

# Zehn Jahre UN-Menschenrechtsrat

## Zwischen Politisierung und Positionierung

Wolfgang S. Heinz



**Dr. Wolfgang S. Heinz**, geb. 1953, ist Senior Policy Adviser am

Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin und war bis September 2013 Vorsitzender des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

**Im Jahr 2016 besteht der Menschenrechtsrat seit zehn Jahren. Anders als im Jahr 2011 geht das Jubiläum nicht mit einem Überprüfungsprozess einher. Dieser Beitrag untersucht die Arbeit und Entwicklungschancen des Rates an ausgewählten Beispielen. Vier Dimensionen werden aufgrund ihrer offenkundigen Bedeutung beleuchtet: Die Veränderungen des institutionellen Rahmens, die Politisierung und Positionierung innerhalb des Rates, der Umgang mit umstrittenen Themen und die Zunahme der Sonderverfahren. Darüber hinaus wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure kurz betrachtet, bevor abschließend Reformansätze umrissen werden.**

Nach heftiger Kritik an der Politisierung und Selektivität der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen wurde der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) im Jahr 2006 als Nebenorgan der Generalversammlung gegründet.<sup>1</sup> Die 47 Mitglieder des Rates werden von der Generalversammlung in geheimer Wahl für drei Jahre gewählt. Der Vorschlag des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, den Rat zu einem Hauptorgan der UN aufzuwerten, wurde nach dem Überprüfungsprozess im Jahr 2011<sup>2</sup> nicht aufgenommen. Im Folgenden werden anhand von vier Dimensionen Fortschritte und Herausforderungen für die Arbeit des Rates untersucht.<sup>3</sup>

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) stellt in der Praxis das Sekretariat für den Rat. Als eine Hauptdienststelle des UN-Generalsekretariats nimmt es darüber hinaus eine Sprecherfunktion zu Menschenrechtsfragen wahr und kommentiert Ländersituationen öffentlich.<sup>4</sup> Diese Doppelrolle ist für manche Regierungen schwer zu akzeptieren. Sie versuchen, auf das OHCHR Druck auszuüben, damit dieses den Rat gewissermaßen als Aufsichtsorgan akzeptiert. Laut dem letzten Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) zur Leitung und Verwaltung des OHCHR aus dem Jahr 2015 fordern einige Mitglieder, das OHCHR stärker unter die Kontrolle durch die Ratsmitglieder zu stellen.<sup>5</sup>

### Veränderungen des institutionellen Rahmens

Kofi Annan hatte in seinem Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit

und Menschenrechten für alle‹ im Jahr 2005 insbesondere die schwindende Glaubwürdigkeit und die abnehmende Professionalität des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen kritisiert.<sup>6</sup> Dies sollte durch ein neues und institutionell aufgewertetes Gremium verbessert werden. Die Generalversammlung gründete mit Resolution 60/251 den Menschenrechtsrat, der die seit 60 Jahren bestehende Menschenrechtskommission ablöste.

### Wahlkriterien für die Mitgliedschaft

Die Kriterien der Gründungsresolution 60/251 beinhalten, dass »bei der Wahl der Mitglieder des Rates (...) die Mitgliedstaaten den Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und die zu diesem Zweck von ihnen eingegangenen freiwilligen Zusagen und Verpflichtungen berücksichtigen werden« und »dass die in den Rat gewählten Mitglieder den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht werden müssen, (...) mit dem Rat uneingeschränkt zusammenarbeiten werden und dass sie während ihrer Mitgliedschaft dem Verfahren der universellen regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden«<sup>7</sup>.

