

Mehr als nur ein Namenswechsel

Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

Gunnar Theissen



Gunnar Theissen, geb. 1971, Dipl.-Pol., ist seit April 2005 Mitarbeiter im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) in Genf. Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Vom 19. bis 30. Juni 2006 trat zum ersten Mal der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf zusammen. Er ersetzt die seit 60 Jahren bestehende Menschenrechtskommission. Damit ist ein Kernstück der UN-Reform umgesetzt worden, auf die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Weltgipfel im September 2005 verständigt hatten. Ob der neue Rat zu tatsächlichen Verbesserungen führt, wird maßgeblich vom Verlauf des ersten Tagungsjahrs abhängen. Dieser Beitrag schildert die Hintergründe der Reform, stellt die Neuerungen vor und gibt einen Überblick über die Entscheidungen, die der Rat in den nächsten Monaten treffen muss.

Am Anfang standen Erfolge ...

Die **Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK)** stand in den vergangenen 60 Jahren im Zentrum des UN-Menschenrechtsschutzsystems. Sie durchlief in dieser Zeit unterschiedliche Phasen.¹ In den ersten 20 Jahren konzentrierte sich das Gremium weitgehend auf die Kodifizierung internationaler Menschenrechtsstandards, allem voran die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die beiden Menschenrechtspakte. Erst nach und nach, im Zuge der Entkolonisierung und als Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika und Lateinamerika, wurden in der MRK weitere Instrumente für den Menschenrechtsschutz entwickelt. Diese Instrumente ermöglichten es ihr, sich mit Ländersituationen in öffentlichen oder nichtöffentlichen Verfahren zu befassen und Sonderberichterstatte zu Ländern und Themen einzusetzen.² Die jährlichen Tagungen der MRK waren seit den achtziger Jahren zu einem wichtigen Treffen der internationalen Menschenrechtsszene geworden. Die Berichte namhafter Menschenrechtsorganisationen, die anlässlich der MRK publiziert wurden, vermittelten jedes Jahr ein ungeschminktes Bild über die Lage der Menschenrechte in allen Teilen der Welt.

... am Ende zunehmend die Kritik

Obwohl sich die Handlungsmöglichkeiten der MRK seit 1946 in erheblichem Maße ausgeweitet hatten, geriet das Gremium in den letzten Jahren mehr und mehr in Misskredit. Von Medien, NGOs und Regierungsvertretern wurde der Kommission mangelnde Glaubwürdigkeit und Effizienz vorgeworfen. Die Kritik umfasste hauptsächlich vier Punkte:

1. **Selektivität** im Umgang mit Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern;
2. Lähmung durch eine zunehmende **Polarisierung**, insbesondere zwischen der westlichen Staatengruppe einerseits sowie der afrikanischen und asiatischen Gruppe andererseits;
3. **Zusammensetzung** und
4. **Mangelnde Reaktionsfähigkeit** auf akute massive Menschenrechtsverletzungen.

1. Selektivität

Obwohl die Kommission sich formal mit allen Menschenrechtsverletzungen befassen sollte, wurden meist nur jene Staaten in Resolutionen kritisiert, die international isoliert oder zu schwach waren, um ausreichend politische Gegenmacht zu mobilisieren. Nicht das Zeugnis der Opfer, sondern politische Absprachen zwischen Delegationen waren häufig dafür verantwortlich, was als Menschenrechtsverletzung wahrgenommen, debattiert oder mit einer Empfehlung oder Resolution bedacht wurde.³ Eine Aussprache über die Menschenrechtslage in bestimmten Ländern wurde häufig durch Nichtbefassungsanträge bereits im Keim erstickt.⁴ Im Laufe der über 60-jährigen Geschichte der MRK wurde lediglich zwei Mal ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats (Russland) in einer Resolution gerügt.

2. Polarisierung

Vertreter fast aller Staatengruppen kritisierten in den vergangenen Jahren eine ›Politisierung‹ der Menschenrechtskommission. Gemeint war damit, dass immer mehr Anträge aus ›politischen‹ statt aus ›sachlichen‹ Erwägungen von den Delegationen eingebracht und beschlossen wurden. Eine Politisierung der MRK wurde immer dann von den Staatenvertretern beklagt, wenn Länder oder Themen angesprochen wurden, die ihnen nicht genehm waren. Die Kommission litt an einer Blockbildung entlang bestimmter Staatengruppen. Die afrikanische und asiatische Staatengruppe warf den westlichen Staaten vor, insbesondere gegenüber Entwicklungsländern mit erhobenem Zeigefinger aufzutreten und mit zweierlei Maß zu messen. Umgekehrt blockierte die afrikanische und asiatische Staatengruppe Beschlüsse zu schweren Menschenrechtsverletzungen in Staaten ihrer Region.

3. Zusammensetzung

In der Vergangenheit konnte jedes UN-Mitglied auch Mitglied in der Menschenrechtskommission werden,

sofern es über genügend Rückhalt in seiner regionalen Gruppe verfügte, um nominiert zu werden. Da die Regionalgruppen meist nur so viele Kandidaten präsentierten, wie ihnen zustanden, fand durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) praktisch keine Auswahl statt. Insbesondere in den USA sorgte die Tatsache, dass der Vorsitz der Menschenrechtskommission im Jahr 2003 an Libyen ging, für Empörung. Die afrikanische Staatengruppe hatte mit Simbabwe und Sudan Staaten die Mitgliedschaft ermöglicht, die von NGOs in besonderem Maße kritisiert wurden.

4. Mangelnde Reaktionsfähigkeit

Der jährliche Tagungsrythmus ließ eine schnelle Reaktion auf sich abzeichnende oder neu aufgetretene massive Menschenrechtsverletzungen nicht zu. Berichte von Sonderberichterstattern blieben häufig mehrere Monate liegen, bevor sie von der Kommission diskutiert wurden. Die MRK hielt zwar in den Jahren 1992, 1994, 1999 und 2000 Sondersitzungen zur Lage im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda, Osttimor und Israel/Palästina ab, doch im Regelfall konnten aktuelle Menschenrechtskrisen nur einmal im Jahr während der sechswöchigen Tagung besprochen werden.

