Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2020

- Ratstagungen unter Pandemiebedingungen
- Rechte der Frauen und Mädchen setzen Trends
- Widerstand gegen Menschenrechtseinschränkungen

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC)** hielt im Jahr 2020 drei reguläre Tagungen ab (43. Tagung: 24.2.–13.3. sowie 15.–23.6.; 44. Tagung: 30.6.–17.7.; 45. Tagung: 14.9.–7.10.2020). Aufgrund der COVID-19-Pandemie unterbrach der HRC seine 43. Tagung am 13. März 2020 und nahm sie im Juni wieder auf. Eine Sondertagung fand nicht statt und ein neues Mandat der Sonderverfahren (Special Procedures) wurde nicht eingerichtet.

Das Ländermandat des unabhängigen Sachverständigen zu Sudan wurde in der 45. Tagung beendet. Stattdessen verabschiedete der Rat die Resolution 45/25 zur technischen Unterstützung Sudans und zur im September 2019 vereinbarten Präsenz des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) im Land. In dieser Resolution ist erstmals von der Verpflichtung der internationalen Unterstützung die Rede, die Menschenrechte in Sudan langfristig zu sichern. Ende des Jahres 2020 existierten 44 thematische und elf Ländermandate.

Die zweigeteilte 43. Tagung verabschiedete mit 43 Resolutionen die höchste Anzahl pro Tagung seit Bestehen des Rates im Jahr 2006. Insgesamt behandelten von den 103 Resolutionen im Jahr 2020 die Mehrheit (57) thematisch spezifizierte Inhalte der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung. Im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte standen die Themen Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Rassismus im Vordergrund, bei gruppenbezogenen Rechten waren es Frauen und Mädchen.

Aufgrund der Erfahrungen im Jahr 2019 war erwartet worden, dass die prekäre Finanzsituation das Tagungsjahr 2020 bestimmen würde. Im Vorfeld der 43. Tagung war etwa beschlossen worden, den Übersetzungsdienst auf das klassische Sitzungsformat von zwei Arbeitseinheiten je drei Stunden täglich zu beschränken. Die Finanzen spielten bei der Eröffnung der 43. Tagung insofern eine vernehmliche Rolle. Die sich hier abzeichnende Krise für die Arbeit des Rates wurde jedoch kaum zwei Wochen später von einer anderen überrollt.

Unter Corona-Bedingungen

Anfang März ordneten die Schweizer Behörden restriktive Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie an. In dessen Folge entschied das Präsidium des HRC am 2. März, bis zum geplanten Ende der 43. Tagung von Reisen nach Genf abzuraten. Es legte den Sachverständigen der Sonderverfahren Videokonferenzen nahe und sagte alle Nebenveranstaltungen ab. Die Sitzungen des Rates wurden in die große Konferenzhalle verlegt, die Anzahl der Teilnehmenden sukzessive auf eine Person pro diplomatischer Vertretung begrenzt und für Vertreterinnen und Vertreter nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) eine Höchstgrenze eingeführt. Am 13. März verkündete die HRC-Präsidentin, die Schweizer Botschafterin Elisabeth Tichy-Fisslberger, die 43. Tagung auszusetzen. Alle Mandate der Sonderverfahren wurden entsprechend verlängert. In der Zwischenzeit wurden Verfahren ausgetüftelt, um etwa die Online-Sitzungen synchron in den offiziellen sechs UN-Amtssprachen sowie rechtsgültige virtuelle Abstimmungen durchführen zu können. Im Laufe des Jahres zeigte sich der Rat insgesamt kreativ etwa im Nebeneinander von digitalen, analogen und hybriden Sitzungsformaten.

Der HRC, das OHCHR und die Sonderverfahren machten früh auf die menschenrechtlichen Dimensionen der Pandemiekrise aufmerksam. Zum einen betreffe das Virus zwar alle, trete aber in seinen sozialen Auswirkungen sehr unterschiedlich auf. Zum anderen verwiesen sie darauf, dass einige Staaten die Pandemie als Vorwand nutzten, um politischen Dissens, Kritik an der Regierungsführung und demokratische Kontrolle zu behindern oder zu unterbinden.

