



Jahrbuch Menschenrechte 2003

Herausgegeben von

Gabriele von Arnim, Volkmar Deile, Franz-Josef Hutter,
Sabine Kurtenbach und Carsten Tessmer

in Verbindung mit

deutsche Sektion von
amnesty international
Ludwig-Boltzmann-Institut
für Menschenrechte (Wien)
Institut für Entwicklung und Frieden
(Duisburg)
Deutsches Institut für Menschenrechte (Berlin)

Suhrkamp

Jahrbuch Menschenrechte 2003, S. 239-247.

Christian Hainzl und Nicolaus Marschik

Die 58. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – emotionaler Diskurs und politisches Kalkül*

Obwohl formell nur eine funktionelle Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (UN), wird die aktuelle Situation um die Menschenrechte auf universeller Ebene wohl von keiner anderen Institution so umfassend behandelt wie von der Menschenrechtskommission (MRK). Die alljährlich in Genf abgehaltene sechswöchige Sitzung dient den etwa 3000 Delegierten als Plattform, ihre Anliegen und Bedenken öffentlich zu äußern und gemeinsam Standards weiterzuentwickeln. Die Breite der von den Menschenrechten umschlossenen Themenkreise spiegelt sich auch in der Zahl der behandelten Resolutionen wider: Insgesamt 116 thematische und länderspezifische Initiativen wurden von den Staaten der internationalen Gemeinschaft eingebracht und – mit unterschiedlichem Erfolg – verhandelt.

* Die in diesem Aufsatz vertretenen Auffassungen geben ausschließlich die persönlichen Meinungen der Autoren wieder.

Die Entwicklung, welche die diesjährige Sitzung nehmen würde, wurde vor Beginn der Tagung unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Delegierte aufgrund der Ereignisse vom 11. September und der daraufhin gebildeten globalen »Koalition gegen den Terror« ein stärkeres Zusammenrücken der Staaten erwarteten, befürchteten andere eine von den schwierigen Verhandlungen der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban weiterhin belastete Verhandlungsatmosphäre zwischen den Staaten des Nordens und des Südens. Ebenso schwierig einzuschätzen erschienen die Auswirkungen des erstmaligen Fehlens der USA als vollwertiges Mitglied der Kommission.

Die Zusammensetzung der 58. MRK legte jedenfalls den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) eine besondere Verantwortung auf. Bei 53 Mitgliedern der Kommission hielten sie, durch Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, [Seitenwechsel] Österreich, Portugal, Schweden sowie Spanien, das gleichzeitig die Präsidentschaft der EU innehatte, neun der insgesamt zehn der westlichen Gruppe zugewiesenen Sitze.

In prozeduraler Hinsicht stellte der Beschluß des UN-Generalsekretärs, die Abend- und Nachtsitzungen aus budgetären Gründen zu streichen, die Kommission vor schwerwiegende organisatorische Probleme. Um das vorgesehene Arbeitspensum zu bewältigen, wurden die Redezeiten stark beschränkt. Dieser Beschluß ging insbesondere zu Lasten des Dialogs mit den Sondermechanismen der MRK und

den teilnehmenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die Reduzierung der Redemöglichkeiten beschränkte den sonst traditionell lebhaften Diskurs zwischen NGOs und Staatenvertretern und erschwerte somit wesentlich die Arbeit der Teilnehmer der Zivilgesellschaft.

Das Kernthema, das die gesamte Sitzung der Kommission beherrschen würde, wurde von der Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, bereits in ihrer Eröffnungsrede angesprochen: Als eine ihrer menschenrechtlichen Prioritäten forderte sie die Entsendung internationaler Beobachter in die von Israel besetzten Palästinensergebiete »as a deterrent to the violations of human rights [...] and also to promote human security against suicide and other attacks on Israeli civilians«.

Der Nahe Osten als dominierendes Thema

Beeinflußt durch die nicht enden wollende Spirale der Gewalt im Frühjahr 2002 dominierte die Krise im Nahen Osten und den besetzten Palästinensergebieten die Arbeiten der MRK des Jahres 2002, die insgesamt acht Resolutionen bzw. Entscheidungen zu diesem Thema verabschiedete.

