

Kontroversen um die Reform der UN-Menschenrechtsvertragsorgane

Das UN-Menschenrechtssystem steht unter gewaltigem Druck. In den aktuellen Diskussionen um die Reform der Menschenrechtsvertragsorgane offenbart sich eine Kluft zwischen Staaten in der Generalversammlung und Ausschussmitgliedern mit zivilgesellschaftlichen Akteuren.



Dr. Nina Reiners, geb. 1984, ist akademische Mitarbeiterin an der Universität Potsdam und Mitglied der Kollegforschungsgruppe ›The International Rule of Law – Rise or Decline?‹.

Normativierung und Ausdifferenzierung der Menschenrechte kann als Erfolgsgeschichte betrachtet werden.³ Doch wo steht das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen 70 Jahre nach Verabschiedung der AEMR und wie wird es sich zukünftig entwickeln? Welche Akteure werden sich für seinen Schutz stark machen?⁴

Mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) am 10. Dezember 1948 wurde der Weg für ein System international verbindlicher Menschenrechte geebnet.¹ Als sogenannte ›Bill of Rights‹ gelten neben der AEMR auch die beiden im Jahr 1976 in Kraft getretenen Pakte über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; kurz: Zivilpakt) und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR; kurz: Sozialpakt). Das vertragsbasierte Menschenrechtssystem hat sich seit seinen Anfängen immer weiter ausdifferenziert und umfasst heute neun Verträge und neun Zusatzprotokolle, deren Einhaltung von neun Sachverständigenausschüssen überwacht wird.²

Die Wirkungsgeschichte der AEMR für das Völkerrecht in Form des beständigen Prozesses der

Menschenrechte unter Druck

Der ehemalige Hochkommissar für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen Zeid Ra'ad Al-Husseini schrieb im vergangenen Dezember eine E-Mail an seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf. Darin erklärte er, dass er nicht für eine zweite Amtszeit kandidieren werde und das Jahr 2018 sein letztes im Amt sei. Als Begründung führte er an, dass es ihm angesichts der aktuellen geopolitischen Lage nicht möglich sei, sein Mandat zu erfüllen, ohne dass er als Bittsteller gegenüber Staaten in die Knie gehen müsse. Dafür müsste er zudem kritische Aussagen von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ausblenden und somit die Unabhängigkeit und Integrität

¹ Die Arbeit an diesem Beitrag wurde durch ein Forschungsstipendium der Fritz Thyssen Stiftung ermöglicht.

² Siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), The Core International Human Rights Instruments and Their Monitoring Bodies, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx. Einen Überblick über die institutionelle Entwicklung des Vertragssystems bietet Stefanie Schmahl, Internationales Menschenrechtsregime, in: Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart/Weimar 2012, S. 390–397.

³ Zur Bedeutung der AEMR für das Völkerrecht siehe Walter Kälin, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Eine Kopernikanische Wende im Völkerrecht?, in: Amnesty International (Hrsg.), Menschenrechte im Umbruch, München 1998, S. 5–17. Zur Wirkung der Menschenrechtsverträge siehe Logi Gunnarsson/Norman Weiß/Andreas Zimmermann, Akzeptanz und Wirksamkeit von Menschenrechtsverträgen. Eine Bilanz nach 50 Jahren Menschenrechtspakte, Baden-Baden 2018.

⁴ Für einen Überblick über Kontroversen über die Arbeitsweisen und Rechtsprechung der Ausschüsse siehe Stefanie Lux, Die UN-Menschenrechtsausschüsse, Vereinte Nationen (VN), 5/2014, S. 208–214.

seiner Stimme und der seiner OHCHR-Bediensteten riskieren.⁵ Zuvor hatte die Arbeit des OHCHR in mehreren Kampagnen und Initiativen – zum Beispiel unter dem Hashtag #Standup4humanrights – versucht, die globale Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte zu mobilisieren und dem abnehmenden Willen der Staatengemeinschaft etwas entgegenzusetzen. Parallel dazu stellte Amnesty International im aktuellen Jahresbericht die weltweit zunehmende Diskriminierung von Minderheiten fest und prangerte dafür die hasserfüllten Reden von Staats- und Regierungsoberhäuptern als eine Ursache an.⁶ Die Menschenrechtsorganisation bemängelt ebenfalls den fehlenden politischen Willen für Menschenrechtsschutz und befürchtet einen Dominoeffekt in anderen Ländern, hebt aber gleichzeitig positiv die Zunahme zivilgesellschaftlicher Proteste gegen ausgrenzende Politik hervor.

