

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2015

- Sondertagungen zu Boko Haram und Burundi
- Neue Mandate zu Privatheit und Albinismus
- Kritische Debatten zur Unabhängigkeit des OHCHR

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2014, VN, 2/2015, S. 84ff., fort.)

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR) hielt im Jahr 2015 drei reguläre Tagungen (28. Tagung: 2.–27.3.; 29. Tagung: 15.6.–3.7.; 30. Tagung: 14.9.–2.10.) und zwei Sondertagungen ab. Im Berichtszeitraum schuf der MRR neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Recht auf Privatheit und zu Personen mit Albinismus. Damit gab es Ende 2015 41 thematische und 14 Ländermandate. Darüber hinaus richtete der Rat ein neues Unterorgan zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Zusätzlich zu den drei Untersuchungskommissionen beziehungsweise Ermittlungsmissionen für Burundi, Eritrea und Syrien wurde das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) beauftragt, die Lage der Menschenrechte in **Südsudan** umfassend zu analysieren, Verantwortlichkeiten darzulegen und die staatlichen Behörden zur Kooperation mit den UN-Menschenrechtsverfahren zu bewegen (A/HRCRES/29/13). Der Rat empfahl außerdem der UN-Generalversammlung und dem UN-Generalsekretär, ein Forum zum Thema Menschen afrikanischer Abstammung (Forum on People of African Descent in the Diaspora) als beratende Institution einzurichten (A/HRC/RES/30/17). Durch ihre Ablehnung verpassten es die westlichen Staaten, sich bei einem unbequemen Thema dem globalen Süden gegenüber offen zu zeigen. Zum ersten Mal seit Bestehen

des MRR fand im September eine Podiumsdiskussion zur desaströsen Menschenrechtslage in **Nordkorea** statt.

Im gesamten Berichtsjahr thematisierte der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein die Lage von **Migrantinnen und Migranten** sowie Flüchtlingen weltweit. Dabei wurden sowohl die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten als auch der Beitrag von Migrantinnen und Migranten zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilität der aufnehmenden Staaten behandelt. Angesichts der großen Betroffenheitsbezugungen und Versprechungen sei es frappierend, wie wenig Ressourcen den Vereinten Nationen nach wie vor allein für die humanitäre Betreuung der Flüchtlinge zur Verfügung stünden. Auch die Tatsache, dass die UN bereits seit Jahren überwiegend vergeblich einen menschenrechtlichen Politikansatz zu Migration und Flucht mit konkreten Vorschlägen anmahnten, lasse ihn zornig werden. Einem Angriff sah sich das OHCHR im März 2015 ausgesetzt, als im Zuge der Diskussion um die Inspektion des OHCHR Forderungen bis hin zur Aufsicht des Menschenrechtsrats über das OHCHR gestellt wurden.

Im Jahr 2015 stellte Deutschland mit Botschafter Joachim Rücker den Ratspräsidenten. Über alle Tagungen hinweg legte er eine überzeugende Amtsführung an den Tag und erfuhr nicht zuletzt seitens nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) hohe Anerkennung. So trug das von Botschafter Rücker forcierte strikte Zeitmanagement in allen Sitzungen des Rates unmittelbar zu einer größeren Beteiligung der NGOs an den Dialogen bei. Er setzte sich darüber hinaus für eine ungehinderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Arbeit der UN-Gremien ein, ließ Fälle von Druckausübung gegenüber Menschenrechtsverteidigern sowie Expertinnen und Experten der Sonderverfahren zu Myanmar und Eritrea nachverfolgen und mahnte Regierungen zur Einhaltung der Standards.

