberichterstatter zu *Myanmar*, Adrian Severin, Sonderberichterstatter zu *Weißrussland* und Charlotte Abaka, unabhängige Expertin zu *Liberia*.

Zum nicht-öffentlichen 1503-Verfahren stellte der Präsident des MRR fest, dass *Iran* und *Usbekistan* weiterhin Gegenstand des 1503-Verfahrens bleiben. *Kirgistan* wechsele in das öffentliche Verfahren zur Überprüfung der Lage der Menschenrechte.

## **Allgemeine Debatte und Abstimmungen**

Die angesetzte *Allgemeine Debatte* fand faktisch kaum statt. Wenige Staaten meldeten sich zu diesem Tagesordnungspunkt. Finnland erwähnte im Namen der EU die Lage der zivilen Bevölkerung in Darfur, die Gefahren für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Irak und bei der Terrorismusbekämpfung, plädierte für die Überwindung von Armut und religiöse Toleranz.

Die lebhafteste Sequenz hatte mit der Frage zu tun, an wen genau und wie oft der Bericht des MRR nach New York zu schicken wäre; direkt an die Generalversammlung oder an einen der Ausschüsse? Kuba, Algerien und China machten sich für die Interpretation stark, der Bericht sollte wie bei der MRK an den Dritten Ausschuss weitergeleitet werden.

Auch *Abstimmungen* blieben Mangelware. Aus der ursprünglichen Omnibus-Resolution wurde eine dürre Erklärung des Präsidenten zur Aufrechterhaltung des technischen Ablaufs. Alle inhaltlichen Texte wurden zur Verhandlung und möglichen Abstimmung auf die ersten Tage der dritten Sitzungsperiode ab dem 27. November 2006 vertagt.

### **Parallele Veranstaltungen (Side Events)**

In Zusammenarbeit mit dem Genfer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung konnte John Ruggie (Experte zu *Business und Menschenrechte*) für eine öffentliche Diskussion gewonnen werden. Mit der AG Wirtschaft und Menschenrechte des Forums wurden (in Berlin) die zentralen Fragestellungen vorab besprochen. John Ruggie verdeutlichte sein Verständnis des Mandats anhand eines Fragenkomplexes: Wo stehen wir mit Transnationalen Konzernen (TNKs)? Wo gibt es Lücken und Schwächen in Bezug auf Menschenrechte? Wie sollen Lücken und Schwächen überwunden werden? Was gibt es an staatlichen Regelungen, was schlagen Unternehmen vor? Gibt es Bewertungsverfahren zum Bereich Menschenrechte, vergleichbar den Bewertungs- und Überprüfungsverfahren zum Bereich Umwelt oder Soziales?

Seinem Überblick nach gebe es bislang keine auf Rechten basierende, sondern nur analog anwendbare Verfahren; so das BP-Tangoo-Projekt oder die Evaluierungen seitens der Konzerne entsprechend den Maßstäben des 'due diligence' (angemessene Sorgfalt). Gleiches gelte für die Umwelt- und Sozialstandards der International Finance Corporation (IFC) aus der Weltbankgruppe, die Risikobewertung der Rechtsabteilung der Weltbank, die Verfahren der ILO zu Fragen des Arbeitsrechts, Handelsfragen im Rahmen des GATS oder die OECD Exportrichtlinien. John Ruggie stellte die rhetorische Frage: Wie weit ist das System entwickelt? Kann sich etwa ein TNK vom Hochkommissariat (OHCHR) beraten lassen? Es fehlten offensichtlich Mechanismen und Instrumente. Der Begriff Einflussphäre (Sphere of Influence) sei bislang keine rechtliche sondern eine analytische Kategorie. Die justiziablen Verantwortlichkeiten der TNKs müssten erst noch festgelegt werden.

Auf die Nachfrage eines Delegierten von Amnesty International, ob es Jon Ruggie's Ansicht nach identifizierbare Kriterien der Abgrenzung von staatlicher und unternehmerischer Verantwortung gebe, antwortete die Assistentin von John Ruggie, Lene Wendland aus dem Hochkommissariat, dass im Vordergrund der Arbeit von John Ruggie die staatliche Verantwortung stehe. Diese werde z.B. anhand der sieben Vertragswerke zu Menschenrechten oder extraterritorialen Verpflichtungen geprüft. John Ruggie führte an, dass lokale Bevölkerungen erwarten, dass bestehende Regelungen umgesetzt werden und Regierungen ihrer Verantwortung nachkommen. Dies sei etwa bei der extraktiven Industrie in Afrika, aber auch bei chinesischen oder indischen TNKs der Fall. Die Rolle staatseigener TNKs sei meist nicht im Blickfeld. Auch die Ergebnisse eines Workshops im November zu kommerziellen Körperschaften stünden noch aus. Er verhehlte nicht, dass er zu diesem Zeitpunkt starke Vorbehalte gegen strengere Standards oder gar eine Normsetzung hegt.

John Ruggie betonte, dass ohne engagierte Menschenrechtler/innen die Diskussion um die menschenrechtliche Verantwortung Transnationaler Konzerne nicht stattfände. Auf Rahmengesetzgebung und spezifische Regelungen für Sektoren angesprochen, zeigte John Ruggie noch keine fertige Meinung. Auf Nachfragen zur Rolle von TNKs bei den Themen indigene Völker und Abschaffung der Diskriminierung von Frauen antwortete John Ruggie, die seien auch für ihn ungeklärte Fragen. Beim Hinweis auf die Konsultationsverfahren mit indigenen Völkern stelle er sich allerdings die Frage, ob Konsultation so weit gehen könne, dass indigenen Völkern ein Veto-Recht gegen Entwicklung zugestanden werde. Zum Abschluss wieder-

holte John Ruggie sein Credo, seinen Auftrag in der Weise ‚richtig‘ machen zu wollen, herauszufinden, was machbar ist.

