

Ein Jahr UNO-Menschenrechtsrat

Autor(en): **Kälin, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **85 (2007)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-342024>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Von der Vision zur Realität:

Ein Jahr UNO- Menschenrechtsrat

Niemand hörte wirklich hin, als Bundesrätin Calmy-Rey am 16. März 2004 in ihrer Rede vor der UNO-Menschenrechtskommission nebenbei erwähnte, die Schweiz

Walter Kälin

werde die Idee eines Menschenrechtsrates als neuem Hauptorgan der UNO in die damals eben angelaufene Diskussion über die Reform der Weltorganisation einbringen. Genau zwei Jahre später, am 15. März 2006, beschloss die UNO-Generalversammlung mit allen Stimmen gegen vier Nein bei bloss drei Enthaltungen die Schaffung dieses Rates zwar nicht als Hauptorgan der UNO, aber immerhin als eines der wichtigsten Unterorgane der Generalversammlung. Im Mai des gleichen Jahres wählte die Generalversammlung die 47 Mitgliedstaaten des Rates, darunter auch die Schweiz, und anfangs Juni nahm der Rat seine Arbeit in Genf auf. Der mexikanische Botschafter de Alba übernahm das Amt des Präsidenten. Die Schweiz stellte mit Botschafter Godet einen der vier Vizepräsidenten. Damit hatte eine der erfolgreichsten schweizerischen Initiativen der letzten Jahre im Bereich der Aussenpolitik ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht.

Die Vision

Warum ein Menschenrechtsrat? Generalsekretär Kofi Annan betonte im März 2005 in seinem Bericht zur UNO-Reform,

ohne Friede sei Entwicklung undenkbar, ohne Entwicklung lasse sich der Frieden nicht sichern, und ohne Achtung der Menschenrechte existiere beides nicht. Die Interdependenz von Friedenssicherung, Entwicklung und Menschenrechtsschutz als Hauptzielen der UNO müsse auch institutionell ihren Ausdruck finden. Die Schaffung eines Menschenrechtsrates sei geeignet, die Glaubwürdigkeitskrise, in welche die frühere Menschenrechtskommission geraten war, zu überwinden und der UNO ein Organ mit grösserer Autorität zu geben, welches die Erwartungen der Menschen überall auf der Welt besser erfüllen könne.

Die Generalversammlung der UNO nahm den Vorschlag auf. Nach äusserst schwierigen Verhandlungen beschloss sie, dem Menschenrechtsrat sieben Aufgaben zu übertragen, nämlich (1.) Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor allem in Situationen schwerwiegender und systematischer Missachtung ihrer Rechte zu schützen; (2.) die Menschenrechte allgemein und in bestimmten Ländern durch Ausbildungsprogramme, technische Zusammenarbeit und Stärkung von Institutionen (z. B. unabhängige Gerichte) zu fördern; (3.) als Reflexions- und Diskussionsforum für Menschenrechtsthemen aller Art zu dienen; (4.) neue Menschenrechtskonventionen zu entwickeln; (5.) durch Präventionsarbeit künftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern; (6.) dafür zu sorgen, dass die Menschenrechtsperspektive in die Arbeit

aller UNO-Organe und Organisationen einfließt; und (7.) systematisch zu verfolgen, wie weit die Empfehlungen des Rates umgesetzt werden. Für diese Arbeit gab die Generalversammlung dem Rat vier Instrumente: Die sog. «universelle periodische Überprüfung» soll dem Menschenrechtsrat erlauben, in periodischen Abständen alle Länder dieser Erde einer Prüfung ihrer Menschenrechtssituation zu unterziehen. Das von der früheren Menschenrechtskommission geschaffene System der SpezialberichterstatterInnen soll weiterhin sicherstellen, dass unabhängige Personen mit besonderer Sachkenntnis entweder als sog. Ländermandate die Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten (z. B. Myanmar) oder als sog. thematische Mandate Verletzungen bestimmter Rechte (z. B. Recht auf Nahrung, Folterverbot) bzw. gegenüber bestimmten Opfern (z. B. intern vertriebene Personen, Gewalt gegen Frauen) untersuchen. Eine Art Beschwerdeverfahren soll erlauben, Situationen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren, um auf den betreffenden Staat politischen Druck auszuüben. Schliesslich forderte die Generalversammlung den Rat auf, ein beratendes Organ zu schaffen, welches mit Studien seine Arbeit unterstützen kann.

Die Mitglieder des Rates, konfrontiert mit der Aufgabe, diese Beschlüsse umzusetzen, vertraten unterschiedliche Zukunftsvisionen. Die einen wollten griffige Instrumente, um wirksam gegen Staaten vorgehen zu können, welche für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Andere Länder beharrten darauf, der Rat solle primär ein Forum für konstruktive Dialoge zu Menschenrechtsthemen im Allgemeinen sein und sich nicht oder nur ausnahmsweise konkreten Verletzungsfällen zuwenden. Viele Staaten betonten, es müsse gelingen, kooperativer und weniger selektiv als die frühere Menschenrechtskommission zu arbeiten.

