

Nicht alles zum Besten

Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats

Theodor Rathgeber



Dr. rer. pol.
Theodor Rathgeber,
geb. 1953, Lehr-
beauftragter an der
Universität Kassel,
FB 05, sowie
Beobachter des
Forums Menschen-
rechte bei den UN in
Genf seit dem
Jahr 2003.

Der UN-Menschenrechtsrat hat sich eine Arbeitsstruktur gegeben, die insgesamt auf verhaltene Reaktionen stößt. Dass angesichts der sich widerstrebenden Positionen im Vorfeld überhaupt eine Einigung gefunden wurde, muss schon als Erfolg gewertet werden. Die periodische Überprüfung aller Staaten ist zwar staatenzentriert, und unabhängige Mechanismen zur Analyse und Bewertung von Menschenrechtssituationen mussten sich prinzipiell staatlichen Vorgaben beugen. Gleichwohl erlaubt die neue Arbeitsstruktur, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte glaubwürdig zu betreiben. Dazu bedarf es allerdings engagierter Mitwirkung vor allem nichtstaatlicher Akteure.

Verhaltene Reaktionen prägten die ersten Rückmeldungen auf die am 18. Juni 2007 zu mitternächtlicher Stunde festgezurrten Regeln über die zukünftige Arbeitsstruktur⁴ des UN-Menschenrechtsrats (MRR). Die neue Arbeitsstruktur des MRR ist von Kompromissen gekennzeichnet und alles andere als ideal. Der Rat hat nun vier Jahre Zeit, seine Glaubwürdigkeit und Schlagkraft unter Beweis zu stellen, bevor er entsprechend der Gründungsresolution der UN-Generalversammlung 60/251 (vom 15. März 2006) wieder auf den Prüfstand kommt. Bei überzeugender Arbeit könnte er dann formal dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat gleichgestellt, das heißt zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen aufgewertet werden.

Die Allgemeine Periodische Überprüfung

Der mit hohen Erwartungen verknüpfte neue Bestandteil der Arbeitsstruktur ist die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR). Das Verfahren sieht vor, dass *jeder* Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen alle vier Jahre auf seine Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz überprüft wird. Prüfkriterien sind: die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, die Absichtserklärungen des Staates zur Kandidatur für den MRR sowie die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts. Das Regelwerk kann allerdings eine staatenzentrierte Ausrichtung nicht verleugnen. So wird den Staaten bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme zugestanden, den Grad der Entwicklung und die kulturellen Besonderheiten des Landes geltend zu machen. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Natio-

nen für Menschenrechte (OHCHR) wollten diesen Aspekt allenfalls bei der Endbewertung der Regierungsführung berücksichtigen wissen. Die jetzige Regelung begünstigt die Absicht von Staaten, Menschenrechtsverletzungen unter Hinweis auf die Landesspezifika erst gar nicht feststellen zu lassen.

Berichte als Prüfungsgrundlage

Verschiedene Staaten, darunter Ägypten, Algerien, China, Pakistan, Russland und Sri Lanka, hatten deutlich gemacht, dass der Bericht des überprüften Staates die zentrale Grundlage des Verfahrens zu sein habe. Der zur Überprüfung anstehende Staat legt einen bis zu 20 Seiten umfassenden Bericht vor, über dessen Format im September 2007 auf der 6. Tagung des MRR entschieden wird. Regierungsunabhängige Dokumente kommen demgegenüber nur mittelbar in Form zweier je zehneitiger Berichte vor, die das OHCHR zusammenstellt. Ein Bericht enthält die relevanten Schlussfolgerungen der UN-Menschenrechtsausschüsse und Sonderberichterstatter, der zweite die Informationen von NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Nichtstaatliche Akteure dürfen nur im Plenum des MRR, nicht während der Bestandsaufnahme (review) in der für die Überprüfung zuständigen Arbeitsgruppe Kommentare abgeben. Sie dürfen aber teilnehmen, und natürlich ist es keinem Staat verwehrt, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen an der Bestandsaufnahme, der Umsetzung der Empfehlungen und der Überprüfung zu beteiligen.

