

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat: Tagungen 2012

- Neue Ländermandate zu Belarus und Eritrea
- Weitreichende Resolution zu Sri Lanka
- Neues Expertenmandat zu Menschenrechten und Umwelt

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2011, VN, 2/2012, S. 8 off., fort.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** hielt im Jahr 2012 turnusgemäß drei reguläre Tagungen ab (19. Tagung: 27.2.–23.3.; 20. Tagung: 18.6.–6.7.; 21. Tagung: 10.–28.9.) sowie eine Sondertagung zur Menschenrechtslage in Syrien (1.6.). Diese 19. Sondertagung nahm die Morde in El-Houleh zum Anlass und verurteilte entschieden die Unfähigkeit und den Unwillen der syrischen Regierung, die Menschenrechte zu schützen (Resolution S-19/1). Der Rat beschloss im Jahr 2012 zwei neue Ländermandate (Belarus und Eritrea), verabschiedete drei neue Länderresolutionen (Syrien, Sri Lanka und Mali) und richtete ein neues thematisches Mandat zu Umwelt und Menschenrechten ein. Der MRR verabschiedete insgesamt 100 Resolutionen, Beschlüsse (Decisions) und Erklärungen des Präsidenten (Presidential Statements).

### 19. Tagung

Auf seiner 19. Tagung setzte der Menschenrechtsrat den Trend zu einer normgerechteren Arbeit des Rates aus dem Vorjahr fort. Die Länderresolution zu **Nordkorea** wurde ohne Abstimmung angenommen (A/HRC/RES/19/13). China, Kuba und Russland distanzieren sich jedoch in Erklärungen vom ›Konsens‹. Ohne Gegenstimme wurde auch die Länderresolution zu **Myanmar** (19/21) angenommen. Zur Lage der Menschenrechte in **Syrien** gab es gleich zwei Resolutionen, die jeweils mit eindeutiger Mehrheit verabschiedet wurden: zum Ausufern der Menschenrechtsverletzungen (19/1) mit 37 Ja-, drei Nein-Stimmen und drei Enthaltungen (vier weitere Staaten hatten nicht abge-

stimmt) sowie zur Fortsetzung des Ländermandats (19/22) mit 40 Ja-, drei Nein-Stimmen und drei Enthaltungen. Die Untersuchungskommission wurde erneut verlängert und deren Berichte sollen an die relevanten UN-Organe (Sicherheitsrat und Generalsekretär) für die weitere Befassung weitergeleitet werden. Russland und China scheiterten, anders als im UN-Sicherheitsrat, im MRR mit dem Versuch, die Hauptverantwortung des Assad-Regimes zu relativieren. Knapp fiel hingegen die Verlängerung des Ländermandats zu Iran aus (19/12): 22 Ja- und 20 Nein-Stimmen bei fünf Enthaltungen.

China scheiterte mit seinem Ansinnen, die Regeln der **Zulassung zivilgesellschaftlicher Akteure** zu den Sitzungen des Forums für Minderheitenfragen und des Sozialforums zu verschärfen. Bislang sehen die Zulassungsbestimmungen für diese beiden Foren keinen Konsultativstatus für teilnehmende, nichtstaatliche Organisation (NGOs) vor. Auch kleineren Organisationen wird so die Teilnahme ermöglicht. Der Antrag Chinas verfehlte die notwendige Mehrheit (15 Ja, 18 Nein, 12 Enthaltungen). Die eigentliche Resolution über das Forum für Minderheitenfragen (19/23) ging dann ohne Abstimmung durch.

Optimistisch stimmt der Anstieg **regionenübergreifender Initiativen**. Allein im Rahmen der 19. Tagung gab es eine Reihe gemeinsamer Resolutionen: etwa von Costa Rica, der Côte d'Ivoire, **Deutschland**, Ecuador, den Malediven, Marokko, Mauritius, Peru, der Schweiz, Slowenien und Uruguay zu Menschenrechten und Umwelt (19/10). Weitere solche Resolutionen gab es zur Partizipation von Menschen mit Behinderung im politischen und öffentlichen Leben (19/11), zu Förderung und Schutz der Menschenrechte bei friedlichem Protest (19/35), zum Recht der Registrierung der Geburt und dem Recht auf rechtliche Anerkennung der Person (19/9), zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat (19/36), zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea (19/13), zu Kinderrechten (19/37) und zur Rolle guter Regierungsführung (19/20). Allein für die Europäische Union scheint eine solche Kooperation immer noch gewöhnungsbedürftig zu sein.

