

Ein Menschenrecht auf Frieden?

Auf dem Weg zu einer neuen Erklärung der Vereinten Nationen zu einem Menschenrecht auf Frieden

Wolfgang S. Heinz

In den letzten Jahren zeigen sich bei den Vereinten Nationen mehr und mehr Berührungspunkte zwischen den beiden großen Themen Frieden und Menschenrechte, auch wenn diese institutionell weiterhin getrennt voneinander diskutiert werden. Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick hierzu und stellt in einem zweiten Teil die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden vor, ein Mandat des Menschenrechtsrats an seinen Beratenden Ausschuss. Ein Entwurf wird dem Rat nächstes Jahr zur weiteren Bearbeitung vorgelegt werden.

In den Vereinten Nationen wird zu den Themen internationale Sicherheit und Menschenrechte institutionell weitgehend getrennt gearbeitet: In New York beschäftigen sich der Sicherheitsrat und die Generalversammlung mit Fragen von Frieden und Sicherheit; in Genf befassen sich der Menschenrechtsrat und andere Institutionen mit den Menschenrechten. Bis heute gibt es erstaunlicherweise keine institutionelle Beziehung zwischen der Arbeit des Menschenrechtsrats und des Sicherheitsrats, obwohl praktisch jede Konfliktsituation, mit der sich der Sicherheitsrat befasst, relevante Menschenrechtsbezüge aufweist. Hierunter ließe sich etwa eine regelmäßige Berichterstattung und politische Diskussionen über menschenrechtliche Aspekte aktueller Konflikte verstehen, wenn vom Sicherheitsrat Ländersituationen diskutiert und Maßnahmen beschlossen werden.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie sich die Beziehungen zwischen beiden Themengebieten entwickelt haben und welche Vorschläge für eine neue Erklärung eines Menschenrechts auf Frieden gegenwärtig im Beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats diskutiert werden.

Frieden und Menschenrechte: Zunehmende Bezüge, aber auch Spannungsfelder

Seit den neunziger Jahren zeigen sich empirisch zunehmend mehr Berührungspunkte zwischen den beiden großen Themen Frieden und Menschenrechte. So gibt es *ad hoc* Kontakte, wenn die Hohe Kommissarin für Menschenrechte oder andere Expert/inn/en Mitgliedern des Sicherheitsrats oder seinen Ausschüssen vortragen. Auf der Internetseite des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) findet sich zunächst im Untermenü ›Human Rights Issues‹ eine

große Zahl menschenrechtsrelevanter Themen. Sie decken zum überwiegenden Teil die Themengebiete ab, mit denen sich die vom Rat eingesetzten Sonderverfahren (Sonderberichterstatter, Experten, Arbeitsgruppen) befassen. Darüber hinaus gibt es weitere Themen, zu denen es keine Sonderverfahren gibt. Doch zu den Themen Frieden und Sicherheit oder Friedensoperationen findet sich interessanterweise nichts.

Dennoch bestehen zahlreiche Berührungspunkte zwischen den beiden Bereichen. Sie sollen kurz an den folgenden Beispielen veranschaulicht werden.

- Der Sicherheitsrat verweist immer öfter in seinen Resolutionen auf die Menschenrechte und fordert ihren Schutz wie auch die Einhaltung des humanitären Völkerrechts von den Konfliktparteien ein.¹
- Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben von Anfang an bis in die Gegenwart mehrheitlich politisch nicht gewollt, dem Menschenrechtsschutz Sanktionsinstrumente zur Verfügung zu stellen. Diese sind allein dem Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta vorbehalten. Die Verschärfung der Menschenrechtssituation in einer Reihe von Ländern führt immer auch zur Frage, ob und gegebenenfalls welche Sanktionen sinnvoll sein könnten, um die Lage vor Ort zu verbessern.
- Der Sicherheitsrat befasst sich immer wieder mit Ländern, die auch Gegenstand der Beratung des Menschenrechtsrats waren oder sind, etwa Afghanistan, Côte d'Ivoire, Irak, Demokratische Republik Kongo, Libyen, Sri Lanka, Sudan und Syrien.
- Auf dem Weltgipfel 2005 haben sich die UN-Mitgliedstaaten zu dem Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) bekannt.² Trotz der bekannten Vorbehalte gegenüber dem Konzept und der Ablehnung einiger Länder des Südens steht damit die Frage im Raum, ob und inwieweit sich der Sicherheitsrat dieses Konzept bei der Beurteilung von Ländersituationen zu Eigen macht, wie etwa im Fall der Sicherheitsratsresolutionen 1970 und 1973 zu Libyen.

