Universität Bremen
Fachbereich 8

Die Reform der Menschenrechtskommission

Eine Erklärung der Transformation der alten Menschenrechtskommission in den neuen Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen anhand der neoliberalen Institutionalismus Theorie

Hausarbeit für das Seminar:
„Internationale Organisationen“
(VAK 08-26-5-M11-5)
Wintersemester 2006/2007

Dozent: Klaus Dingwerth

Vorgelegt von: Philip Strothmann
Immatrikulationsnummer: 2060648

Vorstraße 99/E32
28359 Bremen
philipst@uni-bremen.de
Tel.: 0421 - 16 11 833

Bremen, 15. März 2007

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung 1

2. Die neoliberale Institutionalismus Theorie 2

3. Hypothesen zur Transformation 4

4. Entwicklung und Definition der Menschenrechte

4.1 Definition der Menschenrechte 5

4.2 Menschenrechte in den Internationalen Beziehungen 5

5. Die Kommission für Menschenrechte

5.1 Geschichte und Ausgestaltung der Kommission 6

5.2 Hauptkritikpunkte 8

6. Reformvorschläge und Diskussionspunkte 11

7. Ein Kompromiss - der neue Menschenrechtsrat 12

8. Zusammenfassung 14

9. Literaturliste 17

Erklärung 20

1. Einleitung

„Schwer verletzt und mit Prellungen am ganzen Körper ist Simbabwes Oppositionschef Morgan Tsvangirai vor einem Gericht in Harare erschienen. Ärztliche Hilfe wurde dem Vorsitzenden der Bewegung für Demokratischen Wandel (MDC) zunächst verweigert. (...) Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, forderte unterdessen eine umfassende unabhängige Untersuchung der Ereignisse in Simbabwe. "Diese Form von Repression und Einschüchterung einer friedlichen Versammlung ist nicht akzeptabel", sagte sie in Genf am Rande einer Tagung des UN-Menschenrechtsrates.“ [1]

Diese Meldung und viele Andere zeigen einmal mehr, wie wichtig auch im 21. Jahrhundert der Menschenrechtsschutz ist und immer sein wird. Im vergangenen Jahr einigten sich in einem als historisch zu betrachtendem Kompromiss die 192 Staaten der Vereinten Nationen darauf, die unter einem starken Glaubwürdigkeitsdefizit leidende Menschenrechtskommission durch den neuen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Damit sollte dem Anspruch der Institution, den Schutz der Menschrechte zu gewährleisten, wieder Gültigkeit zu verschafft werden. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wurde eines ihrer zentralen Organe abgeschafft und durch ein Neues ersetzt. Diese Arbeit wird im Folgenden versuchen, die Reform der Institution zu erklären. Hierbei wird die neoliberale Theorie als Erklärungsansatz verwendet, die im zweiten Kapitel vorgestellt wird. Aufbauend darauf werden im dritten Kapitel Hypothesen über die Transformation der Menschenrechtskommission in den Menschenrechtsrat erstellt. Im vierten Kapitel erfolgt eine kurze Definition und geschichtliche Einordnung der Menschenrechte gefolgt von einer Vorstellung der Menschenrechtskommission und der Kritik an selbiger, um die Gründe für die Transformation nachvollziehbar zu machen. Darauf aufbauend erläutert Kapitel sechs die Reformdiskussionen und Ausgangspunkte für die Verhandlungen. Das Ergebnis dieser – und somit die Entstehung des neuen Menschenrechtsrates – beschreibt das siebte Kapitel gefolgt von der Zusammenfassung, die die Hypothesen aus Kapitel drei testet und damit Erklärungsansätze für die Transformation liefert.

[1] Tagesschau.de, 2007

2. Die neoliberale Institutionalismus Theorie

Die neoliberale Institutionalismus Theorie wird hauptsächlich von Robert Keohane vertreten, die dieser 1988 in seinem Buch „International Institutions and State Power“ in dem Essay „Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics“ dargelegt hat. Keohane geht davon aus, dass Staaten die wichtigsten Akteure in der internationalen Politik darstellen. Zwar seien auch nichtstaatliche Akteure ein entscheidender Faktor in der internationalen Politik, sie seien Staaten als Akteure jedoch klar untergeordnet. [2] Zudem geht er, wie andere Theoretiker auch, davon aus, dass im internationalen System „Anarchie“ herrsche, da es keine übergeordnete Autorität gäbe. Um die internationale Politik verstehen zu können, müsse man also sowohl ihre Dezentralisierung als auch ihre Institutionalisierung beachten. [3] Letztere steht im Zentrum seiner Theorie. So seien Staaten bis zu einem bestimmten Punkt abhängig von institutionellen Arrangements. Diese beträfen den Informationsfluss und die Möglichkeiten zu Verhandeln, ebenso wie die Möglichkeit Vertragspartner auf ihre Verpflichtungen zu überwachen und dadurch die Substanz der Kooperation für die Zukunft bemessen zu können. Staaten würden zwar die zentralen Akteure darstellen, jedoch würden formelle und informelle Regeln eine größere Rolle einnehmen, als Realisten ihnen zugestehen würden. Die neoliberale Institutionalismus Theorie beschäftige sich mit den Fragen, welche Einflüsse internationale Institutionen hätten und was zu ihrer Veränderung führen könne. Zwei Bedingungen für die Theorie seien von zentraler Bedeutung: So müssten die Akteure beide ein Interesse an einer Kooperation haben und von ihr profitieren. Die zweite wichtige Voraussetzung müsse sein, dass Schwankungen in Bezug auf den Grad der Institutionalisierung einen entscheidenden Effekt auf das Verhalten des Staates haben. [4] Trotzdem müssten beide Annahmen mehr als Variablen und weniger als Konstante in der internationalen Politik gesehen werden. Keohane definiert Institutionen im folgenden als ein „persistent and connected set of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity and shape expectations“ [5] Institutionen unterscheidet er in drei Kategorien. Die erste bezeichnet internationale Organisationen wie IGOs und NGOs. Beides seien bürokratische Organisationen die