Im Anschluss an die öffentliche Diskussionsveranstaltung hatten FES und Forum zu einem internen Gespräch ins Büro der FES eingeladen. Heidi Feldt stellte ihren Vergleich von ILO und UN-Standards im Kontext der Verantwortung von TNKs vor (Details zu Studie: Felix Kirchmeier [info@fes-geneva.org](mailto:info@fes-geneva.org)). Ein Großteil der Diskussion konzentrierte sich allerdings darauf, was John Ruggie wie gemeint haben könnte, und was während seines Mandats in Bezug auf die UN-Normen erwartet werden könnte. Offensichtlich scheint, dass John Ruggie sich bevorzugt auf bestehende Instrumentarien stützt, um die menschenrechtliche Verantwortung der TNKs einzufordern, während die UN-Normen eine systemische Weiterentwicklung darstellen. Insofern muss der innovative Part in dieser Diskussion wohl eher von NGOs übernommen werden.

Zum gleichen Thema, Business und Menschenrechte, nahm ich am vorletzten Tag (05.10.) an einem Workshop teil; CORPORATE COMPLICITY IN INTERNATIONAL CRIMES, veranstaltet von der International Commission of Jurists und der Friedrich-Ebert-Stiftung Genf. Von besonderem Interesse war die Teilnahme von TNK-Vertretern (u.a. Coca Cola, BP). Am nachhaltigsten fand ich, dass wir eine anregende und detailreiche Diskussion hatten, so lange der Bereich der Sorgfaltsprüfung durch die Unternehmen nicht überschritten wurde. Alles, was mit verpflichtenden, auf einklagbaren Rechten basierenden Normsetzungen zu tun hatte, stockte; Näheres zum Workshop über Felix Kirchmeier [info@fes-geneva.org](mailto:info@fes-geneva.org).

Ein weiterer Side Event mit Beteiligung eines Mitglieds des Forums Menschenrechte nahm Bezug auf das Thema Menschenrechte und *sexuelle Orientierung*, Erfahrungen aus Ländern der südlichen Hemisphäre. Eingeladen waren Vertreter/innen der Lesben, Schwulen und Transsexuellen aus Lateinamerika (Argentinien), Afrika (Kamerun), Asien (Philippinen) und Vorderer Orient (Iran). Zu Lateinamerika wurde die These vertreten, dass die ablehnenden bis panischen Reaktionen auf Lesben, Schwule und Transsexuelle eher ein Phänomen der jüngeren Zeit darstellen, wenngleich in vielen Ländern Lateinamerikas inzwischen keine Strafverfolgung mehr droht. Anders in Afrika (vor allem im frankophonen Raum), im Vorderen Orient oder in Asien. Asien wurde insgesamt als die z.Zt. gefährlichste Region für Lesben, Schwule und Transsexuelle identifiziert (Näheres über [www.ilga.org](http://www.ilga.org)).

## II Universal Periodic Review und Überprüfung der Mandate

### Allgemeine periodische Überprüfung der Länder

Die allgemeine periodische Überprüfung der Länder (Universal Periodic Review; UPR) gilt als Kernstück des neuen MRR. Nach Aussagen vieler handelt es sich um den entscheidenden Test für den MRR. Die Debatten im Plenum und in informellen Arbeitsgruppen zur UPR verliefen sachlich. Der Botschafter Marokkos (Vizepräsident und Federführung zur UPR) berichtete über vier informelle Sitzungen zur UPR plus einem Seminar in Lausanne in der Zeit zwischen der ersten und zweiten Sitzungsperiode des MRR (Details auf der Extranet-Seite). Eine gewisse Einigkeit lasse sich bei Grundannahmen feststellen wie: Universalität, gegenseitiger Respekt, interaktiver Dialog, Ergänzung nicht Doppelung von Prüfverfahren, Periodizität, kooperativer Ansatz mit dem Ziel einer Steigerung der Handlungskompetenz des betreffenden Staates. Deutlich unterschiedlich sind die Positionen bei Staaten wie Singapur, Kolumbien, Kuba oder Kolumbien, was den Fahrplan zur Ausarbeitung der UPR angeht. Diese Staaten wollen die UPR eng mit der Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren verknüpfen. Australien und andere Staaten der westlichen oder lateinamerikanischen Gruppe sehen diesen Link nicht.

Darüber hinaus gibt es deutlich unterschiedliche Vorstellungen. Länder wie Kuba und China bevorzugen die allgemeine Überprüfung auf der Grundlage von Berichten der zu untersuchenden Staaten und reagieren ablehnend auf die Vorstellung, die Ausarbeitung eines Berichts in die Hände unabhängiger Expert/innen zu legen. Algerien, Kolumbien oder Russland würden die Beratung und Bewertung gerne auf Mitglieder des MRR beschränken, die Philippinen bevorzugt in nicht-öffentlicher Sitzung tagen. Das Ergebnis würde – wie beim 1503-Verfahren – in einer Plenarsitzung bekannt gegeben. Staaten wie Saudi Arabien (Sprecher der Asien Gruppe), Pakistan (OIC), Malaysia, Algerien und Russland machten deutlich, dass Schlussfolgerungen und Empfehlungen der UPR im Konsens zu fassen und bei der Bewertung der soziale und kulturelle Hintergrund sowie die nationale Gesetzgebung zu berücksichtigen seien. Bangladesh möchte zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern unterscheiden. Algerien schlug vor, die Bewertung im Rahmen der Regionalgruppe oder einer Staatengruppe von Freunden vorzunehmen.