Anstöße zur Reform

Bericht der Hochrangigen Gruppe

Am 2. Dezember 2004 erhielt die Reformdiskussion durch die Veröffentlichung des Berichts der ›Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‹ neuen Schwung.⁵ Die Hochrangige Gruppe schlug vor, die Mitgliedschaft auf alle Staaten auszuweiten und die Kommission zu reformieren. Ein solcher Schritt würde unterstreichen, dass die Charta alle Mitglieder zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet (Abs. 285). Außerdem sollten alle Mitglieder der MRK angesehene und erfahrene Menschenrechtler zu ihren Delegationsleitern bestimmen. Die Gruppe empfahl ferner, die Diskussion über die Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten auf Grundlage eines Jahresberichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte zu führen, der über die Verwirklichung aller Menschenrechte in allen Ländern Auskunft geben sollte (Abs. 287f.). Schließlich wurde angeregt, die Menschenrechtskommission zu einem **Menschenrechtsrat (MRR)** aufzuwerten, das heißt von einem Unterorgan des ECOSOC zu einem dem Sicherheitsrat gleichgestellten Charta-Organ (Abs. 291).

Bericht des Generalsekretärs

In seinem im März 2005 veröffentlichten Bericht ›In größerer Freiheit‹⁶ schloss sich Annan der Kritik der Hochrangigen Gruppe größtenteils an, doch schlug er vor, die Menschenrechtskommission nicht zu vergrößern, sondern durch einen kleineren, ständig ta-

genden Menschenrechtsrat zu ersetzen. Dessen Mitglieder sollten mit einer Zweidrittelmehrheit aller anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten direkt von der Generalversammlung gewählt werden und sich zur Einhaltung der höchsten Menschenrechtsstandards verpflichten. Der Menschenrechtsrat könne entweder ein Hauptorgan der Vereinten Nationen oder ein Nebenorgan der Generalversammlung werden (Abs. 183).

In einer Rede vor der MRK am 7. April 2005 und in einer Mitteilung⁷ präzisierte Annan seinen Vorschlag: Alle Mitgliedstaaten sollten sich gegenseitig überprüfen (Peer Review). Eine Kammer des Rates solle in regelmäßigen Abständen untersuchen, in welchem Maße die Mitgliedstaaten ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkämen. Annan versprach sich von einem solchen Verfahren weniger Selektivität und Politisierung. Die bestehenden Sondermechanismen der MRK sollten an den Menschenrechtsrat übertragen werden, der diese Mechanismen prüfen, präzisieren oder ändern könne.⁸

Risiken der Reform

Die Glaubwürdigkeitskrise der Menschenrechtskommission hatte sicherlich Annans Vorschlag beflügelt, die Kommission nicht zu reformieren, sondern durch ein neues Gremium zu ersetzen. Damit ging der Generalsekretär allerdings auch das Risiko ein, dass manche erfolgreiche Mechanismen der Kommission von den Mitgliedstaaten zur Disposition gestellt werden könnten.

¹ Eine ausgezeichnete Darstellung der Arbeit der Menschenrechtskommission zwischen 1946 und 1992 bietet Philip Alston, *The Commission on Human Rights*, in: ders. (Ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford 1992, S. 126–210.

² Vgl. Julia Raue/Beate Rudolf, *Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen des UN-Menschenrechtskommission*, in: Vereinte Nationen (VN), 1-2/2006, S. 12–18.

³ Vgl. Theodor Rathgeber, *61. Menschenrechtskommission – die Krise schwelt*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte*, 8. Jg., Frankfurt/Main 2006, S. 199–206.

⁴ Grundlage dafür bildete Regel 65 (2) der Verfahrensordnung der Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats, UN-Dok. E/5975/Rev.1 (<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/rules.htm>). Eine Aussprache zur Menschenrechtssituation in China hat es aus diesem Grund seit Jahren nicht mehr gegeben.

⁵ *Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

⁶ *In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

⁷ Erläuternde Mitteilung des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005/Add.1 v. 23.5.2005.

⁸ Ebd., Abs. 10.

Insbesondere in den USA sorgte die Tatsache, dass der Vorsitz der Menschenrechtskommission im Jahr 2003 an Libyen ging, für Empörung.

Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat: die wichtigsten Unterschiede

	Menschenrechtskommission	Menschenrechtsrat*
Status	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fachkommission des ECOSOC 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nebenorgan der Generalversammlung (GV)
Mitglieder	<ul style="list-style-type: none"> ■ 53 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 47
Afrika	<ul style="list-style-type: none"> ■ 15 (28%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 13 (27,5%)
Asien	<ul style="list-style-type: none"> ■ 12 (23%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 13 (27,5%)
Lateinamerika und Karibik	<ul style="list-style-type: none"> ■ 11 (21%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8 (17%)
Westeuropäische und andere Staaten	<ul style="list-style-type: none"> ■ 10 (19%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7 (15%)
Osteuropa	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5 (9%) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6 (13%)
Dauer der Mitgliedschaft	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3 Jahre, Wiederwahl jederzeit möglich 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3 Jahre, auf maximal 6 Jahre begrenzt (nach 2 Wahlperioden keine direkte Wiederwahl möglich)
Wahl	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durch einfache Mehrheit des ECOSOC (de facto Bestätigung der Vorschläge der Regionalgruppen) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durch GV; alle Kandidaten müssen einzeln, in geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit (mindestens 96 Stimmen) aller GV-Mitglieder gewählt werden
Wahlkriterien	<ul style="list-style-type: none"> ■ Keine 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mitglieder des Rates sollen die höchsten Menschenrechtsstandards einhalten und mit dem Rat uneingeschränkt kooperieren ■ Beitrag des Kandidaten zum Menschenrechtsschutz sowie freiwillige finanzielle Beiträge sollen berücksichtigt werden
Ausschluss eines Mitglieds	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nicht möglich 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die GV kann die Mitgliedschaft eines Staates, der für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, mit einer 2/3-Mehrheit aussetzen
Sitzungsanzahl und -dauer	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eine Sitzung von 6 Wochen Dauer im März/April jedes Jahres 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mindestens 3 Sitzungen pro Jahr von insgesamt mindestens 10 Wochen Dauer, einschließlich einer Hauptsitzung ■ Sondersitzungen auf Antrag von 1/3 der Mitglieder möglich
Regelmäßiges, allgemeines Überprüfungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kein Überprüfungsverfahren, das alle Mitgliedstaaten umfasst 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alle Mitgliedstaaten der UN, beginnend mit den Mitgliedern des Menschenrechtsrats ■ Details sollen im ersten Jahr durch den Rat festgelegt werden
Sondermechanismen (Sonderberichterstatter, usw.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ländermandate ■ Thematische Mandate ■ Arbeitsgruppen von Sachverständigen ■ Unabhängige Experten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Überprüfung aller Mandate im Laufe des ersten Tagungsjahrs
Beratung durch Experten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ein System der Expertenberatung soll erhalten bleiben (Überprüfung im ersten Jahr)
Beschwerdeverfahren zu systematischen Menschenrechtsverletzungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1503-Verfahren: nichtöffentliches Verfahren zur Erörterung von (Individual)Beschwerden 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erhalt eines Beschwerdeverfahrens (Überprüfung im ersten Jahr)
NGO-Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Auf Grundlage von E/RES/1996/31 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Auf Grundlage von E/RES/1996/31 und der weiterreichenden Praxis der MRK
Übergangsregelungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Auflösung der Kommission zum 16. Juni 2006 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wahl der Mitglieder am 9. Mai, erste Sitzung am 19. Juni 2006 ■ Überprüfung der Aufgaben und Funktionen des Rates durch die GV nach fünf Jahren (2011)

