

19. Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf

von Theodor Rathgeber

Die Menschenrechtskommission

Die 1946 eingerichtete VN-Menschenrechtskommission (MRK) wurde zu ihrem Ende hin wegen fehlender Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit zusehends kritisiert. Opfer von Menschenrechtsverletzungen blieben immer öfter mit dem Eindruck zurück, eher als Störenfried denn verstörend zu wirken. Dessen unbeschadet hatte bei der letzten, der 62. Sitzungsperiode der MRK Ende März 2006, die damalige Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, die historische Bedeutung der MRK unterstrichen: das so genannte Standard-Setting, die Verabschiedung grundlegender Menschenrechtsnormen wie die Erklärung der Menschenrechte, den Zivil- und Sozialpakt, die Konventionen gegen Völkermord, zu Frauen, Kindern, gegen Rassendiskriminierung, Folter, die Erklärungen zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, zum Recht auf Entwicklung oder die Richtlinien zum Recht auf Entschädigung bei groben Menschenrechtsverletzungen.

Eine zweite, im VN-Menschenrechtssystem hervorgehobene Rolle nahm die MRK durch die Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) ein: Sonderberichterstatter_innen, unabhängige Expert_innen, Arbeitsgruppen und in gleicher Funktion die Sondergesandten des VN-Generalsekretärs oder des MRK-Vorsitzenden. Die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren lieferten nicht nur unabhängige Analysen, Einschätzungen und Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte, sondern hätten als Frühwarnsystem bei Brennpunkten zur Verfügung gestanden, wenn die Mitgliedstaaten der MRK gewollt hätten. Die ersten Aufträge an Mandate der Sonderverfahren zur Prüfung der Lage der Menschenrechte befassten sich mit der Apartheid in Südafrika, der Frage der Selbstbestimmung der Völker im Rahmen kolonialer oder anderer Formen der Fremdherrschaft sowie den Verbrechen der Diktaturen in Lateinamerika.

Einzigartig innerhalb des VN-Systems war der in der MRK entwickelte Dialog über Menschenrechte zwischen Staaten und Zivilgesellschaft. An keinem anderen Platz im VN-System ist es bis heute möglich, dass Opfer ohne Vorbedingung ihre Klage und ihr Anliegen direkt der internationalen Gemeinschaft zu Gehör bringen können. Ebenso außergewöhnlich war die direkte Diskussion zwischen Regierungen, VN-Agenturen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen.

Bei Kooperationswilligkeit einer Regierung verfügte die MRK auch über die Möglichkeit, den Aufbau eines Menschenrechtssystems im nationalen Maßstab mit technischer Beratung

und finanzieller Hilfe zu unterstützen. Das Instrumentarium der MRK war nicht perfekt, stellte aber Stärken dar, auf denen der Menschenrechtsrat aufbauen konnte.

Die vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan forcierte VN-Reform sollte ein entscheidungs- und handlungsstarkes Gremium hervorbringen, das seine besondere Stärke aus der Umsetzung erreichter Menschenrechtsstandards schöpfen sollte. Allerdings warnte der Vorsitzende der 61. MRK-Sitzungsperiode (2005), der damalige indonesische Botschafter in Genf, dass eine Reform der Struktur nichts bringe, wenn die Staaten nicht den politischen Willen aufbrächten, um ihr bisheriges Operationsschema zu ändern.

Nach etwa zweijähriger Debatte beschloss die VN-Generalversammlung am 15. März 2006 mittels Resolution A/60/251 die Einrichtung eines Menschenrechtsrates an Stelle der Menschenrechtskommission. Auf Antrag des UN Wirtschafts- und Sozialrates, ECOSOC, (Resolution E/2006/2 vom 22. März 2006) beschloss die MRK am 27. März 2006 ihre Auflösung zum 16. Juni 2006 und überwies mittels Resolution E/CN.4/2006/L.2 alle anstehenden Debatten und Entscheidungen an die erste Sitzung des VN-Menschenrechtsrates, die am 19. Juni 2006 in Genf stattfand. Die erste und gleichzeitig letzte Plenarsitzung der 62. MRK-Sitzungsperiode dauerte kaum mehr als zweieinhalb Stunden. Die letzte Etappe endete sang- und klanglos.

Der Menschenrechtsrat

Die Erwartungen an den VN-Menschenrechtsrat (MRR) waren also hoch. Louise Arbour maß der Einrichtung des MRR historische Bedeutung zu. Sie hob auf das veränderte Umfeld ab: die Anerkennung der Menschenrechte als dritte Säule des VN-Systems, die angestrebte Stärkung der Vertragsorgane, die zwischen den Staaten vereinbarte Gleichstellung aller Menschenrechte, die besondere Unterstützung für Rechte der Frauen, Minderheiten, indigenen Völkern, Kindern, intern Vertriebenen, Flüchtlingen und Menschen mit Behinderungen sowie die Einrichtung der „Peacebuilding Commission“.

Der Menschenrechtsrat weist Neuerungen auf, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu stärken und auszubauen. So ist der Rat direkt beim höchsten Beschlussorgan der VN, der Generalversammlung, angesiedelt. Nach fünf Jahren sollte überprüft werden, ob der Rat sogar in ein eigenständiges Organ der VN umgewandelt werden könnte, ähnlich dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Sicherheitsrat. Dies hätte allerdings eine Änderung der VN-Charta zur Voraussetzung und galt daher als unwahrscheinlich weil allenfalls im Rahmen einer umfassenden Reform der VN-Struktur möglich. Die Überprüfung 2010 blieb daher auch ein schwacher und formaler Prozess ohne nennenswerte Änderungen der Funktionsweise des Rates. Lediglich die Stellung der

Nationalen Menschenrechtsinstitutionen wurde bei dieser Gelegenheit leicht aufgewertet, um deren wachsende Bedeutung auch in Redezeiten während der Sitzungen darzustellen.

Die Mitglieder des MRR werden mit absoluter Mehrheit der Generalversammlung auf drei Jahre gewählt. Ähnlich etwa den Wahlen zum US-Senat erfolgt die Bestätigung oder der Austausch von Kandidat_innen zwecks Mitgliedschaft in Etappen. Die VN-Generalversammlung wählt jedes Jahr ein Drittel der Mitglieder. Nach der ersten Wahl 2006 musste insofern ein Losverfahren den Staaten einmalig eine ein-, zwei- und dreijährige Mitgliedschaft zuordnen, um diesen Austausch von einem Drittel der Mitglieder pro Jahr zu Wege zu bringen. Eine unmittelbare Wiederwahl ist möglich. Danach muss das entsprechende Land mindestens ein Jahr pausieren, so dass eine gewisse Rotation stattfindet. Der Rat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten zusammen, verteilt nach geografischem Proporz: Regionalgruppe Afrika 13 Sitze, Regionalgruppe Asien 13, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) acht, Regionalgruppe Osteuropa sechs, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) sieben Sitze.

Die Wahl der ersten Ratsmitglieder am 9. Mai 2006 erbrachte folgende Ergebnisse (die Jahreszahl in Klammern benennt das per Los bestimmte Ende der Mitgliedschaft):

- Afrika-Gruppe mit Algerien (2007), Djibouti (2009), Gabun (2008), Ghana (2008), Kamerun (2009), Mali (2008), Mauritius (2009), Marokko (2007), Nigeria (2009), Sambia (2008), Senegal (2009), Südafrika (2007), Tunesien (2007);
- Asien-Gruppe mit Bahrain (2007), Bangladesch (2009), China (2009), Indien (2007), Indonesien (2007), Japan (2008), Jordanien (2009), Malaysia (2009), Pakistan (2008), Philippinen (2007), Saudi-Arabien (2009), Südkorea (2008), Sri Lanka (2008);
- Osteuropa-Gruppe mit Aserbaidshan (2009), Polen (2007), Rumänien (2008), Russische Föderation (2009), Tschechische Republik (2007), Ukraine (2008);
- GRULAC mit Argentinien (2007), Brasilien (2008), Kuba (2009), Ecuador (2007), Guatemala (2008), Mexiko (2009), Peru (2008), Uruguay (2009);
- WEOG mit Deutschland (2009), Finnland (2007), Frankreich (2008), Großbritannien (2008), Kanada (2009), die Niederlande (2007), Schweiz (2009).

Am 21.10.2014 wählte die VN-Generalversammlung 15 neue Mitglieder. Damit wird sich der Menschenrechtsrat für die Sitzungsperiode 2015 aus den folgenden Staaten zusammensetzen:

- Afrika-Gruppe: Äthiopien (2015), Algerien (2016), Botswana (2017), Kongo (2017), Elfenbeinküste (2015), Gabun (2015), Ghana (2017), Kenia (2015), Marokko (2016), Namibia (2016), Nigeria (2017), Sierra Leone (2015), Südafrika (2016);

- Asien-Gruppe: Bangladesch (2017), China (2016), Indien (2017), Indonesien (2017), Japan (2015), Kasachstan (2015), Malediven (2016), Pakistan (2015), Katar (2017), Saudi-Arabien (2016), Südkorea (2015), Vereinte Arabische Emirate (2015), Vietnam (2016);
- Osteuropa: Albanien (2017), Estland (2015), frühere jugoslawische Republik Mazedonien (2016), Lettland (2017), Montenegro (2015), Russische Föderation (2016);
- GRULAC: Argentinien (2015), Bolivien (2017), Brasilien (2015), Kuba (2016), El Salvador (2017), Mexiko (2016), Paraguay (2017), Venezuela (2015);
- WEOG: Deutschland (2015), Frankreich (2016), Großbritannien (2016), Irland (2015), Niederlande (2017), Portugal (2017), USA (2015).

Das Präsidium für den Sitzungszyklus vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2014 wird gebildet aus: Gabun (Präsidentschaft), Tschechische Republik (Vize-Präsidentschaft und Berichterstatter), Argentinien, Indien und Italien (jeweils Vize-Präsidentschaft). Das Präsidium für den Sitzungszyklus 2015 wird im Dezember 2014 direkt vom Menschenrechtsrat bestimmt werden.

Die Mitglieder des Rates sollen höchsten Standards der Menschenrechte genügen, kooperieren und zum Dialog bereit sein. Neu beim Rat ist die Möglichkeit der Generalversammlung, ein Mitglied des Rates mit Zwei-Drittel-Mehrheit abzuwählen, wenn dieses in gravierende Menschenrechtsverletzungen verstrickt ist. Diese Regelung führte zur vorübergehenden Suspendierung Libyens in der Sitzungsperiode 2011–2012. Neu ist ebenfalls, dass von jedem kandidierenden Land ein Statement erwartet wird („voluntary pledge“), das Auskunft darüber gibt, was das Land im Fall seiner Wahl und Mitgliedschaft insbesondere in Sachen Menschenrechte zu leisten bereit ist.

