

Konferenzbericht

„Der UN-Menschenrechtsrat auf dem Prüfstand – Fortschritt oder Rückschritt?“

13. Juni 2007
Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin



Podiumsteilnehmer: **Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin** – MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag, Bundesministerin a.D.

Dr. Peter Wittig – Botschafter, Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt

Adrien-Claude Zoller – Menschenrechtsorganisation Geneva for Human Rights

Dr. Silke Voss – amnesty international Deutschland

Dr. Theodor Rathgeber – Forum Menschenrechte

Moderation: **Joachim Schubert-Ankenbauer** - MDR

Die UN-Menschenrechtskommission musste weichen, weil das Gremium in Kritik gekommen war, nur selektiv Menschenrechtsverletzungen bestimmter Staaten öffentlich zu diskutieren. Der effektive Schutz der Menschenrechte konnte demnach nicht mehr geleistet werden. Der UN-Menschenrechtsrat wurde gegründet und ließ hoffen, dass sich die Problematiken der Menschenrechtskommission lösen würden. Am 19. Juni 2006 fand die konstituierende Sitzung des UN-Menschenrechtsrates statt. Die Berichterstattungen und Aussagen zu diesem Ereignis waren unterschiedlicher Natur: Für Kofi Annan war es der Beginn einer neuen Ära der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte. Viele Vertreter der NGOs jedoch sahen der Neugründung des Rates mit gemischten Gefühlen entgegen, da aufgrund des *tabula rasa* Effekts und der erneuten Abstimmung aller Arbeitsmechanismen die Verdacht bestand, dass viele Staaten die Möglichkeiten nutzen werden, unliebsame Instrumente des Rates zu verwerfen.

Doch wie lässt sich nun das letzte Jahr des UN-Menschenrechtsrats einschätzen? Ist der Rat nicht mehr als ein Abbild der Menschenrechtskommission, oder wurden die Erwartungen bezüglich einer effektiveren Arbeitsweise an den Rat erfüllt?

Auch wenn das Forum Menschenrechte zusammen mit der Friedrich-Ebert-Stiftung die Konferenz in der 5. Sitzungswoche des UN-Menschenrechtsrats abgehalten hat und einige Entscheidungen bezüglich der zukünftigen Arbeitsstruktur des Rates standen, sollten die Diskutanten eine Zwischenbilanz ziehen und das erste Lebensjahr des Menschenrechtsrats kritisch beurteilen. Welche Herausforderungen an Politik, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen bleiben bestehen?

Das Forum Menschenrechte hat die Neugründung des Menschenrechtsrats unter der Maßgabe begrüßt, dass die neuen Strukturen es ermöglichen, die Effektivität und den Schutz der Menschenrechte zu verbessern. Der Rat versprach viele Neuerungen, dennoch beinhaltet die Resolution zur Neugründung viele Fallstricke. Die endgültige Beurteilung hinsichtlich des Fortschritts oder Rückschritts kann letzt-

endlich nur die praktische Anwendung der neu formulierten Regelungen und Instrumente zeigen.

Warum der UN-Menschenrechtsrat?



Adrien-Claude Zoller, Vorsitzender der NGO Geneva for Human Rights, bezeichnete die Neugründung des Menschenrechtsrats als Öffnung der „Büchse der Pandora“.

Wenn jedem Staat die Möglichkeit gegeben wird, die Instrumente des Menschenrechtsrats neu zu verhandeln, würden wieder nur die Interessen der einzelnen Staaten eine Rolle spielen wie auch zuvor in der UN-Menschenrechtskommission. Adrien-Claude Zoller befürchtet darüber hinaus, dass sogar die Gefahr bestehen kann, dass die bisher etablierten Instrumente und Arbeitsweisen der Menschenrechtskommission beschnitten oder gänzlich abgeschafft würden, da einige Staaten versuchen werden, sich der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen zu entziehen.

Nach Meinung von Adrien-Claude Zoller hatte die Menschenrechtskommission in vielen Bereichen einen großen Erfolg erzielt, wie z.B. die gemeinsamen Menschenrechtsstandards, welche das Resultat der 60-jährigen Arbeit war. „Diese Standards wurden keineswegs nur von westlichen Industriestaaten etabliert, sondern sind von allen Staaten der Menschenrechtskommission diskutiert, akzeptiert und von einer Vielzahl von Staaten ratifiziert worden“¹, so Adrien-Claude Zoller. Er führt weiter an, dass die Sonderverfahren aufgrund des Antrages mehrerer Entwicklungsländer etabliert worden sind. Das System der Menschenrechtskommission war im Grunde sehr effektiv nicht nur wegen der Berichte der Menschenrechtsverletzungen. Die UN hätte ebenso die Menschenrechtskommission reformieren können, ohne diese gleich aufzulösen. Dem Argument, dass durch den Menschenrechtsrat der Blockbildung der Kommissi-

¹ Übersetzung Red.