¹ Joanna Weschler, Human Rights, in: David Malone (Ed.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/London 2004, S. 62ff.

² UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.



Dr. habil. Wolfgang S. Heinz, geb. 1953, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und Mitglied des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.

- Mit Blick auf Friedensoperationen sehen sich die Vereinten Nationen immer wieder mit der Situation konfrontiert, in Ländern den Frieden zu wahren, wo es eigentlich keinen Frieden gibt. Die Demokratische Republik Kongo ist wohl das eindrucksvollste Beispiel für ein solches Land, ein anderes ist Sudan. Hier stellt sich auch die Frage nach Rechten und Pflichten der knapp 122 000 Angehörigen von UN-Friedensoperationen (Stand: Ende Juli 2011), die den Vereinten Nationen unterstehen. Die UN genießen Immunität, und die Entsendestaaten können darauf verweisen, dass ihre Kontingente im UN-Auftrag tätig sind. Bei vermuteten Übergriffen durch UN-Personal können Menschen des Einsatzlands nicht rechtlich gegen die Vereinten Nationen als internationale Organisation vorgehen. Was ist hier der Mindestbestand an humanitär-völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Standards? Und, weit- aus wichtiger, werden diese in der Praxis transparent und wirkungsvoll umgesetzt? Wer achtet darauf?
- Der Sicherheitsrat hat sich seit Ende der neunziger Jahre verstärkt mit dem Thema Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten befasst und sich in einigen Resolutionen nicht nur an die Regierung des Einsatzlands, sondern an alle Konfliktparteien gewandt. Darüber hinaus wurde eine Reihe von thematischen Resolutionen verabschiedet, zum Schutz von Zivilisten, Kindern, Frauen, Journalisten und jüngst von Schulen und Krankenhäusern. Bezüge zum humanitären Völkerrecht, aber auch zu Menschenrechten, lassen sich in zahlreichen Resolutionen des Sicherheitsrats nachweisen.
- Im Auftrag des Menschenrechtsrats wurden in mehrere Länder Missionen zur Tatsachenermittlung entsandt, die danach öffentlich berichtet haben, etwa 2007 nach Sudan, 2009 in den Nahen Osten (Gaza-Krieg), 2011 nach Libyen und Syrien sowie mehrmals in die Demokratische Republik Kongo. Dies ist insofern interessant, als die Beobachtung von Situationen in bewaffneten Konflikten eigentlich im Rahmen des Systems des humanitären Völkerrechts stattfinden könnte. Aber das Internationale Komitee vom Roten Kreuz arbeitet bekanntermaßen vertraulich. Die im humanitären Völkerrecht vorgesehene internationale Untersuchungskommission ist nicht aktiv.³ In den letzten Jahren kommen immer mehr Initiativen aus dem UN-Menschenrechtsschutz, die den Kontext bewaffneter Konflikte und die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung unter der Berücksichtigung von menschenrechtlichen und auch humanitär-völkerrechtlichen Normen beurteilen.
- Einige Sonderverfahren des Menschenrechtsrats haben sich in den letzten Jahren zunehmend mit

der Einhaltung der Menschenrechte auch in bewaffneten Konflikten befasst und Positionen bezogen, obwohl dies lange Zeit als in der ausschließlichen Zuständigkeit der Expert/inn/en für humanitäres Völkerrecht liegend galt. Beispiele sind die Sonderberichterstatte gegen Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und zum Schutz der Menschenrechte während der Terrorismusbekämpfung.

