

Menschenrechtsrat / Menschenrechtskommission

UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte auf wachsende Kritik, vor allem der USA, an der Arbeit der UN mit ambitionierten Reformvorschlägen reagiert und legte im Jahre 2005 einen Bericht mit dem Titel „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ vor. Danach sollte unter anderem ein UN-Menschenrechtsrat eingerichtet und die wegen ihrer starken Politisierung kritisierte UN-Menschenrechtskommission abgeschafft werden, um den internationalen Menschenrechtsschutz weiter aufzuwerten.

Die Menschenrechtskommission, die im Jahre 1946 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC) als Unterorgan eingesetzt worden war, bestand aus 53 Vertretern der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die nach einem Verteilschlüssel aus allen Regionen der Welt stammten. Für die Förderung des internationalen Menschenrechtsschutz spielte sie eine entscheidende Rolle. Insbesondere erarbeitete sie die Entwürfe für die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vgl. StW)**, sowie für den **internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte** (International Covenant for Civil and Political Rights, ICCPR) und den internationalen Pakt über **wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR). Darüber hinaus diente sie als Forum zur Erörterung von Menschenrechtsfragen und sie hatte die Aufgabe die Umsetzung von Normen im Bereich der Menschenrechte durch die Mitgliedsstaaten zu überwachen. Hierzu griff die Kommission vor allem auf das sog. „1235-Verfahren“ und das sog. „1503-Verfahren“ (jetzt „Beschwerdeverfahren“, "Complaint Procedures") zurück. Die UN-Menschenrechtskommission war vor allem deshalb in die Kritik geraten, weil es den wegen Menschenrechtsverletzungen beschuldigten Staaten möglich war, sich innerhalb der Kommission gegenseitig zu schützen.

Im Zuge der allgemeinen Reformdebatte beschloss die **Generalversammlung** in der Resolution 60/251 vom 15. März 2006 mit großer Mehrheit die Gründung des Menschenrechtsrates als Nachfolgeinstitution der Menschenrechtskommission mit Sitz in Genf. Der Menschenrechtsrat hat gemäß seiner Gründungsresolution die Aufgabe weltweit die Durchsetzung der Menschenrechte zu fördern, deren Verletzung vorzubeugen und als Forum des Dialogs und der Kooperation zu dienen. Geleitet wird er von den Prinzipien Universalität, Unparteilichkeit, Objektivität und Nicht-Selektivität.

Während die Menschenrechtskommission ein Unterorgan des ECOSOC war, ist der Menschenrechtsrat ein (ständiges) Nebenorgan der **Generalversammlung**. Mithin steht der Menschenrechtsrat nun auf derselben Ebene wie der dritte Ausschuss der **Generalversammlung**, der sich unter anderem auch mit Menschenrechtsfragen

befasst. Wegen der unterschiedlichen Konzeption und Zusammensetzung der Organe sind Überschneidungen der behandelten Themen nur in begrenztem Maße zu befürchten. Falls es doch zu Überschneidungen kommen sollte, ist dies aber eher positiv zu werten, weil das behandelte Thema damit weiter in den Fokus gerückt wird.

Im Rahmen des Reformvorhabens war ursprünglich eine Verkleinerung der Menschenrechtskommission angestrebt worden (Studien hatten gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit eines Gremiums nur dann voll gewährleistet ist, wenn der Einrichtung nicht mehr als 24 Vertreter angehören). Letztlich gelang es jedoch nur, die Anzahl der im Menschenrechtsrat vertretenen Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission von 53 auf 47 zu verringern. Die 47 Sitze im neuen Rat werden in geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung anhand eines regionalen Verteilschlüssels wie folgt aufgeteilt: Afrika 13 Sitze, Asien 13 Sitze, Osteuropa 6, Lateinamerika und Karibik 8 Sitze, Westeuropa und alle anderen Staaten 7 Sitze.