Die Gruppe der westlichen Staaten (WEOG) plädiert dafür, keinen Staat zu wählen, der beim VN-Sicherheitsrat wegen Menschenrechtsverletzungen auf der Tagesordnung steht oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hat. Ersteres ließ sich als Anspruch bislang aufrechterhalten. In Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen ließ sich der Anspruch nicht umsetzen. Dies betrifft nicht nur die üblichen Verdächtigen. Auch Staaten im Westen, wie die USA, waren in einen Angriffskrieg verwickelt, unterhielten Folterzentren oder setzten staatsbürgerliche Freiheitsrechte außer Kraft. Auch in der Europäischen Union genügten einige Staaten keineswegs den höchsten Standards in Sachen Menschenrechte; Polen und Rumänien waren in den Betrieb geheimer Haftzentren verstrickt, Deutschland duldet die Verschleppung Gefangener mittels CIA-Flügen, Ungarn stellt ungestraft die Unabhängigkeit der Justiz in Frage, Frankreich, Italien und Ungarn nehmen die Hatz gegen Roma in Kauf.

Für Nichtregierungsorganisationen bieten die Wahlen die Möglichkeit, mit kritischen Bewertungen der Menschenrechtslage in einem Staat ein Schlaglicht auf dessen Kandidatur zu werfen und ihn einer öffentlichen Überprüfung zu unterziehen. Insbesondere NGOs aus Asien – neben Amnesty International und Human Rights Watch – nutzen diesen Spielraum und decken auf Websites oder in elektronischen Informationsbulletins die dunklen Seiten der Bewerber auf. Inwieweit solche Kampagnen wirken, ist immer schwer zu ermessen. Auf jeden Fall haben über hundert NGOs im Jahr 2008 massiv gegen die Kandidatur von Sri Lanka protestiert und dazu beigetragen, dass Sri Lanka tatsächlich nicht wiedergewählt worden ist. Erfolgreiche Kampagnen gab es ebenso gegen die Kandidatur von Belarus (2007) und des Iran (2011).

Der MRR trifft sich mindestens drei Mal pro Jahr zu regulären Plenarsitzungen von insgesamt mindestens zehn Wochen. Im ersten Jahr (2006) beschränkte sich der MRR auf sieben Sitzungswochen. Die Menschenrechtskommission hatte in der Regel einmal pro Jahr mit einer Sitzungsdauer von insgesamt sechs Wochen getagt. Als Sitzungsmonate des MRR haben sich März/April (Hauptsitzung), Juni und September eines jeden Jahres herausgeschält. Dazu kommen jeweils 14-tägige Sitzungen meist in den Monaten Januar, Juli und Oktober, in denen der MRR als Arbeitsgruppe tagt und die Anhörungen zum Universal Periodic Review durchführt (s. u.). Darüber hinaus können Sondersitzungen von einem Drittel der Ratsmitglieder beantragt werden. Bislang (Stand Oktober 2014) wurden 22 Sondersitzungen einberufen (sieben Mal zum Themenkomplex Israel/Palästina/Libanon), vier zu Syrien, je eine zu Darfur/Sudan, Myanmar, Demokratische Republik Kongo, Sri Lanka, Haiti, Elfenbeinküste, Libyen, Zentralafrikanische Republik und Irak sowie je eine themenzentrierte Sondersitzung zur Nahrungsmittelspekulation und deren Folgen für das Recht auf Nahrung sowie zu den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise in Bezug auf Menschenrechte. Darüber hinaus treffen sich die Unterorgane des MRR insgesamt knapp vier Wochen pro Jahr, so dass inzwischen fast das gesamte Jahr über eine öffentliche Befassung mit Menschenrechten stattfindet; ein grundlegender Unterschied zur vormaligen MRK.

Arbeitsstruktur des Menschenrechtsrates

Die Institutionenbildung des MRR (vgl. Dokumente zum Institution Building Package A/HRC/RES/5/1 und A/HRC/RES/5/2) wurde bis Mitte 2008 abgeschlossen. Die Arbeitsstruktur ähnelt der der früheren Menschenrechtskommission. Die Resolution der VN-Generalversammlung (A/60/251) hatte von der vorläufigen Übernahme wesentlicher Mechanismen und Verfahren der vormaligen Menschenrechtskommission gesprochen; so die Sonderverfahren (Special Procedures), der vertrauliche Beschwerdemechanismus und die Möglichkeiten der Nichtregierungsorganisationen, an den Sitzungen und Beratungen

teilzunehmen. Die Resolution der Generalversammlung gab dem Rat vor, innerhalb eines Jahres alle diese Mechanismen auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls an die veränderte Arbeitsorganisation des Rates anzupassen.

Der MRR wird von einem Präsidium geführt, bestehend aus einem Präsidenten und vier Stellvertreter_innen, verteilt auf die Regionalgruppen GRULAC, Osteuropa, Afrika, WEOG und Asien. Die Wahl der Präsidentschaft für den ersten Sitzungszyklus (2006–2007) fiel auf Mexiko, die Vize-Präsidenten stellten die Tschechische Republik, Marokko, Schweiz und Jordanien. Dabei erwies sich der Botschafter Mexikos gerade auch für die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Glücksgriff. Der mexikanische Botschafter öffnete qua Amt alle vom Präsidium angesetzten Konsultationen für alle Beteiligten. Diese Praxis stellte eine Art Wegmarkierung für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen im Rat dar. Inzwischen ist es gang und gäbe, dass nichtstaatliche Organisationen, soweit sie bei den Vereinten Nationen akkreditiert sind, etwa an den Beratungen der Resolutionstexte als Beobachter teilnehmen und, je nach Flexibilität des staatlichen Verhandlungsführers, auch Stellungnahmen abgeben können.

Die Tagesordnung des MRR besteht aus zehn Punkten und ist damit im Vergleich zur früheren MRK mit über 20 Tagesordnungspunkten deutlich gestraffter: 1) Organisatorisches und Verfahrensfragen (u. a. Wahl der Mitglieder des Beratenden Ausschusses/Advisory Committee); 2) Berichte des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte und des UN-Generalsekretärs; 3) Schutz und Förderung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Entwicklung (plus Rechte der Völker und spezifischer Gruppen); 4) Menschenrechtssituationen in allen Teilen der Welt, die eine Befassung durch den Rat erfordern; 5) Menschenrechtsorgane und -mechanismen (u. a. Berichte des Beratenden Ausschusses und Informationen zum nicht-öffentlichen Beschwerdemechanismus); 6) Universal Periodic Review; 7) die Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten; 8) Umsetzung der Wiener Erklärung und deren Aktionsplan; 9) Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und ähnliche Formen der Intoleranz sowie Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; 10) technische Unterstützung und Kompetenzbildung.

Tagesordnungspunkt 4 (TOP 4) konnte erst nach langem, zähem Verhandeln platziert werden und erlaubt, Evaluierungen und Bewertungen der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern ohne Einschränkung vorzunehmen sowie ein Ländermandat einzurichten. Neben Berichten des Hochkommissariats für Menschenrechte und der Mandatsträger_innen der Sonderverfahren bietet TOP 4 eine der wenigen institutionalisierten Gelegenheiten, ungehindert durch prozedurale Schranken alle Länder einer kritischen Bewertung zu

unterziehen. Vor allem NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) nutzen TOP 4 für eine ungeschminkte Darstellung. Mittlerweile kommen unter TOP 4 auch Beiträge etwa Ägyptens, Pakistans, Chinas oder Irans zu Menschenrechtsverletzungen und -problemen in Europa oder den USA zur Sprache: zu Migration, Flüchtlingen, indigenen Völkern, Minderheiten und diskriminierenden Stereotypen gegen muslimische Glaubensgemeinschaften. Häufiger zu hören ist auf allen Seiten das alte Argumentationsmuster, es handele sich um eine innere Angelegenheit, die mit einheimischen Mitteln gelöst werden könne, und eine externe Kommentierung sei kontraproduktiv oder eine Einmischung gegen die staatliche Souveränität.

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) ist in vielen Bereichen der früheren MRK-Unterkommission (Sub-Commission) vergleichbar. Sein Tätigkeitsfeld wurde allerdings auf eine rein beratende Aufgabenstellung und auf thematische Menschenrechte eingeschränkt. Jegliche Eigeninitiative oder Länderbefassung ist formell untersagt. Der Beratende Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern, die formal nicht weisungsgebunden sind. Entsprechend der regionalen Quotierung verfügen Afrika und Asien über je fünf Sitze, GRULAC und westliche Staaten über je drei und Osteuropa über zwei. Zusätzlich zu diesem Think Tank gibt es weitere Fachgremien des MRR in Form des Expertenmechanismus' zu Indigenen Völkern (analog der früheren Arbeitsgruppe Indigene Bevölkerungen), ein Forum zu Minderheiten, das Soziale Forum und das Forum zu Unternehmen und Menschenrechten. Ähnlich dem 1503-Verfahren der MRK verfügt der MRR über einen Beschwerdemechanismus (Complaint Procedure), der nicht öffentlich tagt. Um das Verfahren in Anspruch zu nehmen, wird die Beschwerde zunächst an die Arbeitsgruppe Kommunikation (Working Group on Communications) gesandt, bestehend aus fünf unabhängigen Expert_innen aus dem Beratenden Ausschuss. Führt die Bearbeitung hier zu keinem befriedigenden Ergebnis, leitet die AG die Beschwerde und die Kommunikation mit dem betreffenden Staat an die zweite Arbeitsgruppe, die Working Group on Situations, weiter. Diese AG besteht ebenfalls aus fünf Personen, die jedoch Diplomat_innen, also weisungsgebunden durch ihre Regierungen sind und einem Mitgliedstaat des MRR angehören müssen. Diese zweite AG berichtet dem Rat über den Stand der Dinge und schlägt in nicht-öffentlicher Sitzung Handlungsoptionen vor (siehe auch das Kapitel 20 zum Thema Beschwerdeverfahren).

Zur Struktur des MRR gehören außerdem das High-Level-Segment (Reden von Regierungsmitgliedern im Rang von Minister_innen und Staatssekretär_innen), Podiumsdiskussionen im Plenum zu Schwerpunktthemen, Dringlichkeitsdebatten sowie Resolutionen, Entscheidungen, Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Statements des Ratspräsidenten. Eingedenk der strittigen Länderresolutionen wurde eine informelle Verständigung erzielt, dass ein Resolutionsentwurf zu einem Land sich um größtmögliche

Unterstützung bemühen, d. h. von mindestens 16 Mitgliedern des MRR unterstützt werden sollte. Entscheidungen des Rates werden durchgängig mit einfacher Mehrheit gefällt.

Einen wichtigen Strukturteil des MRR bilden, wie schon bei der MRK, die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren (Sonderberichtersteller, unabhängige Expert_innen, Arbeitsgruppen und funktionsgleich die Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs), deren Mandate nach Auflösung der MRK überprüft und überwiegend fortgesetzt wurden (s.u.). Von den damals 28 thematischen Mandaten wurden alle um je drei Jahre verlängert; die meisten im Konsens. Aus 28 Themenmandaten sind inzwischen 39 geworden.

