

Der UN-Menschenrechtsrat: Was kann er leisten, was nicht?

Theodor Rathgeber

I. Einleitung

Der UN-Menschenrechtsrat (MRR) (engl. *Human Rights Council; HRC*) entstand aus der fundamentalen Kritik an der früheren UN-Menschenrechtskommission, die über sechs Jahrzehnte zwar zentrale Standards der internationalen Menschenrechte verhandelt und beschlossen hatte, aber immer weniger in der Lage war, die eigenen Standards in politische Bewertungen gegenüber Ländersituationen umzusetzen. Die Stellungnahmen der Menschenrechtskommission zu Ländersituationen waren in zusehends entscheidendem Maße geopolitischen Erwägungen gefolgt und hatten sich von den Bedürfnissen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen entfernt.¹ Im Zuge der von Seiten des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan betriebenen Reform der Vereinten Nationen beschloss die UN-Generalversammlung im März 2006 in ihrer Resolution 60/251 die Abschaffung der Menschenrechtskommission und die Etablierung eines Menschenrechtsrates.

Seine wesentlichen Aufgaben unterscheiden sich auf den ersten Blick nicht grundlegend von den Aufgaben der Kommission: die Entwicklung neuer Menschenrechtsstandards, die Fortentwicklung und Interpretation bestehender Standards sowie Richtlinien zu deren Umsetzung, in diesem Fall durch die Mandate der UN-Sonderverfahren (Special Procedures)² sowie die politische Durchsetzung und institutionelle Bewertung durch den Rat. Diese Aufgabenstellung wird ergänzt durch die Berichte der Sonderverfahren, deren Handlungsempfehlungen für Regierungen und Beschwerdemöglichkeiten für Individuen sowie durch die Berichte des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) und des UN-Generalsekretärs. Bei näherem Hinschauen fallen jedoch Unterschiede ins Auge, die in der Rückschau von nunmehr sechs Jahren Existenz des MRR durchaus Änderungen in der Arbeit des Rates erklären können.

¹ Zur Kritik vgl. etwa *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General; UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

² In Ergänzung zum eigentlichen Monitoring durch die UN-Vertragsorgane.

Bevor wir dazu Details aufführen, zuvor die naheliegende Frage: Wie bemessen wir eigentlich die Arbeit von Institutionen der Vereinten Nationen wie der früheren Menschenrechtskommission und des heutigen Menschenrechtsrates, die qua Mandat und Kompetenz keine erzwingenden Maßnahmen beschließen können, sondern auf Dialog, Kooperation und freiwillige Streitschlichtung festgelegt sind? Soweit es um Kriterien zur ‚amtlichen‘ Datenerhebung und deren Einbettung in den Kanon der Menschenrechtsstandards geht, haben die mit dem Menschenrechtsrat direkt kooperierenden Institutionen der Vereinten Nationen ein Bündel an Richtlinien und Handbüchern entwickelt.³

Die Aus- und Bewertung durch den Rat folgt jedoch nicht allein den normativen Vorgaben, sondern wird aufgrund seiner Zusammensetzung – d.h. Staaten und keine Experten – immer auch politische Aspekte beinhalten. Insofern fällt die Antwort auf die Frage, wie die Arbeit des MRR einzuschätzen ist, recht unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Antwort durch Regierungen, nichtstaatliche Akteure, Opfer oder akademisch-distanzierte Beobachter erfolgt. Der vorliegende Text ist im wesentlichen aus der Perspektive nichtstaatlicher Akteure geschrieben.

II. Zum Mandat des Menschenrechtsrates

Im Unterschied zur Menschenrechtskommission wurde dem Rat durch GV-Resolution 60/251 eine relativ detaillierte Aufgabenstellung vorgegeben. Unter Punkt (*Operative Paragraph; OP*) 2 der Resolution wird dem Rat der Schutz und die Förderung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf faire und gleiche Weise zur Aufgabe gestellt. OP 5 spezifiziert in den Unterabschnitten a) bis j) die Aufgaben: die Förderung der inter-

³ Vgl. *Commission on Human Rights*, Rationalization of the Work of the Commission. Enhancing and Strengthening the Effectiveness of the Special Procedures of the Commission on Human Rights. Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/116, 12 December 2005; *UN Coordination Committee of Special Procedures*, Internal Advisory Procedure to Review Practices and Working Methods, 25 June 2008, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/InternalAdvisoryProcedure.doc; dieselbe, Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council, August 2008, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_2008.doc; *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/2009/90, 8 June 2009; *Human Rights Council*, Follow-up to Human Rights Council Resolution 5/1. General Guidelines for the Preparation of Information under the Universal Periodic Review, UN Doc. A/HRC/DEC/6/102, 27 September 2007. Zu erwähnen wären ebenso die *UN-Vertragsorgane (UN Human Rights Treaty Bodies)* mit ihren jeweiligen Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) sowie den Richtlinien von 2005 in: *United Nations - International Human Rights Instruments*, Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process, UN Doc. HRI/MC/2005/4, 25 May 2005, und in: *United Nations - International Human Rights Instruments*, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, UN Doc. HRI/MC/2008/3, 6 June 2008.

nationalen Menschenrechte, ihre weitere Entwicklung und Umsetzung, die Stärkung der Menschenrechte mittels Bildung und Ausbildung, technische Hilfe und Kapazitätsbildung, die vollständige Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen mittels UN-Konferenzen und -Gipfeltreffen, die Durchführung des Verfahrens der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung aller Mitgliedstaaten auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte (*Universal Periodic Review; UPR*), die Benennung und Bewertung insbesondere von massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, die rasche Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen, präventive Maßnahmen durch Dialog und Zusammenarbeit, die Beachtung der Leitgrundsätze Universalität, Unparteilichkeit, Nicht-Selektivität, konstruktiver Dialog und internationale Zusammenarbeit. Ausdrücklich nennt Absatz 11 die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions; NHRIs*) sowie die Durchführung der Sonderverfahren als institutionelle Bestandteile der Ratsarbeit. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten des MRR höchsten Standards bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte genügen. Den Werdegang der Menschenrechtskommission vor Augen, verpflichtete die Generalversammlung außerdem in Resolution 60/251 den Rat und der Generalversammlung, die Arbeit des MRR nach fünf Jahren zu überprüfen (OP 1, 2 und 16) und über den Fortgang zu entscheiden (Stichwort: *Review*).

