

Wohin steuert der UN-Menschenrechtsrat? Stand und Perspektiven des Review-Prozesses

Bernd Finke/Viktor von Essen*

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Rechtsgrundlagen und Verfahrensstand des Review-Prozesses
- III. Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat - Neuanfang oder Kontinuität?
- IV. Erwartungshaltungen an den Review-Prozess
- V. Perspektiven

I. Einführung

Am 25. Oktober 2010 fiel in Genf der offizielle Startschuss für den Prozess der Überprüfung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen (Review). Dieser ist bereits in den Gründungsdokumenten des Rats vorgesehen.¹ Es wird angestrebt, den Review-Prozess noch vor der Sommerpause dieses Jahres mit einer Resolution der 65. UN-Generalversammlung in New York zum Abschluss zu bringen. Was sind die zentralen Themen des Review-Prozesses? Wie ist der Verhandlungsprozess strukturiert? Um welche Ziele wird gerungen? Welche Konturen zeichnen sich für das Verhandlungsergebnis ab?

II. Rechtsgrundlagen und Verfahrensstand des Review-Prozesses

Unter dem Oberbegriff des Review des UN-Menschenrechtsrats (MRR/Rat) erfol-

gen drei verschiedene Überprüfungsprozesse:

Erstens sieht die operative Klausel 1 der MRR-Gründungsresolution vor, dass die UN-Generalversammlung in New York den Status des Rats innerhalb von fünf Jahren nach seiner Gründung überprüfen soll² – Fristablauf war März 2011.

Zweitens ist in der operativen Klausel 16 der Gründungsresolution festgelegt, dass der Menschenrechtsrat in Genf selbst, und zwar fünf Jahre nach seiner Arbeitsaufnahme, seine Arbeit und Funktionsweise überprüfen und darüber an die Generalversammlung berichten soll³ – diese Frist läuft im Juni 2011 ab.

Drittens kommt die in der Geschäftsordnung des Rats („Institution-Building-Package“)⁴ festgelegte Überprüfung von „Modalitäten und Periodizität“ des menschenrechtlichen Staatenüberprüfungsverfahrens („Universal Periodic Review/UPR“) nach Abschluss der erstmaligen Überprüfung aller 192 UN-Mitgliedstaaten hinzu – Termin dafür ist März 2012.⁵

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

¹ Siehe die Operativen Klauseln 1 und 16 der Gründungsresolution vom 3. April 2006, UN-Dok. A/RES/60/251.

² Operative Klausel 1 der Gründungsresolution (Fn.1): „...the Assembly shall review the status of the Council within 5 years.“

³ Operative Klausel 16 der Gründungsresolution (Fn. 1): „Decides further that the Council shall review its work and functioning five years after its establishment and report to the General Assembly.“

⁴ UN-Dok A/HRC/Res/5/1 vom 18. Juni 2007 (MRR-Res. 5/1), online abrufbar unter <http://www1.umn.edu/humanrts/iwraw/Inst-building-UN.pdf>.

⁵ Siehe operative Klausel 14 der MRR-Res 5/1 (Fn. 4).

Es handelt sich also insgesamt um drei Review-Prozesse (Status, Funktionsweise und UPR), die an zwei Orten (Genf und New York) mit unterschiedlichen Fristen stattfinden. Allerdings bestand schnell Konsens darüber, dass die Prozesse eng miteinander verzahnt sind und schließlich bei der Generalversammlung in New York zusammenfließen müssten. Als Zieldatum für ein Gesamtpaket wird – ungeachtet der ursprünglich verschiedenen Fristnennungen – der Sommer dieses Jahres anvisiert.

Für den weiteren Review-Prozess in New York hat der Präsident der UN-Generalversammlung bereits im März 2010 zwei erfahrene Vermittler (Fazilitatoren) ernannt, nämlich die UN-Botschafter Liechtensteins und Marokkos.

Hinsichtlich der Erstellung des in der operativen Klausel 16 vorgesehenen MRR-eigenen Berichts in Genf hatte der Rat bei seiner 12. Sitzung im September 2009 auf Initiative Russlands die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen,⁶ die zweimal je fünf Werktage zusammen kommen sollte: Die erste Sitzung fand vom 25. bis 29. Oktober 2010 statt, die zweite Runde erfolgte am 7., 17. und 18., sowie 23. und 24. Februar 2011. Nach der ersten, ohne konkretes Abstimmungsergebnis verlaufenen Gruppensitzung wurden auch für den Genfer Review-Prozess Fazilitatoren ernannt, und zwar für fünf als besonders sensibel eingestufte Themenbereiche:

- Arbeitsweisen des Rats (Fazilitator: Brasilien),
- Sonderberichterstatte (Fazilitator: Finnland),
- UPR-Verfahren (Fazilitator: Marokko),
- Arbeitsprogramm/Tagesordnungen (Fazilitator: Indien) und
- Beratendes Expertengremium sowie Vertrauliches Beschwerdeverfahren (Fazilitator: Rumänien).

