

UNO-Menschenrechtsrat – Menschenrechtsschutz in neuer Form, mit alten Problemen?

Hanspeter Mattes

Am 15. März 2006 votierte die UNO-Vollversammlung mit überwältigender Mehrheit für die Gründung des UNO-Menschenrechtsrates, mit dem die 1946 geschaffene UNO-Menschenrechtskommission abgelöst wurde.

Analyse:

Der neue UNO-Menschenrechtsrat, Teil der parallel angestrebten umfassenderen UNO-Reform, soll den universalen Menschenrechtsschutz verbessern. Ziel war es vor allem, Staaten, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, den Zugang in die Institution zu verwehren. Aus diesem Grunde wurde der Wahlmodus modifiziert und eine Peer-Review-Funktion geschaffen. Desgleichen wurde zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit die bisherige einmalige sechswöchige Tagungsperiode zugunsten regelmäßiger Treffen während des gesamten Jahres aufgehoben.

- Trotz der Abstriche gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen des UNO-Generalsekretärs Annan ist der am 15. März 2006 erzielte Kompromiss besser als der Status quo oder eine politisch in der UNO nicht durchsetzbare Maximalagenda.
- Das hohe Votum zugunsten des neuen Rates bei nur vier Gegenstimmen (seitens der USA, Israels, der Marshall-Inseln und Palau) beweist das Vertrauen in die neue UNO-Institution.
- Der Test für die Funktionsweise steht mit der ersten Wahl der 47 neuen Ratsmitglieder am 9. Mai 2006 an (die erste Sitzung des Rates soll dann am 19. Juni 2006 stattfinden).

Keywords: UNO, UNO-Reform, UNO-Menschenrechtsrat, Menschenrechte

1. UNO und Menschenrechtsschutz 1946-2005

Bei der Gründung der UNO 1945 kam vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges dem Menschenrechtsschutz eine zentrale Funktion zu. Institutionell wurde dieser Anspruch jedoch nicht eingelöst, weil mit der Aufgabe des Menschenrechtsschutzes nur eine Fachkommission innerhalb des Wirtschafts- und Sozialrates als eines der sechs Hauptorgane der UNO¹ betraut wurde, nämlich die heute 53 gewählte Mitglieder umfassende UNO-Menschenrechtskommission. Der Wirtschafts- und Sozialrat, das wirtschafts- und sozialpolitische Hauptorgan der UNO, hat seinerseits nie die in ihn gesetzten Erwartungen² erfüllt, was mit Anlass für die im Zeitverlauf lauter werdenden Forderungen nach einer generellen Reform der UNO war.

Die UNO-Menschenrechtskommission, die 1946 gegründet wurde und unter dem Vorsitz der damaligen First Lady der USA, Eleonora Roosevelt, als ersten Schritt die Verabschiedung der UNO-Menschenrechtscharta im Dezember 1948 auf den Weg brachte, entwickelte sich in den Folgejahren immer mehr zu einer Einrichtung, die zwar formal weiterhin dem universalen Menschenrechtsschutz verpflichtet war, real aber wenig effektive Arbeit leistete.

Mary Robinson, von 1997-2002 UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, meinte denn auch

¹ Die anderen Hauptorgane sind neben der UNO-Vollversammlung der UNO-Sicherheitsrat, der Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Hinzuweisen ist darauf, dass es innerhalb des UNO-Systems zwei Typen von Menschenrechtsorganen gibt: erstens solche, die innerhalb der UNO-Charta verankert sind (wie die UNO-Kommission für Menschenrechte oder die Unterkommission für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten), und zweitens solche, die im Kontext von Bestimmungen internationaler Menschenrechtsabkommen (wie das Komitee zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung oder das Komitee gegen Folter) geschaffen wurden. Das *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) ist hingegen eine Abteilung des UNO-Sekretariats: „It is mandated to promote and protect the employment and full realization, by all people, of all rights established in the Charter of the United Nations and in international human rights laws and treaties.“ Zu Einzelheiten zur Aufgabe und Arbeitsweise des OHCHR vgl. www.ohchr.org. Derzeitiger UN High Commissioner for Human Rights ist Louise Arbour.

