

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat: Tagungen 2013

- Neue Ländermandate zu Mali und ZAR eingerichtet
- Erschütternder Bericht über Massenverbrechen in Nordkorea
- OHCHR weiter unter Druck

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2012, VN, 2/2013, S. 81f., fort.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** hielt im Jahr 2013 turnusgemäß drei reguläre Tagungen ab (22. Tagung: 25.2.–22.3.; 23. Tagung: 27.5.–14.6.; 24. Tagung: 9.–27.9.). Zum ersten Mal seit Bestehen des Rates fand im Berichtszeitraum keine Sondertagung statt. Im Jahr 2013 richtete der MRR drei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) ein: ein thematisches zu älteren Personen (A/HRC/RES/24/20) und jeweils ein Ländermandat zu Mali (22/18) sowie zur Zentralafrikanischen Republik (24/34). Das Mandat zu **Mali** stellt die technische Zusammenarbeit mit der Regierung beim Schutz der Menschenrechte in den Vordergrund. Die Regierung selbst hatte außergerichtliche Tötungen und Massenexekutionen durch bewaffnete Gruppen vor allem im Norden verurteilt. Ebenfalls als technische Beratung ist das Mandat zur **Zentralafrikanischen Republik** angelegt. Auch hier räumt die Regierung selbstkritisch ein, dass sie über keine funktionierenden, staatlichen Institutionen verfügt, um etwa außergerichtliche Tötungen, sexuelle Gewalt oder Vertreibungen zu verhindern. Differenziert ging der MRR bei der Beurteilung der Menschenrechtslage in Myanmar und Nordkorea vor. Zur März-Tagung hatte der Sonderberichterstatter zu **Myanmar** von der Bereitschaft der Regierung berichtet, mit dem Rat und anderen Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen zusammenarbeiten zu wollen (A/HRC/22/58). Trotzdem dauerten die Menschenrechtsverletzungen im Bundesstaat Kachin und an den Rohingya (Muslime) an.

So behielt der Rat das Ländermandat zwar bei, gab aber dem Sonderberichterstatter auf, in seinem nächsten Bericht auszuführen, ob das Mandat vom überwachenden in einen kooperativen Status umgewandelt werden könne.

Das Mandat zu **Nordkorea** hingegen wurde verschärft. Auf Vorschlag des Sonderberichterstatters setzte der MRR zusätzlich eine Untersuchungskommission ein (22/14). Er hatte in seinem Bericht (A/HRC/22/57) über massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte berichtet, die auch als Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu bezeichnen seien und eine eigene Untersuchung erforderten. Die Untersuchungskommission kommt in ihrem zur 25. Tagung im März 2014 vorgelegten Bericht (A/HRC/25/63) zum Schluss, dass Verbrechen beispiellosen Ausmaßes vorlägen, die an die Gräueltaten der Nazis erinnerten. Die Kommission schlägt dem MRR vor, dem UN-Sicherheitsrat gegenüber eine Empfehlung auszusprechen, damit dieser die Aufarbeitung der Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof veranlasst.

Alle drei regulären Tagungen des MRR im Jahr 2013 waren durch die Situation in **Syrien** geprägt. Am prononciertesten äußerte sich die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay, die den Menschenrechtsrat zu konkretem Handeln aufforderte und empfahl, mittels Resolution den Sicherheitsrat zu bitten, die Lage in Syrien vom Internationalen Strafgerichtshof untersuchen zu lassen. Der Rat formulierte denn auch mehrere, scharfzüngige Resolutionen zu Syrien – eine solche Empfehlung allerdings nicht. Die weitestgehende Formulierung findet sich in Resolution 23/1 unter dem Eindruck der erbarmungslosen Kriegsführung um die Stadt Kusseir: Es könne notwendig werden, die Verletzungen der völkerrechtlichen Normen durch einschlägige, internationale Mechanismen der Strafjustiz zu untersuchen.