Zu diesen Themen hatten die Staatenvertreter während der ersten Sitzung der Ar-

beitsgemeinschaft zahlreiche Review-Vorschläge eingebracht, die in einem über 100 Seiten umfassenden Dokument zusammengefasst worden waren.⁷ Aufgabe der Genfer Fazilitatoren war es, die Änderungsvorschläge auf Machbarkeit und Konsensfähigkeit hin zu überprüfen.

Die offiziellen Regierungsverhandlungen zum Review wurden von einer ganzen Reihe informeller Treffen von Vertretern der Botschaften und Hauptstädte vorbereitet und flankiert. Überlegungen zu Inhalt und Ziel des Review wurden zudem von der Zivilgesellschaft mit eigenen, wertvollen Konzeptpapieren unterstützt.⁸ Für die Europäische Union (EU) kristallisierten sich schnell insbesondere die folgenden „roten Linien“ heraus, die als Orientierungsgröße für die Review-Verhandlungen dienen:

- Wahrung der Unabhängigkeit der Sonderberichterstatte (wie auch der Hochkommissarin für Menschenrechte),
- keine Verschlechterung bei der Einberufung zu länderspezifischen Lagesitzungen,
- keine Einschränkung der Teilhabe der Nichtregierungsorganisationen an der Arbeit des Menschenrechtsrats und
- keine Verwässerung des UPR.

Ende Februar fasste der Präsident des MRR, der UN-Botschafter Thailands, die Ergebnisse der Genfer Review-Verhandlungen in einem Ergebnisdokument zusammen, das er dem Rat am 7. März 2011 zur Billigung vorlegte. Im Windschatten der Ratsbefassung mit der aktuellen Menschenrechtslage in Libyen

⁶ Vom 16. Oktober 2009, UN-Dok. A/HRC/RES/12/1.

⁷ Siehe „Report of the open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council, UN-Dok. A/HRC/WG.8/2/1, S. 26-141“, online abrufbar unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.8_2_1_report_of_the_igwg_on_the_hrc_review.pdf.

⁸ Siehe zum Beispiel mit Bezugnahme auf eine am 14. und 15. Oktober 2010 in Berlin abgehaltene Konferenz *Theodor Rathgeber, Reviewing the UN Human Rights Council, Perspectives from Civil Society*, online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07625.pdf>.

wurde das Abschlussdokument ("Report of the open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council")⁹ ohne weitere Aussprache und Abstimmung im Konsens angenommen und per Resolution vom 25. März 2011¹⁰ der UN-Generalversammlung in New York überwiesen.

III. Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat - Neuanfang oder Kontinuität?

Die Positionierungen zum MRR-Review hingen naturgemäß von der Zwischenbilanz ab, die in den Regionalgruppen und Regierungen zur Arbeit des Menschenrechtsrats seit 2006 – auch im Lichte der Arbeiten der Menschenrechtskommission (MRK) als Vorläufergremium – gezogen wurden.¹¹

Zur Erinnerung: Die 2005/2006 erfolgte Gründung des MRR war vor allem auch das Resultat einer weit verbreiteten Frustration mit der Arbeit der MRK,¹² die nach beachtlichen, sogar historischen Erfolgen bei der Ausarbeitung der menschenrechtlichen Vertragswerke („standard-setting“)¹³

einen Prozess zunehmender Politisierung durchlaufen hatte.

Das Grundmuster war dabei stets das gleiche: hier die unnachgiebige Berufung auf die Staatensouveränität und den völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten, dort das Bestreben der internationalen Gemeinschaft, im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen eine internationale Verpflichtung zu einer Intervention zu begründen, damit Menschenrechtsverletzungen wirksam verhindert oder unterbunden werden können.¹⁴ Der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan hielt in seinem viel beachteten menschenrechtspolitischen Grundsatzbericht „In Larger Freedom“¹⁵ im September 2005 die Beobachtung fest, dass Staaten die Mitgliedschaft in der MRK nicht suchen, um Menschenrechte zu stärken, sondern um sich selbst vor Kritik zu schützen oder um andere kritisieren zu können.¹⁶ Dies führte zu einer „Selbsterstörung auf Raten“¹⁷: Es kam zu selektiven Anklagen gegen einzelne Staaten unter Schonung der Menschenrechtsverletzer aus dem eigenen Allianzsystem, der Verwendung doppelter Standards bei der Bewertung von politi-

⁹ (Fn. 7).

¹⁰ Online abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/16session/resolutions.htm>.