Arbeitsgruppe

Die UPR wird von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ratspräsidenten durchgeführt, in der alle 47 Mitglieder des MRR vertreten sind. Aus den fünf Regionalgruppen im Rat (Afrika, Asien, Osteuropa, Lateinamerika/Karibik sowie westliche Staaten) werden per Los drei Berichterstatter ernannt. Der untersuchte Staat kann geltend machen, dass ihnen ein Berichterstatter der eigenen Regionalgruppe angehört. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe findet der interaktive Dialog statt, an dem nur Staaten aktiv teilnehmen können. Der Schlussbericht mit den Empfehlungen wird vom Plenum des Rates verabschiedet. Lange gerungen wurde um die Möglichkeit, die Beurteilung der Menschenrechtslage im Dissens vornehmen zu können. Einige Staaten wollten Schlussfolgerungen und Empfehlungen nur im Konsens verabschiedet wissen oder gar die Zustimmung des überprüften Staates zur Bedingung für das Schlussdokument machen.

Beratender Ausschuss

Der zukünftige Beratende Ausschuss (Advisory Committee) ist der Nachfolger der früheren Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Er besteht aus 18 unabhängigen Experten, die aufgrund ihrer persönlichen Qualifikation gewählt werden (die Unterkommission zählte 26 Mitglieder). Seine Aufgabe wird die eines ›Think Tank‹, eines beratenden Gremiums, sein. Der Beratende Ausschuss hat jedoch – und das ist eindeutig eine Verschlechterung – keine Kompetenz für eigene Initiativen und darf sich nur zu thematischen Menschenrechten, nicht spezifisch zu Ländern äußern. Der Ausschuss kann also keine Beschlüsse fassen oder Resolutionen verabschieden, sondern allenfalls dem Rat Anregungen geben. Aus einer Liste vorgeschlagener Expertinnen und Experten wählt der Rat die Mitglieder in geheimer Abstimmung entsprechend dem regionalen Schlüssel.² Die Mandatzeit beträgt drei Jahre; eine direkte Wiederwahl ist nur einmal möglich. Die Zukunft der Arbeitsgruppen der früheren Unterkommission – zu indigenen Völkern, gegenwärtigen Formen der Sklaverei und Minderheiten – und des Sozialen Forums entscheidet sich auf der 6. Tagung des MRR im September 2007.

Beschwerdeverfahren

Das Nachfolgeformat des früheren 1503-Verfahrens heißt nun treffender Beschwerdeverfahren (Complaint Procedure). Es handelt sich weiterhin um ein vertrauliches, nichtöffentliches Verfahren zur Behandlung von Beschwerden über systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen. Wer das Beschwerdeverfahren in Anspruch nimmt, muss bestimmte Bedingungen erfüllen, unter anderem keine beleidigende Sprache zu verwenden, den nationalen Instanzenweg auszuschöpfen und die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zuerst als Adressaten zu nutzen. Die Bedingungen werden aber relativiert, soweit die Umstände des Falles eine Berücksichtigung durch den Rat trotzdem nahe legen.

Die Beschwerden werden – wie bisher – von zwei Arbeitsgruppen bearbeitet. Die Arbeitsgruppe für Mitteilungen (Working Group on Communications) besteht aus fünf Mitgliedern (eine Person pro Regionalgruppe), die sich aus dem Beratenden Ausschuss rekrutieren. Das Mandat gilt für drei Jahre mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Diese Arbeitsgruppe prüft die eingehenden Beschwerden auf Plausibilität und Übereinstimmung mit den oben genannten Kriterien. Ist dies der Fall, werden sie an den angesprochenen Staat zur Stellungnahme weitergeleitet.

