

5. Sitzungsperiode des UN-Menschenrechtsrates

11. - 18. Juni 2007

**Sitzung zu Organisationsfragen
19.-22. Juni 2007**

Bericht und Einschätzungen

Inhalt

I	Berichte und Debatten	2
II.	Sitzung zu Organisationsfragen (19.-22. Juni)	6
III	Zukünftige Arbeitsstruktur des Rates	7
IV	Nichtregierungsorganisationen	10
V	Deutsche Regierungsdelegation	10
VI	Einschätzungen	11

Theodor Rathgeber
Forum Menschenrechte
trathgeber@gmx.net

Jugendheimstrasse 10
34132 Kassel

I. Berichte und Debatten

In der 5. Sitzungsperiode (11.-18.06.) trugen in den ersten 2,5 Tagen Sonderberichterstatter zu nachfolgenden Themen und Ländern ihre Berichte vor: Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (Leandro Despouy), gegenwärtige Formen des Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und ähnlichen Formen der Intoleranz (Doudou Diène), Recht auf Nahrung (Jean Ziegler), toxische und gefährliche Produkte und Abfälle (Okechukwu Ibeanu), angemessenes Wohnen (Miloon Kothari) sowie die unabhängigen Experten zu extremer Armut (Arjun Sengupta) und zur internationalen Solidarität (Rudi Muhammad Rizki). Skandalös, aber vorläufig folgenlos, war das Ausreiseverbot für die Sonderberichterstatterin zum Menschenhandel, Sigma Huda, durch die Regierung Bangladeshs. Angekündigt waren ebenfalls Berichte zu Ländern: Kambodscha (Sondergesandter des Generalsekretärs Yash Ghai), Weißrussland (Sonderberichterstatter Adrian Severin), Kuba (persönliche Gesandte der Hochkommissarin Christine Chanet), Demokratische Republik Kongo (vom UN-Generalsekretär benannter unabhängiger Experte Titinga Frédéric Pacéré), Haiti (unabhängiger Experte des UN-Generalsekretärs Louis Joinet), Somalia (unabhängiger Experte Ghanim Alnajjar) und Sudan (Sonderberichterstatterin Sima Samar).

Den Rest der Zeit verbrachte der Rat mit Verhandlungen über die ungeklärten Positionen zu fast allen Bereichen der Institutionenbildung des MRR. Lediglich der Teil der allgemeinen, periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review) konnte zu diesem Zeitpunkt mit überwiegender Zustimmung rechnen. Zur weiteren Beratung hatte Ratspräsident Luis Alfonso de Alba einen Text ausgearbeitet, der die Ergebnisse der sechs Arbeitsgruppen bündelte. Sein Text wurde nach mehreren Änderungen am 18. Juni um Mitternacht als Verhandlungsergebnis präsentiert und im Rahmen der Sitzung zu organisatorischen Fragen (19.-22. Juni) als zukünftige Arbeitsstruktur des Menschenrechtsrates (MRR) verabschiedet (*United Nations Human Rights Council: institution-building*; Dok-Nr. A/HRC/5/L.2). Der historische Moment zu mitternächtlicher Runde vermischte dem Autor die geplante Teilnahme am Plenum des Forums in Würzburg am Tag darauf.

Den Reigen der Berichte eröffnete traditionsgemäß die **Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour**. Seit März unternahm sie zwei größere Visiten; nach Zentralasien (Kirgisien, Tadschikistan, Kasachstan, Turkmenistan) und in die Region der Großen Seen (DR Kongo, Burundi, Ruanda). In Kirgisien eröffnete das Hochkommissariat (OHCHR) ein Regionalbüro. Insgesamt stellte die Hochkommissarin in Zentralasien eine zu starke Machtstellung der Exekutive im Vergleich zur Judikative fest. In Bezug auf die Demokratische Republik Kongo wird Louise Arbour einen Bericht an den UN-Sicherheitsrat anfertigen. In Burundi beschäftigte sie sich vor allem mit der Peace-Building Commission. Vor allem in der DR Kongo sieht das OHCHR weiterhin eine hohe Gefahr für den Ausbruch gewalttätiger Konflikte, im Kontext von Straffreiheit, hoher Gewalttrate und fortbestehender extremer Gewalt. In Bezug auf die zukünftige Arbeit des MRR setzte Louise Arbour große Hoffnungen in die UPR als ein zentrales Instrument zum Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Ebenso stellte das Hochkommissariat seinen Bericht zum Recht auf Wahrheit (A/HRC/5/7) sowie zum willkürlichen Entzug der Staatsbürgerschaft vor (A/HRC/5/8).