¹¹ In der Literatur finden sich erste Zwischenbilanzen unter anderem bei *Sven Bernhard Gareis*, Der UN-Menschenrechtsrat: Neue Kraft für den Menschenrechtsschutz?, in: APuZ 46 (2008), S. 15-21 (S. 20) und bei *Eckart Klein/Marten Breuer*, (Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat, in: Hans J. Münk (Hrsg.), Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung, 2008, S. 75-116 (S. 75 ff., S. 95 ff.).

¹² Vgl. *Christian Tomuschat*, Human Rights – Between Idealism and Realism, 2. Aufl. 2008, S. 134.

¹³ Hervorzuheben sind insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217; der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534 sowie der In-

ternationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 3; BGBl. 1976, S. 428 .

¹⁴ Siehe mit Bezugnahme auf die militärische Intervention in Libyen die Auseinandersetzung zwischen *Christian Tomuschat* („Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht“, F.A.Z. vom 23. März 2011 und *Reinhard Merkel* („Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim“, F.A.Z. vom 22. März 2011). Zum aktuellen Diskussionsstand hinsichtlich einer „responsibility to protect“ bei besonders schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit siehe *Christina Gabriela Badescu*, Humanitarian intervention and the responsibility to protect, 2011.

¹⁵ Vgl. *Kofi Annan*, In Larger Freedom, Ziff. 181ff., online abrufbar unter: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

¹⁶ Vgl. *Annan* (Fn. 15), Ziff. 183.

¹⁷ Vgl. *Silvi Sterr*, Selbsterstörung auf Raten. Menschenrechtskommission 2004, in: Vereinte Nationen (2005), S. 101-104.

schen und sozialen Menschenrechten sowie zu politisch motivierten Handlungsblockaden, selbst in Fällen von gravierenden Menschenrechtsverletzungen.¹⁸

Vor diesem Hintergrund schlug *Kofi Annan* die Auflösung der MRK und die Schaffung eines permanenten Menschenrechtsrates vor – zunächst als Nebenorgan, aber mit der Perspektive der Entwicklung zu einem Hauptorgan der Weltorganisation.¹⁹ *Annans* Initiative erfolgte vor dem Hintergrund einer allgemeinen Debatte um eine größere, breiter angelegte Reform des UN-Systems, bei dem es unter anderem auch um die Reform des UN-Sicherheitsrats und die Gründung der „Peace Building Commission“ ging.²⁰

Im Anschluss an intensive Diskussionen im Rahmen des UN-Jubiläumsgipfels 2005 konnte zwischen den UN-Mitgliedstaaten am 15. September 2005 eine Einigung zu einer grundsätzlichen Errichtung eines Menschenrechtsrats erzielt werden.²¹ Die Generalversammlung rief den Menschenrechtsrat am 15. März 2006 schließlich mit der Resolution 60/251²² ins Leben. Dem MRR gehörten fortan 47 Mitglieder an, die jeweils für drei Jahre (Wiederwahl möglich) gewählt werden und die nach festgelegtem Proporz den verschiedenen UN-

Regionalgruppen angehören.²³ Schließlich erfolgte die Ausgestaltung der MRR-Verfahren und Instrumente im Juni 2007 mit der Verabschiedung des „Institution-Building-Package“.²⁴

Hauptaufgaben des MRR sind die Verabschiedung von thematischen und länder-spezifischen Resolutionen, die Einsetzung von Sonderberichterstattern, Unabhängigen Experten oder Arbeitsgruppen zu Ländersituationen oder sektoralen Themen, sowie die Entwicklung neuer menschenrechtlicher Standards (wie zuletzt im Jahr 2008 die Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt oder derzeit die Erarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur Kinderrechtskonvention). Mandatiert wurde der Rat auch damit, sich mit (schwerwiegenden und systematischen) Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt zu befassen. Im Frühjahr 2008 setzte außerdem das so genannte Universal-Periodic-Review-Verfahren ein, das nach 10 Sitzungsperioden bislang insgesamt 159 Länder durchlaufen haben. Deutschland stellte sich dem Verfahren am 2. Februar 2009.²⁵

Der Rat verfügt zudem über ein Beratendes Expertengremium (Advisory Council), bestehend aus 18 unabhängigen Experten, darunter der Deutsche Dr. *Wolfgang Heinz* (Deutsches Institut für Menschenrechte). Der Rat behandelt im Rahmen des so genannten „Vertraulichen Beschwerdeverfahren-

¹⁸ Beispielsweise wird die Reaktion auf die schweren Menschenrechtsverletzungen im Darfur-Konflikt als unzureichend angesehen (siehe „U.N.: Mixed Start for New Human Rights Council“, Pressemitteilung von Human Rights Watch vom 29. Juni 2006). Auch nach dem Ende des Bürgerkrieges in Sri Lanka erfolgte keine Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen (siehe hierzu *Catherine Philp*, „Sri Lanka forces West to retreat over ‘war crimes’ with victory at UN“, *The Times* vom 28. Mai 2009).

