



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG 2019

GENERALVERSAMMLUNG



REFORM DES MENSCHENRECHTSRATS

FELIX BOXLER¹

EINLEITUNG

Der Menschenrechtsrat (MRR) ist als Nebengremium der Generalversammlung (GV) eines der wichtigsten Organe der Vereinten Nationen (VN). 2006 wurde der MRR gegründet und löste damit die Menschenrechtskommission (MRK) ab, da diese als ineffizient und politisiert galt. Der MRR wurde mit der Verabschiedung der Resolution A/RES/60/251 von den Mitgliedern der Vereinten Nationen mit der Aufgabe betraut, die universelle Achtung aller Menschen- und Freiheitsrechte ohne Ausnahme zu bewahren und zu fördern. Dies zählt neben der Friedenssicherung und der nachhaltigen Entwicklung zu den zentralen Zielen der VN. Damit ist der Menschenrechtsrat im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen als Instrument gegen Menschenrechtsverstößen und der Weiterentwicklung der Menschenrechte ein besonders bedeutendes Gremium. Hierzu ist der MRR allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zu Rechenschaft verpflichtet. Seine Mitglieder werden in geheimer Wahl von der GV mit absoluter Mehrheit durch einen Regionalschlüssel gewählt (13 Sitze für die afrikanischen, 13 für die asiatischen, 6 für die osteuropäischen, 8 für die lateinamerikanischen und karibischen und 7 für die westeuropäischen und anderen Staaten). Die Mitgliedsdauer beträgt in der Regel drei Jahre, kann aber auf sechs in Folge verlängert werden. Jedes Jahr werden einige Sitze neu vergeben, sodass sich die Konstellation des MRR jedes Jahr verändert.

¹ f.boxler@munbw.de



HINTERGRUND UND GRUNDSÄTZLICHES

Um das aktuelle Format des MRR zu verstehen, kann ein Blick auf das Vorgängergremium helfen. Das erste Gremium der VN zur Wahrung der Menschenrechte, die Menschenrechtskommission (MRK), wurde 1946 gegründet. Als Untergremium des Wirtschafts- und Sozialrates (WiSo) sollte die MRK die Umsetzung von Menschenrechten weltweit fördern und unterstützen. Grundlage hierfür bot die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Dabei helfen sollten Sonderberichterstatter*innen, die durch Berichte auf die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern hinweisen konnten. Zunehmend wurde jedoch Kritik an der Arbeitsweise der MRK laut. Laut nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen lag der Fokus der Kommissionsmitglieder lediglich auf der Durchsetzung nationaler Interessen und nicht der Wahrung der Menschenrechte. So waren beispielsweise Staaten wie Saudi-Arabien, Kuba, und später auch Libyen trotz systematischer Menschenrechtsverletzungen weiter Mitglied der MRK. Außerdem litt die Effektivität des Gremiums unter der Spaltung des Gremiums in westliche und nicht-westliche Staaten, die sich gegenseitig Menschenrechtsrelativismus und Doppelstandards vorwarfen. Um die Umsetzung des Ziels der Achtung der Menschenrechte effizienter zu gestalten, beschloss die GV 2006 die MRK durch den Menschenrechtsrat zu ersetzen.

Die Ablösung der MRK durch den MRR 2006 bedeutete die Schaffung eines kleineren Gremiums (47 statt vorher 53 Staaten mit einem weitreichenderen Mandat. So ist der MRR nicht wie die MRK dem WiSo unterstellt, sondern fungiert als ein Nebengremium der GV. Das bedeutet, dass der MRR eigene Resolutionen verabschieden und der GV gegenüber Empfehlungen zur Ausweitung und Umsetzung der Menschenrechte aussprechen kann. Wohl größte Neuerung des Mandates zur Überprüfung und Umsetzung der Menschenrechte ist die „Universal Periodic Review“, zu deutsch das „Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren“ (APÜ), dem sich alle Mitgliedsländer der UN unterziehen müssen. Das APÜ basiert auf Berichten von nationalen

und regionalen Akteuren aus der Zivilgesellschaft, staatlichen Informationen und von UN-Berichterstatter*innen. Auf Grundlage des APÜs kann in Sondersitzungen und –ausschüssen die Situation der Menschenrechte in einzelnen Staaten näher untersucht werden und in (nicht verbindlichen) Verbesserungsvorschlägen resultieren. Zusätzlich besteht die Möglichkeit eines vertraulichen Untersuchungsverfahrens für Fälle systematischer Menschenrechtsverletzungen. Weiterhin können in Sondersitzungen Sonderberichterstatter*innen zu spezifischen Themen und Ländersituationen ernannt werden.

