Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2016

- Sondertagungen zur Lage in Syrien und in Südsudan
- Recht auf Entwicklung und Geschlechtsidentität
- Infragestellung menschenrechtlicher Standards

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen** (Human Rights Council – MRR) hielt im Jahr 2016 drei reguläre Tagungen (31. Tagung: 29.2.–24.3.; 32. Tagung: 13.6–1.7.; 33. Tagung: 13.–30.9.) und zwei Sondertagungen ab. Die 25. Sondertagung fand am 21. Oktober statt und befasste sich mit Syrien, insbesondere mit der Situation in Aleppo. Die 26. Sondertagung am 14. Dezember 2016 widmete sich der Lage der Menschenrechte in Südsudan. Im Berichtszeitraum schuf der MRR zwei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Recht auf Entwicklung sowie zu sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität. Damit gab es Ende des Jahres 2016 insgesamt 43 thematische und 14 Ländermandate. Darüber hinaus wurde das Mandat des Expertenmechanismus zu den Rechten Indigener Völker (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – EMRIP) erweitert (A/HRC/RES/33/25). EMRIP soll die Regierungen bei der Umsetzung der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker beraten. Im Anschluss an die 33. Tagung gab der UN-Generalsekretär bekannt, dass der Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmour zukünftig Einschüchterungen und Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger systematisch untersuchen werde. Eine Mehrheit der UN-Generalversammlung hatte die Umsetzung der Resolution 24/24 zur Einrichtung eines Schwerpunkts (Focal Point) zu diesem Themenbereich bislang verzögert.

Im Jahr 2016 setzten sich die Kontroversen um die Auslegung der normativen Standards, ihre Spezifizierung bei der Umsetzung sowie ihre universale Geltung mit Nachdruck fort und mündeten in den Versuch einer grundsätzlichen Infragestellung in der Ausdeutung menschenrechtlicher Standards. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein mahnte das gesamte Jahr über die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen an. Mit deutlichen Worten kritisierte er das Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei zur Rückführung von Flüchtlingen. Er forderte die EU auf, Migration und Flucht auf der Grundlage der Menschenrechte zu behandeln sowie die fremdenfeindliche Rhetorik in einigen EU-Mitgliedstaaten anzugehen. Zum ersten Mal seit Bestehen des MRR kam es im Rahmen der 31. Tagung wieder zu insgesamt sechs Nachtsitzungen. Der MRR wurde allerdings aus dem UN-Sekretariat in New York angewiesen, derartige Verlängerungen nicht zu wiederholen und den Tagungsablauf zu straffen.

Paulo Sérgio Pinheiro, der Vorsitzender der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für Syrien, präsentierte am 21. Juni 2016 den letzten Bericht der Kommission während der 32. Tagung des Menschenrechtsrats in Genf. FOTO: JEAN-MARC FERRÉ

Sondertagungen

Die 25. Sondertagung am 24. Oktober 2016 war bereits die fünfte, die der MRR zu Syrien abhielt. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sprach zur Einführung von »Verbrechen historischen Ausmaßes« und vom »Schlachthaus Aleppo«. Paulo Sérgio Pinheiro, Vorsitzender der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic), sprach von einer dramatischen Gewalteskalation gegen jegliche Grundsätze der Humanität. Die Sprecherin der UN-Sonderverfahren Catalina Devandas-Aguilar befürwortete, in die Resolution einen Antrag an den UN-Sicherheitsrat einzufügen, um die Menschenrechtslage in Syrien vom Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) untersuchen zu lassen. Entgegen der deutlichen Appelle nutzten die Regierungsdelegationen Ecuadors und Venezuelas die Einberufung der Sondertagung vornehmlich als politisches Instrument, um westliche Staaten zu kritisieren. Russlands Botschafter legte fünf schriftliche Änderungsanträge vor, die unter anderem den Verweis auf den ICC streichen sollten. Alle Änderungsanträge wurden abgewiesen, die Resolution S-25/1 erhielt mit 24 Ja-Stimmen und sieben Gegenstimmen so-

wie 16 Enthaltungen eine Mehrheit. Unter anderem wird die bestehende Untersuchungskommission beauftragt, eine spezifische Untersuchung zur Lage in Aleppo durchzuführen. Eine direkte Aufforderung, den ICC in die Untersuchungen einzubeziehen, enthielt der Text nicht. Der einführende Absatz 8 hob jedoch hervor, dass der ICC gegebenenfalls eine wichtige Rolle bei der Aufklärung spielen könnte.