Auf den Prüfstand kam die Effektivität des Rates und sein institutionelles Setting: Welche der unter OP 5.a-j) benannten Aufgaben wurden wie erfüllt: in Form von Resolutionen, präsidentialen Statements, regelmäßigen Analysen, öffentlichen Debatten auf der Grundlage der Tagesordnung und weiteren Instrumenten des Rates entsprechend den normativen Vorgaben. Kam der Rat insbesondere seiner Verpflichtung zur Umsetzung des Mandats bei massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, der Prävention von Menschenrechtsverletzungen (*early warning*) sowie der umgehenden Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen, etwa in Form von Sondersitzungen, nach? Weitere Fragen im Zuge des Review-Prozesses (2010 und 2011) beschäftigten sich mit der Entwicklung von Standards, dem Aufnehmen aktueller Debatten zu möglichen neuen Standards in Form von Podiumsdiskussionen, der technischen Unterstützung für einzelne Regierungen durch das Hochkommissariat für Menschenrechte, der institutionellen Umsetzung der Aufgabenstellung und nicht zuletzt der Durchführung des UPR-Verfahrens.⁴

⁴ Zu Einzelheiten, der Durchführung des Review-Prozesses und den Ergebnissen s. *Theodor Rathgeber*, Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrates sind mager, in: Vereinte Nationen 59 (2011), S. 215-220, und

Der Review-Prozess zur Arbeit und Funktionalität des Rates versprach Spannung, denn insbesondere nichtstaatliche Akteure, Opfer und Beobachter von außen durften in den ersten Jahren den Eindruck gewonnen haben, dass der Rat auf menschenrechtliche Krisen und chronische Menschenrechtsverletzungen kaum oder ungenügend reagiert und seinen institutionellen Rahmen bei weitem nicht ausgeschöpft hatte. Unterschiedliche Mehrheiten der Mitgliedstaaten verdamnten den Rat immer wieder zur Untätigkeit etwa in Bezug auf die Menschenrechtssituation im Irak, in Guantánamo, Simbabwe, Eritrea, China; im Iran, in Belarus, auf die Angriffe auf Demonstranten in Tunesien, Ägypten, Libyen und Syrien, auf Kleiderordnungen im öffentlichen Raum, Minarett-Bauten, Roma oder Flüchtlinge in Westeuropa.

Es mangelte dem Rat vor allem am Engagement mit Blick auf Ländersituationen. Als größte Verhinderer von öffentlichen Debatten und Beschlussfassungen zu einem Land aus ihren Bündnissystemen traten die Blockfreienbewegung (NAM) und die Organisation Islamischer Zusammenarbeit (OIC)⁵ sowie Russland, China und Kuba auf. Allerdings unternahm auch die Gruppe der westlichen Staaten (WEOG) wenig Anstrengungen, um ein Land aus ihrer Mitte selbstkritisch einer politischen Bewertung zu unterziehen. Seiner Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen politisch zu bewerten und mittels Dialog und Kooperation Streit schlichtend auf Regierungen und deren Regierungsführung zwecks Veränderung einzuwirken oder drohende Verletzungen präventiv abzuwehren, war der Rat in den ersten Jahren nur in Ausnahmefällen gerecht geworden. Die von einer Mehrheit der Staaten zugelassene Problemwahrnehmung und -erörterung im Rat war von der Lebenswirklichkeit der Opfer in der Regel weit entfernt, und der Rat drohte, die Geschichte der Kommission in unrühmlicher Weise fortzuschreiben. Der Review-Prozess förderte solche Erkenntnisse zwar zutage. Die formell beschlossenen Änderungen blieben jedoch dieser Fehleranzeige gegenüber ungenügend, und die seit 2010 einsetzende, neue Dynamik im Rat war nur mittelbar dem Review-Prozess geschuldet; dazu später mehr.

III. Zur Struktur des Menschenrechtsrates

Der UN-Menschenrechtsrat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zusammen, in Anlehnung an die Regelung der UN-Generalversammlung verteilt nach geographischem Proporz: Regionalgruppe

ders., New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring. FES International Policy Analysis, FES Geneva 2012.

⁵ Im Juni 2011 hat die OIC ihren Namen geändert: Aus der Organisation der Islamischen Konferenz wurde Organisation der Islamischen Zusammenarbeit.

Afrika 13 Sitze, Regionalgruppe Asien 13 Sitze, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) 8 Sitze, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) 7 Sitze und Regionalgruppe Osteuropa (EEG) 6 Sitze⁶. Die Wahl eines Staates erfolgt für drei Jahre durch die UN-Generalversammlung mit absoluter Mehrheit (von z.Zt. 193 Staaten, d.h. es sind mindestens 97 Stimmen erforderlich), eine direkte Wiederwahl ist einmal möglich. Pro Jahr wird ein Drittel der Ratsmitglieder gewählt. Die Mitgliedstaaten des Rates sollen höchsten Anforderungen in Sachen Menschenrechte genügen und sind gehalten, zur Wahl eine Liste von Vorhaben (*pledges*) vorzulegen, die der gewählte Staat freiwillig und zusätzlich zu seinen sonstigen Verpflichtungen erbringen will. Es gibt zwar bislang kein Verfahren, das diesen höchsten Standard oder die Umsetzung der Wahlversprechen wirksam überprüft. Sri Lanka scheiterte jedoch 2008 aufgrund der damaligen Menschenrechtsslage im Land bei dem Versuch, sich wieder in den Rat wählen zu lassen, und Libyen unter Gaddafi wurde 2011 für mehrere Monate als Mitglied des Rates suspendiert.