Wiederholt äußerte sich der MRR zur Finanzkrise und ihren Folgen für soziale und wirtschaftliche Menschenrechte. Zu einem Dauerthema beim Rat entwickelte sich auch das Themenfeld **zivilgesellschaftliches Engagement** für Menschenrechte sowie die entsprechende Zusammenarbeit mit den UN. Es verging keine Tagung, auf der nicht über Einschüchte-

rungsversuche und Repressionen gegen jene berichtet wurde, die als Zeugen oder Informanten unterschiedlichen Einrichtungen der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen wollten. Kaum eine Regierungsdelegation ließ es sich nehmen, die Bedeutung des ungehinderten Zugangs zu den Menschenrechts-Mechanismen der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Sobald es allerdings konkret werden sollte, wurde die Liste der Ausflüchte immer länger. Positiv hob sich hingegen davon die Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck am 25. Februar 2013 ab. Er gab nicht nur inhaltlich eine gute Figur ab, sondern sein Erscheinen wertete den Rat auch protokollarisch auf (Rede: VN, 2/2013, S. 90ff.).

### 22. Tagung

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte erinnerte in ihrer Rede an die Wiener **Weltmenschenrechtskonferenz** von 1993 und hob die Grundsätze der Allgemeingültigkeit, Unteilbarkeit und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte hervor. Zu den größten Errungenschaften der vergangenen zwei Jahrzehnte zählte sie die Fortschritte bei den Frauenrechten, den Kampf gegen die Straflosigkeit sowie die Arbeit des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR). Als einen Gradmesser für die faktische Gültigkeit und Gleichwertigkeit der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nannte sie die Ratifizierung des im Mai 2013 in Kraft getretenen Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, das die Individualbeschwerde ermöglicht. Je mehr Staaten dieses Protokoll ratifizierten, desto besser stünde es um die Umsetzung. Deutschland hat es, trotz unzähliger Aufforderungen, seit der Verabschiedung Ende 2008 noch immer nicht ratifiziert.

Im Bereich der **thematischen Menschenrechte** verwies der Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung auf eine gute Praxis zur Bekämpfung von Fehlernährung in der Sahelzone (A/HRC/22/50 + Corr.1). Die Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenes Wohnen befasste sich in ihrem Bericht (A/HRC/22/46) mit Zwangsräumungen und Vertreibungen als einer Form schwerer Menschenrechtsverletzungen und be-

richtete dazu auch von ihrem Besuch in den besetzten palästinensischen Gebieten (A/HRC/22/46/Add.1). Der Sonderberichterstatter zum Thema Folter legte seinen Schwerpunkt auf die Untersuchung von Folter oder erniedrigender Behandlung im Rahmen der zwangsweisen Unterbringung in Krankenhäusern. Besonders betroffen seien davon Drogenabhängige, Straßenkinder, Obdachlose, Prostituierte, Menschen mit Behinderungen oder Tuberkulosepatienten (A/HRC/22/53); teilweise würden sie von militärischem oder paramilitärischem Personal beaufsichtigt.

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) legte seinen Abschlussbericht zum kontroversen Thema »**traditionelle Werte**« vor (A/HRC/22/71). Der Bericht unterstrich die Universalität der Menschenrechte und benannte Traditionen allenfalls insofern, als dass sie in Betracht zu ziehen seien, um Menschenrechtsbildung wirkungsvoll durchführen zu können. Die Studie wies die Regierungen auf ihre Verantwortung hin, gegen Stereotype und Diskriminierungen auf der Grundlage traditioneller Werte aktiv vorzugehen. Die Regierung Botswanas postulierte dazu: Gewalt gegen Frauen gehöre zu den am weitesten verbreiteten Menschenrechtsverletzungen, die sich nicht von ungefähr auf kulturelle Werte und Praktiken berufen. Traditionelle Werte sollten folglich nicht zur Unterminierung der Menschenrechte missbraucht werden.