Schockierend verlief die Auseinandersetzung um eine Länderresolution zu **Sri Lanka**. Menschenrechtsverteidiger/innen

aus Sri Lanka waren aufgrund von Drohungen und Einschüchterungen durch ihre Regierung zum Teil gar nicht erst angetreten oder vermieden es, das UN-Gebäude zu betreten. Die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und die Ratspräsidentin betonten energisch die Freiheit des Wortes gerade in den Räumen der UN. Vermutlich hat das dreiste Auftreten der Regierung Sri Lankas zum klaren Ergebnis der Resolution (19/2) beigetragen: 24 Ja-, 15 Nein-Stimmen bei acht Enthaltungen. Die Resolution weist dem Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) eine Rolle bei der Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen in der jüngeren Vergangenheit zu. Der Bericht sollte zur März-Sitzung 2013 vorliegen. Es war zwar nicht zu erwarten, dass die Regierung sich die Resolution zu eigen macht, aber all jene in Sri Lanka, die sich für eine Aufarbeitung einsetzen, fühlten sich bestätigt und ermuntert.

Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die vom Rat im Juni 2011 in Auftrag (17/19) gegebene Podiumsdiskussion zu Menschenrechten, **sexueller Orientierung** und Gender-Identität. Die Staaten der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) hatten im Vorfeld mit einem Boykott gedroht, und zu Beginn der Diskussion verließ auch die Mehrzahl der OIC-Staaten aus Protest den Raum. Politisch aufgewertet wurde die Veranstaltung durch eine Video-Botschaft des UN-Generalsekretärs. Er unterstrich, dass es sich bei sexuell motivierter Gewalt und feindseligen Belästigungen um Verletzungen des Völkerrechts handelt. Laut Bericht des OHCHR werden gleichgeschlechtliche Beziehungen zwischen Erwachsenen in 76 Ländern kriminalisiert (A/HRC/19/41).

Das neue Mandat eines/r Unabhängigen Experten/in zum Thema **Menschenrechte und Umwelt** (19/34) befasst sich mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf eine sichere, saubere, gesundheitsförderliche und nachhaltige Umwelt. Das OHCHR hatte dazu eine Studie präsentiert (A/HRC/19/34) und die Einrichtung eines solchen Mandats befürwortet. Es blieb jedoch der zwiespältige Eindruck zurück, dass Staaten wie die Schweiz, die USA und ein Großteil der EU damit liebäugeln, dieses Mandat als Hürde gegen ein Mandat zum Thema Menschenrechte und Klimawandel

aufzubauen. Die Regierungsvertreter Bangladeschs, Boliviens und Brasiliens äußerten diese Vermutung recht unverblümt.

## 20. Tagung

Die 20. Tagung des Rates verabschiedete zwei neue Mandate für länderspezifische Sonderberichterstatter: zu Belarus (20/13) und Eritrea (20/20). Das Ländermandat zu **Belarus** führte die Länderresolution aus dem Jahr 2011 fort und schuf nun einen Sonderberichterstatter. Trotz einiger Vorbehalte von Ländern wie Costa Rica, Indonesien, Kirgisistan, Mexiko oder Uruguay, die den Mehrwert des Sonderberichterstatters gegenüber des vorangegangenen Monitorings durch das OHCHR nicht erkennen konnten, erhielt das Mandat eine Mehrheit. Das Ländermandat zu **Eritrea** stellte ein Novum dar. Es war das erste Mal, dass Staaten der Afrika-Gruppe – Dschibuti, Nigeria und Somalia – ein Mandat gegen den ausdrücklichen Willen eines Staates ihrer Regionalgruppe einbrachten. Außerdem wichen China, Kuba und Russland von ihrem Prinzip ab, keine Länderresolution ohne Abstimmung passieren zu lassen, wenn das betroffene Land nicht zustimmt. So wurde die Resolution ohne Abstimmung angenommen, wenngleich China, Kuba und Russland zu Protokoll gaben, dass dies keinen Konsens darstelle. Interessant ist außerdem, dass der MRR eine Expertin mit dem Mandat betraute. Sheila Beedwantee Keetharuth aus Mauritius wird das Ländermandat in einer fast ausschließlichen Männerdomäne ausüben.

Ebenso verabschiedete der Rat im Konsens eine Länderresolution zu **Mali** (20/17) mit einem Monitoringauftrag an das OHCHR. Der MRR setzte zudem eine Arbeitsgruppe zwecks Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem **Recht auf Frieden** ein, wenngleich dieses Recht umstritten blieb (20/15). Eine weitere Resolution zur Lage der Menschenrechte in **Syrien** (20/22) erhielt zwar wieder eine deutliche Mehrheit, konnte aber keinen Weg einer effektiven Einmischung zur Verbesserung der Menschenrechtsslage aufzeigen und geriet so ungewollt zum Ausdruck der Machtlosigkeit.