[2] vgl. Keohane, R., 1989, S. 8/ 14
[3] vgl. ebd. S. 1 ...
[4] vgl. ebd. S. 2
[5] ebd. S. 3

mit festgelegten Regeln die Arbeit ihrer Mitarbeiter und Gruppen koordinieren würden. Internationale Regime klassifiziert er als den zweiten Typ. Hierbei würden die Regeln nicht die Individuen selbst betreffen sondern stellten eine Übereinkunft der Staaten miteinander über die Art und Weise des Umgangs und wie man miteinander verhandele dar. Die letzte Form der Institution stelle die Konvention dar. Im Gegensatz zu den anderen beiden Formen gäbe es hier keine festgelegten formalen Regeln. Vielmehr spielten informelle Verhaltensregeln eine entscheidende Rolle. Konventionen ergäben sich spontan aus übereinstimmenden Erwartungen der handelnden Akteure. Daher würden Konventionen internationalen Regimen und internationalen Organisationen immer voraus gehen. [6] An drei Faktoren könne nun der Grad der Institutionalisierung gemessen werden: Erstens am Ausmaß der geteilten Erwartungen über das gemeinsame Verhalten und Handeln, zweitens an der Spezifizierung dieser Erwartungen in klaren Regeln und drittens an der Unabhängigkeit der Institution gegenüber den Akteuren, die sie geschaffen hat. In der Regel spezifizierten internationale Regime die Regeln der ihnen zu Grunde liegenden Konventionen, daher kann man diesen Prozess als eine sich steigernde Institutionalisierung verstehen. Internationale Regime seien ein Ausdruck der Interessen der Staaten selbst, während internationale Organisationen auch eigene Interessen entwickeln könnten und so noch einen höheren Grad der Institutionalisierung erreichen würden. Internationale Institutionen im Allgemeinen seien wichtig, weil sie Staaten einen Rahmen bieten würden, in dem sie sich auf einer Ebene begegnen könnten, die sie sonst nicht erreichen würden. Des Weiteren könnten internationale Institutionen aber auch höhere Kosten verursachen als eigenständiges Handeln dies täte. [7] Als Beispiel führt Keohane die Kosten verursacht durch die GATT Regeln an. So seien die Regeln zwar „freiwillig“, doch Institutionen würden dazu führen, dass Staaten sich an die Regeln gebunden fühlten, auch wenn sie diese benachteiligen würden. Staatliches Handeln sei also auch bis zu einem gewissen Maße durch Institutionen beeinflusst. [8] Die Annahme, dass ein hoher Grad an Institutionalisierung zu einer Verbesserung der Effektivität führte, sei aber nicht zu rechtfertigen, da gerade bei weniger stark institutionalisierten Institutionen der Spielraum für Interpretationen der Regeln größer sei und somit auch zur besseren

[6] vgl. Keohane, R., 1989, S. 4
[7] vgl. ebd. S. 5
[8] vgl. ebd. S. 6

Zusammenarbeit beitragen könne. [9] Ein wichtiger Punkt ist für Keohane zudem, dass Staaten auch ein Interesse an einer Kooperation haben können, wenn sie einen absoluten Gewinn davon haben. Dies unterscheide seine Theorie klar von den Neorealisten, die die Annahme vertreten würden, dass der relative Gewinn weit wichtiger sei als der Absolute. [10] Wichtig sei zudem die Unterscheidung zwischen Kooperation und Harmonie. Kooperation sei kein gegebenes Gut sondern bedürfe Planung und Verhandlungsanstrengungen. [11]

3. Hypothesen zur Transformation

Aus der in Kapitel zwei dargelegten Theorie lassen sich für die Transformation des Menschenrechtsrates folgende Hypothesen ableiten:

1. Staaten waren die Hauptakteure bei der Transformation der alten Kommission für Menschenrechte in den neuen Menschenrechtsrat,
2. Internationale Organisationen spielten nur eine untergeordnete Rolle,
3. Die Institution der Kommission für Menschenrecht hat durch Eigendynamik zu der Veränderung beigetragen,
4. Der neue Menschenrechtsrat stellt einen größeren Grad der Institutionalisierung dar,
5. Durch den neuen Menschenrechtsrat verbessert sich das Kosten/Nutzen Verhältnis gegenüber der alten Kommission für Menschenrechte,
6. Der Gewinn wird von den Staaten absolut betrachtet und nicht in Relation,
7. Die Sorge um die Reputation lässt die Staaten weiterhin kooperieren.