Auch Staaten wie Indien, Brasilien oder Kanada hoben darauf ab, dass sie Interesse an einem konstruktiven und kooperativen Verfahren haben. Gewarnt wurde vor der Absicht, aus der UPR ein Tribunal zu machen (u.a. USA). Kanada will als Bewertungsmaßstab die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die sieben Konventionen und die Wahlversprechen der Mitgliedsstaaten (Pledges) heranziehen.

Die Vorschläge zur Zeitdauer zwischen den Überprüfungen reichen von 3-4 Jahre (Brasilien, Kanada) bis 5-6 Jahre (Algerien, Philippinen, Thailand, USA). Pakistan schlug für Mitglieder des MRR drei, für die anderen fünf Jahre als Zeitraum vor.

Staaten wie Südkorea, Brasilien, Chile, Peru, Kanada, Norwegen, Finnland, Schweiz oder Liechtenstein betonten, alle Beteiligte – NGOs und andere zivilgesellschaftliche Organisationen – in das Verfahren zu integrieren. Indonesien plädierte dafür, vor allem lokale, nationale Gruppen an der UPR zu beteiligen und weniger international operierende. Pakistan kann sich eine NGO-Beteiligung ebenfalls vorstellen, allerdings in fest definierten Grenzen.

Brasilien stellte ein grob skizziertes System für die UPR vor (zu schriftlichen Vorschlägen von Mexiko und Kanada vgl. Extranet):

Ausarbeitung des Berichts durch den Staat, Experten (Mandatsträger/innen der Sonderverfahren, der Vertragsorgane oder anderer UN-Mechanismen im Bereich Menschenrechte), NGOs und Zivilgesellschaft;  
der Bericht benennt Bereiche / Themen, die den Staat besonders angehen;  
darauf beruht ein Fragebogen an den Staat, an dessen Ausarbeitung wiederum NGOs beteiligt sein sollen;  
alles zusammen wird von Berichterstattern (eine Person) zu einer Vorlage mit ersten Schlussfolgerungen ausgearbeitet und  
dient als Road Map für den interaktiven Dialog im Plenum;  
das Plenum stellt das Ergebnis fest und erteilt Empfehlungen.

Die Vorstellungen Finnlands / der EU oder Kanadas unterscheiden sich davon nicht grundsätzlich. Auf der Grundlage existierender Informationen (Berichte der Sonderverfahren, Vertragsorgane, NGOs nationale Menschenrechtsinstitutionen) arbeitet ein Expertenkomitee einen Bericht aus, und die finale Bewertung findet nach einem interaktiven Dialog im Plenum statt. Peru machte sich für ein Abschlussdokument sowie ein Protokoll zur Sitzung und zu den Empfehlungen stark. Kanada schlug außerdem Abstufungen bei den Empfehlungen vor: freiwillige Vereinbarungen der Regierung, angebotene technische Unterstützung, ein Statement des Rates oder ‚andere Maßnahmen‘.

Auch bei den NGOs gibt es im Detail unterschiedliche Positionen. Der Großteil der NGOs äußerte sich zugunsten einer Kombination aus Beiträgen staatlicherseits und einer Experten-Gruppe (vergleichbar der bisherigen Unterkommission für Menschenrechte) zur Anfertigung des Berichts, unter Einschluss der Sonderverfahren und Quellen aus der Zivilgesellschaft (u.a. nationale Menschenrechtskommissionen und –institute); ähnlich den Modellen Brasiliens oder Kanadas. Auch sollten lokale und nationale NGOs an der Faktensammlung beteiligt werden, unabhängig davon, ob sie über einen konsultativen Status bei der UNO verfügen. Die Überprüfung sollte Gender-Fragen und –Gleichstellung quer durch alle Bereiche und Themen behandeln. NGOs sollten sich am interaktiven Dialog beteiligen können. Unbeschadet des Zeitraums – die meisten bevorzugen eine Periode von drei Jahren – sollten ein jährlicher Index und Folgeüberprüfungen erstellt werden. Die UPR wird als ständige Berichtsplattform und eine Art Frühwarnsystem gesehen. Wird die Steigerung der Handlungskompetenz (Capacity-Building) empfohlen, sollte dies nicht allein für die Regierung und Verwaltung sondern auch für NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen gelten. Human Rights Watch schlug ausserdem vor, Empfehlungen sollten auch die Einrichtung eines Ländermandats oder bei gravierend verletzten Menschenrechten die Suspension durch die Generalversammlung beinhalten. Über die Details zur UPR wird aller Voraussicht nach Mitte November 2006 eine Arbeitsgruppe in formellen Sitzungen beraten.

