

Bewährtes verteidigen und verbessern

Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission

Julia Raue · Beate Rudolf



Dr. Julia Raue, geb. 1975, arbeitet seit dem Jahr 2003 in der Abteilung ›Capacity Building and Field Operations Branch‹ des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen.

Die thematischen und länderbezogenen Sondermechanismen der ehemaligen UN-Menschenrechtskommission nehmen eine unersetzliche und einzigartige Rolle im System des bestehenden internationalen Menschenrechtsschutzes ein. Sie wurden zwar in den neu geschaffenen Menschenrechtsrat überführt, sollen jedoch einer Überprüfung unterzogen werden. Angesichts ihrer Stärken – Flexibilität und Unabhängigkeit – muss dabei vorrangig eine Verbesserung der Koordinierung zwischen den Mandaten, der Umsetzung ihrer Empfehlungen sowie der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und dem gesamten System der Vereinten Nationen angestrebt werden.

Im Zuge der Schaffung des neuen Menschenrechtsrats¹ wurde die seit längerer Zeit in die Diskussion geratene Menschenrechtskommission aufgelöst.² Ob und wie die von ihr geschaffenen Instrumente des Menschenrechtsschutzes weitergeführt werden, wird der neue Menschenrechtsrat zu entscheiden haben. Damit könnten zentrale Schutzmechanismen, die so genannten **Sondermechanismen (Special Procedures)**, also Berichterstatter, Experten und Arbeitsgruppen, welche die Beachtung der Menschenrechte weltweit überwachen und fördern sollen, in Gefahr geraten.

Ihre Rechtsgrundlage liegt – anders als bei den so genannten ›Vertragsorganen‹ – nicht in Menschenrechtsübereinkommen, sondern in der UN-Charta selbst. Nach dem Grundsatz der ›implied powers‹ können die Organe der UN zur Erfüllung ihrer Aufgaben Nebenorgane schaffen. Die Sondermechanismen sind solche Nebenorgane; sie konzentrieren sich entweder auf die Menschenrechtssituation in einem Land (Ländermechanismen) oder auf ein bestimmtes Menschenrecht beziehungsweise einen Problembereich (thematische Mechanismen). Gegenwärtig bestehen 13 Ländermechanismen und 24 thematische Mechanismen (siehe die Übersicht auf S. 26 in diesem Heft). Die Vielzahl der Sondermechanismen und die Breite ihres Aufgabenspektrums führen zu Unübersichtlichkeit sowie Koordinierungsbedarf. Dies und die Absicht verschiedener Staaten, die jeweils für sie unliebsamen Sondermechanismen abzuschaffen, sind zentrale Gründe für die seit einem Jahr intensivierte Reformdiskussion, die durch die jüngste Entwicklung eine neue Dringlichkeit erfahren hat.



Prof. Dr. Beate Rudolf, geb. 1964, ist Juniorprofessorin am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder.

Herkunft und Aufgaben

Der erste Ländermechanismus wurde im Jahr 1967 als Reaktion auf die in großer Zahl bei den UN eingehenden Beschwerden (Mitteilungen) über Menschenrechtsverletzungen an politischen Gefangenen in Südafrika eingesetzt. Kurz darauf eröffnete Resolution 1235 (XLII) vom 6. Juni 1967 des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der Menschenrechtskommission generell die Möglichkeit, sich öffentlich mit der Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten zu befassen.³ Auf dieser Grundlage wurden – anfangs zögerlich, seit 1979 jedoch verstärkt – Ländermechanismen beschlossen und eingesetzt.⁴ Den Beschluss, einen Ländermechanismus einzusetzen, war jedoch bis heute schwer herbeizuführen.⁵ Die Gründe dafür lagen zum einen darin, dass Ländermechanismen von den betroffenen Staaten in der Regel als ein erheblicher Gesichtverlust aufgefasst wurden und zum anderen, dass sich die Menschenrechtskommission als politisches Gremium stärker von politischen als von rechtlichen und humanitären Erwägungen leiten ließ.

Aus diesen Gründen wurde 1980 das Instrument der thematischen Mechanismen ins Leben gerufen.⁶ Der erste thematische Mechanismus verdankt seine Existenz dem Widerstand Argentiniens gegen einen Länderberichterstatter. Dieser hätte sich mit dem Schicksal der infolge des Militärputsches ›verschwindenen‹ Personen befassen sollen. Als Ersatzlösung wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich ohne geographische Beschränkung mit dem Problem des Verschwindenlassens (enforced or involuntary disappearances) von Menschen befassen sollte. Nach dem Vorbild dieser, bis heute existierenden, Arbeitsgruppe wurden in der Folgezeit zahlreiche thematische Mechanismen eingesetzt. Betreffen die Themen anfangs bürgerliche und politische Rechte, so kamen seit Mitte der neunziger Jahre im stärkeren Maße auch wirtschaftliche und soziale Rechte hinzu.