Der Sonderberichterstatter **Leandro Despouy** erstellte eine Übersicht über die Befunde der vergangenen 12 Jahre und stellte in vielen Ländern gravierende Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz fest. Ein schwaches Rechtssystem gehe in aller Regel zu Lasten der Unterprivilegierten. Im Zuge der Anti-Terrorismus-Maßnahmen operierten Staaten im Rahmen des Ausnahmezustandes, setzten so garantierte rechtsstaatliche Regeln außer Kraft und beeinträchtigten in aller Regel die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten. Leandro Despouy empfahl, eine internationale Erklärung auszuarbeiten, die Mindeststandards zur Unabhängigkeit der Justiz auch unter Notstandsmaßnahmen postuliert. Seine Ländervisiten führten ihn auf die Malediven, in die DR Kongo und nach Ecuador. Eine unabhängige Justiz gebe es auf den Malediven noch nicht, und er empfahl insbesondere die Schaffung eines unabhängigen Chefanklägers. Problematisch sei auch die Verbindung zwischen Gewohnheitsrecht und Scharia. In der DR Kongo befinde sich das Rechtssystem in einem alarmierenden Zustand. Während das Land über Reichtum an Bodenschätzen verfüge, gebe es weder ausreichend Personal in der Justiz, noch zufriedenstellende Bezahlung, und die wenigen müssten sich mit einer rudimentären Ausstattung begnügen. Gerichtsurteile würden schlicht nicht umgesetzt. Die größten Menschenrechtsverletzungen würden durch die Sicherheitskräfte begangen und von den zuständigen Militärtribunalen in der Regel nicht verfolgt. Für den Irak empfahl der Sonderberichterstatter statt des Obersten Strafgerichtshofes die Einsetzung eines unabhängigen Tribunals, das internationalen Standards genüge.

Doudou Diène stellte rassistische Diskriminierung in allen Erdteilen fest, bei gleichzeitiger Verharmlosung des Problems oder Absegnung solchen Verhaltens durch Parteiprogramme, insbesondere, wenn sie sich auf die Bereiche Flüchtlinge und Terrorismus bezögen. Dort werde Einwanderung zunehmend als Bedrohung für die ‚nationale Identität‘ dargestellt. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geraten in Gefahr, nach ethnischen und rassistischen Gesichtspunkten zugeordnet bzw. gewährt zu werden. Diese Gefahren seien nicht zuletzt in Russland evident. Fremdenfeindlichkeit, Nationalismus und die politische Instrumentalisierung der sozialen Not durchdringen dort die gesamte Gesellschaft. Notwendig sei ein Regierungsplan unter Beteiligung aller interessierten Akteure sowie die Stärkung der rechtsstaatlichen Verfahren.

Der Botschafter der russischen Föderation disqualifizierte den Bericht Doudou Diènes als politisiert und einseitig. Sein Bericht könne nicht akzeptiert werden. Auch nehme die Position und Antwort der Regierung weniger Umfang ein als die Ausführungen der konsultierten zivilgesellschaftlichen Akteure. Doudou Diène schließe unzulässig von Einzelfällen auf eine Gesamtlage. Außerdem habe er sein Mandat überschritten, was einmal mehr die Notwendigkeit eines Verhaltenskodex‘ beweise. Doudou Diène antwortete der diplomatischen Mission, dass Russland offensichtliche Fakten nicht zur Kenntnis nehmen wolle. Dies sei ebenso besorgniserregend wie der Verweis auf den Verhaltenskodex. Sollte ein solcher Code of Conduct die Sonderberichterstatter etwa davon abhalten, Fakten aufzudecken?

Viel Feind viel Ehr: Doudou Diène reizte außerdem die lateinamerikanische Staatenwelt mit dem Hinweis, sich selbstkritisch mit dem Begriff ‚Lateinamerika‘ auseinander zu setzen. In diesem Begriff kämen weder die indigenen Wurzeln noch die gesellschaftlichen Beiträge der verschleppten afrikanischer Bevölkerung zur Geltung. Der Vertreter Indiens fühlte sich einmal mehr bemüßigt, Doudou Diène eine fälschliche Anwendung seines Mandats in Bezug auf das Kastensystem vorzuwerfen. Das Kastensystem basiere nicht auf einer rassistischen Begründung und gehe ihn folglich nichts an.

Ungewohnte Unterstützung kam von Seiten Chinas, dass sich mehr Raum für Kulturen wünsche, die nicht dem Mainstream der Gesellschaft entsprechen. Ob der Vertreter Chinas so genau überblickte, was er da sagte? Auch Pakistan – im Namen der Organisation islamischer Konferenz (OIC) – fand den Bericht von Doudou Diène vor allem in seinen Aussagen zu feindseligen Haltungen gegenüber Islam, Wanderarbeit und Flüchtlingen couragiert.