## **Überprüfung der Sonderverfahren**

Deutlich konfliktreicher ging es in der Plenardebatte um die Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren zu. Auch ist im Vergleich zum UPR bei der Überprüfung der Mandate bislang kaum ein nennenswerter gemeinsamer Nenner sichtbar. Eine Ausnahme bildet das 1503-Verfahren, das wohl aufrechterhalten bleibt und eher verstärkt wird. Ebenso überwiegt die Meinung, das ein von Expert/innen besetztes Gremium notwendig ist (ein ‚Think Tank‘ vergleichbar der bisherigen Unterkommission der MRK). Ein Name für das neue Gremium wäre schon gefunden: Konsultativer Ausschuss für Menschenrechte (Human Rights Consultative Committee), bestehend aus 26 bis 28 Mitgliedern. In welchem Format und wie die Expert/innen zu berufen bzw. zu wählen wären, ist bislang unklar. Lediglich die USA und die NGO ‚UN Watch‘ übten Fundamentalkritik an der ‚nutzlosen‘ Unterkommission.

Bei den unabhängigen Mandatsträger/innen der Sonderverfahren zeichneten sich folgende Aspekte als Grundlage der Diskussion ab:

- a) Kriterien und Auswahlverfahren bei der Nominierung und Berufung der Mandatsträger/innen sowie bei der Mandatsdauer;
- b) Kohärenz zwischen den Sonderverfahren, Einrichtung unterschiedlicher Mandatskategorien sowie die Standardisierung Koordinierung der Arbeitsmethoden;
- c) Kommunikation zwischen den Mandaten und anderen Mechanismen, nicht zuletzt bei Länderbezügen;
- d) vorrangige Mandate mit Fokus auf Querschnittsthemen;
- e) die Beziehung zum MRR, Vorbereitung und Vorstellung der Berichte;
- f) Zusammenarbeit mit Regierungen, Verfahren zur Beantwortung von Schreiben mit Verdachtsäußerungen, ständige Einladungen
- g) Fragen der Organisation und Logistik, Unterstützung durch das Hochkommissariat;
- h) andere Fragen zur Methodik, Kommunikation mit anderen UN-Organen, Länderteams und NGOs.

Eine Mehrheit der Staaten sprach sich für die Abschaffung des jetzigen Systems der Ländermandate aus. Auch sonst brauche der Rat keine gesonderte Länderevaluierung (China, Kuba). Gegebenenfalls gebe es die Möglichkeit der Sondersitzungen. Palästina falle im übrigen nicht

unter die Länderevaluierung, da es sich um ein thematisches Mandat handele (besetzte Gebiete, Selbstbestimmung). Länder wie Südafrika, Algerien (Afrika-Gruppe), Tunesien oder Iran betonten, dass WSK-Rechte bei der Mandatserteilung eine größere, aufgewertete Rolle spielen müssten.

Insgesamt soll die Anzahl der bisherigen Mandate der Sonderverfahren reduziert und auf Linie gebracht werden. Die Delegation Kubas sprach den Aspekt der Reduktion am deutlichsten aus: keine Stärkung sondern Rationalisierung der Sonderverfahren. Viele Staaten erwähnten in diesem Zusammenhang einen Code of Conduct als Handreichung und Vorschrift für die zukünftigen Mandatsträger/innen (in Ansätzen auch für das Hochkommissariat; vgl. Kubas und Chinas Resolutionsentwürfe A/HRC/2/L.16 bzw. A/HRC/2/L.24). Der Vertreter der Philippinen will die Sonderverfahren periodisch wiederkehrend einer Überprüfung unterziehen. Kolumbien setzt sich dafür ein, widerborstigen Expert/innen das Mandat auch zu entziehen. Algerien hat die Forderung nach einem Code of Conduct in einen Resolutionstext gepackt (A/HRC/2/L.2), der zu Beginn der dritten Sitzungsperiode zusammen mit den anderen Resolutionsentwürfen beraten wird. Algerien hatte sich bereits bei den interaktiven Dialogen zu Themen und Ländern mehrfach über die Mandatsträger beschwert.

Nur wenige Länder (Schweiz, Kanada, Norwegen, Brasilien) hatten sich während der Plenardebatte für einen innovativen, die Unabhängigkeit und Kompetenz der Sonderverfahren erweiternden Ansatz stark gemacht. Die Schweiz gestand die Verbesserungswürdigkeit der Sonderverfahren zu, wollte dies aber der Eigenverantwortung der Mandatsträger/innen überlassen. Hier war auch davon die Rede, dass Einladungen an die Sonderverfahren eine Selbstverständlichkeit sein müssten. Momentan haben nur 17 von 47 Mitgliedsstaaten des MRR eine solche ‚ständige Einladung‘ ausgesprochen. Wobei die ‚ständige Einladung‘ per se noch nicht hinreichend ist, da Staaten wie Indonesien eine solche Einladung zwar inzwischen ausgesprochen haben, sich im konkreten Fall jedoch vorbehalten, ein Visum auszustellen.

Das Verfahren zur Berufung der Mandatsträger/innen ist nicht abzusehen. Malaysia will die Einrichtung eines Mandats nur auf der Grundlage eines Konsensbeschlusses und die Berufung der Expert/innen auf Vorschlag der Staaten zulassen. Algerien schwebt die Auswahl einer Gruppe von Expert/innen durch den MRR vor; nach geographischem Proporz und durch die entsprechende Regionalgruppe vorgeschlagen. Singapur will ebenfalls alle Mandate vom HRC gewählt wissen und verweist darauf, dass die Expert/innen der Vertragsausschüsse ebenfalls von den Staaten gewählt werden. Peru hingegen sieht die Einrichtung des Mandats als Sache des Rates, die Berufung der Person jedoch als Sache des Präsidenten an.