Erste Resultate

Wie sind diese Visionen umgesetzt worden und was lässt sich nach gut einem Jahr Menschenrechtsrat über das Erreichte sagen? Die Generalversammlung hatte bei ihren Beschlüssen die meisten Detailfragen ungeregelt gelassen. Der Menschenrechtsrat sah sich im ersten Jahr seiner Existenz deshalb mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, selber über seine Struktur, Verfahren, Instrumente und Arbeitsmethoden entscheiden zu müssen. Dies nahm ausserordentlich viel Zeit und Energie in Anspruch, hinderte den Rat daran, sich genügend stark mit konkreten Situationen und inhaltlichen Fragen zu befassen, und lähmte ihn teilweise stark. Da der Rat sich immer noch im institutionellen Aufbau befindet, ist es trotz gemischter Bilanz zu früh, abschliessend zu bewerten, ob das neue Gremium besser als die Menschenrechtskommission in der Lage ist, die Menschenrechte weltweit zu schützen. Trotzdem lassen sich Bereiche identifizieren, in welchen erste Fortschritte erzielt worden sind.

Zuerst fällt positiv auf, dass nach Jahren völligen Reformstillstands in der Menschenrechtskommission echte Diskussionen über reale Reformen möglich geworden sind. Das tönt nicht nach viel, ist aber bedeutsam: Ein wichtiges Motiv für die Schweiz, den Menschenrechtsrat vorzuschlagen, war die völlige Reformunfähigkeit der Menschenrechtskommission gewesen. Diese hatte nämlich beschlossen, Reformen nur mit Einstimmigkeit zu verabschieden, was im Ergebnis zu einem Vetorecht für jedes Mitglied führte.

Die Mitglieder des Menschenrechtsrates zeigten sich der Aufgabe gewachsen. Auch wenn die Diskussionen oft hart waren, schafften es die Staaten, am Ende des ersten Jahres einstimmig ein Paket von Beschlüssen mit wichtigen Verbesserungen und einigen echten Neuerungen

Ein wichtiges Motiv für die Schweiz, den Menschenrechtsrat vorzuschlagen, war die völlige Reformunfähigkeit der Menschenrechtskommission gewesen.

**Auch mächtige
Staaten, die bis-
her weitgehend
geschont wurden,
müssen Rechen-
schaft über ihren
Umgang mit
Menschenrechts-
verpflichtungen
abgeben.**

zu verabschieden. Diese Neuerungen betreffen in erster Linie das Verfahren der sog. «universellen periodischen Überprüfung», welches dem Rat erlauben wird, sich in den kommenden vier Jahren mit der Menschenrechtssituation und der Art, wie die Behörden damit umgehen, in allen Mitgliedstaaten der UNO zu befassen. Die Schweiz kommt voraussichtlich im Juni 2008 an die Reihe. Damit wird sichergestellt, dass auch mächtige Staaten, die bisher weitgehend geschont wurden, Rechenschaft über ihren Umgang mit Menschenrechtsverpflichtungen abgeben müssen. Angenommen wurden auch detaillierte Vorgaben für einen Beratenden Ausschuss für Menschenrechte, die SpezialberichterstatterInnen und das Beschwerdeverfahren. Das Paket wurde insgesamt als ausgewogen begrüsst.

Im Weiteren zeigt sich, dass der Rat, der sich in seinem ersten Tätigkeitsjahr zu 114 Sitzungen versammelt und dazwischen in Arbeitsgruppen getroffen hat, zu einem quasiständigen Organ geworden ist, welches bedeutende Kapazitäten besitzt, sich ernsthaft seinen Aufgaben zu widmen. So waren die Diskussionen über die Jahresberichte der SpezialberichterstatterInnen in den meisten Fällen nicht nur sorgfältiger, sondern auch konstruktiver als in der früheren Kommission.

Schliesslich ist der Rat bisher fünfmal zu Sondersessionen zusammengetreten, um aktuelle Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen im Nahen Osten, Darfur und Myanmar zu diskutieren. Damit hat er nicht nur ein Zeichen gesetzt, dass er bereit ist, auf solche Situationen zu reagieren, sondern auch interessante neue Instrumente entwickelt. Im Fall des Krieges im Südlibanon setzte er eine Untersuchungskommission ein, welche detailliert abklärte, inwiefern die israelische Kriegsführung gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte versties. Ein Tiefpunkt in der Arbeit des

Rates war allerdings der Entscheid, dass die Untersuchungskommission sich nicht mit der Verantwortung von Hizbollah befassen durfte. Für Darfur beauftragte der Rat sieben SpezialberichterstatterInnen, mit der sudanesischen Regierung über die Umsetzungen von Empfehlungen verschiedener Menschenrechtsorgane zu verhandeln: Sudan akzeptierte dabei nicht nur rund 30 Empfehlungen, sondern auch die Überwachung dieses Prozesses durch die ExpertInnengruppe. Das ist ein vielversprechendes Novum in der Geschichte der UNO-Menschenrechtsmechanismen, die sich bisher kaum mit der Umsetzung von Empfehlungen befassten.