Das Mandat der Länder- und Themenmechanismen wurde bislang überwiegend einzelnen Personen übertragen, die unter der Bezeichnung **Sonderberichterstatter, unabhängiger Experte** oder **(Sonder-)beauftragter des Generalsekretärs** auftreten. **Arbeitsgruppen** sind die Ausnahme geblieben (es gibt gegenwärtig vier). Die Ernennung erfolgte zumeist durch den Vorsitzenden der Menschenrechtskommission; die Beauftragten des Generalsekretärs ernannte dieser. Stets gingen der Ernennung Beratun-

gen innerhalb des Präsidiums der Kommission und mit den Vertretern ihrer fünf Staatengruppen voraus. Auswahlkriterien waren Sachkenntnis, Integrität und Unabhängigkeit; zugleich soll eine ausgewogene regionale und geschlechtsspezifische Verteilung erreicht werden.⁷ Bei den Aufgaben der Sondermechanismen besteht trotz der terminologischen Unterschiede weitgehende Übereinstimmung: Sie sollen im Rahmen ihres Mandats die Menschenrechtslage untersuchen und fortlaufend beobachten, der Menschenrechtskommission darüber berichten und ihre Empfehlungen unterbreiten. Die meisten thematischen Mechanismen sind außerdem beauftragt, bei ihnen gemeldeten einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen zu handeln.

Tätigkeit

Beobachtung und Untersuchung der Menschenrechtslage

Ihre Informationen beschaffen sich die Sondermechanismen aus öffentlich zugänglichen Quellen sowie durch Gespräche mit Regierungsvertretern, Opfern von Menschenrechtsverletzungen oder mit deren Verwandten und Zeugen, mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft. Diese Gespräche finden in der Regel entweder im Rahmen von Besuchen vor Ort oder an einem Sitz der Vereinten Nationen statt. Verweigert ein Staat einem Berichterstatter die Einreise oder erlaubt er sie nur unter inakzeptablen Bedingungen,⁸ so kann dieser auf Nachbarstaaten ausweichen, beispielsweise um dort mit Flüchtlingen und NGO-Vertretern zu sprechen. Zusätzlich übersenden Einzelpersonen und Menschenrechtsorganisationen den Sondermechanismen unaufgefordert schriftliche Informationen über behauptete Menschenrechtsverletzungen oder allgemein über die Menschenrechtssituation in einem Staat. In allen diesen Fällen müssen die Mandatsinhaber die Glaubhaftigkeit der ihnen vorliegenden Informationen kritisch prüfen, bevor sie hierauf Bewertungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen stützen.

Während bei den Ländermechanismen die Informationsbeschaffung durch Reisen in den betreffenden Staat im Vordergrund steht, sind es bei den thematischen Mechanismen die schriftlich übermittelten Informationen. Jedoch besuchen auch die Sonderberichterstatter oder Experten der thematischen Mechanismen Staaten, aus denen ihr Mandat betreffende Menschenrechtsverletzungen besonders häufig gemeldet werden oder in denen ein spezifisches Problem besteht.

Ziel der Informationsverarbeitung war es bisher, der Menschenrechtskommission ein genaues Bild von der Lage in einem Staat oder dem Ausmaß einer bestimmten Art von Menschenrechtsverletzung weltweit zu vermitteln und Empfehlungen für das künf-

tige Vorgehen zu unterbreiten. Solche Handlungsempfehlungen sind meist an die Regierung des betreffenden Staates gerichtet. Jedoch können sie auch einen Appell an die internationale Gemeinschaft und die Vereinten Nationen zur Unterstützung einer Regierung enthalten, welche ernsthafte Anstrengungen zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen unternimmt. Darüber hinaus umfassen einige Empfehlungen die Entwicklung neuer Völkerrechtsnormen und unterbreiten hierfür Vorschläge. Schließlich können sie auch neue internationale Überwachungsmechanismen anregen.

Einzelfallbehandlung und Eilappelle

In den vergangenen Jahren hat der Schutzcharakter der Sondermechanismen verstärkt internationale Aufmerksamkeit erfahren. Die meisten von ihnen befassen sich auch konkret mit Informationen über behauptete Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen: Sie bitten den betreffenden Staat um Aufklärung der Vorwürfe, ohne hierzu bereits selbst Stellung zu nehmen. Sollten sich die Vorwürfe als zutreffend erweisen, verlangen die Sondermechanismen, dass die Rechtsverletzung beendet wird. All-

Ihre Informationen beschaffen sich die Sondermechanismen aus öffentlich zugänglichen Quellen sowie durch Gespräche mit Regierungsvertretern, Opfern, NGOs und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft.

¹ Vgl. UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006 und UN-Dok. E/RES/2006/2 v. 22.3.2006.

² Vgl. E/CN.4/2006/L.2 v. 24.3.2006, Abs. 4

³ Diese Resolution ermöglichte allerdings nicht die Entgegennahme von Individualbeschwerden; diese wurden in das vertrauliche Verfahren nach E/RES/1503 (XLVIII) v. 27.5.1970 abgeschoben. Mit diesem Verfahren können eingehende Beschwerden daraufhin geprüft werden, ob sie einen »Gesamtzusammenhang schwerer und verlässlich belegter Menschenrechtsverletzungen« (a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights) erkennen lassen.