Die aktuelle Mitgliedschaft des MRR (19. Juni 2011 - 31. Dezember 2012) setzt sich folgendermaßen zusammen (Ablauf des Mandats in Klammern): **Afrika-Gruppe:** Angola (2013), Benin (2014), Botswana (2014), Burkina Faso (2014), Dschibuti (2012), Kamerun (2012), Kongo (2014), Libyen (2013), Mauretanien (2013), Mauritius (2012), Nigeria (2012), Senegal (2012), Uganda (2013); **Asien-Gruppe:** Bangladesch (2012), China (2012), Indien (2014), Indonesien (2014), Jordanien (2012), Kirgisistan (2012), Kuwait (2014), Malaysia (2013), Malediven (2013), Philippinen (2014), Katar (2013), Saudi-Arabien (2012), Thailand (2013); **GRULAC:** Chile (2014), Costa Rica (2014), Kuba (2012), Ecuador (2013), Guatemala (2013), Mexiko (2012), Peru (2014), Uruguay (2012); **WEOG:** Belgien (2012), Italien (2014), Norwegen (2012), Österreich (2014), Schweiz (2013), Spanien (2013), USA (2012) und **EEG:** Moldawien (2013), Polen (2013), Rumänien (2013), Russische Föderation (2012), Tschechische Republik (2014), Ungarn (2012). Kuba und China werden im Jahr 2013 dem Rat auf jeden Fall nicht angehören, da beide Staaten in zwei aufeinanderfolgenden Mitgliedschaften gewählt worden waren und nun mindestens ein Jahr pausieren müssen.

Die jährlich zwischen den Regionalgruppen wechselnde Präsidentschaft wird aktuell von Uruguay ausgeübt. Die vier Vize-Präsidentschaften kommen aus den anderen Ländergruppen; z.Zt. Kamerun, Kirgisistan, Österreich und Ungarn. Das Sekretariat des MRR bestand bislang aus Perso-

⁶ Die Menschenrechtskommission zählte 53 Mitgliedstaaten und war nach einem anderen geographischen Proporz aufgeteilt.

nal, das vom Hochkommissariat für Menschenrechte zur Verfügung gestellt wurde. Im Zuge des Review-Prozesses wurde beschlossen, zukünftig ein eigenes Sekretariat aufzubauen. Die bisherigen Unterorgane des MRR bilden der Beratende Ausschuss (*Advisory Committee*), das Sozialforum, das Forum für Minderheiten und der Expertenmechanismus zu den Rechten indigener Völker (EMRIP), die zwischen zwei und 14 Tagen pro Jahr tagen.

Der MRR tagt drei Mal pro Jahr in sogenannten regulären Sitzungen (meist in den Monaten März (Hauptsitzung), Juni und September) mit einer Dauer von insgesamt mindestens 10 Wochen. Dazu kommen drei 14-tägige Sitzungen zur Durchführung der mündlichen Anhörungen beim UPR-Verfahren (in Form einer Arbeitsgruppe) sowie Sondersitzungen, die von mindestens einem Drittel der Ratsmitglieder (16 Mitglieder) beantragt werden müssen; davon gab es bislang 19. Zusammen mit Büro- und vorbereitenden Sitzungen sowie den Tagungen der Unterorgane tagt der MRR fast das gesamte Jahr über – ein signifikanter Unterschied zur Menschenrechtskommission, die sich in jedem Frühjahr für sechs Wochen getroffen hatte und dazwischen als Institution kaum mehr in Erscheinung trat.

Die Agenda des Rates umfasst zehn Tagesordnungspunkte im Vergleich zu 21 seitens der früheren Kommission. Trotz intensiver Verhandlungen bei der Einrichtung des Rates (Stichwort Institutionenbildung) gelang es nicht, den umstrittenen Tagesordnungspunkt zu den „*seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten*“ zu streichen (TOP 7). Faktisch wird dadurch Israel als einziges Land bei jeder regulären Sitzung des Menschenrechtsrates an den Pranger gestellt. Ohne Zweifel gibt es insbesondere in den von Israel besetzt gehaltenen Gebieten einiges aus menschenrechtlicher Sicht zu sagen, so zur Versammlungs- und Meinungsfreiheit oder zum Siedlungsbau. Angesichts einer Reihe von Staaten mit ähnlich schwerwiegenden Menschenrechtsproblemen stellt dieser Automatismus einen Akt institutionalisierter Willkür dar. Neu in die Agenda eingefügt wurden Podiumsdiskussionen, die zum Teil strittige Themen ausloten und diskursbildend wirken.

Weitgehend unverändert blieb die Struktur der UN-Sonderverfahren (*Special Procedures*), deren Mandate von Sonderberichterstatter/innen, Unabhängigen Experten/innen, Arbeitsgruppen oder Sondergesandten des UN-Generalsekretärs ausgeübt werden. Momentan (Juli 2012) hat der Rat insgesamt 36 thematische Mandate⁷ und 12 Ländermandate⁸

⁷ Zu den thematischen Mandaten s. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>.