on entgegengewirkt werden kann, stimmt Adrien-Claude Zoller nicht zu. Staateninteressen würden sich auch durch die Neugründung eines anderen Gremiums nicht ändern, sondern nur verschärfen: in dem Moment, wo eine Neustrukturierung wieder zur Debatte steht, würden alle Staaten erneut versuchen, zu ihren Gunsten Politik zu betreiben. Um die Blockbildungen und Veto-Mentalität auch in anderen Gremien zu reduzieren, so Zoller, bedarf es einer grundlegenden Reform des gesamten UN-Systems. Solange Staaten des Südens kein Mitspracherecht bei großen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen hätten, würden diese sich andere Bereiche der UN suchen, wo ihre Mehrheit Entscheidungen beeinflussen können.



Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag, begrüßte die Neugründung des Rates ebenso wenig euphorisch.

Dennoch sieht sie bezüglich der Resolution 60251 in einigen Bereichen Chancen, den Menschenrechtsschutz durch den Menschenrechtsrat zu verbessern. Ob die Chancen in Zukunft genutzt werden würden, ist allerdings noch fraglich. Positiv zu bewerten wäre die insgesamt vollzogene Aufwertung des Menschenrechtsdenkens im Gefüge der Vereinten Nationen. Durch die direkte Anbindung des Gremiums an die Generalversammlung und die Wahl der Mitglieder durch diese, ist in den Vereinten Nationen ein Zeichen gesetzt, worden, dass der Schutz der Menschenrechte an Bedeutung zugenommen hat.



Dr. Theodor Rathgeber, Vertreter des Forum Menschenrechte, spricht sich für das Argument Adrien-Claude Zollers aus, dass das „Standard-setting“ der Menschenrechtskommission ein großer Fortschritt für die Menschenrechtspolitik war. Jedoch habe

es Mängel bei der Umsetzung und Überprüfung dieser Standards gegeben. Er sprach sich dafür aus, dass es neue Verfahren geben musste, die zur Wahrheitsfindung beitragen würden.

Seine Einschätzungen nach einem Jahr Menschenrechtsrat sind gemischt. „Jeder, der die Neugründung des Rates begrüßt hat, war nicht so blauäugig, zu glauben, dass China, Nordkorea oder Kuba nicht die Chance ergreifen würden, einige lästige Verfahren abzuschaffen. Aber selbst westliche Staaten waren nicht so reformfreudig, wie vorher angenommen.“, so Dr. Theodor Rathgeber. Brisante Themen würden auch im Menschenrechtsrat noch nicht angesprochen, wie z.B. Guantanamo Bay. Die Enttäuschungen rührten aus der „Unbeweglichkeit westlicher Staaten“, wobei jedoch Deutschland einen positiven Eindruck um Bemühungen zur Verbesserung der Verfahrensweise hinterlassen habe.

Beurteilung des bisherigen „institution-buildings“

Auch wenn das „institution-building“ des Menschenrechtsrats zu Beginn der Veranstaltung noch nicht vollständig abgeschlossen war, waren dennoch schon einige Tendenzen zur vorläufigen Beurteilung erkennbar.



Dr. Silke Voss von amnesty international, kritisierte deutlich die Ungleichbehandlung von menschenrechtsverletzenden Staaten in der ehemaligen UN-Menschenrechtskommission. „Früher kamen einige Staaten immer auf die Tagesordnung, wobei es

andere wiederum schafften, sich der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen zu entziehen.“, so Dr. Silke Voss. Dieser Selektivität würde nun im neuen Rat durch das Instrument der **Universal Periodic Review (UPR)** entgegengewirkt. Jedes Land müsste nun offen legen, wie es sich für den Schutz der Menschenrechte einsetzt und wo noch Lücken bestünden. Wie effektiv diese UPRs genutzt wer-

den würden, werde die Praxis letztlich zeigen.

Amnesty international lehnt den Vorschlag von Luis Alfonso de Alba, ehemaliger Präsident des Menschenrechtsrats, ab, dass die Reviews den Grad der Entwicklung und der Besonderheiten des Landes berücksichtigen sollten. Dies gäbe Ländern die Möglichkeit, aufgrund traditioneller Unterschiedlichkeiten zu behaupten, dass Menschenrechte in ihrem Land anders umgesetzt würden.

Die Überprüfung der Menschenrechtssituation in verschiedenen Ländern dürfe kein Selbstzweck sein, sondern solle Empfehlungen geben, wie bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte umgesetzt werden könnten, damit eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Ländern erzielt werden kann.



Auch Dr. Peter Wittig vom Auswärtigen Amt bekräftigte noch einmal, dass Deutschland einen „unverwässerten“ Staatenüberprüfungsmechanismus fordert, dem sich jeder Staat stellen müsse. Ohne dieses Verfahren wäre die

gesamte Idee des Menschenrechtsrats zunichte.