Obwohl nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und einige Staaten vorgeschlagen hatten, Bewerber sollten bestimmte menschenrechtliche Kriterien erfüllen, wurde der Fokus auf ›weiche‹, freiwillige Kriterien gelegt. Hiermit sollten die Legitimität des Menschenrechtsrats gewahrt und die Prinzipien der UN-Charta eingehalten werden. Manche Staaten wie zum Beispiel Sudan, jahrelang Mitglied der Menschenrechtskommission, bewarben sich gar nicht erst für eine Mitgliedschaft. Andere Staaten ließen sich nicht davon abhalten: Kenia und Venezuela wurden zunächst nicht gewählt, kamen jedoch später in den Rat. Erfolglos war die Kandidatur Irans im Jahr 2006. Für die Wahlentscheidung sind mehrere Faktoren verantwortlich. Häufig bewerben sich in einer Regionalgruppe so viele Staaten wie Sitze zur Verfügung stehen (clean slates), so dass es keine Wahlalternativen gibt. Ein weiterer Faktor ist die kritische Lobbyarbeit von NGOs wie etwa bei der Bewerbung von Belarus, Iran und Sri Lanka. Andere Staaten, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind – wie China, Libyen oder Pakistan – wurden meist gewählt.<sup>8</sup> Dies schadet der Glaubwürdigkeit des Menschenrechtsrats.

## Größeres Zeitbudget bei mangelnden Ressourcen

Der Rat tagt häufiger und länger als die Menschenrechtskommission. Zusammen mit allen Unterorganen und Arbeitsgruppen sind dies inzwischen rund acht Monate im Jahr. Dies schafft größere Transparenz und führt dazu, dass auf Situationen wirksamer reagiert werden kann. Entscheidungen können besser nachvollzogen und verfolgt werden. Allerdings wird die Beobachtung durch zivilgesellschaftliche Organisationen schwieriger und teurer. Auch fehlt es an entsprechend aufgestockten Ressourcen für den Rat.

Als schwierig erweist sich die zunehmende Anzahl an zu bearbeitenden Themen. Es gibt Vorschläge und praktische Beispiele, bestimmte Themen nur noch im Zweijahresrhythmus zu diskutieren. Zivilgesellschaftliche Akteure befürchten, dass ihre Themen dadurch einen Bedeutungsverlust erfahren. Auch besteht die Gefahr, dass frei werdende Beratungszeit für andere, nicht menschenrechtsrelevante Initiativen genutzt wird. Andererseits lässt sich ein stärkerer Austausch zwischen Expertengremien und Rat sowie die Behandlung von mehr Themen im gleichen Zeitraum ohne zusätzliche Ressourcen nicht umsetzen. Weitergehende Lösungsansätze, wie zum Beispiel eine stärkere Ausgliederung der Arbeit vom Plenum in Arbeitsgruppen, werden bisher nicht ins Auge gefasst und hätten erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcen.

## Veränderte Stimmverteilung und -gewichtung

Im Vergleich zur Menschenrechtskommission verlor die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten im Rat drei Sitze, was in einigen westlichen Außenministerien schmerzhaft festgestellt wurde. Die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten hat ebenfalls drei Sitze verloren. Auch die Gruppe der afrikanischen Staaten verlor zwei Sitze; die Gruppe der asiatisch-pazifischen Staaten und die Gruppe der osteuropäischen Staaten erhielten dagegen jeweils einen Sitz zusätzlich. Dies stärkte den Einfluss von Staaten, die aus westlicher Sicht häufig ein problematisches Menschenrechtsverständnis aufweisen. Staaten, die nationale Souveränität stark in den Vordergrund stellen, neigen dazu, Kritik als ›internationales Eingreifen‹ abzuwehren und kritischer Berichterstattung ablehnend gegenüberzustehen. Einladungen an Sonderberichterstatter sprechen sie selten aus und verzögern häufiger deren Besuche.

## Von der Politisierung zu differenzierten Positionen

Eine Politisierung wurde bereits bei der Menschenrechtskommission von fast allen Staatengruppen bemängelt, jedoch wird der Begriff von den Staaten

jeweils mit eigenen Inhalten gefüllt. Grundsätzlich handelt es sich um Politisierung, wenn Kritik aus politischen Erwägungen gegenüber dem politischen Gegner und weniger gegenüber befreundeten Staaten geübt wird.<sup>9</sup> Die Menschenrechtslage wird auf Basis politischer Sympathie eingeschätzt, Themen nach außenpolitischen Interessen und nicht im Sinne einer Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards bewertet. Wenn beispielsweise Diskussionen durch Geschäftsordnungsanträge auf Nichtbefassung blockiert werden, kann nicht von Politik, sondern nur von Politisierung die Rede sein.