⁴ Zu ihrer Entstehung, Aufgaben und Praxis siehe Manfred Nowak, Country-Oriented Human Rights Protection by the UN Commission on Human Rights, Netherlands Yearbook of International Law, Bd. XXII, Leiden 1991, S. 39–90. Eine Auflistung aller eingesetzten Ländermechanismen von 1967 bis 2003 findet sich in: ders., Introduction to the International Human Rights Regime, Leiden, Boston 2003, S. 112–113.

⁵ Ländermechanismen konzentrieren sich entweder auf die Untersuchung der Menschenrechtssituation im betreffenden Mitgliedstaat als solche (Berichterstatter/innen) oder auf die technische Hilfe und beratende Dienste für die jeweilige Regierung (Unabhängige Expert/inn/en).

⁶ Zu ihrer Entstehung, Aufgaben und Praxis siehe Beate Rudolf, Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Berlin, Heidelberg, New York 2000.

⁷ Vgl. Human Rights and Special Procedures, Resolution 2004/76 der Menschenrechtskommission v. 21.4.2004, Präambel (8. Erwägungsgrund, lit. c).

⁸ Die von den Sondermechanismen aufgestellten Mindestbedingungen für einen Besuch vor Ort finden sich im Bericht des 4. Jahrestreffens der Sondermechanismen, UN Doc. E/CN.4/1998/45 v. 20.11.1997, Appendix V.

jährlich haben sie der Menschenrechtskommission hierüber berichtet. Dabei reicht ihre Praxis von der bloßen Gegenüberstellung des behaupteten Rechtsverstoßes und der Reaktion des jeweiligen Staates bis hin zu gerichtsähnlichen Verfahren mit eigener Bewertung, wie sie etwa die Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen praktiziert. Entsprechend unterschiedlich ist das Ausmaß an politischem Druck, das die Veröffentlichung solcher Einzelfälle auf der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission hervorrief. Dieses Vorgehen stellte einen ganz wesentlichen Fortschritt gegenüber den restriktiven Vorgaben der Resolution 1235 (XLII) dar, den sich die thematischen Mechanismen durch Beharrlichkeit erungen haben.

Die Befassung mit einzelnen Fällen ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn sich Staaten einem Menschenrechtsübereinkommen oder dessen Individualbeschwerdeverfahren nicht unterworfen haben. Hier können die Sondermechanismen in einzelnen Fällen auf die Beendigung der Menschenrechtsverletzung dringen, denn zum einen können sie als Maßstab völkergewohnheitsrechtlich geltende Menschenrechte heranziehen, zum anderen ist die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs keine Voraussetzung für ihr Tätigwerden.

Letzteres ist auch der Grund, weshalb die Sondermechanismen in dringenden Fällen Eilaktionen einleiten können: Erscheinen ihnen die Angaben glaubhaft und betreffen sie eine noch andauernde Verletzung, so senden sie ein vertrauliches Schreiben an das Außenministerium des betroffenen Staates und fordern die Aufklärung und Beendigung des Menschenrechtsverstoßes. Eine solche schnelle Verlagerung des Falles auf die höchste politische Ebene vermag den notwendigen Druck auszuüben und das Opfer zu schützen. Hier zeigt sich der humanitäre Charakter der Einzelfallbehandlung durch die Sondermechanismen besonders deutlich. Das bloße Bestehen dieser Handlungsmöglichkeiten dürfte auch eine präventive Wirkung haben.

Fortbildung des Völkerrechts

Schließlich leisten die Sondermechanismen einen bedeutenden Beitrag zur Fortbildung des Völkerrechts. Ihre Empfehlungen enthalten Vorschläge für neue Standards oder haben Einfluss auf deren Formulierung durch andere UN-Organe. Diese unverbindlichen Vorgaben können auch die Ausarbeitung regionaler oder universeller Verträge des Menschenrechtsschutzes beeinflussen. So hat beispielsweise die Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen maßgeblich auf die Erklärung der UN-Generalversammlung zu diesem Thema⁹ eingewirkt, sodann auf einen Vertrag im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten¹⁰ und jüngst den Entwurf für ein internationales Übereinkommen.¹¹

Noch bedeutsamer, wenn auch weniger beachtet, ist die Tatsache, dass die Sondermechanismen dazu beitragen, Gewohnheitsrecht zu etablieren und zu konkretisieren, indem sie in ihrer Interaktion mit Staaten deren Verhalten an gewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechten messen.¹² Bei koordiniertem Vorgehen haben die Sondermechanismen infolge ihrer Vielzahl die Möglichkeit, innerhalb kurzer Zeit gewohnheitsrechtliche Normen mit Inhalt zu füllen, wenn sich die Staaten dem nicht widersetzen: Das scheinbar starre Gewohnheitsrecht erweist sich so als flexibles Instrument der Rechtsentwicklung.

Verbesserungen

Innerhalb des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) wurde im Mai 2003 eine **selbstständige Abteilung** zur inhaltlichen und administrativen Unterstützung der Sondermechanismen zu bürgerlichen und politischen Rechten geschaffen. Auch die Sondermechanismen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sollen zukünftig in die neu geschaffene Abteilung verlagert werden.¹³

Darüber hinaus konnten innerhalb der vergangenen Jahre die für die Sonderberichterstatte zur Verfügung stehenden Ressourcen gesteigert werden. Während den Berichterstatte im Jahr 2000 durchschnittlich eine Person für den Zeitraum von drei Monaten jährlich zur Verfügung stand,¹⁴ steht ihnen heute die Arbeitskraft von ein bis anderthalb (bei Arbeitsgruppen sogar zwei bis zweieinhalb) Personen pro Mandat für das gesamte Jahr zur Verfügung.

