

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2011

- Libyen suspendiert und wieder aufgenommen
- Drei Sondertagungen zu Syrien
- Neue Ländermandate zu Côte d'Ivoire und Iran
- Erstmals Resolution zu sexueller Orientierung

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2010, VN, 3/2011, S. 129ff., fort. Siehe auch ders., Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, VN, 5/2011, S. 215–220.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** mit seinen 47 Mitgliedsstaaten erwies sich im Jahr 2011, abgesehen von den mageren Ergebnissen des Überprüfungsprozesses (Review), als innovative und beschlussfreudige Institution. Nicht nur wurden einige neue methodische Elemente bei der Tagungsdurchführung eingeführt, es kam auch zu unerwarteten Ergebnissen bei den Abstimmungen. Ferner wurden zwei neue thematische Mandate, drei neue Länderresolutionen sowie die Umwandlung des Mandats eines Sondergesandten in das einer Arbeitsgruppe beschlossen. Insgesamt konnte der Rat am Ende des Jahres eine stolze Bilanz von 102 Resolutionen und Beschlüssen vorweisen. Darüber hinaus hat der Rat auf die beiden herausragenden politischen Krisen des letzten Jahres, Libyen und Syrien, schnell reagiert. Er kam zu insgesamt vier Sondertagungen zusammen, davon drei zur Lage in Syrien und eine zu Libyen. So viel ›Frühling‹ im Rat war Ländern wie Kuba dann wiederum zu viel, und die 18. Tagung im September 2011 nahm nicht nur kalendarisch Anleihen beim Herbst.

Ergebnisse der regulären Tagungen

Im Jahr 2011 wurden turnusgemäß drei reguläre Tagungen abgehalten (16. Tagung: 28.2.–25.3.; 17. Tagung: 30.5.–

17.6.; 18. Tagung: 12.9.–30.9.2011). Nachdem der institutionelle Rahmen für die Ausführung des MRR-Mandats in den Jahren 2006 und 2007 festgelegt worden war, beherrschte die Arbeit des Rates lange Zeit ein zähes Ringen um die konkrete Ausgestaltung. Dabei sahen sich jene Kräfte und Länder – die meisten lateinamerikanischen und westlichen Staaten sowie einzelne Länder aus Afrika und Asien – in der Defensive, die eine normative, eng am Mandat orientierte Arbeit des MRR anstrebten, vor allem bei schweren und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, der Prävention sowie prompten Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen. Andere hingegen stellten die Integrität von Staat und Regierung in den Vordergrund, darunter viele Länder der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) und der Organisation der islamischen Kooperation (Organisation of Islamic Cooperation – OIC). Die Situation der Opfer von Menschenrechtsverletzungen wurde hier nur am Rande behandelt, und staatliche Verfehlungen wurden mit allerlei Sprachakrobatik immer wieder zu legitimieren versucht.

16. Tagung

Schon der Auftakt zur 16. Tagungsperiode war anders als gewohnt: Zum ersten Mal in seiner jungen Geschichte richtete das Gremium einen Antrag an die UN-Generalversammlung, die Mitgliedschaft Libyens im MRR wegen schlechter Regierungsführung in Sachen Menschenrechte auszusetzen. Dem kam die Generalversammlung am 1. März 2011 umgehend und ohne Gegenstimme nach.

Ein zweites ›erstes Mal‹ betraf die Einrichtung eines neuen Ländermandats bei den Sonderverfahren (Special Procedures). Seit Bestehen des Rates hatte es kein neues Ländermandat gegeben. Im Gegenteil, eine kritische Masse der auf die staatliche Integrität abhebenden Ratsmitglieder hatte es vermocht, bestehende Ländermandate einzuschränken oder gar abzuschaffen (zum Beispiel das zur Demokratischen Republik Kongo). Eine bemerkenswerte Länderkonstellation hatte die Resolution A/HRC/RES/16/9 zur Menschenrechtslage in Iran auf den Weg gebracht: Mazedonien, Moldau, Panama, Schweden, Sambia und die USA. Dies ist besonders bemerkenswert, da in der Vergangenheit Länderresolutionen fast

