

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2014

- Sondertagungen zu Gaza, Irak/ISIS und Zentralafrikanische Republik
- Verstärkt Repressalien gegen Menschenrechtsaktivisten
- Marathondebatte zu ›friedlichen Protesten‹

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2013, VN, 2/2014, S. 78ff., fort.)

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR) hielt im Jahr 2014 seine drei regulären Tagungen ab (25. Tagung: 3.–28.3.; 26. Tagung: 10.–27.6.; 27. Tagung: 8.–26.9.). Zusätzlich fanden drei Sondertagungen statt. Im Berichtszeitraum schuf der MRR drei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures). Damit gab es Ende des Jahres 39 thematische und 14 Ländermandate. Alle drei regulären Tagungen waren durch die Bedrohungen geprägt, denen zivilgesellschaftlich Engagierte zunehmend ausgesetzt sind, wenn sie sich für Menschenrechte einsetzen und dabei mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiteten. Es verging keine Tagung, auf der nicht über Einschüchterungsversuche und Repressalien gegen jene berichtet wurde, die als Zeuginnen oder Informanten zur Verfügung stehen wollen.

Sondertagungen

Der 20. Sondertagung am 20. Januar, einberufen auf Initiative der afrikanischen Staatengruppe mit Unterstützung der Zentralafrikanischen Republik, war Resolution 2127 des UN-Sicherheitsrats vom Dezember 2013 vorausgegangen. Darin wird angesichts des staatlichen Zerfalls des Landes die Afrikanische Union mit der Friedenssicherung beauftragt sowie technische und finanzielle Hilfe durch die

Vereinten Nationen zugesagt. Die Sondertagung und die einstimmig angenommene Resolution S-20/1 unterstrichen die prekäre Menschenrechtslage und die Notwendigkeit, einen Mechanismus in Form eines Unabhängigen Experten einzurichten. Frankreich, Italien und Irland sahen gar Tatbestandsmerkmale von Kriegsverbrechen vorliegen und forderten, die Hinzuziehung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu erwägen.

Die 21. Sondertagung am 23. Juli befasste sich mit der Lage im Gaza-Streifen zwei Wochen nach Beginn der Militäroperation ›Protective Edge‹ durch Israel. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay stellte fest, dass von den bis dahin getöteten 600 Palästinensern über 70 Prozent Zivilisten seien, darunter 147 Kinder. In gleicher Weise kritisierte Pillay die Hamas und andere bewaffnete Kräfte, die Raketen auf zivile Ziele in Israel richteten und militärische Stellungen in dicht bevölkerten Gebieten stationiert hätten. Resolution S-21/1, angenommen mit 29 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme (USA) und 17 Enthaltungen, ermahnt insbesondere die Regierung Israels, das Völkerrecht einzuhalten. Als Sofortmaßnahme wurde die Einrichtung einer unabhängigen internationalen Untersuchungskommission beschlossen (Commission of Inquiry). Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) soll der 27. Tagung über die Umsetzung der Maßnahmen berichten.

Die 22. Sondertagung am 1. September befasste sich mit der Menschenrechtslage in Irak und den Verbrechen des Islamischen Staates in Irak und der Levante (ISIL) sowie dazugehöriger Gruppen. Den Antrag auf eine Sondertagung stellte Irak selbst sowie 29 weitere Unterstützer. Resolution S-22/1 fordert die irakische Regierung auf, eine Politik der nationalen Einheit und Aussöhnung zu verfolgen. Der Hohe Kommissar wird gebeten, der Regierung mit technischer und kapazitätsbildender Hilfe zur Seite zu stehen. Das OHCHR soll umgehend eine Untersuchungskommission ins Land schicken, um Menschenrechtsverletzungen zu doku-

mentieren und damit der Straflosigkeit entgegenzuwirken.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Im Namen der afrikanischen Staatengruppe hatte Äthiopien im Juni die Resolution über die Einsetzung eines Mandats zur technischen Zusammenarbeit mit der Côte d'Ivoire vorgelegt. Das Mandat soll den Wiederaufbau und den Aussöhnungsprozess unterstützen. Das Mandat für einen Unabhängigen Experten wurde in Resolution 26/32 im Konsens angenommen. China, Kuba und Russland gaben jedoch zu Protokoll, dass sie Ländermandate nach wie vor grundsätzlich ablehnen, und nur die Zustimmung des betroffenen Staates sie von einer Nein-Stimme abhielt.