Die 26. Sondertagung zur Lage der Menschenrechte in Südsudan wurde im Konsens verabschiedet. Gleichwohl fand hinter den Kulissen ein zähes Ringen zwischen der US-Delegation und der EU einerseits sowie der Gruppe afrikanischer Staaten andererseits um die Einrichtung eines Ländermandats statt. Die Resolution S-26/1 ging diesen Schritt nicht, beauftragte aber Untersuchungen durch eine UN-geführte Menschenrechtskommission für Südsudan, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren. Die Regierung Südsudans wurde aufgefordert, zum Thema sexuell- und geschlechtsmotivierte Gewalt eine oder einen Sonderbeauftragten zu berufen. Der Bericht der Menschenrechtskommission an die 34. Tagung (A/HRC/34/63) führte im März 2017 zu einem mandatierten Untersuchungsauftrag (Resolution 34/25), der allerdings nicht als Ländermandat geführt wird.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Nach langer, kontroverser Diskussion wurde im Rahmen der 32. Tagung die Resolution 32/2 zum Thema Menschenrechte, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität mit 23 Ja-Stimmen, 18 Gegenstimmen und sechs Enthaltungen angenommen. Die nächsten drei Jahre wird Vitit Muntarbhorn aus Thailand das neue Mandat in Form eines unabhängigen Experten ausführen. Im Namen der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) hatte Pakistan zusammen mit Russland angekündigt, dass sie mit diesem Mandat keinesfalls zusammenarbeiten werden. Albanien gab zu Protokoll, dieser OIC-Vorgabe nicht zu folgen. Die OIC hatte überdies versucht, den Beschluss des MRR durch den Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung blockieren zu lassen. Eine dortige knappe Mehrheit wies dieses Ansinnen ab.

Im Blickpunkt der Mandatsausübung sollen Gewaltprävention, Hass und Diskriminierung gegen Personen stehen, die ihre Sexualität und Geschlechtsidentität unabhängig von verordneten oder tradierten Leitbildern leben wollen. Die Resolution musste einen dreistündigen Abstimmungsmarathon mit elf schriftlichen Änderungsanträgen durchlaufen. Unter anderem sollte die jeweilige nationale Gesetzgebung als eine wesentliche Grundlage genommen werden, um die Menschenrechtslage zu bewerten. Bolivien, Ecuador, Kuba, die Mongolei, Venezuela und Vietnam stimmten mit westlichen Ländern der Resolution zu. Auch die Enthaltungen durch Botswana, Ghana, Indien, Namibia, die Philippinen und Südafrika verhalfen zur Mehrheit.

Ein zweites, neues thematisches Mandat beschäftigt sich in Ergänzung zur seit dem Jahr 1998 bestehenden Arbeitsgruppe mit dem Recht auf Entwicklung. Der Sonderberichterstatter Saad Alfarargi aus Ägypten soll laut Resolution 33/14 das Recht auf Entwicklung im Kontext der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) sowie anderer internationaler Abkommen aus dem Jahr 2015 umsetzen helfen. Zu diesen anderen Abkommen zählen das Sendai-Rahmenübereinkommen für Katastrophenvorsorge 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction; A/RES/69/283), die Aktionsagenda von Addis Abeba, der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development; A/RES/69/3131) und das Pariser Abkommen zum Klimawandel. Die Resolution blieb strittig und wurde mit 34 Ja-Stimmen, zwei Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen.