Jean Ziegler begann mit dem Hinweis, dass trotz vieler Bemühungen und Versprechen der Hunger nicht entscheidend und nachhaltig bekämpft werde. Seit 1996 habe die Zahl der Hungernden sogar wieder zugenommen (z.Zt. 854 Mio.). Jährlich sterben ungefähr 6 Mio. Kinder an Hunger. Hungernde Kinder seien auch leichter Opfer von Zwangsarbeit oder Zwangsrekrutierungen für den Krieg. Insbesondere in Afrika fordere Hunger einen hohen Zoll bis hin zu Massakern im Streit um Nahrung (Darfur, DR Kongo, Horn von Afrika). In diesem Zusammenhang sollte ein neues Instrument geschaffen werden, das Hungerflüchtlingen einen zeitlich begrenzten Flüchtlingsstatus einräumen würde. Hungerflüchtlinge sollten nicht als Sicherheitsrisiko behandelt und mit militärischen Mitteln bekämpft werden, wie dies die EU momentan an ihren Außengrenzen praktiziere. Hunger sei der Hintergrund bei Flüchtlingen aus Afrika in die EU, während die EU gleichzeitig dortige Märkte durch subventionierte EU-Produkte zerstöre. Positiv bewertete Jean Ziegler die Initiativen zu Null-Hunger in Brasilien, Venezuela, Nicaragua, Bolivien und Guatemala. Cuba sei hier die Avantgarde.

Okechukwu Ibeanu legte seinen Fokus auf kriegerische Handlungen und deren Folgen für toxische und gefährliche Stoffe, deren Lagerung und Kontrolle sowie auf die Suche nach Verantwortlichen. Seine Ländervisite führte ihn in die Ukraine, in der nach 1990 viele Fabriken einfach aufgegeben wurden, die toxische Stoffe produzierten oder mit gefährlichen Pestiziden arbeiteten. In Bezug auf den Mülltransport mit gefährlichen Stoffen geht Okechukwu Ibeanu von der Verantwortung des jeweiligen Unternehmens aus.

Miloon Kothari erarbeitete eine Liste von Indikatoren, um das Recht auf angemessenes Wohnen und Zugang zu Land überprüfen zu können. Er erstellte außerdem einen Fragebogen, um dieses Recht insbesondere im Hinblick auf Frauen überprüfen zu können; etwa im Kontext häusliche Gewalt und angemessenes Wohnen. Er legte außerdem Richtlinien vor, um das Recht auf angemessenes Wohnen und Land im Zuge von Entwicklungsmaßnahmen und Umsiedlungen bewerten zu können. Viele der im Anhang I zu seinem Bericht aufgeführten Schriftwechsel mit Regierungen behandeln Fälle von erzwungenem Umsiedeln. Seine Ländervisiten führten ihn nach Australien und Spanien. Seine Kritik an Obdachlosigkeit und mangelhaften Wohngelegenheiten etwa für Aborigines wurde von der australischen Mission vehement zurückgewiesen. Fast wie Russland zu Doudou Diène warf Australien Miloon Kothari vor, seine Ergebnisse entsprächen nicht den Tatsachen, seien allenfalls bedauerliche Einzelfälle, und er habe seine Zeit überwiegend mit voreingenommenen Interessengruppen verbracht. Die Kritik an der Immobilienspekulation und Wohnungskrise in Spanien wurde von der spanischen Mission wenigstens zur Kenntnis genommen. In seiner Antwort auf die australische Mission stellte Miloon Kothari fest, dass seine Ergebnisse auf Feldbeobachtungen und Quellen beruhten, die auch staatliche und halbstaatliche Einrichtungen umfassten. Dass es sich dabei um ‚voreingenommenen Interessengruppen‘ handle, würde er bezweifeln. Obdachlosigkeit in einem so reichen Land wie Australien sei an sich schon eine Herausforderung. Zu Zimbabwe bemerkte er, dass sein Ersuchen um eine Einreise seit zwei Jahren unbeantwortet geblieben war.

Arjun Sengupta beschrieb zentrale Elemente des Begriffs ‚extreme Armut‘ aus Sicht der Menschenrechte, um Anhaltspunkte für Gegenmaßnahmen und eine Überprüfung zu haben; d.h. soziale und kulturelle Exklusion. In sein Blickfeld gerieten auch die Ausgaben westlicher Länder für Waffen und überflüssigen Konsum im Vergleich zu den Ausgaben zur Reduzierung von Armut. Arjun Sengupta gab seinen Bericht zum USA-Besuch zu Protokoll. Er unterstrich, dass extreme Armut als Menschenrechtsverletzung verstanden und überwunden werden sollte vergleichbar der Sklaverei. Von NGO-Seite wurde ihm vorgehalten, zu wenig auf Ursachen von extremer Armut wie Diskriminierung, Krieg und bewaffnete Konflikte sowie Folgen von Entwicklungsprojekten einzugehen.

Adrian Severin beklagte, dass er auch im dritten Jahr nicht nach Weißrussland einreisen durfte. Er stellte fest, dass die Menschenrechte in Weißrussland sich in einer dramatischen Lage befinden und keine seiner Empfehlungen der vorhergehenden Jahre angegangen wurde. Den Berichtspflichten sei Weißrussland auch sonst nicht nachgekommen. Seine Bewertungen resultierten nicht zuletzt aus einer Reise in das Nachbarland Russland und Quellen wie den Europarat. Weißrussland, aber auch Russland disqualifizierten den Bericht als falsch, manipuliert und inkompetent. Venezuela argumentierte, es unterhalte gute Beziehungen zu Weißrussland [dann ist ja alles gut].