Beeinträchtigt war die Lobby-Tätigkeit der NGOs. Mit dem Wegfall der physischen Präsenz in Nebenveranstaltungen ging eine Plattform verloren, die geeignet war, den menschenrechtlichen Diskurs beim Rat zu justieren. Im Laufe des Jahres entwickelten die NGOs zwar ebenfalls angepasste Formate und nutzten die Möglichkeiten der Stellungsnahmen per Video. Gegen Ende des Jahres 2020 gehörten sie quasi zum Standard der anwaltschaftlichen NGO-Tätigkeit. Ungelöst blieb die Möglichkeit, als NGO-Vertreterin oder -Vertreter ohne Aufwand an den Verhandlungen über Resolutionsentwürfe teilnehmen zu können.

Die Pandemiebeschränkungen trafen nicht nur den Rat. Erst ab Herbst 2020 gingen einzelne UN-Menschenrechtsvertragsorgane dazu über, Sitzungen zumindest online durchzuführen. Der ›International Service for Human Rights‹ beklagte eine negative Kombination aus der Pandemie und einer schweren Finanzkrise, die selbst Länder mit systematischen Menschenrechtsverletzungen aus dem Geflecht periodischer Überprüfungen zumindest zeitweise herausfallen ließ.

43. Tagung

Am ersten Tag der 43. Tagung kam UN-Generalsekretär António Guterres auf seinen Aufruf zum Handeln für die Menschenrechte zu sprechen, der anlässlich des 75. Jahrestags der Vereinten Nationen formuliert worden war. Er definierte vier große aktuelle Herausforderungen: zunehmende geopolitische Spannungen, die Klimakrise, wachsendes Misstrauen und die Schattenseiten der digitalen Technologie. Er fügte hinzu, dass die Vereinten Nationen in ihren Antworten darauf die Menschenrechte in den Mittelpunkt stellen müssen. Der Bericht identifiziert hierbei sieben handlungslei-

tende Rechtspositionen: im Kontext nachhaltiger Entwicklung; in Zeiten der Krise, vor allem Prävention; Geschlechtergerechtigkeit und gleiche Rechte für Frauen; Partizipation und Zivilgesellschaft; zukünftige Generationen und Klimagerechtigkeit; kollektives Handeln sowie neue Grenzbereiche der Menschenrechte. Guterres betonte außerdem das aktive Engagement der Zivilgesellschaft.

Der Sonderberichterstatter zur Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, Michel Forst (A/HRC/43/51), dessen Mandat endete, unterstrich diese Rolle etwa anhand seines Länderberichts zu Kolumbien (A/HRC/43/51/Add.1). Die Arbeit der dortigen Verteidiger sei trotz des Friedensabkommens im Jahr 2016 gefährlicher geworden. Die Regierung Kolumbiens wies diese Darstellung zurück und schränkte überdies das Mandat des OHCHR in Kolumbien ein. Kritik an der Lage in Kolumbien kam aber ebenfalls von der diplomatischen Vertretung Deutschlands in Genf sowie in Form von Tweets seitens der Menschenrechtsbeauftragten Bärbel Kofler und des deutschen Botschafters Peter Ptassek in Bogotá.

Gemäß Resolution 38/18 legte eine Gruppe bestehend aus der Expertin Yvette Stevens und zwei Experten, Pablo de Greiff und Nils Muižnieks, ihren Bericht (A/HRC/43/37) mit Empfehlungen darüber vor, wie der Rat gegen Menschenrechtsverletzungen in Notfällen beitragen kann. Auf dieser Grundlage verabschiedete der HRC im September die Resolution 45/31, die den Rat von einer bislang vorwiegend reaktiven zu einer präventiven Herangehensweise an Krisen hinführen will. Die Resolution 45/31 wurde mit 32 Ja-Stimmen, elf Enthaltungen und drei Gegenstimmen (Bahrain, Kamerun und Venezuela) angenommen.

Anlässlich des OHCHR-Berichts zu Sri Lanka (A/HRC/43/19) kündigte die im Jahr 2019 gewählte Regierung an, sich nicht mehr an die Resolution 30/1 aus dem Jahr 2015 sowie an nachfolgende Resolutionen in den Jahren 2017 und 2019 gebunden zu fühlen. Die Resolutionen hatten die Aufarbeitung von Menschenrechtsverbrechen und Versöhnung zum Gegenstand und dazu internationale Kooperation angeboten. Die Vorgängerregierung hatte unbeschadet teils gegenteiliger Rhetorik davon rege Gebrauch gemacht und mehrere Sachverständige der Sonderverfahren nach Sri Lanka eingeladen, um eine internationalen Standards genügende Menschenrechtsstruktur aufzubauen. Lediglich der Aspekt der gerichtlichen Aufarbeitung von Kriegsverbrechen war systematisch ignoriert worden. Die neue Regierung unter Gotabaya Rajapaksa kündigte hingegen ihren entschiedenen Widerstand gegen eine Neubefassung der Resolution im März 2021 an.