Bei den umstrittenen Ländermandaten bestand die Gefahr, dass diese im Zuge des Übergangs von der MRK zum MRR nach und nach abgebaut werden sollten. Als Morgengabe für den Kompromiss zur MRR-Institutionenbildung mussten z. B. die Ländermandate zu Kuba und Belarus aufgegeben werden. Sie vollständig abzuschaffen, ist jedoch nicht gelungen. Zum einen bestanden Staaten wie Haiti, Burundi oder Liberia auf der Fortführung ihres Ländermandats, das ihnen technische Kooperation zusicherte. Zum anderen bewirkten Veränderungen in Richtung mehr demokratischer und rechtsstaatlicher Regierungsführung einiger Länder vor allem in Afrika eine neue Bewertung der menschenrechtlichen Instrumente und ihres Potenzials zur Politikgestaltung im nationalen Rahmen. Die Gruppe afrikanischer Staaten hat seit 2012 in eigener Initiative Ländermandate zur Menschenrechtssituation in Eritrea (2012), Elfenbeinküste (2013), Mali (2013) und Zentralafrikanische Republik (2014) eingebracht. Schließlich trug die Dynamik der neuen US-Präsidentschaft unter Barack Obama wesentlich dazu bei, dass der Trend gegen Ländermandate seit 2011 umgekehrt werden konnte. Momentan (Juli 2014) bestehen 14 Ländermandate, sechs davon seit 2011.

Ein Ärgernis stellt der neu eingeführte Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren dar. Die Erfahrung hatte eigentlich gelehrt, dass ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – für Regierungen notwendig wäre, damit diese z. B. zeitnah und angemessen die Anfragen der Sonderverfahren beantworten oder deren Empfehlungen umsetzen. Verglichen mit dem von Algerien maßgeblich ausgearbeiteten Erstentwurf konnten die nachteiligsten Vorgaben jedoch verhindert werden. Ursprünglich hätten Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nur noch bei gesicherter Erkenntnis über Tathergang und Schwere des Falls von den Sonderverfahren unter Konsultation der betroffenen Regierung weiterverfolgt werden können. Dies hätte insbesondere in Asien negative Konsequenzen nach sich gezogen, da dort die VN-Sonderverfahren zusammen mit den VN-Vertragsorganen sowie dem VN-Hochkommissariat die einzige Möglichkeit darstellen, eine Beschwerde zu einer drohenden oder stattgefundenen Menschenrechtsverletzung über die nationalen Einrichtungen hinaus an eine unabhängige Instanz zu

richten. Bislang existiert in Asien kein regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte, der eine solche Rolle übernehmen könnte.

Unbeschadet der Fallstricke im Verhaltenskodex haben die Sonderverfahren weiterhin das Recht, selbst bei nur begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung sich in Form einer Eilaktion an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden. Geblieben ist die Vorgabe, die Antworten der Regierung auf die Anfragen eines Mandats in fairer Weise in den Bericht aufzunehmen; ein eher selbstverständlicher Anspruch an gutes methodisches Arbeiten. Gleichwohl wird der Code of Conduct von Ländern wie Ägypten, China, Jordanien, Kuba, Pakistan, Algerien, Indien oder Russland regelmäßig als Drohung gegen unbotmäßige Mandatsträger_innen eingesetzt, um unbequeme Wahrheiten möglichst unter Verschluss zu halten oder amtlich nicht zur Kenntnis nehmen zu müssen.

Universal Periodic Review

Spezifisch neu und mit vielen Erwartungen verbunden ist die universelle, periodische Überprüfung aller Staaten (Universal Periodic Review; UPR). Damit sollte der selektiven Anklage bestimmter Staaten und das Vertuschen von Menschenrechtsverletzungen bei Verbündeten tendenziell ein Ende gesetzt werden. Grundsätzlich soll die UPR – laut Resolution der VN-Generalversammlung A/60/251 – ein Beitrag zum Schutz der Menschenrechte und zur Umsetzung bestehender Standards sein. Das UPR-Verfahren muss laut Resolution universal, objektiv, mit einem auf Kooperation zielenden und die Interaktion mit dem betreffenden Staat suchenden Ansatz ausgerichtet sein. Ebenso sind die untersuchten Staaten zur Kooperation und Interaktion angehalten.

Der MRR hat sich auf folgendes Prozedere geeinigt. In einem Intervall von mittlerweile viereinhalb Jahren wird jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen überprüft (Zeittafel und Länder sind der Website www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx zu entnehmen). Grundlage der Überprüfung bilden die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen (oder eben die Feststellung, dass noch nicht ratifiziert wurde), die Absichtserklärungen des zu überprüfenden Staates im Rahmen seiner Kandidatur für den MRR, Erklärungen anlässlich einschlägiger UN-Konferenzen sowie die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, etwa in (Bürger-) Kriegsmilieus. Außerdem wird von den Mitgliedstaaten des MRR informell erwartet, dass sie eine ständige Einladung an die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren aussprechen.

Der Überprüfung zu Grunde liegt ein Staatenbericht von bis zu 20 Seiten sowie je 10 Seiten Zusammenfassung der Empfehlungen und Schlussfolgerungen der VN-Vertragsorgane,

Sonderberichterstatter und anderen VN-Abteilungen (Compilation) sowie der nichtstaatlichen Akteure („summary of other relevant stakeholders“). Die beiden Zusammenfassungen erstellt das Hochkommissariat für Menschenrechte. Die Überprüfung wird von einer Arbeitsgruppe des MRR vorgenommen, in der alle 47 Mitglieder des Rates vertreten sind und der Ratspräsident qua Amt den Vorsitz führt. Die ersten überprüften Staaten waren vornehmlich die ersten Mitglieder des MRR, ergänzt damals durch per Los zugeordnete andere Staaten oder Freiwillige wie Kolumbien. Die Bundesrepublik Deutschland musste sich im Februar 2009 und 2013 der Überprüfung unterziehen.

Die UPR-Arbeitsgruppe tagt pro Staat bis zu dreieinhalb Stunden in Form einer Anhörung (interaktiver Dialog), in dem nur Staaten oder staatliche Einrichtungen mit Sonderstatus, wie Palästina und der Vatikan, Rederecht haben. Diese kommentieren unter Zuhilfenahme der vorgenannten Berichte die Lage der Menschenrechte im zu überprüfenden Staat, stellen Fragen und geben Empfehlungen ab. Daraus entsteht unter Vermittlung der so genannten Troika ein Bericht, der zur abschließenden Beratung und Beschlussfassung an die nächste reguläre Plenarsitzung des MRR überwiesen wird.

Die Troika besteht aus drei MRR-Mitgliedstaaten, die unterschiedlichen Regionalgruppen angehören müssen. Sie werden per Los aus je einer der Regionalgruppen im Rat bestimmt und fungieren als Berichterstatter. Der zu untersuchende Staat kann geltend machen, dass eines der Troika-Mitglieder aus der eigenen Regionalgruppe kommt. Außerdem kann der Staat einmalig die Auswechslung eines Berichterstatters beantragen. Umgekehrt kann ein Troika-Mitglied das per Los ermittelte Mandat ablehnen; so Pakistan, als es zum Troika-Mitglied bei der Überprüfung Indiens 2008 gelost wurde. Vom Recht, sich ein Troika-Mitglied aus der eigenen Regionalgruppe zulösen zu lassen, machen häufig Staaten aus Afrika und Asien Gebrauch.

Für die Auswertung des Abschlussberichts im MRR-Plenum nebst Antworten der Regierung auf die Empfehlungen ist pro Land ein interaktiver Dialog von bis zu einer Stunde reserviert. Während dieses Segments können auch nichtstaatliche Akteure das Wort ergreifen, wobei Staaten wie Ägypten, China, Kuba oder Pakistan mittels Anträgen zur Geschäftsordnung öfters versuchen, kritische NGO-Beiträge zu einem Land zu unterbinden und auf allgemeine Kommentare zum Bericht der UPR-Arbeitsgruppe zu reduzieren. Dem zu überprüfenden Staat, den anderen Staaten und den nichtstaatlichen Akteuren stehen in diesem Segment jeweils insgesamt bis zu 20 Minuten zur Verfügung. Das Ergebnis des gesamten Verfahrens kommt in einem Dokument zum Ausdruck, das vom MRR-Plenum angenommen wird und auch die Antworten der jeweiligen Regierung auf Empfehlungen und gegebenenfalls weitere, freiwillig von der Regierung zugesagte Initiativen enthält.

Aus dieser Struktur lässt sich ablesen, dass das gesamte Verfahren staatenorientiert ist. Viele Staaten betonen, dass Ablauf, Schlussfolgerungen und Empfehlungen möglichst im Konsens mit dem zu überprüfenden Staat zu handhaben sind. Dementsprechend kann das UPR-Verfahren manche hochgesteckte Erwartung mit Sicherheit nicht erfüllen. Auf der Habenseite des UPR-Verfahrens steht die Dokumentation: Staatenbericht, Kompilation und Zusammenfassung durch das Hochkommissariat, der Bericht der MRR-Arbeitsgruppe, Empfehlungen und Antworten des untersuchten Staates. Vieles in dieser Gesamtschau ist nicht neu; aber sonst eher verstreut vorfindbare Informationen werden durch das UPR-Verfahren gebündelt. Auf rund 70 Seiten präsentiert sich so ein umfassender, insgesamt objektiver Einblick in die Lage der Menschenrechte im jeweiligen Land. Darüber hinaus handelt es sich qua Verfahren um amtliche Dokumente, auf die Menschenrechtsverteidiger_innen, NGOs, NHRIs oder Medien zurückgreifen und ihre Kritik an der Regierungsführung legitimieren können. Aus dem Vergleich dieser Dokumente mit den Einlassungen des zu überprüfenden Staates, dessen Antworten und Kommentaren auf die Empfehlungen lässt sich eine genaue Positionsbestimmung vornehmen, welche Menschenrechtspolitik die jeweilige Regierung realiter vertritt.

Ein zweiter positiver Aspekt besteht in der Erfahrung, dass auch politische Schwergewichte wie Großbritannien, Frankreich, Kanada, USA, Deutschland oder Russland, China, Indien und Kuba in einer mehrstündigen Anhörung Rede und Antwort zur Lage der Menschenrechte stehen müssen. Natürlich wird die Menschenrechtssituation in Deutschland oder in den USA eingedenk unabhängiger Justizorgane und rechtsstaatlicher Verfahren anders zu gewichten sein als etwa in Kuba. Gleichwohl kann das UPR-Verfahren in der Tat in Ansätzen die Selektivität wettmachen, die sonst der Länderüberprüfung beim Rat anhaftet und an der die frühere MRK gescheitert ist. Eine Menschenrechtsüberprüfung solcher Staaten wäre in der MRK oder im MRR nur schwer denkbar gewesen und mit Euphemismen abgewehrt worden. So hatte die französische Regierung auf Vorhaltungen zur Lage der Minderheiten mit dem lakonischen Hinweis reagiert, aus historischen Gründen würde mit dem Begriff Minderheiten politisch nicht operiert. Volksgruppenrechte kommen eo ipso nicht vor. Die britische Regierung antwortete auf die Frage nach der menschenrechtlichen Verträglichkeit von 42 Tagen undokumentierter Haft im Kontext der Anti-Terror-Gesetzgebung, diese Vorschrift sei rechtsstaatlich zu Stande gekommen. Mehr meinte eine westliche Regierung offensichtlich nicht sagen zu müssen. Es gab allerdings auch Ausnahmen. Als nachahmenswert empfahl sich die selbstkritische Darstellung Finnlands, und auch die deutsche Regierung fiel positiv durch eine selbstkritische Sicht zumindest in den mündlichen Präsentationen 2009 und 2013 auf.