In der Anfangsphase des Rates nutzten afrikanische und asiatische Staaten häufig ihre numerische Stärke, um sich für eine staatenorientierte Positionierung einzusetzen. Anträge zu Sondertagungen<sup>10</sup> zu

Als schwierig erweist sich die zunehmende Anzahl an zu bearbeitenden Themen.

<sup>1</sup> Zum Übergang von der Kommission zum Rat siehe Gunnar Theissen, Mehr als nur ein Namenswechsel: Der Neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 4/2006, S. 138–146; Wolfgang S. Heinz, Von der UN-Menschenrechtskommission zum UN-Menschenrechtsrat, in: Die Friedens-Warte, 1/2006, S. 129–144.

<sup>2</sup> Siehe zu den Ergebnissen des Überprüfungsprozesses: Theodor Rathgeber, Verharren auf dem Unfertigen, VN, 5/2011, S. 215–220. Für eine umfassende Bestandsaufnahme siehe Manfred Nowak/Moritz Birk/Tiphonie Crittin/Julia Kozma, UN Human Rights Council in Crisis, Proposals to Enhance the Effectiveness of the Council, in: European Yearbook on Human Rights, Wien 2011, S. 41–84.

<sup>3</sup> Ich danke Theodor Rathgeber für wertvolle Hinweise, Verena Rock für hilfreiche Recherchen. Über die Arbeit des Rates wird regelmäßig in VN und der Zeitschrift für Menschenrechte sowie von der Organisation International Service for Human Rights berichtet; Theodor Rathgeber berichtet als Beobachter für das Forum Menschenrechte: [www.forum-menschenrechte.de/1/aktuelles/un-menschenrechtsrat](http://www.forum-menschenrechte.de/1/aktuelles/un-menschenrechtsrat)

<sup>4</sup> Vgl. Wolfgang S. Heinz/Zine Homburger, Die Rolle des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) im UN-Menschenrechtsschutz – Entwicklungen, Probleme und Perspektiven, in: Pascale Baeriswyl/Wolfgang S. Heinz/Klaus Hüfner/Jens Martens: Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen, Potsdam 2015, S. 69–98; eine institutionell-rechtliche Analyse bietet Maximilian Spohr, Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Entstehung, Entwicklung und Zusammenarbeit, Berlin 2014.

<sup>5</sup> UN Doc. A/70/68 v. 9.3.2015; Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2015, in diesem Heft, S. 128–130.

<sup>6</sup> Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/60/251 v. 15.3.2006, Abs. 8 und 9.

<sup>8</sup> Vgl. Janine Osthoff, Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat? Baden-Baden 2012, S. 157; Rosa Freedman, The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment, London 2013, S. 301.

<sup>9</sup> Vgl. Gunnar Theissen, a.a.O. (Anm. 1), S. 138.

<sup>10</sup> Eine Sondertagung kann von einem Drittel der Ratsmitglieder beantragt werden, für die abschließende Resolution ist eine einfache Mehrheit erforderlich.

## Mitgliedstaaten des UN-Menschenrechtsrats nach regionalen Gruppen (Ende der Mitgliedschaft in Klammern)

| Afrikanische Staaten   | Asiatisch-pazifische Staaten        | Lateinamerikanische und karibische Staaten |
|------------------------|-------------------------------------|--|
| Algerien (2016)        | Bangladesch (2017)                  | Bolivien (2017)                            |
| Botswana (2017)        | China (2016)                        | Kuba (2016)                                |
| Burundi (2018)         | Indien (2017)                       | Ecuador (2018)                             |
| Kongo (2017)           | Indonesien (2017)                   | El Salvador (2017)                         |
| Côte d'Ivoire (2018)   | Kirgisistan (2018)                  | Mexiko (2016)                              |
| Äthiopien (2018)       | Malediven (2016)                    | Panama (2018)                              |
| Ghana (2017)           | Mongolei (2018)                     | Paraguay (2017)                            |
| Kenia (2018)           | Philippinen (2018)                  | Venezuela (2018)                           |
| Marokko (2016)         | Katar (2017)                        |  |
| Namibia (2016)         | Republik Korea (2018)               |  |
| Nigeria (2017)         | Saudi-Arabien (2016)                |  |
| Südafrika (2016)       | Vereinigte Arabische Emirate (2018) |  |
| Togo (2018)            | Vietnam (2016)                      |  |
| Osteuropäische Staaten | Westeuropäische und andere Staaten  |  |
| Albanien (2017)        | Belgien (2018)                      |  |
| Georgien (2018)        | Frankreich (2016)                   |  |
| Lettland (2017)        | Deutschland (2018)                  |  |
| Russland (2016)        | Niederlande (2017)                  |  |
| Slowenien (2018)       | Portugal (2017)                     |  |
| Mazedonien (2016)      | Schweiz (2018)                      |  |
|                        | Großbritannien (2016)               |  |

