



Jahrbuch  
Menschenrechte  
2004

*herausgegeben vom*

Deutschen Institut für Menschenrechte

*und 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)

Suhrkamp

**Jahrbuch Menschenrechte 2004, S. 185-193.**

*Martin Botta und Christian Hainzl*

Die 59. Sitzung der  
Menschenrechtskommission der  
Vereinten Nationen – schwelende  
Konflikte und wachsende Gegensätze  
zwischen Nord und Süd\*

Das weltweite Mandat der Menschenrechtskommission, die zu Beginn ihrer Tätigkeit vorrangig auf Aufgabenstellungen im Bereich der Erarbeitung von menschenrechtlichen Normen und auf beratende Maßnahmen beschränkt war, umfaßt heute auch die Aufgaben des Schutzes und der Überwachung der Umsetzung der menschenrechtlichen Standards sowie Aspekte der Prävention.

Die Wahl ihrer 53 Mitglieder, die für die Dauer von drei Jahren erfolgt, wird vorab in den regionalen Gruppen koordiniert, denen traditionell eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern zugestanden wird. So verfügt beispielsweise die westliche Gruppe derzeit über elf Sitze, von denen sieben von Mitglied-

staaten der Europäischen Union (EU) eingenommen werden.

Der Vorsitz der Menschenrechtskommission (MRK) rotiert zwischen den verschiedenen regionalen Gruppen. Bereits vor Beginn der diesjährigen MRK hatte die Wahl der Vorsitzenden für Mißstimmung gesorgt. Die Nominierung der libyschen Botschafterin in Genf, Najat al-Mehdi al-Hajjaji, durch die afrikanische Gruppe stieß auf den erbitterten Widerstand der Vereinigten Staaten (USA) und wurde auch seitens der EU kritisch aufgenommen. Die durch die USA beantragte Abstimmung ging mit 33:3 Stimmen zugunsten der Botschafterin al-Hajjaji aus, wobei sich 17 Mitglieder der Kommission (darunter die EU-Staaten) der Stimme enthielten. Die Tatsache, daß der übliche Konsens bei der Wahl des Vorsitzes verlassen worden war, wurde allgemein als weiteres Indiz für eine Verschärfung des bestehenden Nord-Süd-Konflikts betrachtet.

Wie bereits bei der letztjährigen Sitzung der Menschenrechts-[Seitenwechsel]kommission resultierte die Entscheidung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (UN), aus budgetären Gründen keine Abendsitzungen zuzulassen, in umfangreichen Beschränkungen der Redezeit. Diese ging nicht nur zu Lasten der Staatenvertreter, sondern vor allem auch der Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Ebenso wurde dadurch der Dialog der MRK mit ihren Sonderberichterstattem merklich eingeschränkt. Die Bündelung der üblichen Plenarauftritte von hochrangigen Vertretern von Staaten und Organisationen in

---

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

einem sogenannten *high level segment* zu Beginn der Sitzung konnte nur unwesentlich zu einem effektiven Zeitmanagement beitragen.

### Der Irakkonflikt

Den unmittelbar bevorstehenden Beginn der Kampfhandlungen im Irak vor Augen, wurde allgemein erwartet, daß die Irakkrise zum dominierenden Thema der 59. MRK werden würde. Tatsächlich wurde bereits zu Beginn der zweiten Tagungswoche von einer Staatengruppe (Algerien, Burkina Faso, Libyen, Malaysia, Rußland, Sudan, Syrien und Zimbabwe) der Antrag auf eine Sondersitzung zum Irak eingebracht.

Wenngleich eine breitere Diskussion der Menschenrechtssituation im Irak durchaus auch im Interesse vieler westlicher Delegationen gelegen hätte, so wurde relativ rasch deutlich, daß diese Initiative weniger menschenrechtlich motiviert war als vielmehr das Ziel hatte, die kriegerischen Auseinandersetzungen zu verurteilen. Aus der Sicht der Mehrzahl der Delegierten stellt aber die Menschenrechtskommission dafür nicht das geeignete Forum dar. Die folgende Abstimmung ergab dementsprechend mit 18:25 bei 7 Enthaltungen (und drei abwesenden Delegationen) eine relativ klare Ablehnung des Antrags. Die pessimistische Erwartung einer Vereinnahmung der MRK durch ein einziges Thema erfüllte sich damit nicht.

