

# Sozialfragen und Menschenrechte

## Menschenrechtsrat: Tagungen 2009

- Vier Sondertagungen
- Streit um Goldstone-Bericht
- Staatenprüfungsverfahren gerät zur Farce

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2008, VN, 2/2009, S. 82ff., fort.)

Im Jahr 2009 führte der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** drei reguläre Tagungen und vier Sondertagungen in Genf durch. Die regulären Tagungen fanden statt: 10. Tagung: 2.–27.3.; 11. Tagung: 1.–18.6. und 12. Tagung: 14.9.–2.10.2009. Die Sondertagungen befassten sich mit ›gravierenden Menschenrechtsverletzungen in den besetzten palästinensischen Gebieten unter Berücksichtigung der jüngsten Aggression im besetzten Gaza-Streifen‹ (9. Sondertagung: 9.1.), den ›Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die universelle Umsetzung und effektive Inanspruchnahme der Menschenrechte‹ (10. Sondertagung: 20.2.), der ›Menschenrechtslage in Sri Lanka‹ (11. Sondertagung: 26.–27.5.) sowie der ›Lage der Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten und Ostjerusalem‹ (12. Sondertagung: 15.–16.10.). Im Vergleich zur früheren UN-Menschenrechtskommission (MRK) absolvierte der Menschenrechtsrat im Jahr 2009 geradezu ein Vollprogramm und erfüllte zumindest bei einigen wichtigen Problemen die Erwartungen an eine zügigere politische Bewertung.

Zu den Tagungen kommen die Treffen der Unterorgane des MRR hinzu: des Beratenden Ausschusses (Advisory Committee), des Sozialforums, des Forums für Minderheitenfragen und des Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker. Sie alle leiden unter dem generellen Vorbehalt, dass sie nur auf Beschluss und innerhalb der Vorgaben des MRR tätig sein können. Die ersten Tagungen dieser Unterorgane lassen jedoch noch keine Rückschlüsse auf die Reichweite ih-

rer Tätigkeit und auf Möglichkeiten einer selbstständigen Problembehandlung zu; Letzteres hatte die frühere Unterkommission der MRK ausgezeichnet.

## Länderbewertungen

### Demokratische Republik Kongo

Wie in den Vorjahren verhinderten teilweise knappe Mehrheiten die politische Bewertung der Menschenrechtslage in einzelnen Ländern oder ließen das Vorhaben von vornherein aussichtslos erscheinen. Trotz der Abstimmungsniederlage war jedoch der Entscheidungsprozess zur Krise in der Demokratischen Republik Kongo auf der 10. Tagung im März 2009 bemerkenswert. Sieben Mandatsträgerinnen und -träger der Sondermechanismen (Sonderberichtersteller, Experten und Arbeitsgruppen des MRR) hatten einen gemeinsamen Bericht vorgelegt. Die Experten ließen darin keinen Zweifel an der ungeheuren Dimension, Schwere und Systematik der dortigen Menschenrechtsverletzungen (A/HRC/10/59). Gleichwohl widersetzte sich Ägypten als Sprecher der Regionalgruppe afrikanischer Staaten jeglichem Ansinnen, ein Ländermandat entsprechend dem Vorschlag der Europäischen Union einzurichten (A/HRC/10/L.1). Dieses Mandat hätte drei Maßnahmenpakete enthalten: **1.** Politik- und Rechtsberatung für die kongolesische Regierung durch einen unabhängigen Experten und das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), **2.** Verurteilung der schweren Verbrechen und **3.** Festlegung von Prüfkriterien, um Veränderungen bemessen zu können. So viel konkrete Überprüfung war jedoch nicht erwünscht, und Ägypten legte einen alternativen Resolutionstext vor (A/HRC/10/L.3). Der Resolutionsentwurf der EU wurde mit 21 zu 18 Stimmen abgewiesen. Die schließlich angenommene Resolution enthielt nur eine allgemeine Aufforderung an den MRR, auf seiner Tagung im März 2010 die Lage der Menschenrechte in Kongo zu beobachten (A/HRC/RES/10/33).