Die Vorgabe des UPR-Verfahrens, im Zuge der Erstellung des Staatenberichts nicht-staatliche Akteure zu konsultieren, führte in Ländern wie Indonesien oder den Philippinen zu

den ersten Konsultationsverfahren in Sachen Menschenrechte überhaupt zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren.

Zwiespältig blieb das gegenseitige Sich-auf-die-Schulter-Klopfen durch befreundete Staaten, die sich wechselseitig gute Regierungsführung, Kooperationsbereitschaft oder mangelnde Möglichkeiten in Folge von Katastrophen, Unterentwicklung oder bewaffneten Konflikten attestierten. Als zwiespältig entpuppte sich durchaus auch die Möglichkeit nichtstaatlicher Akteure, einen Kommentar abgeben zu können. Dies führte bei Ländern wie China oder Kuba dazu, dass diese ihnen gewogene NGOs mobilisierten, damit sie sich auf den ersten Rängen der Redeliste platzierten. Kuba animierte in den bisherigen zwei UPR-Runden jeweils mehr als 300 nationale „NGOs“, damit sie einseitig formulierte Berichte an das Hochkommissariat schickten.

Entgegen mancher Erwartung reduziert sich der interaktive Dialog in der MRR-Arbeitsgruppe auf eine schlichte Anhörung. Eine politische Bewertung der Länderüberprüfung durch den Rat bildet die Ausnahme. Alles darf nebeneinanderstehen, die Schlussfolgerungen müssen die Sachkundigen selber ziehen. Eine solche Verfahrensweise ermöglicht es wiederum, strittige Fragen und Empfehlungen etwa zum Menschenrechtsschutz für Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle in den Report des Anhörungsverfahrens hineinzuschreiben, trotz teilweise vehementer Opposition seitens Staaten wie Pakistan und Ägypten. Ägypten ging anfangs so weit, in solchen Fragen etwa dem zu überprüfenden Staat Ecuador das Recht abzusprechen zu wollen, über eigene, freiwillige Verpflichtungen im Hinblick auf Angehörige solcher Gruppen souverän zu entscheiden.

NGOs bewerten das UPR-Verfahren zumindest im Ergebnis überwiegend kritisch. Die nationale NGO-Koordination aus Indonesien brachte ihre Bewertung nach der ersten Runde auf den Nenner, dass das UPR-Verfahren von einer „Universal Periodic Review“ in eine „Universal Periodic Rhetoric“ mutiere und die Perspektiven und Stimmen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen außer Acht lasse. Zu den negativen Aspekten gehören auch die Bemühungen einiger Staaten wie Indonesien oder Indien, noch die leiseste Kritik aus dem Report der AG herauszufiltern oder kritische Fragen umzuformulieren.

Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens entpuppen sich gleichwohl als Referenzen zum objektiven Ermessen der Menschenrechtssituation in einem Land. Aktuelle, gravierende Menschenrechtsverletzungen müssen andererseits nach wie vor durch eine Länderresolution nach TOP 4 behandelt werden.

Zivilgesellschaftliche Partizipation

Weltweit ist das Phänomen zu beobachten, dass nicht-staatliche Akteure inzwischen häufig unter Druck geraten, wenn sie sich kritisch u. a. mit der Lage der Menschenrechte in ihrem

Land bzw. den Auswirkungen von Industrie-, Energie-, Bergbau- und anderen Projekten von nationalem Interesse oder der jeweiligen Regierungsführung beschäftigen. Von der „Einschränkung des öffentlichen Raums“ im Allgemeinen blieb der VN-Menschenrechtsrat nicht unberührt. An der konstitutionellen Rolle der Zivilgesellschaft (s.o.) beim Rat wird zwar nicht gerüttelt. Staaten wie China, Kuba, Ägypten oder Pakistan sehen jedoch Nichtregierungsorganisationen bevorzugt als funktionelle Vorfeldorganisationen einer Staateninteressen folgenden Institution und begegnen einem kritischen Ansatz mit Misstrauen. Es wurde darauf hingewiesen, dass kritische Beiträge zivilgesellschaftlicher Repräsentanten bei den Tagungen des Rats immer wieder durch Anträge zur Geschäftsordnung unterbrochen, gestört oder verhindert wurden.

Ein verschärftes Vorgehen gegen nicht-staatliche Akteure beim Rat lässt sich zeitlich parallel zur Einrichtung neuer Ländermandate beobachten. Nicht im Sinne einer kausalen Verknüpfung, aber es scheint, dass die größer gewordenen, öffentlichen Räume zur kritischen Lagebeschreibung und die entsprechenden Folgen in Form eines eher normativen Handelns des Rates von einer Reihe an Staaten als bedrohlich empfunden wird. Dies umfasst inzwischen auch Länder wie Indien, deren staatliche Repräsentanten in Genf einen Vorrang für die staatliche Sicht der Dinge einfordern und Nichtregierungsorganisationen ebenfalls einem Verhaltenskodex unterworfen sehen wollen. China scheiterte 2012 mit dem Versuch, die Regeln der Zulassung für zivilgesellschaftliche Akteure zu den Sitzungen der VN-Foren für Minderheiten und Soziales zu verschärfen. Der Vorwurf: Es hätten sich aufgrund der laxen Zulassungsbestimmungen für diese beiden Foren (die teilnehmende nichtstaatliche Organisation braucht keinen konsultativen Status) „Terroristen“ und „Separatisten“ eingeschlichen, und dies müsse unterbleiben. Eine Eskalation erlebte der Rat im März 2012 in der Auseinandersetzung um eine Länderresolution zur Menschenrechtssituation in Sri Lanka. Zivilgesellschaftliche Vertreter_innen, Journalist_innen und Menschenrechtsverteidiger_innen aus Sri Lanka reisten aufgrund der Drohungen und Einschüchterungen gegen sich und ihre Familien durch Sri Lankas Regierende erst gar nicht nach Genf bzw. vermieden, das Gebäude der UNO aus Furcht vor Repressalien zu betreten. Inzwischen liegen viele Berichte vor, dass die Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und VN-Einrichtungen im Menschenrechtsbereich nicht nur überwacht wird, sondern die beteiligten Staatsbürger_innen mit zum Teil gravierenden Folgen rechnen müssen – so etwa in China, Vietnam, Indien, Syrien, Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Marokko, Belarus, Nordkorea, Eritrea, Malawi, Sri Lanka, Ägypten, Russland, Malaysia und Kolumbien.

Seit 2011 enthält der Jahresbericht des VN-Generalsekretärs einen eigenen Abschnitt zum Themenbereich Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger_innen. Das Hochkommissariat, viele Mandate der Sonderverfahren und auch die VN-Vertragsausschüsse beschäftigen sich

mit dem Thema. Die Vertragsausschüsse haben mittlerweile einen eigenen Berichtersteller dazu eingerichtet. Der Menschenrechtsrat verabschiedete im September 2013 die Resolution 24/24, die nicht nur die Verfolgung der zivilgesellschaftlichen Akteure verurteilte, sondern den VN-Generalsekretär beauftragte, eine hochrangig besetzte Beobachtungsstelle zu schaffen. Die Umsetzung dieser Resolution wurde allerdings durch einen Beschluss der VN-Generalversammlung im Dezember 2013 vorläufig blockiert. Das Engagement für Menschenrechte bleibt unbequem und in einigen Gegenden der Welt gefährlich.

Bisheriges Fazit

Die Frage, ob der MRR effektiv arbeitet, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen hätten sich in vielen Fällen ein entschiedeneres Vorgehen des MRR gewünscht. Dieser dem MRR innewohnende Zwiespalt zwischen realitätsgerechter Bewertung der Fakten und versuchsweise gütlicher Politikänderung von Staaten begleitet den Rat seit seinem Beginn. Letzteres ist nicht grundsätzlich ohne Erfolg und wohnt der Konsensorientierung des MRR inne. Dieser Kanon ist zwar nicht verlässlich, kann aber auch bei schwierigen Themen doch immer wieder geltend gemacht und abgerufen werden. In einigen Punkten hat dies zu innovativen Ergebnissen geführt: die Verabschiedung der Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen; das Fakultativprotokoll zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten; neue, teilweise durchaus umstrittene Mandate der Sonderverfahren (Sklaverei, Trinkwasser, kulturelle Rechte); und selbst die meisten Resolutionen zur Verlängerung der Ländermandate gingen letztlich im Konsens durch. Konsensbemühen und flexible Verhandlungsbereitschaft sollten gleichwohl keine Illusion aufkommen lassen. Länder wie Ägypten, China, Russland, Kuba oder Pakistan versuchen immer wieder, die universelle Geltung der Menschenrechte und ihre praktische Umsetzung zu behindern, unabhängige und unbequeme Mandatsträger_innen zur Evaluierung der Lage der Menschenrechte einzuhegen, themenorientierte Mandate aus dem Bereich der politischen und zivilen Rechte inhaltlich einzuschränken, Ländermandate abzuschaffen und die größeren Mitspracherechte der nichtstaatlichen Akteure inhaltlich zu zensieren.

Die Universalität der Menschenrechte ist zwar von allen Staaten spätestens seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 formell anerkannt, aber es gibt immer wieder Versuche, gerade über den Menschenrechtsrat diesen Grundsatz per Resolution zu unterlaufen. So haben die Mitgliedstaaten der OIC (Organisation of Islamic Cooperation, früher: Organization of the Islamic Conference) lange Zeit den Begriff der „Diffamierung von Religionen“ benutzt, um Kritik an der (islamischen) Religion zu unterbinden. Russland kreierte eine Resolution zu „traditionellen Werten“, um universelle Menschenrechts-

standards mit dem Verweis auf die eigene Kulturgeschichte relativieren zu können. Der „Schutz der Familie“ etabliert sich als nächste Referenz, um Formen des Zusammenlebens außerhalb der klassischen Frau-Mann-Kind-Beziehung zu ächten und damit den Hebel u. a. an Frauen- und Kinderrechten anzusetzen. Solche Unterminierungsversuche sind nicht zu verwechseln mit der durchaus sinnvollen Diskussion über mögliche Beiträge anderer Rechtssysteme zum stärkeren Schutz der Menschenrechte. Das Hochkommissariat trug mit seinen Expertenseminaren und Fachstudien wesentlich dazu bei, dass solche Relativierungsversuche bislang abgewiesen werden konnten. Das beharrliche Unterminieren entspringt nicht notwendigerweise notorischer Böswilligkeit, sondern ebenso dem autoritären Staatsverständnis und dem tiefsitzenden Argwohn gegen zivilgesellschaftliche Partizipation und mithin zivilem Ungehorsam.