Quelle: OHCHR, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/MembersByGroup.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/MembersByGroup.aspx)

Myanmar im Jahr 2007 und Sri Lanka im Jahr 2009 fanden kaum Unterstützung in der Regionalgruppe Asien. Der Vorschlag für eine Sondertagung zur Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2008 fand nicht die Unterstützung eines einzigen afrikanischen Mitglieds. Zur Côte d'Ivoire beantragte jedoch Nigeria für die Regionalgruppe Afrika im Jahr 2011 eine Sondertagung, in den Fällen Libyen und Syrien wurden Sondertagungen von den arabischen Staaten unterstützt.

Mit dem sogenannten ›Arabischen Frühling‹ kam es zu deutlich differenzierteren Positionierungen.

Mit dem sogenannten ›Arabischen Frühling‹ kam es zu deutlich differenzierteren Positionierungen.<sup>11</sup> Es wurden Untersuchungskommissionen zum Gaza-Konflikt sowie zu Libyen, Nordkorea und Sri Lanka eingerichtet, deren Arbeit abgeschlossen ist. Aktuell werden Burundi, Eritrea und Syrien untersucht. Zusätzlich gibt es Sonderverfahren zu weiteren zwölf Staaten. Weitere Unterschiede wurden innerhalb von regionalen Gruppen, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (Organisation of Islamic Cooperation – OIC)<sup>12</sup> und der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) sichtbar. Eine gewisse Blockmentalität ist auch in der Gruppe der EU-Staaten zu spüren. Gemäß ihrem Ziel einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stimmen

sie sich regelmäßig untereinander ab, wofür ein erhebliches Zeitbudget erforderlich ist. Während dieses Vorgehen sicherlich Vorteile bietet, schränkt es die Möglichkeit, regionalübergreifende Mehrheiten für umstrittene Themen zu schaffen, unnötig ein.<sup>13</sup>

## Umstrittene Themen im Rat

Im Nord-Süd-Verhältnis waren oder sind umstrittene Themen Rassismus, Islamophobie, sexuelle Vielfalt und der Konflikt zwischen Israel und Palästina. Zu den neueren Themen gehören Protestbewegungen, die Rolle von Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern, traditionelle Werte und der Schutz der Familie sowie Terrorismusbekämpfung. Westliche Länder positionierten sich eher ablehnend gegenüber dem Vorschlag eines Rechts auf internationale Solidarität, verbindlichen Regelungen für die Wirtschaft im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz und sicherheitspolitische Themen wie beispielsweise Richtlinien für private Sicherheits- und Militärfirmen und den Einsatz von Drohnen.

Im Allgemeinen setzten sich westliche Staaten dafür ein, die Menschenrechtskommission und ihre Sonderverfahren zu stärken, während viele Regierungen des Globalen Südens aufgrund der Situation im eigenen Land dazu tendierten, direkte öffentliche Kritik an Ländersituationen zu vermeiden und stattdessen technische Unterstützung durch das OHCHR zu suchen. Zu westlichen Staaten gibt es seit vielen Jahren keine Mandate, obwohl bei manchen durchaus Anlass bestünde. Regierungen des Globalen Südens betonten oftmals die Defizite internationaler Strukturen und deren Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Menschenrechte.