[9] vgl. Keohane, R., 1989, S. 7
[10] vgl. ebd. S. 10
[11] vgl. ebd. S. 11

4. Entwicklung und Definition der Menschrechte

4.1 Definition der Menschenrechte

Das Handbuch der deutschen Menschenrechtsarbeit definiert die Menschenrechte als angeborene, unverletzliche und unveräußerliche Rechte, „die jeder Person kraft ihres Menschseins zustehen und im Gegensatz zu den Bürgerrechten von der Staatsangehörigkeit unabhängig sind.“ [12] Die Idee der Menschenrechte geht auf die Aufklärung zurück sowie auf den Grundgedanken von der Verantwortung des Einzelnen, der schon durch Luther wie auch durch Kant propagiert wurde. Die zwei bedeutendsten Dokumente für die Entwicklung und Anerkennung der Menschenrechte stellen die 1776 in den Vereinigten Staaten verfasste, „Virginia Bill of Rights“ sowie die französische „déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ von 1789 dar. Zum ersten Mal überhaupt wurde den Menschenrechten durch diese beiden Erklärungen ein verfassungsrechtlicher Charakter zugesprochen. [13]

4.2 Menschenrechte in den internationalen Beziehungen

Auf internationaler Ebene setzten sich die Menschenrechte allerdings erst im 20. Jahrhundert durch. Selbst die UN-Charta enthält keinen eigenen Menschenrechtskatalog, jedoch fordert sie in Artikel 1, Absatz 3 die Mitgliedsstaaten dazu auf,

„to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion“ [14]

Basierend darauf verabschiedete die Generalvollversammlung 1948 die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, die allerdings keinen völkerrechtlich bindenden Charakter hat. Allerdings handelten die Staaten 1966 und 1967 zwei völkerrechtliche bindende Verträge über wirtschaftliche, soziale und kulturelle sowie über bürgerliche und politische Rechte aus, die jeder Bürger eines Staates einklagen kann, wenn der jeweilige Staat den Vertrag ratifiziert haben sollte. Zusätzlich dazu haben die UN

[12] Bungarten, P. & Koczy, U., 1996, S. 10
[13] vgl. ebd. S. 11
[14] Charta of the UN, S.2

mittlerweile über 60 Konventionen zu den verschiedensten Aspekten des Menschenrechtsschutzes erarbeitet. [15]

5. Die Kommission für Menschenrechte

5.1 Geschichte und Ausgestaltung der Kommission

Die Kommission für Menschenrechte wurde 1946 durch eine Entschließung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (WSR) ins Leben gerufen. Sie war dem WSR untergeordnet und beschäftigte sich mit allen Sachverhalten, die sich mit dem Thema der Menschenrechte befassen. [16] Die Menschenrechtskommission hatte bei ihrer Gründung 18 Mitglieder. Über die Jahre wurde die Zahl jedoch auf 53 erhöht. Für eine Amtszeit von drei Jahren wurden die Staaten vom WSR gewählt. Die 53 Sitze verteilten sich auf 15 Sitze für afrikanische Staaten, zwölf für asiatische, fünf für osteuropäische, elf für lateinamerikanische und karibische und die verbleibenden zehn für westeuropäische und andere Staaten. [17] Die Menschenrechtskommission trat einmal im Jahr für sechs Wochen zusammen. Um die verschiedenen Themengebiete und Situationen in den verschiedensten Ländern besser untersuchen zu können, verfügte die Menschenrechtskommission über spezielle Verfahren und Mandate: So gab es Themen- und Länderbezogene Mandate, die sowohl in Form von Arbeitsgruppen oder Sonderberichterstattern bearbeitet werden konnten sowie auch einzelne Berichte, die vom Generalsekretär vorbereitet wurden. Zusätzlich dazu gab es auch noch Sonderbeauftragte, die eine beratende Funktion besaßen. [18] Am Anfang besaß die Kommission allerdings so gut wie kein Recht, ein Untersuchungsverfahren durchzuführen. So lautete eine Entschließung des WSR von 1947 das die Menschenrechtskommission „no power to take any action in regard to any complaints concerning human rights“ [19] haben sollte. 1959 beschloss der WSR, dass die Menschrechtskommission zwei Listen von den eingehenden Beschwerden anfertigen sollte. Eine nicht-vertrauliche Liste sollte alle Beschwerden enthalten, in denen es um die allgemeinen Menschenrechte an sich

[15] vgl. Tomuschat, C. 2003, S. 32
[16] vgl. Bungarten, P. & Koczy, U., 1996, S. 144
[17] vgl. ebd. S. 151
[18] vgl. Baehr, P.R., 1996, S. 64
[19] Tomuschat, C., 2003, S. 116

ging. Die zweite vertrauliche Liste sollte alle anderen Beschwerden enthalten. [20] Dieses passive verhalten der Kommission änderte sich erst 1970 mit der Einführung des 1503-Verfahrens, benannt nach der Entschließung 1503 des WSR. Die Unterkommission der Menschenrechtskommission, die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, durfte nun eine spezielle Arbeitsgruppe bilden, die nichtöffentlich zusammentrat um vorgetragene Beschwerden zu überprüfen, die „ein gleichmäßiges Muster von schweren und zuverlässig belegten Verletzungen im Bereich der Menschenrechte und der Grundfreiheit zu zeigen scheinen“. [21] Das Unterkommitee, das das Expertengremium der Menschenrechtskommission darstellte, prüfte die Beschwerden und leitete sie gegebenenfalls an die Kommission weiter. Kam die Kommission zu dem Entschluss, dass die Beschwerden gerechtfertigt waren eine Untersuchung einzuleiten, leitete sie diese an die Menschenrechtskommission weiter, die nun zu entscheiden hatte, ob eine Untersuchung und in welcher Form eine Untersuchung stattfinden sollte. Erst 1978 begann der Vorsitzende der Menschenrechtskommission damit, die Namen der Länder, die unter dem 1503-Verfahren untersucht wurden, zu veröffentlichen. Die Art der Untersuchung und die Beschwerde selbst wurden jedoch nicht veröffentlicht.

