

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2021

- Blockkonfrontation im Rat
- Verankerung von Klima, Umwelt und Menschenrechten
- Neue Mandate der Sonderverfahren

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) hielt im Jahr 2021 drei reguläre Tagungen ab (46. Tagung: 22.2.–24.3.; 47. Tagung: 21.6.–14.7.; 48. Tagung: 13.9.–11.10.). Es fanden insgesamt fünf Sondertagungen (Special Sessions) statt (29. Tagung: 12.2.; 30. Tagung: 27.5.; 31. Tagung: 24.8.; 32. Tagung: 5.11.; 33. Tagung: 17.12.). Bei den Sonderverfahren (Special Procedures) richtete der HRC drei neue Mandate ein: zum Thema Klimawandel sowie zu den Ländersituationen in Afghanistan und Burundi. Ende des Jahres 2021 existierten 45 thematische und 13 Ländermandate.

Im Berichtszeitraum häuften sich die Polarisierungen entlang geopolitischer Spannungen auch im HRC. Vor allem der Machtblock um eine Gruppe gleichgesinnter Staaten forcierte ihre Agenda, die normative Deutung der Menschenrechte und ihrer politischen Umsetzung zugunsten eines an staatensoveränitätsorientierten Handelns zu verschieben. Die Staatengruppe um China, Russland, Saudi-Arabien und andere ging zu systematischen Gegenattacken über. Äußerten sich westliche Staaten zur Situation der Uiguren, zu Tibet oder zu Hongkong, konterte die chinesische Regierungsdelegation unmittelbar mit Vorwürfen gegenüber diesen Staaten – vor allem gegenüber Kanada, den USA oder dem Vereinigten Königreich –, Menschenrechte im Kontext von Rassismus, der Nachwirkungen des Sklavenhandels oder der Rechte indigener Völker zu verletzen. Andererseits nutzten die USA den HRC ihrerseits zu unverblühten Darstellungen der Menschenrechtslage. Dies unterschied sich vom Bemühen der US-Regierung unter Barack Obama ab dem Jahr 2009: Die damalige US-Diplomatie hatte viel Zeit und Energie darauf verwendet, Gruppenerklärungen und -anträge mit

Staaten aus möglichst allen regionalen Staatengruppen vorzulegen. Im Unterschied zum damaligen, sogenannten überregionalen Ansatz fokussierten sich die USA jedoch auf die Menschenrechtslage in China und provozierten eine gradezu erwartbare Gegenreaktion.

Die Kritik an den westlichen Staaten ist nicht verkehrt. Als Retourkutsche eingesetzt verpufft sie jedoch und reduziert die unbestreitbaren Verletzungen der Menschenrechte zum bloßen Vehikel um die Deutungs- und Diskursheftigkeit im HRC. Ein solches Vorgehen ist in der Geschichte des Rates nicht grundsätzlich neu. Im Berichtszeitraum wurde jedoch weniger um die fallbezogene, angemessene Ausstattung der Instrumente und Methoden des Rates zur Untersuchung einer Menschenrechtssituation gerungen. Den Großteil der Zeit und Energie verschlang das Bemühen um die arithmetische Absicherung der politischen Botschaft mittels Resolutionen und Zusatzanträgen. Es drohte eine systematische Störung oder Blockade des

institutionellen Untersuchungs- und Berichtsprozesses und mithin der genuinen Aufgabenstellung des Rates.

Die Zahl der angenommenen Resolutionen betrug insgesamt 81, die niedrigste seit dem Jahr 2011. Dies steht im Einklang mit den Bemühungen im Rat, die Arbeit zu straffen und Redundanzen abzubauen. Seit dem Jahr 2015 nimmt die Anzahl der Resolutionen ab. Relativ hoch war die Zahl der Resolutionen (38), die zur Abstimmung standen, rund 45 Prozent aller Resolutionen – die höchste Anteilsrate bisher.

Die Polarisierung wird durch die überdurchschnittlich vielen Änderungsanträge unterstrichen. Insgesamt lagen im Berichtszeitraum 103 schriftliche Anträge vor, mit einer Spitze von 51 Änderungsanträgen zur 47. Tagung. Die höchste Anzahl weist das Jahr 2016 mit 125 solcher Zusatzanträge auf. Relativ gleich blieb die Anzahl der Länderresolutionen unter dem Tagesordnungspunkt 4 – jährlich rund zehn Resolutionen. Im Fokus standen die Staaten Belarus, Burundi, Eritrea, Iran, Myanmar, Nordkorea, Südsudan, Syrien und Venezuela.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Nach fast zwei Jahrzehnten intensiver Bemühungen und zeitweise ebenso hartnäckigen Widerstands – etwa durch die



Michelle Bachelet (auf dem Bildschirm), UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, spricht auf der 30. Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrats über die »ernste Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten, einschließlich Ost-Jerusalem«.