## Die Zunahme der Sonderverfahren

Seit der Gründung des Rates kam es zu einem erheblichen Zuwachs der Sonderverfahren auf mittlerweile mehr als 50 Verfahren. Zuletzt wurden Sonderberichterstatte(r)innen und Sonderberichterstatte(r) für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und über das Recht auf Privatheit eingesetzt sowie Ländermandate zur Côte d'Ivoire, zu Mali und zur Zentralafrikanischen Republik erteilt. Es ist positiv zu bewerten, dass Sonderberichterstatte(r)innen und Sonderberichterstatte(r) ihr Expertenwissen in den Rat einbringen, Fachstudien erstellen, Empfehlungen formulieren und durch ihre Besuche die Brücke zwischen Theorie und Praxis schlagen.<sup>14</sup> So führte der Besuch der Sonderberichterstatte(r)in über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie in Mauritius dazu, dass die Regierung das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes unterzeichnete. Nach einem Schreiben der Sonderberichterstatte(r)in für die

Rechte indigener Völker an die Regierung Panamas, die ein Gesetz zu mineralischen Rohstoffen zuungunsten der indigenen Bevölkerung ändern wollte, wurde dieses Vorhaben eingestellt.

Schnelle Erfolge sind jedoch nicht die Regel. Meist bedarf es einiger Zeit, bis sich die betroffenen Regierungen zu Berichten der Sonderberichterstatter äußern. Manche Staaten akzeptieren Empfehlungen nicht oder lassen die Überprüfung der Umsetzung nicht zu.<sup>15</sup> Ein aktuelles positives Beispiel ist Sri Lanka, wo der Sonderberichterstatter über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung einen entsprechenden Prozess begleitet.

Ein erhebliches Problem ist die mangelnde Zeit zur Diskussion der Berichte und Empfehlungen der Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter sowie das Fehlen einer ernsthaften Nachverfolgung zu den Berichten.<sup>16</sup> Von einigen Staaten wird versucht, die vom Rat ernannten Sonderberichterstatter an eine kurze Leine zu legen, etwa durch den im Jahr 2007 verabschiedeten Verhaltenskodex, der bisher jedoch kaum tatsächliche Auswirkungen hatte. Für Regierungen, die ihren Pflichten zur Berichterstattung und zur Beantwortung von Anfragen nicht nachkommen, besteht kein Verhaltenskodex.<sup>17</sup>

## Zivilgesellschaftliche Akteure

Jede Diskussion um die Politisierung und Reformansätze muss das Problem der »eingeschränkten Handlungsspielräume« (shrinking spaces) für die Zivilgesellschaft in immer mehr Staaten berücksichtigen. Viele NGOs, die Werte wie Demokratie und Menschenrechte verteidigen, sehen sich in ihren Heimatländern Bedrohungen durch staatliche Instanzen, jedoch auch aus der Gesellschaft ausgesetzt sowie mit Zensur und fragwürdigen Strafverfahren konfrontiert. Einige Regierungen versuchen, über öffentliche Bloßstellung in regierungsnahen Medien politischen Druck auszuüben und zivilgesellschaftliche Akteure einzuschüchtern, um eine kritische Berichterstattung zu verhindern. Seitens der Regierung wird NGOs häufig kein angemessener Zugang zu Informationen gewährt; Partizipationsrechte werden verwehrt.<sup>18</sup> Der UN-Generalsekretär veröffentlicht mittlerweile jedes Jahr einen Bericht über Behinderungen der Zusammenarbeit mit Menschenrechtsgruppen.<sup>19</sup>

Erhebliche Meinungsverschiedenheiten zeigten sich im Rat bei der Beratung von Resolutionen, die sich mit dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern befassen.<sup>20</sup> Die Diskussion einer Erklärung<sup>21</sup> in der Generalversammlung zog sich 14 Jahre hin. Auf der 27. Tagung des Menschenrechtsrats stieß das Thema insbesondere bei China, Indien, Kuba, Russland und Venezuela auf Ablehnung. Der Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereini-

gungsfreiheit Maina Kiai analysierte im Jahr 2014 die Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Akteure, wenn diese sich auf multilateraler Ebene Gehör verschaffen wollen.<sup>22</sup> Im Februar 2016 veröffentlichte er gemeinsam mit dem Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Christof Heyns Empfehlungen zur Einhaltung des Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit.<sup>23</sup>

Neben NGOs sind zunehmend Nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) aktiv, die im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) aller UN-Mitgliedstaaten direkt im Anschluss an die Regierung sprechen können und davon häufig und kritisch Gebrauch machen.<sup>24</sup> Sie haben sich in der »Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen« (Global Alliance of National Human Rights Institutions –

Ein erhebliches Problem ist die mangelnde Zeit zur Diskussion der Berichte und Empfehlungen der Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter sowie das Fehlen einer ernsthaften Nachverfolgung zu den Berichten.