31. Tagung

Die Streitigkeiten um normative Standards setzten sich in der Auseinandersetzung um Bericht und Empfehlungen des Sonderberichterstatters Michel Forst über die Lage von Menschenrechtsverteidigern fort. Dieser hatte zahlreiche Praxisbeispiele zu deren Schutz gesammelt und zu Handlungsempfehlungen für Regierungen verdichtet (A/HRC/31/55). Dazu gehören eine spezifische Gesetzgebung, eine systematische Überwachung, unverzügliche Untersuchungen bei Normverletzungen, disziplinarische Maßnahmen und Aktionspläne durch nationale Menschenrechtsinstitutionen. Darüber hinaus berichteten die Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Maina Kiai sowie über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Christof Heyns gemeinsam zum Thema zivile, friedliche Proteste (A/HRC/31/66). Ihre ›Best Practice‹-Zusammenfassung für staatliches Handeln nahm auch Bezug auf Proteste gegen Unternehmen. Der gemeinsame Bericht fußte auf der Resolution 25/38 und Konsultationen mit 54 Regierungen, zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie akademischen Expertinnen und Experten.

Costa Rica, die Schweiz und die Türkei legten zum Thema Protest die Resolution 31/37, Norwegen zu Menschenrechtsverteidigern die Resolution 31/32 vor. Norwegens Vorlage hatte wesentliche Textteile aus früheren Resolutionen übernommen (22/6 und 25/18). Neu in der Resolution 31/32 war der hervorgehobene Schutz von Menschenrechtsverteidigern im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte). Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland unterstellten, hier würden Sonderrechte geschaffen und die UN-Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger aus dem Jahr 1998 umgeschrieben. Die Opponenten vermissten außerdem Hinweise auf die Pflichten der Protestierenden, die nationalen Gesetze und öffentliche Ordnung zu befolgen. Missfallen erregte dort auch der ausdrückliche Bezug auf besonders verletzliche Gruppen. Demgegenüber hielten die Befürworter der Resolution daran fest, dass der Text keine neuen, insbesondere keine Sonderrechte einführe, sondern den an den Freiheitsrechten klassisch orientierten Fokus um den Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erweitere.

Nach sechs Konsultationsrunden, zwölf Stunden Textverhandlungen sowie einem zweistündigen Abstimmungsprozedere mit 31 schriftlichen Änderungsanträgen wurde die Resolution 31/32 mit der Mehrheit von 33 Ja-Stimmen, sechs Gegenstimmen und acht Enthaltungen angenommen. Die Änderungsanträge hatten darauf abgezielt, unter anderem die Begriffe ›Menschenrechtsverteidiger‹ oder ›Zivilgesellschaft‹ sowie positive Bezüge auf den Bericht des Sonderberichterstatters systematisch aus dem Resolutionsentwurf zu entfernen. Alle Änderungsanträge wurden mehrheitlich abgewiesen. Ähnlich kontrovers verlief die Abstimmung zur Resolution 31/37, in der es um friedlichen Protest ging. Länder wie Indien betonten erneut die Pflichten von Protestierenden, sich gesetzestreu und die öffentliche Sicherheit respektierend zu verhalten. Überhaupt gebe es den Begriff ›friedlicher Protest‹ im Völkerrecht nicht, so die Vertreterin Russlands. Die Resolution erhielt abschließend eine Mehrheit von 31 Ja-Stimmen, fünf Gegenstimmen sowie zehn Enthaltungen.

Das Ratsmitglied Burundi stand zwei Mal im Zentrum der Aufmerksamkeit: beim Länderbericht durch den Sonderberichterstatter über die Lage von Menschenrechtsverteidigern und bei einer speziell anberaumten Debatte mit dem Hohen Kommissar für Menschenrechte auf Grundlage der Resolution S-24/1 vom Dezember 2015. Der Sonderberichterstatter sprach von Straflosigkeit, Kriminalisierung und Stigmatisierung Andersdenkender. Ein Vertreter des Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) bestätigte, dass die politische Gewalt und die repressiven Maßnahmen der Regierung fortbestünden und über 250 000 Menschen in Nachbarländer geflohen seien. Der Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen berichtete, dass die Fälle von Verschwindenlassen zugenommen hatten. Der Regierungsvertreter Burundis beschrieb die Lage als sich wieder normalisierend und wies darauf hin, dass sich die Inanspruchnahme der politischen Freiheitsrechte an den Gesetzen des Landes und den Regeln für die öffentliche Ordnung halten müsse.