- Das OHCHR hat sowohl Mitarbeiter in der Mehrzahl der UN-Friedensmissionen als auch eigene Menschenrechtsmissionen in Ländern mit bewaffneten Konflikten, die zur Menschenrechtssituation berichten, so in Nepal (abgeschlossen), Kolumbien und Afghanistan.

Ein Menschenrecht (der Völker) auf Frieden?

Die Idee eines Rechts auf Frieden fand vor allem in den achtziger Jahren Aufmerksamkeit und wurde vom UN-Menschenrechtsrat nach einer längeren Pause erst im Jahr 2008 wieder aufgegriffen.⁴ Im Menschenrechtsrat werden viele Resolutionen Jahr für Jahr von den gleichen Ländern eingebracht, so etwa eine Resolution zum Recht auf Wasser durch Deutschland und Spanien. Im Fall des Rechts der Völker auf Frieden ist Kuba die treibende Kraft. In den Jahren 2008 und 2009 brachte die kubanische Delegation im Rat einen Resolutionsentwurf für ein Recht der Völker auf Frieden ein, der auf die letzte substanzielle Resolution 39/11 der Generalversammlung aus dem Jahr 1984 verwies. Im Jahr 2009 wurde ein Workshop vorgeschlagen, der dann vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Dezember 2009 durchgeführt wurde.⁵ Im Jahr 2010 schlug Kuba eine weitere Resolution zum Thema vor. Darin wurde der Beratende Ausschuss (Human Rights Council Advisory Committee – HRCAC)⁶ mit der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Erklärung zu einem Recht der Völker auf Frieden beauftragt. Der Entwurf soll im Rat beraten und dann als Resolution des Rates und später der Generalversammlung verabschiedet werden.

Vor der Abstimmung über den Resolutionsentwurf erklärte Frankreich, die Europäische Union unterstütze einige Grundsätze in dem Text, sei aber mit anderen Punkten nicht einverstanden. Auch die USA wandten sich gegen den Entwurf, weil dieser keinen sinnvollen Beitrag zu Frieden und zur Situation verletzlicher Gruppen in Konfliktzonen leiste. Sie wandten sich auch gegen kollektive Rechte. Menschenrechte seien universal und nur auf Individuen anwendbar. Der Resolutionsentwurf wurde schließlich als Resolution 14/3 am 17. Juni 2010 mit 31 zu 14 Stimmen angenommen; ein Staat enthielt sich (Indien).

Die Arbeiten an dem Entwurf

Der HRCAC ist auf der Grundlage der Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats gehalten, Aufträge des Rates umzusetzen. Er kann dem Rat auf eigene Initiative Themen zur Bearbeitung vorschlagen.⁷ Wie zu den meisten anderen der acht Themen, die der Ausschuss bisher bearbeitete, wurde eine ›Redaktionsgruppe‹ (drafting group) eingesetzt – zunächst mit vier und später mit sechs Mitgliedern.⁸ Diese legte zur 6. Tagung des HRCAC im Januar 2011 einen Fortschrittsbericht zum Recht auf Frieden vor,⁹ der dem Menschenrechtsrat in überarbeiteter Form zu dessen 17. Tagung im Juni 2011 vorgelegt wurde.¹⁰

Der Bericht gibt einen Überblick über die Rechtsquellen, die sich zur Begründung für die Existenz des Rechts auf Frieden in völkerrechtlichen Verträgen, Resolutionen der Generalversammlung, der Menschenrechtskommission und des Menschenrechtsrats finden. Er präsentiert darüber hinaus eine Liste von mehr als 40 möglichen Menschenrechtsstandards, die jeweils unter Angabe der relevanten Rechtsquellen kurz begründet werden. Als Hauptdimensionen des Rechts auf Frieden werden Standards in folgenden Bereichen vorgeschlagen: internationaler Frieden und Sicherheit (UN-Charta), Abrüstung, menschliche Sicherheit (hier wird etwa die Rolle von Frauen in Friedensprozessen, demokratische Kontrolle der Streitkräfte und Militärbudgets, Schutz von Zivilisten bei UN-Friedensoperationen, Schutzverantwortung und die Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof angesprochen), Widerstand gegen Unterdrückung, UN-Friedensoperationen, Recht auf Kriegsdienstverweigerung und private Militär- und Sicherheitsfirmen. Sie werden als Elemente eines negativen Friedens verstanden, das heißt, sie tragen zur Abwesenheit von Gewalt bei. Standards zur Friedenserziehung, zu Entwicklung, Umwelt sowie Opfern und verletzlichen Gruppen wurden als Elemente eines positiven Friedens aufgenommen. Als Rechtsträger werden Individuen und Völker definiert. Als Akteure, die für die Einhaltung der Menschenrechte verantwortlich sind, werden die Staaten und in bestimmten Fällen auch internationale Organisationen angesehen.

