***Bertrand G. Ramcharan* (Hrsg.), Human Rights Protection in the Field, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 430 S., ISBN 90-04-14847-7, 140,- €.**

Bertrand G. Ramcharan, früherer Stellvertretender, zeitweilig Geschäftsführender Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR), hat erneut einen Sammelband herausgegeben – dieses Mal zum Thema Menschenrechtsschutz im Feld. Die Beiträge und Dokumente reichen von allgemeinen Themen wie Menschenrechtsschutzstrategien in Krisenzeiten (erstes Kapitel) und einem „Aide Memoire" des Weltsicherheitsrates (Annex I) bis hin zu Einzelthemen (z. B. Kapitel 11 von *Comfort Lamptey* zu Frauen und Kindern) und Länderbeispielen (insbesondere Kapitel 12 bis 14 und Anhänge IV bis VI). Der Zweck des Bandes wird vom Herausgeber folgendermaßen beschrieben: "to look at what has been tried so far and to try to come to a better understanding of how protection can be developed in the future." Im anschliessenden Satz heißt es noch: "The difficulties are many, but try we must." (S. 1).

Das Buch beginnt mit einer Einleitung *Ramcharans*, aus dessen Feder auch der darauffolgende Artikel "Human Rights Protection Strategies in a Time of Crisis" sowie Kapitel 9, "The Protection Methods of Human Rights Field Officers", und wohl auch die „Conclusion" stammen. Die Einleitung bietet – neben der Darstellung des bereits zuvor erwähnten Zwecks des Buches – eine Aneinanderreihung von Auszügen aus hauptsächlich UN-Dokumenten, die der Leserschaft einen Eindruck über den gegenwärtigen Stand der Dinge auf universeller Ebene vermitteln mögen. Wer hofft, ein Meisterstück der Schreibkunst darin zu finden, wird enttäuscht. Verstärkt wird durch diesen Stil zumindest der Eindruck, daß manches auf dem Gebiet des

Menschenrechtsschutzes im Feld in Scherben zu liegen scheint oder vielmehr, was Gegenstand des ersten Kapitels ist, in einer Krise steckt.

Ramcharan skizziert diese Krise für die „Menschenrechtsbewegung" auf den Seiten 13 fortfolgende. Die Gefahren und Herausforderungen, die aufkommenden Risiken und das Hinwegsetzen über internationale Normen wird darin zunächst geschildert. Hierbei verweist er unter anderem auf eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, Emerging Systematic Risks in the 21st Century, 2003), in der vier Kontexte erkannt werden, die wahrscheinlich die Welt in den kommenden Jahren beeinflussen werden. Diese sind: Demographie, die Umwelt, Technologie und die sozioökonomische Struktur.

Weiter spricht *Ramcharan* unter anderem einige der in dem Bericht der vom UN-Generalsekretär eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (UN-Dok. A/59/565) gemachten Empfehlungen an.

Abschließend zählt der Autor die in seinem vorhergehenden Abschnitt ausgeführten Grundsätze des Rechts internationaler Menschenrechte auf, die die Grundlage von Schutz- und Förderstrategien sein sollten. Fünf dieser zehn Prinzipien sind: Universalität, demokratische Legitimität, Gerechtigkeit, Legalität sowie Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Einen sehr lebendigen, da ursprünglich als Vortrag gehaltenen Beitrag bietet *Michael O'Flaherty*: "We are failing the Victims of War" (zweites Kapitel). Die Beschreibung der Menschenrechtsverletzungen ist sehr eingehend. Das geschilderte Versagen der internationalen Gemeinschaft auf den Seiten 45 fortfolgende ist geeignet, den Titel des Buches in „der fehlende Menschenrechtsschutz" umwandeln zu wollen, wäre da nicht der Abschnitt "Reasons for Hope". Dort heißt es zunächst auf Seite 52: "The picture that I have painted, albeit an incomplete one, is a depressing one, a tale of missed opportunities, inconsistency, disorganisation and, sometimes, of deliberate obstructionism." Dennoch sei es keine hoffnungslose Situation: "System-wide change is as possible as it is necessary, even if the changes will come slowly and incrementally. We can be particularly encouraged by a number of recent developments." Diese Entwicklungen zeigt er folgend auf. Die wichtigste sei der Ende 2004 veröffentlichte Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (s. o.). Darin werden 101 Empfehlungen ausgesprochen, die von *Kofi Annan* enthusiastisch befürwortet und an die Generalversammlung weitergeleitet wurden (hierzu S. 52 f.). Erwähnt sei an dieser Stelle, daß in diesem Bericht auch die Aufwertung der UN-Menschenrechtskommission zu einem dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem Sicherheitsrat gleichgestellten Menschenrechtsrat befürwortet wird (UN-Dok. A/ 59/565, Nr. 291). Wie wir wissen, ist ein solcher inzwischen – zumindest als Nebenorgan der UN-Generalversammlung – geschaffen worden.