² Zu den Aufgaben des Rates zählt z. B. gemäß Art. 62 der UNO-Charta die Formulierung von Empfehlungen zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

zurecht: „The commission has a proud history. Under its first chairperson, Eleanor Roosevelt, it gave the world the Universal Declaration of Human Rights, and went on to develop the body of international human rights law we have today. It was therefore deeply frustrating to see its work increasingly undermined by block voting and procedural maneuvers that prevented some of the world’s worst human rights violations from being held to account for their abuses.“³ Eines der jüngsten Beispiele hierfür ist der Sudan, der trotz der massiven Menschenrechtsverletzungen seit 2003 in Darfur durch staatlich unterstützte Milizen von der UNO-Menschenrechtskommission auf ihrer Frühjahrssitzung 2004 ungeachtet der heftigen Diskussionen nicht zur Rechenschaft gezogen wurde, ja sogar 2004 in die UNO-Menschenrechtskommission gewählt wurde. Gerade die Präsenz von Staaten mit äußerst negativer Menschenrechtsbilanz und sogar die Übernahme der Kommissionspräsidentschaft durch solche Staaten wie 2003 durch Libyen⁴ war einer der Hauptgründe für die Forderung einer Reform der UNO-Menschenrechtskommission, weil das dadurch manifest werdende Legitimitätsdefizit nicht nur das Ansehen der Kommission beschädigte, sondern letztlich die gesamte UNO unterminierte.

Seit 2004 meldeten sich die Kritiker der UNO-Menschenrechtskommission massiver zu Wort und sprachen von einer „Versammlung von Heuchlern“ ohne Glaubwürdigkeit. Sie stellten die Frage, ob angesichts von Mitgliedschaften in der Kommission von Staaten wie Syrien, Sudan, Libyen, Zimbabwe oder Kuba die Kommission überhaupt noch Beschützer der Menschenrechte sei und ob sie nicht eher als „Komplizin der Menschenrechtsverletzer“ eingestuft werden müsse.⁵ So monierten u. a. die beiden prominenten US-Politiker Newt Gingrich und George Mitchell in einem Bericht an den US-Kongress: „We found that the Human Rights Commission had become so distorted that countries with appalling, even monstrous, human rights records – Sudan, Syria, Zimbabwe, Libya, and Cuba, to name a few – could all be seated

³ International Herald Tribune, 03.03.2006 (Human rights: a needed UN reform).

⁴ Die libysche UNO-Botschafterin Najat al-Hajjaji – erst die fünfte Frau auf dem Präsidentenposten seit 1946 – gilt innerhalb der Kommission allerdings als fachlich kompetent und respektiert.

⁵ Vgl. z. B. die Anhörung des US-Repräsentantenhauses am 19.04.2005 (The UN Commission on Human Rights: protector or accomplice?).

there. We believed that the situation had deteriorated to the point that the commission was failing its primary task: monitoring, promoting, and enforcing human rights.”⁶ In diese Kritik stimmte auch UN Watch (www.unwatch.org) ein, die das Regionalnominierungsverfahren für die Kommission zu Lasten echter Wahlkriterien brandmarkte und dessen Konsequenzen anprangerte: „Once on the Commission, they sit in judgement of others, often Israel, while shielding their own records of abuse. As a result, the Commission has become infected by politicization and selectivity, and it has all too often ignored serious situations of human rights violations. In its 2005 session, for example, the Commission failed even to consider the denial of women’s right in Saudi Arabia, the regression of political freedoms in Zimbabwe, or the state-organized violence against journalists in Iran.“

Konsequenz aus dieser Situation und den parallel erhobenen Vorwürfen der Überbürokratisierung und der Ineffektivität war die Erkenntnis, dass ohne Reform der UNO-Menschenrechtskommission (als Teil einer umfassenderen Reform der UNO) die Glaubwürdigkeit der UNO insgesamt gefährdet ist. Es war UNO-Generalsekretär Annan persönlich, der diese Auffassung seit Ende 2004 offensiv in die Reformdiskussion einbrachte⁷ und betonte, dass „Human rights [...] the core of United Nations’ identity“ seien.