Sondertagungen

Die 23. Sondertagung am 1. April 2015 zu Terrorangriffen und Menschenrechtsverletzungen durch **Boko Haram** war von Algerien im Namen der afrikanischen Staatengruppe beantragt worden. Zum ersten Mal wurde ein nichtstaatlicher Ak-

teur offiziell Gegenstand einer Ratsbefassung. Eine Besonderheit war auch, dass der MRR das humanitäre Völkerrecht für die Auswertung heranzog, um die Lage vor Ort und die Maßnahmen durch den Rat schlüssig und realitätsgerecht erfassen zu können. Vorarbeit hatten der sogenannte Goldstone-Bericht (A/HRC/12/48) und die 21. Sondertagung im Jahr 2013 geleistet. Auch hier war das humanitäre Völkerrecht für die Auswertung herangezogen worden, um eine umfassende Untersuchung gewährleisten und Aussagen über die Verbrechen aller Beteiligten treffen zu können. Die daraus folgende Resolution S-23/1 beschränkte sich hingegen auf staatliche Aktivitäten und rief zur verstärkten internationalen Kooperation, einschließlich einer Untersuchung der Finanzierung von Boko Haram, auf. Die einstimmig verabschiedete Resolution beauftragte zudem das OHCHR, zum September 2015 einen mündlichen und zum März 2016 einen schriftlichen Bericht vorzulegen und Verantwortlichkeiten für die Verbrechen aufzudecken.

Die 24. Sondertagung am 17. Dezember 2015 befasste sich mit **Burundi** und war von 18 Mitgliedern des MRR beantragt worden. Mit Ghana befand sich nur ein Land aus der afrikanischen Staatengruppe darunter. Allein die Konstellation war bizarr, war doch Burundi wenige Wochen zuvor von der Generalversammlung zum Mitglied des MRR für drei Jahre gewählt worden. Zwar wurde hinter den Kulissen verhandelt, bei der Generalversammlung eine zeitlich befristete Suspendierung Burundis zu beantragen. Der Kompromiss mit der afrikanischen Staatengruppe sah jedoch vor, auf diese Sanktion zu verzichten und stattdessen die Afrikanische Union mit der Konfliktvermittlung zu beauftragen. Die Resolution S-24/1 bevollmächtigte zudem das OHCHR, eine Untersuchung vor Ort durchzuführen und darüber jeweils im März 2016 (31. Tagung) und im September 2016 (33. Tagung) zu berichten.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Die 28. Tagung setzte zwei neue Mandate der Sonderverfahren zu den Themen Recht auf Privatheit und Personen mit Albinismus ein.

Das Mandat zum **Recht auf Privatheit** in Person des Sonderberichterstatter

ters Joseph Cannataci war von Brasilien und Deutschland vorangetrieben worden (28/16). Beide Staaten hatten bereits im Dezember 2013 im Zuge der Snowden-Enthüllungen bei der Generalversammlung eine gleichlautende Resolution zu diesem Thema eingebracht (A/RES/68/167). Die Resolution bekräftigte, dass auch im digitalen Zeitalter und den zunehmenden Möglichkeiten der elektronischen Überwachung die Meinungsfreiheit zu garantieren ist. Der Resolutionstext basierte außerdem auf den Erkenntnissen des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung Frank La Rue (A/HRC/23/40) sowie den Resolutionen 20/8 und 12/16 seitens des Rates.

Das Mandat zu **Personen mit Albinismus** war von Algerien im Namen der afrikanischen Staatengruppe vorgeschlagen worden. Die Resolution (28/6) beauftragte Ikponwosa Ero aus Nigeria als Unabhängige Expertin, die sich mit Stigmatisierung, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung befassen und Strategien zur Gleichbehandlung in Gesetz und Praxis ausarbeiten soll. Dem Resolutionstext lagen sowohl Berichte des OHCHR (A/HRC/24/57) als auch des Beratenden Ausschusses (A/HRC/28/75) und die Resolution 24/33 vom September 2013 zugrunde.

Neues Unterorgan des Rates

Eine überregionale Initiative der Staaten Marokko, Rumänien, Norwegen, Peru, Südkorea und Tunesien schlug vor, ein Forum zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Forum on Human Rights, Democracy and the Rule of Law) als neues Unterorgan des Rates zu schaffen. Die Resolution 28/14 schlug ein dem Sozialen Forum und dem Forum für Minderheiten entsprechendes Forum vor, das jedoch nur alle zwei Jahre tagen sollte. Die Resolution war umstritten, da China, Kuba, Russland, Pakistan, Venezuela und Saudi-Arabien unter anderem Einwände gegen den Paragraphen erhoben, der den Zugang zum Forum für die Zivilgesellschaft regelt. China brachte einen Änderungsantrag ein, den vorgesehenen offenen Zugang für zivilgesellschaftliche Gruppen auch ohne Akkreditierung einzuschränken. Am Beispiel des Forums für Minderheiten sei ersichtlich, dass ein sol-

cher offener Zugang zu Missbrauch und zur Teilnahme von ›Separatisten‹ führe. Der Antrag wurde abgelehnt und die Resolution mit 35 Ja-Stimmen und zwölf Enthaltungen angenommen.