ausschließlich von westlichen Ländern eingebracht worden waren. Der im März 2011 veröffentlichte Bericht des UN-Generalsekretärs (A/HRC/16/75) hatte die Lage der Menschenrechte in Iran als dramatisch beschrieben und mit dazu beigetragen, dass einige Staaten sich aus der bisherigen Zuordnung über Regional- und Interessengruppen (NAM, OIC) herauslösten und mit ihren Ja-Stimmen oder Enthaltungen neue politische Mehrheiten organisieren halfen. Die diplomatische Vorarbeit insbesondere seitens der USA brachte eine komfortable Mehrheit: 22 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen. Die Resolution beauftragt den Mandatsträger, der Generalversammlung zu ihrer 66. Tagung ab September 2011 einen Zwischenbericht und dem MRR zur 19. Tagung (März 2012) einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen.

Ein drittes ›erstes Mal‹ hatte die Resolution zum Thema Diffamierung von Religionen zum Gegenstand (Combating defamation of religions). Die seit 1999 immer wieder von der OIC eingebrachte Resolution zielte darauf ab, Religion als solche in Schutz zu nehmen – mit potenziell verheerenden Folgen für die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Unter Verweis auf diese Resolution haben Staaten, vor allem der OIC, die Unterdrückung religiöser Minderheiten oder der Kritik an der Staatsreligion immer wieder als völkerrechtlich abgesichert verteidigt. Im März 2011 erfuhr allein schon der Titel eine wundersame Erweiterung zu: ›Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief‹ (A/HRC/RES/16/18). Es stellte ein absolutes Novum dar, in einer von der OIC vorgelegten Resolution so viel Individualrecht, Meinungsfreiheit und insgesamt menschen- und völkerrechtlich stimmige Begrifflichkeit zu lesen. Auch hier hatten die USA im Hintergrund gewirkt, und die amerikanische Botschafterin in Genf sprach von einer Blaupause für künftige Formen der Konsensfindung bei strittigen Themen.

Allerdings versäumten es die USA, weiteren ›ersten Malen‹ bei der 16. Tagung den Weg zu ebneten. Unbeeindruckt aller Erkenntnisse sahen die USA (und andere westliche Länder) keinen menschenrechtlichen Bezug zu Themen wie bür-

senbetriebene, hohe Lebensmittelpreise, Klimawandel oder Auswirkungen und Handhabung der Finanzkrise zu Lasten wenig entwickelter Länder. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay und der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung Olivier De Schutter hatten dies, in Anspielung etwa auf die negativen Auswirkungen des Anbaus von Pflanzen für Bio-Sprit auf die Nahrungssicherheit, anders gesehen und entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Weiterhin bemerkenswert war an der März-Tagung zum einen die merkliche Zunahme an Resolutionen, die von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen als Hauptbefürworter eingebracht worden waren: etwa Ägypten und USA zum Thema Meinungsfreiheit oder Mexiko und Neuseeland zu Menschen mit Behinderungen. Zum anderen verfestigte der Rat mit seiner Entscheidung, eine internationale Untersuchungskommission nach Côte d'Ivoire zu schicken (A/HRC/RES/16/25), seine Tendenz, wieder Instrumentarien einzusetzen, die bislang selten zum Einsatz gekommen waren. Auf der 15. Sondertagung zu Libyen im Februar hatte der Rat in Bezug auf Libyen Gleiches beschlossen.

Gegen den Trend war allerdings eine von Russland eingebrachte Resolution zur Beachtung traditioneller Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte (A/HRC/RES/16/3). Dieser Text ist geeignet, die Universalität der Menschenrechte zu untergraben. Laut Resolution sollen traditionelle Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte stärker beachtet werden. Die Resolution beauftragte den Beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats (Advisory Committee), eine Studie zum besseren Verständnis traditioneller Werte anzufertigen und zur 21. Tagung im September 2012 vorzulegen. Die Befürchtungen wurden durch den (vom russischen Ausschussmitglied Vladimir Kartashkin vorgelegten) ersten Entwurf bestätigt (A/HRC/AC/8/4). Im Kapitel VI stellte der Entwurfstext einen ›Konflikt‹ zwischen der Universalität der Menschenrechte und traditionellen Werten fest und versuchte, die Beachtung letzterer als gleichermaßen verpflichtend zu definieren. Trotz sprachlicher Dehnungen im abschließenden Kapitel blieb das Ansinnen deutlich, die Universalität zu unterminieren. Der Beratende Ausschuss wies

diesen Entwurf jedoch mehrheitlich zurück und mahnte eine normativ getreue Ausarbeitung an.

