

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2017

- Sondertagung zur Lage der Rohingya in Myanmar
- Neues Mandat zum Thema Diskriminierung von Leprakranken
- Menschenrechtsrat als ›Fels in der Brandung‹

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) hielt im Jahr 2017 drei reguläre Tagungen (34. Tagung: 27.2.–24.3.; 35. Tagung: 6.–23.6.; 36. Tagung: 11.–29.9.) und eine Sondertagung ab. Die 27. Sondertagung befasste sich am 5. Dezember mit der Lage der Rohingya-Bevölkerung und anderer Minderheiten in Myanmar. Im Berichtszeitraum schuf der HRC ein neues Mandat der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Thema Beseitigung der Diskriminierung von Leprakranken und deren Familienangehörigen. Der HRC beendete die Ländermandate zu Haiti und Côte d'Ivoire. Ende des Jahres 2017 gab es insgesamt 44 thematische und zwölf Ländermandate. Von den Mandatsträgern waren 44 Prozent Frauen und 56 Prozent Männer. Im Jahr 2017 richtete der HRC eine neue zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein, die zum Thema menschenrechtliche Pflichten privater Militär- und Sicherheitsfirmen über einen Zeitraum von zunächst drei Jahren eine Vorlage für einen völkerrechtlichen Vertrag erarbeiten soll (A/HRC/36/11).

Im Jahr 2017 erreichte die knappe Finanzausstattung der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen auch den HRC. Die Anzahl der Sitzungstage war von vormals 156 auf 135 für das gesamte Jahr 2017 und alle Einrichtungen des Rates reduziert worden. Um dies aufzufangen, erhöhte sich in den regulären Sitzungen des HRC das Pensum pro Tag und führte zu Sitzungen bis kurz vor Mitternacht.

Das Jahr 2017 war aus Sicht des Hohen Kommissars für Menschenrechte insgesamt ein schwieriges Jahr. Zeid Ra'ad Al Hussein zog im September 2017 den Schluss, die Welt sei düsterer und gefährlicher geworden. Seine Besorgnis galt vor allem der wachsenden Zahl an Regierungen, die den Schutz der Menschenrechte

abgeschafft oder seine Relevanz signifikant unterhöhlt hatten. Eine Reihe politischer Führungspersonen widersetzte sich offen völkerrechtlichen Verpflichtungen und missachtete nationale Gesetze und Verfassungen. Ebenso hinderte eine Mehrheit von Mitgliedstaaten den HRC immer wieder daran, zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Ländern wie Bahrain, China, Jemen oder Saudi-Arabien tätig zu werden. Gleichzeitig hob Al Hussein hervor, wie ermutigend das menschenrechtliche Engagement so vieler Menschen und sozialer Bewegungen in vielen Ländern der Welt trotz solcher Bedingungen sei.

In Bezug auf Syrien befasste sich der HRC das ganze Jahr hindurch mit Verstößen gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht. Im März beschloss der Rat, alle Berichte an alle zuständigen Gremien der Vereinten Nationen zu übermitteln (A/HRC/RES/34/26). Im Juni setzte der HRC die Situation der viereinhalb Millionen Menschen in belagerten oder kaum erreichbaren Gebieten auf die Tagesordnung. Resolution 35/26 zitierte die Vorwürfe der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für die Arabische

Republik Syrien (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic – COI), die in der Offensive gegen Aleppo schwere Verstöße gegen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht insbesondere durch syrische Behörden und ihre Verbündeten feststellte. Die Resolution forderte dazu auf, strafrechtliche Ermittlungen gegen entsprechend verdächtige Personen zu unterstützen. Im September beschloss der HRC in seiner Resolution 36/20, auf seiner 37. Tagung im März 2018 eine Podiumsdiskussion über Menschenrechtsverletzungen an Kindern in Syrien zu organisieren und insbesondere Angriffe gegen Schulen und Krankenhäuser zu thematisieren. Unbeschadet der hinreichenden Dokumente war es unmöglich, eine Empfehlung in die Resolution aufzunehmen, dass auch der UN-Sicherheitsrat sich mit der Angelegenheit befassen solle. Die Resolution 36/20 fand zwar eine Mehrheit von 27 Stimmen, es blieb jedoch irritierend, dass sieben Mitgliedstaaten des HRC die Gräueltaten in Syrien nicht mit allen verfügbaren Instrumenten untersucht sehen wollten. Es handelte sich um die Staaten Bolivien, Burundi, China, Irak, Kuba, Philippinen und Venezuela.