Innerhalb der NGOs wird von den Sonderverfahren erwartet, dass sie konkrete Hilfen und Schutz leisten, in diesem Kontext Eilaktionen durchführen, aber auch Daten über die strukturelle Lage der Menschenrechte sammeln, analysieren, bewerten und darüber öffentlich Zeugnis ablegen. Ihre mögliche Rolle als Frühwarnsystem sollte ernster genommen werden. Eine NGO schlug vor, ein spezielles Mandat für sogenannte dringende Angelegenheiten (‚burning issues‘) zu schaffen. Amnesty International legte schriftlich ein ganzes Bündel an Vorschlägen vor (vgl. Extranet).

Insgesamt erlebten die Sonderverfahren eine erste Breitseite gegen alles, was sie bisher auszeichnete und für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wertvoll machte: die Unabhängigkeit der Person, in der Auslegung des Mandats und in der Auswahl der Instrumente, um verletzte Menschenrechte festzustellen, darüber zu berichten, mit Empfehlungen zu kommentieren und Aktivitäten zugunsten der Opfer in Gang einfordern oder im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Gang setzen.



### III Nichtregierungsorganisationen

Zusammen mit dem Weltkirchenrat, FES, CONGO und anderen Genfer NGOs fand ein Vorbereitungstreffen für NGOs am Tag vor Beginn der zweiten Sitzungsperiode statt. Das Treffen diente dem Update zum Stand der Dinge, eine zweite Runde sah eine strategische Diskussion zur Arbeit der NGOs in den dann folgenden drei Wochen vor; zur gezielteren Einflussnahme auf die Arbeitsstrukturen und –mechanismen des Rates. Gemessen an der Zahl der Teilnehmenden war das Treffen recht erfolgreich. Das Bedürfnis nicht nur auswärtiger sondern auch in Genf ansässiger NGOs am Austausch an Informationen und Meinungen setzte sich die nächsten Tage fort, so dass pro Woche mehrere Koordinierungstreffen stattfanden; wenngleich im kleineren Kreis. Schwieriger war der Versuch einer inhaltlichen Debatte. Es gelang in Ansätzen bei der gemeinsamen Ausarbeitung von mündlichen Stellungnahmen zur UPR-Debatte im Plenum. Die Koordinierung fand jedoch soweit Anklang, dass viele NGOs die Erwartung äußerten, dies auf elektronischem Weg fortzusetzen und im März nächsten Jahres ein weiteres vorbereitendes Treffen anzusetzen.

Wie eingangs erwähnt, waren die Möglichkeiten der NGOs, ihre Anliegen vorzubringen, noch nie so groß wie in der ersten und zweiten Sitzungsperiode des MRR. Unbeschadet der zeitlichen Einschränkungen für Wortbeiträge ist fast kein Bereich mehr vorhanden, an dem NGOs nicht teilnehmen könnten. Alle Debatten im Plenum und der interaktive Dialog stehen offen. Ausnahmen sind das nicht-öffentliche 1503-Verfahren und die Länderberichte; was nichts mit NGOs sondern mit den Ländermandaten zu tun hat. Die erweiterte Beteiligung hängt wesentlich mit der aktuellen Präsidentschaft des mexikanischen Botschafters De Alba zusammen. Aber auch früher skeptische Staaten wie Indonesien sehen NGOs und nationale Menschenrechtsinstitute inzwischen als wichtiges Element des MRR.

Kein Licht ohne Schatten: Im Konflikt um die Beteiligung von NGOs an der Aussprache zu den Ländermandaten schlug Pakistan vor, NGOs in einer getrennten Sitzung zu Wort kommen zu lassen. Auch China befürwortete ein separates Sitzungssegment. In diese Richtung kann also das Pendel bei der endgültigen Festlegung der NGO-Beteiligung auch ausschlagen. In den interaktiven Dialogen zu den Berichten der Hochkommissarin unterbrachen u.a. Kuba und Algerien mehrfach die Statements von NGOs durch Anträge zur Geschäftsordnung. Die NGOs würden nicht zu den Berichten sprechen sondern allgemeine Kommentare zu Ländern abgeben. Pakistan ließ hingegen eine NGO unterbrechen, weil der Vertreter unter dem Tagesordnung ‚Allgemeines‘ spezifisch zur Lage in Baluchistan (Pakistan) vortrug. Marokko machte, ebenfalls durch einen Antrag zur Geschäftsordnung, einen NGO-Sprecher darauf aufmerksam, dass er Marokkaner sei und nach der Sitzung des MRR vermutlich nach Hause wolle.

Im übrigen ist die NGO-Partizipation kein Zweck an sich. Dass NGOs die Realität aus Sicht der Opfer vermehrt und insbesondere im interaktiven Dialog mit den Expert/innen darstellen und Opfer teilweise selber zu Wort kommen können, ist ein Fortschritt. Damit sind aber noch keine Aktivitäten zur Abhilfe oder Prävention von Menschenrechtsverletzungen in Gang gesetzt. Das dafür eigentlich zuständige politische Organ der UNO, der MRR, lässt nicht erkennen, es damit besonders eilig zu haben. Hier müssten die Lobby-Anstrengungen gegenüber Länder aus Asien und Afrika unbedingt intensiviert werden.

Es ist absehbar, dass die häufigeren Sitzungen des Rates viele NGOs aus finanziellen Gründen dazu zwingen, zwischen den drei oder vier Sitzungen auszuwählen und dadurch insgesamt weniger präsent zu sein. Es fallen damit auch gemeinsame Diskussionsplattformen weg,

die die 6-wöchige Klausur der MRK geschmiedet hatte. Dies erfordert neue Ansätze eines koordinierten Austausches und Dialogforums; was sich nur schemenhaft abzeichnet. Eine Koordinierung funktioniert bislang beim Thema Gender.