Mexiko und Neuseeland legten ebenfalls im Juni eine Resolution vor, in der die Schaffung eines Mandats einer Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgeschlagen wird. In der im Konsens angenommenen Resolution 26/20 wird unter anderem der UN-Generalsekretär gebeten, die Berichte der Sonderberichterstatterin dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zuzuleiten. Laut Mexiko soll das Mandat die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen vor allem beim Zugang zu diesen Rechten sowie bei der Umsetzung angemessener Anpassungsmaßnahmen unterstützen.

Auf der Septembertagung stellte Iran das Mandat zum Thema negative Folgen einseitiger, vor allem wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen auf die Menschenrechte zur Abstimmung. Bereits in der Menschenrechtskommission hatte Kuba seit dem Jahr 1998 mit Verweis auf die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 regelmäßig eine entsprechende Resolution eingebracht. Die Befürworter hoben darauf ab, dass Sanktionen gegen souveräne Staaten völkerrechtswidrig seien und dem Recht auf Entwicklung entgegenstünden. Die USA verwiesen darauf, dass die Auswirkungen von Sanktionen auf die Menschenrechte vom UN-Sicherheitsrat bereits hinreichend untersucht

würden und ein solches Mandat angesichts der Geldknappheit unnötig sei. Resolution 27/21 beauftragt den Mandats-träger, dem MRR und der UN-Generalversammlung jährlich Bericht zu erstatten. Ferner soll der Rat halbjährlich in Form einer Podiumsdiskussion über die Umsetzung des Mandats diskutieren, und der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) soll eine Studie erstellen.

25. Tagung

Bereits auf der Frühjahrstagung nahm das Thema **zivilgesellschaftliche Beteiligung**, ziviler Protest und das Engagement von Menschenrechtsverteidigern größeren Raum ein. Die nichtstaatliche Organisation (NGO) ›International Service for Human Rights‹ wollte in der Aussprache über den Bericht zu **China** der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) eine Schweigeminute zum Tod von Cao Shunli einlegen. Sie war Tage zuvor in China in der Haft verstorben. Es folgte eine Auseinandersetzung, in der China mit mehreren Anträgen zur Geschäftsordnung versuchte, die Schweigeminute zu verhindern.

In dieser angespannten Atmosphäre fand die Abstimmung über eine Resolution zum Thema ›**friedlicher Protest**‹ statt (25/38). Die Abstimmung geriet zum Marathon. Südafrika und Indien unterstrichen, dass ihre Regierungen friedliche Proteste unterstützten, aber nationale Gesetze und insbesondere die nationale Sicherheit beachtet werden müssten. Südafrika hatte vier Änderungsanträge vorgelegt, die alle einzeln abgewiesen wurden. Die Originalversion fand mit 31 Ja-, neun Nein-Stimmen und sieben Enthaltungen die Mehrheit. Die Resolution beauftragt das OHCHR, Leitlinien zum friedlichen Protest auszuarbeiten, unter anderem in Bezug auf die Schulung von Sicherheitsbeamten. Die Resolution zur Erneuerung des Mandats zur Lage von **Menschenrechtsverteidigern** stieß auf ebensolchen Widerstand. Russland brachte vier Änderungsanträge ein, die unter anderem besagten, dass Menschenrechtsverteidigerinnen zuvörderst die nationalen Gesetze zu achten hätten und dementsprechend ein Sonderberichterstatter diesen Rahmen in der Bewertung ebenfalls zu beherzigen habe. Alle Änderungen wurden mehrheitlich abgelehnt, der ursprüngliche Text danach ohne Abstimmung

angenommen (25/18). Einen Lichtblick stellte eine Stellungnahme von 55 Ländern aus verschiedenen Regionalgruppen dar. Darin wird die Repression gegen zivilgesellschaftliche Gruppen verurteilt und festgestellt, dass die UN auf solche Vorkommnisse bislang keine angemessene Antwort gefunden hätten. So wird die Umsetzung der Resolution 24/24 vom September 2013, die einen ›Focal Point‹ beim UN-Generalsekretär zum Thema Zusammenarbeit mit UN-Institutionen vorsieht, in der Generalversammlung unter anderem von der Bewegung der Blockfreien verhindert.