* (A/RES/60/251 v. 15.3.2006)

Sicherung der Rolle der Sonderberichterstatter

In offiziellen Verlautbarungen wird die Arbeit der UN-Sonderberichterstatter⁹ von Staatenvertretern überwiegend positiv bewertet, solange es um ihren Einsatz zum Schutz von Menschen in *anderen* Staaten geht. Doch sind die meisten Staaten empört, wenn Sonderberichterstatter ihre eigene Menschenrechtspraxis kritisieren. Obwohl die Berichterstatter nur auf Einladung eines Staates Untersuchungen vor Ort anstellen können, gibt es Bestrebungen, ihre Befugnisse einzuschränken.¹⁰

Beteiligung von NGOs

Ohne die Arbeit von NGOs wäre eine solide Informationsgrundlage für die Beurteilung der Menschenrechtssituation in allen Teilen der Welt nicht gegeben. NGOs mit beratendem Status bei den Vereinten Nationen konnten bislang im Rahmen der MRK nicht nur schriftliche Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente in den Umlauf bringen, sondern hatten auch das Recht, an den öffentlichen Sitzungen der Kommission teilzunehmen und mündliche Stellungnahmen abzugeben. Die Mitwirkung von NGOs im Rahmen der Kommission ging in der Praxis über die vom ECOSOC verabschiedeten Mitwirkungsrechte für nichtstaatliche Organisationen weit hinaus.¹¹ Parallel zur Tagung der MRK fanden außerdem regelmäßig zahlreiche NGO-Veranstaltungen statt, die auch von Sonderberichterstattern, Vertretern von nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie Delegationen besucht wurden. In der Menschenrechtsszene gab es daher Befürchtungen, dass dieser Forumcharakter mit der Umwandlung der Kommission in einen ständig tagenden Rat verloren gehen würde. Außerdem bestand die Gefahr, dass die weit reichenden Mitwirkungsrechte für NGOs auf das Niveau anderer UN-Gremien zurückgeschraubt werden könnten.

Die Verhandlungen

Annans Vorschlag, einen Menschenrechtsrat einzurichten, war von vielen Staaten und den meisten NGOs positiv aufgenommen worden. Auf dem Weltgipfel 2005 konnte man sich jedoch lediglich auf die Schaffung des neuen Gremiums einigen. Größe, Zusammensetzung sowie seine genaue Funktions- und Arbeitsweise blieben ungeklärt.¹²

Jan Eliasson, der Präsident der 60. Generalversammlung, wurde daher beauftragt, die Verhandlungen zum MRR fortzuführen. Erstes Ergebnis war ein am 3. November 2005 veröffentlichtes Papier, das die Optionen zur Ausgestaltung eines künftigen Menschenrechtsrats aufzeigte.¹³ Anschließend fanden am 21. und 22. November 2005 Konsultationen unter Leitung Eliassons mit Regierungsvertretern der Regionalgruppen, dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

und NGOs statt. Ein erster Resolutionsentwurf mit zahlreichen Formulierungsvorschlägen wurde am 28. November 2005 allen Vertragsstaaten zugeleitet und bildete die Grundlage für weitere Verhandlungen.¹⁴

Mitte Dezember 2005 bestand aber nach wie vor keine Einigung in Bezug auf folgende Punkte:

1. **Anzahl der Mitglieder des Menschenrechtsrats;**
2. **Wahlmodus und Kriterien für die Mitgliedschaft;**
3. **Anzahl und Dauer der Sitzungswochen und**
4. **Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit für die Verabschiedung von Länderresolutionen.¹⁵**

Der südafrikanische und panamaische Verhandlungsleiter ließen schließlich am 1. Februar 2006 einen überarbeiteten Resolutionsentwurf zirkulieren, der nur noch eine strittige Passage enthielt.¹⁶ Erklärungen Chinas, der EU und der USA verdeutlichten aber, dass bei vielen Fragen noch immer kein Konsens erreicht worden war.

Im Februar 2006 versuchte Eliasson, in intensiven bilateralen Gesprächen eine Einigung zu erzielen. Die Zeit war knapp, denn eine Resolution zum Menschenrechtsrat sollte noch vor Beginn der 62. Tagung der MRK, am 13. März 2006, in der Generalversammlung im Konsens angenommen werden. Gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär präsentierte Eliasson am 23. Februar 2006 seinen Kompromissvorschlag.¹⁷ Den meisten Staaten schien der ausgehandelte Resolutionsentwurf ein annehmbarer Kompromiss zu sein. Die Vereinigten Staaten kündigten jedoch überraschend an, gegen die Resolution stimmen zu wollen. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton verlangte Neuverhandlungen oder eine Verschiebung der Beratungen um mehrere Monate.¹⁸ Die USA beharrten unter anderem darauf, dass die Mitglieder nicht mit absoluter Mehrheit, sondern mit einer Zweidrittelmehrheit durch die Generalversammlung gewählt werden müssten. Außerdem sollten Mitglieder des Rates, die für schwerwiegende Menschenrechts-

In der Menschenrechtsszene gab es Befürchtungen, dass der Forumcharakter mit der Umwandlung der Kommission in einen ständig tagenden Rat verloren gehen würde.