Chiles Botschafter in Genf sorgte allerdings dafür, dass diese Abstimmung den Gewinnern keine wahre Freude bereitete. In einem provokanten Redebeitrag stellte er das Selbstverständnis des MRR in Frage, sollte der Rat zu systematischen Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts schweigen. Er

zitierte den Friedensnobelpreisträger Desmond Tutu, der zu Beginn des Jahres 2009 einen Appell an die Welt gerichtet hatte, die Menschen in Afrika zu schützen. Chile erinnerte die Mitgliedstaaten des MRR an ihre Verpflichtung, auf eben solche Situationen angemessen zu reagieren. Die Abstimmungsniederlage konnte zwar nicht vermieden werden, aber die Rede des chilenischen Botschafters dürfte dazu beigetragen haben, dass sich fünf afrikanische Länder der Stimme enthielten: Burkina Faso, Ghana, Mauritius, Sambia und Senegal. Strategisch betrachtet – der Riss durch die Regionalgruppe afrikanischer Staaten wiederholte sich auf der September-Tagung – deutete sich hier ein Ansatzpunkt für diplomatische Initiativen zur Änderung bisheriger Mehrheiten an.

### Sri Lanka

Ebenso wenig überzeugend fiel die Stellungnahme des Rates zur humanitären Katastrophe und menschenrechtlichen Krise in Sri Lanka aus. Auf dem Höhepunkt des Krieges zwischen den ›Tamil Tigern‹ und der sri-lankischen Armee Anfang 2009, der nach Angaben von ›Human Rights Watch‹ 150 000 Zivilisten in einem schmalen Korridor im Norden des Landes ungeschützt dem gegenseitigen Beschuss auslieferte, blieb der Resolutionsentwurf der EU in der Schublade. Auch kein anderer Mitgliedstaat ergriff die Initiative. Der Appell mehrerer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), umgehend eine Sondertagung einzuberufen, verhallte ungehört.

Erst im Mai, nach dem Ende der Kämpfe und dem Tod weiterer hunderter Zivilisten, wurde auf Antrag der EU und einiger Länder Osteuropas sowie Lateinamerikas die 11. Sondertagung zur Lage in Sri Lanka einberufen. Sie endete in einer Farce. Den Text der Resolution (A/HRC/RES/S-11/1) hatte die sri-lankische Regierung selbst entworfen, dessen zweiter Präambel-Absatz den Grundsätzen des Menschenrechtsschutzes Hohn sprach. Darin stand, dass nach Artikel 1 und 2 der UN-Charta die Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten nicht gestattet ist – eine gewollte und radikale Herausforderung an Geist und bisherige Praxis der menschenrechtlichen Bewertung von Ländern. Immerhin sagte die Regierung Sri Lankas im vierten Absatz des operativen Teiles zu, innerhalb von sechs Monaten die meisten der damals rund 280 000 Binnenvertrie-

benen in ihre Heimatregionen zurückzubringen. Im Februar 2010 befanden sich freilich immer noch 100 000 Vertriebene in Lagern, wenngleich unter weniger restriktiven Bedingungen als vorher.

#### Nordkorea und Myanmar

Zur Lage in Afghanistan, China, Iran, Irak, Jemen und Simbabwe äußerte sich der MRR ebenso wenig wie zu den geheimen CIA-Gefängissen in Mittel- und Osteuropa. Wie die Menschenrechtskommission in den Jahren zuvor nahm auch der Rat Stellung zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea (A/HRC/RES/10/16) und Myanmar (A/HRC/RES/10/27), beides Länder mit nur wenigen Verbündeten. Die Mandate der beiden Sonderberichterstatte wurden um je ein Jahr bis zum März 2010 verlängert. Der Resolutionstext zu Nordkorea spricht von schweren, weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Zu Myanmar wurde auf der 12. Tagung im September eine zweite Resolution mit speziellem Bezug auf Daw Aung San Suu Kyi und ›andere politische Gefangene‹ eingebracht und ebenfalls im Konsens verabschiedet (A/HRC/RES/12/20). Insbesondere Staaten aus Asien kritisierten, dass eine zweite Länderresolution zu Myanmar in so kurzer Zeit verabschiedet werden sollte. Kuba verwahrte sich gegen den Begriff ›politische Gefangene‹ als menschenrechtlich irrelevant. Niemand beantragte jedoch eine Abstimmung.