Wenig überzeugend fiel manches **Abstimmungsverhalten westlicher Länder** aus, etwa die Nein-Stimmen gegen eine Resolution zum Einsatz von Drohnen (25/22). Die Resolution forderte die Staaten auf, das Völkerrecht zu achten, Unterscheidbarkeit und Verhältnismäßigkeit einzuhalten und eine unabhängige Untersuchung einzuleiten, sollte der Verdacht aufkommen, beim Einsatz könnte das Völkerrecht verletzt worden sein. Gewohnheitsmäßig abgelehnt wurden die Resolutionen zu Schwarzgeld (25/9), zur Förderung einer demokratischen und auf Gleichheit ausgerichteten internationalen Ordnung (25/15) und zur Außenverschuldung (25/16). Solche Fragen werden zwar nicht allein im MRR entschieden, aber dass es keine menschenrechtlichen Aspekte zu debattieren gäbe, kann niemand ernsthaft behaupten.

Die unabhängige Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) zur Menschenrechtslage in **Nordkorea** hatte ihren Bericht bereits vor der 25. Tagung veröffentlicht und von mutmaßlichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen (vgl. A/HRC/25/62, A/HRC/25/63, A/HRC/25/CRP.1). Dem Bericht lagen vertrauliche Interviews zugrunde, mehr als 80 Aussagen kamen über Anhörungen unter Zuhilfenahme des Internets zustande. China, Iran, Kuba, Laos, Simbabwe und Syrien kritisierten den Bericht als nicht objektiv und politisch motiviert. Am Ende der 25. Tagung wurde die Länderresolution zu Nordkorea (25/25) mit Mehrheit angenommen. Immerhin waren China, Kuba, Pakistan, Russland, Venezuela und Vietnam der Meinung, die Lage in Nordkorea sei keiner politischen Bewertung durch den MRR wert und stimmten mit Nein. Allerdings folgte die Reso-

lution dem Vorschlag der Kommission nicht, dem UN-Sicherheitsrat die Empfehlung auszusprechen, den IStGH mit einer Untersuchung zu beauftragen. Die Gewalt in **Syrien** setzte sich im vierten Jahr fort. Die Untersuchungskommission ging von mittlerweile über 100 000 Opfern aus (A/HRC/25/65). Auch hier verwendete eine Reihe von Staaten ihre Energie darauf, den Bericht der Kommission als ›voreingenommen‹ abzuqualifizieren.

Einen weiteren Abstimmungs-marathon und ein symptomatisches Verständnis von Länderresolutionen wies die Resolution zu **Sri Lanka** auf. Die Hohe Kommissarin hatte in ihrem Bericht von einem sehr langsamen Prozess der Aufarbeitung massiver Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen, soweit überhaupt die Rede von Aufarbeitung sein konnte (A/HRC/25/23). Der Versuch Pakistans, die Beauftragung des OHCHR mit einer Voruntersuchung zu verhindern, scheiterte. Die Resolution 25/1 wurde mit Mehrheit verabschiedet.

26. Tagung

Zu einer Polarisierung kam es auch bei der Debatte über Resolution 26/9. Darin wird der Auftrag erteilt, ein völkerrechtlich verbindliches Instrument zur **menschenrechtlichen Verantwortung transnationaler Konzerne auszuarbeiten**. Nach kontroverser Debatte entschied eine dünne Mehrheit von 20 Staaten, eine solche Arbeitsgruppe einzurichten. Parallel dazu wird es weiterhin die Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen geben (Resolution 26/22), die sich stärker mit Fragen der Entschädigung beschäftigen soll. Von NGOs wurde bemängelt, dass sich das neue Mandat lediglich auf transnationale Konzerne beziehe und beispielsweise mächtige Staatskonzerne Chinas außen vor blieben. Insgesamt bestehe die Gefahr, dass sich nun beide Arbeitsgruppen gegenseitig blockieren.