⁹ Zu den Aufgaben und Leistungen der Sonderberichterstatter, siehe Raue/Rudolf, *Bewährtes verteidigen*, a.a.O. (Anm. 2) sowie die Übersicht, VN, 1–2/2006, S. 26f.

¹⁰ Ausführlich dazu: Raue/Rudolf, *Bewährtes verteidigen*, a.a.O. (Anm. 2), S. 16.

¹¹ UN Doc. E/RES/1996/31 v. 25.7.1996.

¹² UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 157–160.

¹³ Options Paper, 3.11.2005; alle Entwürfe sind zu finden unter: http://www.reformtheun.org/index.php/united_nations/c464?theme=alt2

¹⁴ Compilation Text, 28.11.2005, ebd.

¹⁵ Co-Chair's Text, 19.12.2005, ebd.

¹⁶ Co-Chair's Text, 1.2.2006, ebd.

¹⁷ Resolutionsentwurf, vorgelegt vom Präsidenten der Generalversammlung, UN-Dok. A/60/L.48 v. 24.2.2006. Dieser Entwurf wurde unverändert angenommen, UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006.

¹⁸ U.S. Opposes U.N.'s Planned Rights Panel, *Washington Post*, 28.2.2006.

verstöße verantwortlich sind, mit einfacher Mehrheit ausgeschlossen werden können. Derartige Vorschläge, die durchaus von NGOs und westlichen Staaten unterstützt wurden, waren aber in der Generalversammlung nicht mehrheitsfähig und hätten das gesamte Reformprojekt gefährdet.

Eine Abstimmung über den Resolutionsentwurf, die für den 10. März 2006 angesetzt worden war, wurde vom Präsidenten der Generalversammlung kurzfristig wieder verschoben. Es sollte Zeit gewonnen werden, um vielleicht doch noch eine Annahme der Resolution im Konsens zu ermöglichen. Die amerikanische Delegation zeigte sich aber nicht kompromissbereit. Auch die Zusicherung von etwa 60 Staaten, darunter die der EU, keine Staaten, die schwere Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hätten, in den Rat zu wählen, konnte an der amerikanischen Haltung nichts ändern.

So wurde der Versuch, die Resolution im Konsens zu verabschieden, aufgegeben. Am 15. März 2006 wurde schließlich Resolution 60/251 von einer überwältigen Mehrheit von 170 Staaten bei vier Gegenstimmern (Israel, Marshallinseln, Palau, Vereinigte Staaten) angenommen. Belarus, Iran und Venezuela enthielten sich. Bolton erklärte nach der Abstimmung, die USA würden trotz ihrer Vorbehalte gegenüber der verabschiedeten Resolution alles in ihren Möglichkeiten stehende tun, um den Menschenrechtsrat so stark wie möglich zu machen. Der schweizerische Botschafter Peter Maurer betonte, die Resolution sei ein guter Kompromiss, auch wenn nicht die Anliegen aller Mitgliedstaaten berücksichtigt werden konnten.

Nach der Verabschiedung der Gründungsresolution kam die Menschenrechtskommission, die sich mehrfach vertagt hatte, um das Ergebnis des politischen Prozesses in New York abzuwarten, schließlich am 27. März 2006 zu einer sehr kurzen letzten Sitzung zusammen. Alle Berichte, die der Kommission vorlagen, wurden an den Menschenrechtsrat übertragen.¹⁹ Eine inhaltliche Debatte fand nicht mehr statt.

Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten Streitpunkte bei den Verhandlungen gegeben.

Die Streitpunkte

1. Status des Menschenrechtsrats

Kofi Annan hatte vorgeschlagen, den Menschenrechtsrat zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen oder einem Nebenorgan der Generalversammlung aufzuwerten.²⁰ Den Rat als ein Hauptorgan einzurichten, hätte aber eine Änderung der UN-Charta erfordert. Deshalb wurde von einigen westlichen Staaten ein pragmatischer Ansatz vertreten, den Rat zunächst als Nebenorgan der Generalversammlung einzurichten. In der verabschiedeten Resolution wur-

de dieser Vorschlag aufgegriffen. Die Generalversammlung soll aber den Status des Gremiums innerhalb von fünf Jahren überprüfen. Sitz des Rates bleibt Genf.²¹

2. Allgemeines Überprüfungsverfahren

Annan hatte vorgeschlagen, die Achtung der Menschenrechte in allen Staaten regelmäßig auf Grundlage eines einheitlichen Verfahrens zu überprüfen. Wie ein solcher ›Peer-Review‹-Mechanismus genau aussehen sollte, hatte der Generalsekretär offen gelassen. Als Modell für einen solchen Mechanismus wurde unter anderem das Verfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) diskutiert. Dabei werden jedes Jahr die Arbeitsbedingungen in den 178 ILO-Mitgliedstaaten durch ein Expertengremium untersucht und die Verstöße gegen ILO-Übereinkommen in einem öffentlich zugänglichen Bericht festgehalten.²² Von der EU, Mexiko und der Schweiz wurde vorgeschlagen, dass das Überprüfungsverfahren hauptsächlich die Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsausschüsse und Sonderberichterstatter durch die Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben sollte. Kuba, traditioneller Gegner von Länderresolutionen, sprach sich für einen thematischen statt länderbezogenen Ansatz aus.²³ Die lateinamerikanische Staatengruppe plädierte dafür, das Überprüfungsverfahren auf Grundlage eines Jahresberichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte vorzunehmen.²⁴

Die Resolution sieht nun ein Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) vor, bei dem alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden sollen. Das Verfahren soll auf objektiven und zuverlässigen Informationen beruhen und einen interaktiven Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat beinhalten. Mit dem Verfahren soll die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen überprüft werden, die der jeweilige Staat eingegangen ist. Es soll die Arbeit der Vertragsausschüsse²⁵ ergänzen, nicht ihre Arbeit duplizieren (Abs. 5e). Mitglieder des MRR sollen während ihrer Amtszeit mindestens einmal überprüft werden (Abs. 9). Dies, so hofft man, könnte Staaten mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz abschrecken.