¹⁹ Vgl. *Annan* (Fn. 15), Ziff. 181ff.

²⁰ Online abrufbar unter: <http://www.un.org/secureworld/>.

²¹ Siehe 2005 World Summit Outcome, UN-Dok. A/RES/60/1, operative Klauseln 157ff., online abrufbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

²² (Fn. 1).

²³ Vgl. die operative Klausel 16 der Gründungsresolution (Fn. 1). Auf die geopolitischen Regionalgruppen sind die Stimmen wie folgt verteilt: Afrika (13 Mitgliedstaaten [Libyen ist seit dem 1. März 2011 suspendiert, siehe Fn. 42]), Asien (13 Mitgliedstaaten), Osteuropa (6 Mitgliedstaaten), Karibik und Lateinamerika (8 Mitgliedstaaten), Westeuropa und restliche Staaten (7 Mitgliedstaaten).

²⁴ (Fn. 4).

²⁵ Schwerpunkt der Überprüfung Deutschlands war die Ausländerpolitik, siehe *Jürgen Dunsch*, „Menschenrechtler rügen Deutschland“, *F.A.Z.* vom 3. Februar 2009; Dokumente zum Überprüfungsverfahren der Bundesrepublik Deutschland sind online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CDESession4.aspx>.

rens“ in geschlossener Sitzung Beschwerden über systematische Menschenrechtsverletzungen.

Trotz dieser institutionellen Neuerungen stehen Effizienz und Glaubwürdigkeit des MRR weiterhin unter kritischer Beobachtung. Die Kritik macht sich insbesondere fest an:

- den Versuchen der Relativierung des Konzepts der Universalität der Menschenrechte,
- der Entwicklung zweifelhafter neuer, der Kollektivierung beziehungsweise Entindividualisierung der Menschenrechte Vorschub leistender Themen (zum Beispiel „international solidarity“²⁶, „traditional values“²⁷, „defamation of religions“²⁸),
- der selektiven Befassung mit Länderlagen (eigenständiger Tagesordnungspunkt zur

Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten²⁹),

- der nicht adäquaten Behandlung von Menschenrechtskrisen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen (Beispiel: Sondersitzung zu Sri Lanka 2009³⁰),
- der Tatsache, dass (zumindest aus westlicher Perspektive) im MRR auch Staaten mit hoch problematischer Menschenrechtsbilanz mit Sitz und Stimme vertreten sind.

Diese Kritik gründet sich zum Teil in Systemschwächen des Rates an sich (zum Beispiel ungünstige Mehrheitsverhältnisse, fehlende Prüfung von Kandidaten vor den Wahlen). Ebenso ursächlich ist aber auch der politische Unwille mancher Mitgliedstaaten, den MRR zu einem Forum zu machen, das sich zwar einerseits kooperativ über „best practices“ bei der Implementierung menschenrechtlicher Standards austauscht, das aber andererseits auch bereit ist, Menschenrechtsverletzungen beim Namen zu nennen und kooperationsunwillige Staaten in die Schranken zu weisen. Hinzu kommt die mangelnde politische Bereitschaft, mitunter auch die durch personelle Kapazitätsengpässe bedingte Unfähigkeit in den Kreisen mancher UN-Mitgliedstaaten, sich aus einer starken Regionalgruppensdynamik zu befreien und eigene Positionen zu entwickeln.

Nach knapp fünfjähriger Tätigkeit machte sich bei vielen Beobachtern der Eindruck breit, dass der MRR im Großen und Ganzen in die Denk- und Politikmuster der alten MRK verfallen sei und der beabsichtigte große Reformwurf zur weltweiten Stärkung der Menschenrechte nicht gelungen ist.³¹

²⁶ Die *International solidarity* wird in diesem Kontext als eine Verpflichtung der entwickelten Mitgliedstaaten zur Entwicklungshilfe interpretiert. Siehe hierzu die am 1. Oktober 2009 vom MRR verabschiedete Resolution „Human rights and international solidarity“, UN-Dok. A/HRC/12/L.20.

²⁷ Gegenstand dieser Resolution ist der Versuch einer Relativierung des Universalitätsprinzips der Menschenrechte unter dem Vorwand kultureller und regionaler Eigenheiten („traditional values“). Siehe hierzu die am 2. Oktober 2009 vom MRR verabschiedete Resolution „Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind“, UN-Dok. A/HRC/12/L.13/Rev.1 sowie die Pressemitteilung von Human Rights Watch vom 2. Oktober 2009, online abrufbar unter: <http://www.hrw.org/en/news/2009/10/05/un-human-rights-council-traditional-values-vote-and-gaza-overshadow-progress>.