Die Forderung der Hochkommissarin nach einer aktiven Rolle der Kommission führte zu einer von den arabischen Ländern angeregten Sonderdebatte über die Menschenrechtssituation in den besetzten Gebieten. Als Ergebnis dieser Sitzung wurde die Hochkommissarin beauftragt, umgehend eine Be-

suchsmission in diese Gebiete durchzuführen und der laufenden MRK über die menschenrechtliche und humanitäre Situation Bericht zu erstatten. Das Stimmverhalten anlässlich der Annahme dieser Resolution (44:2, bei sieben Enthaltungen) war beispielhaft für die – unein-[Seitenwechsel]heitliche – Behandlung der Nahostproblematik durch den Westen. Kanada stimmte gegen den Resolutionstext, und die Mitgliedstaaten der EU konnten sich auf keine gemeinsame Position einigen: Deutschland und Großbritannien enthielten sich der Stimme, die restlichen Mitgliedstaaten stimmten für die Resolution. Anlässlich der Annahme einer weiteren umstrittenen – da Israel gegenüber betont kritischen – Resolution (»Question of the violation of human rights in the occupied Arab territories, including Palestine«) trat das von verschiedenen nationalen Interessen der Mitglieder der EU geprägte, divergierende Wahlverhalten am stärksten nach außen: Während die Mehrzahl die Resolution befürwortete, sich jedoch gleichzeitig in mündlichen Statements von bestimmten Teilen des Texts distanzierte und mehr Ausgewogenheit forderte, enthielt sich Italien der Stimme, Deutschland und Großbritannien stimmten dagegen.

Obwohl der Beschluß der Entsendung einer Be-suchmission ein starkes politisches Signal des Gremiums darstellte, wurde der Hochkommissarin die kurzfristige Einreise in die besetzten Palästinensergebiete seitens Israels aus Sicherheitserwägungen verwehrt. Auf Verlangen der MRK erstellte die Hochkommissarin daher auf der Grundlage von In-

formationen der vor Ort tätigen Organisationen einen Situationsbericht über die Menschenrechte in den besetzten Gebieten. Dieser Bericht führte noch am letzten Tag der Kommission zur Annahme einer Resolution, welche die Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch Israel verurteilt und in diesem Zusammenhang eine umfassende Untersuchung fordert. Bedingt durch die Einseitigkeit der geforderten Untersuchung fand die EU schließlich zu einer einheitlichen Position zurück: Alle Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme.

Die Länderresolutionen

Die bereits seit längerem bestehenden Auffassungsunterschiede zwischen den westlichen Staaten und einer beachtlichen Zahl anderer Mitglieder der MRK über die Zweckmäßigkeit von Resolutionen zu spezifischen Ländersituationen wurde bei der diesjährigen Kommission fortgesetzt. Während im Konsensverfahren die Resolutionen zu spezifischen Menschenrechtssituationen in Af-[Seitenwechsel]ghani-
stan, Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Kambodscha, Myanmar, Sierra Leone und in Südosteuropa sowie nach Abstimmungen jene zum Irak, Kuba und dem Sudan angenommen werden konnten, scheiterten die Initiativen der EU zu Tschetschenien, Simbabwe und dem Iran.

Schwerpunkte des Resolutionsentwurfs über Tschetschenien waren der Aufruf an alle Konflikt-

parteien, die Kampfhandlungen und den unmäßigen Gewalteininsatz einzustellen, die Rückkehr der intern Vertriebenen zu erleichtern sowie die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zu respektieren und mit humanitären Organisationen zusammenzuarbeiten. Die Abstimmung über den Text verlor die EU – im Gegensatz zu den relativ deutlichen positiven Abstimmungsergebnissen der Jahre 2000 und 2001 – knapp und letztlich überraschend mit 15: 16 Stimmen (bei 22 Enthaltungen). Neben einer breiten Ablehnung durch die afrikanischen Kommissionsmitglieder fiel auf, daß sich die Mehrzahl der islamischen Staaten – wohl wegen der Implikationen der Resolution im Rahmen der Debatte um die Terrorismusbekämpfung – der Stimme enthielt.