Viel wird von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens abhängen. Bleibt die Prüfung auf die vertragsrechtlich eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen beschränkt, wäre wenig gewonnen. Staaten, die vielen internationalen Menschenrechtsübereinkommen beigetreten sind, würden dann weitaus intensiver evaluiert als jene Länder, die nur wenigen beigetreten sind. Dies würde der Idee eines Verfahrens widersprechen, das alle Staaten, beruhend auf einem einheitlichen, allgemein gültigen Mindeststandard, evaluiert.

Bestrebungen, die Einrichtung des Überprüfungsverfahrens zum Anlass zu nehmen, um das von einigen Staaten nicht besonders geliebte Instrument der

Am 15. März 2006 wurde schließlich Resolution 60/251 von einer überwältigen Mehrheit von 170 Staaten bei vier Gegenstimmern angenommen.

Länderresolution einzuschränken, konnten sich bisher nicht durchsetzen. Belarus und Pakistan wollten in die Resolution einen Paragraphen einfügen, der statt einer einfachen Mehrheit eine Zweidrittelmehrheit erfordert hätte, um eine Länderresolution zu verabschieden.

3. Sonderberichterstatte

Laut Resolution soll der Menschenrechtsrat alle Mandate und Verfahren der MRK übernehmen, überprüfen und, wenn nötig, verbessern und straffen. Die Resolution spricht zugleich davon, ein System der Sonderberichterstatte zu erhalten (Abs. 6). Ein Bestandschutz für die über 40 Sonderberichterstatte und Arbeitsgruppen ist damit freilich nicht gegeben. Der Vorschlag Singapurs und Chinas, jeden Hinweis auf die Sonderberichterstatte im Text zu streichen, fand keine Zustimmung.²⁶ Stattdessen wird der Rat nun beauftragt, im Verlauf des ersten Tagungsjahrs die bestehenden Mandate zu überprüfen.

Dem internationalen Menschenrechtsschutz wäre sehr gedient, wenn das bewährte Instrumentarium der Sonderberichterstatte ohne Einschränkungen dem MRR weiterhin zur Verfügung stünde. Dabei sollten die Sondermechanismen nicht nur an den Rat überführt, sondern weiter ausgebaut und verbessert werden – etwa durch ein stärker an der fachlichen Eignung orientiertes Auswahlverfahren der Berichterstatte. Angesichts bestehender inhaltlicher Überschneidungen kann über die Ausrichtung einiger Mandate neu nachgedacht werden.

Benötigt werden außerdem zusätzliche Anreize, um die Kooperation einiger Mitgliedstaaten mit den Sonderberichterstatte zu verbessern. Diese Zusammenarbeit sollte Gegenstand des vorgeschlagenen allgemeinen Überprüfungsverfahrens werden. In diesem Zusammenhang könnte auch untersucht werden, inwieweit der jeweilige Staat die Empfehlungen der Sonderberichterstatte umgesetzt hat. Die Mitgliedstaaten könnten ihrerseits durch ständige Einladungen (standing invitations) den Sonderberichterstatte gestatten, sich jederzeit über die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu informieren. Bisher haben erst 55 Staaten derartige Einladungen ausgesprochen.²⁷

Eine strittige Frage wird bleiben, ob der Rat neben thematischen Sonderberichterstatte weiterhin Länderberichterstatte einsetzen soll. So schlug die Gruppe ›gleichgesinnter Staaten‹²⁸ im Juni 2006 erneut vor, jene Sondermechanismen abzuschaffen, welche für eine ›Politisierung‹ der MRK gesorgt hätten.

4. Beschwerdeverfahren

In Absatz 6 der Gründungsresolution ist auch der Erhalt eines Beschwerdeverfahrens vorgesehen. Der Rat muss nun innerhalb seines ersten Tagungsjahrs darüber befinden, ob er das so genannte 1503-Verfahren in seiner bestehenden Form aufrechterhalten möchte. Bislang hatte eine Arbeitsgruppe in einem

nichtöffentlichen Verfahren sämtliche, an das OHCHR gerichtete Beschwerden untersucht und sie an die MRK weitergeleitet, sofern die Beschwerden einen ›Gesamtzusammenhang von schweren Verletzungen der Menschenrechte erkennen lassen‹. Die MRK konnte anschließend in nichtöffentlicher Sitzung entscheiden, ob die Situation weiter untersucht, ein Sonderberichterstatte eingesetzt oder öffentlich über die Situation beraten wurde.

5. Die Unterkommission

Die 26-köpfige Unterkommission der MRK wird im August dieses Jahres das letzte Mal tagen. Die Resolution spricht lediglich vom Erhalt eines Systems der Expertenberatung (Abs. 6). Der MRR wird im Verlauf seines ersten Tagungsjahrs entscheiden, wie ein neues beratendes Expertengremium aussehen soll. Viele NGOs hatten sich für den Erhalt der Unterkommission ausgesprochen, die der wichtigste Ideengeber der Kommission war. Schließlich sind in der Vergangenheit fast alle Initiativen zu neuen Menschenrechtsthemen von der Unterkommission ausgegangen, die im Gegensatz zur MRK nicht mit Diplomaten, sondern mit unabhängigen Sachverständigen besetzt war.

6. Mitwirkung von NGOs

Einschränkungen für die vergleichsweise weit reichende Mitwirkung von NGOs sind nicht zu befürchten. Die Resolution sieht vor, dass NGOs neben Staaten, die nicht Mitglied im Rat sind, Sonderorganisationen, sonstigen zwischenstaatlichen Organisationen und nationalen Menschenrechtsinstituten als Beobachter an den Sitzungen teilnehmen können. Für die Beteiligung von NGOs im MRR gilt nicht nur Resolution

Viele NGOs hatten sich für den Erhalt der Unterkommission ausgesprochen, die der wichtigste Ideengeber der Kommission war.

¹⁹ Resolution 2006/1, UN Doc. E/CN.4/2006/122 v. 27.3.2006.

²⁰ In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 6), Abs. 183.

²¹ UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006, Abs. 1.

²² Vgl. International Labour Office: Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations, Revised Version 2006, Genf 2006, S.35–40.

²³ Compilation Text, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 5e) ter.

²⁴ Ebd., Abs. 6d) ii.

²⁵ Die Vertragsausschüsse sind für die Überwachung bestehender internationaler Menschenrechtsübereinkommen zuständig. Derzeit gibt es zu sieben Übereinkommen jeweils einen Ausschuss.