⁸ Zu Belarus, den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten, Elfenbeinküste, Eritrea, Haiti, Kambodscha, Iran, Myanmar, Nordkorea, Somalia, Sudan und Syrien.

eingrichtet. Die Vorauswahl der Mandatsträger/innen wurde neu einer Arbeitsgruppe übertragen, die eine Berufungsliste erstellt, an die sich der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin jedoch nicht zwingend halten muss. Die Mandatsträger/innen zu Themen werden auf drei Jahre berufen, mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Die Mandate zu Ländern werden jedes Jahr überprüft und gegebenenfalls für ein weiteres Jahr verlängert, wobei die Mandatsträger/innen ebenfalls längstens sechs Jahre berufen werden können. Neu im Vergleich zur Menschenrechtskommission war die Einführung eines Verhaltenskodex‘ (Code of Conduct), der die Arbeit der Mandatsträger/innen stärker der Kontrolle der Staaten unterwerfen sollte; bislang mit überschaubaren Auswirkungen.

Vollständig neu in die Arbeit und Funktion des Rates eingefügt wurde das periodische Länderprüfverfahren Universal Periodic Review (UPR). Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind gehalten, dieses Prüfverfahren zu durchlaufen; und in der Tat haben im ersten Zyklus (2008-2012) alle teilgenommen. Das UPR-Verfahren war eingeführt worden, um dem Vorwurf der willkürlich-selektiven Kritik an einzelnen Staaten zu begegnen und durch ein Verfahren zu ergänzen, das in periodischen Abständen die Menschenrechtssituation in jedem UN-Mitgliedstaat prüft. Nach Beendigung des ersten Zyklus im Jahr 2012 kann dieses Ziel als erfolgreich umgesetzt bewertet werden.⁹ Allerdings hat die momentane israelische Regierung mit Verweis auf die willkürliche Praxis des TOP 7 angekündigt, sich absehbar nicht mehr an den Beratungen des MRR zu beteiligen, insofern auch nicht mehr am UPR-Verfahren teilzunehmen.

Ein Unikat innerhalb der Vereinten Nationen ist die institutionelle Einbindung nichtstaatlicher Akteure in Struktur und Funktionen des MRR. Dies umfasst nationale Menschenrechtseinrichtungen (z.B. Deutsches Institut für Menschenrechte), nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit konsultativem Status¹⁰ sowie andere relevante Interessengruppen wie Universitäten und Einzelpersonen mit Sondergenehmigung. Diese Beteiligung eröffnet auch Opfern von Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit, sich mittels eines mündlichen Statements direkt an den Rat wenden zu können.

IV. Ergebnisse des Review-Prozesses

Bei Gründung des UN-Menschenrechtsrats im Juni 2006 hatte die UN-Generalversammlung in Resolution A/RES/60/251 bereits festgelegt,

⁹ Zu Einzelheiten des Verfahrens und einer Vielzahl von Bewertungen s. <http://www.upr-info.org>.

¹⁰ Ohne konsultativen Status beim Sozialen Forum, Forum für Minderheiten und EMRIP.

dass dessen Arbeit und Funktion nach fünf Jahren überprüft werden sollte. OP 1 der Resolution besagt, „*die Versammlung wird den Status des Rates binnen fünf Jahren prüfen*“. OP 16 führt aus, dass der Rat „*seine Tätigkeit und Funktionsweise fünf Jahre nach seiner Einrichtung überprüfen und der Generalversammlung Bericht erstatten wird*“. Der Beurteilung zugrunde zu legen war das Mandat des Rates nach OP 2 und die Ausführungen in OP 5.a-j). Aus Resolution 60/251 ergab sich eine dreifache Aufgabenstellung: 1. die Überprüfung des Status‘ des Menschenrechtsrats im UN-System, 2. die Evaluierung seiner Tätigkeit und Funktion sowie 3. die Beurteilung der Länderüberprüfung UPR.

Im Oktober 2009 begannen die ersten Vorbereitungen und der Rat beschloss, den Review-Prozess ausschließlich unter Staaten durchzuführen. Nichtstaatliche Akteure konnten zwar an öffentlichen Sitzungen teilnehmen, aber es gab nur geringe Möglichkeiten, den Prozess offiziell zu kommentieren. Eine Reihe von Staaten signalisierte von vornherein wenig bis kein Interesse daran, die ausgehandelte Struktur des Rates¹¹ grundsätzlich in Frage stellen zu wollen.

Gleichwohl fanden zahlreiche informelle Treffen und internationale Konferenzen in- und außerhalb des UN-Rahmens statt, um Forderungen abzustimmen und über taktisches Vorgehen zu beraten. Regierungen, UN-Organisationen, wissenschaftliche Einrichtungen, NGOs und NHRIs trafen sich ab Ende 2009 in Mexico City, Paris, Rabat, Seoul, Algier, Montreux, Buenos Aires, Wilton Park und Berlin. Die Ergebnisse wurden als sogenannte Non-Papers in den Verhandlungsprozess eingebracht und auf der Extranet-Seite des Menschenrechtsrats veröffentlicht.¹²

Gemessen am normativen Anspruch und den Erwartungen von Opfern und Menschenrechtsverteidiger/innen fiel das Ergebnis des Review-Prozesses mager aus.¹³ Statt einer gründlichen Reform wurde der Status quo beibehalten, mit Feinjustierungen bei einzelnen Aspekten. Pointiert formuliert schützten die Regierungen mit diesen Ergebnissen einmal mehr vor allem sich selbst.