Zur Überwachung der Umsetzung des Rechts werden von Experten drei Mechanismen vorgeschlagen:

1. ein neues Sonderverfahren (Berichtersteller/in oder Experte) zum Recht auf Frieden,
2. eine Arbeitsgruppe für Monitoring und weitere Aufgaben, die aus zehn Mitgliedern bestehen soll, und
3. eine offene Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Der Ausschuss legte sich nicht auf einen bestimmten dieser Mechanismen fest.

Im April 2011 schickte das OHCHR einen Fragebogen der ›drafting group‹ an Mitgliedstaaten, internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), in dem es um Kommentare zum Fortschrittsbericht des Beratenden Ausschusses bat.¹¹ Bis September 2011 hatten acht Mitgliedstaaten, der Vatikan, die Europäische Union, drei internationale Akteure und 24 NGOs auf den Fragebogen geantwortet.¹² Weitere Staaten haben eine Beantwortung angekündigt. Viele Antworten sind positiv und unterstützen die Standards. Es werden auch Vorschläge gemacht, diese zu verändern, auszuweiten und weitere Standards aufzunehmen. Der Westen blieb ablehnend.

Als Rechtsträger eines Rechts auf Frieden werden Individuen und Völker definiert.

Zivilgesellschaftliche Impulse und Konsultationen

Unter den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen engagiert sich die Spanische Gesellschaft für ein Menschenrecht auf Frieden (AEDIDH) am meis-

³ Zur ›International Humanitarian Fact-Finding Commission‹ siehe: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/ihci.html>

⁴ Zur Fachdiskussion siehe die Literaturliste in: UN Doc. A/HRC/17/39 v. 28.3.2011, S. 22–28.

⁵ OHCHR, Report of the Office of the High Commissioner on the Outcome of the Expert Workshop on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/14/38 v. 17.3.2010.

⁶ Der Ausschuss ist das Nachfolgeorgan der ehemaligen Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte der Menschenrechtskommission. Er besteht aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten und kommt seit 2008 zu zwei Tagungen im Jahr von insgesamt maximal zehn Tagen in Genf zusammen. Siehe auch die jährlichen Berichte von Norman Weiß über die Tagungen in Vereinte Nationen (VN): VN, 6/2008, S. 271f.; VN, 1/2010, S. 29ff. sowie VN, 4/2011, S. 169f.

⁷ Einen Überblick über die Aktivitäten des HRCAC gibt: <http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm> und das Fact-Sheet auf der Internetseite des International Service for Human Rights, <http://www.ishr.ch/advisory-committee-news>

⁸ Der Verfasser dieses Beitrags ist der Berichtersteller der ›drafting group‹.

⁹ Human Rights Council Advisory Committee, Progress Report on the Right of Peoples to Peace Prepared by the Drafting Group of the Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/AC/6/CRP.3 v. 22.12.2010.

¹⁰ Human Rights Council Advisory Committee, Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/17/39 v. 28.3.2011.

