

Auszug aus Kapitel 18 des „Handbuch der Menschenrechtsarbeit 2006/2007“:

Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat Akzentverschiebungen im VN-Menschenrechtssystem

von Theo Rathgeber

1. Die Menschenrechtskommission

Die 1946 eingerichtete VN-Menschenrechtskommission (MRK) sah sich seit mehreren

Jahren vehementer und zunehmender Kritik ausgesetzt. Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit tendierten aus der Perspektive der Opfer von Menschenrechtsverletzungen gegen Null. Wer zur Sitzung der aus 53 Mitgliedsstaaten der VN bestehenden MRK nach Genf kam, um Verletzungen von Menschenrechten anzuzeigen oder als Opfer selbst Zeugnis abzulegen, blieb immer öfter mit dem Eindruck zurück, eher als Störenfried denn verstörend zu wirken.

Dabei hätte die als Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) etablierte MRK eine besonders vornehme Rolle beim Schutz und bei der Förderung von Menschenrechten spielen können. Bei der letzten, der 62. Sitzungsperiode der MRK Ende März 2006 unterstrich die Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, nochmals die historische Bedeutung der MRK. An erster Stelle nannte sie das sogenannte *standard setting*, die Verabschiedung grundlegender Menschenrechtsnormen im Laufe der über 60-jährigen Geschichte: die Erklärung der Menschenrechte, Zivil- und Sozialpakt, die Konventionen gegen Völkermord, zu Frauen, Kindern, gegen Rassendiskriminierung, Folter, zu Menschenrechtsverteidiger/innen oder die Richtlinien zum Recht auf Entschädigung bei grob verletzten Menschenrechten und gegen Straflosigkeit sowie die – wenngleich völkerrechtlich unverbindlichen – Festlegungen zum Recht auf Entwicklung. Größere Bedeutung, neben den Kommentaren der VN-Vertragsorgane, erlangte die MRK ebenfalls durch die Klärung konzeptioneller Fragen wie etwa zur legalen Stellung intern Vertriebener, zu Kriterien zur Straffreiheit oder zum Primat der Menschenrechte bei der Bekämpfung von Terrorismus. Auch die Unterkommission der MRK zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte lieferte als *think tank* eine tragende Rolle bei der Ausarbeitung mehrerer Menschenrechtsstandards.

Eine zweite, im VN-Menschenrechtssystem hervorgehobene Rolle nahm die MRK mittels der Sonderverfahren (*special procedures*) ein; personifiziert durch Sonderberichterstatter, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen und Sondergesandte des Hochkommissariats, des VN-Generalsekretärs oder des MRK-Vorsitzenden. Die Sonderverfahren lieferten nicht nur unabhängige Analysen, Einschätzungen und Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte,

sondern hätten in aller Regel auch als Frühwarnsystem gerade bei den brennendsten Schauplätzen zur Verfügung gestanden, wenn die Mitgliedsstaaten der MRK nur gewollt hätten. Einen zentralen Part bei der Umsetzung der Menschenrechte nahm auch das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) ein, das sich u.a. darum bemühte, die Menschenrechtsaktivitäten im VN-System effektiv zusammenzuführen.

Mit dem „1235-Verfahren“ in öffentlicher Sitzung sowie dem „1503-Verfahren“ in nicht-öffentlicher Sitzung eröffnete die MRK einen direkten Beschwerdemechanismus auch für individuelle Klagen gegen Menschenrechtsverletzungen. In den letzten zehn Jahren gingen pro Jahr durchschnittlich 20.000 Eingaben zum 1503-Verfahren ein. Viele *Fact-Finding*-Mechanismen der MRK sind laut Louise Arbour aus diesem Verfahren hervorgegangen; so in jüngster Zeit die Arbeitsgruppe zur Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen.