28. Tagung

Bei der Vorstellung seines Jahresberichts 2014 (A/HRC/28/3) hob Al Hussein die Gefahr hervor, die von extremistischer Gewalt für Menschenrechte und die Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit ausgehe. Umgekehrt habe das Konzept des nationalen Sicherheitsstaats zu harschen Einschnitten in die Freiheitsrechte in vielen Staaten geführt. Er nannte dabei die Türkei und Ungarn als extreme Beispiele und kritisierte die Einschränkung des öffentlichen Raumes für zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Allgemeinen. Staatliche Maßnahmen gegen extremistische Gewalt sollten auf die Wahrung der Menschenrechte und demokratischen Verfahren ausgerichtet, angemessen und überprüfbar sein.

Großen Raum nahm das Vorhaben der **Neuorganisation des OHCHR** ein, das eine deutlich höhere Präsenz in den Staaten und auf lokaler Ebene anstrebt. Zudem stellte der Al Hussein anlässlich des Berichts der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) zur Leitung und Verwaltung des OHCHR fest, dass die Arbeit des OHCHR verbessert und größere Transparenz geschaffen werden muss. (A/70/68, A/HRC/28/22 und A/HRC/28/22/Add.1). Der Generalversammlung wurde empfohlen, das OHCHR grundsätzlich zu überprüfen, damit Regierungen mehr Möglichkeiten bekommen, die Arbeit und Planungsprozesse des OHCHR offiziell zu kommentieren und zu beeinflussen. Indien forderte die Beaufsichtigung des OHCHR durch die Staaten. Kuba legte dementsprechend eine Resolution vor (28/1), die eine Überwachung für die Leitung und die Verwaltung des OHCHR umfasste. Die Resolution wurde mit 31 Ja-Stimmen und 16 Gegenstimmen angenommen.

Die von Armenien und Ruanda eingebrachte Resolution zur Verhinderung von Völkermord (28/34) wurde ohne Abstimmung angenommen. Zuvor gab es jedoch mehrere Änderungsanträge, die von Armenien und Ruanda teilweise als ›feindlich gesinnt‹ eingestuft wurden. Algerien, Kuba, Indien, Pakistan und Ve-

nezuela wandten sich unter anderem gegen die Erwähnung des Ansatzes der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und gegen die Möglichkeit des Generalsekretärs, eine Frühwarnung auszusprechen und dadurch die Staaten zum Handeln zu ermahnen. Alle Änderungsanträge wurden abgewiesen. Algerien, Kuba, Pakistan, Südafrika und Venezuela gaben anschließend zu Protokoll, zwar keine Abstimmung zu beantragen, sich von einem solchen Konsens jedoch zu distanzieren. In der Resolution zu Syrien (28/20) konnte sich der MRR lediglich zu einer indirekten Empfehlung an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durchringen: die Generalversammlung möge die Berichte der Untersuchungskommission zu Syrien dem Sicherheitsrat zwecks angemessener Entscheidung weiterleiten. Letztere lässt seit Jahren auf sich warten.