AKTUELLES

Trotz der weitreichenden Reform, sieht sich der MRR heute mit ähnlichen Problemen und Vorwürfen konfrontiert wie die MRK vor ihrer Ablösung. So kritisiert die Nichtregierungsorganisation UN-Watch die aktuelle Zusammensetzung des MRR als „Farce“, da 2018 unter anderem Venezuela, Saudi-Arabien, China, und andere Staaten die durch massive Menschenrechtsverletzungen auffielen Teil des Gremiums sind das „für die Verbreitung universellen Respekts zum Schutz aller Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten ohne Ausnahmen jeglicher Art in einer fairen und gleichen Weise zuständig“ ist (A/RES/60/251; (HRW, 2018; Richter, 2018; UN-Watch 2, 2018).



Weiter beschuldigen staatlich Akteure wie die USA und viele andere westliche Staaten schon lange, dass der MRR einen überproportionalen Fokus auf Israel lege, während andere Menschenrechtsverstöße außer Acht gelassen würden. UN-Watch kritisierte jüngst, dass



allein Ende 2018 20 Resolutionen gegen Israel verabschiedet wurden, während die groben Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten wie in China, im Irak oder in Pakistan keine Erwähnung fanden. Als Grund für den einseitigen Fokus wird die Dominanz von israelkritischen Staaten im Gremium angeführt. Aufgrund ähnlicher Vorwürfe traten im Herbst 2018 auch die USA aus dem Menschenrechtsrat aus.

Trotz umfassender Kritik hat der MRR auch in der jüngsten Vergangenheit bewiesen, tatsächliche Veränderungen für die von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Menschen herbeiführen zu können. Dies geschieht durch das systematische Zusammentragen und Publizieren von Menschenrechtsverletzungen weltweit. Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, dass die Einschätzungen des MRR Gewicht haben und die Öffentlichkeit über Menschenrechtsverletzungen informieren können (Theile, 2018). So dokumentierte die Untersuchungskommission zu Syrien die dortigen Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen detailliert. Aktuell wurde außerdem eine Sonderkommission für die Rechte der Rohingya in Myanmar eingerichtet, nachdem der MRR die Gewalt gegen die ethnische Minderheit als Völkermord eingestuft und die Anklage gegen mehrere myanmarische Militärschefs gefordert hatte (Tagesschau, 2018).

Besonders hervorzuheben sind auch die Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren (APÜ), die, wie oben schon erwähnt, jedes Land der Erde regelmäßig überprüfen und nach seiner Konformität mit den Menschenrechtsnormen einordnen. Das Verfahren ist kooperativ und die Empfehlungen des Rates sind daher nicht verbindlich. Es liegt also im Ermessen der Staaten, diese umzusetzen. Die Diskussion der Berichte mit den Staaten sowie deren öffentliche Behandlung erzeugt jedoch Druck auf ihre Regierungen, sich mit diesen Empfehlungen auseinanderzusetzen. Es ist wichtig zu betonen, dass die Arbeit des Rates nicht pauschal als ineffektiv klassifiziert werden kann, da er noch immer eine Plattform zur Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen, genauso wie zur Weiterentwicklung bestehender Menschenrechtsnormen bietet.



PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE

Nichtsdestotrotz sieht sich der Menschenrechtsrat mit drei Kernproblemen konfrontiert, die noch einmal zusammengefasst werden sollen. Erstens sind Staaten Teil des Gremiums, denen durch die Staatengemeinschaft systematischen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Dadurch wird die Glaubwürdigkeit des Rates in Frage gestellt. Zweitens wird dem MRR eine einseitige, befangene Agenda vorgeworfen, die aus nationalen oder anderen politisierten Interessen stammt. Drittens steht der MRR vor der Herausforderung, effektivere Resolutionen zu verhandeln. In der Vergangenheit war das Gremium aufgrund der hohen Anzahl von Sonderberichten und Fallanalysen häufig zeitlich überfordert (HRW, 2018; Ramcharan, 2017).