17. Tagung

Der Bericht der Hohen Kommissarin zur 17. Tagungsperiode im Juni 2011 beleuchtete die konkreten Wirkungen, die die Instrumentarien des Rates entfalten können, etwa beim Aufbau eines Rechtsstaats und einer Übergangsjustiz in den Ländern des ›Arabischen Frühlings‹. Deutlich weniger Wirkung und Resonanz entfaltete der Bericht der Hohen Kommissarin zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika sowie der Lage der Migranten. Sie benannte dabei ausdrücklich Australien, Dänemark, Frankreich, Italien, den übrigen Europäischen Schengen-Raum sowie Mexiko. Nigeria und Brasilien als Hauptbefürworter nahmen die Mahnungen der Hohen Kommissarin auf und brachten eine Resolution zu Migranten und Asylsuchenden aus Nordafrika ein. In der mit 32 Ja- und 14 Nein-Stimmen verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/22) wurden die Zielländer unter Verweis auf eine Entschließung des Europarates vom Mai 2011 aufgefordert, Migranten und Flüchtlinge in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen des internationalen Menschenrechtsschutzes zu behandeln. Außerdem sollte das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika zur 18. Tagung im September 2011 einen Bericht vorlegen.

Einen Paukenschlag vollführte Südafrika, sekundiert von Brasilien, mit der Vorlage einer Resolution zu sexueller Orientierung und Gender-Identität. Schon im März 2011 hatte Südafrika einen Resolutionsentwurf vorgelegt, worin allerdings vorgeschlagen wurde, das Thema in eine Arbeitsgruppe zu verschieben. In der im Juni verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/19) wurde zum ersten Mal in einem amtlichen Dokument des Rates das Thema benannt. Die Resolution beauftragte das OHCHR mit einer Studie zu Gewalt und Diskriminierung im Kontext von sexueller Orientierung und Gender-Identität, deren Ergebnisse zur März-Tagung 2012 vorliegen sollten. Der Rat sollte außerdem im März 2012 eine Podiumsdiskussion durchführen, um zu beraten, wie die Empfehlungen der Studie angemessen nachzubereiten wären.

Eine Abstimmungsblockade durch eine Flut von Geschäftsordnungsanträgen, wie im Jahr 2003 bei der Menschenrechtskommission, wiederholte sich zwar nicht, aber viele OIC-Staaten wiederholten ihre grundsätzliche Ablehnung, das Thema überhaupt als ein Menschenrechtsthema anzusehen. Der Regierungsvertreter von Mauretanien sprach von einem ›wider-natürlichem Recht‹. Nigeria beklagte, dass Südafrika mit der Tradition gebrochen habe, keine Resolution gegen den Willen der Gruppe afrikanischer Staaten einzubringen. Immerhin stimmte aus dieser Gruppe Mauritius für die Annahme, Burkina Faso und Sambia enthielten sich. Zusammen mit den Stimmen lateinamerikanischer und westlicher Länder sowie der EU-Mitglieder aus der Gruppe der östlichen Staaten reichte es zu einer knappen 23:19-Mehrheit.

Ein weiteres Novum präsentierte die Europäische Union mit der Länderresolution zu Belarus. Nachdem die mexikanische Delegation drohte, dem Vorhaben die Unterstützung zu versagen, wurde der ursprüngliche Text gründlich überarbeitet, und die EU ließ die Absicht fallen, einen Sonderberichterstatter zu berufen. Statt eines Ländermandats im Rahmen der Sonderverfahren sah die Resolution A/HRC/RES/17/24 nun ein Monitoring durch das OHCHR vor. Die Ergebnisse dieses Monitorings soll das OHCHR zur 20. Tagung im Juni 2012 vorlegen. Die Resolution forderte außerdem andere Mandatsträger der Sonderverfahren auf, in ihren Berichten auf die Lage in Belarus einzugehen.