²⁸ Unter diesem Gesichtspunkt wird versucht, die Religionen und nicht die einzelnen Menschen zum Träger von Menschenrechten zu machen und die Diffamierung von Religionen als neue Form des Rassismus zu verankern. Siehe hierzu die vom MRR am 15. April 2010 verabschiedete Resolution „Combating the defamation of religions“, UN-Dok. A/HRC/RES/13/16 sowie die Informationsplattform [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch), online abrufbar unter: http://www.humanrights.ch/home/de/Instrumente/Nachrichten/Diverse_Gremien/idcatart_8576-content.html.

²⁹ Siehe Punkt 7 der in der MRR-Res. 5/1 (Fn. 4) festgelegten Agenda.

³⁰ Siehe hierzu *Philp* (Fn. 18).

³¹ Vgl. *Gareis* (Fn. 11), S. 20 und *Klein/Breuer* (Fn. 11), S. 109ff.

IV. Erwartungshaltungen an den Review-Prozess

In Deutschland fand die Kritik an der Arbeit und Funktionsweise des Menschenrechtsrats sogar Eingang in den Koalitionsvertrag der Bundesregierung: „Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen“, so heißt es dort, „darf nicht zum Spielfeld nationaler Machtinteressen werden, sondern soll sich als internationales Sprachrohr gegen Menschenrechtsverletzungen etablieren“³²: Mit dieser Vorgabe war zugleich auch aus deutscher Sicht die Wegmarke für die Review-Verhandlungen gesteckt worden, nämlich den MRR zu einem Gremium zu entwickeln, das die effektive Beaufsichtigung und Umsetzung der menschenrechtlichen Kernstandards als seine wesentliche Aufgabe begreift.

1. Verhandlungsklima in Genf

Bereits im Vorfeld der Verhandlungen stellte sich indessen heraus, dass alte Streitfragen aus den beiden Gründungsjahren des Menschenrechtsrats (2006 und 2007) erneut im Zentrum der Diskussionen stehen sollten. Thematisch konzentrierte man sich insbesondere auf die Frage nach der Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter sowie der konkreten Ansprache von menschenrechtlich problematischen Ländersituationen. Eine weitere Streitfrage war die extensive Behandlung von Themen mit Nahost-Bezug in Form eines eigenen Tagesordnungspunktes des MRR. Die bereits in der MRK bestehenden ideologischen Gräben bestimmten auch den Bewertungsprozess der bisherigen Arbeit des MRR.

Das Ergebnis-Dokument³³ ist Zeugnis dieser fundamentalen und bislang unüberbrückbaren Gegensätze, die den Überprüfungsprozess wie auch die Arbeit des Menschenrechtsrats von Beginn an geprägt ha-

ben: auf der einen Seite der Wunsch des „Westens“ nach einer Stärkung der Instrumente des Rats und seiner Fähigkeit, problematische Menschenrechtssituationen weltweit effizient und zeitnah zu behandeln; auf der anderen Seite das Anliegen des so genannten „politischen Südens“, eben dies zu verhindern und im Rat jedwede Ansätze eines „Naming and shaming“ zu unterbinden (wobei allerdings diese Vorgabe bei der Behandlung von Israel nicht eingehalten wird).

Angesichts dieser Gefechtslage hatte es der thailändische Ratspräsident als Verhandlungsführer abgelehnt, strittige Fragen vertiefend zu verhandeln. Er konzentrierte sich stattdessen auf wenige, in erster Linie technische Änderungsvorschläge, die zu einer Rationalisierung der Arbeit des MRR beitragen sollen. So wurde beispielsweise festgelegt, dass der Ratszyklus an das Kalenderjahr angepasst werden soll und ein Büro des Ratspräsidenten zur Unterstützung seiner Arbeit geschaffen werden soll.

Im Einzelnen standen bei den Genfer Verhandlungen die Themen „Universal Periodic Review“, Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter und Ansprache von akuten Ländersituationen im Vordergrund:

a) Universal Periodic Review

Das UPR gilt als eines der erfolgreichsten und innovativsten Instrumente des MRR. Diesbezüglich wurden viele Vorschläge technischer Natur diskutiert. Eine Einigung konnte hinsichtlich der Verlängerung des Überprüfungsrythmus von vier auf vier- einhalb Jahre (operative Klausel 3 des Ergebnis-Dokuments³⁴) sowie zur Ausweitung der bislang stark reduzierten Bestimmung der Rednerlisten (operative Klausel 11 sowie Anhang 1) erzielt werden.

Von zentraler Bedeutung für die westlichen Mitgliedstaaten war die Frage der Implementierung der UPR-Empfehlungen. Die Vorlage von Zwischenberichten und Implementierungsplänen vollzieht sich

³² Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 126, online abrufbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

³³ (Fn. 7).