Amina Mohammed, stellvertretende UN-Generalsekretärin, spricht in der Dringlichkeitsdebatte über Polizeibrutalität und Rassismus gegenüber Menschen afrikanischer Abstammung per Videokonferenz während der 43. Sitzung des Menschenrechtsrats am 17. Juni 2020. FOTO: UN GENEVA/FLICKR

In der Vergangenheit wurde der Rat immer wieder kritisiert, die Menschenrechtsverletzungen nur in kleinen bis mittelgroßen Ländern anzusprechen, während beunruhigende Trends in mächtigen, vor allem westlichen UN-Mitgliedstaaten von den Instrumentarien des Rates unberücksichtigt blieben. Im zweiten Teil der 43. Tagung im Juni beantragte die Gruppe afrikanischer Staaten eine Dringlichkeitsdebatte über aktuelle, rassistisch motivierte Menschenrechtsverletzungen. Anlass war der Tod von George Flyod in den USA. Die stellvertretende UN-Generalsekretärin, Amina Mohammed, eröffnete die Debatte und stellte fest, dass die UN viele Jahre lang die Apartheid bekämpft habe und heute gegen Hass, Unterdrückung und Demütigung von Menschen afrikanischer Abstammung kämpfen müsse. Mit Blick auf ihre eigenen Erfahrungen in Großbritannien attestierte sie in diesen Ländern eine Gefühllosigkeit gegenüber der alltäglichen Diskriminierung. Am Ende der 43. Tagung verabschiedeten die HRC-Mitgliedstaaten die Resolution 43/1 im Konsens und verurteilten die rassistischen und gewalttätigen Praktiken in der Strafverfolgung gegen Menschen afrikanischer Abstammung.

Eine Wiederauflage der umstrittenen Resolution über »gegenseitige Vorteile der Zusammenarbeit in Sachen Menschenrechte« leitete China in die Wege. Einige Staaten aus allen Staatengruppen mit Ausnahme Afrikas griffen die Bedenken der Zivilgesellschaft auf und forderten eine Abstimmung. Die Resolution 43/21 erhielt mit 23 Ja-Stimmen, acht Enthaltungen und 16 Gegenstimmen zwar eine Mehrheit, unter den Gegenstimmen befanden sich jedoch Indien und die Marshallinseln. So konnte nicht von einer Blockade ›westlicher Länder‹ gesprochen werden. Gleichwohl lassen Staaten wie China nichts unversucht, die Umsetzung der Menschenrechte an eine freundliche Staatenkooperation zu binden.

44. Tagung

Angesichts der Erfahrungen aus der 43. Tagung unter Pandemiebedingungen verlief die 44. Tagung relativ routiniert, angepasst an Auflagen und versehen mit anfänglichen technischen Unwägbarkeiten. Der Rat verabschiedete 23 Resolutionen und verlängerte elf Mandate der Sonderverfahren. COVID-19 durchzog viele Resolutionen, und die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, widmete ihre Rede zur Lage der Menschenrechte weltweit zu einem großen Teil den verschärften Restriktionen unter Zuhilfenahme der Pandemie.

Dies betraf die teils gewaltsame Unterdrückung von friedlichen Protesten weltweit. Der Rat reagierte mit der Resolution 44/20 zum Schutz von Menschenrechten im Kontext friedlicher Proteste und verabschiedete sie im Konsens. Dies war nicht selbstverständlich, da Russland drei Änderungsanträge stellte, in denen das Demonstrationsrecht unter den Vorbehalt der staatlichen Ordnungsbehörde gestellt werden sollte. Die Änderungen wurden jeweils abgewiesen. Ein leicht veränderter Wortlaut hätte jedoch Staaten wie Deutschland in Verlegenheit gebracht, deren Polizeibehörden mit Verweis auf Pandemieauflagen ihrerseits unfriedliche Demonstrationen ausmachen und untersagen.

Eine ähnliche Gratwanderung unternimmt die Resolution zum Recht auf Meinungsfreiheit (44/12). Russland hatte drei Änderungsanträge vorgelegt aber zurückgezogen, da die Betreiber der Resolution bereit waren, Änderungen aufzunehmen. So stehen jetzt Bezüge zu gesetzlichen Regelungen, nationaler Sicherheit und öffentlicher Ordnung in der Resolution, die das Recht auf freie Meinung regulieren können. Unter demokratisch-rechtsstaatlichen Bedingungen mit der Möglichkeit einer fairen gerichtlichen Überprüfung ist das kein Problem. Derselbe Wortlaut öffnet hingegen autokratischen Regimen Tür und Tor, um regierungskritische Formulierungen zu unterbinden.