Geradezu einzigartig war der in der MRK entwickelte, direkte Dialog mit der Zivilgesellschaft über Menschenrechte. An keinem anderen Platz im VN-System ist es bis heute möglich, dass Opfer ihre Klage und ihr Anliegen direkt der internationalen Gemeinschaft zu Gehör bringen können. Ebenso außergewöhnlich ist die direkte Diskussion zwischen Regierungen, VN-Agenturen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen.

Früh schon beschäftigte sich die MRK mit der Lage der Menschenrechte in einzelnen Ländern und verabschiedete dementsprechend spezifische Länderresolutionen. Es begann mit der Apartheid in Südafrika, der Frage der Selbstbestimmung der Völker gegen koloniale oder andere Formen der Fremdherrschaft und setzte sich mit den Verbrechen der Diktaturen im Süden Lateinamerikas fort. Die MRK hielt außerdem Sondersitzungen zu Osttimor, Kosovo, Palästina und Ruanda ab. Bei Kooperationswilligkeit einer Regierung verfügte die MRK andererseits über die Möglichkeit, den Aufbau eines Menschenrechtssystems im nationalen Maßstab mit technischer Beratung und finanzieller Hilfe zu unterstützen. Dieses gesamte Instrumentarium ist nicht perfekt gewesen, stellt aber die wirklichkeitserprobte Stärken der MRK dar, auf denen der zukünftige Menschenrechtsrat (MRR) aufbauen sollte.

Überwog in den ersten Jahrzehnten das Licht, wurden die Schattenseiten der MRK zuletzt deutlich größer. Parteiische, selektive Anklagen gegen einzelne Staaten unter Schonung der Menschenrechtsverletzer aus dem eigenen Allianzsystem, doppelte

Standards bei der Bewertung von politischen und sozialen Menschenrechten sowie politisch motivierte Handlungsblockaden selbst bei gravierendsten Fällen von Menschenrechtsverletzungen ruinierten den Leumund der MRK und forcierten die Diskussion über eine Reform an Haupt und Gliedern. Aus einem internationalen Gremium zur Streitschlichtung zwischen Staaten auf der Grundlage ethischer Mindestnormen war eine heillos zerstrittene Ansammlung regionaler und ideologischer Partikularinteressen geworden.

Das VN-Menschenrechtssystem musste wieder glaubwürdig und effizient werden; „effizient“ aus Sicht der Opfer verletzter Menschenrechte. Die Reform sollte den Akzent

vor allem auf die Umsetzung erreichter Menschenrechtsstandards setzen.

Allerdings

wartete der Vorsitzende der 61. MRK-Sitzungsperiode (2005), der indonesische Botschafter in Genf, in seinem Bericht an die 62. MRK davor, dass eine Reform der Struktur nichts bringe, wenn die Staaten nicht den politischen Willen aufbrächten, um ihr bisheriges Operationsschema zu ändern.

Nach etwa zweijähriger Debatte beschloss die VN-Generalversammlung am 15. März 2006 mittels Resolution A/60/251 die Einrichtung eines Menschenrechtsrates an

Stelle der bisherigen Menschenrechtskommission. Auf Antrag des ECOSOC (Resolution

E/2006/2 vom 22. März 2006) beschloss die MRK am 27. März 2006 daraufhin ihre Auflösung zum 16. Juni 2006 und überwies mittels Resolution E/CN.4/2006/L.2 alle anstehenden Debatten und Entscheidungen an die erste Sitzung des MRR ab 19. Juni 2006 in Genf. Die erste und gleichzeitig letzte Plenarsitzung der 62. MRK-Sitzungsperiode dauerte gerade mal etwas mehr als zweieinhalb Stunden.

2. Der Menschenrechtsrat

Die Erwartungen an den zukünftigen MRR und seine Arbeit insbesondere bei der Umsetzung der Menschenrechte sind hoch. Louise Arbour maß der Einrichtung des MRR historische Bedeutung zu. Sie hob dabei auch auf das veränderte Umfeld ab: die Anerkennung der Menschenrechte als dritte Säule des VN-Systems, die angestrebte Stärkung der Vertragsorgane, das zwischen den Staaten ausdrücklich vereinbarte Mandat zur Gleichstellung der Menschenrechte, die besondere Unterstützung für Rechte der Frauen, Minderheiten, indigenen Völkern, Kindern, intern Vertriebenen, Flüchtlingen und Menschen mit Behinderungen sowie die Einrichtung der „*Peacebuilding Commission*“.