Ein bleibendes Ärgernis ist der Verhaltenskodex für die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren. Die genannten Staaten scheuen sich nicht, aus dem Verhaltenskodex ungeniert mehr Pflichten für die Sonderverfahren und mehr Rechte für die Staaten herauszulesen; als ob die Staaten die Opfer wären. So wird der Verhaltenskodex immer häufiger angeführt, um den Mandatsträger_innen vorzuwerfen, a) sich nicht mit der von einer Beschwerde betroffenen Regierung abzusprechen bzw. deren Sicht der Dinge nicht gebührend zu berücksichtigen, b) die nationale Gesetzgebung außer Acht zu lassen, c) eigenmächtig Medien einzuschalten, oder d) ohne Konsultation mit der betroffenen Regierung, Berichte vor verschiedenen UN-Gremien vorzutragen. Dabei haben die Sonderverfahren auch nach dem Verhaltenskodex das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Solche Vorhaltungen mutieren allerdings zur „Schere im Kopf“. Einige Mandatsträger_innen verhehlen nicht, dass sie sich pointierte sprachliche Zuschreibungen zur Lage der Menschenrechte in verschiedenen Ländern oder Eilaktionen parallel zur Kommunikation mit der betroffenen Regierung eingehender überlegen oder ganz lassen.

Die Gängelung der Sonderverfahren setzt sich in den Versuchen fort, das Hochkommissariat ebenfalls unter die Kuratel des MRR zu stellen. Formal ist dieses Ansinnen zum Scheitern verurteilt, da das Hochkommissariat für Menschenrechte direkt dem VN-Generalsekretär untersteht und das Budget durch die VN-Generalversammlung beschlossen wird. Im Gewand von Begriffen wie Stärkung, Koordination, Transparenz und Anpassung soll jedoch eine enge institutionelle Beziehung zwischen Hochkommissariat und MRR etabliert werden, in der die Federführung beim Rat läge. Der Vertreter Chinas meinte bei mehreren Gelegenheiten, das Hochkommissariat sollte der Richtlinienkompetenz des MRR unterliegen. Ebenso sollen die Einrichtung von lokalen Büros des Hochkommissariats

oder die Berufung von Menschenrechtsberatern zu einem Land in Zukunft nicht nur mit dem betreffenden Land, sondern auch mit der regionalen Staatengruppe im MRR abgestimmt werden. Die vormaligen Hochkommissarinnen Louise Arbour und Navanethem Pillay wiesen solch Ansinnen zwar entschieden zurück, dürfen aber andererseits den Dialog auch mit solchen Regierungen nicht abreißen lassen, um sich die Möglichkeit einer Einflussnahme nicht gänzlich zu nehmen.

Die positiven Veränderungen durch den VN-Menschenrechtsrat sind keine Selbstläufer, sondern müssen immer wieder neu justiert werden.

Mit der Mitgliedschaft der USA durch Präsident Barack Obama kam Bewegung in die Evaluierung und Bewertung nationaler Menschenrechtspolitik. Die kritischere Haltung der USA zum Anti-Terror-Kampf à la Guantánamo oder gegenüber der israelischen Siedlungs- und Besatzungspolitik vergrößerte die Möglichkeit, das eigene Handeln glaubwürdiger darzustellen und damit dem MRR zu einer sachgerechteren Menschenrechtspolitik zu verhelfen. Die Statements der USA zum israelischen Siedlungsbau und die Forderungen gegenüber Israel – Räumung der Außenposten, freier Zugang für die Palästinenser zur Westbank, Zulassen dortiger wirtschaftlicher Tätigkeiten, Erweiterung der Gütermengen und der Güterpalette in den Gaza-Streifen – sind fast schon undiplomatisch deutlich. Darüber hinaus entfalten die USA politischen Druck auf Hardliner, wie das Beispiel Ägypten zeigte. Die Resolution zur Meinungsfreiheit wurde im September 2009 nach mehreren Verhandlungsrunden in den Hauptstädten gemeinsam von Ägypten und den USA eingebracht und entschärfte restriktive Formulierungen aus vorigen Texten. Die dynamische Rolle der USA hat allerdings auch Schattenseiten, wenn sachfremde Erwägungen zum Beispiel eine Resolution zum Goldstone-Bericht (Israel/Gaza) im September 2009 verhindern.

Neben dem dynamisierenden Faktor USA haben vor allem die demokratischen Umwälzungen in Ländern Afrikas bisherige Ratsmehrheiten ins Wanken gebracht. Nicht selten stimmen Länder wie Ghana, Sierra Leone, Botswana, Sambia oder Kamerun inzwischen nach normativen Gesichtspunkten ab oder äußern offen Dissens gegenüber regionalen Meinungsführern. Weniger entschieden scheint die Rolle der Europäischen Union. Einschließlich des Europaparlaments wird die EU von vielen Seiten aufgefordert, ihre Menschenrechtspolitik im MRR zu dynamisieren und der selbst zugeordneten Eigenschaft eines Champions und Motors gerecht zu werden. Bislang herrscht jedoch der Eindruck vor, dass sich die EU hinter den USA im Hintergrund hält und eher mit sich selbst beschäftigt ist. Natürlich stellt es eine Herausforderung dar, unter 28 souveränen Staaten eine Feinabstimmung in auswärtiger Politik zu leisten, die ansonsten bis in die jüngere Vergangenheit vor allem den gemeinsamen Wirtschaftsraum entwickelt hat. Selbst Partner

aus dem Kreis westlicher Staaten sind jedoch angesichts der zeitlichen Inanspruchnahme EU-interner Beratungsprozesse und der unflexiblen Ergebnisse sprachlos, die fast nichts mehr an Verhandlungsmargen selbst innerhalb der WEOG übrig lassen. Nicht zufällig hat sich mit dem Staatenbündnis JUSCANZ eine Gruppe westlich orientierter Staaten eine eigene Diskussionsplattform geschaffen; dazu gehören u. a. Japan, USA, Kanada, Neuseeland, Australien, Schweiz und Norwegen.

Insgesamt sind Instrumentarien und Mechanismen zur guten Geschäftsführung beim MRR vorhanden, auch wenn an einigen Stellschrauben zu drehen ist und die umgekehrten Bemühungen um Blockaden nicht nachlassen werden. Es wird die hohe Kunst einer dynamischen und kohärenten, glaubwürdigen Menschenrechtspolitik bleiben, dafür die notwendigen Mehrheiten zu organisieren.

Das Hochkommissariat für Menschenrechte

Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte und das ihm zugeordnete Büro (offiziell: Amt des Hohen Kommissars bzw. der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte; Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) bilden einen institutionellen Bestandteil des Generalsekretariats der Vereinten Nationen. Die Hochkommissarin (oder der Hochkommissar) ist eine Amtsperson im Rang einer Unter-Generalsekretärin der Vereinten Nationen. Der/die Kommissar_in wird vom VN-Generalsekretär nominiert und von der VN-Generalversammlung bestätigt.

Das Hochkommissariat für Menschenrechte wurde im Dezember 1993 von der VN-Generalversammlung beschlossen und 1994 eingerichtet. Seine Einrichtung war ein Ergebnis der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993. Das Hochkommissariat ist grundsätzlich und vorrangig für Fragen der Menschenrechte zuständig und allein dem VN-Generalsekretär verantwortlich. Unbeschadet der engen Zusammenarbeit mit der früheren VN-Menschenrechtskommission und dem jetzigen VN-Menschenrechtsrat ist das Hochkommissariat für Menschenrechte von dieser Einrichtung formal unabhängig.

Seit Bestehen 1993/1994 hat es sechs Hochkommissarinnen und -kommissare gegeben: José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994–1997), Mary Robinson (Irland, 1997–2002), Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003), Louise Arbour (Kanada, 2004–2008), Navanethem (Navi) Pillay (Südafrika, 2008–2014) und ab September 2014 Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein (Jordanien). Nach dem Attentat auf Sérgio Vieira de Mello in Bagdad führte sein damaliger Vize, Bertrand G. Ramcharan (Indien), die Amtsgeschäfte bis zum Jahr 2004 fort. Die stellvertretende Hochkommissarin ist seit März 2013 Flavia Pansieri aus Italien. Die Aufgaben des Hochkommissars/der Hochkommissarin bestehen in der Förderung und im

Schutz aller Menschenrechte in allen Teilen der Welt, in vorbeugenden Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen sowie in der Befähigung der einzelnen Menschen, ihre Rechte wahrzunehmen. Dies bezieht sich auf die Rechte aus der VN-Charta, dem Völkerrecht und den internationalen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte. Das Hochkommissariat soll außerdem die internationale Zusammenarbeit fördern, entsprechende Aufgaben innerhalb der Vereinten Nationen koordinieren, dort als Querschnittsaufgabe verankern und die VN-Agenturen zu einem Politikansatz ermutigen, der ebenfalls Menschenrechte fördert.

Prioritäten der Aufgabenstellung ergeben sich aus der Charta der Vereinten Nationen, der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Wiener Menschenrechtskonferenz aus dem Jahr 1993, dem Schlussdokument des Weltgipfels 2005, dem Aktionsplan des OHCHR vom Mai 2005 sowie dem jeweiligen strategischen Geschäftsplan (Strategic Management Plan) des OHCHR. Konkret sieht sich das Hochkommissariat insbesondere dann zum schnellen Handeln gefordert, wenn akut Leben gefährdet ist (auch in chronischen Konflikten) oder Menschenrechte in mehrfacher Hinsicht verletzt werden. Eine weitere Priorität zielt auf die Gleichbehandlung von zivilen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, einschließlich des Rechts auf Entwicklung.

Das Hochkommissariat führt eigene Untersuchungen durch, organisiert Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen und zentralen Menschenrechtsfragen und koordiniert die Programme der Vereinten Nationen zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Menschenrechte. Die/der Hochkommissar_in tritt mit Stellungnahmen und Appellen an die Öffentlichkeit, reist zur Vermittlung der Menschenrechte rund um die Welt und sucht den Dialog mit den Regierungen. Das Hochkommissariat dient darüber hinaus dem VN-Menschenrechtsrat sowie den VN-Vertragsorganen als Sekretariat. Mittlerweile verfügt der Menschenrechtsrat über ein formal eigenes Sekretariat, wird jedoch vom OHCHR nach wie vor unterstützt. Das Hochkommissariat legt großen Wert auf die Mitarbeit und Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen und unterstützt die Bildung nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

Der erste Dienstsitz des Hochkommissariats befindet sich im Palais Wilson in Genf, ein zweiter in New York. Das Hochkommissariat besteht aus zwei großen thematischen Einheiten: Verfahrensfragen (Human Rights Procedures Division) und Durchführung, Programme und Untersuchung (Operations, Programmes and Research Division). Diese beiden Einheiten unterteilen sich nochmals in vier große Arbeitsbereiche (s.u.) und Dienstleistungseinheiten wie Verwaltung, Finanzen und Fundraising, Presse und Public Relations. Die Finanzierung der Arbeit stammt etwa zu 40 Prozent aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen und macht lediglich drei Prozent des gesamten VN-Budgets

aus. Den Rest finanzieren Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und private Spender durch Spenden, die allerdings oft zweckgebunden sind.