UN PHOTO: VIOLAINE MARTIN

Schweiz oder Deutschland – schuf der HRC im Rahmen der 48. Tagung das Mandat zum Klimawandel mit Resolution 48/14. Zum Sonderberichterstatte wurde Ian Fry aus Tuvalu berufen. Ein Verbund der Bahamas, Europäischen Union (EU), Fidschi, den Marshallinseln, Panama, Paraguay und Sudan hatte die Resolution eingebracht. Der Sonderberichterstatte soll die negativen menschenrechtlichen Folgen des Klimawandels untersuchen, Beispiele bewährter Verfahren bei der Vermeidung und Eindämmung darstellen und dabei unter anderem die Expertise indigener Völker berücksichtigen. Außerdem wird der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) mit einer Studie beauftragt, neue Technologien zum Klimaschutz in ihren Auswirkungen auf die Menschenrechte zu untersuchen. Das Mandat wurde mit 42 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme (Russland) und vier Enthaltungen (China, Eritrea, Indien, Japan) angenommen.

Das Ländermandat zu Afghanistan mit Resolution 48/1 konkretisierte die Ergebnisse der 31. Sondertagung zu Afghanistan. Zivilgesellschaftliche Initiativen hatten eine umfassende Aufarbeitung der Lage der Menschenrechte im Format einer Untersuchungskommission gefordert. Dies fand jedoch unter anderem bei den westlichen Staaten, die in Afghanistan am Krieg beteiligt waren, keine Resonanz. Nun soll sich der aktuelle Sonderberichterstatte Richard Bennett aus Neuseeland auf die aktuelle Menschenrechtslage im Land konzentrieren. China, Pakistan und andere kritisierten jedoch zurecht, dass ohne die Analyse etwa der 20-jährigen militärischen Intervention die Handlungsempfehlungen des Mandatsträgers Stückwerk bleiben müssen. Die Resolution war von Slowenien im Namen der EU eingebracht und mit 28 Ja-Stimmen, fünf Gegenstimmen (China, Eritrea, Pakistan, Russland, Venezuela) und 14 Enthaltungen angenommen worden.

Dem Mandat des Sonderberichterstatte zu Burundi mit Resolution 48/16 war seit dem Jahr 2016 eine Untersuchungskommission vorausgegangen. Auch hier meldeten zivilgesellschaftliche Organisationen Kritik am Wechsel des Formats an. Die Kommission hatte

in ihrem Bericht (A/HRC/48/68) festgestellt, dass Präsident Évariste Ndayishimiye seit seinem Amtsantritt im Juni 2020 zwar viel versprochen habe, aber außer symbolischen Gesten keine Änderung in der besorgniserregenden Menschenrechtssituation zu erkennen sei. Die Resolution war von Slowenien im Namen der EU vorgelegt worden und wurde mit 21 Ja-Stimmen (ohne Gruppe der afrikanischen Staaten), 15 Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen. Der aktuelle Sonderberichterstatte ist Fortuné Gaetan Zongo aus Burkina Faso.

Sondertagungen

Nach zwei Jahren ohne, wurden im Berichtszeitraum fünf Sondertagungen einberufen. Die 29. Sondertagung verabschiedete im Konsens die Resolution S-29/1. Sie fordert die sofortige und bedingungslose Freilassung aller willkürlich in Myanmar inhaftierten Personen, die Aufhebung des Ausnahmezustandes sowie die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte und der Sonderberichterstatte für die Menschenrechtslage in Myanmar werden beauftragt, die Menschenrechtslage in Myanmar zu bewerten und dem HRC zu berichten. Das Vereinigte Königreich und Österreich für die EU hatten die Resolution vorgelegt.

Die 30. Sondertagung war die achte des Rates zur Menschenrechtslage in den besetzten palästinensischen Gebieten und Ost-Jerusalem, deren Einberufung der Gewalteskalation folgte. Die von Pakistan vorgelegte Resolution S-30/1 setzte eine Untersuchungskommission ein, die ihren Bericht im Juni 2022 vorlegen soll. Die Resolution wurde mit 24 Ja-Stimmen, neun Gegenstimmen und 14 Enthaltungen angenommen.