Verbessert wurde auch das Verfahren für die Mitteilungen über Einzelfälle (communications). Seit Juni 2001 gibt es einen so genannten **Quick response desk**, der Informationen über behauptete Menschenrechtsverletzungen entgegennimmt, an die entsprechenden Mandate weiterleitet und die Übermittlung der von den Sondermechanismen erarbeiteten Einzelfallmitteilungen an die Regierungen koordiniert. Hierdurch konnte die Bearbeitungszeit für diese Mitteilungen, insbesondere für die dringendes Handeln erfordernden Eilappelle, merklich verringert sowie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Mandaten verbessert werden. Seit Januar 2004 besteht darüber hinaus eine nach Themen geordnete Datenbank, in welcher die Mitteilungen sowie dazugehörige Informationen, einschließlich der Antwort von Seiten der Regierung, gespeichert und nach bestimmten Vorgaben klassifiziert werden. Dank dieser Struktur verdoppelte sich nahezu die Anzahl der an die Regierungen gesendeten Mitteilungen innerhalb eines Jahres: Während 2003 über 750 Einzelmitteilungen den Regierungen übersendet wurden, so waren es im Jahr 2004 bereits 1354.¹⁵ Ein beachtlicher Teil davon

Die Abteilung für die Sondermechanismen (Special Procedures Branch) wurde mit Resolution 2004/76 der Menschenrechtskommission v. 21.4.2004 eingerichtet.

Der Quick Response Desk ist erreichbar unter: urgent-action@ohchr.org

(53 Prozent) wurden von mehr als einem Berichterstatte verfasst und übermittelt. Die Datenbank eröffnet ferner die Möglichkeit, anhand der gespeicherten Statistiken bestimmte Formen, Arten und Muster von Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten aufzuzeigen und damit zur Frühwarnung beizutragen.

Um die für ihr Tätigwerden notwendigen Informationen zu erhalten, haben einige Sondermechanismen Fragebögen¹⁶ erstellt, die der Zivilgesellschaft den Zugang zu ihnen erleichtern sollen. Daneben sind auf der Internetseite des Amtes des Hohen Kommissars allgemeine Hinweise¹⁷ zur Zusendung von Informationen an die Sondermechanismen abrufbar.

Alte Probleme ...

Seit 1994 treffen sich alle Mandatsträger jährlich. Im Juni 2005 setzten sie einen Koordinationsausschuss ein, der Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit unter den Berichterstatte, mit den verschiedenen Institutionen der UN und der Zivilgesellschaft ausarbeiten soll.

Nach über 30 Jahren können die Sondermechanismen heute zwar auf eine etablierte Praxis zurückblicken, stehen aber vor einer unsicheren Zukunft. Die Gründe hierfür sind zu gleichen Teilen strukturell wie – ironischer Weise – durch ihren Erfolg bedingt. Zu den von Anfang an bestehenden Problemen zählt das Verhältnis der Sondermechanismen zur Menschenrechtskommission. Diese befasste sich auf ihren jährlichen Tagungen inhaltlich nicht eingehend genug mit der Arbeit der Sondermechanismen. Da die Kommission ein politisches Organ war, bestimmten politische Erwägungen ihre Entscheidung darüber, ob ein Staat überhaupt zu einem Bericht Stellung nahm und wie detailliert. Insbesondere herrschte in fast allen regionalen Staatengruppen eine Gruppensolidarität, von der die schwersten Menschenrechtsverletzer profitierten. Am stärksten wirkte sich das bei den Empfehlungen der Sondermechanismen aus: Diese wurden äußerst selten inhaltlich diskutiert und meist nicht gezielt gegenüber kooperationsunwilligen Staaten unterstützt. Vielmehr beschränkte sich die Kommission in ihren Resolutionen über die Berichte zumeist darauf, in allgemeinen Worten die Empfehlungen zu unterstützen und eine verstärkte Zusammenarbeit einzufordern.

Ein weiteres strukturelles Problem liegt darin, dass die Mandate der Sondermechanismen weitgehend ad hoc kreiert wurden. Oft geschah dies im Rahmen eines politischen ›Kuhhandels‹. Dabei einigte man sich darauf, mehrere neue Mechanismen gleichzeitig zu schaffen, so dass jede Staatengruppe den Mechanismus erhielt, der ihr wichtig erschien, und als Gegenleistung der Schaffung eines anderen, nicht gewünschten, Mechanismus zustimmte. Hier setzte sich

auch der alte Konflikt zwischen den von den westlichen Staaten betonten bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den von Entwicklungsländern favorisierten wirtschaftlichen und sozialen Rechten andererseits fort. Dies führte zu einer unstrukturierter Zunahme von Mandaten, die sich zusätzlich noch teilweise überschneiden. Den so entstandenen Koordinierungsbedarf sollten die Sondermechanismen in Zukunft häufiger mit gemeinsamen Vor-Ort-Besuchen in einzelne Staaten sowie gemeinsamen Berichten zu Querschnittsproblemen auffangen.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Gefahr, dass thematische Mechanismen als Umgehung der Ländermechanismen eingesetzt werden. Dies ist zwar – wie schon der Blick auf die Entstehungsgeschichte zeigt – zutreffend. Jedoch ergibt sich daraus kein Argument zugunsten einer Abschaffung der thematischen Mechanismen, weil ihr Wegfall nicht zwangsläufig eine schnellere Zustimmung zur Einrichtung von Ländermechanismen nach sich zieht.