**11** Vgl. Theodor Rathgeber, *New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring*, Genf 2012.

**12** Vgl. Theodor Rathgeber, *Die Organisation Islamischer Konferenz im UN-Menschenrechtsrat: Menschenrechte als Instrument staatlicher Politik*, in: Hatem Elliesie (Hrsg.), *Beiträge zum Islamischen Recht VII*. Leipziger Beiträge zur Orientforschung, Frankfurt am Main 2010, S. 457–473.

**13** Vgl. Theodor Rathgeber, *Performance and Challenges of the Human Rights Council. An NGO's View*, **Friedrich-Ebert-Stiftung**, Februar 2013, S. 4.

**14** Vgl. Christophe Golay/Claire Mahon/Ioana Cismas, *The Impact of UN Special Procedures on the Development and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, *The International Journal of Human Rights*, 2/2011, S. 299–318; Marc Limon/Ted Piccone, *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence. Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts*, Policy Report, März 2014; Humberto Cantú Rivera (Hrsg.), *The Special Procedures of the Human Rights Council. A brief look from the inside and perspectives from outside*, Cambridge 2015.

**15** Rathgeber, a.a.O. (Anm. 13), S. 8.

**16** Nowak/Birk/Crittin/Kozma, a.a.O. (Anm. 2), S. 71f., 83.

**17** UN-Dok. A/HRC/RES/5/2 v. 18.6.2007.

**18** Für Beispiele siehe UN-Dok. A/69/365 v. 1.9.2014, Abs. 65–67.

**19** Zuletzt im August 2015, siehe UN Doc. A/HRC/30/29 v. 17.8.2015.

**20** Siehe die Berichterstattung von Theodor Rathgeber zur 26., 27., 30. und 31. Tagung des Menschenrechtsrats, [www.forum-menschenrechte.de/a/aktuelles/un-menschenrechtsrat](http://www.forum-menschenrechte.de/a/aktuelles/un-menschenrechtsrat)

**21** UN Doc. A/RES/53/144 v. 9.12.1998.

**22** UN Doc. A/69/365 v. 1.9.2014.

**23** UN Doc. A/HRC/31/66 v. 4.2.2016.

**24** [www.nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx](http://www.nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx); Für Beiträge von NHRIs siehe International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), *NHRI Participation in the UN Human Rights System*, ICC Position Paper, 2014, <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/ICC%20position%20paper.pdf>





Die 29. Tagung des UN-Menschenrechtsrats am 3. Juli 2015.

UN-Foto: Jean-Marc Ferre

GANHRI) zusammengeschlossen. Auch einige NHRIs gerieten unter politischen Druck.

### Reformbedarf und Ausblick

Im Hinblick auf Krisensituationen wird zunehmend gefordert, die Arbeitsformen des Rates stärker zu flexibilisieren. Hierdurch könnten schnellere und flächendeckendere Reaktionsmöglichkeiten eröffnet werden. Obgleich in seiner Struktur flexibler als die Menschenrechtskommission, ist die bisherige Bilanz unbefriedigend. Als Reformschritte werden informelle Sondertagungen zusätzlich zu den formellen Sondertagungen angeregt. Des Weiteren wird vorgeschlagen, schriftliche Anfragen der Ratspräsidentschaft an betroffene Staaten einzuführen. Auch durch eine informelle Berichterstattung durch das OHCHR oder die Sonderberichterstatter kann in dringenden Situationen mehr Aufmerksamkeit erreicht werden.<sup>25</sup>