Die 31. Sondertagung befasste sich mit der humanitären und menschenrechtlichen Krise nach dem Abzug der Alliierten aus Afghanistan. Die Resolution S-31/1 fordert alle Konfliktparteien zur Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie zu einem sofortigen Waffenstillstand auf. Die Resolution beauftragt die Hohe

Kommissarin für Menschenrechte mit einem mündlichen Bericht zur 48. Tagung sowie einem schriftlichen Bericht zur 49. Tagung des HRC im März 2022 auf. Ein eigener Untersuchungsmechanismus wurde nicht eingerichtet, die Resolution ohne Abstimmung angenommen.

Die 32. Sondertagung antwortete auf die Machtübernahme durch das Militär am 25. Oktober 2021 in Sudan. Die Resolution S-32/1 fordert die unverzügliche Wiedereinsetzung der von Zivilisten geführten Übergangsregierung. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte soll ein Expertenmandat zur Lage im Land einrichten, dessen Amtszeit erst mit der Wiedereinsetzung einer zivil geführten Regierung endet. Noch im September 2020 hatte der Rat den friedlichen Übergang in Sudan begrüßt und in Resolution 45/25 das damalige Mandat eines unabhängigen Experten beendet. Die Resolution S-32/1 wurde ohne Abstimmung angenommen.

Die 33. Sondertagung befasste sich mit Menschenrechtsverletzungen in Äthiopien seit Anfang November 2020. Die Resolution S-33/1 verurteilt alle Menschenrechtsverletzungen sowie Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das internationale Flüchtlingsrecht im Norden Äthiopiens. Die Resolution beschloss eine internationale Kommission, um die Situation gründlich und unparteiisch untersuchen zu können. Die Resolution wurde mit 21 Ja-Stimmen (ohne Afrika-Regionalgruppe), 15 Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen.

46. Tagung

Die 46. Tagung setzte den Grundton im Berichtszeitraum: Belarus, China, Kuba und Russland brachten Stellungnahmen von Staatenbündnissen ein, die Kritik von außen an der Lage der Menschenrechte in einem Land als unzulässig qualifizieren sollte, weil sie im Sinne der Staatensouveränität im Widerspruch zur UN-Charta stünden. Außerdem würde den Kritikern die Legitimität fehlen, über andere zu urteilen, weil sie selbst regelmäßig Menschenrechte verletzen. Die USA organisierten ihrerseits eine ge-

meinsame Erklärung von 50 Staaten, in der sie diese Vorhaltungen zurückwiesen und darauf verwiesen, dass Menschenrechte eine Angelegenheit internationalen Rechts darstellen und die internationale Befassung konstitutiv für Menschenrechte ist.

In die gleiche Richtung positionierten sich gemeinsame Erklärungen zur Lage in Ägypten, von Finnland vorgestellt, sowie zur Lage in Russland, von Polen organisiert. Erfolgreich durchgebracht wurde die Resolution 46/1 zu Sri Lanka, die die internationale Überwachung der dortigen Menschenrechtslage verstetigen konnte. In der Abstimmung votierten 22 Staaten dafür, elf dagegen, 14 enthielten sich.

Eine Verständigung über die Blockkonstellation hinweg brachte die im Konsens angenommene Resolution 46/14 zum Ausdruck. Der Zugang zu Impfstoffen gegen COVID-19 soll gerecht, erschwinglich, rechtzeitig und für alle möglich garantiert werden. Ein Bericht des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) soll die Auswirkungen des Mangels an erschwinglichen Impfstoffen auf die Menschenrechte darstellen.

47. Tagung

Wie in den Jahren davor, prallten beim Themenbereich Frauenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Familienplanung die unterschiedlichen Annahmen über eine gesellschaftliche Praxis besonders heftig aufeinander. Die Resolutionen dazu wurden mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen begleitet, die Ägypten und Russland vorgelegt hatten. Sie wurden allesamt abgelehnt und die Resolutionen (47/4, 47/5 und 47/15) schließlich ohne Abstimmung angenommen. Lediglich die Resolution 47/14 zu Menschenrechten im Kontext von HIV/AIDS musste durch eine Abstimmung, blieb aber ohne Gegenstimme bei fünf Enthaltungen.