Nennenswert ist auch der darauffolgende und abschließende Abschnitt "Turning to Ourselves". Darin wird an erster Stelle darauf aufmerksam gemacht, daß, wenn die menschenrechtsbezogenen Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe implementiert werden sollen, die feste Unterstützung der Staaten benötigt wird – "all the more so when we consider the rocky soil of anti-UN (and anti Kofi Annan) sentiment into which they fall. It is important for us to call on our governments to show leadership" (S. 55).

Mark Bowden aus dem Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen schreibt ab Seite 59 über "The Protection of Civilians". Seiner beruflichen Herkunft entsprechend schreibt er ausschließlich über die Vereinten Nationen. Einleitend behandelt er die sich wandelnde Umwelt, in der sich Zivilisten während Krisenzeiten befinden und in der der Schutz von Zivilisten stattfinden muß. Dabei stellt er unter anderem fest, daß selbst während der Kriege zwischen den großen Nationen aus dem letzten Jahrhundert der

Schutz von Zivilisten öfters Theorie als Realität war, wie Nanking, Dresden und die Ostfront in Rußland attestieren können. "What has changed perhaps is the degree of tolerance for crimes against civilians", was möglicherweise der sich ausbreitenden Akzeptanz und Wertschätzung für das Rechtsstaatsprinzip, der „rule of law" zuzuschreiben sei (S. 59). Hierbei wird auch der Aufstieg der globalen Medien, die weitentfernte Ereignisse, wie in Ruanda, Kongo und nun Darfur, in die Wohnzimmer der Menschen in der ganzen Welt übertragen.

Unter der Überschrift „Present Issues" zeigt *Bowden* zu drei Themen, die von der „Ten Point Platform" in den Fokus gerückt werden, jeweils stichwortartig das Problem, was getan werden muß und die äußeren Zwänge auf. Dabei geht es um sexuelle Gewalt gegen Frauen, Gewalt gegen Kinder und gegen interne und externe Flüchtlinge. Drei Trends unterminierten die Anstrengungen, diese Angriffe anzugehen: der beschränkte Zugang zu Zivilisten, Angriffe gegen das Personal humanitärer Organisationen und die Straflosigkeit.

Angesprochen wird im Anschluß die Frage, welches Forum das richtige ist, die Reformanstrengungen hinsichtlich dieser Probleme zu koordinieren. Dazu ist zu lesen: "Both the Security Council and ECOSOC have proven to be difficult fora to fashion and implement more than vague agendas of support as seen with the Road Map. The Peace Building Commission and Peacebuilding Support Office proposed by the recent High Level Panel may offer a suitable alternative" (S. 66). Entsprechend akut sei das Problem der Koordination vor Ort geworden, was auf den Seiten 67 und folgende angesprochen wird. Dabei wird auch auf ein in mehreren vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) geführten Workshops entwickeltes weiteres Konzept des Begriffs „protection" eingegangen.