Zusätzlich sollte der Status alternativer Arbeitsmethoden verbessert werden. Obgleich diese bereits bestehen, ist Ziffer 115 der Geschäftsordnung zu beachten. Danach dürfen zum Beispiel Podiumsgespräche und Runde Tische nicht dafür eingesetzt werden, »um bestehende Menschenrechtsmechanismen und eingeführte Arbeitsmethoden zu ersetzen oder abzulösen«<sup>26</sup>. Es wäre begrüßenswert, so Geiss, wenn sich der Menschenrechtsrat statt solch vager Aussagen klar und positiv zu alternativen Arbeitsmethoden äußern würde.<sup>27</sup>

Der Rat hat in seinen ersten zehn Jahren viele Fortschritte hinsichtlich einer ernsthafteren Befassung mit den Menschenrechten erreicht, natürlich im Rahmen der Beschränkungen der UN. Hierzu zählt die Einführung des UPR und das zunehmende Eingreifen in Krisensituationen. Zu den Staaten, die der Rat in den Fokus nimmt, gehören mittlerweile auch Staaten im arabischen Raum, die zuvor kaum im Blick des internationalen Menschenrechtsregimes

waren. Der Beratende Ausschuss des Rates hat als Nachfolgegremium der Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte seit seiner Gründung im Jahr 2008 18 Untersuchungen und Studien im Auftrag des Rates durchgeführt. Deren Ergebnisse fanden mehrfach Widerhall in Resolutionen der Generalversammlung und setzten wichtige Impulse bei Themen wie Menschenrechtsbildung oder den Rechten von Bauern und Menschen, die in ländlichen Gebieten arbeiten.

Der Menschenrechtsrat hat sein Ziel noch nicht erfüllt, sicherzustellen, dass seine Empfehlungen umgesetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass aus Empfehlungen meist keine unmittelbare Änderung im Regierungshandeln folgt. Erst reformwillige Akteure und Koalitionen in Politik und Gesellschaft des betreffenden Staates sowie regionale Impulse können mittelfristig zu Veränderungen führen.<sup>28</sup> Einen machtvollen »langen Arm« der UN gibt es nicht.

Der Rat wurde kritisiert, er hätte zu viel Zeit auf bestimmte Staaten verwandt und zu wenig auf andere gravierende Situationen. Freedman nennt China, Russland und Simbabwe<sup>29</sup>, Geiss nennt Afghanistan, Bahrain, Guinea und Russland<sup>30</sup>. Diese Kritik ist berechtigt, muss allerdings aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht werden. Wer kann auf welcher Grundlage eine allseits akzeptierte Prioritätenliste für Staaten aufstellen?

Es ist daran zu erinnern, dass neben nicht wenigen Staaten NGOs und der Hochkommissar für Menschenrechte den Rat als Plattform nutzen, um kritische Menschenrechtssituationen anzusprechen und Empfehlungen zu formulieren.<sup>31</sup> Auch bestehen ungewöhnlich umfangreiche Möglichkeiten zur Artikulierung von Interessen und zur Diskussion. Dies gilt für die Zivilgesellschaft, die sich im Menschenrechtsrat deutlich stärker beteiligen kann als in anderen UN-Organen.

<sup>25</sup> Nowak/Birk/Crittin/Kozma, a.a.O. (Anm. 2), S. 63ff.

<sup>26</sup> UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007, Abs. 115.

<sup>27</sup> Vgl. Robin Geiss, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Eine Standortbestimmung nach Abschluss des »Review«-Prozesses, in: Marten Breuer/Astrid Epiney/Andreas Haratsch/Stefanie Schmahll/Norman Weiß (Hrsg.), Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 791.

<sup>28</sup> Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance, Oxford 2013.

<sup>29</sup> Freedman, a.a.O. (Anm. 8), S. 298.

<sup>30</sup> Geiss, a.a.O. (Anm. 27), S. 790.

<sup>31</sup> Der Hohe Kommissar für Menschenrechte kritisierte bei der letzten Tagung im März 2016 mehr als 40 Staaten, darunter drei ständige Mitglieder des Sicherheitsrats: Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the Human Rights Council's 31<sup>st</sup> Session, 10. März 2016, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E)