Heftige Gegenreaktion löste die Resolution 47/13 zur Situation in Äthiopien und der Provinz Tigray aus. Insgesamt wurden 18 Änderungsanträge ge-

stellt, aber alle abgelehnt. Die Resolution fand eine knappe Mehrheit mit 20 Ja-Stimmen (ohne afrikanische Gruppe), 14 Gegenstimmen bei 13 Enthaltungen.

Lange Debatten folgten der Frage, ob angesichts des Putsches in Myanmar und der ungeklärten diplomatischen Vertretung eine Befassung mit der Situation im Land zulässig sei. Eine Mehrheit von 26 Ja-Stimmen bei 14 Gegenstimmen und sieben Enthaltungen stimmte der Durchführung einer Aussprache zu.

Kamerun legte im Namen der Gruppe der afrikanischen Staaten die Resolution 47/21 vor, die für drei Jahre einen unabhängigen Expertenmechanismus vorsieht, der systematischen Rassismus untersuchen soll. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte hatte in ihrem Bericht (A/HRC/47/53) auf die Dringlichkeit einer solchen systematischen Untersuchung hingewiesen. Während sich die EU zögerlich zeigte, begrüßten die USA die Resolution, die im Konsens angenommen wurde.

48. Tagung

China legte zwei Resolutionsentwürfe vor: zu den Hinterlassenschaften des Kolonialismus (48/7) und zum besseren Leben für alle. Die Gruppe der afrikanischen Staaten zeigte sich wenig begeistert darüber, dass das Thema Kolonialismus in der Blockkonfrontation instrumentalisiert werden sollte. Das Vereinigte Königreich ergriff die Gelegenheit und legte dazu zwei Änderungsanträge vor, die in den Entwurfstext aufgenommen wurden. Die so geänderte Resolution wurde mit 27 Ja-Stimmen, ohne Gegenstimme bei 20 Enthaltungen angenommen. China reagierte auf diesen Fehlschlag und zog den Resolutionsentwurf zum besseren Leben zurück.

Ein von den Niederlanden vorgelegter Resolutionsentwurf zur Menschenrechtslage in Jemen stieß auf Widerstand bei Saudi-Arabien, das insbesondere in der Gruppe der afrikanischen Staaten für seine Position warb. Das vorgesehene Mandat für eine Gruppe hochrangiger internationaler und regionaler Experten wurde nicht erneuert, die Resolution bei 18 Ja-Stimmen, 21

Gegenstimmen und sieben Enthaltungen abgelehnt. Es war das erste Mal in der Geschichte des Rates, dass ein Resolutionsentwurf nicht angenommen wurde.

Zusätzlich zum Thema Klimawandel verabschiedete der Rat die Resolution 48/13 zum Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. Die von Costa Rica, den Malediven, Marokko, Slowenien und der Schweiz eingebrachte Resolution spricht von einem universellen Recht und setzte im HRC einen Schlusspunkt zu einem 15-jährigen Bemühen. Die Resolution fordert die UN-Generalversammlung auf, die Anerkennung dieses Rechts zu erwägen. Russland beantragte eine Abstimmung, die Resolution wurde mit 43 Ja-Stimmen, ohne Gegenstimme bei vier Enthaltungen angenommen (China, Indien, Japan und Russland).

Der Bericht des UN-Generalsekretärs zur Zusammenarbeit (A/HRC/48/28) hob die weiterhin hohe Zahl der gemeldeten Einschüchterungsversuche und Repressalien gegen all diejenigen hervor, die mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten wollen oder zusammengearbeitet haben. Der Bericht verwies auf einen besorgniserregenden Trend der Selbstzensur und Furcht. Mehr als 100 der 240 gemeldeten Fälle hatten wegen Sicherheitsbedenken um Anonymität gebeten.

Resümee

Im Jahr 2021 stand der Menschenrechtsrat vorwiegend als Plattform zur Durchsetzung menschenrechtsferner Politikansätze im Vordergrund. Der Vorstoß blieb einmal mehr erfolglos – nicht nur durch die Standhaftigkeit westlicher und lateinamerikanischer Staaten, sondern auch dank einiger Mitgliedstaaten vor allem aus dem asiatischen und pazifischen Raum. Dies lässt auf einen gewachsenen Bodensatz an Verständnis über die genuine Arbeit des Rates schließen.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2020, VN, 3/2021, S. 136ff. fort.)