Ebenso kontroverser war die Debatte über den **Schutz der Familie**. Die Unterstützer für Resolution 26/11 ließen erkennen, dass Familie bevorzugt in der klassischen Konstellation gemeint ist und Abweichungen von der herrschenden Norm keinen Schutz genießen. Großbritannien machte darauf aufmerksam, dass die Resolution dazu neige, die Institution Familie als solche unter Schutz zu stellen

und nicht so sehr deren Mitglieder. Die verabschiedete Resolution 26/11 sieht eine Podiumsdiskussion dazu im Rahmen der 27. Tagung vor. Nach ›Diffamierung von Religionen‹ und ›traditionelle Werte‹ soll nun der Schutz der Familie der Hebel dafür sein, aus der Norm fallende Bevölkerungsgruppen von der staatlichen Verpflichtung zum Schutz auszunehmen.

Nicht weniger spannungsgeladen war die Debatte über den **freien Zugang zu einem unzensurierten Internet**. China legte einen Zusatzantrag zum Resolutionsentwurf vor, der unter Verweis auf religiösen Hass, religiöse Diskriminierung und Aufstachelung zur Gewalt den Gebrauch des Internets einschränken sollte. Die Befürworter des Resolutionsentwurfs lehnten dies ab. Resolution 26/13 wurde zwar ohne Antrag auf Abstimmung angenommen, China, Vietnam und Südafrika gaben aber zu Protokoll, dass es hier keinen Konsens gebe. Unter dem Eindruck der verheerenden Situation in **Eritrea** entschied der MRR im Konsens, zusätzlich zum Sonderberichtersteller eine Untersuchungskommission einzurichten (Resolution 26/24), um willkürliche und außergerichtliche Tötungen, erzwungenes Verschwindenlassen, Folter, Einschränkung der Freiheitsrechte, erzwungenen Militärdienst für Kinder und anderes mehr zu untersuchen.

27. Tagung

Zwei Debatten charakterisierten die Herbsttagung. Zum einen stand erneut der politische (Frei-)Raum für **zivilgesellschaftliche Initiativen** auf der Agenda. Mit neun schriftlichen Änderungsanträgen durch China, Indien (2), Kuba, Russland (4) und Venezuela wurde der Versuch unternommen, menschenrechtlich garantierte Standards zu untergraben. Ausländische Finanzierung zivilgesellschaftlicher Akteure, Vorrang des Staatswohls oder Rechte nur bei Erfüllung der Pflichten für das Gemeinwohl bildeten die verqueren Argumentationsmuster, die allerdings keine Mehrheit fanden. Hingegen unterstrichen Sierra Leone und Tunesien ihre positiven Erfahrungen mit der Zivilgesellschaft bei der Erneuerung ihrer Gesellschaften. Letztlich wurde die ursprüngliche Resolution (27/31) ohne Abstimmung angenommen. Vermutlich wollte sich niemand nachsagen lassen, gegen die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu sein.

Mittels einer zweiten kontroversen Resolution sollte das OHCHR mit der Aufgabe betraut werden, seinen Bericht aus dem Jahr 2012 (A/HRC/19/41) zu **Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung** und Genderidentität auf den neuesten Stand zu bringen, Möglichkeiten zur Bekämpfung der Diskriminierungen und Verfolgungen zu benennen und den Bericht zur 29. Tagung (Juni 2015) vorzulegen. Ägypten reichte dazu sieben Änderungsanträge ein. Diese wurden alle abgelehnt und die Resolution angenommen. Die Anträge hatten darauf abgezielt, die Begriffe ›sexuelle Orientierung‹ und ›Genderidentität‹ aus dem menschenrechtlichen Bezug und somit aus dem Resolutionstext zu entfernen. Mit dem Auftrag an das OHCHR verbindet sich die Hoffnung, einen Berichtszyklus zu schaffen, mit dem das Thema sexuelle Orientierung und Genderidentität im MRR systematischer behandelt werden kann.