Ländermandate für technische Hilfe zur Überwindung der prekären Menschenrechtslage wurden zu Somalia im März (A/HRC/RES/10/32) für ein halbes Jahr und im September für ein ganzes Jahr (A/HRC/RES/12/26) verlängert. Ein entsprechendes Mandat zu Kambodscha wurde im März für ein Jahr (A/HRC/RES/12/25) verlängert.

#### Naher Osten

Bemerkenswerte inhaltliche Bewegungen gab es auf der 10. Tagung im März zum Nahen Osten. Die Resolution zur Verurteilung des israelischen Siedlungsbaus in den besetzten palästinensischen Gebieten (A/HRC/RES/10/18) fand eine große Mehrheit von 46 Ja-Stimmen. Nur Kanada votierte dagegen. Die Länder der EU argumentierten, dass Siedlungen in besetzten Gebieten überall auf der Welt illegal und insofern zu verurteilen seien. Absatz 2

des Resolutionstextes zu den Folgen des militärischen Angriffs Israels auf den Gaza-Streifen (A/HRC/RES/10/19) wurde kurz vor der Abstimmung durch eine Verurteilung der Raketenangriffe von palästinensischer Seite auf israelisches Gebiet ergänzt. Es wurde sogar ein neuer Absatz eingefügt, der alle Parteien aufforderte, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu achten und Gewalt gegen Zivilisten zu unterlassen. So viel Eingeständnis an Verantwortung auf palästinensischer Seite gab es noch nie, obgleich es nicht für einen Konsens reichte. Mit 35 Ja-Stimmen bei vier Nein-Stimmen und acht Enthaltungen – zumeist europäischer Staaten – wurde die Resolution angenommen.

Die Gelegenheit für eine objektivere Bewertung der Menschenrechtslage im Nahen Osten war im September jedoch wieder vorüber. Die Regionalgruppe westeuropäischer und anderer Staaten unter Führung der USA unternahm zahlreiche Demarchen, um eine Resolution zum Bericht der Untersuchungskommission über den Gaza-Krieg unter Leitung von Richard Goldstone (A/HRC/12/48) zu verhindern. Dies gelang zwar, aber nur zwei Wochen nach Ende der regulären 12. Tagung im September wurde Mitte Oktober auf Antrag der Regionalgruppe afrikanischer Staaten die 12. Sondertagung des Rates einberufen, um den Goldstone-Bericht zu diskutieren. Die mit 25 Ja-Stimmen, sechs Nein-Stimmen und 11 Enthaltungen angenommene Resolution (A/HRC/RES/S-12/1) fordert die betroffenen Parteien auf, innerhalb von sechs Monaten auf den Vorwurf der Kriegsverbrechen schriftlich zu reagieren.

#### Honduras

Dass es neben Nordkorea und Myanmar eine verurteilende Resolution auch zu einem anderen Land geben kann, war dem Putsch am 28. Juni 2009 in Honduras geschuldet. Die diplomatische Vertretung der *De-facto*-Regierung von Honduras wurde von der 12. Tagung des Rates gleich zu Beginn mangels Legitimation ausgeschlossen. Die Resolution zu Honduras (A/HRC/RES/12/14) hatte die Regionalgruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten eingebracht. Dies war insofern bemerkenswert, als dass sich Brasilien bei früheren Gelegenheiten standhaft geweigert hatte, einer Resolution zu einem

Land zuzustimmen, dessen Regierung die Resolution nicht ausdrücklich befürwortet hatte.

#### Sudan

Dieser neue Geist hatte sich schon auf der 11. Tagung im Juni gezeigt, als die Abstimmung über die Resolution zur Lage in Sudan anstand. Entgegen vieler Befürchtungen erreichte die Resolution zur Einsetzung eines unabhängigen Experten für ein Jahr (A/HRC/RES/11/10) eine knappe Mehrheit von 20 zu 18. Bemerkenswert war hier, dass sieben der 13 Mitgliedstaaten der Regionalgruppe afrikanischer Staaten ihrem Sprecher Ägypten die Gefolgschaft verweigerten. Die Regierungsdelegation aus Uganda hatte im Plenum sogar offen den Dissens zum Ausdruck gebracht und Ägypten das Recht abgesprochen, einen Textentwurf im Namen der afrikanischen Staaten vorzustellen. Sambia stimmte der von der westlichen Staatengruppe formulierten Resolution zu.