Nicht anders erging es **Christine Chanet**, die im Rahmen ihres Mandats bislang keinerlei Kontakte mit kubanischen Regierungsstellen aufnehmen konnte. Seit der Verhärtung des Regimes im Jahr 2003 sei keine wirkliche Verbesserung der politischen Menschenrechte eingetreten. Insbesondere die Haftbedingungen gelten als prekär. Im Bereich Ausbildung und Gesundheit habe Kuba hingegen Fortschritte erzielt. In den Aussprachen über beide Länder wurde mehrfach der Verhaltenskodex als notwendiges Mittel zur Straffung der Mandate betont. Wiederholt sprachen sich Länder wie Südafrika für eine völlige Abschaffung der Ländermandate aus.

Yash Ghai konstatierte eine fortlaufende Verbesserung der Menschenrechte in den Bereichen Ausbildung und Gesundheit, während im Rechtswesen in Kambodscha fast keine Fortschritte zu vermelden seien. Die Justiz werde als politisches Instrument gegen Regimegegner missbraucht. Ebenso würden indigenen Völkern ihre Landrechte verweigert. Demgegenüber erhielt **Louis Joinet** großes Lob von fast allen Seiten, einschließlich der Regierung, die eine Fortsetzung des Mandats befürwortete. Er bescheinigte der Regierung Haitis, dass die Wahlen fair und demokratisch verlaufen waren, die Sicherheit der Bevölkerung verbessert wurde sowie Angehörige der Sicherheitskräfte inhaftiert wurden. **Ghanim Alnajjar** bewertet die Lage in Somalia aktuell als noch schlechter, verglichen mit seinem Statement zum September 2006. Tausende Menschen wurden ermordet, etwa 400.000 flohen im Zuge der Kämpfe zusätzlich zu den bereits auf 400.000 geschätzten Flüchtlingen in Nachbarländern Somalias. Er forderte die UNO zur stärkeren Unterstützung der Übergangsregierung auf.

Der Ratspräsident Luis Alfonso de Alba informierte über den Sachstand zur Umsetzung der **Resolutionen zum Israel-Palästina-Konflikt**. Keines der drei Mandate konnte umgesetzt werden, da die Regierung Israels auf Anfragen nicht reagierte. Das Hochkommissariat berichtete über den Wiederaufbauprozess im Libanon. Erzbischof Tutu, Leiter der Fact-Finding-Mission nach Beit Hanoun bedauerte die Unmöglichkeit, das Mandat auszuführen und forderte alle Seiten auf, Straflosigkeit zu beenden und die Opfer mit dem Notwendigen zu versorgen.

Sima Samar, Vorsitzende der im März eingesetzten Expertengruppe zu **Darfur**, berichtete vom Bemühen, aus den vielen Empfehlungen einige Prioritäten herauszufiltern und in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Die Expertengruppe besteht außerdem aus Walter Kälin (Repräsentant des UN-Generalsekretärs zu intern Vertriebenen), Hina Jilani (Sondergesandte des UN-Generalsekretärs für Menschenrechtsverteidiger/innen), Yakin Erturk (Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen), Manfred Nowak (Sonderberichterstatter zu Folter); Radhika Coomaraswamy (Sondergesandter des UN-Generalsekretärs zu Kindern in bewaffneten Konflikten) und Philip Alston (Sonderberichterstatter zu extralegalen Hinrichtungen). Die Expertengruppe sah eine Verschlimmerung der Lage der Menschenrechte und empfahl die weitere Beobachtung durch den Rat sowie die Überprüfung der Regierung Sudans, inwieweit sie den Empfehlungen Folge leistet. Die Regierung Sudans versicherte, wie immer, ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Im Unterschied zur kontroversen Debatte im März dieses Jahres zeigte sich u.a. die Afrika-Gruppe geschlossen vom Bericht der Expertengruppe überzeugt und befürwortete die Verlängerung des Mandats. Die NGOs wiesen darauf hin, dass unbeschadet der besseren Voraussetzungen durch die partielle Kooperation der sudanesischen Regierung die Situation für die lokale Bevölkerung nicht wirklich besser wurde. Überall dort, wo substantielle Änderungen in der Regierungsführung anstünden, verweigere der Sudan nach wie vor die Zusammenarbeit.

II. Sitzung zu Organisationsfragen, 19.-22. Juni

Eine neue Präsidentschaft wurde gewählt: Ratspräsident wurde der Genfer Botschafter Doru Romulus Costea aus Rumänien. Die vier anderen Länder im Präsidialbüro sind Uruguay, Djibouti, die Niederlande und Sri Lanka. Die Wahl Sri Lankas überzeugt nun gar nicht, ebenso wenig die Nominierung Libyens für den Vorsitz der Vorbereitungsgruppe zur Nachfolgekonzferenz von Durban. Hier wird in die Fußstapfen der Menschenrechtskommission getreten.