Die vier Abteilungen bzw. Programme befassen sich zum einen mit den Vertragsorganen (Human Rights Treaty Division), zum zweiten mit dem Menschenrechtsrat und den Mandaten der Sonderverfahren (Human Rights Council and Special Procedures Division), zum dritten mit den Tätigkeiten vor Ort sowie der technischen Kooperation (Field Operations and Technical Cooperation Division). Eine vierte Abteilung beschäftigt sich mit Analysen, Forschungen und Aktivitäten zum Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Division). In diesen Programmsektoren werden etwa Strategien zur Überwindung der Armut oder Analysen zu speziellen Aspekten erarbeitet wie indigene Völker, Minderheiten, Gender-Fragen im Rahmen von Entwicklungspolitik, Frauenrechte, HIV/AIDS, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandel und Fragen zum Aufbau eines Rechtsstaats. Angeboten werden technische Hilfestellung, Kompetenzbildung etwa bei nationalen Menschenrechtskommissionen und, in Absprache mit den Regierungen, Maßnahmen vor Ort. Im Juli 2014 beteiligte sich das Hochkommissariat an insgesamt 15 VN-Friedensmissionen in Sachen Menschenrechtsfragen (Capacity Building and Field Operations Branch) in Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, Libyen, Mali, Sierra Leone, Somalia, Sudan (Darfur), Süd-Sudan, Zentralafrikanische Republik.

Zur Umsetzung seiner Aufgaben hat das Hochkommissariat rund 1100 Mitarbeiter_innen zur Verfügung. Davon arbeiten etwa die Hälfte in Genf, 48 Prozent in den regionalen und Länder-Büros mit Unterstützung nationaler Arbeitskräfte sowie rund zwei Prozent im Büro in New York. Im Juli 2014 verfügte das Hochkommissariat über zwölf regionale und 13 Länder-Büros sowie über 40 einzelne Repräsentant_innen in anderen VN-Einrichtungen. Vertreten ist das Hochkommissariat in allen Regionen der Welt mit einer besonders häufigen Präsenz in Afrika.

Die momentanen Länderbüros befinden sich in Angola, Bolivien, Guinea, Guatemala, Kambodscha, Kolumbien, Mauretanien, Mexiko, Palästina, Serbien (einschließlich Kosovo), Togo, Uganda und Jemen.

Wenngleich formal unabhängig, spielte und spielt das Hochkommissariat eine zentrale Rolle in der Arbeit des Menschenrechtsrats. Die Dokumentationen über Menschenrechtsverletzungen, die Erfahrungen aus der technischen Kooperation mit Regierungen vor Ort und eigene Studien lassen das Hochkommissariat zu einer tragenden Säule des VN-Menschenrechtssystems werden. Die Berichte des Hochkommissariats an den Rat sind institutioneller Bestandteil der Ratsagenda. Die Berichte zu potenziell allen Themen und allen Ländern der Welt werden im Rahmen eines interaktiven Dialogs mit Mitglieds- und

Beobachterstaaten sowie Nichtregierungsorganisationen vorgestellt. Die Berichte spiegeln vornehmlich die Perspektive der Opfer wider. Da verwundert es nicht, dass einige Länder laut darüber nachdenken, dem Hochkommissariat einen Verhaltenskodex vorzugeben oder es in ein weisungsgebundenes Sekretariat des Menschenrechtsrates umzuwandeln.

Die praktische Bedeutung des Hochkommissariats in Bezug auf die Arbeit des MRR offenbarte exemplarisch das Expertenseminar zum Spannungsverhältnis von Meinungs- und Religionsfreiheit (Artikel 18, 19 und 20 des Zivilpakts) im Oktober 2008. Dem Workshop, an dem zwölf international hochrangige Expert_innen und über 200 Beobachter_innen teilnahmen, lag der Konflikt zu Grunde, inwiefern das Recht auf Meinungsäußerung, etwa in Form von Kritik und Cartoons zum Islam, gegenüber dem Schutz der Religion zurücktreten müsse. Pakistan als Sprecher der Organisation Islamischer Konferenz (OIC) hatte im März 2008 auf einen Zusatz in der Resolution zum Mandat der Sonderverfahren zum Recht auf freie Meinungsäußerung gedrungen, wonach der/die Mandatsträger_in zukünftig auch Beispiele zu untersuchen habe, in denen die Diffamierung von Religionen verhindert werden konnte. Trotz kryptischer Umschreibung wurde dies als Bruch des bisherigen Ansatzes interpretiert, mittels Mandat das Recht auf freie Meinung möglichst zu erweitern und gerade keine Beispiele aufzuführen, die dieses Recht einschränken. Der Bericht zum Workshop (A/HRC/10/31/Add.3) wurde dem MRR im März 2009 vorgelegt und veränderte die Debatte im Rat sowohl zur Meinungsfreiheit als auch insbesondere zur Religionsfreiheit. Mit nachhaltiger Unterstützung durch den damaligen Sonderberichterstatter zu Rassismus, Doudou Diène, veränderten sich die Begriffe auch bei Staaten wie Algerien, die merklich weniger häufig von „Diffamierung“ der Religion und stattdessen von „Aufstachelung zu religiösem, rassischem oder nationalem Hass“ sprachen, entsprechend der Wortwahl des Zivilpakts. Die von der OIC betriebene Resolution zur Diffamierung von Religionen erhielt konsequenterweise ab 2011 keine Mehrheit mehr.

Die Sonderverfahren (Special Procedures)

Der Begriff „Sonderverfahren“ (Special Procedures) umschreibt die Arbeit von Expert_innen und die aus Expert_innen zusammengesetzten Gruppen innerhalb des VN-Menschenrechtssystems, die in einem speziellen Auswahlverfahren vom VN-Menschenrechtsrat berufen und mit einem spezifischen Mandat zum Schutz und zur Förderung der einschlägigen Menschenrechte ausgestattet sind. Umfang und Dauer des Mandats werden durch eine Resolution festgelegt. Inhaltlich werden die Arbeitsbereiche der Sonderverfahren nach thematischen und länderbezogenen Mandaten unterschieden. Mandatsträger_innen der thematischen Sonderverfahren werden in der Regel auf drei Jahre berufen und können ihr Mandat maximal sechs Jahre am Stück ausüben. Die gleiche Höchstdauer gilt auch für

Mandatsträger_innen zu Ländern, wenngleich das Ländermandat jedes Jahr zu erneuern ist.

Die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren bestehen aus Einzelpersonen: als Sonderberichtersteller_innen (Special Rapporteur) oder als unabhängige Expert_innen (Independent Expert) sowie als Expert_innen in Arbeitsgruppen. Funktionslogisch gleich und mit demselben Status ausgestattet wirken die Sondergesandten des VN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General) oder Gesandten des VN-Generalsekretärs (Representative of the Secretary-General). Üblicherweise setzen sich Arbeitsgruppen aus fünf Expert_innen zusammen, mit je einem/einer Expert_in aus den fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa und westliche Staaten).

Die zu berufenden Mandatsträger_innen werden von der Consultative Group (einer fünfköpfigen Gruppe von Botschafter_innen des MRR aus den fünf Regionalgruppen) auf eine Berufungsliste gesetzt (ähnlich dem Verfahren in Hochschulen mit Rang 1 bis 3). Diese Liste wird dem Ratspräsidenten zugeleitet, der dieses Ranking berücksichtigen soll, aber nicht zwingend muss. Der Präsident kann eine andere Rangfolge bevorzugen oder andere Personen berufen – was geschehen ist –, wobei seinem Vorschlag ebenfalls Konsultationen mit den Mitgliedstaaten vorausgehen. Die Liste des Präsidenten muss formal vom MRR bestätigt werden. In der Vergangenheit nahm der Rat diese Liste im Konsens an, wenngleich einige Staaten anschließend ihren Dissens zu Protokoll gaben.

Die Mandatsträger_innen genießen einen diplomatischen Status (experts on mission), der sie bei der Ausübung ihres Mandats schützt. So hatte die Regierung Malaysias Mitte der 1990er Jahre den damaligen Sonderberichtersteller zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Dato Param Cumaraswamy, wegen Verleumdung angeklagt und vor einem Gericht Malaysias eine Entschädigung in Höhe von 112.000 US-Dollar geltend gemacht. Der Internationale Staatengerichtshof (International Court of Justice) in Den Haag wies dieses Ansinnen 1999 ab.

Momentan (Stand: Oktober 2014) sind 39 thematische und 14 Ländermandate in Funktion mit knapp 80 Expert_innen. Thematische Mandate bestehen zu: angemessenes Wohnen (seit dem Jahr 2000), Kinderkauf, Kinderprostitution und Kinderpornographie (1990), kulturelle Rechte (2009), demokratische und gerechte internationale Ordnung (2011), Menschen mit Behinderung (2014), Bildung (1998), Umwelt (2012), extralegale Hinrichtungen (1982), extreme Armut (1998), Nahrung (2000), Außenverschuldung und andere internationale finanzielle Verpflichtungen (2000), friedliche Versammlung und Vereinigung (2010), Meinungsfreiheit (1993), Religionsfreiheit (1986), höchste Standards in der Gesundheitsversorgung (2002), Menschenrechtsverteidiger_innen (2000), Unabhängig-

keit von Richter_innen und Anwält_innen (1994), indigene Völker (2001), intern Vertriebene (2004), Migration (1999), Minderheiten (2005), ältere Personen (2013), Förderung der Wahrheit und Gerechtigkeit (2011), Rassismus (1993), Sklaverei (2007), internationale Solidarität (2005), Folgen des Anti-Terrorismus-Kampfes (2005), Folter (1985), toxische und andere gefährliche Abfälle (1995), Menschenhandel (2004), sauberes Trinkwasser (2008) und Gewalt gegen Frauen (1994). Arbeitsgruppen mit je 5 Expert_innen bestehen zu: Lage der Menschen afrikanischer Abstammung (2002), willkürliche Haft (1991), erzwungenes Verschwindenlassen (1980), Rolle von Söldnern (2005), Verantwortung Transnationaler Konzerne (2011), Diskriminierung von Frauen durch Gesetzgebung und in der Praxis (2010), negative Folgen einseitiger Zwangsmaßnahmen (2014). Durch Ländermandate überprüft werden Belarus (2012), Elfenbeinküste (2014), Eritrea (2012), Haiti (1995), Iran (2011), Kambodscha (1993), Mali (2013), Myanmar (1992), Nordkorea (2004), besetzte palästinensische Gebiete (1993), Somalia (1993), Sudan (2009), Syrien (2011), Zentralafrikanische Republik (2013).

Die berufenen Expert_innen sind nicht nur fachlich ausgewiesen (z. B. hochrangige Justizangehörige, Akademiker_innen, Rechtsanwält_innen), sondern verfügen in der Regel über eine Vita, die ein unparteiliches Arbeiten erwarten lässt. Die Expert_innen arbeiten ohne Entgelt und gehören nicht zum Personalstock der Vereinten Nationen – sie verdienen sich ihren Unterhalt z. B. als Universitätsprofessor_innen – erhalten aber eine Entschädigung für Reisen und Unterbringung im Rahmen ihres Mandats. Dieses Konstrukt trägt zur Unabhängigkeit der Mandatsträger_innen bei, das sich als wirkungsvoll erwiesen hat. Dies bedingt allerdings, dass die Expert_innen ihrer Aufgabe in der Regel von ihrem Heimatland aus nachgehen müssen. Inhaltliche, logistische und administrative Unterstützung in Genf leistet das Hochkommissariat.