Weitere nennenswerte Entscheidungen im Juni betrafen die Fortführung des Mandats zum Thema Unternehmensverantwortung und Menschenrechte in Form einer Arbeitsgruppe. Der bisherige Mandatsträger John Ruggie konnte nicht mehr kandidieren und hatte seine Leitprinzipien und seinen letzten Bericht vorgestellt. Die im Konsens angenommene Resolution A/HRC/RES/17/4 sieht darüber hinaus die Einrichtung eines zusätzlichen Forums vor, das die Umsetzung der Leitprinzipien zur Aufgabe hat. Gescheitert war das Anliegen, das Mandat mit einem Beschwerdemechanismus für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen auszustatten, die durch die Geschäftspraktiken von Unternehmen zu Schaden kommen.

Des Weiteren richtete der MRR ein Mandat zu Côte d'Ivoire in Form eines unabhängigen Experten ein (A/HRC/RES/17/21), um die Empfehlungen der Untersuchungskommission unterstützend zu begleiten. Ebenso im Konsens verabschiedete der Rat das dritte Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention (A/HRC/RES/17/18), das Kindern ein Beschwerderecht gegenüber dem Vertragsausschuss einräumt. Schließlich beschloss der Rat, eine Empfehlung aus dem Überprüfungsprozess aufnehmend, das Präsidium des MRR mit einer eigenständigen Sekretariatsstruktur auszustatten (A/HRC/DEC/17/118). Bislang hatte dies das OHCHR übernommen.

18. Tagung

Die 18. Tagung im September brachte wieder Ernüchterung in die Arbeit des MRR. Die NAM mit Kuba als Sprecher verfiel in alte Sprachregelungen und machte seinem Ärger über die jüngst beschlossenen Länderresolutionen Luft. Mit Verfahrenskniffen wurden wieder die Daumenschrauben früherer Tage angesetzt, und die erschwerte Mehrheitsbeschaffung im Rat brachte Kanada dazu, eine beabsichtigte Resolution zu Sri Lanka fallenzulassen. Der wieder polarisierte Streit führte auch zu einem neuen Mandat über eine auf Gleichheit ausgerichtete Weltordnung, wogegen im Grunde nichts einzuwenden wäre. Doch der Zeitpunkt des Vorbringens und die Argumente der Fürsprecher lassen eine Revanche für das Vorantreiben von Ländermandaten des ›Westens‹ vermuten.

Der Rat richtete im Konsens ein weiteres neues Themenmandat ein. Ein Sonderberichtersteller soll sich mit Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien zur Verhinderung neuerlicher, schwerer Menschenrechtsverletzungen beschäftigen (A/HRC/RES/18/7). Ebenso verabschiedete der Rat einen Antrag an die Generalversammlung auf Wiederaufnahme Libyens in den Rat (A/HRC/RES/18/9), dem diese am 15. November 2011 in einer Abstimmung mit 123 zu 4 bei 6 Enthaltungen zustimmte. In einer der eher seltenen Momente beim MRR hatte eine Regierung, die Delegation der libyschen Übergangsregierung, die Arbeit der Untersuchungskommission ausdrücklich begrüßt.

Weitere nennenswerte Resolutionen bestrafen die Einrichtung eines Mandats zur

technischen Zusammenarbeit mit Jemen (A/HRC/RES/18/19), Sudan (A/HRC/RES/18/16) und Südsudan (A/HRC/RES/18/17). Der Rat beschloss, im März 2012 eine Podiumsdiskussion zum Thema Meinungsfreiheit im Internet abzuhalten. Mittels Resolution 18/22 wurde der Rat beauftragt, vor der 19. Tagung einen Workshop zum Thema Klimawandel durchzuführen. Insgesamt hatte der Rat Ende des Jahres 2011 zehn Ländermandate und 36 thematische Mandate der Sonderverfahren eingerichtet.