Vor allem die Möglichkeit, auf akute Krisensituationen oder chronische Verletzungen der Menschenrechte mit einem von machstrategischen Überlegungen unabhängigen Vorgehen reagieren zu können (*trigger system*), wurde von einer Staatenmehrheit verworfen. Vorgeschlagen worden war, dass optional der UN-Generalsekretär, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, der UN-Sondergesandte zur Verhütung

¹¹ Festgelegt in den Resolutionen A/HRC/RES/5/1 (Institutionenbildung) und 5/2 (Code of Conduct), Juni 2007.

¹² Siehe: <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet>.

¹³ Zu Einzelheiten des Review-Prozesses s. Angaben in Fußnote 4.

von Völkermord oder eine Gruppe von mindestens fünf Mandatsträgern/innen der Sonderverfahren das Recht haben sollten, eine Debatte zu einem Land oder einem Thema beantragen und auf die Agenda setzen zu können. Abgelehnt worden war ebenso die Reform, die Empfehlungen der Sonderverfahren und ihre Umsetzung zum Gegenstand der Beratungen im Rahmen der Agenda zu machen und somit die Kooperationswilligkeit der Regierungen öffentlich prüfen zu können.

Die weitreichendsten Änderungen des Review-Prozesses betrafen das UPR-Verfahren.¹⁴ Der Zyklus aller Länderprüfungen wurde auf 4,5 Jahre (bislang vier) mit 14 Sitzungsrunden (zuvor 12) erweitert. Pro UPR-Arbeitsgruppe werden nur noch 14 (nicht mehr 16) Staaten überprüft, die Anhörung wird von drei auf bis zu 3,5 Stunden verlängert. Der zu überprüfende Staat soll eindeutig zu erkennen geben, welche Empfehlungen er annimmt, welche nicht. Auf freiwilliger Basis sollen die Staaten eine Halbzeitbilanz vorlegen. Alle Staaten sollen bei der Anhörung (Arbeitsgruppensitzung) das Wort ergreifen können; gegebenenfalls auf eine Minute Redezeit beschränkt. Verändert wurden ebenso die Zeiteinteilung bei der Anhörung und die Berichtsformate.

Erweitert wurde die Beteiligung nationaler Menschenrechtseinrichtungen (*National Human Rights Institutions*; NHRI), soweit sie über den A-Status verfügen.¹⁵ So erhalten die NHRIs bei der Ratssitzung, die den UPR-Bericht der Arbeitsgruppe offiziell annimmt, direkt nach dem zu überprüfenden Staat ein Rederecht eingeräumt. Ebenso können NHRIs eigene Kandidaten/innen für Mandate der Sonderverfahren benennen und – analog zum UPR-Verfahren – beim interaktiven Dialog über eine Ländersituation direkt nach der betroffenen Regierung eine Stellungnahme abgeben. Geändert wurde schließlich der Tagungszyklus des Rates, der ab 2013 mit dem Monat Januar beginnen wird (früher Mitte Juni).

V. Informelle Veränderungen

Im Unterschied zu den Ergebnissen des Review-Prozesses war ab Ende 2009 eine neue Dynamik im MRR erkennbar, messbar anhand neuer methodischer Elemente bei der Sitzungsdurchführung und veränderter Mehrheitsverhältnisse bei Abstimmungen. In den Jahren nach 2010 bis zum Abfassen dieses Textes (Mitte 2012) erwies sich der Rat als reformoffene Institution; solange die Reform offiziell nicht als solche benannt wurde. Vorschläge für den Review-Prozess fanden nach und nach in die

¹⁴ S. MRR-Resolution 16/21 vom 25. März 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/16/21) sowie MRR-Entscheidung 17/119 vom 17. Juni 2011 (UN Doc. A/HRC/DEC/17/119).

¹⁵ Näheres zu den NHRIs: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

Arbeit und Funktion des Rates, ohne den institutionellen Rahmen verändern zu müssen: Dringlichkeitsdebatten (*Urgent Debates*), angesetzt durch die Ratspräsidentschaft, Ad-hoc-Fact-Finding-Missionen durch das Hochkommissariat, zeitlich und fallspezifisch begrenzte Untersuchungskommissionen eingesetzt durch die Ratspräsidentschaft¹⁶, oder Podiumsdiskussionen zu heiklen Themen.

Ebenso begann die Blockbildung zu bröckeln. Insbesondere afrikanische Staaten wie Ghana, Kamerun, Senegal, Botswana, Uganda und, mit Abstrichen, Nigeria sowie Staaten aus der Asienregion, wie etwa die Malediven und Thailand, stimmten zusehends weniger verlässlich mit den Vorgaben ihrer jeweiligen Regional- oder interessengeleiteten Staaten-Gruppe. Auch bei religiösen Themen folgten nicht mehr alle Mitgliedstaaten der OIC deren Vorgaben. Parallel dazu nahm die Zusammenarbeit von Staaten aus verschiedenen Regionalgruppen zu. Dadurch wurden neue Mehrheiten möglich und die Blockaden etwa gegen Länderresolutionen und -mandate auflösbar. Insgesamt ließ sich eine normative, eher am Mandat orientierte Arbeit des MRR erkennen.

Das sachgerechtere Arbeiten des MRR zeigte sich bereits im März 2010 (13. Tagung). Vier Mandate der Sonderverfahren¹⁷ hatten aus eigener Initiative eine gemeinsame Studie zu geheimen Haftzentren vorgelegt (A/HRC/13/42). Darin wurden u.a. Länder im nordafrikanischen Raum genannt. Die Blockfreienbewegung und die OIC lehnten die Studie vehement ab, weil nicht vom Rat in Auftrag gegeben, und erreichten, dass die Aussprache darüber auf die 14. Ratstagung im Juni verschoben wurde. Soweit entsprach das Vorgehen der bisherigen Routine. Hingegen sprachen sich die USA, immerhin auf rund 60 von 186 Seiten behandelt, für eine unmittelbare öffentliche Debatte zu diesem Bericht aus und zeigten, dass kritische Situationsanalysen von Staaten souveräner als bislang beantwortet werden können.