Die Arbeitsgruppe für Situationen (Working Group on Situations) befasst sich mit jenen Fällen, die durch die Kommunikation zwischen erster Arbeitsgruppe und Staat nicht befriedigend geklärt werden können. Die zweite Arbeitsgruppe besteht ebenfalls aus je ei-

ner Person pro Regionalgruppe, die aber einem Mitgliedstaat des MRR angehören muss. Deren Mandat läuft nur ein Jahr und kann einmal verlängert werden, vorausgesetzt der Staat ist weiterhin Mitglied des Rates. Die zweite Arbeitsgruppe soll auf der Grundlage des Berichts und der Empfehlungen der ersten Arbeitsgruppe einen Bericht über systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen im jeweiligen Land vorlegen und dem Rat Handlungsoptionen vorschlagen. Zeigt sich eine angeklagte Regierung unkooperativ, kann das nichtöffentliche Verfahren in eine öffentliche Verhandlung überführt werden. Zwischen der Weiterleitung der Beschwerde an den Staat und der Behandlung durch den Rat sollen nicht mehr als 24 Monate vergehen; das versteht der MRR als ›Opfer-orientierten‹ Zeitraum.

Tagesordnung

Die zukünftige Tagesordnung besteht aus zehn Punkten (die Kommission hatte 21): **1)** Organisatorisches und Verfahrensfragen (etwa Wahl der Mitglieder des Beratenden Ausschusses); **2)** Jahresbericht des Hohen Kommissars für Menschenrechte und des UN-Generalsekretärs (plus Zwischenberichte); **3)** Schutz und Förderung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Entwicklung (auch Rechte indigener Völker und anderer Gruppen); **4)** Menschenrechtssituationen, die eine Befassung durch den Rat erfordern; **5)** Menschenrechtsorgane und -mechanismen (unter anderem Berichte des Beratenden Ausschusses und Informationen zum Beschwerdeverfahren); **6)** UPR; **7)** die Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten; **8)** Follow-up und Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsplans; **9)** Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz sowie Follow-up und Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; **10)** Technische Hilfe und Kapazitätsaufbau.

Die Aussprache über die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern und die Einrichtung eines spezifischen Ländermandats bleiben weiterhin als Tagesordnungspunkt erhalten (TOP 4) – vergleichbar TOP 9 der vormaligen Menschenrechtskommission. Der Preis für diesen Verhandlungserfolg war allerdings hoch: Die Ländermandate für Belarus und Kuba wurden nicht verlängert – ein bitteres Ergebnis vor allem für die Opfer und Menschenrechtsverteidiger in diesen Ländern. Ebenso musste hingenommen werden, dass

¹ Institution-building of the United Nations Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/5/1. Vorläufige Fassung: UN Doc. A/HRC/5/L.2/v. 18. Juni 2007.

² Afrika und Asien je fünf Mitglieder, Lateinamerika und westliche Staaten je drei, Osteuropa zwei.

Der Beratende Ausschuss hat – und das ist eindeutig eine Verschlechterung – keine Kompetenz für eigene Initiativen.

Die Aussprache über die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern und die Einrichtung eines spezifischen Ländermandats bleiben weiterhin als Tagesordnungspunkt erhalten.

die Behandlung des Israel-Palästina-Konflikts weiterhin einen exklusiven Platz auf der Agenda einnimmt (TOP 7) und einseitig auf die Verantwortung und Schuld der israelischen Regierung abgehoben wird. Eine vergleichbare Verve zur menschenrechtlichen Bearbeitung eines Konflikts gibt es sonst nicht.

Arbeitsmethoden

Die Sondermechanismen haben nun weiterhin das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion an die Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Das ›High-Level Segment‹, das heißt Redebeiträge von Ministern und Staatssekretären, wird es weiterhin geben. Neu ist die im März 2007 erprobte Plenardiskussion zu Schwerpunktthemen (damals zu Menschen mit Behinderungen und Gewalt gegen Kinder). Resolutionsentwürfe sollen mindestens einmal offen beraten werden, bevor sie dem Rat zur Beschlussfassung vorliegen. Ein Resolutionsentwurf zu einem Land muss ›größtmögliche Unterstützung‹ haben, das heißt von mindestens 15 Mitgliedern des MRR getragen werden. Erfolgreich entschärft werden konnte der Vorschlag Chinas, Ländermandate nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließen. Resolutionen und Beschlüsse des Rates werden durchgängig mit einfacher Mehrheit verabschiedet. Die Vorgaben zu Sondertagungen des Rates halten sich eng an den Wortlaut der Resolution der Generalversammlung 60/251, ebenso die Anzahl und Dauer der Sitzungen pro Jahr (mindestens drei Sitzungen und insgesamt zehn Wochen pro Jahr). Nicht eindeutig entschieden wurde, wann das neue Jahr des Rates beginnt: mit dem kalendarischen Neujahr oder mit dem Datum der ersten Sitzung (2006), also Juni oder Juli. *De facto* hat der Rat seine Sitzungsperiode im zweiten Jahr am 19. Juni 2007 begonnen.