Die Aide Mémoires des Forums Menschenrechte wurden interessierten NGOs und einigen Regierungsdelegationen zugänglich gemacht; DR Kongo, Indonesien, Nepal, Philippinen, Russland, Sudan und Uganda. Zu Kolumbien übernahm das wie immer recht aktive NGO-Netzwerk die Kontakte. Die Reaktionen auf die Anfragen fielen unterschiedlich, zögerlich und misstrauisch aus, wenngleich niemand offen ablehnte. Der Sinn der Übung lag überwiegend im Flagge zeigen. Mit zwei Vertretern der indonesischen Mission entwickelten sich über die drei Wochen Gespräche, die die Lage der Menschenrechte in West-Papua, die Demokratisierung Indonesiens und religiöse (In-) Toleranz zum Inhalt hatten.

#### **IV Deutsche Regierung, MdBs und Presse**

Die deutsche Delegation war den Sitzungszeitraum über knapp besetzt, und Günter Nooke hielt sich lediglich einige Tage in Genf auf. So habe ich mich vier Mal mit Vertretern der deutschen Delegation getroffen. Ein weiteres Mal besprach sich die Kolumbienkoordination mit Günter Nooke. Im wesentlichen tauschten wir unsere Eindrücke aus, die in der Einschätzung der Schwierigkeiten des Reformprozesses nicht weit auseinander lagen. Auch die Performance der EU-Präsidentschaft gehörte für beide Seiten nicht zu den glücklichsten Momenten der Ratssitzung. Die mögliche Rolle der westlichen Staaten bei einem selbstkritischeren Ansatz zur Förderung des Reformprozesses wurde und wird allerdings naturgemäß unterschiedlich gesehen.

Eine Abordnung des BT-Menschenrechtsausschusses suchte ebenfalls das Gespräch mit NGOs, wenngleich am Treffen dann nur noch Herta Däubler-Gmelin teilnahm. Sie ist m.E. mit einem breit gefächerten Urteil der NGOs über Chancen und Risiken des MRR nach Berlin zurückgekehrt. Ein Disput zwischen ihr und Human Rights Watch um Usbekistan und die Rolle der Bundesregierung sollte bei nächster Gelegenheit geklärt werden.

Zu Beginn der 2. Sitzungsperiode verschickte das Forum eine Presseerklärung, über deren Niederschlag ich keine Auskunft geben kann. Mitte der dritten Woche führte der neue ARD-Korrespondent in Genf ein Radio-Interview mit mir, über dessen Ausstrahlung und Verbreitung ich ebenfalls nichts weiß.

#### **V Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Ländermandate und Länderevaluierungen bleiben ein zentrales Konfliktfeld auch im MRR. Eine wachsende Anzahl an Staaten, über die Regionalgruppen Afrika und Asien hinaus, bezweifelt die Legitimität der bisherigen Länderevaluierung. Dies ist zum einen – und wesentlich – der Furcht geschuldet, mit der eigenen Regierungsführung potenziell in die Kritik zu geraten. Gleichwohl spielt auch die Doppelmoral westlicher Staaten eine wichtige Rolle. Einmal mehr müssen sich die EU und die Gruppe der westlichen Staaten sagen lassen, dass ihr beredtes Schweigen zu Mißständen im eigenen Haus kaum einen anderen Staat vom Instrument ‚Ländermandat‘ überzeugt. Wenn europäische Staaten illegale Verschleppungen der CIA über ihrem Luftraum zumindest dulden oder sich gar aktiv daran beteiligen, wenn sie Untersuchungen etwa des Sonderberichterstatters des Europarats nur halbherzig unterstützen und nicht erkennbar ist, wie solchen illegalen Verschleppungen vorgebeugt wird, müssen sie sich den Vorwurf der selektiven, politisch motivierten Auswahl bei Ländermandaten gefallen lassen. Ein Hauch selbstkritischer Bußfertigkeit hätte den anderen Regionen und Staaten ein anderes Zeichen geben können.

So aber fragte Finnland im Namen der EU die Sonderberichterstatterin zu Kuba nach den Zuständen in kubanischen Gefängnissen, inwieweit sie den Menschenrechten entsprechen. Wohl wahr: Die Lage der Menschen in kubanischen Gefängnissen ist schrecklich, und die Europäische Union (Finnland) muss danach fragen. Wer kann es aber der kubanischen Delegation verdenken, dass sie die Steilvorlage aufnimmt und der EU Scheinheiligkeit vorwirft; ein Feld, auf dem sich Kuba immerhin gut auskennt. Pakistan, im Namen der OIC, nimmt solche Begebenheiten gern zum Anlass, die gesamten Berichte der Sonderverfahren zu hinterfragen, da sie unter ‚politisierten‘ Umständen etabliert worden sind.

Des weiteren zeichnet sich ab, dass die Länder mit bekannt zweifelhaftem Leumund in Sachen Menschenrechte alles, was mit Länderevaluierung zu tun hat, auf die zukünftige allgemeine periodische Überprüfung der Länder (UPR) verschieben und dort möglichst einen sogenannten kooperativen Ansatz durchsetzen wollen. Hier müsste eine Diskussion mit der westlichen und / oder lateinamerikanischen Gruppe ansetzen, wie verhindert werden kann, die Länderevaluierung auf der Tagesordnung zu halten. Das ist angesichts der Schwerfälligkeit der EU und der Arroganz einiger EU-Mitglieder kein leichtes und vor allem kein schnelles Unterfangen.