Ein erster Vorschlag zur Reform der UNO-Menschenrechtskommission wurde von UNO-Seite am 2. Dezember 2004 im *Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*⁸ formuliert. In Kapitel 18 des Berichts, ausschließlich der UNO-Menschenrechtskommission gewidmet, wurden von den eingesetzten Experten nach Feststellung der oben ausgeführten Defizite fünf Vorschläge zur Verbesserung der Menschenrechtsarbeit unterbreitet; diese lauteten:

1. *Membership of the Commission on Human Rights should be made universal.* (Um die brisante und konfliktreiche Frage der Mitgliedschaft zu entschärfen, sollten alle Mitgliedsstaaten der Kommission nicht mehr durch den Wirtschafts- und Sozialrat, sondern die Vollversammlung

gewählt werden: „This would underscore that all members are committed by the Charter to the promotion of human rights and might help to focus attention back on to substantive issues rather than who is debating and voting on them.“)

2. *All members of the Commission on Human Rights should designate prominent and experienced human rights figures as head of their delegations.* (Damit soll an die Praxis der ersten 25 Jahre angeknüpft werden, als die meisten Mitgliedsstaaten noch prominente Menschenrechtsaktivisten in die Kommission entsandten, bevor die zunehmende Politisierung von den Delegationsführern andere „Qualitäten“ erforderte.)
3. *The Commission on Human Rights should be supported in its work by an advisory council or panel.* (Dieses Beratungsorgan sollte 15 unabhängige Experten, drei je Weltregion, umfassen und vom UNO-Generalsekretär vorgeschlagen werden; diese 15 Experten sollten zu spezifischen Fragen Gutachten erstellen.)
4. *The United Nations High Commissioner for Human Rights should be called upon to prepare an annual report on the situation of human rights worldwide.* (Dieser Jahresbericht sollte Grundlage für die Diskussion innerhalb der UNO-Menschenrechtskommission sein und die Arbeit objektiver gestalten.)

Diese Reformvorschläge wurden indes von UNO-Generalsekretär Annan als teils zu schwerfällig, teils als nicht weitgehend genug angesehen, um die grundsätzlichen Probleme der Menschenrechtskommission zu lösen. Er ergriff deshalb persönlich die Initiative und optierte innerhalb seines UNO-Reformprogrammes *In Larger Freedom. Towards security, development and human rights for all*⁹ vom 21. März 2005 für eine radikalere Lösung, nämlich die Auflösung der bisherigen Menschenrechtskommission und deren Ersetzung durch einen neu konzipierten *UNO-Menschenrechtsrat*. In seinen nur kurzen Ausführungen, in denen es auch um die Stärkung des OHCHR und die Effizienzsteigerung von dessen Arbeit ging, forderte Annan (Punkt 183): „If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere – and indeed, if the Organization is to take

⁶ International Herald Tribune, 14.03.2006 (The Human Rights Council. Rethinking UN reform).

⁷ Vgl. z. B. UN News Service, 07.04.2005 (Without reform of human rights body, UN credibility at stake, Annan says).

⁸ Vgl. www.un.org/secureworld/report2.pdf (Titel des Berichts: A more secure world: our shared responsibility).

⁹ Das Dokument diente den Staats- und Regierungschefs als Vorlage für den UNO-Reformgipfel vom September 2005; vgl. www.un.org/largerfreedom/.

the cause of human rights as seriously as those of security and development – then Member states should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council. Member states would need to decide if they want the Human Rights Council to be a principal organ of the United Nations or a subsidiary body of the General Assembly, but in either case its members would be elected directly by the General Assembly by a two-thirds majority of members present and voting. The creation of the Council would accord human rights a more authoritative position, corresponding to the primacy of human rights in the Charter of the United Nations.”