... und neue Herausforderungen

Opfer ihres eigenen Erfolgs sind die Sondermechanismen insoweit, als ihre Tätigkeit scharfe Kritik jener Staaten auf sich gezogen hat, denen in den Berichten zahlreiche Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Ein von der Gruppe asiatischer Staaten kurz vor der 61. Tagung der Menschenrechtskommission im Frühjahr 2005 lanciertes inof-

Die Sondermechanismen wurden äußerst selten inhaltlich diskutiert und oft nicht gegenüber kooperationswilligen Staaten unterstützt.

⁹ Vgl. UN-Dok. A/RES/47/133 v. 18.12.1992, Text: VN 5/1993, S. 188ff.

¹⁰ Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons, v. 9.6.1994, International Legal Materials, 33. Jg., 1994, S. 1529ff.

¹¹ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, v. 23.9.2005, ausgearbeitet von einer Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, UN Doc. E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4.

¹² Allgemein zu dieser Möglichkeit siehe Rudolf, Die thematischen Berichterstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, a.a.O. (Anm. 6), S. 48–54.

¹³ Bisher wird den Mandatsträgern zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten von der Abteilung Forschung und Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Branch) zugearbeitet.

¹⁴ Office of the Human Rights Commissioner for Human Rights (OHCHR), Factsheet no. 27, Seventeen Frequently asked Questions about United Nations Special Rapporteurs (April 2001), S. 17, http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/factsheet_27.pdf.

¹⁵ Diese wurden an 140 Regierungen zugunsten von 4448 Opfern potenzieller Menschenrechtsverletzungen gesendet.

¹⁶ Siehe zum Beispiel für das Mandat des Sonderberichterstatte über Folter: <http://www.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/model.htm> und der Sonderberichterstatte über Gewalt gegen Frauen: <http://www.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/form.htm>

¹⁷ Siehe: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications%20english.pdf>

fizielles Diskussionspapier¹⁸ stellte unter dem Vorwand, die Effektivität der Sondermechanismen verbessern zu wollen, deren wesentlichen Errungenschaften in Frage. Dieser Vorstoß konnte bislang abgewehrt werden; insbesondere formierte sich auf einem im Oktober 2005 vom OHCHR veranstalteten Seminar Widerstand von Seiten einer Vielzahl von Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft, des OHCHR und der Mandatsträger selbst.¹⁹

Zentrale Punkte des Papiers der asiatischen Staaten waren

1. die Forderung nach einer *Ernennung der Mandatsträger* durch die regionalen Gruppen nach einem Rotationsprinzip beziehungsweise im Wege einer Direktwahl durch die Menschenrechtskommission;
2. die *Inkompatibilität* der Mandatsträgerschaft mit einer Regierungsposition oder einer bezahlten Tätigkeit für eine NGO im Bereich des betreffenden Mandats;
3. die Festsetzung von *Zulässigkeitskriterien* für die Sendung von Einzelfallmitteilungen an die Regierungen sowie
4. die Verabschiedung eines *Verhaltenskodexes* für die Tätigkeit der Berichtersteller, insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Medien.

Zu 1. Das Verfahren zur Ernennung der Mandatsträger wird schon seit Jahren diskutiert und muss zweifellos transparenter und unparteiischer gestaltet werden. Der Vorschlag der asiatischen Gruppe führt indes nicht zum Ziel und hat auf dem Seminar 2005 kaum Anklang gefunden. Ein besserer Vorschlag scheint zu sein, das OHCHR Listen geeigneter Kandidaten nach spezifischen Kriterien anfertigen zu lassen. Dieser, auch von der Europäischen Union unterstützte Vorschlag würde im Vorfeld für Objektivität und Transparenz sorgen, die Grundsätze der regional- und geschlechtergerechten Auswahl berücksichtigen und durch das Ernennungsrecht des Kommissionspräsidenten (oder jetzt Ratspräsidenten) die allseitige Akzeptanz eines Mandatsträgers sicherstellen.

Zu 2. Einen Interessenkonflikt zwischen der Position als Mandatsträger und der eigentlichen beruflichen Tätigkeit der Berichtersteller gilt es, in jedem Fall auszuschließen. Dass ein Mandatsträger nicht zugleich eine Regierungsposition bekleiden darf, ist dabei als selbstverständlich anzusehen. Die von den asiatischen Staaten postulierte Unvereinbarkeit mit einer bezahlten Position in jedweder NGO im Bereich des Mandats würde jedoch zu weit führen. Da alle Berichtersteller unentgeltlich arbeiten und ihren Lebensunterhalt häufig durch die Tätigkeit in einer lokalen NGO finanzieren, würde die Möglichkeit der Ernennung von qualifizierten Berichterstellern aus Entwicklungsländern erheblich eingeschränkt. Als weitere Folge würden die Mandatsträger fast nur noch aus dem akademischen Bereich rekrutiert werden können und dadurch wertvolle Praxiserfahrung verloren gehen.