Sowohl staatliche, als auch zivilgesellschaftliche Akteure sind sich einig, dass es im MRR konkreter Änderungen bedarf, um (auch) in Zukunft effizient arbeiten zu können. Grundsätzlich sind sich NGOs, Staaten, und andere Teile des VN-Menschenrechtsapparats wie die Hohe Kommissarin für Menschenrechte einig, dass der MRR ein wichtiges und größtenteils funktionierendes Organ der VN ist. Es herrscht deshalb Einigkeit darüber, dass der MRR nicht durch ein weiteres Gremium abgelöst werden soll. Wichtig erscheinen vielmehr konkrete Änderungen im Detail der Funktionsweise des MRR. Jedoch sind genau diese wichtigen Details nicht durch vage Resolutionen, sondern durch wirklichen Reformwillen der Generalversammlung zu lösen.

Für den ehemaligen UNO-Hochkommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein beginnt das Problem der Glaubwürdigkeit schon beim Wahlverfahren des MRR. Zwar würden die Mitglieder des Rates in geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit durch die GV bestimmt, in der Praxis nominierten die Regionalgruppen jedoch häufig genauso viele Staaten für den MRR wie sie Sitze zu vergeben haben. Hussein kritisiert dieses Verfahren als undemokratisch, da im Vorfeld der Wahl keine tatsächliche Diskussion um die Eignung der vorgeschlagenen Länder stattfindet und es keine Auswahlmöglichkeit gäbe.

Ein Vorschlag zur Reform des Wahlverfahrens ist daher, dass



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG

sich die angehenden Mitglieder des Rates einzeln und basierend auf ihren jeweiligen Menschenrechtsleistungen bewerben. NGOs und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sollten dazu im Prozess der Bewerbung detaillierte Berichte zu der Menschenrechtssituation in dem sich bewerbenden Land zur Verfügung stellen. Außerdem solle es für jeden Sitz mindestens zwei Kandidaten geben, um echte Konkurrenz und damit eine echte Wahl zu ermöglichen. (Ramcharan 2017).

Auch Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch fordern eine Reform von Teilen des Wahlprozesses. So forderten die Human Rights House Foundation und Amnesty International die Beobachtung und Bewertung der Menschenrechtsslage



in den Bewerberstaaten, um zu verhindern, dass die Mitgliedschaft einzelner Staaten die Glaubwürdigkeit des MRR gefährdeten. Human Rights Watch fordert

besonders während der Dauer der Mitgliedschaft auf die Einhaltung von Menschenrechten durch die Staaten des Rates zu achten und falls nötig einem Staat die Mitgliedschaft zu entziehen.

Tatsächlich besteht die Möglichkeit Staaten nach Menschenrechtsverletzungen aus dem MRR auszuschließen bereits. Die GV kann mit einer zwei-drittel Mehrheit einem Staat die Mitgliedschaft im Rat entzogen werden, jedoch wird dieses Instrument so gut wie nie eingesetzt.

Um die Sitzungen und die Arbeit des MRR sachlicher, neutraler, und weniger politisch auszurichten, gibt es den Vorschlag, die drei jährlichen Sitzungen thematisch aufzuspalten, um einen klaren Fokus, und weniger Raum für nationale Interessensvertretung zu bieten (Ramcharan 2017).



Allerdings würde eine solche Änderung den MRR weniger flexible und im Zweifel sogar handlungsunfähig machen. Eine weithin verbreitete Forderung ist außerdem die Hochkommissarin für Menschenrechte im MRR einen größeren Stellenwert zuteil werden zu lassen, indem sie vor und während den Sitzungen Beiträge für eine klare thematische Ausrichtung gibt.

Die Probleme der fehlenden Effizienz und Handlungsfähigkeit des MRR rühren von verschiedenen Faktoren. Zum einen mangelt es an einem effizienten Fokus auf Kernthemen, die durch die Mitglieder des MRR ausführlich diskutiert werden können. Das Gremium hat ein sehr breites Spektrum an Aufgaben, die das Gremium allzu häufig lähmen. Zum anderen fehlten den Beschlüssen des MRR oft die Umsetzung und kontinuierliche Kontrolle, die nötig wäre, um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder aufzuklären. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass gerade dieses breite Kompetenzfeld das eigentliche Potential des MRR ausmacht.

Es wurde auch zur Diskussion gestellt, den Umfang der APÜ auf maximal fünf Seiten zu beschränken, um eine stärkere thematische Fokussierung sowie zu ermöglichen. So könnten die Ergebnisse tatsächlich gelesen, verarbeitet, und verbreitet werden (Ramcharan 2017). Menschenrechtsorganisationen fordern außerdem eine bessere Kommunikation der Ergebnisse auf lokaler und nationaler Ebene. Teil einer solchen Bemühung seien klare und erreichbare Zielsetzungen, die Möglichkeiten zur Implementierung bieten und weniger abstrakt aber dafür effektiver kommuniziert werden. Auch dieser Vorschlag wird kritisiert, da jegliche Beschränkungen des Formats und der Kommunikation von APÜs den Umfang der Berichte deutlich beschneiden würde.