Sondertagungen

Im Jahr 2011 führte der Rat außerdem vier Sondertagungen (Special Sessions) durch; die 15. Sondertagung zu Libyen (25. Februar) und drei zu Syrien (16. Sondertagung: 29. April; 17. Sondertagung: 22. August und 18. Sondertagung: 2. Dezember). Bemerkenswert an den Sondertagungen zu Syrien war unter anderem die Aufeinanderfolge der eingesetzten Instrumentarien: von einer aus der 16. Sondertagung hervorgegangenen Tatsachenermittlungsmission (A/HRC/S-16/1), zu einer auf deren Ergebnissen beruhenden Untersuchungskommission (A/HRC/S-17/1) bis zur wiederum auf deren Ergebnisse aufbauenden Einrichtung eines Ländermandats mit einem Sonderberichtersteller (A/HRC/S-18/1). Im Unterschied zum UN-Sicherheitsrat schöpfte der Menschenrechtsrat seine Möglichkeiten an dieser Stelle weitgehend aus; wenngleich diese Aktivitäten angesichts der Abschottung des Regimes kaum Wirkung auf die konkrete Lage vor Ort und über die Entlegitimierung des syrischen Regimes hinaus entfalten konnte. Fürsprecher Syriens im Rat waren vor allem Belarus, Iran, Nordkorea und Russland.

Resümee

Der gesellschaftliche und politische Wandel in einigen Ländern Afrikas machte sich nicht nur in Bezug auf die Behandlung Libyens im MRR bemerkbar. In die Länderbewertung ist nicht nur in Bezug auf die Anzahl Bewegung gekommen. Die Palette möglicher Maßnahmen durch den Rat umfasst inzwischen mehr als die Einberufung einer Sondertagung, die Benennung eines Sonderberichterstellers oder das Angebot technischer Hilfe: Es gibt darüber hinaus die Dringlichkeitsdebatte, das Monitoring durch das OHCHR

sowie die öffentliche Auswertung im Plenum und *Ad-hoc*-Tatsachenermittlungsmissionen. Da die öffentliche Befassung einer Ländersituation im Plenum des Rates in der Regel als Abstrafung empfunden wird, war auch über den Überprüfungsprozess versucht worden, eine Diversifizierung der Handlungsmöglichkeiten zu erreichen. Und weil für den Überprüfungsprozess Einstimmigkeit bei Änderungen der institutionellen Struktur vereinbart worden war, konnte dort ein solches Ansinnen blockiert werden. In der täglichen Arbeit des Rates wird jedoch mit einfacher Mehrheit entschieden, und die erweiterten Handlungsmöglichkeiten sind inzwischen eingerichtet.

Die Malediven scheren bei den Abstimmungen mittlerweile fast schon regelmäßig aus der Gruppe der OIC-Staaten aus. Sambia stimmt immer häufiger anders als die Vorgaben der Afrika-Staatengruppe. Ghana erlaubt sich einen eigenen Ton gegenüber der NAM, und Thailand und die Philippinen deuten durch Enthaltungen ihren Dissens zu den Wortführern in der Asien-Staatengruppe an. Die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen nimmt merklich zu. Die bisherigen Blockaden gegen Ländermandate sind durch neue Mehrheiten auflösbar geworden. Unter den wenigen, die weiterhin an einer Blockbildung festhalten und dies als Inbegriff guter Menschenrechtspolitik verstehen, befinden sich die Staaten der Europäischen Union.

Gleichwohl stellen die aufgezeigten Fortschritte bei der Arbeit und Funktion des Rates keine Garantie für zukünftige Tagungen dar. Eine sachgerechte und automatische, von politischen Konstellationen unabhängige Befassung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durch den Rat konnte institutionell nicht verankert werden. Politische Änderungen in einzelnen Ländern und Änderungen in der Mitgliedschaft des Rates lassen das Pendel gegebenenfalls wieder zurück schwingen. Wie brüchig das Erreichte ist, zeigt nicht zuletzt die wiederkehrende und zunehmend polarisiert geführte Auseinandersetzung um die personelle Zusammensetzung des OHCHR, die freiwilligen, zweckgebundenen Finanzhilfen für die Arbeit ausgesuchter Mandatsträger sowie die Versuche, Sonderverfahren und OHCHR ans Gängelband des Menschenrechtsrats zu legen.