¹¹ Der Fragebogen (Questionnaire) ist zu finden über: http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/right_to_peace.htm

¹² Alle Antworten finden sich auf der Extranet-Seite des OHCHR (Name: HRC extranet; Passwort: 1session), über: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/right_to_peace.htm

Der Grundansatz sei gewesen, den Entwurf kurz zu halten und nicht mehr und mehr Menschenrechte als Elemente eines positiven Friedens aufzuführen.

ten zum Thema.¹³ Sie berichtete in ihren Veröffentlichungen über zahlreiche Seminare und hat darüber hinaus bei vier Konferenzen Erklärungen zum Recht auf Frieden verabschiedet, die eine große Zahl von Standards enthalten (Erklärung von Luarca im Oktober 2006, von Bilbao im Februar 2010, von Barcelona im Juni 2010 und von Santiago de Compostela im Dezember 2010). Auch wurde vor kurzem ein ›Observatorium‹ zum Recht auf Frieden gegründet, das die Arbeit nach fünfjähriger Kampagnenarbeit fortsetzen soll. Die AEDIDH ist präsent bei Tagungen des Menschenrechtsrats und des Beratenden Ausschusses. Auch wurden Bücher zum Thema veröffentlicht.¹⁴

Neueste Entwicklungen

Im Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat den Beratenden Ausschuss aufgefordert, seine Arbeit fortzusetzen und ihm den Erklärungsentwurf zu seiner 20. Tagung im Juni 2012 zuzuleiten.¹⁵ Die ›drafting group‹ legte dem Plenum des HRCAC im August 2011 (7. Sitzung) einen ersten Entwurf vor. In den einleitenden Bemerkungen hebt sie hervor, dass in einer kurzen Erklärung schwerlich alle vorgeschlagenen Standards des Fortschrittsberichts aufgenommen werden konnten, aber viele in den Entwurf integriert wurden. Der Grundansatz sei gewesen, den Entwurf kurz und fokussiert zu halten und nicht einfach mehr und mehr Menschenrechte als Elemente eines positiven Friedens aufzuführen, die ohnehin schon in Verträgen, Erklärungen der Generalversammlung oder des Menschenrechtsrats vorliegen. Die vor 26 Jahren angenommene Resolution 39/11 hebe auf die kollektive Dimension des Rechts auf Frieden ab (Recht der Völker) und nun sei es an der Zeit, auch die Rechte des Einzelnen aufzunehmen (individuelle Dimension).

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden ist stark durch Reflexe der eigentlich über 20 Jahre zurückliegenden Ost-West-Konfrontation geprägt.

Der Titel des Entwurfs lautet zwar Entwurf einer Erklärung des Rechts *der Völker* auf Frieden, aber im weiteren Text wird fast durchweg von einem Recht auf Frieden gesprochen. In den meisten Artikeln wird das Individuum als Rechtsträger angesprochen, gelegentlich auch Völker oder Völker und Individuen (etwa in Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1). Vor allem Staaten und auch internationale Organisationen sind die Pflichtenträger. Der alte Ansatz der Resolution 39/11, nur Staaten in den Blick zu nehmen, kommt in den Artikeln 1 und 3 zu friedlicher Streitbeilegung (im wesentlichen Grundsätze der UN-Charta) und Abrüstung zum Ausdruck.

Der Entwurf enthält 14 Artikel. Sie befassen sich mit den Themen: Prinzipien eines Menschenrechts auf Frieden, menschliche Sicherheit, Abrüstung, Friedenserziehung, Kriegsdienstverweigerung, private Militär- und Sicherheitsfirmen, Widerstand und Opposition gegenüber Unterdrückung, Friedensoperationen, Entwicklung, Recht auf Meinungs-/Gewissens-

und Religionsfreiheit, Umwelt, Flüchtlinge und Migranten sowie Rechte von Opfern und verletzlichen Gruppen. In Artikel 14 zu Verpflichtungen und Umsetzung des Rechts wird auf die Verpflichtung von Staaten und internationalen Organisationen abgehoben (Pflichtenträger), aber auch betont, dass eine wirksame Umsetzung des Menschenrechts auf Frieden eine Beteiligung der Zivilgesellschaft verlangt (Art. 14, Abs. 3). Im Entwurf wird weiterhin vorgeschlagen, der Menschenrechtsrat möge einen Mechanismus zur Weiterführung der Diskussion und zur Überwachung (monitoring) einsetzen (Art. 14, Abs. 5).