In seinem Fazit spricht *Bowden* schließlich noch die Ereignisse des 11. Septembers 2001 an. Dazu heißt es auf S. 69: "Although 9/11 made clear that instability anywhere in this world has a very long reach, it has also renewed the Cold War willingness to make protection of civilians an early and expedient, if unfortunate casualty of efforts to root out and destroy terrorists. Already we see counter-terrorism measure[s] enacted in established and recent democracies alike that do not always comply with human rights obligations."

Elissa Golberg, Department of External Relations, Kanada, geht in ihrem Beitrag "Operationalising the Protection of Civilians" zunächst auf die Rolle des UN-Sicherheitsrats im Zusammenhang mit dem Schutz von Zivilisten ein. Sie beschreibt weiter die erzielten Fortschritte, die bestehenden Fallgruben und die Aussichten im Rahmen der Anstrengungen der Vereinten Nationen um den Schutz von Zivilisten. Zum Beispiel wird erwähnt, wie in Mandate neu eingeführt wurde, daß UN-Friedenssicherungstruppen auch Waffengewalt zum Schutz von Zivilpersonen einsetzen dürfen (S. 72).

In ihrem Schlußplädoyer auf S. 78 konstatiert sie unter anderem: "It is no longer acceptable for the international community to allow situations to spin out of control, leading to regional instability, and serious violations of human rights and humanitarian law. Failure by our global peace and security mechanisms to respond to such challenges undermines their credibility with the public. More importantly, failure to address such circumstances has devastating consequences for conflict affected women, men, boys and girls which we can not afford to ignore."

Ein anschaulicher, mit Beispielen versehener kurzer Beitrag zum Thema Flüchtlingsschutz stammt aus der Feder von *Kamel Morjane*, Beigeordneter Hoher Kommissar für Flüchtlinge. Ein Problem, was bei dessen Lektüre augenscheinlich hervortritt, ist die Sicherheit der Menschen in Flüchtlingslagern, da diese immer wieder Ziel von Angriffen werden. Er greift unter anderem den 1998 von der damaligen Hohen Kommissarin *Sadako Ogata* präsentierten kon-

zeptuellen Rahmen möglicher Maßnahmen, die in Situationen von Flüchtlingsunsicherheit in Betracht zu ziehen sind, auf. Diese sogenannte "ladder of options" umfaßt „weiche", „mittlere" bis hin zu „harten" Maßnahmen, also präventive Maßnahmen, wie die Reduzierung der Flüchtlingslagergröße, bis hin zu Maßnahmen nach Kapitel VI oder gar VII der UN-Charta (S. 81).

In bezug auf interne Flüchtlinge (IDPs) hält er unter anderem fest, daß wir eine effektiveren Weg brauchen, um sie zu schützen. Die Errichtung einer breiteren „Kultur des Schutzes" verbleibe ein fernes, aber erreichbares Ziel, stellt er abschließend auf Seite 85 fest.

Michel Veuthey, langjährig beim IKRK und derzeit einer der Vizepräsidenten des International Institute of Humanitarian Law, Sanremo, zeigt in seinem, mit vielen Anmerkungen versehenen, guten Beitrag neue und alte Wege der Implementierung des humanitären Völkerrechts auf (S. 87–117). Bei den neuen Entwicklungen erwähnt er, daß zunehmend ebenfalls Menschenrechtsmechanismen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene sich mit Fragen des humanitären Völkerrechts auseinandersetzen. Neben den formalen zählt er auch informelle Mechanismen, wie etwa die Medien und Nichtregierungsorganisationen, auf, für die eine wachsende Rolle vorhanden sei.

Veuthey macht drei Vorschläge zur Verbesserung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts, auf die er folgend näher eingeht: existierende Mechanismen des humanitären Völkerrechts verstärken; einen besseren Gebrauch der Mechanismen anderer rechtlicher Systeme; kreativer in der Nutzung von Rechtsbehelfen sein (S. 96). Sein Kredo lautet (S. 117, letzter Satz): "We need a renaissance, to move from a *Code of Enmity* to a *Code of Amity*, from confrontation to cooperation."