Beim Thema Diskriminierung von Frauen und Mädchen hatten Ägypten, Russland und Saudi-Arabien fünf Änderungsanträge zur Resolution gegen die Diskriminierung von Frauen und Mädchen eingebracht (44/17), die reproduktive Gesundheitsdienste und Sexualerziehung einschränken wollten. Sie wurden abgewiesen und die Resolution im Konsens verabschiedet. Die Debatten um die Rechte von Frauen und Mädchen gehören seit Jahren zu den strittigsten Auseinandersetzungen im Rat, und die Mehrheitsverhältnisse sind enger als der Konsens nahelegt.

45. Tagung

Im Rahmen der 45. HRC-Tagung verhandelte die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (Group of Latin American and Caribbean States – GRULAC) und die Europäische Union (EU) den Resolutionsentwurf zu den Rechten des Kindes im Kontext einer gesunden Umwelt. Russland präsentierte acht Änderungsanträge und zog sechs zurück, nachdem kleinere mündliche Änderungen vorgenommen worden waren. Die verbleibenden zwei sollten die Rechte der Eltern oder der erweiterten Familie oder der Gemeinschaft nach örtlichen Gepflogenheiten hervorheben. Diese Änderungen hätten die Rechte von Kindern von der Erlaubnis der Eltern oder anderer Erwachsener abhängig gemacht. Beide Änderungen wurden abgelehnt, die Resolution 45/30 im Konsens verabschiedet.

Der Resolutionsentwurf zu den Rechten von Frauen und Mädchen in humanitären Situationen sah sich mit 15 Änderungsanträgen konfrontiert, eingebracht von Pakistan im Namen der Organisation islamischer Kooperation (OIC, ohne Albanien). Alle Anträge wurden nach mündlichen Überarbeitungen des Textes zurückgezogen. Strittig waren jeweils das Recht auf eigenständige Entscheidungen von Frauen und Mädchen in verschiedenen Konstellationen. Dieses Recht blieb unberührt, wurde aber diplomatischer verpackt und die Resolution 45/29 im Konsens angenommen. Die Resolution 45/28 anlässlich des Jahrestags der UN-Resolution 1325 führte zum Streit um die Frage, ob der HRC sich damit befassen dürfe, da es sich um eine Sache des Sicherheitsrats handele. Sie wurde schließlich im Konsens verabschiedet.

Eine Rekordanzahl an Änderungsanträgen (18) erbrachte die Resolution 45/1 zur Lage in Belarus nach der Wahlfälschung, alle von Russland (kein Ratsmitglied) vorgelegt, aber auch alle per Abstimmung abgelehnt. In der Endabstimmung erhielt die Resolution 23 Ja-Stimmen, zwei Gegenstimmen (Eritrea und Venezuela) und 22 Enthaltungen.

Resümee

In der Gesamtschau konnte der HRC sein Pensum bewältigen und seine Instrumentarien einsetzen, wenngleich die Substanz nicht immer den Erwartungen an eine normativ-orientierte Umsetzung entsprach. Der Rat wird dessen unbeschadet ernstgenommen. Der Botschafter Bahrains hatte sich Ende des Jahres 2020 für die Präsidentschaft des Menschenrechtsrats im Jahr 2021 beworben und damit die abgesprochene Kandidatur der Botschafterin der Fidschi-Inseln blockiert. Die in Genf ansässige ›Universal Rights Group‹ vermutet, dass Bahrains Kandidatur mit der Rückkehr der USA in den Rat in Verbindung steht. Die Förderer dieser Kandidatur, China und Russland, hätten ausgelotet, inwieweit es ihnen möglich ist, angesichts des erneuten Engagements der USA ein ›befreundetes‹ Land auf dem Präsidentenstuhl zu haben, um die Tagesordnung zu kontrollieren und den Prozess der Ratsüberprüfung im Zeitraum von 2021 bis 2026 im Griff zu behalten. Der Vorstoß blieb erfolglos, nicht nur durch die Standhaftigkeit der westlichen Länder und seitens der GRULAG, sondern auch aus anderen Staatengruppen.

Theodor Rathgeber
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2019, VN, 3/2020, S. 134ff. fort.)