Auf der 7. Tagung des Ausschusses zeigte sich eine weitgehende Unterstützung für den Text. Bis auf die USA befürworteten die Sprecher die großen Linien. Kritik gab es im Detail.¹⁶ Ein überarbeiteter Entwurf wird zur 8. Tagung des HRCAC im Februar 2012 vorgelegt.

Fazit

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden war und ist ein kontroverses Thema, besonders zwischen Staaten der westlichen Gruppe und Staaten des Südens. Sie ist stark durch Reflexe der eigentlich über 20 Jahre zurückliegenden Ost-West-Konfrontation geprägt, die nicht so leicht überwindbar scheinen. Die westliche Staatengruppe wehrt sich gegen eine neue Erklärung zu einem Menschenrecht auf Frieden – 26 Jahre nach Resolution 39/11 – mit dem Argument, das Thema gehöre nicht in den Menschenrechtsrat, sondern in die Zuständigkeit anderer UN-Organen (ähnliche Reaktionen hörte man zu Themen wie Handel, Entwicklung, Giftmüll und Söldner). Da der vorliegende Entwurf für die Generalversammlung erarbeitet wird, kann mit anderen Organen nur der Sicherheitsrat gemeint sein. Freilich ist es unwahrscheinlich, dass sich der Sicherheitsrat in absehbarer Zeit mit einem Menschenrecht auf Frieden befassen wird; er ist aber anders zusammengesetzt als der Menschenrechtsrat, in dem die westliche Gruppe strukturell in der Minderheit ist. Das Argument der Organzuständigkeit ist daher wohl Ausdruck der grundsätzlichen Ablehnung des Themas.

Der vorliegende Entwurf ist in vielen Punkten weit entfernt von einer Wiederbelebung der Resolution 39/11, auch in Bezug auf Kritikpunkte des Westens. Verwiesen sei hier nur auf die Aspekte Betonung auf individuelle Rechte, Aufnahme zahlreicher relevanter Themen im Kontext Frieden/Sicherheit/Menschenrechte, die bisher in keinem anderen UN-Menschenrechtsinstrument so formuliert sind; klare, spezifische Staatenverantwortung als Ziel, Aufnahme des Prinzips der Schutzverantwortung, der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung und weiteres mehr. Auch wäre die Erklärung als Resolution Ausdruck einer politischen Willensbekundung und nicht rechtlich verbind-

lich. Gegen die Position einiger Mitglieder des Menschenrechtsrats, das Thema Menschenrecht auf Frieden gehöre nicht in den Menschenrechtsrat, kann ein Unterorgan des Rates wie der Beratende Ausschuss natürlich nur schwer argumentieren. Sie ist auch sachlich fragwürdig. Ob man Frieden menschenrechtlich fassen kann und sollte, hängt offensichtlich von eher grundsätzlichen Positionen ab.¹⁷

Es geht natürlich nicht nur um Inhalte, sondern auch um Kräfteverhältnisse im Menschenrechtsrat. Daher stellt sich die Frage, welches sind nun die Szenarien für die weitere Diskussion? Drei sind denkbar. Nach der Zuleitung des Entwurfs an den Rat im Jahr 2012 ist es wahrscheinlich, dass der Rat eine offene Arbeitsgruppe zur weiteren Bearbeitung mit dem Ziel einer Resolution einsetzt. Einige Staaten könnten versucht sein, den Entwurf völlig zu verändern und im Wesentlichen auf eine leicht erweiterte Version der Resolution 39/11 hinzuarbeiten. Dies wäre natürlich ein wesentlicher Rückschritt, der aber auch markieren würde, dass diese Staaten sich weit von der Empfehlung ihrer Expert/inn/en und aktuellen Diskussionen entfernen – ein politischer Schritt, der seinen Preis hat. Ein zweites mögliches Ergebnis könnte eine Art Hybrid sein, die Aufnahme der Punkte der Resolution 39/11 in die Erklärung und einiger Standards aus dem Entwurf. Ein drittes Resultat – begrüßenswert zumindest beim gegenwärtigen Stand der Diskussion – wäre für viele Staaten, für den Beratenden Ausschuss und auch für einen großen Teil der Zivilgesellschaft, die weitgehende Übernahme des Textes durch den Rat und später durch die Generalversammlung.