NGOs werden sich darauf einstellen müssen, dass die Länderevaluierung in der Schwebe bleibt, so dass verstärkt der Spielraum über die thematischen Mandate zu nutzen wäre. Die Mandatsträger/innen haben dringend zur engeren und erweiterten Mitarbeit mit ihnen aufgerufen. Auf die Arbeit der Forumsmitglieder gewendet kann dies bedeuten, etwa die Aide Mémoires zu Ländern systematischer in Bezug auf die 7 Menschenrechtskonventionen (ab 2007 vermutlich plus der Konvention gegen das erzwungene Verschwindenlassen) und auf die thematischen Mandate des Rates auszurichten.

Eine weitere Frontstellung betrifft das Thema der besetzten arabischen Gebiete und jüngst der Krieg im Süden Libanons und Norden Israels. Natürlich hat die Regierung Israels mit ihrer Kriegsführung einiges zur Verschärfung des Konflikts beigetragen. Es ist andererseits bekannt und immer wieder erschütternd, wie arabische Staaten systematisch versuchen, selbst offenkundige Fakten zu unterdrücken, die hier vor allem die Rolle der Hisbollah kritisch beleuchten. Eine Spur Hilflosigkeit stellt sich ein, wenn dann auch noch die Staaten der westlichen sowie lateinamerikanischen (und karibischen) Gruppe die Sonderberichterstatter im Regen stehen lassen. Willkür, doppelte Standards, Politisierung und Selektivität hätten die Stichworte zur Verteidigung eines Berichts sein müssen, der die Perspektive der Opfer auf Seiten beider Kriegsparteien einnimmt. Zumal einige der attackierenden Staaten im MRR die Endversion des Berichts nicht einmal gelesen hatten. So war es der Souveränität der Sonderberichterstatter Philipp Alston, Paul Hunt, Walter Kälin und Miloon Kothari überlassen, dass den Attacken zumindest argumentativ begegnet werden konnte. Immerhin haben auch zwei NGOs den um eine objektive Bewertung bemühten Bericht gewürdigt. Jean Ziegler, der fünfte und von interessierter Seite mit Anerkennung überhäufte Sonderberichterstatter, konnte sich leider nicht durchringen, seinen Kollegen wenigstens korrekte Arbeit zu attestieren.

Weitere Konfliktfelder zeichnen sich ab

- a) die Bewertung der Arbeit des Hochkommissariats verknüpft mit der geopolitischen Zusammensetzung der Leitungsebene;
- b) die Bedeutung der WSK-Rechte;
- c) die kritische Folgenabschätzung der neoliberalen Globalisierung (und in diesem Kontext auch das Recht auf Entwicklung und Solidarität oder die internationale Verantwortung für extreme Armut);

- d) die bisherige, relative Folgenlosigkeit der Konferenz von Durban gegen Rassismus und Diskriminierung;
- e) das Thema religiöse Freiheit. Beim diesem Thema zeichnet sich das Bemühen Pakistans und der Organisation islamischer Konferenz ab, die Meinungsführerschaft in Sachen Religionsfreiheit übernehmen zu wollen.

Bei den Themen b) bis d) schwingt die reale historische Erfahrung vieler Mitgliedsstaaten im MRR mit, bis heute dem Missbrauch imperialer Macht und anderer Formen von Ausbeutung und Ausplünderung ausgesetzt zu sein. Dies ist zwar nur eine Seite der Medaille; die Rolle der jeweils einheimischen beteiligten Eliten wird gerne übersehen. Solange sich jedoch die Staaten der westlichen Gruppe nicht zugestehen, dass die herrschende Wirtschaftsweise – die von ihnen maßgeblich politisch flankiert wird – in vielen Ecken der Welt als neue Form des Kolonialismus und daher die Politik zur Förderung der Menschenrechte als doppelzünftig wahrgenommen wird, solange selbst diese Einsicht über Business und Menschenrechte verdrängt wird, haben die Reformverweigerer leichtes Spiel und der Menschenrechtsrat eine schwer überschaubare Zukunft.

Es wäre m.E. jedoch leichtfertig, angesichts der unbefriedigenden Ergebnisse der zweiten Sitzungsperiode und der sich abzeichnenden Konflikte allein dem Pessimismus zu frönen. Es ist notwendig, die im Juni herrschende Aufbruchstimmung vorsichtiger und in ihren Grenzen erkennbarer einzuschätzen. Die Hoffnung auf bessere Verfahren zur Feststellung von Menschenrechtsverletzungen und effektivere politische Handlungsmöglichkeiten muss gleichwohl nicht aufgegeben werden. Nicht ganz grundlos darf auch bei reformunfreudigen Staaten die Einsicht unterstellt werden, dass sie im eigenen Interesse einen Rat schaffen, der ein Mindestmaß an Glaubwürdigkeit vermittelt, um der Absolution in eigener Sache Legitimation verleihen zu können.