### Resolutionen zum Nahen Osten

Das Ergebnis der Abstimmung über die Iraksondersitzung hatte auch einen moderierenden Einfluß auf die Behandlung der Nah-[Seitenwechsel]ostfrage. So wurden heuer mit fünf Resolutionen drei weniger eingebracht als im Vorjahr. Die wohl umstrittenste dieser Resolutionen war jene über die »Frage der Menschenrechte in den besetzten arabischen Gebieten einschließlich Palästina«, die auch in diesem Jahr betont israelkritisch ausfiel. Gegen die Resolution stimmten einzig Australien, Kanada, Peru, die USA und Deutschland – während sich alle anderen EU-Staaten auf Enthaltung einigen konnten (33:5, bei 15 Enthaltungen). Die von der EU eingebrachte Resolution über die israelischen Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten, die als Novum einen Verweis auf die Errichtung eines »Sicherheitszanes« durch Israel enthielt, wurde mit 50:1 Stimmen angenommen (Enthaltung von Australien und Peru, Gegenstimme durch die USA). Angenommen wurden auch die Resolutionen über die Situation im besetzten Palästina, über die Menschenrechte am besetzten syrischen Golan und die Menschenrechte der libanesischen Gefangenen in Israel, wobei die USA als jeweils einziger Staat gegen die Resolutionen stimmten.

## Länderresolutionen

Die Behandlung der Länderresolutionen gestaltete sich dieses Jahr noch schwieriger als bei der letzten MRK und reflektierte den bereits im Vorjahr offen zutagegetretenen Nord-Süd-Konflikt. So gelang es einigen Staaten (v. a. China, Kuba, Malaysia, Pakistan, Rußland und Syrien), auch in ihren Regionalgruppen Unterstützung für die Argumentation zu finden, daß Länderresolutionen per se als einseitiges politisches Mittel und neokolonialistische Einmischung der westlichen Staaten abzulehnen seien. In diesem Zusammenhang strapazierten sie auch wiederholt das bereits überwunden geglaubte Argument einer Einmischung in innere Angelegenheiten. Diese Taktik war insofern erfolgreich, als einige wichtige Länderresolutionen keine Mehrheit erhielten.

Wie im Vorjahr wurde die Annahme einer von der EU vorbereiteten Resolution über Zimbabwe vereitelt – diesmal durch einen erfolgreichen Antrag auf Nichtbehandlung (*no action motion*), der von Südafrika im Namen der afrikanischen Gruppe gestellt worden war. Ebenfalls nicht angenommen wurde ein Resolutionsentwurf zum Sudan (24:26, bei 3 Enthaltungen). Die Abstimmungsniederlage zum Sudan ist – abgesehen von der dort [Seitenwechsel] unverändert schlechten Menschenrechtssituation – auch deshalb bedauerlich, weil dadurch das Mandat des Sonderberichterstatters nach zehn Jahren beendet wurde.

Zu den nicht angenommenen Resolutionen gehört auch ein von der EU eingebrachter Entwurf über die Menschenrechtslage in Tschetschenien, der die Russische Föderation u. a. dazu aufforderte, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Tschetschenien zu verhindern, behauptete Verletzungen zu untersuchen, den Vertretern internationaler Organisationen, nichtstaatlicher Organisationen und der Medien freien Zugang nach Tschetschenien zu gewähren und die freiwillige Rückkehr von Vertriebenen zu fördern. Bemerkenswert am Abstimmungsergebnis (15:21, bei 17 Enthaltungen) war die Tatsache, daß die Länder der Islamischen Konferenz entweder gegen die Resolution stimmten oder sich enthielten.