Die auf Organisationsfragen begrenzte Sitzungswoche beschäftigte sich mit der Verabschiedung des Textes zu den Arbeitsstrukturen des Rates. Kanada stellte zunächst einen Antrag zur Geschäftsordnung, dass vom mitternächtlich verkündeten Konsens keine Rede sein könne, da Kanada die Aufrechterhaltung des TOP zu Palästina und den besetzten arabischen Gebieten nicht mittrage. So wurde darüber abgestimmt, ob die Aussprache über den Text des Ratspräsidenten fortgesetzt oder die Verhandlungen über den Text wieder aufgenommen werden sollten. Mit 46:1 (Kanada) wurde für die Fortsetzung der Aussprache votiert. Der Text ging am Ende dann im Konsens durch. Im Konsens verabschiedet wurden außerdem drei Resolutionen, die die Fortsetzung der Missionen zu Palästina und Darfur zum Inhalt haben. Der Rest an vorgelegten Resolutionen wurde auf September verschoben.

Der neue Ratspräsident kündigte an, dass er vier Berichterstatter ernennen werde, die u.a. die Auswahl der Mitglieder des Expertenkomitees, des Beschwerdeverfahrens sowie die Details zur UPR vorbereiten sollen. Doru Romulus Costea gab außerdem bekannt, dass für die Arbeitsgruppe zur Ausführung der UPR sechs Wochen zur Verfügung stehen. Spanien wurde für seine Absicht gelobt, dem Menschenrechtsrat einen eigenen Raum zu spendieren (Saal XX), d.h. für die Umbau- und Renovierungskosten aufzukommen.

III Zukünftige Arbeitsstruktur des Rates

Die einzelnen Entwürfe zur periodischen Überprüfung der Menschenrechte in jedem Land (Universal Periodic Review; UPR), zur Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren, zur zukünftigen Tagesordnung, zum Expertenkomitee, zum Beschwerdeverfahren und zur Arbeitsmethode waren vom Ratspräsidenten zur weiteren Beratung zu einem einzigen Text zusammengefasst worden. Luis Alfonso de Alba wollte vermeiden, dass die Regionalgruppen eigene Entwürfe vorlegten, was das Abstimmungsverfahren komplizierter gemacht und die Substanz noch mehr beeinträchtigt hätte. Lange Zeit zirkulierten Entwürfe etwa seitens China und der Like-minded Group, die eine faktische Abschaffung aller unabhängigen Verfahren zur Begutachtung und Bewertungen der Menschenrechtslage bedeutet hätten; etwa die Vorgabe der chinesischen Mission, Ländermandate nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließen. Bis zur Schlussabstimmung wurde der von Algerien und der Staatengruppe Afrika eingebrachte Verhaltenskodex für Mandatsträger/innen der Sonderverfahren getrennt beraten.

Eher das Wohl des Staates im Auge hat das Regelwerk zur UPR. Russland, Algerien oder Ägypten beharrten bis zum Schluss darauf, dass die Grundlage für die UPR der Bericht des Staates zu sein habe. Alles andere sei allenfalls ‚zusätzlich‘ und der Wahrheitsgehalt von NGO-Berichten sowieso zweifelhaft. Alle vier Jahre wird jeder UN-Mitgliedsstaat überprüft, inwieweit er der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, den Absichtserklärungen zur Kandidatur für den MRR sowie den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts Folge geleistet hat. Bei der Bewertung zu berücksichtigen sind der Grad der Entwicklung und kulturelle Besonderheiten des Landes.

Die UPR wird von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ratspräsidenten durchgeführt, in der alle Mitglieder des MRR vertreten sind. Anzahl und Auswahl der Delegierten sind den Mitgliedsstaaten überlassen. Aus den fünf Regionalgruppen werden pro Los drei Berichterstatter benannt. Der untersuchte Staat kann geltend machen, dass eine/r der Berichterstatter aus der ‚eigenen‘ Regionalgruppe kommt. Außerdem kann der betroffene Staat einmal die Auswechslung einer Berichterstatterin oder eines Berichterstatters beantragen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe findet der interaktive Dialog statt, an dem allerdings nur Staaten aktiv teilnehmen können. Andere Interessierte sind auf das Zuhören beschränkt. Der interaktive Dialog kann bis zu drei Stunden pro Staat umfassen, die Erwägungen der Schlussfolgerungen bis zu einer Stunde und das Verfahren zur Annahme eine weitere halbe Stunde. Der Schlussbericht mit Empfehlungen wird vom Plenum des Rates verabschiedet. Lange gerungen wurde um die Möglichkeit, die Beurteilung der Menschenrechtslage im Dissens vornehmen zu können. Einige Staaten wollten Schlussfolgerungen und Empfehlungen nur im Konsens verabschiedet wissen oder gar die Zustimmung des überprüften Staates zur Bedingung für ein Schlussdokument machen.

