

Rat oder Kommission für Menschenrechte?

Die Uno-Reform-Diskussion erfasst den Genfer Sitz

Im Rahmen seiner Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen hat Generalsekretär Annan auch die Umwandlung der Genfer Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat vorgeschlagen. In der Kommission gehen die Meinungen auseinander, wie die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit des Gremiums gestärkt werden kann.

jbi. Genf, 13. April

Am 7. April hat Uno-Generalsekretär Kofi Annan seine Vorschläge zur Reform der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen dem betroffenen Gremium selber vorgestellt und damit im Genfer Uno-Palast kontroverse Diskussionen ausgelöst. Annan verwies auf die schwindende Glaubwürdigkeit der Kommission und plädierte für einen neuen Start, der durch deren Umwandlung in einen Menschenrechtsrat erreicht werden sollte. Neben dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat würde damit ein Gremium geschaffen, dessen Status im Uno-System der Bedeutung entspräche, welche die Vereinten Nationen den Menschenrechten zuwiesen, sagte er.

Die Bösen sind immer die andern

Die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission hat vor allem durch die Politisierung ihrer Arbeit gelitten. Wie die hochrangige Gruppe, die 2004 im Auftrag des Generalsekretärs einen Bericht über die Defizite des Uno-Systems herausgab, feststellte, «haben sich Staaten um eine Mitgliedschaft in der Kommission bemüht, nicht um die Menschenrechte zu stärken, sondern um sich selbst vor Kritik zu schützen oder andere zu kritisieren». In der Tat sind in den letzten Jahren viele Länder dank ihrem politischen Einfluss einer Verurteilung entgangen, während schwache und isolierte Länder getadelt wurden. In der gegenwärtigen Session sind zum Beispiel bloss Resolutionsentwürfe zu Weissrussland, Burma, Kuba, Nordkorea und Sudan eingebracht worden, während notorische Menschenrechtsverstösse wie etwa in Tschetschenien, China, im Irak oder im amerikanischen Gefangenenlager Guantánamo unter den Tisch fallen.

Um diese sogenannte Selektivität zu vermeiden, soll nach Annans Vorschlägen der zukünftige Menschenrechtsrat sämtliche Staaten periodisch darauf prüfen, ob sie alle ihre Menschenrechtsverpflichtungen erfüllen. In Krisensituationen müsste der Rat kurzfristig zusammentreten und Beschlüsse fassen können. Diese Forderungen bedingen, dass der Rat nicht wie die Kommission nur sechs Wochen im Jahr, sondern dauernd arbeitet. Der Rat sollte nach Annans Vorstellungen weniger Mitglieder

haben als die gegenwärtige Kommission, in der 53 Länder sitzen, und seine Mitglieder müssten von der Generalversammlung aufgrund ihrer «Verpflichtung auf die strengsten Menschenrechts-Massstäbe» mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden.

Schweizer Vorschläge

Annans Vorschläge zur Reform der Menschenrechtsmechanismen der Uno gehen zu einem grossen Teil auf schweizerische Anstösse zurück. Sie beruhen auf einem Bericht, den Walter Kälin, Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Bern, 2004 im Auftrag des Eidgenössischen Departements für äussere Angelegenheiten (EDA) ausgearbeitet hat. Neben dem Vorschlag, den Status des Uno-Menschenrechtsgremiums anzuheben, werden darin mehrere Modelle zu Grösse, Aufgaben und Kompetenzen eines zukünftigen Rats entworfen. Angesichts der zähen Reformdiskussion in der Uno galten die schweizerischen Vorschläge anfänglich als unrealistisch, so dass die Aufnahme eines Teils davon in den neusten Bericht des Generalsekretärs einige Überraschung ausgelöst hat.

Am Dienstag ist die Diskussion über Annans Reformvorschläge erstmals von den Korridoren des Palais des Nations in den Plenarsaal der Kommission verlegt worden. In den Meinungsäusserungen der Delegationen standen die Massnahmen im Vordergrund, mit denen der Generalsekretär die Politisierung der Kommission bekämpfen will. Die meisten Länder des Südens stehen einer Reduzierung der Mitgliederzahl und der Aufstellung von Kriterien zu einer Teilnahme am Menschenrechtsrat äusserst misstrauisch gegenüber. Sie befürchten, zur Zielscheibe eines «Rats der Selbstgerechten» (wie der Vertreter Simbabwe sagte) zu werden, in dem sie ihre Anliegen zur Stärkung der Rechte auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr einbringen können.

Kleiner Klub oder globale Versammlung?

Umgekehrt unterstützen viele westliche Länder Annans Reformvorschläge, namentlich die Forderung, dass der Rat permanent tagen oder zumindest mehr als eine Session pro Jahr abhalten sollte. Ausser den USA scheinen allerdings die meisten Mitglieder die Idee, die Teilnahme am Menschenrechtsrat von der Erfüllung gewisser Bedingungen abhängig zu machen, für ein untaugliches Mittel zu halten. In der Frage nach der Zahl der Mitglieder halten sich viele noch bedeckt, doch das Argument, dass eine Teilnahme aller Staaten ein unproduktives politisches Hickhack bei der Wahl der Mitglieder vermeiden und die Legitimität des Rats erhöhen würde, scheint vieles für sich zu haben.

Die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen (NGO) sind

besorgt, ihr breites Mitsprache- und Vorschlagsrecht bei den Beratungen könnte bei einer Reform in Gefahr sein. Sie insistieren auch, dass wirkungsvolle Mechanismen der Kommission, wie die Beauftragung von Experten mit der Untersuchung der Lage in bestimmten Ländern oder von gewissen Themen, beibehalten werden. Vor allem kleinere NGO haben Mühe mit der Aussicht, dass mit der Abschaffung der Kommission auch der Anlass zu dem globalen Treffen der Menschenrechtsverfechter und -experten verloren geht, den die jährliche Session im Frühjahr heute darstellt.

Genfs Attraktivität steht auf dem Spiel

Eine wirksame Reformierung des Uno-Menschenrechtsmechanismus hängt auch vom Verlauf der Debatte über die Reform des ganzen Systems ab, die zurzeit in den Vereinten Nationen im Gang ist. Dass in einer hochpolitischen Organisation wie der Uno die Sache der Menschenrechte entpolitisiert werden könnte, ist eine Illusion. Mit der Schaffung eines Menschenrechtsrats und einer möglichst breiten Teilnahme von Staaten und NGO könnte aber dieser Frage, einem zentralen Anliegen der Uno seit ihrer Gründung, mehr Beachtung verschafft werden. Der Teufel liegt im Detail der Prozeduren, nach denen der neue Rat eingerichtet und gewählt, und in den Kompetenzen und Verfahren, mit denen er ausgestattet wird. Diese Punkte werden in den nächsten Monaten breit und heftig diskutiert werden. Dabei ist die schweizerische Diplomatie, wie EDA-Vertreter zu erkennen geben, stark engagiert. Eine Frage, die nämlich auch gestellt wird, ist jene nach dem Standort des neuen Rats. Und die Schweiz hat alles Interesse daran, Genfs Attraktivität mit einem glaubwürdigen und effizienten Menschenrechtsrat zu stärken.