Ein weiteres Verfahren bekam nach 1975 einen hohen Stellenwert eingeräumt. Hierbei handelt es sich um das 1235-Verfahren, was schon 1967 eingeführt wurde. Jedoch verstand man es bis 1975 ausschließlich als ein Verfahren, mit dem Apartheidregime in Südafrika umzugehen. Das besondere an dem Verfahren war die Möglichkeit, dass Beschwerden direkt an die Menschenrechtskommission oder an ihre Unterkommission herangetragen werden konnten von „any reliable source“ [22], ohne die verschiedenen bürokratische Hürden durchlaufen zu müssen. Als die Menschenrechtskommission das Verfahren nach dem Putsch gegen Chiles Präsident Allende auf die Situation in Chile anwendete, war klar, dass das Verfahren allgemeine Gültigkeit und Wirkungskraft hatte und nicht territorial an Südafrika gebunden war. [23]

Ein wichtiger Punkt in der Internationalen Menschenrechtspolitik stellt die Unterscheidung zwischen der Menschenrechtskommission und dem Menschenrechtskomitee dar. Die Menschenrechtskommission ist nicht an eine

[20] vgl. Tomuschat, C., 2003, S. 117
[21] Bungarten, P. & Koczy, U., 1996, S. 150
[22] Tomuschat, C., 2003, S. 119
[23] vgl. ebd. S. 119

Konvention gebunden und kann jede Menschrechtsverletzung überall auf der Welt untersuchen. Das Menschenrechtskomitee stellt dagegen ein Instrument zur Überwachung der Staaten auf ihre Verpflichtungen in der Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte dar. Das Menschenrechtskomitee untersucht also nur die Staaten, die der Konvention beigetreten sind. [24] Eine weitere wichtige Institution im UN-System für den Menschenrechtsschutz stellt der *Hochkommissar für Menschenrechte* dar. Dieser wurde mit der Entschließung 48/141 von der Generalvollversammlung 1994 als oberster UN-Beamter für Menschrechte eingesetzt. So koordiniert er alle Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte und untersteht direkt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen. [25]

5.2 Hauptkritikpunkte

Neben vielen positiven Erfolgen und Effekten der Menschenrechtskommission (MRK), verlor sie über die vergangenen Jahre zusehends an Einfluss und Glaubwürdigkeit. Auch Generalsekretär Kofi Annan erkannte, dass die MRK in einer Krise steckte: „We have reached a point at which the commission's declining credibility has cast a shadow on the reputation of the United Nations system." [26] Auch die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, erklärte vor der MRK, „dass etwas wesentliches nicht stimmen könne mit einem System, in dem Erfolge oder Niederlagen daran gemessen würden, ob ein Land unter dem Tagesordnungspunkt „Ländersituation" oder „Technische Hilfe" behandelt werde." [27] Die vielfach geäußerte Kritik an der MRK lässt sich in vier grundsätzlichen Punkten zusammenfassen:

1. Selektivität:

   Die Auswahl der Staaten, die unter das „Naming und Shaming" genannte Verfahren der MRK genommen wurden, hing maßgeblich von ihrer Fähigkeit ab, eine politische Gegenmacht zu organisieren. Staaten, die international schwach und isoliert waren, wurden in der MRK oft behandelt, während Andere sich durch

[24] vgl. Bungarten, P. & Koczy, U., 1996, S. 155
[25] vgl. ebd. S. 158
[26] Lagon, M.P., 2005
[27] Sterr, S., 2006, VN 1-2, S. 54

Nichtbefassungs-Anträge oder andere Schlupflöcher davor schützen konnten. Interessant hierbei ist auch, dass nur zwei Mal überhaupt in der Geschichte der MRK ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates von der MRK gerügt wurde (Russland). [28] Selbst demokratische Regierungen verfolgten Beschwerden gegenüber bestimmten Ländern nicht, wenn sie eigene wirtschafts-, sicherheits-, religiöse-, kulturelle- oder andere politische Beziehungen zu dem Land nicht gefährden wollten. [29] Zwar produzierte die MRK bei ihren alljährlichen Treffen eine große Anzahl an Resolutionen und Beschlüssen, jedoch zeigte das worüber nicht gesprochen wurde vielmehr das Problem der Kommission. Als Beispiel hierfür kann insbesondere das passive Handeln in Bezug auf Darfur/ Sudan gesehen werden aber auch das Fehlen von Debatten über Tschetschenien, China, den Irak oder den Iran auf der 61. Tagung der MRK 2005. [30]

2. Polarisierung:

Ein weiteres großes Problem der MRK stellte die zunehmende Politisierung der Debatten dar. So wurden bestimmte Themen, wie zum Beispiel das Verhalten Israels, bei jeder Sitzung von der Gruppe der arabischen Staaten zum Thema gemacht, ohne dass diese Resolutionen eine Aussicht auf Erfolg hatten. Sie dienten lediglich dazu, den Bevölkerungen ihrer Länder eine wenig Bestätigung und Aufmunterung zu verschaffen. [31] Die afrikanische und asiatische Gruppe warf der westlichen regelmäßig vor, Situationen mit zweierlei Maß zu messen und Entwicklungsländern gegenüber arrogant und mit erhobenem Zeigefinger aufzutreten. Im Umkehrschluss blockierten sie Beschlüsse zu Menschenrechtsverletzungen von Ländern aus ihrer jeweiligen Gruppe. [32]