²⁶ Proposal by the Chinese Delegation on the Draft Resolution on Human Rights Council, 6.2.2006.

²⁷ Die Liste der Staaten, die bereit sind, jederzeit einen Sonderberichterstatte zu empfangen, ist zu finden unter: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm>. Deutschland hat diese ständige Einladung ausgesprochen.

²⁸ Non-paper of the Like Minded Group on the Human Rights Council (ohne Datum). Zur ›Like Minded Group‹ gehören u.a. China, Kuba und Pakistan.

1996/31 des ECOSOC, sondern die darüber hinaus gehende Praxis der MRK (Abs. 11).

7. Größe und Zusammensetzung

In den Verhandlungen plädierten die EU, Japan, Kanada, Mexiko und Neuseeland für einen kleineren Menschenrechtsrat, die USA sogar für ein Gremium mit maximal 30 Mitgliedern. Die meisten afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten wollten jedoch bei der Zahl von 53 bleiben.

In Absatz 7 der Resolution 60/251 wurde die Anzahl der Mitglieder schließlich auf unwesentlich weniger, nämlich 47, festgelegt. Die Auswahl folgt dem Proporz der Regionalgruppen in der Generalversammlung. Somit erhalten die afrikanische und asiatische Staatengruppe jeweils 13 Sitze, die osteuropäischen Staaten sechs, die lateinamerikanischen und karibischen Staaten acht und die westlichen Staaten sieben Sitze. Die westeuropäischen und lateinamerikanischen Staaten haben daher im neuen Gremium an Gewicht verloren.

Damit im neuen Menschenrechtsrat auch kleinere Staaten eine Chance erhalten, als Mitglied vertreten zu sein, kann ein Staat nach zwei Amtsperioden (insgesamt sechs Jahre) nicht mehr unmittelbar wiedergewählt werden und muss vorübergehend aussetzen. Die Vereinigten Staaten und China lehnten während der Verhandlungen diese Zwangspause ab.²⁹

8. Wahlverfahren und Mitgliedschaftskriterien

Annan hatte vorgeschlagen, die Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit unmittelbar durch die Generalversammlung zu wählen. Damit sollte der Praxis, dass die Regionalgruppen die Mitglieder ohne Gegenkandidaten aus den eigenen Reihen nominieren, entgegengewirkt werden. Laut Gründungsresolution werden die Mitglieder des Rates nun einzeln und unmittelbar durch die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Generalversammlung in geheimer Wahl gewählt. Ein Staat muss also bei der derzeitigen Mitgliedschaft von 192 Staaten mindestens 96 Stimmen auf sich vereinen. Die EU und die USA hatten eine Zweidrittelmehrheit als wichtige Bedingung angesehen, unter anderem um zu verhindern, dass Staaten, die wenig zum Schutz der Menschenrechte beitragen, Mitglied werden können.³⁰

Die USA wollten darüber hinaus die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat an klare Bedingungen knüpfen. So sollten keine Staaten dem Rat angehören, gegen die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta Sanktionen oder Zwangsmaßnahmen ergriffen hat.³¹ Die meisten anderen Staaten waren gegen eine Regelung, die bestimmten Staaten eine Mitgliedschaft verwehrt. Die Resolution stellt klar, dass die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat allen Mitgliedern der Vereinten Nationen offen steht. Im Text heißt es lediglich, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahl den Beitrag des Kandidaten zum Menschen-

rechtsschutz und die von ihm geleisteten freiwilligen Beiträge berücksichtigen sollen. Der Präsident der Generalversammlung hatte dem Resolutionstext jedoch eine weitere Bestimmung hinzugefügt, die es der Generalversammlung erlaubt, mit einer Zweidrittelmehrheit die Mitgliedschaft eines Staates, der schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, im Menschenrechtsrat auszusetzen (Abs. 8). Die Vereinigten Staaten haben die Ablehnung der Resolution unter anderem damit begründet, dass ihnen diese Bestimmung nach wie vor nicht ausreiche.

9. Die Tagungszeiten

Bei den Verhandlungen in New York reichten die Vorschläge zur Tagungsdauer von der Beibehaltung der bisherigen Praxis der MRK (eine jährliche sechswöchige Tagung) bis hin zu regelmäßigen Tagungen über das ganze Jahr verteilt und einer Tagungsperiode von nicht weniger als zwölf Wochen pro Jahr. Insbesondere kleinere Staaten, aber auch einige NGOs, die keine Kontaktbüros in Genf haben, befürchteten, einem dauerhaft tagenden Menschenrechtsrat in Genf nicht mehr angemessen folgen zu können. Die meisten NGOs befürworteten die Beibehaltung einer Haupttagung, um den Charakter eines jährlichen Treffens von Menschenrechtsverteidigern zu erhalten. Absatz 10 der Resolution sieht nun vor, dass der Rat regelmäßig während des ganzen Jahres zusammentritt und nicht weniger als drei Tagungen im Jahr von insgesamt mindestens zehn Wochen Dauer abhält. Eine dieser Tagungen soll als jährliche Haupttagung abgehalten werden. Sondertagungen sind auf Antrag eines Mitglieds mit Unterstützung von einem Drittel aller Mitglieder möglich.

Die ersten Wahlen zum Menschenrechtsrat

Am 9. Mai 2006 fand die erste Wahl zum Menschenrechtsrat statt. Es bewarben sich insgesamt 63 Staaten um die 47 Sitze. Die Vereinigten Staaten, die bereits die Resolution zur Einsetzung des Menschenrechtsrats nicht mitgetragen hatten, kandidierten nicht. Am stärksten umkämpft waren die Sitze der osteuropäischen Staatengruppe. Hier bewarben sich 13 Staaten um sechs Sitze.

Im Vorfeld hatten alle Kandidaten Wahlversprechen eingereicht, die auf der Website der Generalversammlung veröffentlicht wurden.³² Die Mitglieder des MRR können nun an ihren abgegebenen Absichtserklärungen gemessen werden. Deutschland versprach, das Fakultativprotokoll zur Folterkonvention und das Protokoll gegen Kinderhandel der Kinderrechtskonvention zu ratifizieren, seine Unterstützung für das OHCHR zu erhöhen und einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Rassen-diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 2006 zu verabschieden.³³

Laut Gründungsresolution werden die Mitglieder des Rates nun einzeln und unmittelbar durch die absolute Mehrheit aller Mitglieder der Generalversammlung in geheimer Wahl gewählt.