Der Menschenrechtsrat kann einige Neuerungen vorweisen, um aufbauend auf den

Stärken der MRK den Schutz und die Förderung der Menschenrechte weiter auszubauen. So hat sich der Status des MRR positiv verändert. War die MRK ein Unterorgan des ECOSOC, ist der Rat zukünftig direkt beim höchsten Beschlussorgan der VN, der Generalversammlung, angesiedelt. Nach fünf Jahren soll überprüft werden, ob der Rat sogar in ein eigenständiges Organ der VN umgewandelt wird, ähnlich dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Sicherheitsrat. Dies hätte allerdings eine Änderung der VN-Charta zur Voraussetzung.

Die Mitglieder des MRR werden mit absoluter Mehrheit der Generalversammlung auf drei Jahre gewählt. Nach der ersten Wahl 2006 ordnete das Losverfahren allerdings den Staaten eine ein-, zwei- und dreijährige Mitgliedschaft zu, um einen Austausch von höchstens einem Drittel der Mitglieder pro Jahr zu haben und somit eine Kontinuität der Arbeit sicher zu stellen. Eine unmittelbare Wiederwahl ist möglich. Danach muss das entsprechende Land pausieren, so dass eine gewisse Rotation automatisch stattfindet.

Der Rat setzt sich zukünftig aus 47 Mitgliedsstaaten zusammen, verteilt nach geographischem Proporz: Regionalgruppe Afrika 13, Regionalgruppe Asien 13, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) 8, Regionalgruppe Osteuropa 6, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) 7 Sitze.

Die Wahl am 9. Mai 2006 erbrachte folgende Ergebnisse (die Jahreszahl in Klammern benennt das Ende der Mitgliedschaft): Afrika-Gruppe mit Algerien (2007), Djibouti (2009), Gabun (2008), Ghana (2008), Kamerun (2009), Mali (2008), Mauritius (2009), Marokko (2007), Nigeria (2009), Sambia (2008), Senegal (2009), Südafrika (2007), Tunesien (2007). Asien-Gruppe mit Bahrain (2007), Bangladesh (2009), China (2009), Indien (2007), Indonesien (2007), Japan (2008), Jordanien (2009), Malaysia (2009), Pakistan (2008), Philippinen (2007), Saudi Arabien (2009), Südkorea (2008), Sri Lanka (2008). Osteuropa-Gruppe mit Aserbeidschan (2009), Polen (2007), Rumänien (2008), Russische Föderation (2009), Tschechische Republik (2007), Ukraine (2008). GRULAC mit Argentinien (2007), Brasilien (2008), Cuba (2009), Ecuador (2007), Guatemala (2008), Mexiko (2009), Peru (2008), Uruguay 2009. WEOG mit Deutschland (2009), Finnland (2007), Frankreich (2008), Großbritannien (2008), Kanada (2009), die Niederlande (2007), Schweiz (2009).

Die Resolution zur Einsetzung des MRR formuliert explizit die Erwartung, dass zukünftige Mitglieder des Rates den höchsten Standards der Menschenrechte genügen.

Die Resolution drückt die Hoffnung aus, dass die Mitgliedsstaaten kooperieren und zum

Dialog bereit sind. Neu ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Generalversammlung, ein Mitglied des Rates mit Zwei-Drittel-Mehrheit abzuwählen, wenn dieses in gravierende Menschenrechtsverletzungen verstrickt ist.