3. Zusammensetzung

Einer der größten Kritikpunkte an der MRK bestand an dem Auswahlverfahren der Mitglieder. Kritisch wurde angemerkt, dass es „no qualification for

[28] vgl. Theissen, G., 2006, S. 138
[29] vgl. Moss, L.C., 2006
[30] vgl. Sterr, S., 2006, VN 1-2, S. 48
[31] vgl. ebd. S. 51
[32] vgl. Theissen, G., 2006, S. 138

membership aside from being selected by the regional group“ [33] gab. Die Mitglieder wurden, wie in Kapitel 5.1 erläutert, gemäß eines Regionalschlüssels mit einfacher Mehrheit von den Mitgliedern des WSR gewählt. Hierbei präsentierten die jeweiligen Regionalgruppen meistens nur so viele Kandidaten, wie ihnen Plätze in der MRK zustanden, so dass eine Auswahl der Mitglieder durch den WSR gar nicht mehr erfolgen konnte. Dies führte dann dazu, dass sich Staaten in die MRK wählen ließen, die ein äußerst schlechtes Verhältnis zu den Menschenrechten hatten. Diese bemühten sich um einen Sitz im MRK, um sich selbst vor Resolutionen zu schützen. So schrieb der Exekutiv Direktor von Human Rights Watch, Kenneth Roth: „Imagine a jury that includes murders and rapists, or a police force run in large part by suspected murders and rapists who are determined to stymie investigation of their crimes.“ [34] Freedom House veröffentlichte 2005 dazu eine Pressemitteilung, die besagte, dass „six of the 18 most repressive governments – those of China, Cuba, Eritrea, Saudi Arabia, Sudan and Zimbabwe – are members of the Commission on human rights (CHR), representing nearly 11 percent of the 53-member body (...)“ [35] Ein weiteres Beispiel hierfür kann in der Tatsache gesehen werden, dass der Vorsitz der MRK 2003 an Libyen ging. [36]

4. Mangelnde Reaktionsfähigkeit:

Dadurch, dass die MRK nur einmal im Jahr tagte, konnte sie nur schwerfällig auf aktuelle Ereignisse und Krisen reagieren. So blieben oftmals Berichte von Sonderbeobachtern und Experten Monate lang liegen, bevor sich die MRK mit ihnen befassen konnte. Ausnahme von dieser Praxis waren ein paar wenige Sondersitzungen, die aber nicht die Regel darstellten. [37]

So lassen sich als Hauptkritikpunkte zusammenfassen, dass die MRK sich aus verschiedenen Gründen mit zu wenig Ländern befasste, zu unflexibel war und als Institution selbst den Ansprüchen an eine Kommission, die sich mit Menschenrechten befassen und schützen sollte, nicht mehr gerecht wurde.

[33] Schaefer, B.D., 2006, S. 2
[34] Roth, K., 2001
[35] Freedom House, Press Release, 2005
[36] vgl. Theissen, G., 2006, S. 139
[37] vgl. ebd. S. 139

6. Reformvorschläge und Diskussionspunkte

Nach dem die Staaten der UN erkannt hatten, dass die MRK dringend reformbedürftig war, begannen sie über die Reformierung der Kommission nachzudenken und zu verhandeln. Insbesondere die Veröffentlichung des Berichts der *Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* brachte neue Impulse in die Reformdiskussion. Diese schlug vor, die Mitgliedschaft auf alle UN-Mitglieder auszuweiten. Zudem sollten ausgewiesene Menschenrechtsexperten den jeweiligen Länderdelegationen vorstehen. Auf Grundlage eines Jahresberichts der *Hohen Kommissarin für Menschenrechte* sollten die Menschenrechtssituationen in den Mitgliedsstaaten untersucht werden. Wichtigster Vorschlag war, die MRK aufzuwerten und sie zu einem, dem Sicherheitsrat gleich gestellten, Charta-Organ zu machen. [38] Generalsekretär Kofi Annan stimmte in seinem Bericht „In größerer Freiheit“ im März 2005 der Kritik der *Hochrangigen Gruppe* zu, schlug allerdings einen ständig tagenden Menschenrechtsrat (MRR) vor, der kleiner als die bisherige MRK sein sollte. Er schlug vor, die Mitglieder mit einer zweidrittel Mehrheit durch die Generalvollversammlung wählen zu lassen. Diese sollten sich hierbei zur Einhaltung der höchsten Menschenrechtsstandards verpflichten und sich gegenseitig mit dem so genannten „Peer-Review“-Verfahren regelmäßig überprüfen. Wie auch die *Hochrangige Gruppe* schlug er eine Aufwertung des Menschenrechtsrates als Unterorgan der Generalvollversammlung oder als eigenständiges Hauptorgan der UN vor. [39] Um den Prozess voran zu bringen, wurde Jan Eliasson, Präsident der 60. Generalvollversammlung, damit beauftragt, die Verhandlungen zu führen und ein Kompromisspapier vorzulegen, auf dessen Grundlage verhandelt werden konnte. Dieses legte er den Staaten am 28. November 2005 vor. [40] Besonderen Diskussionsbedarf gab es bei der Frage der Anzahl der Mitglieder des Menschenrechtsrates, sowie beim Wahlmodus und Kriterien für die Mitgliedschaft, bei der Anzahl und Dauer der Sitzungswochen und bei der Frage, ob Länderresolutionen eine zweidrittel Mehrheit benötigen würden. Diese Frage war zentral für die USA und die westliche Gruppe, während die asiatische und afrikanische Gruppe für eine einfache Mehrheit votierten. Da die asiatische und afrikanische Gruppe bei einer Anzahl von 53 Mitglieder bleiben wollte, standen sich