Aus der Menschenrechtsperspektive wird vom Schutz im Felde in Kapitel sieben berichtet, wobei unter anderem festgehalten wird, daß es kein gemeinsames, systemweites Verständnis des Konzepts „Schutz" („protection") gibt. Erwähnung findet die jeweilige Auslegung dieses Begriffs durch das Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHR) und des Büros der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) auf Seite 121.

William G. O'Neill, der selbst in mehrere "Human Rights Field Operations" eingebunden war, bezeichnet diese in der Unterüberschrift seines gleichnamigen Beitrags als "A new Protection Tool" (S. 127). Von den Anfängen in Namibia und El Salvador bis hin zu Kosovo werden die Entwicklung und die Probleme von solchen Feldeinsätzen gut verdeutlicht – insbesondere, daß es dabei um Schutz geht, der zu "real protection for real people" führen sollte (vgl. S. 130). Auch in diesem Kapitel wird die Definition von „protection" für IDPs angesprochen (siehe S. 131). Hervorgehoben wird auch, daß viele UN-Einrichtungen und andere Organisationen nunmehr einen "rights-based approach" anstelle der älteren Konzepte von "needs" und "charity" in ihrer humanitären und Entwicklungsarbeit verwenden (S. 132). Es geht also um die Rechte der Einwohner/innen und die Verpflichtungen, die der Staat mit der Respektierung, Erfüllung und dem Schutz dieser Rechte, umzusetzen hat (vgl. ebd.).

Deutlich wird beim Lesen dieses Beitrages auch, an welch scheinbar einfachen Dingen die effektive Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen scheitern kann oder welche Ausreden es für ein solches Scheitern gibt, und wie die Menschenrechtsmission vor Ort ein solches ändern kann, z. B. durch die Bereitstellung von Papier, Stiften und Ordnern für die schlecht ausgestatteten nationalen Ermittler/innen, wie in Ruanda geschehen (S. 135 f.).

Auch das vom Autor auf S. 139 f. beschriebene und selbst erlebte Beispiel aus dem Kosovo zeigt in den Worten *O'Neills*, "how human rights officers and their military and police counterparts can combine expertise, resources and influence to yield

something greater than their individual efforts ever could."

Auf derselben Seite (S. 140) und in die gleiche Richtung gehend stellt er zusammenfassend fest: "Moreover, the growing understanding among humanitarian and development officers of their role in promoting and protecting human rights, combined with increased participation by military peacekeepers and UN international civilian police has had a multiplier effect far beyond what the limited resources of the UN's OHCHR could ever have hoped to accomplish."

Nach den kurz von *Ramcharan* vorgestellten "Protection Methods of Human Rights Field Offices" (S. 141 ff.), werden in Kapitel 10 die Menschenrechtskomponenten aus verschiedenen UN-Peacekeeping- und Peacebuilding-Operationen, der Field Offices des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) sowie des OHCHR zusammengestellt.

Im Anschluß an die einzelnen Beiträge und das Fazit finden sich eine Minibibliographie, Hinweise zu den Autoren und sieben Anhänge, die von dem mehrfach erwähnten „UN Aide Memoire" bis hin zum Bericht von *O'Flaherty*, "Consolidating the Profession: The Human Rights Field Officer" reichen. Den Abschluß bildet ein nützlicher Index. Was fehlt ist ein Abkürzungsverzeichnis, das sich an mancher Stelle als hilfreich erweisen würde.

Der Sammelband ist eine interessante Bereicherung für diejenigen, die sich mit dem Menschenrechtsschutz insbesondere durch die UN in Krisenregionen ernsthaft auseinandersetzen. Als leichte Lektüre am Abend eignet sich dieses Buch nicht. Die Publikation kann als eine Zusammenstellung von Problemen, Herausforderungen, Problembewältigungsstrategien und Zielsetzungen verstanden werden, die sich in erster Linie an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der UN selbst, sowohl im Feld als auch auf der Mandatierungs-, Planungs- und Organisationsebene, richtet.

"It has been the aim of this book to bring out some of the experiments being tried on the ground with a view to the further development of human rights protection in the field" (S. 248).

Bernhard Schäfer