Nur mittelbar berücksichtigt werden Zeugnisse der direkt Betroffenen oder anderer nicht-staatlicher Quellen. Die betroffene Regierung hat die Möglichkeit, einen bis zu 20 Seiten umfassenden Bericht vorzulegen, über dessen Format im September 2007 bei der 6. Sitzungsperiode entschieden werden soll. Diesen Bericht ergänzen zwei je 10-seitige Zusammenfassungen des Hochkommissariats für Menschenrechte, die aus Beiträgen verschiedener UN-Institutionen und seitens Nichtregierungsorganisationen erstellt werden. NGOs und andere relevante Interessierte dürfen nur im Rahmen der abschließenden Sitzung im Plenum ‚allgemeine Kommentare‘ abgeben. Natürlich ist es keinem Staat verwehrt, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitute oder –kommissionen gleichwohl an der Bestandsaufnahme, Umsetzung der Empfehlungen und der Überprüfung zu beteiligen. Unklar

ist, inwieweit die an das Hochkommissariat weitergereichten Materialien für den 10-seitigen Bericht gesondert ausgewiesen werden, um das Dokument im O-Ton nachzulesen.

Das zukünftige Expertenkomitee besteht aus 18 Mitgliedern. Es soll als Think-Tank, als beratendes Gremium funktionieren und hat keine Kompetenz für eigene Initiativen. Das Komitee darf sich außerdem nur zu thematischen Bereichen nicht spezifisch zu Ländern äußern. Das Komitee soll außerdem keine Resolutionen beschließen, sondern allenfalls Anregungen an den Rat weiter leiten. Aus einer Liste von vorgeschlagenen Expert/innen wählt der Rat in geheimer Abstimmung entsprechend den regionalen Quoten aus: Afrika und Asien je 5 Mitglieder, Lateinamerika und westliche Staaten je 3, Osteuropa 2. Ein Mandat erstreckt sich über 3 Jahre, eine direkte Wiederwahl ist einmal möglich. Über die Arbeitsgruppen der früheren Unter-Kommission – Working Groups zu Indigenen Völkern, aktuellen Formen der Sklaverei, Minderheiten und das soziale Forum – wird im September entschieden.

Der Beschwerdemechanismus ähnelt dem früheren 1503-Verfahren, ist nicht-öffentlich und hat fortdauernde, systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen zum Gegenstand. Die Möglichkeiten, den Beschwerdemechanismus in Anspruch zu nehmen, sind an bestimmte Bedingungen geknüpft – u.a. keine beleidigende Sprache zu benutzen, den nationalen Instanzenweg auszuschöpfen, die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zuerst als Adressaten zu nutzen. Die Bedingungen werden aber jeweils wieder relativiert, wenn die ‚Umstände des Falles‘ eine Berücksichtigung durch den Rat trotzdem nahe legen. Vergleichbar dem 1503-Verfahren gibt es zwei Arbeitsgruppen. Die erste Arbeitsgruppe (Working Group on Communications) besteht aus 5 Mitgliedern (eine Person pro Regionalgruppe), die sich aus dem Expertenkomitee rekrutieren. Das Mandat geht über 3 Jahr mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Diese AG sichtet die eingehenden Beschwerden auf Plausibilität und prüft die Übereinstimmung mit den vorgenannten Kriterien, bevor sie zur Stellungnahme an den angesprochenen Staat weitergeleitet werden.

Die zweite Arbeitsgruppe (Working Group on Situations) befasst sich mit denjenigen Fällen, die durch die Kommunikation zwischen erster AG und Staat nicht befriedigend geklärt werden konnten. Die zweite AG besteht ebenfalls aus je einer Person pro Regionalgruppe, die aber einem Mitgliedsstaat des MRR angehören muss. Deren Mandat läuft über ein Jahr, das einmal verlängert werden kann, soweit der Staat weiterhin Mitglied des Rates ist. Die zweite AG soll auf der Grundlage des Berichts und der Empfehlungen der ersten AG einen Bericht über die systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen vorlegen und dem Rat Handlungsoptionen vorschlagen. Zeigt sich eine denunzierte Regierung unkooperativ, kann das nicht-öffentliche Verfahren in eine öffentliche Verhandlung überführt werden. Zwischen der Weiterreichung der Beschwerde an den betroffenen Staat und der Behandlung durch den Rat sollen nicht mehr als 24 Monate vergangen sein. Das versteht der MRR als ‚Opferorientierten‘ Zeitraum.

Die zukünftige Tagesordnung besteht aus 10 Punkten: 1) Organisatorisches und Verfahrensfragen (u.a. Wahl des Expertenkomitees); 2) jährlicher Bericht des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte und des UN-Generalsekretärs (auch aktuelle Zwischenberichte); 3) Schutz und Förderung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Entwicklung (u.a. auch Rechte der Völker und spezifischer Gruppen); 4) Menschenrechtssituationen, die eine Befassung durch den Rat erfordern; 5) Menschenrechtsorgane und –mechanismen (u.a. Berichte des Expertenkomitees und Informationen zum Beschwerdemechanismus); 6) UPR;

7) die Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten; 8) Follow-up und Umsetzung der Wiener Erklärung und dessen Aktionsplan; 9) Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere ähnliche Formen der Intoleranz sowie Follow-up und Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; 10) technische Unterstützung und Kompetenzbildung. Nicht untergebracht wurde das z.B. von Pakistan geforderte Recht auf Selbstbestimmung, das u.a. von Indien als unerwünscht bezeichnet worden war.