³⁴ (Fn. 7).

bislang, wenn überhaupt, auf freiwilliger Basis. Vorstöße während der Verhandlungen, ein obligatorisches, formalisiertes Implementierungsverfahren zu etablieren, fanden allerdings keine Mehrheit.

Zukünftig wird es maßgeblich darauf ankommen, die Implementierungsforschritte im Rahmen des zweiten, 2012 beginnenden UPR-Zyklus anzusprechen und den Umsetzungsprozess in den Mitgliedstaaten unter Mithilfe der Zivilgesellschaft zu unterstützen.

b) Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter

Höchst umstritten war die Fragen nach der Unabhängigkeit der derzeit 41 Sonderberichterstatter. Aus dem Kreis der so genannten nichtpaktgebundenen Staaten (NAM)³⁵ war der Vorschlag zur Einrichtung eines Aufsichtsgremiums eingebracht worden mit dem Ziel, die Sonderberichterstatter enger an die Leine des MRR zu nehmen. Der Vorstoß fand jedoch, auch dank intensiver diplomatischer Interventionen der EU-Mitgliedstaaten, keine Mehrheit. Einigen konnte man sich auf neue Regeln zur Verfeinerung des Ernennungsprozesses der Sonderberichterstatter (operative Klausel 22), die dazu beitragen sollen, dass die Kandidatenauswahl entpolitisiert wird und künftig mehr ausgewiesene Experten als Sonderberichterstatter eingesetzt werden können. Zu begrüßen ist ferner, dass eine intensivere Beteiligung der nationalen Menschenrechtsinstitute vorgesehen ist.³⁶ Auch der interaktive Dialog zwischen Sonderberichterstattern und Mitgliedstaaten soll künftig intensiviert werden (operative Klausel 25).

³⁵ Dem Non-Aligned Movement (NAM) beziehungsweise der Bewegung Blockfreier Staaten gehören derzeit 118 UN-Mitgliedstaaten an.

³⁶ Die operative Klausel 28 der Gründungsresolution (Fn. 1) sieht vor, dass "National human rights institutions ... shall be entitled to intervene immediately after the country concerned during the interactive dialogue following the presentation of a country mission report by a special procedure."

c) Akute Ländersituationen

Die operativen Klauseln 3 und 5 (f) der Gründungsresolution definieren, wie erwähnt, die Verpflichtung des MRR, sich Situationen akuter Menschenrechtsverletzungen zu widmen und sowohl Handlungsempfehlungen diesbezüglich auszusprechen als auch die Pflicht, zur Vermeidung derartiger Situationen beizutragen. Mit der zeitnahen Bereitschaft des MRR, sich mit akuten Ländersituationen zu befassen, steht und fällt – jedenfalls aus westlicher Perspektive – die Reputation dieses Gremiums.

Es war und ist deshalb ein zentrales Anliegen der westlichen MRR-Mitgliedstaaten, den MRR zu einem Forum zu entwickeln, in dem dringende Ländersituationen zeitnah auf die Tagesordnung gesetzt werden – sei es durch die Einberufung von Sondersitzungen nach Regel 6 des „Institution-Building-Package“,³⁷ sei es durch länderspezifische Unterrichtungen und Anhörungen seitens der Hochkommissarin oder der Sonderberichterstatter, sei es durch eine Ergänzung der Tagesordnungen um wöchentliche oder zweiwöchentliche *Jours fixes*, bei denen Staatenvertreter, aber auch Nichtregierungsorganisationen, zu aktuellen Fragen diskutieren können – und dies auch ohne die bislang standardisierte Verabschiedung von Resolutionen. Diskutiert wurde auch die Definition von Auslöseverfahren („trigger mechanisms“), die eine automatische Befassung des MRR mit akuten Menschenrechtssituationen nach sich gezogen hätte.

Gegen all diese Vorschläge formierte sich von Beginn der Genfer Review-Verhandlungen an massiver Widerstand aus den Reihen der Bewegung Blockfreier Staaten. Es wurde argumentiert, dass der MRR gerade kein Forum des „Naming and shaming“ sein solle, sondern sich unter Einbindung aller Mitgliedstaaten als Forum einvernehmlicher Kooperation und des Ausgleichs begreifen müsse.

³⁷ (Fn. 4).