Es rumort im Menschenrechtssystem der UN. Dabei kann der Ausgangspunkt in der aktuell verschärften Lage zwischen Staaten in der Generalversammlung in New York auf der einen Seite und dem OHCHR mit den Vertragsorganen und ihren nichtstaatlichen Unterstützern in Genf auf der anderen Seite gefunden werden. Ungeachtet dessen erfreut sich das Menschenrechtsvertragsregime jedoch ungebrochener Beliebtheit. Die neun Übereinkommen und ihre Zusatzprotokolle verbuchen kontinuierlich einen Anstieg an Vertragsstaaten. Heute gibt es keinen Mitgliedstaat der UN mehr, der nicht mindestens einen Vertrag ratifiziert hätte.

Die Überwachung der vertragsstaatlichen Verpflichtungen wird mit der Ratifizierung den Vertragsorganen übertragen. Diese bestehen aus 14 bis 23 Mitgliedern, die als unabhängige Fachleute ihrem Mandat nachkommen. Zu diesem Zweck werden sie möglichst aufgrund ihres Sachverständigenstatus nach regionaler Zugehörigkeit von Staaten nominiert und gewählt.⁷ Die Zunahme an Ausschüssen und Vertragsstaaten hat aber auch zur Folge, dass sich die Staatenberichte und ihre Dialogverfahren in Genf anstauen. Die steigende Anzahl der Aufgaben bei gleichzeitig nicht ansteigender Finanzierung und personeller Ausstattung lähmt die Arbeitsabläufe im gesamten Menschenrechtssystem.

Der Reformprozess der UN-Menschenrechtsvertragsorgane

Die ehemalige Hochkommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay hatte deshalb bereits im Jahr 2009 einen Bericht veröffentlicht, in dem sie auf die Missstände aufmerksam machte und einen Prozess zur Stärkung der Vertragsorgane initiierte. Zu diesem Zweck koordinierte die Hochkommissarin mehrere formelle und informelle Treffen für Ausschussmitglieder, UN-Institutionen und -Sonderorganisationen, Vertragsstaaten, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft.

Im Jahr 2012 präsentierte Pillay den Abschlussbericht, der die größten Herausforderungen des

Es rumort im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen.

Vertragssystems aufzeigt und Empfehlungen zur Verbesserung seiner Wirksamkeit unterbreitet. Sie schloss ihren Bericht mit der Aussage, dass das System »an einem kritischen Punkt« stehe.⁸ Diese Gelegenheit nutzte daraufhin die UN-Generalversammlung und verabschiedete auf Initiative Chinas und später Russlands im selben Jahr eine Resolution, die ebenfalls einen Prozess zur Stärkung der Menschenrechtsausschüsse initiierte – nur eben rein zwischenstaatlich.⁹

Die Kritik folgte umgehend und in Genf stellte man zunächst die Frage, ob die Generalversammlung überhaupt befugt war, in die Arbeitsmethoden der Vertragsorgane einzugreifen. Trotzdem verabschiedete die Generalversammlung im Jahr 2014 eine weitere Resolution.¹⁰ Sie beinhaltete verschiedene Vorschläge und Empfehlungen zur Stärkung der Effektivität der Menschenrechtsvertragsorgane. Die Tätigkeiten der Sachverständigenausschüsse gelten als besonders progressiv im Bereich der

⁵ Siehe Colum Lynch, U.N. Human Rights Chief to Leave, Citing »Appalling« Climate for Advocacy, 20.12.2017, foreignpolicy.com/2017/12/20/u-n-human-rights-chief-to-leave-citing-appalling-climate-for-advocacy/; siehe zudem das Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein in diesem Heft.