29. Tagung

Bereits Ende Mai 2015 hatte die Europäische Union (EU) eine Dringlichkeitsdebatte zum Thema **Migration** im Rahmen der 29. Tagung beantragt, die am ersten Sitzungstag stattfand. Zur Eröffnung unterstrich Al Hussein, dass Migrantinnen und Migranten Unterstützung brauchen und ihre Würde geschützt und respektiert werden müsse. Mit Sorge beobachte er, dass sie stattdessen Opfer von Ausbeutung, Diskriminierung und Gewalt würden. Er nannte Australien, Bangladesch, die Dominikanische Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Malaysia, Myanmar, Südafrika, Thailand, die Staaten des Golf-Kooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) und die USA als Beispiele. Er begrüßte die Beschlüsse der EU zur Nothilfe im Mittelmeer und hob gleichzeitig hervor, dass eine reaktive Politik den Anforderungen einer internationalen, auf Menschenrechten basierenden Migrationspolitik nicht gerecht werde. Er empfahl, in absehbarer Zeit eine Sonder-sitzung zum Thema Migration abzuhalten.

Auch der Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten François Crépeau bezeichnete die Bemühungen, Grenzen abzuschotten, als ineffektiv und nicht nachhaltig. Die Maßnahmen zur europäischen Grenzsicherung würden auf paradoxe Weise irreguläre Migration bestärken und stellen geradezu eine ›Geschäftsgarantie‹ für

Schleuser dar. Sein Bericht (A/HRC/29/36) schlussfolgerte hingegen, dass Mobilität ein immanenter Bestandteil der Globalisierung sei. Wie eine menschenrechtsbasierte Migrations- und Mobilitätspolitik aussehen könnte, erläuterte Crépeau in seinen Empfehlungen über sechs Seiten lang. Italien forderte internationale Solidarität zur Bewältigung der Herausforderungen und verwies darauf, dass ein ›selbstbezogenes Europa‹ zum Scheitern verurteilt sei. Die von Mexiko eingebrachte Resolution 29/2 kritisierte den Vorrang sicherheitspolitischer Elemente der Migrationspolitik als nicht zielführend.

Die Debatte über den **Schutz der Familie** wurde erneut kontrovers geführt. Eine Koalition bestehend aus Ägypten, Bangladesch, Belarus, China, Côte d'Ivoire, El Salvador, Marokko, Mauretanien, Katar, Russland, Saudi-Arabien und Tunesien beharrte auf der klassischen Zusammensetzung aus Mann, Frau und Kind und bezeichnete alle Abweichungen als nicht schutzwürdig gemäß dem Zivil- und Sozialpakt. Ein schriftlicher Änderungsantrag von Brasilien, Südafrika und Uruguay wurde zur Erläuterung und Abstimmung gar nicht erst zugelassen. Der Antrag wollte den Hinweis auf die vielfältigen Formen heutiger Familien in die Resolution aufnehmen und deren Diskriminierung vorbeugen. Russland stellte einen Antrag auf Nichtbefassung, der mit einer knappen Mehrheit von 22 Ja-Stimmen und drei Enthaltungen angenommen wurde. Es bleibt auf den Bericht des OHCHR zu hoffen, der zur 31. Tagung (März 2016) vorgelegt werden soll. Dieser soll sich unter anderem mit dem Begriff und der Konzeption von Familie auf der Grundlage normativer Standards beschäftigen. In der Vergangenheit hatte dies dazu geführt, dass die Debatte auf Grundlage der Universalität der Menschenrechte geführt wurde. Dies war bei den Diskussionen zu traditionellen Werten, zur Gleichstellung der Geschlechter, zu den Rechten von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender und Intersexuellen (LGBTI) oder zur Diffamierung der Religion der Fall.

30. Tagung

Der Hohe Kommissar für Menschenrechte setzte sich unter anderem mit **Begriff und Verständnis von Souveränität**

auseinander. Kritik und die Suche nach Wahrheit könnten viel bewirken und bedrohten nicht die staatliche Souveränität. Staaten seien vielmehr anderen Gefahren ausgesetzt: Schäden durch Tyrannei, unbewältigte Seuchen aufgrund fehlender Versorgungsstrukturen, Straffreiheit von politischem Führungspersonal bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Folgen des Klimawandels. Bei dieser Gelegenheit wies der Hohe Kommissar für Menschenrechte ebenso auf eingeschränkte Handlungsspielräume für die Zivilgemeinschaft im Allgemeinen sowie Menschenrechtsverteidigern im Besonderen hin. Er nannte dabei ausdrücklich China, Russland und Zentralasien.