#### UPR

Die Behandlung der Berichte aus den Anhörungen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) im Plenum des Rates ist mittlerweile oft Routine, und bei Ländern wie Monaco dauert das gesamte Verfahren bei der Schlussabstimmung – Vorstellung, Aussprache und Abstimmung – nur wenige Minuten. Bei Ländern wie Kuba und China wird jedoch nicht nur die zur Verfügung stehende gesamte Stunde ausgeschöpft. Ferner lassen solche Regierungen nichts unversucht, ihre Freunde unter Regierungen und regierungsnahen NGOs zu mobilisieren, um möglichst viele Plätze auf der Rednerliste mit eigenen Leuten zu besetzen und so kritische Fragen zu verhindern. Dies gelingt zwar nicht ganz, aber das UPR-Verfahren gerät zum manipulationsanfälligen Spektakel.

#### Erfolge

Bei Lichte betrachtet ist dieses Treiben beim UPR-Verfahren nicht nur unwürdig, sondern auch nutzlos. Mit dem Staatenbericht, dem Parallelbericht der Zivilgesellschaft, der Zusammenfassung der Bemerkungen der Menschenrechtsausschüsse, dem Schlussbericht der Anhörung sowie den Anmerkungen der Regierung zu den Empfehlungen liegt zum UPR ein umfassendes, amtlich registriertes Da-

tenmaterial vor, das die Menschenrechtssituation im Land recht gut darstellt und die Politik der Regierung deutlich kenntlich macht. Wer lesen kann, braucht also nur zu lesen. Dies gilt im Übrigen auch für die Berichte des OHCHR und die meisten der Berichte der Sondermechanismen. Hier erfüllt der Menschenrechtsrat seine Aufgabe, die Lage in den Ländern zu untersuchen und aus menschenrechtlicher Perspektive zu bewerten, gut.

Wegen dieser oft deutlichen Worte sehen sich die Sonderberichterstatter und Experten sowie die Hohe Kommissarin immer wieder heftigsten Angriffen auf Ansehen und Person ausgesetzt. China und Pakistan stechen dabei als Sprecher der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) besonders hervor. Im Jahr 2009 wurden der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit (Frank William La Rue), über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen (Philip Alston) und über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (Leandro Despouy) scharf angegriffen. Sie hatten sich geweigert, ihre Mandate »staatenorientiert« umzusetzen. Prompt initiierten Kuba und Ägypten eine Resolution, um den Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Sondermechanismen zu verschärfen. Die Resolution wurde letztlich nicht zur Abstimmung vorgelegt, was sich aber jederzeit ändern kann. Der Regierungsvertreter Chinas ließ in der September-Tagung anklingen, bei nächster Gelegenheit auch einen Verhaltenskodex für die Expertinnen und Experten der Menschenrechtsausschüsse einführen zu wollen.

Einen noch ungehobenen Schatz stellen die halb- oder ganztägigen Podiumsdiskussionen zu spezifischen Themen dar. Obwohl bislang eher routiniert abgehandelt, gehen die unfrisierten Meinungen der Expertinnen und Experten manchen Hardlinern bereits zu weit. Strategisch ungenutzt blieb bislang die Chance, mittels der Podiumsdiskussion etwa mit Botschafterinnen und Botschaftern aus verschiedenen Regionalgruppen die gegenseitige Kooperation anzustoßen.

### Thematische Mandate und Debatten

Mandate und Debatten, die sich bestimmten Themen widmen, sind weit weniger kontrovers als solche zu Ländern. Bei der Umsetzung der meisten wirtschaftlichen,

sozialen und kulturellen Rechte oder bei der menschenrechtlichen Bewertung des Klimawandels herrscht oft weitgehend Einigkeit. Rund zwei Drittel der thematischen Resolutionen werden daher im Konsens verabschiedet. Seit März 2009 gibt es für drei Jahre das neue Mandat eines »Unabhängigen Experten auf dem Gebiet der kulturellen Rechte« (A/HRC/RES/10/23). Vor allem westliche Staaten hatten Befürchtungen geäußert, dass die Besonderheit kultureller Rechte die Universalität der Menschenrechte relativieren würde. Der Resolutionstext wurde daher soweit abgeschwächt, dass das neue Mandat im Konsens beschlossen werden konnte.