⁶ Amnesty International, Annual Report 2016/17, State of the World's Human Rights, 22.2.2017, www.amnesty.org/en/latest/news/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/

⁷ Für aktuelle Informationen zu den Menschenrechtsvertragsorganen siehe OHCHR, Monitoring the Core International Human Rights Treaties, www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Overview.aspx

⁸ Navanethem Pillay, OHCHR, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, New York 2012. Der Bericht ist abrufbar unter www2.ohchr.org/English/bodies/HRTD/docs/HcreportTBStrengthening.pdf

⁹ UN-Dok. A/RES/66/254 v. 23.2.2012.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/68/268 v. 9.4.2014.

Standardsetzung.¹¹ Mit den Allgemeinen Bemerkungen steht ihnen ein Instrument der Vertragsinterpretation zur Verfügung, das sich an alle Vertragsstaaten gleichermaßen richtet, ohne von diesen gesondert ratifiziert werden zu müssen.¹² Die Generalversammlung machte in der Resolution deutlich, dass die Verfahren zur Vertragsinterpretation in engerer Abstimmung mit den Staaten laufen sollten und empfahl den Ausschüssen, ihre Arbeitsprozesse entsprechend zu reformieren. Besonders der Ausschluss zivilgesellschaftlicher Akteure von diesen Prozessen sorgte für Kritik. Die Ausschüsse reagierten mit einer gemeinsamen Stellungnahme, in der auf die ihnen verliehene Autorität zur Auslegung der Normen hingewiesen wurde.¹³ Mit der

Global betrachtet ist nicht nur eine Zunahme der Verletzungen von Menschenrechten festzustellen, sondern auch die Infragestellung ihrer Legitimität. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen treten zwar bereitwillig den Menschenrechtsübereinkommen bei, finanzieren aber gleichzeitig das System nicht ausreichend. Dies könnte zu einem Systemkollaps führen. Vermehrt kollidieren die Positionen von Vertreterinnen und Vertretern progressiver Normen mit denen, die Grenzen der Gültigkeit von Menschenrechtsnormen propagieren.¹⁵

Der ehemalige Hochkommissar hat mit seiner Entscheidung zum Verzicht auf eine weitere Amtszeit sichtbar gemacht, dass die Säule der Menschenrechte durch die eigenen Mitgliedstaaten der UN ins Wanken gebracht wird. Gleichzeitig zeigt er auch, dass der Schutz der Individuen vor Menschenrechtsverletzungen für ihn keine Kompromisse zulässt und kein Gegenstand politischer Verhandlungen ist. Das wirft viele grundlegende Fragen für die internationale Ordnung auf: Wie können Menschenrechte weiterhin diejenigen erreichen und schützen, für die sie gemacht sind? Wer ist für ihre Anerkennung verantwortlich und wer legt ihre Reichweite fest, wenn immer mehr Staaten ihren Wirkungsbereich einschränken oder nicht anerkennen wollen?

Nach außen und nach innen wird in den UN derzeit um die Deutungshoheit der Menschenrechte gerungen.

Resolution der Generalversammlung im Jahr 2014 wurde die ›Vertragsorganreform 2020‹ eingeläutet.¹⁴ Bis zum Jahr 2020 sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen mithilfe von Einschätzungen aus der Wissenschaft zur Reform evaluiert werden.

Nach außen und nach innen wird in den UN derzeit um die Deutungshoheit der Menschenrechte gerungen. Staaten sind zwar Begründer und Adressaten des Vertragsregimes, haben die Überwachung und die Auslegung der Normen aber an unabhängige Sachverständigenausschüsse delegiert. Diese handeln aus diesem Grund nicht immer im Sinne ihrer staatlichen Auftraggeber, sondern nutzen zuweilen das ihnen verliehene Mandat für progressive Allgemeine Bemerkungen.

Diese Beispiele zeigen, dass im Jahr des 70. Jubiläums der AEMR ihr Schutz und diejenigen, die sich dafür einsetzen, unter großem Druck stehen.

#Standup4humanrights: mehr Zivilgesellschaft wagen?