Im Juni 2010 (14. Tagung) brach ein Konflikt während der Debatte zum Tagesordnungspunkt 8 aus (Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsplans). Norwegen, die USA und insgesamt 53 weitere Länder¹⁸ waren der Meinung, die Umsetzung müsse anhand praktischer Erfahrungen diskutiert werden und hatten ein gemeinsames Statement vorbereitet, in dem u.a. die Lage im Iran zum Jahrestag der Proteste gegen die Wahlen 2009 zur Sprache kam. Pakistan, Ägypten, China, Kuba und andere Staaten wollten jedoch TOP 8 – wie bislang bei staatlichen

¹⁶ So zur Elfenbeinküste, zu Libyen und Syrien.

¹⁷ Folter, Anti-Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen.

¹⁸ In den Aussprachen zu den TOPs können beim MRR auch Nichtmitglieder und nichtstaatliche Akteure mündlich und schriftlich Stellung beziehen.

Statements meist üblich – ohne Länderbezug debattieren. Als Norwegen das Statement verlas und auf den Iran zu sprechen kam, stellte die iranische Delegation den Geschäftsordnungsantrag,¹⁹ das Statement zu stoppen, da die Stellungnahme nicht von den Regeln zu TOP 8 gedeckt sei und unterbleiben müsse. Die Sitzung wurde unterbrochen und mit einem Kompromiss fortgesetzt. Norwegen konnte das gemeinsame Statement zu Ende lesen, während die Differenzen in der Auffassung zu TOP 8 ausdrücklich als weiterbestehend zu Protokoll gegeben wurden. Neu daran war, dass eine mögliche Abstimmung über die Auslegung der Debatte-regel vermieden wurde, da das Abstimmungsverhalten einiger Länder nicht vorhersehbar war.

Im September 2010 richtete der MRR im Rahmen der 15. Tagung das Mandat eines Sonderberichterstatters zur friedlichen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (A/HRC/RES/15/21) sowie eine Arbeitsgruppe zum Themenbereich Diskriminierung von Frauen durch Gesetze und in der Praxis ein (A/HRC/RES/15/23). Das Mandat zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit entsprang einem klugen Schachzug der USA, die in mehrwöchiger Lobby-Arbeit Staaten aus verschiedenen Ländergruppen als Ko-Sponsoren gewinnen konnten: Mexiko, Malediven, Nigeria und Indonesien. Die Resolution betont den Schutz von Personen, die sich friedlich versammeln, insbesondere Angehörige von Minderheiten oder Bürger/innen mit nicht konformen Meinungen. Angesichts der Liste der Antragsteller verzichteten China, Kuba, Russland und andere auf eine Abstimmung, gaben aber zu Protokoll, dem Konsens nicht beitreten zu wollen. Ebenfalls im September wurde der Titel zum Mandat des Sonderberichterstatters zu indigenen Völkern an den Wortlaut der einschlägigen UN-Dokumente angepasst: Sonderberichterstatter zu den Rechten indigener Völker.²⁰

Bemerkenswert war in der 15. Ratstagung nicht zuletzt der Konsens zum Recht auf Wasser (A/HRC/RES/15/9). Zum ersten Mal sprach der Rat in einem amtlichen Dokument von einem verbindlichen Recht (OP 3), abgeleitet aus der UN-Konvention zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Kontext von Artikel 11 (Recht auf angemessenen Lebensstandard). Die UN-Generalversammlung hatte im Juli 2010 den Weg dazu mit einer Erklärung zum Recht auf Wasser bereitet (A/RES/64/292). Kanada, die USA und Großbritannien erkennen ein

¹⁹ Unterstützt durch Kommentare von Pakistan, Ägypten, Kuba, Nicaragua, China, Venezuela, Bolivien, Sudan, Malaysia, Nordkorea, Algerien und Syrien.

²⁰ *UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples* (UN Doc. A/HRC/RES/15/14 of 6 October 2010); zuvor hieß das Mandat UN Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People. Die USA und Großbritannien gaben ihren Dissens zu Protokoll, da sie weder von 'Rechten' noch von 'Völkern' [peoples] sprechen wollten, ließen die Resolution aber ohne Abstimmung passieren.

Recht auf Wasser nicht an. Großbritannien ließ die von Spanien und Deutschland eingebrachte Resolution jedoch ohne Antrag auf Abstimmung passieren.

VI. Neue Dynamik

Besonders sichtbare Zeichen der Veränderung gingen im Februar 2011 von der 15. Sondersitzung des Rates aus. Der MRR hatte zum ersten Mal einen Antrag an die Generalversammlung beschlossen, das Ratsmitglied Libyen wegen schlechter Regierungsführung in Sachen Menschenrechte zu suspendieren.²¹ Der frische Wind blies auch bei der 16. regulären Tagung des Rates im März 2011. Eine bemerkenswerte Länderkonstellation hatte die Resolution A/HRC/RES/16/9²² auf den Weg gebracht: Schweden, Moldawien, Panama, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die USA. Sie beantragten die Einsetzung eines Sonderberichterstatters zum Iran und erzielten eine komfortable Mehrheit: 22 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen²³ und 14 Enthaltungen²⁴. Der Bericht des UN-Generalsekretärs (A/HRC/16/75 vom 28. März 2011) hatte die Lage der Menschenrechte im Iran drastisch beschrieben und dazu beigetragen, dass einige Staaten sich aus der bisherigen Zuordnung über Regional- und Interessengruppen herauslösten. Die brasilianische Delegation gab zu Protokoll, dass sie von der Kooperationswilligkeit der iranischen Regierung nicht mehr überzeugt sei und der Resolution daher zustimme.