Was zu tun bleibt

Natürlich bleibt für den Rat Vieles zu tun. Seit er im Juni dieses Jahres sein zweites Amtsjahr begonnen hat, befasst er sich weiterhin mit der Umsetzung der Reformen. So hat er etwa anlässlich seiner Septembersession die letzten Details für die Durchführung der universellen periodischen Überprüfung festgelegt und die ersten 48 Länder identifiziert, welche diesem Verfahren unterzogen werden. Der Rat hat auch begonnen, die einzelnen Mandate der SpezialberichterstatterInnen zu überprüfen und gegebenenfalls zu erneuern, abzuschaffen (so die Ländermandate für Weissrussland und Kuba), zu modifizieren oder – wie dies mit dem positiven Beschluss zu einem neuen Mandat zu modernen Formen der Sklaverei bereits geschehen ist – mit neuen Mandaten zu ergänzen. Der Rat muss schliesslich die Mitglieder des beratenden Ausschusses für Menschenrechte wählen und die Aufträge an diesen Ausschuss festlegen.

Über diese eher technischen Fragen hinaus hat sich der Rat verschiedenen Herausforderungen institutioneller Art zu stellen. So stellt sich etwa die Frage

nach dem richtigen Gleichgewicht zwischen dem Rat als regierungsabhängigem und damit notwendigerweise politischem Organ und dem System der SpezialberichterstatteInnen, deren Unabhängigkeit bisher nicht wesentlich tangiert wurde, aber auch weiterhin auf keinen Fall beschränkt werden darf. Ungeklärt ist auch das Verhältnis zwischen dem Rat und der Generalversammlung. Wo kann der Rat abschliessend entscheiden und wo muss die Generalversammlung seine Beschlüsse genehmigen, bevor sie wirksam werden können? Wo genau ist die Rolle der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und wie kann ihr Beitrag zur Arbeit des Rates gestärkt werden? Problematisch bleibt auch die Rolle der regionalen Gruppen, welche im vergangenen Jahr teilweise konstruktive Diskussionen erheblich erschwert oder gar unterlaufen haben.

Schliesslich wird der Menschenrechtsrat die Herausforderung angehen müssen, einen Ausgleich zwischen seinem politischen Charakter und dem Problem der sog. Selektivität zu finden. Einer der Hauptvorwürfe an die frühere Menschenrechtskommission war gewesen, bestimmte Staaten wie China und die USA würden regelmässig vor Kritik verschont, andere Länder hingegen ohne genügende sachliche Gründe mit der Schaffung eines Ländermandates «bestraft». Zu erwarten, der Rat werde künftig immer nach rein objektiven Kriterien entscheiden, wäre wegen seines inter-gouvernementalen Charakters naiv. Regierungsdelegationen betreiben immer Interessenpolitik, und das ist in einem gewissen Rahmen durchaus legitim. Hingegen darf vom Rat erwartet werden, dass er alle sieben Aufgaben, welche die Generalversammlung ihm gegeben hat (siehe oben), gleich ernst nimmt und bereit ist, ungeachtet politischer Rücksichten alle ernsthaften Verletzungen zumindest auf die Traktandenliste zu setzen.

Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz hat wesentliches nicht nur zur Entstehung des Menschenrechtsrates, sondern auch zur Arbeit während des ersten Jahres beigetragen. Sie hat nicht nur einen der Vizepräsidenten des Rates gestellt, sondern erfolgreich auch eine der Arbeitsgruppen (jene zum Beschwerdeverfahren) geleitet, welche während des ersten Jahres die institutionellen Reformen vorbereitet haben. Als europäischer Staat, der sich nicht der aussenpolitischen Disziplin der EU unterwerfen muss, konnte sie verschiedentlich eine vermittelnde Rolle zwischen den regionalen Blöcken spielen. Besonders wichtig waren verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der Arbeit des Rates. Dazu gehörten nicht nur die personelle Unterstützung des Präsidenten und finanzielle Beiträge an Staaten, die nur in New York, nicht aber in Genf eine Vertretung besitzen, sondern etwa auch die Entwicklung von Arbeitsinstrumenten wie dem universellen Menschenrechtsindex (www.universal-humanrightsindex.org), welcher einen raschen Zugriff auf Länderinformationen der UNO erlaubt, damit Transparenz schafft und eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der universellen periodischen Überprüfung der Staaten spielen wird. Wie weit die Schweiz die Arbeit des Rates künftig auch inhaltlich zu prägen vermag, bleibt abzuwarten.

**Die Schweiz konnte
verschiedentlich
eine vermittelnde
Rolle zwischen
den regionalen
Blöcken spielen.**

Walter Kälin, Jg. 1951, ist Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und unabhängiger Experte im UNO-Menschenrechtskomitee, das die Einhaltung des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte in den Mitgliedsstaaten überwacht. Er hat massgeblich zur Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates beigetragen.