Diese knappen Ausführungen wurden von UNO-Generalsekretär Annan am 14. April 2005 in einer an den Präsidenten der UNO-Generalversammlung gerichteten 17 Punkte umfassenden Zusatznote ausgeführt, die Folgendes ausführte:

- Erstens sollte der neue UNO-Menschenrechtsrat eine ständige Einrichtung (*standing body*) mit Sitz in Genf sein und damit in die Lage versetzt werden, jenseits der regulären Sitzungen (dreimal pro Jahr mit zusammen mindestens zehn Wochen statt der bisherigen einmaligen sechswöchigen Frühjahrssitzung) jederzeit im Falle akuter Krisen tagen zu können.
- Zweitens sollten die Mitglieder des Menschenrechtsrates direkt durch die Mitglieder der UNO-Vollversammlung gewählt werden, was die Autorität gegenüber der bisherigen Kommission erhöhen und die Einrichtung repräsentativer machen würde.
- Drittens sollte durch eine verringerte Mitgliederzahl des Rates die Qualität der Diskussionen erhöht werden.
- Viertens sollte eine „peer review function“ institutionalisiert werden, wie sie Annan erstmals am 7. April 2005 in seiner Rede vor der Menschenrechtskommission vorgeschlagen hatte: „Its main task would be to evaluate the fulfilment by all states of all their human rights obligations. This would give concrete expression to the principle that human rights are universal and indivisible. [...] Under such a system, every Member state could come up for review on a periodic basis. [...] The findings of the peer reviews of the Human Rights Council would help the international community better provide technical assistance and policy advice. Furthermore, it would help keep elected mem-

bers accountable for their human rights commitments.“¹⁰

2. Die Diskussion des Annan-Vorschlags April 2005-März 2006

Der von UNO-Generalsekretär Annan unterbreitete Vorschlag zur Ersetzung der Menschenrechtskommission durch einen neu konzipierten Menschenrechtsrat sollte bis zum UNO-Reformgipfel bzw. zur UNO-Vollversammlung im September 2005 von den UNO-Mitgliedsstaaten diskutiert werden und auf dem Gipfel sollte eine positive Grundsatzentscheidung (Decision to be taken: „Agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council [...]“) herbeigeführt werden. Diese Entscheidung wurde erwartungsgemäß von den Teilnehmern des Weltgipfels (14.-16. September 2005) aus Anlass des 60. Gründungsjahres der UNO auch getroffen; alle Detailregelungen sollten jedoch erst in der Phase zwischen dem Gipfel und der 62. Frühjahrstagung der Menschenrechtskommission im März 2006 erfolgen. Dies war ein Indiz für vorausgehende kontroverse Diskussionen und ein Zugeständnis an den Sachverhalt, dass in der kurzen Zeit zwischen April und September 2005 keine Einigung über die Konturen des Menschenrechtsrates zu erzielen war. Insbesondere mussten Entscheidungen für die folgenden Hauptpunkte herbeigeführt werden:

- Definition von Mandat und Funktion des neuen Menschenrechtsrates (als Teil des umfassenden UNO-Menschenrechtsschutzsystems) und insbesondere Zustimmung zum Peer-Review-Verfahren.
- Zusammensetzung des Rates: Statt der Wahl durch den Wirtschafts- und Sozialrat und regionale Blockvoten sollten die Mitglieder mit Zweidrittelvotum durch die UNO-Vollversammlung gewählt werden; zu klären war vor allem die Dauer des Mandats (bislang in der Kommission drei Jahre) und die regionale Verteilung.
- Größe des Menschenrechtsrates: Während die Menschenrechtskommission von ursprünglich 18 Mitgliedern auf heute 53 Mitglieder anwuchs (d. h. ein Mitglied weniger als der Wirtschafts- und Sozialrat selbst Mitglieder zählt),

¹⁰ Vgl. www.un.org/largerfreedom/add1.htm.

plädierte Annan für eine deutlich geringere Mitgliederzahl (etwa 30).

- Organisationsform des Rates: Der Rat kann als Hauptorgan der UNO (*principal body*) eingerichtet werden, was allerdings eine Modifizierung der UNO-Charta voraussetzt, oder aber als Subsidiaritätsorgan der UNO-Vollversammlung geschaffen werden.