Er wies zudem auf den Bericht der Arbeitsgruppe für **willkürliche Inhaftierungen** (Working Group on Arbitrary Detention) hin (A/HRC/30/37). In diesem werden Empfehlungen zur Entschädigung der Opfer und der juristischen Aufarbeitung ausgesprochen (Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of their Liberty by Arrest or Detention to Bring Proceedings before Court). Die Richtlinien definieren etwa die Frage der Beweislast (Richtlinie 14) oder spezifische Sorgfaltspflichten in Bezug auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen wie etwa Kinder (Richtlinie 18), Frauen und Mädchen (Richtlinie 19), Menschen mit Behinderung (Richtlinie 20) und Staatenlose (Richtlinie 21). Besondere Sorgfaltspflichten obliegen den Staaten auch in bewaffneten Konflikten (Richtlinie 17).

Die Arbeitsgruppe hatte im November 2014 auf Einladung der deutschen Bundesregierung einen Folgebesuch durchgeführt, um die Umsetzung der Ergebnisse aus dem Besuch im Jahr 2011 (A/HRC/19/57/Add.3) zu überprüfen. Im Bericht zum Folgebesuch (A/HRC/30/36/Add.1) vermerkte die Arbeitsgruppe die Bemühungen, die Anzahl der inhaftierten Personen zu verringern, positiv und sprach in Bezug auf die Überprüfung der Untersuchungshaft von ›bewährten Praktiken‹ im internationalen Vergleich. Kritisch äußerte sich die Arbeitsgruppe zur Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten mit irregulärem Aufenthaltsstatus und zur Vorbeugehaft bei abzuschiebenden Personen. Weiterhin empfahl die Arbeitsgruppe, das Deutsche Institut

für Menschenrechte (DIMR) mit einem Mandat zur Überwachung auszustatten.

Die Resolution 30/15 sowie vier schriftliche Ergänzungsanträge zur Vermeidung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus verursachten einen umfangreichen Abstimmungsprozess (A/HRC/30/L.37–L.40). Die Ergänzungsanträge durch Russland waren durchaus nicht alle unberechtigt; beispielsweise die Hinweise auf Rassismus oder bewaffnete Konflikte als konfliktverschärfende Faktoren (L.37 und L.38). Die Ablehnung von schriftlichen Ergänzungen begründeten westliche Staaten im MRR nicht sehr souverän. Die Resolution 30/15 bleibt insgesamt vage; auch im Bezug auf die Bedeutung von internationaler Kooperation.

Resümee

Nach über einem Jahr im Amt kommt die Eigenschaft des Hohen Kommissars für Menschenrechte, unbequeme Tatsachen in die Diskussion und die Arbeit des MRR einzubringen, zur Geltung. Zeid Ra'ad Al Hussein steht, unbeirrt durch die Anfechtungen gegen das OHCHR, eindeutig auf der Seite der Opfer und der engagierten Zivilgesellschaft. Der MRR hinkt im Vergleich dazu und gemessen an seinem Auftrag ziemlich hinterher. Wobei dies die Mehrheit der Mitgliedstaaten betrifft; der Rat als Institution hat eine durchaus bemerkenswerte Anpassung seiner Instrumente betrieben. Die Wahlergebnisse für die Besetzung des Rates für die Jahre 2016 bis 2018 sind hingegen nicht zufriedenstellend: Die Wahl Burundis, das vor einem staatlich beförderten Völkermord steht, das kritische Akteure systematisch aus dem Verkehr zieht und einer korrupten Regierungsführung unterliegt, ist schwer zu fassen. Andererseits wurde Pakistan überraschend nicht wieder gewählt. Nachdem im Zuge der politischen Krise um die Flüchtlingsfrage selbst die EU menschenrechtliche und teilweise völkerrechtliche Standards aufweicht oder verdrängt, kann von einem unbedingten Eintreten für die Menschenrechte nicht mehr die Rede sein. Nach knapp zehn Jahren Bestehen des Rates sind es offensichtlich die Staaten und Regierungen, die sich dem normativen Auftrag und den Herausforderungen bislang nur ungenügend angepasst haben.