Bezüglich der **Sonderberichterstatter** fordert amnesty international ebenso Möglichkeiten einer freien und unabhängigen Berichterstattung. Pläne, dass Berichterstatter in einem Land nur mit Regierungsvertretern reisen dürften und unter deren Beobachtung stünden, werden von amnesty international vehement abgelehnt. Auch die deutsche Delegation möchte nicht, dass die Sonderberichterstattung in irgendeiner Weise beschnitten würden. Es gibt Tendenzen im Rat, dass dieses Verfahren abgeschafft wird oder den Sonderberichterstattern „Korsettstangen“ angelegt werden.

amnesty international fordert deshalb, dass das Mandat eines Sonderberichterstatters die Kernprobleme des jeweiligen Landes umfassen sollte. Staateninteressen dürfen demnach keine Rolle spielen. Wichtige Fragen sind hierbei: Wie sind die BerichterstatterInnen in der Lage, ihr Mandat auszuüben? Haben sie die Mög-

lichkeit in das Land zu reisen und sich darin frei zu bewegen? Es dürfe nicht mehr vorkommen, dass ein Sonderberichterstatter für ein Land ernannt wird, aber noch nie in das Land reisen durfte, wie z.B. im Fall des Iran. Auch im Hinblick auf die untersuchten Quellen dürfe es keine Zensur geben. Somit sind die von Kofi Annan benannten „Kronjuwelen“ des Systems eines der wichtigsten Instrumente, welches nicht verloren gehen oder beschränkt eingesetzt werden dürfe.

Es war illusionistisch zu glauben, dass sich ein weiteres Problem der Menschenrechtskommission durch die Neugründung des Rats lösen ließe – die **Blockbildung** der Staaten im Gremium. Dr. Peter Wittig betonte, dass durch die unterschiedlichen Interessen der Staaten wieder eine starke Polarisierung stattfinden würde, die erneut die Frage der Universalität der Menschenrechte versus Staatensouveränität aufwirft. Bei derartigen Tendenzen könnten gerade wichtige Entscheidungen blockiert werden. Er sieht hier die Notwendigkeit, dieser Entwicklung entgegenzuhalten.

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin betont, dass die Vertreter von Staaten im Menschenrechtsrat auf Weisungen aus ihren Ländern handeln. Die Repräsentanten im Rat wären weder Parlamentarier noch NGO-Vertreter, die ihre Entscheidungen hinsichtlich der Abwägung von Vor- und Nachteilen treffen würden. Regierungen wären ebenso in Menschenrechtsfragen nur so glaubwürdig, wie ihr Gesamtsystem geschaffen ist – bestehend aus den Menschenrechtsstandards, dem Schutz der Menschenrechte und der kritischen Öffentlichkeit. Regierungen hätten immer die Tendenz, sich nach außen positiv darzustellen und deshalb alle unliebsamen Mechanismen im Rat zu unterwandern.

Es ist nach Frau Däubler-Gmelins Ansicht besonders wichtig, eine Vorgehensweise zu finden, wie Entscheidungsprozesse von Staaten mit geringem Menschenrechtsstandards nicht blockiert werden können. Es bliebe also abzuwarten, wie die zukünftige Vorgehensweise im Rat, dieses Problem beheben kann.

Ein positives Ergebnis der Neugründung des Rates ist die Einbeziehung der NGOs in den Diskussionsprozess. „Während in

der früheren Menschenrechtskommission die Berichte der Sonderberichterstatte im geschlossenen Zirkel stattfand, haben heute NGOs die Möglichkeit in einem begrenzten Zeitrahmen von 20 bis 30 Minuten zu den Berichten Stellung zu nehmen und ihre Erfahrungen einbringen, um zur Wahrheitsfindung beizutragen.“, so Dr. Theodor Rathgeber.

Fazit

Zu dem Zeitpunkt der Konferenz waren einige Verfahren noch nicht beschlossen. Dennoch konnten bereits interessante Tendenzen besprochen werden, wie etwa die Diskussion um die Universal Periodic Review, die Sonderberichterstatte und die Blockbildung im Rat.

Positiv zu bewerten war der nun ständige und kontinuierlich arbeitende Menschenrechtsrat, welcher mehr Raum lässt, Menschenrechtsthemen intensiver zu diskutieren.

Leider hat die Resolution 60251 zu viele Regelungen den Entscheidungen der Mitglieder überlassen, so dass natürlich Staateninteressen bei dem Aufbau der Institution ausgefochten werden.

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin und Dr. Peter Wittig betonten am Ende noch einmal, dass der Menschenrechtsrat konfrontative Elemente enthalten muss. Es muss weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass Menschenrechtsverletzungen öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Die Frage nach dem Fortschritt oder Rückschritt konnte letztlich nicht eindeutig beantwortet werden. Alle Podiumsteilnehmer gaben eine gemischte Zwischenbilanz mit der Hoffnung, dass die abschließenden Diskussionen und Entscheidungen über das „institution-building“ positiv ausfallen würden.