Die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren sollen die Lage der Menschenrechte in einem Land oder zu einem thematischen Feld weltweit, kontinuierlich, kompetent und unparteiisch dokumentieren, d.h. analysieren, überprüfen und bewerten, einen öffentlich zugänglichen Bericht darüber erstellen und Empfehlungen aussprechen. Über die Dokumentation und Überwachung der Menschenrechtslage hinaus tragen die Arbeitsgruppen und Expert_innen über ihr Mandatsverständnis zur begrifflichen Ausgestaltung und Kommentierung des normativen Menschenrechtsstandards bei; ähnlich der Kommentierungen durch die VN-Vertragsorgane. Anders als die VN-Vertragsorgane können Sonderverfahren den Regierungen gegenüber Menschenrechte entsprechend der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geltend machen und die Einhaltung des Standards anmahnen, auch wenn die Regierung das entsprechende internationale Abkommen nicht ratifiziert hat. Dies betrifft etwa die USA, die das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur paraphiert haben und sich gleichwohl

Anfragen etwa zu angemessenem Wohnen oder Formen extremer Armut stellen müssen. Dies betrifft auch Kuba oder China, die den Zivilpakt (die zivilen und politischen Rechte) zwar signiert, aber nicht ratifiziert haben und sich Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen müssen.

In Ausführung ihres Mandats können die Mandatsträger_innen auch Ländervisiten durchführen: wenn das Mandat dies selbst so vorsieht, wenn eine Regierung dies beantragt oder wenn eine Regierung eine „ständige Einladung“ (Standing Invitation) an die Sonderverfahren ausgesprochen hat, die eine Visite im Prinzip jederzeit ermöglicht. Im Jahr 2013 wurden 79 Visiten in 66 Ländern unternommen. Bis zum Oktober 2014 hatten insgesamt 109 Länder eine ständige Einladung ausgesprochen, wobei die ständige Einladung per se noch keinen hinreichenden Rückschluss auf die Menschenrechtspolitik des Landes zulässt. Die Einladung bedeutet eine Absichtserklärung und keine Garantie. Staaten behalten sich vor, ein Visum gegebenenfalls nicht auszustellen oder die Erteilung zu verzögern. Iran hat eine solche ständige Einladung ausgesprochen, ohne dass die Menschenrechtssituation dort positiv zu beschreiben wäre. Von den 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben insgesamt 165 Staaten zumindest eine Ländervisite ermöglicht. 28 Staaten haben nie eine Anfrage zu einer Ländervisite erhalten oder diese abgelehnt. Zu letzteren gehören u. a. Eritrea, Nordkorea, Djibouti oder Gambia.

Die Berichte der Mandatsträger_innen wenden sich, soweit in der Resolution nicht anders vermerkt, normalerweise an den Menschenrechtsrat. In einigen Fällen war der Bericht außerdem der VN-Generalversammlung bzw. dort dem Dritten Ausschuss, in wenigen anderen auch dem VN-Sicherheitsrat vorzulegen. Im Rahmen ihres Mandats haben die Mandatsträger_innen der Sonderverfahren die Möglichkeit, individuellen Beschwerden nachzugehen und von Regierungen auch auf Verdacht hin eine Stellungnahme einzufordern. In besonders eiligen Fällen steht ihnen das Recht zu, die Regierung zu einer konkreten Maßnahme aufzufordern. In solchen dringenden Fällen senden die Mandatsträger_innen so genannte „dringliche Appelle“ (urgent appeal) an die entsprechende Regierung. Die Sonderverfahren haben außerdem die Möglichkeit, über die Medien die öffentliche Aufmerksamkeit auf besonders schwere und akute Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu lenken, um etwa früh auf eine sich anbahnende Katastrophe, wie 1993 zu Ruanda, aufmerksam zu machen (Stichwort: Frühwarnsystem). Hat die Menschenrechtsverletzung stattgefunden, schicken die Mandatsträger_innen schriftliche Anfragen zur Sachklärung (letter of allegation).

Da die Sonderverfahren – auf der Grundlage vertrauenswürdiger Informationen – jederzeit kontaktiert werden können, ohne dass die Opfer den inländischen Klageweg vorher ausgeschöpft haben müssen, ergibt sich ein mitunter täglicher Kontakt zwischen

Mandatsträger_innen und den akut bedrohten Opfern oder Menschenrechtsgruppen. Die Mandatsträger_innen setzen sich pro Jahr insgesamt mit mehreren tausend Beschwerden auseinander und kontaktieren entsprechend die Regierungen. In der Regel bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin veröffentlicht worden ist. Über diese Kommunikation führen die Mandatsträger_innen Buch und hängen sie ihren Sachberichten an. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 528 Kommunikationen an Regierungen versendet. Knapp die Hälfte erhielt überhaupt eine Antwort durch Regierungen. Mehr als 20 An- und Nachfragen erhielten Iran, die USA und Ägypten, gefolgt von knapp 20 Kommunikationen gerichtet an Bangladesch, Myanmar China, Russland und Mexiko. Wenige Antworten gingen aus Syrien, Israel, Kenia, Malaysia, Iran oder auch den USA ein.

Erfolge sind auch unter schwierigen Bedingungen möglich. Empfehlungen des Sonderberichterstatters zum Recht auf angemessenes Wohnen auf der Grundlage seiner Visite 2006 in Australien führten im November 2009 zu einem Beschluss des Parlamentsausschusses für Familie, Gemeinschaft, Wohnen und Jugend, der die Regierung zu einer neuen Gesetzgebung zu Wohnungslosen und deren Recht auf eine angemessene Unterkunft auffordert. In Ägypten folgte der Kommunikation des Sonderberichterstatters zu Religionsfreiheit ein Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts im März 2009, der den Baha'i das Recht auf amtlich vorgeschriebene Dokumente zusprach. Nach Iran schickten die Sonderberichterstatter_innen zu extralegalen Tötungen, Folter, Gewalt gegen Frauen und Unabhängigkeit der Justiz im Juli 2008 und Januar 2009 gemeinsam verfasste Schreiben und erreichten, dass ein zum Tod durch Steinigen verurteiltes Paar nach insgesamt sechs Jahren Gefängnisarrest freigelassen wurde. Auf den Malediven wurden auf Empfehlung des Sonderberichterstatters zu Meinungsfreiheit im November 2009 fünf Paragraphen in Bezug auf Diffamierung der Religion aus dem Strafgesetzbuch gestrichen. In Marokko konnte auf Intervention der Sonderberichterstatterin zu Menschenrechtsverteidigern ein prominenter Menschenrechtler der Sahauri ins Land einreisen. In Panama kamen durch den Appell des Sonderberichterstatters zu Migration im Januar 2009 insgesamt 19 Personen aus Somalia, Eritrea und Äthiopien aus der Abschiebehäft frei. In Serbien setzte die Regierung vier Jahre nach der Visite des Sondergesandten zu intern Vertriebenen 2005 einige von dessen Empfehlungen in lokale Aktionspläne um. Auch in Sudan erreichten gemeinsame Schreiben mehrerer Sonderberichterstatter_innen die Freilassung eines Mannes aus der Haft der Staatssicherheit. Ebenso bilden die fachlichen Ausarbeitungen der Expert_innen im Rahmen ihrer Mandate Teil des internationalen Standardsettings im Völkerrecht; so die Richtlinien zum sauberen Trinkwasser oder zur Entschädigung von verschleppten Personen, die Definition zur

willkürlichen Haft oder zu Mindeststandards in Bezug auf die Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen.

Die Sonderverfahren gelten – zusammen mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte – als eines der effektivsten Instrumente des VN-Menschenrechtssystems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Sie sind eine Art offizielle Stimme der Opfer und dementsprechend unbequem für Regierungen. Wie an anderer Stelle schon ausgeführt, erleben die Sonderverfahren zum Teil herbe Kritik. Unter Zuhilfenahme des Code of Conduct wird alles in Zweifel gezogen, was ihre Arbeit auszeichnet und für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wertvoll macht: die Unabhängigkeit der Person und in der Auslegung des Mandats sowie in der Auswahl der Instrumente, um verletzte Menschenrechte festzustellen, darüber zu berichten, mit Empfehlungen zu kommentieren, Aktivitäten zu Gunsten der Opfer einzufordern sowie diese in Gang zu setzen.

Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen

Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen (UN Treaty Bodies) bilden ein weiteres, zentrales Standbein des VN-Systems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Der Menschenrechtsrat und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) basieren auf der VN-Charta, während die Vertragsorgane – wie der Name sagt – auf ausgehandelten, internationalen Menschenrechtsabkommen fußen. Sie stellen einen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsstandard dar, an den sich die ratifizierenden Staaten binden und insofern auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten. Sie legen gegenüber den Vertragsorganen Rechenschaft ab und unterstellen die Umsetzung in nationale Gesetzgebung deren Kontrolle. Die AEMR ist ihrer Form nach hingegen rechtlich nicht bindend, sondern formal eine Absichtserklärung, wenngleich sie inzwischen zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht geworden ist.

Die Verträge wurden im Laufe der Jahre zwecks Ausdifferenzierung der AEMR geschaffen. Die Abkommen verpflichten die Regierungen, die einen solchen Vertrag ratifizieren, die im Abkommen enthaltenen Menschenrechtsnormen in nationales Gesetz und in die Lebenswirklichkeit der im Lande lebenden Menschen umzusetzen. Es handelt sich um neun Vertragswerke, die zusammen mit den Zusatzprotokollen als grundlegend für den Menschenrechtsschutz erachtet werden (in chronologischer Reihenfolge):

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD; 1969/177; [Jahr des Inkrafttretens/Anzahl der Ratifizierungen; Stand: Oktober 2014]);

- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch: VN-Sozialpakt); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR; 1976/162);
- Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt zwecks Einrichtung eines individuellen Beschwerdemechanismus'; Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2013/17);
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976/168);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens; Optional Protocol to the ICCPR (ICCPR-OP1; 1976/115);
- Zweites Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe; Second Optional Protocol to the ICCPR (CICCPR-OP2; 1991/81);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (auch: Frauenrechtskonvention); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW; 1981/188);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens und zur Durchführung eigenständiger Untersuchungen; Optional Protocol to CEDAW (CEDAW-OP; 2000/105);
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (auch: Anti-Folter-Konvention); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT; 1987/156);
- Zusatzprotokoll zur Einrichtung nationaler und internationaler Überwachungsmechanismen; Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT-OP; 2006/76);
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (auch: Kinderrechtskonvention); Convention on the Rights of the Child (CRC; 1990/194);
- Zusatzprotokoll zu Kindern in bewaffneten Konflikten; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-AC; 2002/158);
- Zusatzprotokoll zum Verkauf, zur Prostitution und Pornographie bei Kindern; Optional Protocol to the CRC (CRC-OP-SC; 2002/169);
- Zusatzprotokoll zum Beschwerdeverfahren; Optional Protocol to the CRC on a communications procedure (2014/14);
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (auch: Wanderarbeiterkonvention); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW; 2003/47);

- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008/151);
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008/85);
- Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwindenlassen; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2010/43).