[38] vgl. Generalvollversammlung – Bericht der Hochrangigen Gruppe, 2005, S. 84 f.
[39] vgl. Annan, K., 2005, S. 2
[40] vgl. Theissen, G., 2006, S. 141

die gleichen Konfliktparteien bei der Frage um eine Verkleinerung des Menschenrechtsrates ebenso wie bei der Frage, ob der MRR ein Unterorgan der Generalvollversammlung werden sollte oder ein Hauptorgan, wie insbesondere von den USA gefordert, gegenüber. [41] Besonders kritisch betrachteten die USA den Vorschlag, die Mitgliedschaft auf zwei Wahlperioden zu beschränken, während die afrikanischen Länder diesen Vorschlag unterstützten, da sie sich durch die dadurch entstehende Rotation eine größere Beteiligung aller Länder versprachen. Diese forderten auch ein Recht auf Entwicklung, was die westliche Staatengruppe strikt ablehnte. [42] Auch die Frage, wie das von Kofi Annan vorgeschlagene „Peer-Review"-Verfahren genau aussehen sollte, blieb ebenso strittig wie der Status der Sonderberichterstatter der MRK. [43]

7. Ein Kompromiss - der neue Menschenrechtsrat

Am 16. Juni 2006 beschloss die alte MRK ihre Auflösung. Sie wurde ersetzt durch den neuen MRR, der mit der Resolution 60/251 der Generalvollversammlung vom 15. März 2006 eingesetzt worden war. Am 9. Mai 2006 wurden die Mitglieder des neuen MRR von der Generalvollversammlung gewählt. Dieser nahm seine Arbeit auf der ersten Sitzung am 19. Juni 2006 auf. [44]

Nach den anstrengenden Verhandlungen hatten sich die Mitglieder nun endlich auf einen Kompromiss geeinigt, dem fast alle Mitglieder der Vereinten Nationen zustimmten. Einzig die USA, denen der Kompromiss zu schwach und nachgiebig erschien, Israel, Palau und die Marschall Inseln stimmten dagegen, während sich der Iran, Venezuela sowie Weißrussland enthielten. Der Menschenrechtsrat ist nun kein Unterorgan des WSR mehr, sonder ein Nebenorgan der Generalvollversammlung. Er besteht aus 47 Mitgliedern, davon erhalten die afrikanische und die asiatische Ländergruppe jeweils 13 Sitze. Acht Sitze gehen an die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Länder, sieben an die westeuropäischen Länder und andere Staaten und die verbleibenden fünf an die osteuropäische Ländergruppe. Die Mitgliedschaft ist auf maximal sechs Jahre begrenzt, danach muss für eine Wahlperiode „ausgesetzt" werden. Die Mitglieder werden von der

[41] vgl. Singh, S., 2006, S. 2
[42] vgl. ebd. S. 3f.
[43] vgl. Theissen, G., 2006, S. 142f.
[44] vgl. ebd. S. 140f.

Generalvollversammlung mit absoluter Mehrheit (also mindesten 96 Stimmen) in geheimer Wahl gewählt (Nr. 7). [45] Dadurch kann keine Ländergruppe ein bestimmtes Land alleine wählen. Zwar gibt es keine wirklichen Wahlkriterien wie von den USA gefordert, jedoch sollen bei der Wahl das Verhalten des Landes zu den Menschenrechten berücksichtigt werden und jedes Land muss vor der Wahl eine „Bewerbung“ abgeben, an der es im Nachhinein gemessen werden kann. Im Gegensatz zur alten MRK gibt es im MRR die Möglichkeit, einem Mitglied die Mitgliedschaft im MRR zu entziehen, wenn es für nachgewiesene systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist. Die Mitgliedschaft muss mit zwei Dritteln der Stimmen durch die Generalvollversammlung entzogen werden. (Nr. 8) Auch bei der Frage der Anzahl und Art der Sitzungen konnte ein für alle Seiten zufrieden stellender Kompromiss gefunden werden. Der MRR hält mindestens drei Sitzungen pro Jahr einschließlich einer Hauptsitzung. Die Sitzungen müssen insgesamt mindestens zehn Wochen andauern. Auf Antrag von einem Drittel der Mitglieder des MRR können Sondersitzungen einberufen werden. (Nr.10) [46] Die alte MRK enthielt kein Überprüfungsverfahren, das alle Länder umfasste. Dies wurde nun, basierend auf dem Vorschlag der *Hochrangigen Gruppe* und Kofi Annans geändert. Alle Mitgliedsstaaten der UN müssen sich einem solchen Verfahren unterziehen, angefangen bei den Mitgliedern des MRR. Dies bedeutet, dass ca. 40 Länder pro Jahr vom MRR überprüft werden müssen. Die Details dieser Überprüfung werden allerdings erst auf den kommenden Sitzungen des MRR festgelegt. (Nr. 5) Ähnliches gilt auch für die Mandate der Sonderberichterstatter. Um keine Lücke zwischen der MRK und dem MRR entstehen zu lassen, wurden alle Mandate um ein Jahr verlängert. Innerhalb dieses Jahres muss der MRR nun prüfen, ob es an dem bisherigen Verfahren festhalten will oder ob es geändert wird. Im gleichen Zeitraum soll auch überprüft werden, in welcher Form das System der Beratungen durch ein Expertengremium, welches die Unterkommission der MRK bisher darstellte, fortgeführt werden soll. Ebenso soll das 1503-Verfahren überprüft werden. Die Beteiligung der NGOs bleibt weiterhin in der Art und Weise bestehen, wie sie für die MRK üblich war (Nr. 11). [47]