Denkwürdig war ebenfalls die Umwandlung der Resolution zum vormaligen Thema Diffamierung von Religionen (*Combating defamation of religion*). Seit 1999 hatte die OIC diese Resolution in der Absicht eingebracht, die Religion als solche zu schützen; mit verheerenden Folgen für die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Unter Verweis auf diese Resolution hatten vor allem OIC-Staaten die Unterdrückung religiöser Minderheiten als völkerrechtlich abgesichert verteidigt und Kritik an der Staatsreligion strafrechtlich verfolgt. Nun erfuhr schon der Titel eine Wandlung: *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief* (A/HRC/RES/16/18). Es handelte sich

²¹ Resolution A/HRC/RES/S-15/1, 15. Sondersitzung vom 25. Februar 2011. Dem Antrag kam die Generalversammlung am 1. März umgehend und ohne Gegenstimme nach; Resolution A/RES/65/265.

²² *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran.*

²³ Pakistan, China, Kuba, Bangladesch, Ecuador, Mauretanien und Russland.

²⁴ Bahrain, Burkina Faso, Kamerun, Djibouti, Gabun, Ghana, Jordanien, Malaysia, Mauritius, Nigeria, Saudi Arabien, Thailand, Uganda und Uruguay.

um ein absolutes Novum, in einer von der OIC vorgelegten Resolution so viel Individualrecht, Meinungsfreiheit und insgesamt menschen- und völkerrechtlich stimmige Begrifflichkeit zu lesen. Sicher nicht ganz freiwillig, denn zum einen hatten die USA im Hintergrund auf Pakistan eingewirkt. Zum anderen hatte sich schon bei der Abstimmung im Jahr 2010 abgezeichnet, dass aufgrund geringer werdender Adhäsionskräfte in den Blöcken die Mehrheit 2011 kippen könnte.²⁵

Auch hier war der Umschwung mit Hilfe von Berichten und Studien der Sonderverfahren vorbereitet worden. Der Sonderberichterstatter zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Githu Muigai, hatte sich in seinem Bericht (A/HRC/15/53) speziell mit dem Begriff und Konzept zur Diffamierung von Religionen befasst und sich dafür ausgesprochen, die Begriffe besser im bestehenden Rechtsrahmen zu verorten, d.h. vom Begriff der Diffamierung wegzukommen und statt dessen von rassistisch motiviertem oder religiösem Hass zu sprechen, der zu Diskriminierung, Feindlichkeit oder Gewalt aufstachelt. Ähnlich hatten zuvor die Sonderberichterstatterin Asma Jahangir (Religionsfreiheit) und der Sonderberichterstatter Doudou Diène (Rassismus)²⁶ sowie das Hochkommissariat argumentiert. Das OHCHR hatte im Oktober 2008 einen Workshop zu dieser Frage organisiert und die Ergebnisse zur 10. Ratstagung im März 2009 vorgestellt (A/HRC/10/31/Add.3).

Im Juni 2011 legte Südafrika, sekundiert von Brasilien, eine Resolution zum Thema sexuelle Orientierung und Gender-Identität vor. In der mit einer 23:19-Mehrheit (drei Enthaltungen) verabschiedeten Resolution A/HRC/RES/17/19²⁷ wurde das Thema zum ersten Mal in einem amtlichen Dokument des Rates benannt. Nigeria beklagte bei dieser Gelegenheit den Bruch mit der Tradition, dass kein afrikanischer Staat eine Resolution gegen den Willen der Gruppe afrikanischer Staaten einbringe. Mauritius stimmte gleichwohl für die Resolution, Burkina Faso und Sambia enthielten sich. Die Resolution beauftragte das Hochkommissariat für Menschenrechte mit einer Studie zu Gewalt und Diskriminierung

²⁵ Resolution A/HRC/RES/13/16 vom 25. März 2010; mit 20:17 bei 8 Enthaltungen war es das knappste Ergebnis seit 1999. Unter den 17 Nein-Stimmen befand sich Sambia, der Stimme enthalten hatten sich Kamerun, Ghana, Madagaskar und Mauritius. Angola und das OIC-Mitglied Gabun stimmten erst gar nicht mit ab.

²⁶ Vgl. deren gemeinsame Studie A/HRC/2/3 vom 20. September 2006.

²⁷ Ja-Stimmen: Argentinien, Belgien, Brasilien, Chile; Kuba, Ecuador, Frankreich, Guatemala, Ungarn, Japan, Mauritius, Mexiko, Norwegen, Polen, Südkorea, Slowakei, Spanien, Schweiz, Thailand, Ukraine, Großbritannien, USA, Uruguay.

Nein-Stimmen: Angola, Bahrain, Bangladesch, Kamerun, Dschibuti, Gabun, Ghana, Jordanien, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Nigeria, Pakistan, Katar, Moldawien, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Uganda.

Enthaltungen: Burkina Faso, China, Sambia.

im Kontext von sexueller Orientierung und Gender-Identität zum März 2012. Der Rat sollte ebenfalls im März 2012 eine Podiumsdiskussion organisieren, um über die Empfehlungen der Studie zu beraten.