Sondertagung

Die enorme Zahl der nach Bangladesch geflüchteten Angehörigen der Rohingya war der unmittelbare Anlass zur Einberufung der 27. Sondertagung. Der Beschlussfassung zugrunde lagen Berichte



Der Hochkommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein während seiner Ansprache anlässlich der 37. Tagung des Menschenrechtsrats im Jahr 2018 in Genf. UN PHOTO: VIOLAINE MARTIN

des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR), der Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Myanmar, dem zusätzlich eingerichteten Untersuchungsauftrag durch das OHCHR sowie der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten vor. Die Resolution S-27/1 verurteilte die schweren und als systematisch eingestuft Verletzungen der Menschenrechte an den Rohingya und anderen Minderheiten, aber auch die Angriffe auf Polizei und Militär. Der Hochkommissar für Menschenrechte wurde beauftragt, über die Menschenrechtssituation der Rohingya fortwährend zu berichten. Der HRC bekam das Mandat, im Rahmen seiner 38. Tagung im Juni 2018, seiner 41. Tagung im Juni 2019 und 44. Tagung im Juni 2020 auf der Grundlage der mündlichen Fortschrittsberichte jeweils einen Austausch zu organisieren. Der Hochkommissar und das OHCHR wurden darüber hinaus beauftragt, zur 40. Tagung im März 2019 einen schriftlichen Bericht vorzulegen, der auch an die UN-Generalversammlung weiterzuleiten ist. Zusammen mit dem schon bestehenden Mandat einer Sonderberichterstattung seit dem Jahr 1992 und einem Untersuchungsauftrag seit März 2017 durch Resolution 34/22 verfügt der HRC so über ein umfassendes Instrumentarium, um die Lage der Menschenrechte vollständig und fortlaufend dokumentieren und die Ergebnisse einer öffentlichen Bewertung unterziehen zu können. Viel mehr ist dem HRC institutionell nicht möglich. Die Resolution wurde mit 33 Stimmen dafür, drei Stimmen dagegen (Burundi, China, Philippinen) und neun Enthaltungen verabschiedet. Bolivien und Kuba hatten an der Abstimmung nicht teilgenommen.

Neues Mandat der Sonderverfahren

Die Regierung Japans hatte die Vorlage zur Resolution 35/9 eingebracht, die ein neues Mandat zur Überwindung der Diskriminierung von Personen, die an Lepra erkrankt sind, und ihrer Familien-

angehörigen zum Inhalt hat. Die im Konsens verabschiedete Resolution erteilte den Auftrag, die Berichte über Diskriminierungen von Leprakranken zu sammeln, zu systematisieren und auszuwerten sowie Beispiele bewährter Praktiken aufzuzeigen. Die Resolution stellt selbst in Aussicht, das Sonderberichterstattungsmandat auf drei, maximal sechs Jahre zu begrenzen.

34. Tagung

Seit Jahren wird im HRC um die Beteiligung der Zivilgesellschaft heftig gestritten und das Mandat zum Thema Menschenrechtsverteidigung infrage gestellt. Während der 34. Tagung hatte Norwegen einen Resolutionsentwurf zur Verlängerung des Mandats für weitere drei Jahre vorgelegt. Während das Mandat letztlich durch Resolution 34/5 verlängert wurde, präsentierte Russland vier Änderungsanträge, China und Südafrika je einen. Obwohl Russland seit Ende des Jahres 2015 nicht mehr Mitglied im HRC ist, ist es auch Nichtmitgliedern möglich, Resolutionen und Änderungsanträge einzubringen. Sie können diese im Abstimmungsverfahren jedoch nicht verteidigen. Dies übernimmt dann ein Ratsmitglied. Der Änderungsantrag 34/L.42 wollte etwa das innerstaatliche Recht als alleinige Referenz für die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern gelten lassen. Alle Änderungsanträge wurden mit großer Mehrheit abgelehnt. Südafrika hatte seinen Antrag zurückgezogen.

Eine bizarre Abstimmung hatte der von Georgien vorgelegte Entwurf zur Folge, ein Mandat zwecks technischer Zusammenarbeit zwischen dem Land und dem OHCHR einzurichten. Die Resolution 34/37 wurde zwar mit 18 Ja-Stimmen bei fünf Gegenstimmen und 24 Enthaltungen angenommen. Die relativ geringe Zustimmung war jedoch dem instrumentellen Ansinnen geschuldet, die Menschenrechtssituation nicht nur in Georgien sondern auch in den angrenzenden und umstrittenen Gebieten Abchasien und Südossetien zu beleuchten.