Die Positionen zu diesen Hauptpunkten waren äußerst heterogen und reichten von Befürwortern bis zu Gegnern der Reform. Zu den grundsätzlichen Befürwortern zählten die Staaten Lateinamerikas und der Karibik, die europäischen Staaten sowie manche Staaten aus Afrika (z. B. Südafrika), Asien und Nahost. Viele der Blockfreienstaaten stimmten zwar einer Reform prinzipiell zu, lehnten aber die Annan-Kriterien (z. B. Zweidrittelwahlquote) ab und optierten für weichere Kriterien.

Grundsätzliche Gegner der Reform waren nur 15 Staaten, darunter Kuba, Venezuela, Myanmar, Vietnam, Turkmenistan, Weißrussland, Iran, Pakistan und Syrien. Zu den Gegnern zählten de facto auch die USA, allerdings nicht wegen einer grundsätzlichen Ablehnung des Reformansatzes, sondern weil die im Zeitverlauf modifizierten Abstimmungsvorschläge weit hinter den Reformfordernissen zurückblieben.

2.1. Die Position der USA

John Bolton, US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, brachte in mehrfachen Erklärungen zum Ausdruck, dass die Kriterien für einen erfolgreichen Menschenrechtsrat hoch sein müssten. Diesem Anspruch entsprechend forderten die USA

- die Wahl der Ratsmitglieder mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der UNO-Vollversammlung,
- den Ausschluss der Kandidatur von Staaten, gegen die zum Zeitpunkt der Kandidatur UNO-Sanktionen verhängt waren,
- die Möglichkeit der Abwahl von Ratsmitgliedern mit einfacher Mehrheit,
- die Beschränkung der Anzahl der Ratsmitglieder, was die Aufnahme von Staaten, die sich Menschenrechtsverletzungen zuschulden kommen lassen, erschwert,
- die Gründung des Rates als ständige Einrichtung, so dass ganzjährige Treffen möglich sind,

- die Umsetzung eines Peer-Review-Verfahrens.

Nur wenn diese substanziellen Bedingungen umgesetzt würden, sei der neue Menschenrechtsrat mehr als eine pure Umbenennungsaktion der Menschenrechtskommission. Dieser hohe Anspruch blieb innerhalb der USA nicht unwidersprochen. US-amerikanische Menschenrechtsorganisationen wie das Washingtoner *Institute for Public Accuracy* wiesen darauf hin, „that the United States, which sits in judgement over the rest of the world, should be barred from the proposed new council because of its own violations of basic human rights under the guise of fighting terrorism“.¹¹

Politische Änderungswünsche (und Einflussnahme) kamen dabei nicht nur von Seiten der UNO-Mitgliedsstaaten, sondern auch von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NRO), insbesondere aus dem Menschenrechtsbereich. Die internationalen Menschenrechtsorganisationen reagierten positiv auf die Ausführungen Annans in seinem Bericht *In Larger Freedom* und sagten ihm – wie exemplarisch *Amnesty International* – ihre Unterstützung bei allen Maßnahmen zu, die zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Welt effektiv beitragen können.¹² Im Juli 2005 wurde dann als weiterer Schritt in einem 35-seitigen Dokument die verstärkte Einbeziehung der einschlägigen NRO in die Arbeit des neuen Menschenrechtsrates gefordert. Die NRO-Position zu den Eckpunkten des Menschenrechtsrates wurde sowohl in einem Brief an den Präsidenten der UNO-Vollversammlung, Jan Eliasson, vom 1. November 2005 als auch in einem Brief an die Außenminister der UNO-Mitgliedsstaaten vom 19. Januar 2006 zum Ausdruck gebracht.¹³ Kernpunkt war stets die Forderung einer Wahl der Ratsmitglieder durch zwei Drittel der UNO-Mitglieder; der Rat sollte eine ständige Einrichtung sein und damit jederzeit tagen können.

¹¹ Inter Press Service, 28.04.2005 (A restrictive Human Rights Council gets mixed reviews).

¹² Vgl. Erklärung von Amnesty International vom 11.04.2005 (AI views on the proposal for reform of the UN's Human Rights machinery).