Auch die Resolution über Simbabwe wurde verloren. Aufgrund von zunehmenden Berichten über die Verschlechterung der Menschenrechtssituation, insbesondere betreffend Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie der Zunahme von Ermordungen, Vertreibungen und anderen Gewalttaten, hatte sich die EU für die erstmalige Einbringung dieser Resolution eingesetzt. Der Text enthielt auch einen Verweis auf die Bedeutung einer Landreform und bezog die drohenden Gefahren einer weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS mit ein. Seitens der Gruppe der afrikanischen Länder herrschte jedoch eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Entwurf vor, der als »neo-koloniale Anmaßung« interpretiert wurde. Ein gestellter Nichtbehandlungsantrag wurde

schließlich mit 16:24 (bei drei Enthaltungen) angenommen.

Die Abstimmungsniederlage bei der Resolution über den Iran (19: 20, bei 14 Enthaltungen) führte nach fünfzehn Jahren zu der Beendigung des Mandats des Sonderberichterstatters, der erst in seinem jüngsten Bericht – trotz einiger positiver Tendenzen – auf ein Fortbestehen einer kritischen Menschenrechtssituation hingewiesen hatte. Entscheidend für dieses Ergebnis war eine geschlossene Haltung der islamischen Staaten sowie die Unterstützung des Negativvotums durch die Mehrzahl der afrikanischen Staaten. [Seitenwechsel] War eine ständig schwächer werdende Unterstützung dieser Resolution bereits in den letzten Jahren erkennbar, so kann gerade hier spekuliert werden, inwiefern sich die Abwesenheit der USA als stimmberechtigtes Mitglied und das Fehlen des damit traditionell verbundenen starken US-Lobbying für den Westen negativ auswirkte.

In diesem Jahr wurde die Resolution über Kuba erstmals von einer Gruppe lateinamerikanischer Länder eingebracht. Kuba wird in dieser Resolution zur Ratifizierung und Umsetzung zentraler menschenrechtlicher Instrumente und zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte aufgefordert. Nachdem ein – von China initiiertes – Nichtbehandlungsantrag knapp abgelehnt worden war, wurde die Resolution mit einer Mehrheit von 23:21 (bei neun Enthaltungen) angenommen. Die traditionelle Länderresolution zu China wurde im Rahmen der diesjährigen

Kommission gar nicht eingebracht: Die USA – als Beobachter zwar grundsätzlich dazu in der Lage – verweigerten eine Einbringung und fanden auch sonst keinen Staat, der sich dazu bereit erklärte.

Terrorismus versus Menschenrechte

Gegenüber dem einhelligen Bekenntnis der Staaten zu einer globalen »Koalition gegen den Terrorismus« traten in der Diskussion zum Spannungsverhältnis zwischen Terrorismusbekämpfung und Einhaltung der Menschenrechte scheinbar unüberwindbare Hindernisse auf.

Die Zustimmung zu der von Algerien zum Thema »Menschenrechte und Terrorismus« eingebrachten Resolution scheiterte letztlich vor allem an jenem Absatz, der Terrorakte als Menschenrechtsverletzung qualifiziert. Diese Gleichstellung war für die Vertreter westlicher Staaten bereits im Rahmen der UN-Vollversammlung in New York Grund genug, eine Abstimmung über den Text zu fordern und sich dann der Stimme zu enthalten. Eine Einigung schien insbesondere aus grundsätzlichen, rechtlichen Auffassungsunterschieden nicht zustande zu kommen: Die Bewertung terroristischer Aktivitäten durch nichtstaatliche Akteure als unmittelbare Menschenrechtsverletzung ist nach westlicher Ansicht nicht akzeptabel, da – nach dieser Auffassung – von einer [Seitenwechsel] Menschenrechtsverletzung nur dann gesprochen werden kann, wenn diese Handlungen Staaten oder zumindest staatsähnlichen Gebilden zu-

rechenbar sind. Terroristische Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure werden demgegenüber als kriminelle Handlungen angesehen und wären als solche zu verfolgen und zu bestrafen.