Erste Konsequenzen der US-Regierung unter Präsident Donald J. Trump wurden schon im März 2017 sichtbar.

Während der Amtszeit von US-Präsident Barack Obama hatten sich die USA häufig der Resolution über das Recht auf Nahrung mit dem Vorbehalt angeschlossen, dass damit keine Anerkennung des Sozialpakts verbunden sei. Dieses Mal traf die Resolution 34/12 zum Recht auf Nahrung bei den USA auf grundsätzliche Ablehnung.

35. Tagung

Bislang wagte es kaum ein Mitgliedstaat, Frauenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter offen infrage zu stellen. Dafür fanden sie subtilere Mittel. Die Resolution 35/18 zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und Mädchen forderte die Staaten auf, alle Gesetze aufzuheben, die exklusiv Handlungen oder Verhaltensweisen von Frauen und Mädchen kriminalisieren oder mit Verweis auf Brauchtum, Tradition, Kultur und Religion einschränken. Die Resolution wurde zwar letztlich angenommen. Zwei Änderungsanträge von Ägypten, Belarus, China, und Russland hatten jedoch darauf abgezielt, Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger nicht zu erwähnen (35/L.41) und den Begriff Gleichstellung mit dem Hinweis fallen zu lassen, dass alle Menschenrechte sowieso dazu tendierten, eine egalitäre Gesellschaft zu schaffen (35/L.42). Die Änderungsanträge wurden abgelehnt, fanden jedoch die Unterstützung von immerhin 14 beziehungsweise 17 Mitgliedstaaten. In ähnlicher Weise legten Ägypten, Belarus, China, und Russland zwei Änderungsanträge gegen die Resolution 35/10 zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vor. Die Resolution forderte die Staaten auf, Geschlechterstereotype bei Männern und Jungen präventiv anzugehen. Ein Bericht zur 38. Tagung im Juni 2018 sollte Beispiele einer guten präventiven Praxis aufführen. Die Änderungsanträge 35/L.39 und L.40 hätten hingegen die Resolution konterkariert und wurden mehrheitlich abgelehnt. Weniger erfolgreich war die Abwehr tradierter Geschlechterrollen in der Resolution 35/13 zum Schutz der Familie. Diese Resolution transportiert nach wie vor das Stereotyp der Kernfamilie mit Frau, Mann

und Kind und fand die Unterstützung von 30 Mitgliedstaaten.

Der HRC arbeitete allerdings auch an der Erweiterung frauenrechtlicher und geschlechtergerechter Rahmenbedingungen. Im Juni thematisierte und kritisierte die Resolution 35/16 Kinder-, Früh- und Zwangsheiraten in Betreuungseinrichtungen. Die Resolution 35/22 postulierte die gleichberechtigte Teilhabe am Recht auf Bildung für jedes Mädchen. Im September forderte die Resolution 36/8 die uneingeschränkte Wahrnehmung der Menschenrechte durch Frauen und Mädchen und die systematische Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Zum Thema Klimawandel wurde die Resolution 35/20 verabschiedet, die das OHCHR beauftragt, eine Podiumsdiskussion zum Thema Menschenrechte, Klimawandel und Migration zu organisieren und darüber einen Bericht zu verfassen, der rechtzeitig in die Vorbereitung der 24. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-24) im polnischen Katowice Ende des Jahres 2018 einfließen soll.

36. Tagung

In seinem Bericht über die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte für das Jahr 2017 (A/HRC/36/31) offenbarte der UN-Generalsekretär vielfältige Formen der Einschüchterung und Repression gegen Personen, die die Zusammenarbeit gesucht hatten. Die Abwehr solcher Repressalien gehört mittlerweile zu einer Kernaufgabe des UN-Menschenrechtssystems.