Wie so oft wurde die **Arbeit des OHCHR** und der Hohen Kommissarin angegriffen. Die Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) wies ihre Aufforderung kategorisch zurück, niemanden aufgrund der sexuellen Orientierung zu diskriminieren. Die Regierung Sri Lankas bezeichnete auf der März- und auf der September-Tagung den Bericht des OHCHR (A/HRC/22/38) zur Menschenrechtssituation im Land und die fehlenden Bemühungen der Regierung zur Umsetzung einschlägiger Empfehlungen als »substanzlos« und das OHCHR-Mandat »missbrauchend«; gemeint waren die Empfehlungen der nationalen Untersuchungskommission und der Resolution 19/2 des MRR vom März 2012. Zwar stärkten 41 Staaten in einer mündlichen Stellungnahme dem OHCHR den Rücken. Gleichwohl fand sich später eine Mehrheit von 31 Mitgliedstaaten für die Resolution zur

Zusammensetzung der hauptamtlichen Mitarbeiter im OHCHR (Resolution 22/2). Darin wurde der Auftrag an die Gemeinsame Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen aufgenommen, das Management des OHCHR einer Prüfung zu unterziehen und dem Rat zur 27. Tagung (September 2014) die Ergebnisse vorzulegen: eine offen feindselige Aufgabenstellung. Dieselbe Resolution gab der Hohen Kommissarin vor, zum gleichen Datum ihrerseits einen umfassenden Bericht vorzulegen.

### 23. Tagung

Im Rahmen der Sommertagung kam das Absurde nicht zu kurz. Während die Hohe Kommissarin Ungarn wegen der Verfassungsänderungen kritisierte, die die **Unabhängigkeit der Justiz** gefährden, warb die Regierungsdelegation Ungarns für die Resolution (23/6) zur Unabhängigkeit der Justiz und Rechtsanwälte, die im Konsens angenommen wurde. Die Resolution forderte die Staaten auf, die Regelungen zur Amtszeit, Pensionierung, Sicherheit, angemessenen Honorierung und Infrastruktur für Richter so auszugestalten, dass die Unabhängigkeit und Integrität gewahrt bleibe; das Gegenteil dessen, was in Ungarn vollzogen worden war.

In einem zweiten Fall lehnten die Schweiz und die Europäische Union kategorisch jeglichen Mechanismus des MRR zur Bearbeitung der **Folgen des Klimawandels** ab. Die Regierungsdelegationen der Philippinen und Bangladeschs hatten einen Resolutionsentwurf vorgelegt, der eine jährliche Podiumsdiskussion vorsah. Die Diskussion über den Entwurf entpuppte sich als Lehrstunde doppelbödiger Politik im Rat. Im Gegensatz zur Argumentation bei der Einrichtung des Mandats zur Umwelt im Jahr 2012, dieses werde einer Befassung des Themas Klimawandel nicht im Wege stehen, bestanden die Delegationen der Schweiz und der EU nun darauf, dass es ja das Mandat zur Umwelt gebe, daher sei das Thema Klimawandel hinreichend abgedeckt. Angesichts des großen Widerstands wurde der Entwurf zurückgezogen. Dies kam allerdings auch afrikanischen und asiatischen Staaten entgegen. Denen gefiel die Vorstellung nicht, ein internationales Monitoring könnte die nationale Klima-Politik in Bezug auf ihre menschenrechtliche Konformität auswerten.

Eine ähnliche Verweigerungshaltung zeigten die westlichen Länder bei der Resolution über den **Zugang zu Gesundheitsdiensten** (23/14). Die Resolution rief die Staaten dazu auf, zwecks sicherer Gesundheitsversorgung einen ungehinderten Technologietransfer in Entwicklungsländer zu gewähren und die Rechte am intellektuellen Eigentum so zu gestalten, dass sie den Zugang aller zu effizienter, qualitativ hochwertiger und sicherer Medizin nicht behindern. Brasilien hatte diese Resolution mit Verweis auf den vorhergehenden Bericht des Sonderberichterstatters über das Recht auf Gesundheit vorgelegt (A/HRC/23/42). Die USA argumentierten dagegen, es bräuhete über die frühere Resolution 17/14 hinaus keine neuen Regelungen zum Transfer medizinischer Technologie. Die EU trug vor, Gesundheit sei ein komplexer Sachverhalt und der Zugang zu angemessener Medizin nur ein Aspekt unter vielen. Die Resolution wurde mit 31 Ja-Stimmen bei 16 Enthaltungen angenommen.