Nach der Wahl wurde die Dauer der Mitgliedschaft ausgelöst. Es handelte sich dabei um ein einmaliges Verfahren, das sicherstellen soll, dass in Zukunft jedes Jahr ein Drittel aller Sitze neu bestimmt werden können. Deutschland erhielt innerhalb der westlichen Staatengruppe die meisten Stimmen und wird dem Menschenrechtsrat für die nächsten drei Jahre angehören.

Die erste Tagung

Der Menschenrechtsrat trat das erste Mal vom 19. bis 30. Juni 2006 in Genf zusammen. Dabei verabschiedete er unter anderem die Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen³⁴ und die Erklärung der Rechte indigener Völker.³⁵ Überschattet von der Eskalation im Gaza-Streifen forderten 21 Mitglieder des MRR am letzten ordentlichen Sitzungstag, eine Sondersitzung zur Situation in Palästina einzuberufen. Auf dieser Sondersitzung am 5. und 6. Juli 2006 wurde mit 29 zu elf Stimmen bei fünf Enthaltungen eine Resolution verabschiedet, die israelische Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verurteilt. Die EU-Staaten, Japan, Kanada, Rumänien und die Ukraine stimmten gegen die Resolution.³⁶

In Bezug auf seine zukünftige Arbeitsweise beschloss der MRR, im ersten Sitzungsjahr drei weitere reguläre Tagungen abzuhalten.³⁷ Auf der nächsten regulären Tagung im September/Oktobre sollen die an den Menschenrechtsrat übergebenen Berichte der MRK sowie der Bericht der Unterkommission diskutiert werden. Berichte der Sonderberichterstatter sollen auf der nächsten Tagung und im März/April 2007 entgegengenommen werden. Während jeder Tagung können auch Resolutionen zu Themen oder Ländern eingebracht werden.³⁸

Der Schwerpunkt wird im ersten Jahr allerdings auf der Ausgestaltung der zukünftigen Arbeitsweise liegen. Hierzu hat der Menschenrechtsrat zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich zwischen den Plenarsitzungen zu informellen und formellen Sitzungen treffen werden.³⁹ Die eine Arbeitsgruppe wird sich mit dem allgemeinen Überprüfungsverfahren beschäftigen, die andere mit der Überprüfung aller Mandate und Mechanismen, die von der Kommission übernommen wurden. Gegen den Widerstand der gleichgesinnten Staaten⁴⁰ konnte durchgesetzt werden, dass das OHCHR und nichtstaatliche Akteure an den Konsultationen beteiligt werden.⁴¹ So wurde das Amt beauftragt, Vorschläge für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens zusammenzustellen.

Durch einen weiteren Beschluss wurden alle Mandate der MRK um ein Jahr verlängert und damit verhindert, dass während des Übergangs von der Kommission zum Rat eine temporäre Schutzlücke entsteht.⁴²

Die Unterkommission der MRK wird zu einer letzten Sitzung im August 2006 zusammentreffen.

Sie wurde beauftragt, eigene Empfehlungen zu einem zukünftigen Expertenberatungsmechanismus abzugeben, der an ihre Stelle treten soll.⁴³

Bewertung

Mit der Einsetzung des Menschenrechtsrats wurde der Menschenrechtsschutz im System der Vereinten Nationen deutlich aufgewertet. Das erste Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wurde ein zentrales Gremium abgeschafft und durch ein neues ersetzt. Der neue Menschenrechtsrat ist zwar keine radikale Reform, wohl aber mehr als ein bloßer Namenswechsel. Er wird länger und regelmäßig im Jahr tagen, wird über ein periodisches Überprüfungsverfahren aller Staaten verfügen, ist der Generalversammlung direkt unterstellt und wird von ihr durch ein neues Wahlverfahren gewählt.

Dieses neue Wahlverfahren wird den MRR nicht in eine Versammlung menschenrechtlicher Musterknaben verwandeln, ermutigt seine Mitglieder aber zu mehr Engagement und steigert die Kosten der Mitgliedschaft deutlich. Absichtserklärungen der Kandidaten werden vor den Wahlen veröffentlicht und können so von NGOs geprüft werden. Die vom Ge-

Das neue Wahlverfahren wird den Rat nicht in eine Versammlung menschenrechtlicher Musterknaben verwandeln.

²⁹ Vgl. Proposal by the Chinese Delegation, a.a.O. (Anm. 26).

³⁰ Vgl. u.a. Informal Consultations of the Plenary on the Human Rights Council, Statement of Gerhard Pfanzelter on Behalf of the European Union, 6.2.2006.

³¹ Vgl. Compilation Text, a.a.O. (Anm. 14), OP 9 alt.

³² <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/>

³³ Germany and the Human Rights Council. Voluntary Pledges and Commitments in Accordance with Resolution A/RES/60/251, 5.4.2006, <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/germany.pdf>.

³⁴ Resolution 2006/1 v. 29.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.2.

³⁵ Resolution 2006/2 v. 29.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.3.

³⁶ Resolutionsentwurf A/HRC/S-1/L.1, mündlich ergänzt durch Pakistan am 5. und 6.7.2006.

³⁷ Tagungen 2006: 18.9.–6.10.2006 und 27.11.–6.12.2006; Tagung 2007: 12.3.–6.4.2007.

³⁸ Beschluss 2006/105 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.13.

³⁹ Beschluss 2006/104 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.12.; Beschluss 2006/106 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.14. Einen sehr guten Überblick über die Fragen, die die beiden Arbeitsgruppen behandeln werden, gibt: International Service for Human Rights/Friedrich Ebert Stiftung, A New Chapter for Human Rights. A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, Genf 2006, <http://www.ishr.ch/handbook/>

⁴⁰ Non-Paper of the Like Minded Group on the Human Rights Council (ohne Datum).

⁴¹ Arbeitspapiere zu den Beratungen werden im Extranet des Menschenrechtsrats veröffentlicht. Der Zugang zum Extranet kann auf der Website des OHCHR beantragt werden. <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/form.htm>

⁴² Beschluss 2006/102 v. 30.6.2006, UN Doc. A/HRC/1/L.6.