Wirkungschancen einer neuen Erklärung

Bei jedem (neuen) Menschenrechtsinstrument stellt sich die Frage nach der erhofften und auch der realistisch zu erwartenden Wirksamkeit. Viele bereits seit Jahrzehnten existierende Instrumente leiden auch heute an mangelnder Wirksamkeit, wenn man nur als Beispiele an den Verbreitungsgrad von Folter, Rassismus, Menschenhandel, Gewalt gegen Frauen und der fehlenden Einhaltung des Rechts auf Gesundheit denkt. Dies kann aber kein Argument gegen einen Menschenrechtsstandard selbst sein, sondern verlangt danach, dass Standards möglichst klar und umsetzbar sind, und mit einem wirksamen Überprüfungsmechanismus ausgestattet werden. Allein die Diskussion in den Expertenorganen über Inhalte und erwartete Staatenmaßnahmen hat viele Debatten voran gebracht. Für die Sicherheits- und Friedenspolitik wäre ein menschenrechtlicher Zugang ein weitgehend neues Terrain.

Im Fall eines inhaltlich interessanten Rechts auf Frieden wird niemand erwarten, dass dieses Recht kurzfristig zu weniger Kriegen führen wird, so wenig wie dies von den Aktivitäten des weitaus einfluss-

reicheren Sicherheitsrats zu erwarten ist. Ein neues Instrument, das wesentliche bestehende und auch einige weiter entwickelte Standards enthält, könnte jedoch eine wichtige Referenz für eine friedens- und menschenrechtsorientierte Sicherheitspolitik darstellen, auf die sich interessierte Reformgruppen innerhalb von Staat, Gesellschaft, Medien und Sicherheitsorganisationen beziehen. Es könnte weitere Diskussionen und die Beobachtung der Staatenpraxis vorantreiben sowie durch Vorschläge für ›Gute Praktiken‹ helfen, strukturelle Ursachen von Menschenrechtsverletzungen zumindest mittelfristig zu verringern.

Die Frage mangelnder rechtlicher Verbindlichkeit würde eine solche Resolution mit vielen anderen Menschenrechtsinstrumenten teilen, auch wenn (manchmal viele) Jahre später einige von ihnen zu rechtlich verbindlichen Konventionen wurden. Andere Standards sind bis heute nicht kodifiziert worden (etwa Erklärungen zu den Rechten von Minderheiten, indigenen Völkern, zu Menschenrechtsverteidigern oder zum Recht auf Entwicklung). Auch dies wäre kein überzeugendes Gegenargument. Bedenklich wäre vielleicht eine von der Substanz sehr schwache oder nichtssagende Erklärung. Aber der Schaden hielte sich in Grenzen, weil diese dann aller Erfahrung nach bedeutungs- und wirkungslos bliebe.

Im Fall eines Rechts auf Frieden wird niemand erwarten, dass dieses Recht kurzfristig zu weniger Kriegen führen wird.

¹³ Siehe <http://www.aedidh.org/?q=node/1289>

¹⁴ Carlos Villán Durán/Carmelo Faleh Pérez (Eds.), *Regional Contributions for a Universal Declaration on the Human Rights to Peace*, Lúarca 2010; dies., *Estudios sobre el derecho a la paz*, Madrid 2010.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/RES/17/16 v. 17.6.2011.

¹⁶ Siehe zu den Positionen ›Human Rights Council Advisory Committee Opens Seventh Session, Elects Bureau and Discusses Right of Peoples to Peace‹, UN Press Release, Genf, 8.8.2011.

¹⁷ Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu sehen, dass die vier westlichen Staaten, die gegen die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker waren – eine Erklärung mit kollektiven und individuellen Rechten – unterdessen alle ihre Position geändert haben und sie jetzt unterstützen, einschließlich der USA, siehe ›United States Endorses UN Indigenous Declaration‹, *American Journal of International Law*, 105. Jg., 2/2011, S. 354–356.