Zu 3. Das bedrohlichste Element unter den Vorschlägen ist die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs als Zulässigkeitskriterium für die Übermittlung von Einzelfallmitteilungen.²⁰ Da die Sondermechanismen gerade keine quasigerichtlichen Institutionen (wie die Vertragsausschüsse) sind und den Auftrag haben, akute oder kurz bevorstehende gravierende Menschenrechtsverletzungen zu beenden beziehungsweise zu verhindern – insbesondere in Staaten, in welchen die Justiz regelmäßig versagt –, würde die Umsetzung dieses Vorschlags die zentrale Funktion der Sondermechanismen in einer Weise beschneiden, die ihrer faktischen Abschaffung gleichkommt.

Zu 4. Ebenfalls kritisch zu bewerten ist der Vorschlag, einen Verhaltenskodex,²¹ insbesondere für die Zusammenarbeit der Berichtersteller mit den Medien zu verabschieden. Die Sondermechanismen als ›Stimme der Opfer von Menschenrechtsverletzungen‹ müssen sich in den Medien Gehör verschaffen können, wenn der betreffende Mitgliedstaat sich auf ihre Nachfragen zu einer gravierenden Menschenrechtsverletzung in Schweigen hüllt. Dies gilt insbesondere für die Eilappelle. Grundsätzlich wird ein vertraulicher Eilappell in einem angemessenen Zeitraum vor einer Presseerklärung der betreffenden Regierung übermittelt. Gibt es indes Hinweise, dass sich der betreffende Staat nicht ernsthaft bemüht, die Menschenrechtsverletzung zu verhindern oder aufzuklären – beispielsweise, weil der Mitgliedstaat auf ähnliche, vorherige Appelle nicht reagiert – sind Presseerklärungen oft das einzige Mittel, solche Verstöße abzuwenden. Den Berichterstellern hier einen Maulkorb anzulegen, würde ihre Wirkungskraft massiv einschränken.

Zukunftsaufgaben

Erleichterter Zugang

Eine drängende Aufgabe ist, der Zivilgesellschaft den Zugang zu den Tätigkeiten und Empfehlungen der Sondermechanismen zu erleichtern. Während die internationalen NGOs mit den Arbeitsmethoden der Berichtersteller vertraut sind, haben kleinere Organisationen oft noch Schwierigkeiten, Kontakt zu den Experten herzustellen und aufrechtzuerhalten. In der Bevölkerung und den Medien sind die Sondermechanismen zumeist gänzlich unbekannt oder ihre Befugnisse unklar. Von den vielen Gründen für diese Schwierigkeiten sind drei von zentraler Bedeutung:

Erstens gibt es jährlich eine kaum zu überblickende **Anzahl von Berichten** der Sondermechanismen, zweitens erfolgte bis vor kurzem keine Auflistung von Empfehlungen aller Sondermechanismen pro Land²² und drittens wurde den Vorträgen der Sonderberichtersteller in der Menschenrechtskommis-

Anzahl von Berichten
 Jeder thematische Berichtersteller erstellt einen Hauptbericht, einen Bericht pro Vor-Ort-Mission (2 bis 4 jährlich) sowie einen Bericht über Einzelfallmitteilungen. Länderberichtersteller erstellen einen Bericht für den betreffenden Staat.

sion zu wenig Zeit eingeräumt. Das OHCHR wird daher in naher Zukunft ein Bulletin über die laufenden und künftigen Tätigkeiten der Experten auf seiner Internetseite veröffentlichen und darin vor allem auf stattfindende und bevorstehende Vor-Ort-Besuche hinweisen. Ferner wird es einen zusätzlichen Jahresbericht abliefern, der Statistiken über die Antworten der Regierungen auf Anfragen für Vor-Ort-Besuche sowie auf Einzelfallmitteilungen enthält. Daneben ist derzeit eine Datenbank von NGOs, die bereits mit den Sondermechanismen zusammengearbeitet haben, in Vorbereitung, um diesen künftig die Berichte der Experten zu übersenden, damit sie die innerstaatliche Umsetzung der Empfehlungen kritisch begleiten können. Darüber hinaus sind die zu erwartenden Informationen dieser Organisationen für die Berichtersteller unentbehrlich für eine Überprüfung der vom Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen.

Systematisches Follow-up der Empfehlungen

Ein großes Manko der Sondermechanismen ist die schwache Umsetzungskontrolle (Follow-up) ihrer länderspezifischen Empfehlungen. Der Grund dafür liegt in den ihnen zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen.²³ NGOs können aus finanziellen, aber auch politischen Gründen diese Lücke nicht füllen. Die Menschenrechtskommission hatte daher angeregt, dass das Amt des Hohen Kommissars im Rahmen seiner Projekte der technischen Hilfe ein solches Follow-up leistet.²⁴ Realistisch betrachtet wird es dem OHCHR jedoch – trotz der angekündigten Verdopplung seiner Ressourcen²⁵ – faktisch unmöglich sein, im Rahmen seiner beratenden Dienste ein effektives Follow-up zu *allen* Empfehlungen der Sondermechanismen durchzuführen. Stattdessen sollte ein spezielles unabhängiges Expertengremium eingesetzt werden, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen unterstützt.²⁶ Seine Ansiedlung beim neuen Menschenrechtsrat würde zudem die Öffentlichkeitswirkung der Empfehlungen stärken.