¹³ Vgl. Human Rights Watch, 19.01.2006 (160 NGO's identify essential elements of a Human Rights Council).

3. Der Gründung des Menschenrechtsrates (15. März 2006)

Nach zähen Verhandlungen zwischen den UNO-Mitgliedsstaaten, die zeitweise sogar kurz vor dem Abbruch standen, weil insbesondere viele Staaten der Blockfreienbewegung (bzw. G 77) das Zweidrittelvotum für die Wahl in den Menschenrechtsrat als zu hoch und das Suspendierungskriterium (einfache Mehrheit) als zu niedrig ansahen, kam es durch Zugeständnisse sowohl der westlichen Staaten als auch UNO-Generalsekretär Annans, der lieber Abstriche an den Kriterien hinzunehmen bereit war, als das ganze Reformprojekt scheitern zu sehen, im Februar zu einer Annäherung der Positionen. Auf der Basis der in acht Verhandlungsmonaten erzielten Annäherungen formulierte der Präsident der UNO-Vollversammlung, Jan Eliasson, maßgeblich unterstützt von den Botschaftern Panamas, Arias, und Südafrikas, Kumalo, am 23. Februar 2006 einen modifizierten Resolutionsentwurf, der am 24. Februar der Vollversammlung zur Abstimmung zugeleitet wurde. Die Abstimmung über den Resolutionsentwurf fand nach weiteren Konsultationen und Versuchen der USA, doch noch Änderungen zu ihren Gunsten durchzusetzen, am 15. März 2006 statt. Von den 191 UNO-Mitgliedsstaaten nahmen 177 an der Abstimmung teil, wovon die überwiegende Mehrheit (170 Staaten) mit Ja stimmte; lediglich vier Staaten (USA, Israel, Marshall-Inseln, Palau) stimmten mit Nein; drei Staaten (Iran, Venezuela, Weißrussland) enthielten sich der Stimme.

Die beschlossenen Konditionen des Menschenrechtsrates wichen zwar von Annans Vorgaben in einigen Punkten ab, stellten aber gegenüber den Regelungen der Menschenrechtskommission eine deutliche Verbesserung dar. Die 47 Mitglieder des Rates werden definitiv gemäß Wunsch der Blockfreien durch einfache Mehrheit für drei Jahre gewählt, wobei ein neuer geographischer Schlüssel zugrunde gelegt wird: Afrika 13 Mitglieder (-2 gegenüber der Menschenrechtskommission), Asien 13 (+1), Osteuropa 6, Lateinamerika/Karibik 8 (-3), Westeuropa/westliche Länder 7 (-3).

Nach zweimaliger, sich direkt anschließender Wahl ist eine neue Kandidatur allerdings nicht sofort zulässig. Die Suspendierung der Mitgliedschaft eines Staates im Menschenrechtsrat ist möglich, jedoch nur mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen der UNO-Mitgliedsstaaten. Das zunächst erwogene Ausschlussprinzip von der Wahl für

Staaten, die UNO-Sanktionen unterliegen, wurde wieder zurückgenommen.

Der Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf ist entgegen der ursprünglichen Planung auch keine ständige Einrichtung, sondern kommt nur zu regulären und Sondersitzungen zusammen; immerhin wurden die regulären Sitzungen (mindestens drei pro Jahr) auf insgesamt mindestens zehn Wochen Sitzungsdauer festgelegt. Sondersitzungen können bei Votum eines Drittels der Ratsmitglieder jederzeit einberufen werden.