PUNKTE ZUR DISKUSSION:

- (Wie) soll die regionale Verteilung der Sitze im MRR in Zukunft organisiert werden?
- Ist die Wahl zur Mitgliedschaft im MRR reformbedürftig?
- Welche Rolle kann und soll die Zivilgesellschaft in Zukunft im



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG

Rahmen des MRR spielen? Wie wäre eine stärkere Einbindung von Nichtregierungsorganisationen möglich?

- Wie kann die inhaltliche Arbeit des MRR strukturiert werden, um Menschenrechtsverletzungen möglichst effektiv zu bekämpfen?
- Wie können die Beschlüsse des MRR effektiver implementiert werden? Wie kann der MRR Staaten effektiver dazu anhalten, bestehende Normen zu befolgen?
- Wie können MRR und das Hochkommissariat für Menschenrechte besser zusammenarbeiten?

WICHTIGE DOKUMENTE

A/RES/60/251 (2006) zur Einsetzung des Menschenrechtsrats: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf

QUELLEN UND WEITERFÜHRENDE LINKS

- Podcast BBC World (2018): „United Nations High Commissioner for Human Rights - Zeid Ra’ad Al Hussein“ : <https://www.bbc.co.uk/programmes/w3cswj8r>
- Ramcharan, Bertrand G. (15.10.2017): “Four Easy Steps to Reform the UN Human Rights Council.” URL: <https://www.passblue.com/2017/10/15/four-easy-steps-to-reform-the-human-rights-council/>
- BpB (2016): “10 Jahre UN-Menschenrechtsrat“ URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/223004/menschenrechtsrat>
- Human Rights Watch (2018): “Strengthening the UN Human Rights Council from the Ground Up.” URL: <https://www.hrw.org/news/2018/04/23/strengthening-un-human-rights-council-ground>
- UN-Watch (2018): „UN condem Isreal nine times, rest oft he world zero“: <https://www.unwatch.org/un-condemn-israel-9-times-rest->



world-0/

- INDTV (2018): „India to Win Election to UN Human Rights Council Unopposed“: <https://www.ndtv.com/india-news/india-set-to-win-election-to-un-human-rights-council-unopposed-1930860>
- Institut für Menschenrechte (2018): „Menschenrechtsrat“: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat/>
- Richter, S., Zeit.de (20.06.2018): „Die Republikaner waren immer gegen der Menschenrechtsrat“ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/menschenrechtsrat-un-austritt-usa-folgen-gemeinschaft>
- Tagesschau (2018): „UN-Ermittler werfen Myanmar Völkermord vor“: <https://www.tagesschau.de/ausland/myanmar-321.html>
- Theile, C., Sueddeutsche.de (2018) „Den Menschenrechtsrat zu boykottieren, ist ein Fehler“: <https://www.sueddeutsche.de/politik/internationale-politik-den-menschenrechtsrat-zu-boykottieren-ist-ein-fehler-1.4023890>
- UN Watch (2018): “Farce: Meet 2018 Membership of UN Human Rights Council“: <https://www.unwatch.org/farce-u-n-s-2018-membership-human-rights-council/>
- UN Watch (15 Mai 2018): “UN rights council calls 8th urgent session on Israel.” URL: <https://www.unwatch.org/un-rights-council-calls-8th-urgent-session-israel/>
- UN Watch (2018): “Myanmar: UN Rights Council Backs Atrocity Victims.” URL: <https://www.hrw.org/news/2018/09/27/myanmar-un-rights-council-backs-atrocity-victims> [20.10.18]
- Universal Rights Group New York (9.01.2018): “2018: the start of a meaningful process of Human Rights Council strengthening and reform?” URL: <https://www.universal-rights.org/nyc/blog-nyc-2/2018-start-meaningful-process-human-rights-council->



strengthening-reform/

Bild 1:

Quelle: <https://www.flickr.com/photos/statephotos/16071591574/>

Autor: U.S. Department of State from United States

Bild 2:

Quelle <https://www.flickr.com/photos/statephotos/29036190228/>:

Autor: U.S. Department of State from United States