## 21. Tagung

Hervorzuheben sind hier Resolutionen über Richtlinien zu **extremem Armut** und Menschenrechte (21/11) und zur Einrich-

tung einer Arbeitsgruppe zu den **Rechten von Kleinbauern** (21/19). Die erste wurde im Konsens, die zweite per Abstimmung angenommen. Ein weiteres Novum stellte der Beschluss (21/1) dar, **Eritrea** aus dem vertraulichen Beschwerdeverfahren herauszunehmen. Die Dokumente zu den Fällen werden der Sonderberichterstatterin zur Verfügung gestellt und im öffentlichen Verfahren weiter behandelt.

Die Tagung hatte der UN-Generalsekretär mit einer Video-Ansprache eröffnet und betont, dass Staaten die Pflicht hätten, **Menschenrechtsverteidiger/innen** bei der Umsetzung ihrer Aufgaben zu schützen. Er nahm Bezug auf die Einschüchterungen durch die Regierung Sri Lankas während der März-Tagung. Die Einschüchterung von Menschenrechtsverteidiger/innen war auch Thema einer halbtägigen Podiumsdiskussion. Einige Staaten ließen jedoch erkennen, dass sie die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger/innen weiterhin unter den Vorbehalt der Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung stellen werden. In einer gemeinsamen Stellungnahme forderten NGOs hingegen, für den März 2013 eine Resolution vorzubereiten, in der Maßnahmen gegen Einschüchterungsversuche aufgelistet werden sollten.

Einen Rückschritt gegenüber der verbesserten, opfer-orientierten Arbeit des MRR bedeutete die von Russland initiierte Resolution, die **Rolle traditioneller Werte** bei der Umsetzung der Menschenrechte abzuwägen (21/3). Es handelt sich um eine verklausulierte Infragestellung der Universalität der Menschenrechte. So werden in Russland unter Verweis auf den Begriff ›Tradition‹ immer häufiger Frauenrechte ausgehebelt oder die Aktivitäten von NGOs unterbunden. Die Resolution beauftragt den Beratenden Ausschuss (Advisory Committee), den vorliegenden Entwurf einer entsprechenden Studie abzuschließen. Es ist zu hoffen, dass der Ausschuss den Entwurf entscheidend nachbessert.

## Resümee

In die Länderevaluierung ist auch im Jahr 2012 Bewegung gekommen. Die Palette an Maßnahmen umfasst mehr als die Einberufung einer Sondertagung, die Ernennung eines Sonderberichterstatters oder das Angebot technischer Hilfe. Dringlichkeitsdebatten, Monitoring durch das

OHCHR, die öffentliche Auswertung im Plenum oder *Ad-hoc*-Tatsachenermittlungsmissionen ermöglichen eine offizielle Befassung mit einer Ländersituation unterhalb der Schwelle einer Resolution. Was ursprünglich durch die Fünf-Jahres-Überprüfung der Arbeitsweise des Rates, die im Jahr 2011 durchgeführt wurde, erreicht werden sollte, dort jedoch blockiert wurde, hat sich nun in der alltäglichen Arbeit des Rates etabliert. Dies ist jedoch keine Garantie für die Zukunft. Politische Umbrüche in einzelnen Ländern und eine andere Zusammensetzung des Rates lassen das Pendel möglicherweise wieder zurückschwingen. Wenngleich die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen in gemeinsamen Initiativen zunimmt und somit Vertrauen gebildet werden kann.

Unbeschadet der positiven Dynamik war allerdings ebenso festzustellen, dass die Bewertung des Rates in Bezug auf die Lage der Menschenrechte etwa in Mali, Sudan oder Jemen der der wirklichen Situation der Opfer nicht gerecht wurde, und die Resolutionen nur schwache Anforderungen an die staatlichen Pflichten formulierten. So könnte die Rolle des OHCHR stärker hervorgehoben werden, dessen Kompetenz gerade in Ländersituationen wie Mali, Somalia oder Südsudan gefragt wäre.

Wie brüchig das bisher im Rat Erreichte ist, zeigen nicht zuletzt die immer wiederkehrenden und polarisiert geführten Auseinandersetzungen um die personelle Zusammensetzung des OHCHR, die freiwilligen, zweckgebundenen Finanzhilfen für die Arbeit ausgesuchter Mandatsträger sowie die Versuche, die Sonderberichterstatter/Unabhängigen Experten/Arbeitsgruppen und das OHCHR an das Gängelband des MRR zu legen. Ebenso gibt es auch bei den westlichen Staaten Regierungen, die im Zweifelsfall mehr sich selbst zu schützen suchen als Menschenrechte und Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Angesichts der Erfahrungen aus der Afrika-Staatengruppe wäre es angebracht, dass westliche Staaten einen kritischen Blick in ihre Hinterhöfe werfen und darüber im MRR berichten. Die USA hatten im Juni 2010 mit ihrer selbstkritischen Befassung des Berichts zu globalen Praktiken geheimer Haftzentren in 66 Staaten (A/HRC/13/42) schon einmal einen Anfang gemacht.