Zugleich heißt es im Gründungsentwurf, dass die Mitglieder im Rat „shall uphold the highest standards in the promotion and protection of human rights, fully cooperate with the Council and be reviewed under the universal periodic review mechanism during their term of membership“ (Punkt 9). Gerade dieser Kontrollmechanismus stellt für Human Rights Watch eine der Hauptneuerungen gegenüber der alten Menschenrechtskommission dar und stärkte die Glaubwürdigkeit des Rates.¹⁴ Andere Menschenrechtsorganisationen wie Reporter ohne Grenzen, die in einem Bericht bereits 2003 der UNO-Menschenrechtskommission Inkompetenz und „non-action“ vorgeworfen haben, waren indes kritischer und monierten das Abweichen von den ursprünglichen Annan-Kriterien. Reporter ohne Grenzen ist der Auffassung, dass auch weiterhin Länder, die die Menschenrechte missachten, wegen der niedrigen Hürde (einfache Mehrheit) im Menschenrechtsrat sitzen werden: „Die 13 zugesicherten Plätze für Staaten aus dem asiatischen Raum beispielsweise garantieren die Teilnahme Chinas und Pakistans, die beide massiv wegen Menschenrechtsverletzungen in der Kritik stehen.“¹⁵

Mit diesen Kritikpunkten stand Reporter ohne Grenzen in der Entscheidungsdebatte der Vollversammlung indes nicht allein, waren es doch genau diese Punkte, die die USA mit ihrer maximalistischen Position zum Nein-Votum am 15. März 2005 veranlassten; die vereinbarten Punkte seien nicht auf der „Höhe der ursprünglichen Annan-Kriterien“ und deshalb seien weitere Verhandlungen

¹⁴ Vgl. Erklärung <http://hrw.org/english/docs/2006/03/15/global12991.htm>.

¹⁵ Reporter ohne Grenzen, 10.03.2006 (UN-Menschenrechtskommission: Reporter ohne Grenzen befürchtet halbherzige Reform). Die Organisation kritisiert u. a. aber auch die Regionalaufteilung der Sitze und die Präambel des Statuts, wo z. B. Religionsfreiheit besonders betont wird; was sei aber mit dem Recht auf Leben?

notwendig. Generell überwog jedoch die Zustimmung, wie sie sich bereits in der Aussprache in der Vollversammlung am 15. März zeigte.¹⁶

4. Perspektiven

Angesichts der politisierten und selektiven Arbeit der UNO-Menschenrechtskommission war deren Reform überfällig.¹⁷ Nach dem Beschluss der UNO-Vollversammlung zur Gründung des Menschenrechtsrates am 15. März 2006 erklärte der Vorsitzende der Kommission, Manuel Rodriguez Cuadros, am 27. März 2006 anlässlich der 62. Jahresversammlung die Arbeit der Kommission für beendet. Alle bestehenden Mandate gingen auf den Menschenrechtsrat über. Ob der historische Schritt der Überleitung der Menschenrechtskommission in den Menschenrechtsrat aus Sicht des Menschenrechtsschutzes tatsächlich eine positive Reformmaßnahme darstellt, bleibt indes abzuwarten:

Zum einen muss sich zeigen, inwieweit die Wahl der Ratsmitglieder durch die Vollversammlung jene Hürde darstellt, die Staaten mit negativer Menschenrechtsbilanz die Mitgliedschaft verweigert; sollten Sudan, China, Syrien, Iran, Kongo oder Venezuela usw. Mitglied im Rat werden, ist die Hauptintention der Reform schon neutralisiert. Die USA, die einerseits gegen den Rat gestimmt haben, zugleich aber auch äußerten, das „Gremium (und dessen Finanzierung) nicht zu behindern“, werden der erste Testfall sein. Für viele Staaten sind die USA trotz einschlägiger Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen und der Aushöhlung von Freiheitsrechten im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus nach wie vor ein Garant für Freiheit und Menschenrechte; folglich ist eine Menschenrechtsinstitution ohne die USA nicht denkbar. Irene Khan, Generalsekretärin von Amnesty International fordert deshalb die USA zu Recht auf, für den Rat zu kandidieren und mit gutem Beispiel voranzugehen: „Amerika könne so beweisen, dass es seinen Forderungen auf dem

Menschenrechtssektor auch Taten folgen lasse. [...] Amnesty würde sich überdies freuen, dass dann die Vereinigten Staaten, wie es für alle Mitglieder des Menschenrechtsrats verpflichtend ist, einer Überprüfung ihrer eigenen Menschenrechtspraxis zustimmen müssten.“¹⁸