Die entsprechende Resolution (36/21) wurde von der Staatengruppe Fidschi, Ghana, Irland, Ungarn und Uruguay vorgelegt. Insgesamt lagen dazu 19 Änderungsanträge vor (36/L.43-L.61), koordiniert von Ägypten, China, Indien, Russland und Venezuela. Alle kreisten um die Vorstellung, der Aufbau staatlicher Kapazitäten müsse das zentrale Ergebnis einer solchen Zusammenarbeit sein, Kritik sei dementsprechend abträglich. Mit Ausnahme von drei Anträgen wurde der Großteil der beantragten

Änderungen abgewiesen. Der angenommene Änderungsantrag L.56 thematisierte vermeintlich Selbstverständliches: Informationen sollten glaubwürdig und zuverlässig sein und müssten gründlich überprüft und bestätigt werden. Nicht zuletzt die Antragsteller nutzten in der Vergangenheit diesen Vorhalt, die im Bericht des Generalsekretärs vorgelegten Fälle seien erfunden oder politisch motiviert und insofern unglaubwürdig. Am Ende wurde die Resolution mit 28 Ja-Stimmen und 19 Enthaltungen angenommen.

Die Menschenrechtslage in Jemen war Gegenstand zunächst zweier Resolutionsentwürfe. Belgien, Irland, Kanada, Luxemburg und die Niederlande hatten einen Entwurf vorgelegt, Ägypten zog im Namen der afrikanischen Staatengruppe mit einem zweiten nach. In Verhandlungen konnte die Einsetzung einer internationalen Ermittlergruppe durchgesetzt und die ansonsten unkritische Resolution 36/31 im Konsens verabschiedet werden. Ähnlich wurde zu Burundi verfahren. Die im Jahr 2016 etablierte, internationale Untersuchungskommission (A/HRC/33/24) stellte in ihrem Bericht schwerste Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht fest (A/HRC/36/54). Der von Estland im Namen der Europäischen Union (EU) eingebrachte Resolutionsentwurf 36/L.9 sah den Antrag an die Generalversammlung vor, die Mitgliedschaft Burundis im HRC zu suspendieren. Tunesien legte im Namen der afrikanischen Staatengruppe wenig später den Resolutionsentwurf L.33 vor, weitgehend frei von Kritik und Konsequenzen. Anders als im Fall Jemen blieb es bei zwei Anträgen. Der Entwurf Estlands wurde als rein prozedurale Entscheidung zur Fortführung des Mandats der Untersuchungskommission verabschiedet (A/HRC/RES/36/19). Dieses Vorgehen erlaubte eine zweite Resolution 36/2 seitens der afrikanischen Staatengruppe, die als technische Unterstützung ausgelegt war. Allerdings beauftragte auch die Resolution 36/2 das OHCHR, ein Untersuchungsteam zusammenzustellen, sodass zu Burundi im Moment sonderbarerweise zwei Untersuchungsteams mit sechs Mitgliedern unterwegs sind.

Resümee

Auch im Jahr 2017 ließen einige Staaten nichts unversucht, die Handlungsfähigkeit des Rates durch Verfahren zur Geschäftsordnung zu behindern oder zu blockieren. Der Resolutionsentwurf zur Zusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) mit den Vereinten Nationen bildete nur die Spitze des Eisbergs. Die meisten Änderungen zuungunsten der Menschenrechtsstandards wurden immerhin abgelehnt. Die Vorgänge zeigten aber das zähe Ringen um normative Standards und ihre politische Operationalisierung. Ermutigend dabei: Es gibt nach wie vor eine prekäre Mehrheit an HRC-Mitgliedstaaten, die mehr zum normativen Arbeitsauftrag des Rates neigt; und es sind nicht nur Länder der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG).

Bedenken hinsichtlich der Arbeits- und Funktionsweise des HRC bestehen gleichwohl fort. Dass die Demokratische Republik Kongo als Mitgliedstaat für den Zeitraum 2018 bis 2020 gewählt wurde, ist schwer nachvollziehbar. Zumal der Staat sowohl im Sicherheitsrat als auch im HRC Objekt offizieller Untersuchungen ist (A/HRC/35/33). Die Tatsache, dass mit Ägypten, Burundi, China, Philippinen, Saudi-Arabien oder Venezuela weitere Staaten Mitglied sind, die zivilgesellschaftliche Akteure und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger systematisch unterdrücken, einschüchtern und angreifen, wirft natürlich die Frage auf, wie überzeugend der Rat als Hort menschenrechtlicher Belange auftreten kann. Dazu wird es keine abschließende Antwort geben können, sondern es werden mit den verfügbaren Instrumenten des HRC immer nur größere oder kleinere Annäherungen an das normative Optimum möglich sein.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2016, VN, 3/2017, S. 132ff. fort.)