⁴³ Ebd.

neralsekretär vorgeschlagene Wahl durch zwei Drittel aller Mitglieder der Generalversammlung hätte es manchem Kandidaten erschwert, in den Rat einzuziehen. Die ersten Wahlen zeigen jedoch, dass viele Kandidaten, unbeschadet von der Menschenrechtssituation im Inneren, auch eine höhere Hürde überwunden hätten (bei einer Zweidrittelmehrheit hätten die Kandidaten 126 statt 96 Stimmen auf sich vereinigen müssen).

Ein Menschenrechtsrat, der allein aus gefestigten demokratischen Rechtsstaaten mit sehr gutem Menschenrechtsschutz bestünde, wie dies zuweilen in den Vereinigten Staaten gefordert wurde, liefe Gefahr, in seiner Zusammensetzung nicht mehr repräsentativ zu sein. Einem solchen Gremium würde es an Legitimität fehlen, Beschlüsse mit internationalem Geltungsanspruch zu fassen. Das neue Wahlverfahren und die Möglichkeit, einen Staat wegen systematischer Menschenrechtsverletzungen von seiner Mitgliedschaft zu suspendieren, tragen daher vermutlich mehr zum Schutz der Menschenrechte bei als Regelungen, die bestimmte Staaten vom Menschenrechtsrat von vornherein ausgeschlossen hätten.

Dass die Vereinigten Staaten im MRR nicht vertreten sind, ist sicherlich zu bedauern. Es bleibt zu hoffen, dass das Land bei künftigen Wahlen kandidieren wird. Die gegenwärtige Abwesenheit der USA eröffnet aber vielleicht auch die Chance, im Rat schneller zu einem Konsens über die zukünftige Arbeitsweise zu kommen.

Das Gremium wird auch in Zukunft durch die Politikkoordination innerhalb bestehender Regionalgruppen und Staatenbündnisse geprägt sein. Für die EU wird es vermutlich weder leichter noch bedeutend schwerer sein, Mehrheiten für ihre Vorschläge zu finden. Die neue Zusammensetzung des Rates ändert daran wenig. Bereits in der MRK verfügten die afrikanische und asiatische Staatengruppe zusammen über eine absolute Mehrheit. Die Blockbildung kann vermutlich nur überwunden werden, wenn die Mitglieder bereit sind, in wechselnden Koalitionen zu arbeiten und sich im Einzelfall offen zeigen, Beschlüsse und Resolutionen mitzutragen, die aus regionaler oder nationaler Sicht geringere Priorität haben.

Der neue Menschenrechtsrat hat bewiesen, dass er schnell auf Menschenrechtskrisen reagieren kann. Die einberufene Sondersitzung zur Situation in Palästina unterstreicht dies. Freilich zeigt der Vorgang aber auch, dass der MRR sich weiterhin – manchmal zu Recht, manchmal zu Unrecht – den Vorwurf gefallen lassen muss, selektiv zu handeln. Dass gerade Staaten, die Länderresolutionen und Sonderberichterstattungen sehr kritisch gegenüberstehen, im Fall von Palästina auf eben diese Instrumente zurückgegriffen haben, gibt aber Hoffnung, dass die anstehende Überprüfung der Mandate der Sonderberichterstatte nicht zu einem Kahlschlag führen wird.

Ausblick

Ob der MRR ein neues Kapitel im Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen aufschlagen kann, wird sehr von der Ausgestaltung des allgemeinen periodischen Überprüfungsverfahrens abhängen, der einer selektiven Beschäftigung mit bestimmten Menschenrechtssituationen entgegenwirken soll. Bisher reichen die diskutierten Modelle von einer Minimalvariante, bei der jeder Staat einen kurzen Bericht über sich selbst anfertigt, über den dann im Plenum diskutiert wird, bis hin zu komplexen Verfahren, die einen vorherigen Besuch eines Berichterstatters in den überprüften Ländern vorsehen.

Ob der Rat einen robusten Überprüfungsmechanismus etablieren kann, bleibt abzuwarten. Es ist ein ehrgeiziges Vorhaben, jedes Jahr etwa 40 Staaten auf ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen. So viele Staaten müssten ungefähr jedes Jahr untersucht werden, wenn alle Mitgliedstaaten der UN alle fünf Jahre überprüft würden. Dies wird nur dann einen positiven Effekt haben, wenn ausreichend Zeit und Ressourcen zur Verfügung stehen. Zugleich ist der Druck hoch, möglichst bald zu einer Einigung zu kommen. Schließlich sollen die derzeitigen Mitglieder des Rates bereits während ihrer Amtszeit überprüft werden. Für 14 Mitglieder endet vielleicht schon im Juni 2007 ihre Amtsperiode, es sei denn, sie werden wiedergewählt. Die Mitglieder des MRR sollten sich auch in die Beratungen zur Reform und Verbesserung der von der MRK übernommenen Mechanismen einbringen. Das System der Sonderberichterstatte muss nicht nur verteidigt, sondern auch verbessert werden. Ein neuer unabhängiger Expertenberatemechanismus muss ins Leben gerufen werden, der die bisherige Think-Tank-Funktion der Unterkommision übernimmt. Auch das 1503-Verfahren muss reformiert werden.

So könnte ein Expertenausschuss die eingegangenen Beschwerden überprüfen und anschließend feststellen, ob es in einem Staat Hinweise auf ein konsistentes Muster schwerer Menschenrechtsverletzungen gibt. Eine solche Feststellung sollte dann zu einer öffentlichen Befassung mit der Menschenrechtsslage in dem betreffenden Staat im MRR führen.

Die Generalversammlung hat mit der Einrichtung des Menschenrechtsrats eine wichtige Reform angeschoben. Es gilt nun, Neues auszugestalten und Bestehendes zu verbessern. Der Menschenrechtsrat hat entschieden, bei der Ausarbeitung des periodischen Überprüfungsverfahrens und der Reform der Mandate alle Akteure zu beteiligen. Dazu zählen nicht nur Regierungen, Sonderberichterstatte und Mitglieder der Menschenrechtsausschüsse, sondern auch nationale Menschenrechtsinstitute und NGOs. Sie sollten die Chance nicht verstreichen lassen, das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen zu stärken.

Es ist ein ehrgeiziges Vorhaben, jedes Jahr etwa 40 Staaten auf ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu überprüfen.