Diese Abkommen gelten als weltweiter, zentraler (Mindest-) Standard in Sachen Menschenrechte. Mit hinzugenommen werden müsste die Konvention zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermordverbrechen aus dem Jahr 1948 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 146 Ratifizierungen). Hier ist es jedoch beim Konventionstext geblieben. Es gibt keinen Mechanismus der Überprüfung, und selbst der im Text in Aussicht gestellte internationale Gerichtshof ist so nie gegründet worden. Hingegen erhielt der ständige Internationale Strafgerichtshof (2002) die Ermächtigung, Völkermordverbrechen auch eigenständig zu verfolgen und zur Anklage zu bringen; allerdings nicht rückwirkend.

Alle Abkommen verfügen über ein Individualbeschwerdeverfahren, das einzelnen Personen die Anrufung des Expertenausschusses (siehe nächstes Kapitel) ermöglicht, soweit der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft wurde oder die zu erwartende, lange Verfahrensdauer im Einzelfall unbillig wäre.

Entsprechend den neun internationalen Übereinkommen wurden neun Ausschüsse gebildet, die die Einhaltung und Umsetzung der Verträge überwachen. Dies sind die so genannten Vertragsorgane, bestehend aus unabhängigen Expert_innen. Es handelt sich um folgende Ausschüsse:

- Ausschuss zur Eliminierung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD), besetzt mit 18 Expert_innen;
- Ausschuss zum Sozialpakt (Committee on Economic, Social and Cultural Rights; CESCR), 18 Expert_innen;
- Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee, HRC/Zivilpakt), 18 Expert_innen;
- Ausschuss zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW), 23 Expert_innen;
- Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention (Committee Against Torture; CAT), zehn Expert_innen;

- Unterausschuss zur Anti-Folter-Konvention zur Prävention (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, SPT; seit 2007), 25 Expert_innen;
- Ausschuss zur Kinderrechtskonvention (Committee on the Rights of the Child; CRC), 18 Expert_innen;
- Ausschuss zu Arbeitsmigrant_innen (Committee on Migrant Workers; CMW), 14 Expert_innen;
- Ausschuss zu den Rechten von Personen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD), 18 Expert_innen;
- Ausschuss zum Vertrag gegen erzwungenes Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances; CED); zehn Expert_innen.

Im Unterschied zu den anderen Abkommen sah der Sozialpakt ursprünglich keinen mit unabhängigen Expert_innen besetzten Ausschuss vor. Bis 1985 übernahm eine Arbeitsgruppe die Überwachungsfunktion, die aus weisungsgebundenen Regierungsvertreter_innen bestand. Im Zuge der aufweichenden Frontstellungen aus den Zeiten des Kalten Krieges, der lange Zeit eine fachliche Diskussion über die inhaltliche Substanz des Sozialpakts verhinderte, wurde ein aus Expert_innen bestehender Ausschuss eingerichtet, vergleichbar den anderen Vertragsorganen. Dieser Ausschuss wurde 1987 als Unterorgan des VN-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) etabliert. Im strengen formalen Sinn gilt der Ausschuss zum Sozialpakt daher zwar nicht als Vertragsorgan, wird aber als solches behandelt.

Die Mitglieder eines Ausschusses werden auf vier Jahre von den Vertragsstaaten gewählt, mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Eine Ausnahme bildet der Ausschuss zum Sozialpakt. Die Expert_innen dieses Komitees werden vom ECOSOC gewählt. Unbeschadet der Auswahl staatlicherseits agieren die Expert_innen in der Regel unabhängig und allein ihrer Funktion verpflichtet. Die Vertragsorgane treten in regelmäßigen Abständen zusammen und tagen inzwischen alle in Genf. Dort werden sie vom Hochkommissariat für Menschenrechte inhaltlich und logistisch unterstützt.

Alle Vertragsstaaten gehen die Verpflichtung ein, in so genannten Staatenberichten periodisch (überwiegend alle vier bis fünf Jahre) über die Umsetzung der Normen zu berichten. In mehreren Schritten überprüfen die Ausschüsse die in den Berichten getroffenen Feststellungen in Anwesenheit staatlicher Vertreter. Die Vertragsorgane haben die Befugnis, von Regierungen zusätzliche Informationen und Klarstellungen anzufordern und manche können eigenständige Untersuchungen anstellen. Dieses Recht setzen insbesondere die Ausschüsse gegen Folter und gegen Frauendiskriminierung um. Sie führen dazu u.a. vertrauliche Fact-Finding-Missionen in den Vertragsstaaten durch, soweit

glaubhaft Verletzungen der Vertragsnormen geltend gemacht werden. Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung kann – ähnlich den Sonderverfahren – in eiligen Fällen intervenieren („urgent action procedure“) und hat darüber hinaus ein Frühwarnsystem entwickelt. Die Ausschüsse nehmen außerdem Individualbeschwerden entgegen. Die Ausschüsse greifen bei der Kontrolle und Bewertung ebenfalls auf so genannte Schatten- oder Parallelberichte seitens Nichtregierungsorganisationen oder der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zurück und hören diese Gruppierungen auch an.

Neben dem Textlaut der Abkommen haben die Ausschüsse so genannte „General Comments“ geschaffen, eine Art richterliche Auslegung des normativen Gehalts der Konventionen. Außerdem gingen die Ausschüsse dazu über, die Pflichten des Staates nach den Kategorien Respektierung, Schutz und Gewährleistung der Norm zu unterscheiden. Respektieren oder Achten („obligation to respect“) meint, das Rechtssubjekt nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern. Schutz („obligation to protect“) bedeutet, das Rechtssubjekt gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch Dritte zu schützen. Erfüllen oder Gewährleisten („obligation to fulfil“) heißt, die Ausübung des Rechts durch Vorleistungen des Staates überhaupt erst zu ermöglichen.

Nach Durchsicht aller Informationen bewerten die Ausschüsse die Bemühungen der Regierungen zur Umsetzung in Form von so genannten schlussfolgernden Beobachtungen („concluding observations“), die Fortschritte und noch zu erledigende Aufgaben festhalten. Ausgehend von einem kooperativen Ansatz legt der Ausschuss mittels Empfehlungen dar, was aus seiner Sicht zur Überwindung der Versäumnisse vom Staat zu leisten und welche technische Hilfeleistung seitens des VN-Systems in Anspruch zu nehmen wäre. Vertragswerke wie der Sozialpakt lassen einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Normen offen, d. h. entsprechend den objektiven Möglichkeiten. In diesen Fällen legt der Ausschuss zusammen mit dem Vertragsstaat Zielvorgaben („benchmarks“) fest, die regelmäßig überprüft und gemeinsam angepasst werden („scoping“). Es handelt sich hier meist um langfristig anzulegende Strukturen zur Umsetzung der Vertragsnormen; etwa im Bereich Gesundheit oder Bildung.

Die Wirkungen der internationalen Abkommen sowie der Arbeit seitens der Vertragsorgane lassen sich bei vielen Vertragsstaaten sowohl im verfassungsrechtlichen als auch im zivil-, straf- und prozessrechtlichen Teil der nationalen Gesetzgebung feststellen. Die Ratifizierung und der anschließende Umsetzungsprozess eines Vertrages setzt ebenso Anlass für institutionelle und insbesondere Justizreformen. Nicht zuletzt dienen die Vertragsinhalte und die dazu gehörenden Kommentierungen als Referenzpunkt für Urteile nationaler Gerichte und Justizkomitees der nationalen Parlamente.

Im Zuge der VN-Reform sollten auch die Vertragsorgane überprüft werden. Angestrebt wurde eine Vereinheitlichung der Berichte und der Berichtsvorgaben bis hin zum Vorschlag, die Staaten von der Last vieler Berichte zu befreien und nur noch einen einzigen zu allen Verträgen vorzulegen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollten von einem allzu kritischen Ansatz hin zu einem Argumentieren mit guten Beispielen („best practices“) übergehen, was inzwischen auch umgesetzt wird. Die größte – kritische – Resonanz fand der Vorschlag der damaligen Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, in ihrem Aktionsplan aus dem Jahr 2005, zukünftig einen ständig tagenden Ausschuss für alle Vertragswerke einzurichten (statt heute neun) und entsprechend auch nur ein Schlusddokument mit Empfehlungen zu erstellen. Die Hauptlast der Evaluierung und Auswertung sollte beim Hochkommissariat liegen. Mehrere Konsultationen, speziell zu diesem Vorschlag, brachten überwiegend Skepsis und Ablehnung zu Tage. Es wurde befürchtet, dass die spezifische Sachlage und Kenntnis der Expert_innen im Bemühen um das Straffen der Verfahren verloren geht. Der Plan liegt auf Eis. Im Kleineren gab es jedoch Änderungen: Im April 2014 beschloss die VN-Generalversammlung in Resolution A/RES/68/268, die Arbeit der Vertragsorgane zu harmonisieren und deutlich mehr Budget und Sitzungszeit zur Verfügung zu stellen, um die teilweise sehr langen Arbeitsrückstände der eingereichten und noch nicht bearbeiteten Länderberichte aufzulösen. Den Mitgliedstaaten wird darin auch ein vereinfachtes Berichtsverfahren nahegelegt, was weniger umfassend ist, sich stattdessen auf spezifische Problembereiche konzentrieren soll.

Unbeschadet der m. E. berechtigten Skepsis gegenüber einer Bündelung der VN-Vertragsorgane spricht viel für den wechselseitigen Austausch der hier versammelten Expertise mit der Arbeit des Menschenrechtsrates. Ansatzweise wird dies durch die Kompilation des Hochkommissariats im Kontext des UPR-Verfahrens geleistet. Nicht zuletzt bei der Frage der situationsgerechten Umsetzung von Menschenrechten durch die Regierungen liegt allerdings noch viel Potenzial brach.

Praktische Hinweise

Auf der Website des Hochkommissars für Menschenrechte (www.ohchr.org) finden sich Links zu vielfältigen Informationen und den internationalen Konventionen und Deklarationen im Menschenrechtsbereich sowie zu den Gremien und Organen der Vereinten Nationen und den Berichten der Sonderberichterstatter und thematischen Arbeitsgruppen.

Informationen zu den einzelnen Themen der Menschenrechtsarbeit finden sich in alphabetischer Ordnung unter dem Link „Your human rights/Human rights issues“: www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/ListOfIssues.aspx.

Eine Übersicht über nützliche Publikationen steht unter: www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/Publications.aspx.

Dort steht auch ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen zum Herunterladen bereit, das die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit den Nichtregierungsorganisationen zusammenfasst. Das Hochkommissariat für Menschenrechte verfügt zudem über ein Referat, das für die Beziehungen zu den Nichtregierungsorganisationen zuständig ist:

OHCHR NGO Liaison Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
E-Mail: civilsociety@ohchr.org