Kräfte bündeln

In den vergangenen zwei Jahren wurden zunehmend mehrere Sonderberichterstatter gemeinsam tätig, vor allem im Bereich der Einzelfallmitteilungen. Bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und demonstrativer Untätigkeit eines Mitgliedstaats verfassten sie auch gemeinsame Presseerklärungen. Ebenso gibt es bezüglich gemeinsamer Vor-Ort-Besuche Fortschritte zu vermelden: Sichtbares Beispiel ist das Bemühen von vier Sonderberichterstattern und einer Arbeitsgruppe um einen Besuch des Militärgefängnisses im kubanischen Guantánamo, das zu einer Einladung der USA an drei der Mechanismen führte.²⁷ Solche gemeinsamen Vor-Ort-Besuche sollten künftig öfter angestrebt werden, zum einen,

weil bestehende Probleme aus einer umfassenderen – mehrere Mandate einschließenden – Perspektive analysiert werden können, zum anderen, weil die Aufmerksamkeit der Regierung, aber auch der NGOs, dadurch wächst. Aus demselben Grund sollten in Zukunft vermehrt gemeinsame Studien und thematische Berichte erarbeitet werden.

Rolle im zukünftigen Menschenrechtsrat

Während des im Oktober 2005 abgehaltenen Seminars (siehe oben) betonte eine Mehrheit der Teilnehmer, dass die Sondermechanismen bei der Schaffung eines Menschenrechtsrats erhalten bleiben, ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewahrt sowie ihre Funktionsweise weiter verbessert werden sollen. Auch die Generalversammlung sieht in ihrer Resolution zur Einsetzung des Menschenrechtsrats

Ein großes Manko der Sondermechanismen ist die schwache Umsetzungskontrolle (Follow-up) ihrer länderspezifischen Empfehlungen. Der Grund dafür liegt in den ihnen zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen.

18 Dieses „Non-Paper“ ist verfügbar auf der Internetseite des Asian Centre for Human Rights, <http://www.achrweb.org/Review/2005/94-05-SPs-Add1.pdf>

19 Vgl. Report of the Open-ended Seminar on Enhancing and Strengthening the Effectiveness of the Special Procedures of the Commission on Human Rights, Geneva 12.–13.10.2005, UN Doc. E/CN.4/2006/116 v. 8.12.2005.

20 Dieser Vorschlag war zwar im Papier der asiatischen Gruppe enthalten, wurde jedoch auch von den USA und der afrikanischen Gruppe (die dieses Kriterium noch auf die Ausschöpfung des regionalen Rechtswegs, neben dem nationalen, erweitern wollten) unterstützt.

21 Zurzeit dienen die von der Generalversammlung im Jahr 2002 verabschiedeten Regeln als Verhaltenskodex, siehe: Entwurf der Regeln betreffend die Rechtsstellung und die grundlegenden Rechte und Pflichten der Amtsträger, die nicht Sekretariatsbedienstete sind, und der Sachverständigen im Auftrag der Vereinten Nationen sowie Regeln betreffend die Rechtsstellung und die grundlegenden Rechte und Pflichten des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/56/280 v. 27.3.2002.

22 Erstmals wurde diese Liste für die 61. Tagung der Menschenrechtskommission angefertigt, <http://www.ohchr.org/english/bodies/hr/special/docs/compilation2005.doc>

23 Einige Sondermechanismen haben ihre eigenen Follow-up-Verfahren geschaffen, wie etwa der Berichtersteller über Folter, siehe: Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment and Punishment, UN Doc. E/CN.4/2005/62/Add.2 v. 21.2.2005.

24 Resolution 2004/76, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 10 b.

25 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 124.

26 Zum Beispiel durch Stellungnahmen und Empfehlungen zu Gesetzesentwürfen oder Verfassungsänderungen, die als Folge der Empfehlungen der Berichtersteller erforderlich sind.

27 Diese drei Sondermechanismen (der Sonderberichterstatter zu Folter, die Sonderberichterstatterin zu Religions- und Glaubensfreiheit sowie die Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen) lehnten einen Besuch ab. Die USA hatten die für solche Besuche übliche Bedingung – vertrauliche Gespräche mit den Häftlingen – nicht zusagen wollen.

Menschenrechtsrat

157. Gemäß unserem Bekenntnis zur weiteren Stärkung der Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen beschließen wir, einen Menschenrechtsrat zu schaffen.

158. Der Rat wird für die Förderung der allgemeinen Achtung des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ohne irgendeinen Unterschied und auf faire und gleiche Weise, verantwortlich sein.

159. Der Rat sollte sich mit Situationen von Verletzungen der Menschenrechte, namentlich groben und systematischen Verletzungen, befassen und diesbezügliche Empfehlungen abgeben. Er sollte außerdem die wirksame Koordinierung und die durchgängige Integration von Menschenrechtsfragen in allen Bereichen des Systems der Vereinten Nationen fördern.