Im Bereich der Arbeitsmethoden wird u.a. das High-Level-Segment als Bestandteil des Rates ausgewiesen, und die im März erprobte Plenardiskussion zu Schwerpunktthemen (damals zu Menschen mit Behinderungen und Gewalt gegen Kinder) ist weiter möglich.

Resolutionsentwürfe sollen mindestens einmal in einer informellen, offenen Konsultation besprochen worden sein, ehe sie dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Ein Resolutionsentwurf zu einem Land soll sich um größtmögliche Unterstützung bemühen, d.h. vorzugsweise von mindestens 15 Mitgliedern des MRR unterstützt werden. Zusätzlich zu Resolutionen und Entscheidungen kann der Rat Ergebnisse auch mit folgenden Formaten ausweisen: Empfehlungen, Schlussfolgerungen, Zusammenfassungen von Diskussionen und ein Statement des Präsidenten. Die Vorgaben zu Sondersitzungen halten sich eng an den Wortlaut der Resolution der Generalversammlung 60/251, ebenso die Anzahl und Dauer der Sitzungen pro Jahr. Nicht eindeutig entschieden wurde, wann das neue Jahr des Rates beginnt; mit dem kalendarischen Neujahr oder mit dem Datum der ersten Sitzung (2006), d.h. Juni oder Juli. Entscheidungen des Rates werden mit einfacher Mehrheit gefällt.

Der Verhaltenskodex für die Mandatsträger/innen der Sonderverfahren (Special Procedures) ist an sich ein Ärgernis, da ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – viel notwendiger für die Regierungen wäre, damit diese zeitnah und angemessen etwa die Anfragen der unabhängigen Expert/innen beantworten oder Empfehlungen umsetzen. Demgegenüber hatten Algerien und ein Teil der afrikanischen Staaten bis zuletzt darauf bestanden, dass u.a. die Mandatsträger/innen sich mit den Regierungen abstimmen sollen, um etwa in bestimmte Gebiete reisen zu können. Auch Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen hätten nur noch bei gesicherter Erkenntnis über den Tathergang und die Schwere des Falls weiterverfolgt, der betreffenden Regierung oder der Presse zur Kenntnis gebracht werden können. Die Sonderverfahren wären auf eine akademische Funktion zurückgestuft worden. Dies hätte insbesondere in Asien direkte Konsequenzen nach sich gezogen, da dort bislang keinerlei regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte existiert. Die Sonderverfahren und UN-Vertragsorgane stellen dort die einzigen Möglichkeiten dar, sich mit einer Beschwerde über die nationalen Einrichtungen hinaus an unabhängige Instanzen zu wenden. Die Befürworter eines Verhaltenskodex‘ kamen jedoch nicht nur aus Afrika, Asien, Russland und Kuba. Die USA, Japan, die Türkei, Kolumbien und Brasilien machten sich ebenfalls dafür stark; wengleich mit unterschiedlichen Akzentuierungen.

Alle 28 thematischen Mandate sind verlängert worden und stehen in den folgenden 1,5 Jahren zur Überprüfung an. Von den 12 Ländermandaten wurden hingegen Weißrussland und Kuba gekippt, wobei es lange Zeit unklar war, ob Ländermandate überhaupt wieder zur Verfügung stehen sollten. Der Preis für solche Verhandlungsergebnisse war also hoch. Am Ende des einjährigen Verhandlungsmarathons herrschte daher vor allem Erleichterung, dass nichts Schlimmeres heraus kam sondern in vielen Bereichen die Verfahren der Menschenrechtskommission weiter geführt wurden. Wie die Menschenrechtskommission bleibt auch der Rat eine von Staaten gelenkte Institution, die auf Kooperation und

Streitschlichtung ausgerichtet ist und nur im Ausnahmefall oder nach geopolitischen Gesichtspunkten die kritische Auseinandersetzung mit einer Regierung sucht.