Sondermechanismen

Im Rahmen der Überprüfung der Sondermechanismen (Special Procedures) wurden alle 24 thematischen Mandate sowie die der vier Arbeitsgruppen verlängert. Von den zwölf Ländermandaten wurden Belarus und Kuba beendet.³ Die Mandate werden in den folgenden ein bis zwei Jahren nach und nach ausgewertet. Ein Ärgernis stellt in diesem Zusammenhang der beschlossene **Verhaltenskodex (Code of Conduct)**⁴ für die Mandatsträger der Sondermechanismen dar. Die Erfahrung lehrt, dass ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – für Regierungen notwendiger wäre, damit diese zeitnah und angemessen etwa die Anfragen der Sonderberichterstatter beantworten oder die Empfehlungen umsetzen. Verglichen mit dem von Algerien maßgeblich ausgearbeiteten Entwurf konnten die stärksten Einschränkungen verhindert werden, wenngleich der neu geschaffene Ethikausschuss zur Überwachung der Mandatsausübung (Consultative Group) als ein von Staaten geführtes Damoklesschwert zu verstehen ist. Neben den ›üblichen Verdächtigen‹, wie China, Kuba und Pakistan,

verhehlten auch Staaten wie die Türkei, die USA, Japan, Kolumbien, Brasilien oder Venezuela nicht, dass sie den Sondermechanismen mehr Pflichten und den Staaten mehr Rechte gewähren wollten.

Ursprünglich sollten Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nur noch bei gesicherter Kenntnis über den Tathergang und die Schwere des Falles weiterverfolgt werden können. Dies hätte insbesondere in Asien direkte Konsequenzen nach sich gezogen, da dort bislang keinerlei regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte existiert. Die Sondermechanismen und UN-Vertragsorgane stellen die einzige Möglichkeit dar, sich mit einer Beschwerde über die nationalen Einrichtungen hinaus an unabhängige Instanzen zu wenden. Die Sondermechanismen haben nun weiterhin das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion (urgent appeal) an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Entschärft wurde der Vorschlag, den Bericht, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Mandatsträger an die Stellungnahme des betroffenen Staates zu koppeln. Davon übrig blieb die Vorgabe, die Antworten der Regierung auf die Anfragen in fairer Weise in den Bericht aufzunehmen – ein eher selbstverständlicher Anspruch an gutes methodisches Arbeiten.

Bewertung

Am Ende des einjährigen Verhandlungsmarathons herrschte Erleichterung, dass in vielen Bereichen bewährte Verfahren der Menschenrechtskommission einfach fortgeführt werden. Das Verhandlungsergebnis verdeutlicht gleichzeitig, dass Mehrheiten im Rat formbar sind. Reformunwillige Hardliner konnten sich nicht durchsetzen. Die neue Arbeitsstruktur des Rates eröffnet Möglichkeiten, den Schutz und die Förderung von Menschenrechten wirksamer umzusetzen. Der Rat wird auch neue Standards entwickeln, beispielsweise für Gebiete mit begrenzter Staatlichkeit, in denen gleichwohl Handlungsbedarf in Sachen Menschenrechte, etwa gegenüber transnationalen Konzernen, besteht. Das OHCHR, die Sondermechanismen, engagierte Staaten, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen werden die Spielräume nutzen und die Messlatte für menschenrechtsfreundliches Handeln nach und nach höher legen. Bei aller berechtigten Skepsis ist der MRR keineswegs ein hoffnungsloser Fall. Damit sein Potenzial zur Geltung kommt, bedarf es jedoch noch viel Kärnerarbeit.

³ Eine Übersicht der Mandate findet sich in: Vereinte Nationen, 1–2/2006, S. 26f. Die dort noch aufgeführten Mandate Belarus, Kuba und Usbekistan bestehen nicht mehr.

⁴ Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/5/2, Annex.