Mit ähnlichen Vorbehalten belastet war der Resolutionstext zu traditionellen Werten (A/HRC/RES/12/21), über den allerdings abgestimmt wurde. Das OHCHR wird beauftragt, im Jahr 2010 einen Workshop durchzuführen, um traditionelle Werte in ihrem Bezug zu den Menschenrechtsstandards darzustellen und zu bewerten. Einerseits könnte dabei herauskommen, dass die kollektiven Land- und Zugangsrechte etwa indigener Völker auf Bodenschätze ein noch unerledigter Auftrag an die Ausgestaltung des Menschenrechtskanons ist. Andererseits ist von interessierter Seite ebenso beabsichtigt, den bestehenden Menschenrechtsstandard unter Bezugnahme auf traditionelle Werte zu relativieren. Die guten Erfahrungen mit dem vom OHCHR 2008 durchgeführten Workshop zu Meinungs- und Religionsfreiheit (A/HRC/10/31/Add.3) lassen jedoch hoffen, dass die Relativierungsabsichten fehlschlagen.

Kontrovers diskutiert wurden thematische Resolutionen zu Rassismus, die Folgen der Finanzkrise und Außenverschuldung, Migration, Entwicklung, Anti-Terrorismus-Maßnahmen, sexueller Orientierung, Religionsfreiheit und unerwartet auch Folter. Der Sonderberichterstatter über Folter Manfred Nowak hatte einen Bericht vorgelegt (A/HRC/10/44), in dem er die Todesstrafe vor dem Hintergrund des Verbots »grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe« einordnete. Einige Länder, wie etwa Ägypten, wollten den Bericht gar nicht zur Kenntnis nehmen, beantragten eine Abstimmung und enthielten sich der Stimme (A/HRC/RES/10/24; 34-Ja-Stimmen, keine Gegenstimme und 13 Enthaltungen). Die Resolutionen zur Religionsfrei-

heit (A/HRC/RES/10/25) und zur Diffamierung von Religionen (A/HRC/RES/10/22) bleiben kontrovers. Die im Jahr 2008 umstrittene Resolution zum Mandat des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit wurde im Jahr 2009 durch Ägypten und die USA soweit entschärft, dass sie im Konsens angenommen werden konnte (A/HRC/RES/12/16).

### Resümee

Ein Jahr vor der von der Generalversammlung anberaumten Überprüfung des Menschenrechtsrats im Jahr 2011 überwiegen im Rat immer noch menschenrechtsferne Interessen die politischen Bewertungen. Instrumentarien und Mechanismen zur guten Geschäftsführung sind beim MRR vorhanden, auch wenn an einigen Stellenschrauben noch zu drehen ist. Regierungen vermeiden jedoch in der Regel die ihnen unliebsamen Themen und Stellungnahmen zu Ländern. Westliche Staaten bilden hier im Prinzip keine Ausnahme, wenngleich sie noch am ehesten selbstkritische Positionen vertreten, aufgrund einer kritischeren Öffentlichkeit in der Heimat. Vor diesem Hintergrund werden die für September 2010 erwarteten ersten Ergebnisse einer Arbeitsgruppe (Resolution A/HRC/RES/12/1) mit Blick auf die Überprüfung mit Spannung erwartet. Fraglich ist, ob die unerledigten Aufgaben und falsch verstandenen regionalen Loyalitäten im Menschenrechtsrat überhaupt benannt werden. Die Risse im Block der Gruppe afrikanischer Staaten geben Grund zur Hoffnung, dass andere daraus lernen. Das Lernen geschieht jedoch nicht von allein, sondern muss von allen Regierungen eingefordert werden.

Die Ratspräsidentschaft vom 19. Juni 2009 bis 18. Juni 2010 hält Belgien inne. Vizepräsidenten sind Ägypten, Chile, Indonesien und Slowenien.

**Berichte:** Report of the Human Rights Council, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 53 (A/64/53), United Nations, New York 2009; Draft Report of the Human Rights Council on Its Twelfth Session, Advance Unedited Version, UN Doc. A/HRC/12/L.10, v. 2.10.2009; Report of the Human Rights Council on Its Twelfth Special Session, UN Doc. A/HRC/5-12/1, v. 2.10.2009.