Der argentinische Außenminister war eigens angereist, um die Resolution zu den Auswirkungen der **Auslandsverschuldung** sowie die Rolle von Hedgefonds zu begründen. Er befasste sich über weite Strecken mit der Schuldensituation seines Landes und den Klagen auf vollständige Rückzahlung der Staatsanleihen. Resolution 27/30 beauftragte den Beratenden Ausschuss, eine Studie auszuarbeiten und erste Ergebnisse zur 31. Tagung des Rates (März 2016) vorzulegen.

In der wieder aufgenommenen Diskussion über den **Schutz der Familie** trat erneut der Zwiespalt zwischen dem Schutz der Familie einerseits und der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung anderer Familienformen als der traditionellen Frau-Mann-Kind-Beziehung andererseits zutage. Den Wortmeldungen nach zu urteilen, gehören jene Mitgliedstaaten, die der Vielfalt und Nichtdiskriminierung nichttraditioneller Familienmodelle das Wort reden und dafür einen Schutz fordern, bislang der Minderheit an. Das **Recht auf Frieden** fand im MRR zwar eine Mehrheit (Resolution 27/17). Der Resolutionstext wird jedoch absehbar kaum normative Wirkung entfalten, da zu den westlichen Staaten bislang unüberbrückbare Gegensätze bestehen.

Resümee

Im Jahr 2014 wurde das Bemühen fortgesetzt, die Handlungsmöglichkeiten des

MRR in kleinen Schritten zu erweitern. Der ›High-level Dialogue‹ innerhalb des ›High-level Segments‹ ist eine seit 2014 erprobte Erweiterung der Agenda, kritische Menschenrechtslagen auf die Tagesordnung zu setzen. Ebenso greift die Methodik, Untersuchungen der Menschenrechtslage dem Amt des Hohen Kommissars aufzutragen und die Ergebnisse für spätere Zwecke zu dokumentieren. Zunächst auf Syrien angewandt, wurde nun mit Blick auf Sri Lanka eine solche Schrittfolge gewählt, um bei entsprechendem Befund demnächst eine Untersuchungskommission einzusetzen. Ebenso beauftragte die Resolution zu Nordkorea das Amt, eine eigene Struktur zwecks Überprüfung und Dokumentation aufzubauen, um eine Rechenschaftslegung zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen. Auf das Haben-Konto zu verbuchen, ist die wachsende Bereitschaft der Staaten, zur Halbzeit eines UPR-Zyklus freiwillig einen Zwischenbericht vorzulegen. Auch die Bundesregierung kündigte dies in einer von 45 Staaten mitgetragenen Stellungnahme auf der 26. Tagung an.

Die Mehrheiten im MRR zugunsten von mehr Normsetzung sind kleiner geworden. Mit Algerien, China, Kuba, Russland, Saudi-Arabien und Vietnam wurden Regierungen Mitglied im MRR, die den Schutz des Staates statt der Menschen in den Vordergrund stellen. So ist es kein Zufall, dass beim Thema ›Menschenrechte in aller Welt‹ die Anträge zur Geschäftsordnung bei Wortbeiträgen durch NGOs ebenso zugenommen haben wie die Berichte über Repressalien gegen Menschenrechtsaktivisten. Ebenso nahm die Verhinderung unliebsamer Resolutionen oder die versuchte Blockade durch Änderungsanträge zu. Die Instrumente der Verweigerer und Verhinderer gehören wieder zum Alltag des Menschenrechtsrats. Mit zunehmender Distanzierung reagieren zudem Länder wie Indien und Südafrika, die früher nicht zu den Hardlinern zählten, auf Resolutionen mit internationalem Überprüfungsauftrag. Ihr Vorbehalt findet umso leichter eine Entsprechung, wenn die selbsterklärten Vorreiter in Sachen Menschenrechte, die Europäische Union, sich gegenüber Menschenrechtsaspekten im Bereich Wirtschaft und Soziales so ignorant verhalten wie bisher.