Der Sonderberichterstatter zum Thema **Migration** berichtete von seinen Besuchen einiger Außengrenzen der EU (Tunesien-Italien und Türkei-Griechenland) und bezweifelte das Konzept der EU, irreguläre Migration vorwiegend als Sicherheitsproblem zu behandeln. Es führe lediglich zu einer steigenden Zahl an Inhaftierten (A/HRC/23/46, A/HRC/23/46/Add.1, Add.2 und Add.3 plus Corr.1). Die EU entgegnete, dass die Menschenrechte in Transit- und Zielländern geschützt würden und das Grenzregime nur eine Maßnahme zur Sicherung der Außengrenzen sei. Es gebe andere Instrumente, um den Schutz der Flüchtlinge zu gewährleisten.

### 24. Tagung

Auf der Herbsttagung setzte die Resolution zu den **Folgen des Waffenhandels** auf Menschenrechte im Kontext bewaffneter Konflikte (24/35) einen Akzent – eingebracht von Ecuador, Costa Rica und Peru. Der Text rief die Staaten dazu auf, keine Waffen zu liefern, wenn diese erkennbar zur Verletzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts beitragen. Die USA stimmten zwar gegen diese Resolution, doch erreichte diese mit 42 zu einer Stimme bei vier Enthaltungen eine deutliche Mehrheit. In diesen Zusammenhang passte eine zweite, dieses Mal im Konsens verabschiedete Resolution (24/17)

zum Verweigern des Militärdienstes aus Gewissensgründen. Die USA stimmten dem Konsens zu, gaben aber zu verstehen, dass es dieses Recht auf Gewissensfreiheit im Völkerrecht nicht gebe.

Einen Abstimmungsmarathon mit acht schriftlichen Änderungsanträgen erlebte die Resolution 24/24 zum Thema Zugang zu und **Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte**. Ablehnung erfuhr insbesondere die Absicht, eine Anlaufstelle (Focal Point) mit einer hochrangigen Persönlichkeit bei den Vereinten Nationen einführen zu wollen, um systematisch und umfassend Informationen zu erfassen sowie die Verantwortung für solche Tatbestände zu erforschen. China, Indien, Pakistan, Russland und Venezuela hatten schriftliche Änderungsanträge vorgelegt, über die einzeln abgestimmt werden musste. Letztlich wurden alle Änderungsanträge abgelehnt und die Resolution im Ganzen mit einer Mehrheit von 31 zu einer Stimme bei 15 Enthaltungen angenommen. Es war aber hier wie bei anderer Gelegenheit deutlich geworden, dass Verfahrensregeln wieder an Bedeutung gewinnen, die eine unliebsame Befassung mit Themen und Resolutionen be- oder gar verhindern helfen.

Ähnlich kontrovers war über die Resolution 24/31 zum politischen (Frei-)Raum für die Zivilgesellschaft abgestimmt worden; mit drei schriftlichen Änderungsanträgen seitens Kubas und Pakistans. Kuba hatte sich vor allem gegen die in der Resolution vorgesehene Podiumsdiskussion zu diesem Thema auf der 25. Tagung im März 2014 gesträubt – jedoch erfolglos.

In Bezug auf **Ländersituationen** kritisierte die Hohe Kommissarin die Anwendung exzessiver Gewalt in der Türkei und zitierte aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach das Abfeuern von Tränengasgranaten auf Demonstrierende illegal sei. In Bezug auf Israel monierte Pillay die Zwangsräumungen und Hausabrisse im Westjordanland und in Ost-Jerusalem. Sie verwies auf Artikel 49 der VI. Genfer Konvention sowie auf die Menschenrechtsbestimmungen zum Recht auf angemessenes Wohnen und Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre, Familie und Heimstätte. Die Regierung Israels war bei dieser Präsentation ebenso wenig anwesend wie bei der turnusgemäßen zweiten Run-

de der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR). Das UPR-Verfahren zu Israel wurde auf den Oktober verschoben, und dem Ratspräsidenten gelang es dann, die israelische Delegation zu einer Beteiligung einschließlich der Vorlage eines Staatenberichts zu bewegen.

Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens, der mündliche Bericht und die Präsentation der **Bundesrepublik Deutschland** wurden von vielen Staaten positiv bewertet. NGOs lobten die bessere Konsultation mit der Zivilgesellschaft, kritisierten die Bundesregierung aber für ihre Weigerung, internationale Menschenrechtsstandards wie die Konvention zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu ratifizieren. Einige nicht-staatliche Organisationen kritisierten die exzessive Gewalt durch Polizeibeamte, den mangelnden Schutz für Opfer von Menschenhandel, die Lage von Migranten und Flüchtlingen. Ferner wurde die Erwartung geäußert, dass die Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen tatsächlich umgesetzt werden.

### Resümee

OHCHR, Sonderberichterstatter, Untersuchungskommissionen und Beratender Ausschuss konnten sich im Jahr 2013 als Referenz etablieren, sei es diskursbildend durch Begriffsklärungen wie zu traditionellen Werten, als amtliche Quelle nicht zuletzt für den UN-Sicherheitsrat oder als direkter Bezug für Ratsentscheidungen auch bei politisch aufgeladenen Projekten wie der Resolution zu Sri Lanka. Nichts jedoch ist ewig, am wenigsten beim MRR. Mit dem Projekt des Schutzes der Familie ist ein nächstes Feld bereitet, um die universelle Geltung der Menschenrechte einzuschränken und Forderungen nach einer menschenrechtsbasierten Politik abzuwehren. Im Jahr 2014 werden auch die Versuche weitergehen, über Verfahrensbeschlüsse in Form schriftlicher Änderungsanträge die Verabschiedung von Resolutionen lahm zu legen oder mittels Anträgen zur Geschäftsordnung unliebsame Stellungnahmen zu blockieren. Allerdings traten auch westliche Länder ungeschminkt im Sinne von interessen- und nicht normengeleiteter Politik auf, was die Überzeugungskraft der selbst ernannten Menschenrechtsverfechter und ihrer berechtigter Anliegen nicht fördert.

## Verwaltung und Haushalt

### Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014 | Haushalt

- 5,53 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2014/2015
- Reformen erneut verschoben

Juliane Kammer · Claudia Spahl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Artur Brunner und Martina Warning, Generalversammlung: 67. Tagung 2011/2012, Haushalt, VN, 3/2012, S. 133f., fort.)

Am 27. Dezember 2013 – außergewöhnlich spät – hat die UN-Generalversammlung den **Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2014–2015** verabschiedet. Nach äußerst schwierigen Verhandlungen einigten sich die Mitgliedstaaten auf 5 530 349 800 US-Dollar (A/RES/68/248 A–C). Deutschland trägt als drittgrößter Beitragszahler einen Pflichtbeitrag von knapp 395 Mio. US-Dollar. Mit dem Verhandlungsergebnis setzte die Generalversammlung moderate Kürzungen durch: Der Haushalt für 2014/2015 liegt knapp 35 Mio. US-Dollar unterhalb des endgültigen Haushaltsabschlusses für 2012/2013 und rund 32 Mio. US-Dollar unterhalb des ursprünglichen Haushaltsvorschlags von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Die Einsparungen sollen unter anderem durch die Kürzung von 219 Stellen im UN-Sekretariat erzielt werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass im Laufe der beiden Haushaltsjahre mit zusätzlichen Kosten gerechnet werden muss – etwa aufgrund neu eingerichteter besonderer politischer Missionen wie beispielsweise neu berufener Sondergesandten des Generalsekretärs.

Ban hofft zudem, dass die Mitgliedstaaten das Arbeitsprogramm wie in den vergangenen Jahren zusätzlich zu ihren Pflichtbeiträgen mit freiwilligen Beiträgen unterstützen werden. Er geht von Zusage von rund 14,1 Mrd. US-Dollar aus, beispielsweise für den Hohen Flüchtlingskommissar, für ›UN Women‹ oder das Umweltprogramm der Vereinten Nationen. Für die wesentlichen Posten des ordentlichen Haushalts siehe die Tabelle auf Seite 81.