Die Gruppe der westlichen Staaten plädiert dafür, keinen Staat zu wählen, der beim VN-Sicherheitsrat wegen Menschenrechtsverletzungen auf der Tagesordnung steht oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hat. Für Nichtregierungsorganisationen boten die Wahlen die Möglichkeit, mit kritischen Bewertungen der Menschenrechtssituation in einem Staat ein Schlaglicht auf dessen Kandidatur zu werfen und ihn einer öffentlichen Überprüfung zu unterziehen. Insbesondere NGOs aus Asien – neben den Großen wie Amnesty International und Human Rights – nutzten diesen Spielraum und deckten auf Websites oder in elektronischen Informationsbulletins die dunklen Seiten der Bewerber aus Asien auf. Inwieweit dies konkrete Wirkungen zeitigt, müssen die nächsten zwei, drei Jahre zeigen, wenn den Regierungen die Einhaltung ihrer Versprechen und ihre Performance im neuen MRR vorgehalten werden.

Der MRR soll sich mindestens drei Mal pro Jahr zu Plenarsitzungen treffen und insgesamt mindestens zehn Wochen tagen. Weitere Sondersitzungen können von einem Drittel der Rats-Mitglieder beantragt werden. Die Menschenrechtskommission hatte in der Regel einmal pro Jahr mit einer Sitzungsdauer von sechs Wochen getagt. Im ersten Jahr (2006) schöpft der MRR nicht die vollen zehn Wochen aus, sondern beschränkt sich, aus logistischen Gründen, auf sieben Sitzungswochen im Juni, September/Oktober sowie November/Dezember. Außerdem wurden bis August 2006 bereits zwei Sondersitzungen zum Krieg in Palästina einberufen. Es zeichnet sich ab, dass März/April sowie September/ Oktober als Sitzungsperioden einen festen Platz im jährlichen Terminkalender einnehmen.

Erste Erfahrungen mit dem Menschenrechtsrat

Der MRR wird von einem Präsidium geführt, bestehend aus einem Präsident und vier

Stellvertretern, verteilt auf die Regionalgruppen Lateinamerika und Karibik (GRULAC),

Osteuropa, Afrika, westliche Staatengruppe (WEOG) und Asien. Die Wahl der ersten

Präsidentschaft fiel auf Mexiko, die Vize-Präsidenten stellen die Tschechische Republik, Marokko, Schweiz und Jordanien. Dabei erwies sich Mexiko für die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Glücksgriff. Der mexikanische Botschafter öffnete qua Amt alle vom Präsidium angesetzten Konsultationen für alle Beteiligten. Zwar kann nichts davon für zukünftige Sitzungen als garantiert gelten, aber es stellt eine Wegmarkierung für die zukünftige Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen dar.

Die Resolution spricht von der vorläufigen Übernahme wesentlicher Mechanismen und Verfahren der bisherigen Menschenrechtskommission. Darunter fallen vor allem die Sonderverfahren (*Special Procedures*), der Beschwerdemechanismus nach dem 1503-Verfahren und die bisherigen Möglichkeiten der Nichtregierungsorganisationen, an den Sitzungen und Beratungen teilzunehmen. Die Resolution gibt dem Rat ebenfalls vor, innerhalb eines Jahres alle diese Mechanismen auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls an seine veränderte Arbeitsorganisation anzupassen. Dies beinhaltet natürlich das Risiko, dass bisher erreichte Standards beschnitten werden. Die Asiengruppe hat schon deutlich vernehmen lassen, das System der Sonderverfahren „reformieren“ zu wollen. Insbesondere sollen länderspezifische Maßnahmen und Resolutionen in Zukunft unter den Tisch fallen. Andere sprechen sich zwar ebenfalls gegen eine herausgehobene Lagebeurteilung eines Landes und dessen Regierungsführung aus. Sie sperren sich aber nicht grundsätzlich, sondern kritisieren die bisherige Praxis selektiven Vorgehens und doppelter Standards; etwa Anklage gegen Kuba durch die Europäische Union oder Kanada bei gleichzeitigem Schweigen zu Irak oder Guantánamo.