Während diese Resolution nach einer von den westlichen Staaten geforderten Abstimmung, bei der sie sich der Stimme enthielten, angenommen wurde, kam ein weiterer Entwurf gar nicht bis zur Abstimmung. Dieser zweite Text wurde von Mexiko, mit Unterstützung aller Mitgliedstaaten der EU, auf der Grundlage einer Initiative von NGOs und der Hochkommissarin, welche die Einbeziehung eines menschenrechtlichen Prüfungsmechanismus bei der Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates gegen den Terrorismus gefordert hatten, eingebracht. Nach dem Entwurf, der wegen seiner Aktualität als eine der wesentlichsten Initiativen der Kommission 2002 bezeichnet wurde, sollte ursprünglich ein unabhängiger Experte – in der Endfassung die Hochkommissarin selbst – ermächtigt werden, allgemeine Empfehlungen darüber abzugeben, inwieweit Menschenrechte im Zuge der Terrorismusbekämpfung eingeschränkt werden dürfen. Da die Einbringer der ersten Resolution die Aufnahme der umstrittenen Formulierung »Terrorismus gleich Menschenrechtsverletzung« auch in diesen Text einforderten – was in diesem Fall die westlichen Staaten zur Rücknahme ihrer Unterstützung veranlaßt hätte –, entschied sich Mexiko letztlich, den gesamten Text zurückzuziehen. Ein nicht nur für die NGOs enttäuschendes Ergebnis.

Emotionaler Streitpunkt: Rassismus

Nach den schwierigen Verhandlungen im Rahmen der Weltkonferenz gegen Rassismus, die Israel und die USA sogar zum Verlassen der Konferenz von Durban bewegten, konnte die bei der UN-Vollversammlung erzielte Einigung zwischen den Entwicklungsländern und der EU über die Folgemaßnahmen der Weltkonferenz im Rahmen der MRK nicht wiederholt werden.

Im Resolutionsentwurf der afrikanischen Gruppe wurden weitreichende institutionelle Folgemaßnahmen und Mechanismen vorgeschlagen, die nach Ansicht der westlichen Staatenvertreter [Seitenwechsel] über die Kompromisse von Durban hinausgingen und das dort erreichte, sensible Verhandlungsergebnis sogar in Frage stellten. Da die westlichen Staaten sich nicht in der Lage sahen, den Resolutionstext in ihre Richtung zu beeinflussen, verließen sie eine Sitzung der informellen Textverhandlungen und stimmten – wenn auch erfolglos – erstmals seit vielen Jahren gegen die Resolution.

Neben der vom Westen als »selektiv« bezeichneten Umsetzung der Ergebnisse von Durban sorgte die Resolution auch auf einer anderen Ebene für Verstimmung: Entgegen der Gepflogenheit, daß der Vorsitzende der MRK die beschlossenen Mandate personell besetzt, wurde die Person des neuen Sonderberichterstatters über Rassismus durch eine Abstimmung gegen die westlichen Staaten direkt von der Kommission für die nächsten Jahre eingesetzt.

Ein neuer Prüfmechanismus im Kampf gegen die Folter

Zu den positiven Ergebnissen zählt vor allem die Annahme eines Zusatzprotokolls zur Anti-Folterkonvention der UN, das auf die präventive Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und herabwürdigender Behandlung gerichtet ist.

Das Zusatzprotokoll sieht die Errichtung eines internationalen Expertenkomitees vor, dem die Möglichkeit eingeräumt wird, Anhalteinrichtungen der Vertragsstaaten zu besuchen. Daneben schafft das Protokoll auch eine Verpflichtung, nationale Besuchsmechanismen zu schaffen, die mit dem internationalen Komitee kooperieren sollen. Die Abstimmung über die Resolution zur Annahme des Zusatzprotokolls verlief dramatisch: Erst nach Ablehnung eines kubanischen Nichtbehandlungsantrags (21:28, bei vier Enthaltungen), der eine weitere Behandlung eines möglichen Zusatzprotokolls von der Agenda der MRK eliminiert hätte, konnte das Protokoll mit 29:10 (bei 14 Enthaltungen) angenommen werden. Bevor es jedoch zur Ratifikation aufgelegt werden kann, muß der Text noch vom Wirtschafts- und Sozialrat und von der UN-Vollversammlung genehmigt werden. [Seitenwechsel]