Der Einflussbereich zivilgesellschaftlicher Akteure erstreckt sich in Form der Interpretation der Vertragsnormen auch auf die Entwicklung von Rechtsstandards. Damit ist ihre Funktion für den Menschenrechtsschutz noch wichtiger und umfassender als angenommen. Zivilgesellschaftliche Akteure benötigen keine formelle Einladung zu Entscheidungsprozessen. Sie profitieren vom Bedarf an Expertise und von ihren guten Beziehungen zu den Ausschussmitgliedern. Auch aus Sicht

¹¹ Einen Überblick bieten Helen Keller/Geir Ulfstein (Eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy. Studies on Human Rights Conventions*, Cambridge 2012; Eckart Klein, *Impact of Treaty Bodies on the International Legal Order*, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin/Heidelberg/New York 2005, S. 571–579.

¹² Siehe hierzu Conway Blake, *Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment*, New York University Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, No. 17, 2008, S. 2–38; David Roth-Isigkeit, *Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen: Ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht*, *MenschenRechtsMagazin (MRM)*, 19. Jg., 2/2012, S. 196–210.

¹³ Alkarama et al., *Joint NGO Statement on the Draft Resolution of the UN General Assembly on »Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System«*, 20.2.2014, abrufbar unter www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/2014-02-20-ngo_statement_on_tbsp_final.pdf; UN Doc. A/70/302 v. 7.8.2015.

¹⁴ Für einen Überblick über den Stand der Aktivitäten siehe OHCHR, *Treaty Body Strengthening*, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx

¹⁵ Zur wissenschaftlichen Kritik am internationalen Menschenrechtssystem siehe Emily Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, Princeton, New Jersey 2013, S. xvi.; Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, Ithaca, New York 2013; Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Oxford 2014.

der Menschenrechte ist ihre Mitwirkung an Vertragsinterpretationen zunächst zu begrüßen: Sie sorgen für eine progressivere Auslegung der Normen, als es durch ein zwischenstaatliches Gremium der Fall wäre, und legitimieren als Vertreter der Normadressaten zusätzlich den Prozess. Zudem stärken sie mit der Erarbeitung konkreter Standards auf der internationalen Ebene die Arbeit von Akteuren in innerstaatlichen Prozessen. Mit den Allgemeinen Bemerkungen bekommen NGOs, die Anwaltschaft, Gewerkschaften, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aber auch die Richterschaft eine autoritative Grundlage für ihre politischen Forderungen oder für die Urteilsbildung. Nichtsdestotrotz werfen diese Ergebnisse kritische Fragen auf. Auf der einen Seite geht es um die demokratische Legitimation ihrer Beteiligung sowie Rechenschaftspflicht und auf der anderen Seite stellt sich die Frage nach der Effektivität solcher transnationalen Formen von Rechtsentwicklung, wenn Staaten an deren Entwicklung nicht direkt beteiligt sind.

Wie legitim ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft?

Generell sorgt die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Rechtsentwicklung durch die Ausschüsse für Legitimität, da sie die Interessen der Normadressaten vertreten und so häufig staatlichen Interessen Argumente entgegensetzen können. Unentbehrlich ist ihre Mitwirkung an diesen Prozessen aufgrund ihrer Expertise. Für die Auslegung der Menschenrechtsvertragsnormen ist häufig hoch spezialisiertes Wissen erforderlich. Eigens durchgeführte Interviews mit Ausschussmitgliedern und Bediensteten des OHCHR haben deutlich gemacht, dass dieses Wissen meist nirgendwo anders herkommen kann als aus der Zivilgesellschaft. Sollte die aktuelle Reform zukünftig zum Ausschluss nichtstaatlicher Akteure vom Prozess der Entscheidungsfindung führen, wird deren Expertise wohl weiterhin über informelle Wege angefragt. Deshalb sollten zivilgesellschaftliche Akteure stets eingebunden werden. Konkret ergeben sich daraus mehrere Vorschläge für die Reform des Menschenrechtsvertragsregimes:

Erstens muss überlegt werden, ob diese Möglichkeit zur Einbeziehung formell gegeben wird. Ein formaler Zugang für alle zivilgesellschaftlichen Akteure könnte Entscheidungsprozesse schwächen, da diese länger dauern würde und mehr Interessen



Bereits im Jahr 2009 initiierte die ehemalige Hochkommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay einen Prozess, um die Vertragsorgane zu stärken.