2. Weitere Schritte in New York

Das Ergebnis des Genfer Review-Prozesses wurde in der 16. Ratssitzung im Konsens am 7. März 2011 verabschiedet und per Resolution vom 25. März 2011³⁸ an die UN-Generalversammlung nach New York überwiesen. Unter Leitung der beiden Fazilitatoren wird man sich in New York nun der Frage des Status des Menschenrechtsrats widmen. Diesbezüglich haben die beiden Fazilitatoren deutlich gemacht, dass sie unter der Statusfrage nicht nur das Verhältnis des MRR zum 3. Ausschuss der Generalversammlung oder die Frage der Aufwertung des Rats zu einem UN-Hauptorgan verstehen wollen, sondern zudem auch die Entwicklung von Wahl- und Mitgliedschaftskriterien für den Rat erörtern wollen. Dazu gib es zu Beginn des New Yorker Review-Prozesses derzeit folgende Überlegungen:

a) Status des MRR

Eine Aufwertung des MRR zu einem Hauptorgan wurde bereits bei der Schaffung des MRR diskutiert.³⁹ Die Frage hat bei den Arbeiten zum Review-Prozess bislang aber keine prominente Rolle gespielt. Dies liegt einerseits darin begründet, dass eine Einrichtung eines weiteren UN-Hauptorgans nur mit einer Änderungen der UN-Charta einhergehen kann und diese derzeit nur im Kontext eines Gesamtansatzes, der auch eine Reform des UN-Sicherheitsrates einschließen müsste, vorstellbar ist. Im Übrigen wird von Kritikerseite formuliert, dass die bisherige Bilanz des MRR keine Empfehlung darstellt, ihn zu einem UN-Hauptorgan zu machen.

b) Kriterien für eine Ratsmitgliedschaft

Die MRR-Gründungsresolution⁴⁰ schreibt in der operativen Klausel 9 vor, dass die

Mitgliedstaaten des Rats die höchsten Menschenrechtsstandards aufrechterhalten müssten und bei der Wahl der Mitglieder deren Beitrag zur Achtung und Förderung der Menschenrechte wie auch die freiwilligen menschenrechtlichen Selbstverpflichtungen zu berücksichtigen seien. Dass eine Reihe von Mitgliedstaaten des MRR diesen Kriterien nicht genügen und dass bei der Wahl in den Rat die menschenrechtliche Erfolgsbilanz der Kandidaten nicht (immer) das ausschlaggebende Kriterium darstellt, ist eine UN-politische Alltagsweisheit.

Um das menschenrechtliche Mitgliedschaftsprofil des Rats zu stärken, wird daher überlegt, die Mitgliedschaftskriterien zu konkretisieren. Gedacht wird dabei daran, die Praxis „offener Einladungen“ („open invitation“) an die Sonderberichterstatter oder das Erfordernis der Ratifizierung der wichtigsten menschenrechtlichen Vertragswerke zu einer Voraussetzung für MRR-Kandidaturen zu erheben. Im Gespräch ist auch, die Abgabe von Selbstverpflichtungen („pledges“) verbindlich zu machen. Ferner wird diskutiert, den Staaten aufzuerlegen, ihre Kandidaturen im Wege von Anhörungen in der UN-Generalversammlung zu präzisieren. Auch über ein Verbot der sogenannten „clean slates“, bei denen die UN-Regionalgruppen nur so viele Kandidaten nominieren, wie ihnen Sitze zustehen, wird nachgedacht.

V. Perspektiven

Der bisherige Verhandlungsverlauf in Genf deutet darauf hin, dass der Review-Prozess – von einigen wenigen, eher technischen Modifikationen abgesehen – im Ergebnis den Status quo des Menschenrechtsrats festschreiben wird. Theoretisch besteht zwar die Option, das Genfer Verhandlungspaket in New York wieder zu öffnen und Nachbesserungen zu versuchen – das Interesse daran ist allerdings angesichts unwägbarer Erfolgsaussichten wenig ausgeprägt. Ein Manko ist sicher auch, dass dem laufenden Review-Prozess auf UN-Ebene eine politische Leitfigur fehlt, die die

³⁸ Der Text ist online abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/16session/resolutions.htm>.

³⁹ Annan (Fn. 15), Ziff. 183.

⁴⁰ (Fn. 1).

Reform des Menschenrechtsrats zur Chefsache macht und das für einen substantielleren Review unerlässliche politische Momentum schafft – so wie dies seinerzeit *Kofi Annan* bei der Gründung des MRR gelungen war.

Die Protagonisten im MRR finden sich damit in einer Patt-Situation wieder. So wenig es dem „Westen“ gelingen wird, den Rat deutlich zu stärken, so wenig wird es dem so genannten politischen „Süden“ („Global South“) gelingen, den Rat und seine Instrumente deutlich zu schwächen – jedenfalls was die Befassung des Rats mit akuten Menschenrechtsverletzungen und die Unabhängigkeit der Sondermechanismen angeht.