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Durch die Schaffung von Sondermechanismen für zentrale wirtschaftliche und soziale Rechte (Recht auf Nahrung, Wohnen und Bildung) intensivierte sich bereits in den letzten Jahren die substantielle Befassung der MRK mit diesen lange vernachlässigten Rechten.**

Die diesjährige Kommission würdigte diese Entwicklung durch die Schaffung eines weiteren Sonderberichterstatters über das Recht auf Gesundheit. Darüber hinaus wurde im Rahmen der sogenannten Omnibusresolution zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Beschluß gefaßt, durch die nächstjährige MRK eine Arbeitsgruppe zur Erörterung eines Fakultativprotokolls für einen individuellen Beschwerdemechanismus zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einzusetzen.

Abschließende Bemerkungen

Die 58. MRK kann zu den kontroversesten Kommissionen der letzten Jahre gezählt werden. Dies wird auch durch die insgesamt über 40 Beschlüsse und Resolutionen bestätigt, die nicht im Konsensweg verabschiedet werden konnten. Die Politisierung und Emotionalisierung der Menschenrechtsdebatte hat in

** Vgl. dazu den folgenden Beitrag von Brita Wagener.

der diesjährigen MRK jedenfalls einen ihrer Höhepunkte erreicht.

Bedenklich erscheint dabei der Automatismus des starren, zwischen den Regionalgruppen der Staaten des Nordens und Südens divergierenden Wahlverhaltens bei Ländersituationen. Der – basierend auf den Ergebnissen der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien – bereits weitgehend überwunden geglaubte Einwand einer unzulässigen Einmischung in die internen Angelegenheiten eines Staates erlebte eine Wiederbelebung und gipfelte in den empfindlichen Abstimmungsniederlagen für westliche Resolutionsentwürfe.

Gleichzeitig sind auch die Staaten des Westens angehalten, bei sensiblen thematischen Resolutionen ihre oft als defensiv beur-[Seitenwechsel]teilte Haltung zu überdenken. Für die EU stellt bereits aus Gründen der Glaubwürdigkeit ein geeintes Vorgehen im allgemeinen und in der Nahostproblematik im speziellen eine politische Priorität dar. Der Umstand, daß eine intern erzielte »Unionshaltung« – sofern überhaupt möglich – in vielen Fällen selbst einen sensiblen Kompromiß darstellt, der in Verhandlungen mit anderen Regionalgruppen nur wenig Spielraum läßt, erleichtert die Arbeit der Mitgliedstaaten der EU jedenfalls nicht.

Das Fehlen der USA bei den Abstimmungen trug sicherlich zur allgemeinen Schwächung des Westens bei. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß auch innerhalb der westlichen Gruppe, insbesondere zwischen Europa und den USA, traditionelle Hal-

tungsunterschiede und unterschiedliche politische Prioritäten bestehen, etwa zu den Themen Todesstrafe, Kinderrechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte. In diesen Bereichen wurden vereinzelt weiter gehende Bestimmungen als sonst in den Resolutionstexten verankert, deren Verbleib jedoch bei der nächsten MRK seitens der USA sicherlich verstärkt hinterfragt werden wird.

Entgegen der in den Redebeiträgen oft zitierten Universalität der Menschenrechte stellt das zutage getretene, vertiefte politische Blockdenken dieses Bekenntnis in Zweifel. In ihrem Schlußplädoyer warf auch die Hochkommissarin die Frage auf, wie weit die Kommission ihren wesentlichen Aufgaben, nämlich der Verhinderung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch öffentlichen Diskurs und Benennung von Verletzungen, der Weiterentwicklung von konkreten Normen und Standards, der Bereitstellung eines Forums, das auch der Zivilgesellschaft eine Möglichkeit bietet, alternative Sichtweisen einzubringen, und das ebenso sicherstellt, daß Anliegen und Beschwerden der Opfer von Menschenrechtsverletzungen entsprechend behandelt werden, noch gerecht wird. Daran wird die 59. MRK anknüpfen müssen, wenn sie nicht ihre Bedeutung in den Augen der Öffentlichkeit verlieren will.