Als Aufnahmebedingung werden den Mitgliedern die „höchsten Standards“ bei der Einhaltung von Menschenrechten abverlangt. Mit der Kandidatur eines Mitgliedstaates müssen dementsprechend sogenannte „commitments“ eingereicht werden, aus denen sich die Bereitschaft des Kandidaten, die universellen Menschenrechte schützen zu wollen, ergibt. Durch diese Kriterien sollte die in der Menschenrechtskommission verbreitete Praxis von Staaten verhindert werden, die sich nicht in die Kommission wählen ließen, um Menschenrechte zu stärken, sondern nur um sich vor Kritik zu schützen bzw. um andere Staaten kritisieren zu können. Die im Vorfeld der Errichtung des Menschenrechtsrates gehegte Hoffnungen einer in ihm vertretenen „society of the committed“ wurden jedoch schon mit der ersten Wahl zerschlagen: zu den ersten Staaten im Menschenrechtsrat gehörten zum Beispiel China, Russland, Pakistan und Kuba.

Durch eine Zweidrittelmehrheit der Versammlung kann ein Ratsmitglied abgewählt werden, wenn eklatant gegen Menschenrechte verstoßen wird (so geschehen 2011 bei Libyen). Weiter ist die Ratsmitgliedschaft auf zwei direkt aufeinander folgende Amtsperioden (drei Jahre) beschränkt. Eine erneute Kandidatur ist nach einer Pause aber möglich.

Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen können als Beobachter an den Sitzungen des Menschenrechtsrats teilnehmen. Zudem steht die Position als Beobachter auch Nichtregierungsorganisationen zu. Damit stellt der Menschenrechtsrat das Hauptforum für zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen dar, in dem nicht nur die Möglichkeit besteht eigenen Belange vor die zuständigen Gremien zu bringen, sondern auch eine Wahrnehmung der Missstände in der internationalen Öffentlichkeit zu erzeugen.

Als Unterorgan des Menschenrechtsrats fungiert ein beratender Ausschuss (Advisory Committee), der aus 18 unabhängigen Experten zusammengesetzt ist. Sein Mandat ist gegenüber dem der früheren Unterkommission allerdings erheblich eingeschränkt. Der Ausschuss darf sich mit einer menschenrechtlich bedeutsamen Situation nur nach Weisung des Menschenrechtsrates befassen. Außerdem darf er keine eigenen Resolutionen und Beschlüsse fassen und sich nicht zur Menschenrechtslage in einzelnen Staaten, sondern nur zu allgemeinen Themen äußern.

Im Gegensatz zur Menschenrechtskommission, die nur einmal im Jahr tagte, kommt der Menschenrechtsrat jährlich drei bis vier Mal für insgesamt mindestens zehn Wochen zusammen. Die Einberufung von Sondersitzungen ist in dringenden Fällen möglich. Darüber hinaus wurde als wesentliche Neuerung im Vergleich zur Menschenrechtskommission die „allgemeine regelmäßige Überprüfung“ (*Universal Periodic Review*) eingeführt, bei der die Menschenrechtsbilanz aller Staaten regelmäßig untersucht werden soll. Die erste Überprüfung aller Staaten wurde im Jahr 2012 abgeschlossen.

Um seine Aufgaben wahrnehmen zu können, stehen dem Menschenrechtsrat gemäß Resolution 60/251 weitere Instrumente zur Verfügung, die auch bereits zu den Kompetenzen der Menschenrechtskommission gehörten.

- Verfahren nach der Resolution 1235:
Mit der Resolution 1235 (XLII) vom 6. Juni 1967 ermächtigte ECOSOC die Menschenrechtskommission dazu im Rahmen eines öffentlichen Verfahrens, „*Informationen zu prüfen, die für schwere Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erheblich sind*“. Auch für den Menschenrat besteht durch die Übernahme der Kompetenzen der Menschenrechtskommission die Möglichkeit, sich mit der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Staat oder mit einem bestimmten Menschenrechtsthema zu beschäftigen. Durch den öffentlichen Charakter des Verfahrens soll vor allem politischer Druck ausgeübt werden. Keinesfalls handelt es sich hierbei aber um eine Überprüfung von Einzelfällen.
- Verfahren nach der Resolution 1503:
Das ebenfalls nach einer Resolution von ECOSOC vom 27. Mai 1970 benannte mehr justizförmige und geheime 1503-Verfahren dient der Feststellung, ob in einem Staat ein „Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen besteht.“ Anlass für die Prüfung, ob ein strukturelles menschenrechtliches Defizit in einem UN-Mitgliedstaat besteht, gibt zwar der Einzelfall. Am Ende der Beschwerde geht es jedoch nicht die Feststellung der Verletzung von Menschenrechten im konkreten Fall oder eine Wiedergutmachungspflicht. Vielmehr stehen dem Menschenrechtsrat bei einer Feststellung einer Menschenrechtsverletzung im Rahmen des 1503-Verfahrens folgende Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung: die Ernennung eines unabhängigen Experten oder Berichterstatters, die Bitte um Informationen bei der betroffenen Regierung und die weitere Beobachtung der Situation.
Pro Jahr gehen im Durchschnitt mehrere tausend Mitteilungen im Verfahren nach Resolution 1503 ein. In der Praxis hat das Verfahren wegen seiner Komplexität und dem vertraulichen Charakter die in es gesetzten Erwartungen nicht erfüllt, denn es fehlt der öffentliche Druck im Hinblick auf die betroffenen Staaten.
- Sonderverfahren:
Seit Beginn der 1980er Jahre gibt es die Möglichkeit Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen einzusetzen, die sich jeweils mit einer bestimmten Art von Menschenrechtsverletzungen, wie beispielsweise Rassismus, Sklaverei oder Folter, beschäftigen (thematische Mandate) oder die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Gebiet in ihrer Gesamtheit behandeln (Ländermandate).