[45] vgl. Generalvollversammlung – Resolution 60/251, 2006, S. 3 f.
[46] vgl. ebd. S. 4
[47] vgl. ebd. S. 4

8. Zusammenfassung

In der nun folgenden Zusammenfassung wird versucht, die Hypothesen, die in Kapitel zwei aufgestellt wurden, zu testen und damit die Transformation der Menschenrechtskommission in den neuen Menschenrechtsrat zu erklären.
Die erste Hypothese, dass Staaten die hauptsächlichen Akteure bei der Transformation darstellten, kann klar bestätigt werden, da nur die Staaten der UN die Möglichkeit hatten, die Abschaffung der alten MRK und die Einsetzung des neuen MRR zu beschließen. Daraus ergibt sich auch die Bestätigung für die zweite Hypothese, dass internationale Organisationen nur eine untergeordnete Rolle bei der Transformation spielten. Dennoch muss man hierbei die spezielle Rolle der nichtstaatlichen Organisationen im Bereich der Menschenrechte berücksichtigen. Diese haben in der MRK und nun im MRR eine erstaunlich einflussreiche Rolle, die mit der von NGOs in anderen Themenbereichen in keiner Weise zu vergleichen ist. Dies lässt sich schon daran ablesen, dass NGOs in der MRK und dem MRR offiziell nicht nur als Beobachter an den Sitzungen teilnehmen durften bzw. dürfen, sondern insbesondere daran, dass sie eigenständig Themen auf die Agenda setzen konnten/ können. [48] Zudem bleibt anzumerken, dass die Staaten durch die ständig zunehmende Kritik einflussreicher Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch oder Amnesty International an der MRK sich gezwungen sahen, diese zu reformieren um die Glaubwürdigkeit der Institution wieder herzustellen. Auch die dritte Hypothese, dass die Institutionen der UN selbst durch Eigendynamik am Reformprozess aktiv beteiligt waren, lässt sich belegen. Allerdings gilt dies weniger für die MRK selbst, als vielmehr für die Rolle der Unterkommission, die das Expertengremium der MRK darstellte, die der *Hohen Kommissarin für Menschenrechte* sowie die der *Hochrangige Gruppe* und des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan. All diese Institutionen haben durch Berichte und Reformpapiere zur Reformdiskussion beigetragen und sie entscheidend beeinflusst.
Die vierte Hypothese, dass der Menschenrechtsrat einen höheren Grad der Institutionalisierung gegenüber der MRK darstellt lässt sich nur schwer überprüfen. Ein Hinweis darauf ist die Tatsache, dass der MRR wesentlich häufiger als die MRK zusammentreten wird und das er als Nebenorgan der Generalvollversammlung aufgewertet wurde. Des Weiteren stellen der reformierte Wahlmodus sowie die

[48] vgl. Baehr, P.R., 1996, S. 65

eingeführten Wahlkriterien einen Hinweis auf eine höhere Institutionalisierung dar. Die fünfte Hypothese, dass sich das Kosten/Nutzen Verhältnis für die Staaten gegenüber der alten MRK verbessert hat kann noch nicht beurteilt werden. Diese Beurteilung kann erst auf Grundlage der zukünftigen Beschlüsse und Resolutionen des MRR erfolgen. Zudem muss sich zeigen, zu welchen Ergebnissen die Überprüfungen der verschiedenen Verfahrensfragen führen werden und somit, welche Möglichkeiten der MRR in Zukunft gegenüber Staaten, die Menschenrechtsverletzungen begehen, hat. Ein Hinweis darauf, dass sich das Verhältnis nicht signifikant verbessert hat, könnte man in der Gegenstimme der USA gegen den neuen MRR sehen. Auch die Tatsache, dass sie nicht für einen Sitz in dem neuen MRR kandidiert haben, lässt zumindest die Aussage zu, dass die USA sich mehr von einer Reform versprochen hatten. So meinte der UN-Botschafter der USA, John Bolton, während den Verhandlungen dazu: „ We want a butterfly. We're not going to put lipstick on a caterpillar and declare it a success." [49] Einen „success" haben sie also wohl nicht erreicht. Die vorletzte Hypothese, wie der Gewinn zu betrachten sei, hängt nun davon ab, ob der neue MRR überhaupt als Gewinn betrachtet wird. Im Gegensatz zu den USA sehen allerdings die Mehrheit der Staaten einen Erfolg in dem neuen MRR. Die eingegangenen Kompromisse, betrachtet man die Streitpunkte, die im sechsten Kapitel dargestellt wurden, zeigen, dass die Staaten, die der Einsetzung des MRR zustimmten, den Erfolg sehr wohl als absolut und nicht in Relation betrachteten. Andernfalls hätte die westliche Staatengruppe, die sich von ihren hochgesteckten Zielen während den Verhandlungen weitgehend verabschieden musste, dem Kompromiss nicht zustimmen können. Interessanterweise erklärt auch die letzte Hypothese, dass Staaten sich auf Grund ihrer Sorge um ihre Reputation im internationalen System um einen Kompromiss bemühen und ihn letztendlich akzeptieren, nur teilweise das Abstimmungsergebnis (siehe Kapitel 7). Für die überwiegende Mehrheit der Staaten mag diese Annahme gelten, für einige Andere allerdings nicht. Dass international eher isolierte Staaten wie der Iran oder Weißrussland nicht so sehr um ihre Reputation besorgt sind, erscheint noch nachvollziehbar. Gleiches gilt für Israel, das regelmäßig Beschlüsse der Vereinten Nationen mit Missachtung straft. Dass jedoch die USA, als erklärter Vorkämpfer für die Menschenrechte, sich nicht für einen Kompromiss gewinnen ließen, erstaunt schon. Allerdings gehen die Kommentare auch dazu auseinander.