Zum anderen komme es – soll der Menschenrechtsrat erfolgreich sein – auf das konkrete Verhalten seiner Mitglieder an. UNO-Generalsekretär Annan, der die Gründung des Menschenrechtsrates lediglich als „the first step in a process of change“ sieht, ist hier optimistisch.¹⁹ Er sieht zwar die verwässerten Kriterien, geht jedoch von dem „Potenzial des neuen Rates“ aus, das „die besten Merkmale des alten Systems mit den dringend notwendigen Änderungen vereint“. Nicht nur die Ansprüche an das Menschenrechtsverhalten der Staaten seien höher, auch die Prävention von Menschenrechtsverletzungen soll aktiv betrieben werden. Die Ratsmitglieder stünden also unter doppeltem Zugzwang. Erfüllen sie die Erwartungen nicht, so ist zudem eine Modifizierung nicht ausgeschlossen, soll doch in fünf Jahren (2011) das Statut des Rates überprüft werden.

Es kommt zukünftig aber nicht nur auf das Verhalten der einzelnen Mitglieder im Rat an, sondern auch auf das des UNO-Sicherheitsrates. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen durch Ratsmitglieder und andere Drittstaaten scheint der UNO-Sicherheitsrat gemäß dem neuen Völkerrechtskonzept der „responsibility to protect“, wie es im Schlussdokument des UNO-Reformgipfels vom September 2005 festgelegt ist, das entscheidende Gremium zu sein, das durch Einmischung von außen den Schutz des einzelnen Individuums gegen Willkür durchsetzen kann. Gerhart Baum, 1992-1998 deutscher Delegationsleiter in der UNO-Menschenrechtskommission, sieht weniger im Menschenrechtsrat denn in dieser Neukonzeption die eigentliche Neuerung: „Die Mitgliedsstaaten der UN haben sich verpflichtet, diese Verantwortung durch den Sicherheitsrat wahrzunehmen. Sie sind beim Wort zu nehmen.“²⁰

¹⁶ Vgl. die Positionen der einzelnen UNO-Botschafter in der Aussprache (20-seitiges Protokoll) unter www.un.org/News/Press/docs/2006/ga10449.doc.htm

¹⁷ Das heißt nicht, dass die Arbeit ganz unnützlich war. Vgl. die Würdigung der UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbor, anlässlich der Auflösung der Kommission am 27. März 2006; Neue Zürcher Zeitung, 28.03.2006 (Die UNO-Menschenrechtskommission).

¹⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.03.2006 (Amerika in den Menschenrechtsrat. Ein Gespräch mit Irene Khan).

¹⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.03.2006 (UN-Generalsekretär Annan: Dieser Rat sollte erfolgreich sein).

²⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.03.2006 (Gerhart Baum: Die letzte Entscheidung liegt beim Sicherheitsrat).

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des Deutschen Orient-Instituts.
E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mattes>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Der wichtige Menschenrechtsaspekt wird sowohl im Forschungsschwerpunkt 1 (Legitimität und Effizienz politischer Systeme) als auch im Forschungsschwerpunkt 2 (Gewaltdynamiken und Sicherheitskooperation) in verschiedenen Projekten mit berücksichtigt. Der Autor widmet sich seit 1992 (vgl. Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, herausgegeben zusammen mit Sigrid Faath, Hamburg 1992, 563 S.) Fragen des Menschenrechtsschutzes, zuletzt den Menschenrechtsverletzungen in Darfur sowie Justizreformen und der Rechtsstaatsentwicklung in den Maghrebstaaten.

■ Literatur

Weitere Informationen und Materialien unter:

www.unwatch.dog.

www.un.org/secureworld/report2.pdf.

www.un.org/largerfreedom/.

www.un.org/largerfreedom/add1.htm.

www.unhchr.org.

<http://de.wikipedia.org/wiki/Menschenrechte>.

Reporters without Borders. UN commission on human rights. Wheeling and dealing, incompetence and "non-action", Juli 2003, 15 S. (www.rsf.org/IMG/pdf/Report_ONU_gb.pdf).

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies

IMPRESSUM