Die Mandate ermächtigen die Sonderberichterstatter zur Untersuchung von Einzelfällen und strukturellen Problemlagen. Um ihre Aufgabe wirksam wahrnehmen zu können, sind sie zur Durchführung von Länderbesuchen ermächtigt ("country-visits" oder "fact-finding missions"). Dies setzt jedoch die vorherige Zustimmung des betroffenen Staates voraus. Alle Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen erstellen jährliche Berichte für den Menschenrechtsrat und mehr als die Hälfte der Mandatsträger berichten zudem an die **Generalversammlung**. Wegen Zweifel mancher Staaten an der neutralen Mandatswahrnehmung wurde im Jahre 2007 vom Menschenrechtsrat ein Verhaltenskodex für alle Mandate der Sonderverfahren beschlossen. Dieser hält die Sonderberichterstatter zur wortgetreuen Wahrnehmung ihres Mandates und zur Neutralität an.

Im Jahr 2011 fand erstmals eine Überprüfung der Arbeit und Funktionsweise des Menschenrechtsrats statt, um festzustellen, ob die anvisierten Verbesserungen, die durch die Reform 2006 erreicht werden sollten, tatsächlich eingetreten sind. Trotz der Reform steht der Menschenrechtsrat aber immer noch im Hinblick auf seine Glaubwürdigkeit und Effizienz in der Kritik. Die aufgrund des Review-Prozesses vorgenommenen Änderungen sind eher technischer Natur. Nichtsdestotrotz kann der Menschenrechtsrat mit der Einführung des Universal-Periodic-Review-Verfahrens aller Staaten ein Erfolg verzeichnen, denn durch die umfassende Überprüfung aller Staaten besteht die Hoffnung die Politisierung der Diskussion im Menschenrechtsrat zumindest in Zukunft einzuschränken.

Literaturhinweise:

Fink, Bernd/ Von Essen, Victor, Wohin steuert der Menschenrechtsrat? Stand und Perspektiven des Review-Prozesses, in: MenschenRechtsMagazin 2011, S. 17-26.

Forsythe, David P./ Park, Baekkwon, United Nations Human Rights Council, in: Forsythe, David P. (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, Band 5, 2009, S. 191-197.

Gareis, Sven Bernhard, Der UN-Menschenrechtsrat: Neue Kraft für den Menschenrechtsschutz?, in: APuZ 2008, S. 15-21.

Karenstein, Daniela, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, 2011.

Klein, Eckart/ Breuer, Marten, (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. Bilanz und Reformperspektiven, 2008, S. 75-116.

Mertel, Maximilian, Die „Special Procedures“ des UNO-Menschenrechtsrates, 2010.

Rathgeber, Theodor, Langer Marsch durch die Institution. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) am Anfang der Selbstfindung, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, S. 207-221.

Rathgeber, Theodor, New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring, in: International Policy Analysis, FES Geneva 2012.

Rudolf, Beate, United Nations Commission on Human Rights/ United Nations Human Rights Council, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Stand: September 2008), online abrufbar unter: mpepil.com.

Theissen, Gunnar, Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 2006, S. 138-146.

Weiß, Norman, Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen 2007, S. 163-187

Weiß, Norman, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: MenschenRechtsMagazin 2006, S. 80-86.