Von den USA – die den Tschetschenien-Entwurf nicht miteingebracht, letztlich aber beim Votum unterstützt haben – wurde erstmals ein Entwurf über die Menschenrechtslage in Belarus vorgelegt und von der Kommission angenommen (23:14, bei 16 Enthaltungen), in dem u. a. Besorgnis über das Verschwindenlassen und die außergerichtliche Hinrichtung von politischen Gegnern des Regimes ausgedrückt wurde. Weitere neue, von der EU lancierte Initiativen betrafen die Menschenrechtslage in Turkmenistan und Nordkorea. Beide Resolutionen erhielten eine relativ deutliche Mehrheit.

Wie im letzten Jahr wurde von den USA – entgegen vorheriger Praxis – keine Resolution zur Lage der Menschenrechte in China eingebracht. Mit der

Begründung, den Menschenrechtsdialog zwischen der EU und dem Iran nicht gefährden zu wollen, sah die EU in diesem Jahr davon ab, einen Text zum Iran vorzulegen. Die Resolution zu Kuba wurde – wie kolportiert, auf Drängen der USA – von Peru, Costa Rica und Uruguay eingebracht, beschränkte sich jedoch auf die an Kuba gerichtete Aufforderung, der persönlichen Vertreterin des Hochkommissars für Menschenrechte die Einreise zu gestatten und mit ihr zusammenzuarbeiten. Die Resolution wurde mit 24:20 Stimmen angenommen.

Weitere von der Kommission – im Konsens – angenommene Länderresolutionen betrafen Afghanistan, Burundi, Kambodscha, die Demokratische Republik Kongo, Myanmar, Sierra Leone und [Seitenwechsel] Somalia. Zu Osttimor, Kolumbien und Haiti wurden Vorsitzerkklärungen abgegeben.

### Thematische Initiativen

Werden die Länderresolutionen – wegen ihrer deutlichen Signalwirkung nach außen – meist als das zentrale Instrument der Menschenrechtskommission betrachtet, so gibt es seit einigen Jahren, öffentlich aber weniger beachtet, eine große und stetig wachsende Zahl von thematischen Resolutionen. Gegenstand verstärkter Aufmerksamkeit und von Kontroversen sind regelmäßig die Resolutionen zur Todesstrafe, zum Rassismus, zur menschenrechtlichen Problemstellung des Terrorismus und zum Recht auf Entwicklung. Insgesamt kommt auch den Resolutio-

nen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine steigende Bedeutung zu.

Die traditionell von der EU vorgelegte Resolution über die Frage der Todesstrafe wurde dieses Jahr erfreulicherweise von 76 Staaten mit eingebracht. Neuerungen im Text betreffen u. a. die Verurteilung von auf geschlechtsspezifisch diskriminierenden Gesetzen beruhenden Todesurteilen gegen Frauen sowie die Aufforderung, besonders grausame und unmenschliche Arten der Hinrichtung unverzüglich einzustellen. Die Staaten werden aufgefordert, sicherzustellen, daß in allen gerichtlichen Verfahren, einschließlich jenen vor Sondergerichten, zumindest grundlegende Verfahrensgarantien eingehalten werden. Trotz intensiven Lobbyings der EU wurde die Resolution mit einer Stimme weniger als letztes Jahr angenommen (24:18, bei zehn Enthaltungen; Algerien war bei der Abstimmung nicht anwesend).

Zum Thema »Terrorismus und Menschenrechte« gab es auch dieses Jahr zwei Initiativen. Einer mexikanischen Initiative, die auch breite Unterstützung seitens der westlichen Staaten fand, stand ein als problematisch einzustufender algerischer Resolutionsentwurf gegenüber, der terroristische Akte generell und unabhängig von einer dafür nötigen staatlichen Zurechenbarkeit als Menschenrechtsverletzungen qualifiziert. Der mexikanische Resolutionstext, der im Konsens angenommen wurde, verweist u. a. auf die Verantwortung der Staaten, im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus ihre internationalen Verpflichtungen im Bereich der [Seitenwechsel] Men-

schenrechte und des humanitären Völkerrechts einzuhalten, und fordert den Hochkommissar auf, die Problemstellung des Schutzes der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung zu untersuchen und allgemeine Empfehlungen auszusprechen. Gleichfalls angenommen wurde der algerische Resolutionsentwurf (30:12, bei elf Enthaltungen), über den jedoch die USA eine Abstimmung verlangten.