UN PHOTO: JEAN-MARC FERRÉ

harmonisiert werden müssten. Auf der niedrigschwelligen Ebene wäre ein Aufruf über die Webseite des OHCHR denkbar, am aufwendigsten wäre wohl die Organisation von öffentlichen Diskussionen während der Ausschusssitzungen. Dennoch bleibt die Herausforderung, dass große Mengen an Eingaben von zivilgesellschaftlichen Akteuren verwaltet und in der Begründung berücksichtigt werden müssten. Dafür sind weder die Ausschussmitglieder ausgestattet noch das OHCHR. Forderungen nach mehr Stellen zur Unterstützung der Ausschüsse begegnete der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen jüngst in Form von Budgetkürzungen. Eine formale Zugangsmöglichkeit würde einen immensen Verwaltungsaufwand mit sich bringen und wäre mit der aktuellen Personal- und Budgetsituation in Genf nicht zu bewältigen.

Auch aus einem zweiten Grund ist von einem formalisierten Zugang für nichtstaatliche Akteure abzuraten. Die Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren im UN-Menschenrechtssystem und die niedrigschwelligen Akkreditierungsvoraussetzungen des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) können weder garantieren, dass sie tatsächlich zum Fortschritt aller Menschenrechte beitragen wollen, noch dass ihr Beitrag wirklich die Zivilgesellschaft repräsentiert und nicht Regierungsinteressen. Da diese Organisationen aber häufig mit dem nötigen Budget ausgestattet sind, um Materialien für den Konsultationsprozess bereitzustellen und auch persönlich in Genf zu erscheinen¹⁶, würden progressivere

¹⁶ Siehe zum Beispiel Wendy Guns, *The Influence of the Feminist Anti-Abortion NGOs as Norm Setters at the Level of the UN: Contesting UN Norms on Reproductive Autonomy, 1995-2005*, *Human Rights Quarterly (HRQ)*, 35. Jg., 3/2013, S. 673–700.

Stimmen für die Menschenrechte über formale Zugangsrechte eher ausgeblendet werden.

Diese Gründe gegen ein formales Zugangsrecht für zivilgesellschaftliche Akteure offenbaren ein Dilemma: Ohne formelle Zugangsrechte haben viele Akteure überhaupt keine Möglichkeit, ihre Perspektiven in die Aushandlungsprozesse über menschenrechtliche Standards einzubringen. Die Ausschussmitglieder ziehen häufig ihnen bekannte Personen zu Rate. Dies ist Ausdruck eines Elitismus, der in unterschiedlichen Wirkungsbereichen zu beobachten ist. Der Bedarf an Expertise hat zudem dazu geführt, dass diese vermehrt in akademischer Ausbildung gemessen wird. Die Entscheidung über eine Allgemeine Bemerkung erfordert zum Beispiel hochspezialisierte und mitunter juristische Kenntnisse. Es ist im derzeitigen Akkreditierungssystem der UN nicht umsetzbar, formalen

Menschenrechte brauchen ein Minimum an Zustimmung der Vertragsstaaten, um auch umgesetzt zu werden.

Zugang zu den Entscheidungsprozessen nur für ausgesuchte Akteure zu ermöglichen. Die Festlegung von Kriterien würde hier den Elitismus der Entscheidungsfindung womöglich nur verschärfen. Es bleibt ein berechtigter Kritikpunkt, der bislang weniger innerhalb der UN geführt wird als vielmehr in der Wissenschaft, dass die Ergebnisse dieses Rechtsentwicklungsprozesses unter Beteiligung ausgewählter Individuen weniger international anmuten als es der Anspruch universeller Menschenrechte erwarten ließe.

Und wie effektiv ist das System?