160. Wir ersuchen den Präsidenten der Generalversammlung, offene, transparente und alle Seiten einschließende Verhandlungen zu führen, die so bald wie möglich während der sechzigsten Tagung abgeschlossen werden sollen, mit dem Ziel, das Mandat, die Modalitäten, die Funktionen, die Größe, die Zusammensetzung, die Mitglieder, die Arbeitsmethoden und die Verfahren für den Rat festzulegen.

Aus: Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005.

Resolutionsentwurf, vorgelegt vom Präsidenten der Generalversammlung

Menschenrechtsrat

Die Generalversammlung,

beschließt außerdem, dass der Rat alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission übernehmen, sie überprüfen und erforderlichenfalls verbessern und straffen wird, mit dem Ziel, das System der besonderen Verfahren, der sachverständigen Beratung und der Beschwerdeverfahren aufrechtzuerhalten;

der Rat wird diese Überprüfung innerhalb eines Jahres nach der Abhaltung seiner ersten Tagung abschließen;

Abs. 6 der Resolution A/RES/60/251 v. 15.3.2006 in der vorläufigen Fassung UN-Dok. A/60/L.48 v. 24.2.2006.

vor, dass ein System der Sondermechanismen bestehen bleiben soll. Allerdings soll der Rat innerhalb eines Jahres alle bestehenden Mandate und Verfahren mit dem Ziel überprüfen, diese zu ›verbessern und zu straffen‹ (siehe Kasten).²⁸ Dabei sollte er die soeben dargestellten Zukunftsaufgaben und Reformvorschläge berücksichtigen. Die Entschließung enthält außerdem den Beschluss, einen universellen und periodischen Überprüfungsmechanismus für die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen in allen UN-Mitgliedsstaaten durch den Menschenrechtsrat zu schaffen (peer review).²⁹ Dessen Ausgestaltung ist jedoch noch nicht festgelegt. Es bietet sich jedoch an, hierfür die Erkenntnisse der Sondermechanismen zu nutzen. So könnten und sollten die in der Datenbank gespeicherten Informationen über Einzelfallmitteilungen systematisch verwendet werden. Auch die

Die geplante ›Peer Review‹, also die gegenseitige Prüfung der Mitgliedsstaaten durch den Menschenrechtsrat, soll die Sondermechanismen nicht ersetzen.

während der Vor-Ort-Besuche gewonnenen Ergebnisse und Empfehlungen der Berichterstatter sollten hierzu herangezogen werden. Als Frühwarnsystem müsste es den Sondermechanismen darüber hinaus möglich sein, den Rat auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in einem Mitgliedstaat in einem Eilverfahren aufmerksam zu machen.

Rolle gegenüber dem Sicherheitsrat

Die Sondermechanismen sind für die Staatengemeinschaft wichtige ›Aufspürer‹ von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in Fällen schwerwiegender und systematischer Verstöße. Sie sollten daher auch befugt sein, ihre Erkenntnisse an die höchsten Entscheidungsstrukturen in den Vereinten Nationen weiterzugeben. Zwar haben einige der Sonderberichterstatter den Sicherheitsrat schon informell in solchen Situationen in Kenntnis gesetzt, jedoch müssen ihre Handlungsmöglichkeiten diesbezüglich erweitert und institutionalisiert werden.

Fazit

Die Sondermechanismen nehmen als Stimme der Opfer und Brücke zwischen der Zivilgesellschaft und den Vereinten Nationen eine unersetzliche, einzigartige Rolle im bestehenden internationalen Menschenrechtssystem ein. Ihre Befugnis, sich mit der Menschenrechtssituation weltweit zu befassen und Regierungen aufzufordern, Menschenrechtsverletzungen zu beenden, muss erhalten und gestärkt werden. Auf der operationalen Ebene können hierzu eine intensivere Kooperation zwischen den Sondermechanismen sowie die Konsolidierung allgemeiner Arbeitsmethoden im Rahmen ihrer jährlichen Treffen beitragen. Zudem müssen die Empfehlungen der Sondermechanismen größere Außenwirkung erhalten, etwa durch die Veröffentlichung in einem gemeinsamen Bericht. Ein unabhängiges Expertengremium einzurichten, das den Staaten bei der Umsetzung der Empfehlungen beratend zur Seite steht, würde auf institutioneller Ebene zur Stärkung der Sondermechanismen beitragen.

Ob der neue Menschenrechtsrat den Menschenrechtsschutz tatsächlich stärkt oder ob unter dem Deckmantel der Reform das bislang erreichte Schutzsystem unterminiert wird, entscheidet sich bereits im ersten Jahr seiner Existenz: Prüfstein ist, ob der Rat die Sondermechanismen, einschließlich der besonders umstrittenen Ländermechanismen, bestehen lässt und ihre Tätigkeit verbessert, oder ob sich jene Staaten durchsetzen können, die eine unabhängige internationale Kontrolle außerhalb der Menschenrechtsverträge fürchten.

²⁸ UN-Dok. A/RES/60/251, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 6.

²⁹ Ebd., Abs. 5 e.