Ein zweiter Aspekt, an verbesserten Verfahren weiter zu arbeiten, betrifft die ungenutzten Spielräume für reformoffene Staaten und NGOs, die bislang noch eine eher abwartende Haltung einnehmen. Es wird einer Anstrengung bedürfen, insbesondere den westlichen Regierungen z.B. einen selbstkritischeren Ansatz zum Thema ‚gute Regierungsführung‘ nahe zu bringen. Nichtregierungsorganisationen und nationale Menschenrechtsinstitutionen müssten die Initiative dazu ergreifen. In Deutschland liegt meines Wissens z.B. der angekündigte, nationale Aktionsplan im Anschluss an Durban immer noch brach. Es böte sich auch an, in einer der nächsten Sitzungen des MRR vermehrt Themen wie das Recht auf Entwicklung, WSK-Rechte oder die internationale Verantwortung für Phänomene extremer Armut jenseits der Millennium Declaration Goals zu diskutieren; etwa im Rahmen von Side Events. Der MRR muss in der Tat auch hier über verletzte Menschenrechte sprechen und sie zur Kenntnis nehmen.

Wer Selbstkritik anmahnt, sollte nicht bei anderen stehen bleiben. NGOs (und nationale Menschenrechtsinstitutionen) mischen sich immer noch zu wenig in die Debatte um die UPR und die Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren ein. Das Feld ist noch zu sehr zu wenigen NGOs belassen. Nicht, dass diese nicht gut genug wären, aber die Darlegung der reformorientierten Argumente steht in der Masse gegenüber der breiten Phalanx Unwilliger bislang auf eher verlorenem Posten, und manche Staaten wünschen sich geradezu eine größere Beteiligung der NGOs. Innerhalb des Forums haben einige Mitgliedsorganisationen den konsultativen Status der UNO inne, der z.B. zu schriftlichen Stellungnahmen berechtigt. Auch eine gemeinsame Stellungnahme von Forum und DIMR wäre denkbar.

Schließlich könnten NGOs deutlich intensiver diejenigen Mechanismen nutzen, die bislang noch Biss zeigen gegenüber Staaten, deren Regierungen in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind: die Mandatsträger/innen der Sonderverfahren. Dieser Hinweis steht inzwischen in fast allen jüngeren Berichten. Ich will niemanden unnötig nerven, aber die Möglichkeiten sind – laut Mandatsträger/innen – nicht annähernd ausgeschöpft. Ich könnte mir außerdem vorstellen, dass in der für März / April 2007 geplanten Ratssitzung mehrere Forumsmitglieder in Genf präsent sind und sich konzentriert am Lobbying und an öffentlichen Veranstaltungen beteiligen.

**Nächste Sitzungstermine des MRR:                       27.11.-08.12.2006**  
**12.03.-06.04.2007**

T.R.

P.S. Aufgrund eines Evaluierungsauftrages für Indien (08.11.-12.12.2006) kann ich an der Sitzung im November / Dezember nicht teilnehmen.

## **Anhang**

Zur Abstimmung vorliegende Resolutionentwürfe

- A/HRC/2/L.2:           Intergovernmental Working Group on the Review of Mandates
- A/HRC/2/L.3/Rev.1: Human rights and access to water
- A/HRC/2/L.4/Rev.1: Human rights and extreme poverty
- A/HRC/2/L.5:           Human rights in the occupied Syrian Golan
- A/HRC/2/L.6:           Right to truth
- A/HRC/2/L.7:           Incompatibility between democracy and racism
- A/HRC/2/L.8:           Access to medication in the context of pandemics such as HIV/AIDS, tuberculosis and malaria
- A/HRC/2/L.9:           The right of everyone to the realization of the highest attainable standard of physical and mental health
- A/HRC/2/L.12:          Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan
- A/HRC/2/L.13:          Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory; follow-up to Human Rights Council resolutions S-1/1
- A/HRC/2/L.14:          Human Rights and unilateral coercive measures
- A/HRC/2/L.15:          The right to development
- A/HRC/2/L.16:          Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
- A/HRC/2/L.17:          Effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights
- A/HRC/2/L.18:          Enhancement of international cooperation in the field of human rights
- A/HRC/2/L.19:          The use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination
- A/HRC/2/L.20:          Integrity of the judicial system
- A/HRC/2/L.21:          Inadmissibility of certain practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and

- related intolerance
- A/HRC/2/L.22: Human rights and arbitrary deprivation of nationality
- A/HRC/2/L.23: Globalization and its impact on the full enjoyment of all human rights
- A/HRC/2/L.24: Strengthening of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
- A/HRC/2/L.25: Incitement to racial and religious hatred and the promotion of tolerance
- A/HRC/2/L.26: Rectification of the status of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights
- A/HRC/2/L.27: Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action
- A/HRC/2/L.28: Draft agenda for the Human Rights Council commencing from its second year
- A/HRC/2/L.29: Outcome of the second session of the Human Rights Council
- A/HRC/2/L.30: World Programme for Human Rights Education
- A/HRC/2/L.31: Conclusion of the draft International Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol: draft President's statement
- A/HRC/2/L.32: The human rights of migrants: draft President's statement
- A/HRC/2/L.33: Rights of the child: draft President's statement
- A/HRC/2/L.34: Human rights and counter-terrorism
- A/HRC/2/L.35: Reports of mechanisms and mandates: draft resolution proposed by the President
- A/HRC/2/L.36: Transitional justice
- A/HRC/2/L.37: Sri Lanka
- A/HRC/2/L.38: Impunity
- A/HRC/2/L.39: Human rights and mass exoduses
- A/HRC/2/L.40: Effective implementation of international instruments on human rights
- A/HRC/2/L.41: Violence against women
- A/HRC/2/L.42: Freedom of opinion and expression
- A/HRC/2/L.43: The rights of indigenous peoples
- A/HRC/2/L.44: Darfur
- A/HRC/2/L.45: Darfur
- A/HRC/2/L.46: Cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Afghanistan
- A/HRC/2/L.47: Cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Nepal