32. Tagung

Größeren Raum nahmen die Diskussion und Abstimmung zur Resolution 32/31 zur Förderung und zum Schutz der Zivilgesellschaft ein, die Chile, Irland, Japan, Sierra Leone und Tunesien einbrachten. Russland präsentierte 15 schriftliche Änderungsanträge. Moniert wurden darin unter anderem der fehlende Hinweis zum Recht auf Entwicklung oder Definitionen zu Minderheiten oder Menschenrechtsverteidigern. China und Saudi-Arabien unterstellten der Resolution eine negative Voreingenommenheit gegen den Vorrang nationaler Gesetze. Saudi-Arabien beanspruchte, dass Meinungsfreiheit sich nicht gegen die öffentliche Ordnung richten dürfe. Kuba sah die angemessene Balance zwischen Rechten und Pflichten verletzt.

Alle Änderungsanträge wurden entweder zurückgezogen oder jeweils abgelehnt. Wie notwendig der öffentliche Raum zur Äußerung von Kritik war, zeigte sich zu diesem Zeitpunkt etwa in China. Yang Maodong, die Frau des inhaftierten Regimekritikers Guo Feixiong, berichtete dem Menschenrechtsrat, dass es inzwischen schwierig sei, über den Fall ihres Mannes überhaupt öffentlich zu berichten. Die Resolution 32/31 wurde mit 31 Ja-Stimmen, sieben Gegenstimmen und neun Enthaltungen angenommen. Vergleichbare Diskussionen um Begriffe gab es bei den Resolutionen zur Gewalt gegen Frauen (32/19) oder zum Schutz der Familie (32/23). Bei letzterer obsiegten allerdings diejenigen, die die Vielfalt heutiger Familienformen nicht im Resolutionstext erwähnt sehen wollten.

33. Tagung

Die in früheren Jahren unstrittige Resolution zum Thema Präventionsmaßnahmen gegen die Müttersterblichkeit (33/18) sah sich 14 schriftlichen Änderungsanträgen gegenüber. Neun davon wurden nach Änderungen am Resolutionstext zurückgezogen, fünf zur Abstimmung gestellt. Diese fanden alle eine Mehrheit, die die Bezüge zu Sexualrechten, Familienplanung und Selbstbestimmung der Frau in diesem Kontext ablehnte. Die so umformulierte Resolution wurde anschließend im Konsens verabschiedet. Aufregung entstand auch im Fall eines indischen Menschenrechtsverteidigers aus Kaschmir. Die Regierungsbehörden verweigerten ihm die Ausreise nach Genf und inhaftierten ihn stattdessen. Der Präsident des MRR sagte zu, dem Fall nachgehen zu wollen – allerdings ohne konkreten Erfolg.

Resümee

Der Versuch, normative Grundlagen zur Verteidigung der Menschenrechte durch die Zivilgesellschaft infrage zu stellen, konnte im Jahr 2016 mehrheitlich abgewehrt werden. Die deutsche Delegation spielte – zusammen mit anderen EU-Ländern – hierbei eine aktive Rolle und meldete sich mit Stellungnahmen zu den Themen ›schrumpfende Handlungsräume‹, Menschenrechtsverteidiger, Obdachlosigkeit, Menschen mit Behinderung, Kinder in Haft, Religionsfreiheit, Migration und Diskriminierung sowie Menschenrechte im Kontext von Frieden und Sicherheit zu Wort. Die Beiträge stärkten das institutionelle Gerüst der Menschenrechte. Eine dynamische EU wird auch absehbar notwendig sein, da US-Außenminister Rex Tillerson im März 2017 angekündigt hat, die USA könnten die Zusammenarbeit mit dem MRR einstellen, sollte die ständige Kritik an Israel durch den Tagesordnungspunkt 7 nicht aufhören. Potenziell könnte die EU in eine solch dynamischere Rolle hineinwachsen, zumal das Europäische Parlament seit dem Jahr 2016 dazu übergegangen ist, Erwartungen an die Rolle der EU beim MRR zu formulieren und die Umsetzung mit parlamentarischen Mitteln zu kontrollieren.

Theodor Rathgeber
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2015, VN, 3/2016, S. 128ff. fort.)