IV Nichtregierungsorganisationen

Die in Genf etablierten NGOs haben die Debatten um die künftige Arbeitsstruktur des Rates zum Teil intensiv begleitet und mit Kritik und Vorschlägen angereichert. Amnesty International, der International Service for Human Rights, die International Commission of Jurists, Human Rights Watch oder CONGO (Coordination of NGOs) haben hier wertvolle Arbeit geleistet. Weniger geglückt war die Rückkoppelung mit NGOs außerhalb Genfs. Wenngleich die personelle Situation der ersteren und die Kapazitäten der letzteren – die erweiterten Möglichkeiten der Partizipation qualitativ auszufüllen – per se eine nur begrenzte Beteiligung ermöglicht hätten. Dies wurde im Rahmen eines Treffens von NGOs, organisiert von CONGO, freimütig angesprochen. Eine Schlussfolgerung daraus mündete in die Absicht, zur September-Sitzung wieder eine NGO-Vorbereitung in den Räumen des Weltkirchentages anzubieten (am 09.09.). Als mögliche Einladende (Convener) kommen folgende NGOs in Betracht: Al Haq, Cairo Institute, African Centre, Comisión Colombiana de Juristas, Forum Asia, Pax Romana, CONGO, International Service for Human Rights und Forum Menschenrechte.

Eine zweite Konsequenz aus dem NGO-Treffen besteht im Vorhaben, einen Freiwilligenfonds (Voluntary Fund) zu lancieren, der insbesondere NGOs aus der südlichen Hemisphäre eine bessere Beteiligung ermöglichen soll. Eine dritte Absicht zielt darauf ab, durch parallele Veranstaltungen und Verfahren Anschauungsbeispiele zu schaffen, wie etwa eine UPR mit Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und in menschenrechtlicher Perspektive umgesetzt werden kann. Auch hierzu sollen während der September-Sitzung eingehendere Beratungen vor allem mit NGOs aus dem Süden stattfinden.

Einen Schritt in Richtung besserer Abstimmung und Selbstorganisation der NGOs stellt die neue Website dar (www.ngoic.org), wenngleich ihr praktischer Nutzen wegen mangelnder finanzieller Unterstützung und Betreuung immer noch eng beschränkt ist. Potenziell könnte sie jedoch als Plattform zur internen Informationsweitergabe, zur Vorbereitung gemeinsamer Veranstaltungen oder auch zur Wiedergabe der mündlichen Statements dienen. Gedacht ist auch an die Funktion, unkompliziert mit den Sonderverfahren zu kommunizieren. Völlig ungeklärt ist die Frage der sprachlichen Verständigung bzw. der Übersetzungen.

V Deutsche Regierungsdelegation

Mit dem Antritt der EU-Ratspräsidentschaft durch die deutsche Bundesregierung hatte sich auch in Genf die Schlagzahl deutlich erhöht. Es lohnt sich festzuhalten, dass die aktive Lobby-Arbeit der deutschen Regierungsdelegation mit der Autorität der EU-Ratspräsidentschaft wesentlich dazu beigetragen hat, dass viele ursprüngliche Maßregelungen für unabhängige Verfahren zur Analyse und Bewertung von Menschenrechtslagen entschärft werden konnten; unbeschadet dessen, dass noch genügend Kröten zu schlucken waren. Als ein wichtiger Erfolg kann z.B. die Abwehr des Vorschlags von chinesischer Seite gewertet werden, Ländermandate nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließen. Dies war

bis zum letzten Tag offen. Nun konnte auf der zukünftigen Agenda sogar der Tagesordnungspunkt 4 platziert werden (s.o.).

Während der 8 Sitzungstage im Juni 2007 gab es keine formale Konsultation zwischen der deutschen Regierungsdelegation und dem Forum, dafür einige informelle Treffen zwischen TÜR und ANGEL mit Delegationsmitgliedern. Anderes war angesichts der Verhandlungen um die Arbeitsstruktur des Rates auch nicht zu erwarten. Wenn der vermehrte Arbeitsaufwand durch die Strukturdebatte beim MRR sowie die EU-Ratspräsidentschaft entfällt, wird es wieder zu den gewohnten Formen des Informations- und Meinungs-austausches kommen.

VI Einschätzungen

Die Schlagzeile in der Süddeutschen Zeitung ‚Der Wächter bleibt blind. Noch immer haben zu viele Diktaturen im neuen UN-Menschenrechtsrat das Sagen‘ trifft ohne Zweifel ein vorherrschendes Empfinden auch unter den Menschenrechtsverteidiger/innen. Aus den Verhandlungen herausgekommen ist das absolute Minimum, um noch glaubwürdig und mit dem Anspruch auf Effektivität Menschenrechte schützen und fördern sowie auf Krisen schnell reagieren zu können. Ob die Überprüfung von Ländersituationen unter TOP 4 aktiver und unabhängiger ausfallen wird, als im Vergleich zur Menschenrechtskommission, muss sich zeigen. Zweifel sind angebracht, aber die zukünftige Performance des Rates hängt nicht zuletzt von aktiven NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen ab, die ihre Beteiligungsmöglichkeiten nutzen. Ihre Spielräume nutzen werden das Hochkommissariat und die Sonderverfahren, um die Messlatte für menschenrechtsfreundliches Agieren nach und nach wieder höher zu legen.

Nächster Termin:

6. Sitzungsperiode vom 10.-29. September 2007;

dort wird u.a. über Details zur UPR beraten, die letzten ausstehenden Berichte der Sonderverfahren gehört sowie mit der inhaltlichen Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren begonnen.

T.R.