Die Verhandlungen zur Omnibusresolution über Rassismus gestalteten sich dieses Jahr weniger konfrontativ und emotional, da bereits bei der UN-Vollversammlung in New York eine für die westliche und die afrikanische Gruppe weitgehend annehmbare Lösung gefunden werden konnte. Wesentlicher, für westliche Delegationen problematischer Diskussionspunkt war die im Resolutionstext enthaltene Aufforderung an die umstrittene Arbeitsgruppe zur effektiven Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban, »komplementäre internationale Standards« im Bereich der Rassismusbekämpfung auszuarbeiten, anstatt sich – wie etwa von der EU forciert – auf die Überprüfung der bestehenden Standards zu beschränken. Unmut erzeugte auch die – seitens der westlichen Gruppe nicht nachvollziehbare – Streichung eines Absatzes durch den Einbringer Südafrika, in dem eine Verurteilung von Antisemitismus enthalten war. Ein Antrag der USA auf Wiedereinfügung dieses Absatzes, der von der EU unterstützt wurde, scheiterte an einer *no-action-motion* Südafrikas. Im Gegensatz zum Vorjahr konnten sich die stimmberechtigten EU-Mitgliedstaaten bei

der Abstimmung über den Gesamttext (38:1, bei 13 Enthaltungen) zumindest zu einer gemeinsamen Enthaltung durchringen.

Die Anwendung des prozeduralen Instruments des Nichtbehandlungsantrags bei thematischen Resolutionen stellt ein beunruhigendes Novum dieser Menschenrechtskommission dar. Im zweiten Anwendungsfall richtete sich der Antrag gegen eine von Brasilien erstmals eingebrachte Resolution zu Menschenrechten und sexueller Orientierung. Die Verwendung des Begriffes der sexuellen Orientierung hatte bereits bei der letzten Vollversammlung in New York einige islamische Staaten dazu veranlaßt, die Resolution über außergerichtliche Hinrichtungen mit insgesamt 15 (!) Abstimmungsanträgen zu unterminieren. Nachdem ein von Pakistan im Namen der Organisation der islamischen Staaten eingebrachter Nichtbehandlungsantrag mit 22:24 Stimmen (bei [Seitenwechsel] sechs Enthaltungen) abgelehnt worden war, veranlaßte die Vorsitzende eine Verschiebung der Resolution auf den Nachmittag des letzten Sitzungstages. Nach weiteren prozedural geführten Auseinandersetzungen brachte die Vorsitzende einen Antrag auf Verschiebung der Behandlung der Resolution auf die 60. MRK ein, der mit 26:21 Stimmen (bei sechs Enthaltungen) angenommen wurde. Das Verhalten und die Entscheidungen der Vorsitzenden in der Behandlung dieser Frage ließen jedenfalls gewichtige Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen.

Kontroverser Diskussionspunkt zum Recht auf Entwicklung war in diesem Jahr der im Resolutionsentwurf der blockfreien Gruppe enthaltene Auftrag an die Unterkommission, ein »rechtlich bindendes Instrument« zur Umsetzung des Rechts auf Entwicklung auszuarbeiten. Die EU, wie auch die anderen westlichen Staaten, stehen einem solchen Instrument generell negativ gegenüber. Nach langen Verhandlungen gelang es, einen Kompromiß dahingehend zu finden, die Referenz zu einem solchen Instrument zwar beizubehalten, jedoch durch andere Optionen und das Kriterium einer »Machbarkeitsüberprüfung« zu ergänzen und damit mehrdeutig zu gestalten. In der Folge stimmten alle EU-Mitgliedstaaten außer Schweden, das sich enthielt, für den Text (47:3, bei drei Enthaltungen).

Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stand die Omnibusresolution zu diesen Rechten im Mittelpunkt des Interesses. Das Einbringerland Portugal schlug vor, das Mandat der bereits im Vorjahr beschlossenen Arbeitsgruppe zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Weltpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf die Erarbeitung eines konkreten Textentwurfs zu fokussieren. Dies stieß jedoch v. a. auf den Widerstand einiger westlicher Staaten, die befanden, daß es noch verfrüht wäre, über konkrete normative Bestimmungen zu diskutieren. Um den Konsens nicht zu gefährden, wurde schließlich die Vorjahrsformulierung beibehalten. Die Arbeitsgruppe wird mit dem breiten Mandat der Erörterung von möglichen Optionen ei-

nes Zusatzprotokolls erstmals vor der 60. MRK für zehn Tage zusammentreten. [Seitenwechsel]

### Abschließende Bemerkungen

Im Vergleich zur emotional aufgeladenen Vorjahrsitzung verlief die 59. Menschenrechtskommission relativ ruhig. Deutlich wurde jedoch einmal mehr, daß die wichtige Rolle, welche die MRK für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte bislang eingenommen hat, verstärkt in Frage gestellt wird.

Ihre Mechanismen werden immer öfter und offener für politische Zwecke instrumentalisiert, die im Ergebnis auf eine Schwächung von Menschenrechten abzielen. Deutliches Indiz hierfür ist etwa die Allianzenbildung gewisser Staaten gegenüber dem wichtigen Instrument der Länderresolution, die sich in einem Block-Abstimmungsverhalten niederschlägt, bei dem die tatsächliche menschenrechtliche Situation vor Ort kaum ein Entscheidungskriterium zu sein scheint. Demgegenüber wirken westliche Staaten streckenweise lethargisch und erachten es – geschwächt durch ein gewisses selektives Aufgreifen von länderspezifischen Problemstellungen – oft als nicht opportun, gegen die polemischen Argumente eines *political fingerpointings* oder der Einmischung in innere Angelegenheiten energisch aufzutreten.

Aber auch in thematischen Bereichen treten die Partikularinteressen von Staaten oder Staatengrup-

pen vermehrt zutage. Illustratives Beispiel ist die Verhinderung der Befassung der MRK mit dem Thema der Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung durch eine Gruppe islamischer Länder – unterstützt durch den Heiligen Stuhl. Aber auch auf westlicher Seite liefert etwa die Verhandlungs- und Abstimmungstaktik der USA ein Beispiel für die prioritäre Verfolgung eigener politischer Interessen, die etwa im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, dem Recht auf Entwicklung, aber auch hinsichtlich bestimmter Positionen zu Frauen- und Kinderrechten relativ offen auf eine Schwächung von bereits erreichten Standards abzielt.

Der Verlust wichtiger Länderresolutionen zeigt auch eine Schwäche der EU, ihre faktische Führungsrolle in der Menschenrechtskommission aktiv durchzusetzen. Der zeitintensive EU-interne Entscheidungsfindungsprozeß erweist sich hier oft auch als hinderlich, weil damit wichtige Ressourcen für aktives Lobbying und die Überzeugungsarbeit in den Verhandlungen mit anderen Delegationen anderweitig gebunden werden. Überdies lassen die [Seitenwechsel] erzielten internen Kompromisse nach außen oft wenig Spielraum offen. Solche Probleme werden sich in Zukunft für eine erweiterte Union noch verstärkt stellen.

Als sinnvoller und konstruktiver Vorschlag, um die Effektivität der MRK zu erhöhen, erscheint die durch das Hochkommissariat, einige Staaten und NGOs erhobene Forderung, gewisse Mindestkrite-

rien für die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission einzuführen. Als solche Kriterien werden etwa eine Ratifikation der Kernkonventionen und ihrer Zusatzprotokolle, die Kooperationsbereitschaft mit den dazugehörigen Vertragsorganen und mit den Sondermechanismen der MRK sowie keine Länderresolution zu dem betreffenden Land in jüngerer Vergangenheit genannt. Das könnte zumindest teilweise verhindern, daß die Arbeit der Menschenrechtskommission durch die obstruierenden Praktiken einiger Regierungen weiter unterminiert wird.