Dies führt zur Frage nach der zukünftigen Rolle des Staates für den Schutz der Menschenrechte. Wie effektiv können solche Prozesse für die Umsetzung der Standards sein, wenn Staaten nicht an der Erarbeitung beteiligt werden? Sollte sich das System zukünftig weniger auf staatliche Unterstützung beim Menschenrechtsschutz verlassen angesichts der Resignation des Hochkommissars und anderen Akteuren vor staatlichem Willen zum

Schutz von Menschenrechten und den Appellen an die Zivilgesellschaft, sich für diese einzusetzen? Dies ist aufgrund des UN-Systems nicht möglich: Staaten sind die einzigen Akteure, die Menschenrechtsnormen in ihrer Universalität und Unparteilichkeit respektieren, schützen und erfüllen können. So sehr die Zivilgesellschaft auch zum Erfolg des Systems und der anhaltenden Attraktivität der Idee der Menschenrechte in der Welt beigetragen hat: Die Vertragsorgane riskieren den Widerstand der Staaten gegenüber den gesetzten menschenrechtlichen Standards, wenn sie diese nicht in den Prozess einbinden.

Die Debatte um die Reform der Vertragsorgane in der Generalversammlung und im OHCHR hat bereits gezeigt, dass über die Neuverhandlung von Zuständigkeiten versucht wird, die Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards ohne staatliche Beteiligung zu beschränken. Selbst wenn der Prozess bleiben wird, wie er ist: Menschenrechte brauchen ein Minimum an Zustimmung der Vertragsstaaten, um auch umgesetzt zu werden. Diese Zustimmung muss nicht formell erfolgen, da die Ausschüsse die Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen verabschieden. Aber die Vertragsstaaten sind aufgefordert, die Interpretationen bei der Erstellung ihrer Staatenberichte zu berücksichtigen.

Bei der Reform des Menschenrechtsvertragsystems haben Regierungen mehrere Möglichkeiten, dieses zu stärken.¹⁷ Sie können zum Beispiel die notwendigen Ressourcen bereitstellen und die Arbeit der unabhängigen Sachverständigen in den Vertragsorganen fördern, indem sie ihnen zusätzliche Sitzungstage gewähren. Oder sie können zusätzliche personelle Unterstützung finanzieren und sie damit weniger abhängig von externer Expertise machen.

Die Nominierung und Wahl der Ausschussmitglieder obliegen aber immer noch den Staaten. Sie könnten zum einen maximale Amtszeiten festlegen oder eben die Kandidatinnen und Kandidaten einfach nicht erneut wählen, die sie für zu progressiv in ihren Tätigkeiten der Vertragsinterpretation halten. Derzeit bilden ehemalige Diplomatinen und Diplomaten sowie Regierungsmitglieder die dominante Berufsgruppe unter den Ausschussmitgliedern, obwohl die Sachverständigen in ihrer ›unabhängigen‹ Funktion dienen sollen. Staaten wählen diese Mitglieder teilweise strategisch, da sie eine weniger kritische Auslegung der Standards

¹⁷ Einen Überblick über die wissenschaftliche Einschätzung zur Reform der Ausschüsse, insbesondere mit Blick auf die Frage, ob es einen konsolidierten Bericht für alle relevanten Ausschüsse oder gruppierte Berichte für unterschiedliche Ausschüsse geben sollte, findet sich hier: Geneva Academy, Optimizing the UN Treaty Body System, www.geneva-academy.ch/news/detail/121-optimizing-the-un-treaty-body-system

erwarten. Es ist deshalb auch wenig überraschend, dass trotz ihrer einschlägigen Expertise kaum Mitglieder von NGOs in den Ausschüssen zu finden sind.¹⁸

Ausblick

Wird sich die Zukunft des Menschenrechtsvertragssystems also von einem internationalen zu einem transnationalen wandeln? Tatsächlich besitzen zivilgesellschaftliche Akteure die Fähigkeit, sich über formelle Hürden des Zugangs zu Standardsetzungsprozessen hinwegzusetzen. Wenn ihre Expertise gefragt ist und sie das Vertrauen der Ausschussmitglieder genießen, können sie sogar weitgehend autonom zur Weiterentwicklung von Menschenrechten beitragen. Das Setzen von Menschenrechtsstandards durch diese Koalitionen ist unerlässlich für ihren universellen Schutz und angesichts der knappen Ressourcen im UN-Menschenrechtssystem derzeit auch alternativlos. Gleichzeitig kann es keine Umsetzung dieser Standards ohne politischen Willen geben und deshalb ist ein Konsens mit den Staaten zur Reform des Vertragssystems zu erreichen. Da aber nur wenige Akteure Zugang zu diesen Koalitionen finden und es für ihre Tätigkeit keine weitere Kontrolle gibt, muss die Frage zur Zukunft des Vertragssystems mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte beantwortet werden.