[49] Schaefer, B.D., 2006, S. 5

Während die Einen die Gegenstimme als Ignoranz gegenüber der Wirklichkeit in den Vereinten Nationen interpretieren behaupten die Anderen, dass dagegen zu stimmen der einzige richtige Weg und rein konsequent gewesen sei. So könnte man also auch argumentieren, dass gerade die Sorge um den guten Ruf dazu geführt habe, dass die USA den Kompromiss ablehnten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Transformation der Menschenrechtskommission in den Menschenrechtsrat auf die Einsicht der Staaten zurückzuführen ist, dass die Institution der MRK ihrem Ziel, dem Schutz der Menschenrechte, nicht mehr gerecht wurde. Daher sahen sie sich, unter dem Druck der Institutionen der Vereinten Nationen, der NGOs und Weltöffentlichkeit, gezwungen, eine Reform in Angriff zu nehmen, die letztendlich zum neunen Menschenrechtsrat führte.

9. Literaturliste:

Bücher und Essays:

Baehr, P. R. (1996) The Role of Human Rights in Foreigen Policy (Second Edition), London: Macmillan Press Ltd

Bungarten, P. (Hrsg.) & Koczy, U. (1996) Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Bonn: Dietz

Keohane, R. (1989) „International Institutions and State Power“: Essays in International Relations Theory, Westview Press

Sterr, S. (2006) „Sozialfragen und Menschenrechte: Menschenrechtskommission: 61. Tagung“ in Vereinte Nationen 1-2/2006, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Sterr, S. (2006) „Sozialfragen und Menschenrechte: Menschenrechtskommission: 62. Tagung“ in Vereinte Nationen 5/2006, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Theissen, G. (2006) „Mehr als nur ein Namenswechsel – Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen“ in Vereinte Nationen 4/2006, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Tomuschat, C. (2003) Human Rights – Between Idealism and Realism, New York: Oxford University Press

Weiß, N. (2006) „Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen“ in MRM – Menschenrechtsmagazin Heft 1/2006, Potsdam: Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Internetquellen:

Annan, K. (2005) In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle Bericht des Generalsekretärs - Addendum – Menschenrechtsrat“
http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a59-2005add1.pdf (13.03.2007)

Freedom House (2005) „Press Release - World's Worst Regimes Revealed“
http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=255 (13.03.2007)

Generalvollversammlung (2005) „A/59/565, Miteilung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen - Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel "Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung"
http://www.dgvn.de/pdf/High_Panel_Report_deutsch.pdf (13.03.2007)

Generalvollversammlung (2006) „Resolution der Generalversammlung 60/251. Menschenrechtsrat“
http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band3/ar60251.pdf (13.03.2007)

Lagon, M.P. (2005) „The UN Commission on Human Rights: Protector or Accomplice? - Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations“
http://state.gov/p/io/rls/rm/44983.htm (13.03.2007)

Moss, L.C. (2006) „Will the Human Rights Council Have Better Membership than the Commission on Human Rights?“
http://hrw.org/backgrounder/un/un0406/ (13.03.2007)

Roth, K., (2001) „Despots Pretending to Spot and Shame Despots“
http://hrw.org/english/docs/2001/04/17/global12852.htm (13.03.2007)

Schaefer, B.D., 2006 „The U.N. Human Rights Council Is Not Enough: Time for a New Approach to Human Rights“ in Backgrounder No. 1910, Washington D.C.: The Heritage Foundation
http://heritage.org/research/Internationalorganizations/bg1910.cfm (13.03.2007)

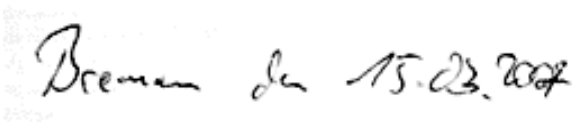
Singh, S., (2006) „Will the Human Rights Council Do Better than the Commission?“
http://globalpolicy.org/reform/topics/hrc/2006/0215better.htm (13.03.2007)

Tagesschau.de (2007) „Simbabwe: Tsvangirai schwer verletzt vor Gericht“
http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6507122_REF3,00.html (13.03.2007)

Vereinte Nationen (1945) „Charta of the United Nations – We the Peoples of the United Nations... United for a Better World“
http://www.un.org/aboutun/charter/ (13.03.2007)

Erklärung:

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst und keine als die angegebenen Hilfsmittel verwendet habe. Insbesondere versichere ich, dass ich alle wörtlichen und sinngemäßen Übernahmen aus anderen Werken und Internetquellen nach bestem Wissen und Gewissen kenntlich gemacht habe.



Ort, Datum

Unterschrift