Lamentieren hilft allerdings nicht! Es darf nicht vergessen werden: *„Der Menschenrechtsrat spiegelt ein weitgehend repräsentatives Bild der politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Heterogenität der internationalen Gemeinschaft wider, in der sehr unterschiedliche Auffassungen und Haltungen zu den Menschenrechten und ihrem Schutz bestehen. Diese Realität kann nicht durch den Zuschnitt eines Gremiums überwunden werden, auch nicht durch Konfrontationen, Sanktionen oder Boykotte“*.⁴¹

Da eine Einigung auf konkrete Maßnahmen nicht zu erwarten ist, wird es für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Partner auch künftig darauf ankommen, mit zum Teil großem zeitlichen und personellen Einsatz in den Staatengruppen um Mehrheiten für ihre Anliegen zu werben. Die am 1. März 2011 im Konsens angenommene Resolution des MRR zur Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte Libyens im Rat⁴² unterstreicht, dass bei entsprechendem politischen Willen eine

Handlungsfähigkeit des MRR – auch ohne Review – besteht.⁴³

Man muss sich zudem vor Augen führen, dass auch dem „Westen“ eine Menschenrechtspolitik des erhobenen Zeigefingers nicht gut ansteht. Ein Blick in die Besuchsberichte der UN-Sonderberichterstatter oder in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt schnell, dass auch hiesigerseits noch eine Reihe von Hausaufgaben zum Schutz und zur Stärkung der Menschenrechte zu erledigen sind.⁴⁴ Auch der Vorwurf, dass es der Westen mit der Vermeidung menschenrechtlicher Doppelstandards selbst nicht allzu genau nehme, muss ernst genommen werden.⁴⁵ Und schließlich ist nochmals daran zu erinnern, dass der UN-Menschenrechtsrat durchaus auch seine Erfolge hat: Aus deutscher Sicht gilt dies beispielhaft für die von der Bundesregierung gemeinsam mit Spanien verfolgten Resolutionsinitiativen zur internationalen Anerkennung und Stärkung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversor-

⁴¹ So zutreffend *Sven Bernhard Gareis* (Fn. 11), S. 20f.

⁴² Siehe UN General Assembly press release GA/11050, online abrufbar unter: <https://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11050.doc.htm>.

⁴³ Siehe hierzu auch die Rede von Außenminister Dr. *Guido Westerwelle* vor dem MRR in Genf am 28. Februar 2011, online abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110228-BM-Menschenrechtsrat.html>.

⁴⁴ Zu den „Hausaufgaben“ Deutschlands vgl. *Beate Rudolf*, Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum neunten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen (BT-Drs. 17/2840) anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2011, online abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/>.

⁴⁵ Der an den Westen gerichtete Vorwurf, eine Politik menschenrechtlicher Doppelstandards zu verfolgen, bezieht sich in erster Linie auf die Bereitschaft (beziehungsweise deren Mangel) zur Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen seitens Israels in den besetzten Gebieten.

gung, die im Menschenrechtsrat große Erfolge erzielt haben.⁴⁶

Angesichts der vielen menschenrechtlichen Versäumnisse der Staatengemeinschaft ist auf der Habenseite des Rates auch zu verbuchen, dass er den zahlreichen in Genf akkreditierten Nichtregierungsorganisationen ein Forum bietet, um den Opfern von Menschenrechtsverletzungen Stimme und Gehör zu verschaffen und die Staaten unermüdlich an ihre Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte zu erinnern. Diese Wächterrolle der Zivilgesellschaft ist oft unbequem; mitunter wird die Kritik von Nichtregierungsorganisationen auch als überzogen empfunden, dennoch: sie ist unverzichtbar.

Letztlich gilt: Die Einhaltung der Menschenrechte muss weltweit jeden Tag aufs Neue eingefordert werden. Fortschritte müssen dabei oft mühsam errungen werden. Aber es gibt Fortschritte: Denken wir an den Abschied von Militärdiktatur in den Ländern Lateinamerikas, denken wir an die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten im Zuge der EU-Erweiterung, denken wir an die historische Abschaffung von Apartheid in Südafrika. Auch Europa hat einen langen Weg zurücklegen müssen, bis es zu der auf den Menschenrechten basierenden Union zusammengewachsen ist.

Wer für die Stärkung der Menschenrechte streitet, braucht einen langen Atem. Es gibt kaum einen Politikbereich, auf den *Max Webers* Definition von Politik als „...ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“⁴⁷ so zutrifft wie auf den des internationalen Menschenrechtsschutzes. In dieser Perspektive wird es darum gehen, die Arbeit im Menschenrechtsrat – über den Review-Prozess hinaus – so voranzutreiben, dass sich der Rat zu einem effektiven Gre-

mium des Schutzes und der Stärkung der Menschenrechte fortentwickelt.

⁴⁶ Vgl. *Inga Winkler*, *Lebenselixier* und letztes Tabu. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung, 2011.

⁴⁷ *Max Weber*, *Politik als Beruf*, München und Leipzig 1919, S. 66.