Prozesse zur menschenrechtlichen Standardentwicklung werden von allen Akteuren so lange als legitim wahrgenommen, wie sie zu eindeutigeren Standards beitragen und Staaten die Umsetzung der Vertragsnormen erleichtern. Die Eindeutigkeit der Normen ist für ihren Schutz essenziell und somit sollten Instrumente wie die Allgemeinen Bemerkungen gestärkt werden. Staaten behindern die Stärkung des Instruments, wenn sie Budgets kürzen und die Schaffung zusätzlicher Stellen ablehnen.¹⁹

Dass es den Ausschüssen trotzdem möglich ist, ihre Tätigkeiten auch gegen staatlichen Widerstand fortzuführen, begründet sich zum einen in der Bedeutung ihrer Ergebnisse für die Arbeit vieler Akteure in der Menschenrechtspolitik und zum anderen in der Tatsache, dass Staaten die Allgemeinen Bemerkungen nicht ratifizieren müssen sowie generelle Vorbehalte gegenüber der Anwendbarkeit des Vertrags anmelden können. Zudem liegt es aber auch an der beständigen Macht der

Menschenrechte²⁰ selbst, dass sich das Vertragsregime als zukunftsfähig beweist. Staaten mögen nicht einverstanden sein mit den Verfahren der Ausschüsse und über Budgetentscheidungen den Druck noch erhöhen. Aber ein Austritt und damit die Abkehr von universell geteilten Werten der Staatengemeinschaft wird auch in Zukunft schwer zu rechtfertigen sein – insbesondere vor Akteuren der Zivilgesellschaft. Anders als Klimaschutzziele und Handelsabkommen sind Menschenrechte kein ›Deal‹ für Staaten. Sie gelten unabhängig von ökonomischen Ressourcen für alle – ein Ziel, dem die Ausschüsse auch zukünftig über dynamische Interpretationen der Geltung der Menschenrechte unter veränderten politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen entgegenkommen können.

Die Einschätzung der Ursachen und Ausmaße dieser veränderten Bedingungen erfordert spezielles Wissen, zum Beispiel über Umsetzungsschwierigkeiten von Menschenrechten auf der lokalen Ebene. Die Bereitstellung dieses Wissens durch zivilgesellschaftliche Akteure ist dabei in den meisten Fällen weiterhin alternativlos. Staaten sollten auf die Urteilsfähigkeit der von ihnen eingesetzten Sachverständigen in den Vertragsorganen vertrauen und sich bewusst machen, mit wem sie zu diesem Zweck Informationen austauschen und zur Standardsetzung zusammenarbeiten.

English Abstract

Nina Reiners

Controversies Over Reform of UN Human Rights Treaty Bodies

pp. 266–271

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) initiated a development towards a legally binding human rights treaty system. Ratification of the nine human rights treaties is universal and continuing. Recently, the treaty-based system has come under a lot of pressure. States not only lack commitment to their reporting obligations under human rights law and their financial contributions to the system, but openly question the working methods of the treaty bodies and their cooperation with civil society actors. As a result, the current reform process, to be concluded in 2020, also presents an opportunity to reevaluate the role of civil society actors for the development of human rights law.

Keywords: Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), Menschenrechtserklärungen/übereinkommen, human rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

¹⁸ Ivona Truscan, *Diversity in Membership of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Geneva Academy, Genf 2018.

¹⁹ International Service for Human Rights (ISHR), UNGA72: Human Rights Funding takes a Hit but key Mandate reaffirmed, 4.1.2018, www.ishr.ch/news/unga72-human-rights-funding-takes-hit-key-mandate-reaffirmed

²⁰ Thomas Risse/Stephen C. Ropp et al. (Eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge 2013.