Ein nächstes Novum präsentierte die Europäische Union mit der Länderresolution zu Belarus. Nachdem die mexikanische Delegation drohte, dem Vorhaben die Unterstützung zu versagen, wurde der ursprüngliche Text gründlich überarbeitet. Die EU ließ die Absicht fallen, ein Ländermandat im Rang eines Sonderberichterstatters einzurichten. Die mit 21:5 bei 19 Enthaltungen²⁸ verabschiedete Resolution A/HRC/RES/17/24 beauftragte stattdessen das OHCHR mit einem Monitoring, dessen Ergebnisse im Juni 2012 zur 20. Ratssitzung vorliegen sollte. Die Resolution forderte darüber hinaus thematisch beauftragte Mandatsträger der Sonderverfahren auf, in ihren Berichten auf die Menschenrechtslage in Belarus entsprechend einzugehen.

Weniger flexibel zeigte sich die EU ein Jahr später bei der Erneuerung der Länderresolution zu Belarus im Juni 2012 (A/HRC/RES/20/13). Einige Staaten – Costa Rica, Uruguay, Indonesien, Mexiko, Kirgisistan – hatten mit Hinweis auf die Ergebnisse des Monitorings durch das Hochkommissariat (Bericht A/HRC/20/8 vom 10. April 2012) die Erwartung der EU in Frage gestellt, ein Ländermandat mit Sonderberichterstatter lasse bessere Ergebnisse erwarten. Wenngleich die Mehrheit für ein Ländermandat nicht gefährdet schien – 22 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 20 Enthaltungen – wären ein überzeugenderes Abstimmungsergebnis und mehr öffentlicher Druck auf das Regime wohl möglich gewesen.²⁹ Die Regierungsführung in Belarus bedarf in Sachen Menschenrechte ohne Zweifel einer systematischen, internationalen Überprüfung. Möglicherweise wäre es für das Regime jedoch folgenreicher geworden, hätte die EU das im Plenum geäußerte Angebot von Belarus ausgelotet, mit dem OHCHR kooperieren zu wollen.

Die 18. reguläre Sitzung des MRR im September 2011 brachte u.a. zwei neue thematische Mandate der Sonderverfahren und den im Konsens angenommenen Antrag an die UN Generalversammlung auf Wiederauf-

²⁸ Die Ja-Stimmen kamen u.a. von Jordanien, Gabun, Brasilien, Mauritius, Malediven und Sambia, die Nein-Stimmen von China, Kuba, Ecuador, Nigeria und Russland. Der Stimme enthielten sich u.a. Mexiko und Guatemala. Die Ukraine stimmte nicht mit ab.

²⁹ Ja-Stimmen: Österreich, Belgien, Benin, Botswana, Burkina Faso, Chile, Kongo, Costa Rica, Tschechische Republik, Ungarn, Italien, Jordanien, Malediven, Mauritius, Norwegen, Peru, Philippinen, Polen, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA.

Nein-Stimmen: Kuba, China, Ecuador, Indien und Russland.

Enthaltungen: Angola, Bangladesch, Kamerun, Dschibuti, Guatemala, Indonesien, Kuwait, Kirgisistan, Libyen, Malaysia, Mauretanien, Mexiko, Nigeria, Katar, Moldawien, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay.

nahme Libyens in den Rat (A/HRC/RES/18/9).³⁰ Zuvor hatte der Rat den Bericht der Untersuchungskommission zu Libyen debattiert, und in einem der seltenen Momente hatte die Regierungsdelegation Libyens die Arbeit und Ergebnisse der Untersuchungskommission begrüßt. Im September wurden darüber hinaus zwei neue thematische Mandate eingerichtet; eines zu einer auf Gleichheit ausgerichteten Weltordnung (A/HRC/RES/18/6), das zweite zum Thema Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und zur Verhinderung neuerlicher, schwerer Menschenrechtsverletzungen (A/HRC/RES/18/7).³¹ Letzteres wurde im Konsens angenommen, ersteres mittels Abstimmung von 29:12 bei 5 Enthaltungen.³² Diese Resolution war nicht zuletzt ein Ausdruck der Verärgerung über die signifikante Zunahme von Länderresolutionen. Gegen menschenrechtliche Kriterien zu einer gerechteren Weltordnung ist im Grunde genommen nichts zu sagen, aber der Zeitpunkt des Vorbringens und die Argumentation der Länder wie Kuba ließen die Absicht der Revanche gegen den Westen vermuten. Das Pendel bei der Mehrheitsbeschaffung war wieder ins Schwingen geraten und brachte Kanada dazu, eine Resolution zur Menschenrechtsslage in Sri Lanka zurückzuziehen.

Die 19. reguläre Tagung des MRR im März 2012 setzte allerdings den Trend der sachgerechteren Arbeit des Rates fort. So passierte die Länderresolution zu Nordkorea ohne Abstimmung (A/HRC/RES/19/13), wengleich sich Kuba, China und Russland in Erklärungen zum Protokoll vom Konsens distanzieren. China scheiterte mit einem Versuch, die Zulassungshürden für zivilgesellschaftliche Akteure zu den Sitzungen der Foren für Minderheiten und Soziales zu verschärfen. Der Zusatzantrag zum Resolutionsentwurf über das Minderheitenforum scheiterte jedoch mit 15:18 bei 12 Enthaltungen.³³ Ebenso scheiterte der Versuch Russ-

³⁰ Am 18. November von der UN-Generalversammlung mit 123:4 bei 6 Enthaltungen bestätigt (UN Doc. A/RES/66/11).

³¹ *Truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence.*

³² Ja-Stimmen: Angola, Bangladesch, Benin, Botswana, Burkina Faso, Kamerun, China, Kongo, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Guatemala, Indien, Indonesien, Jordanien, Kuwait, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauritius, Nigeria, Philippinen, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay.

Nein-Stimmen: Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Ungarn, Italien, Norwegen, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA.

Enthaltungen: Chile, Costa Rica, Mauretanien, Mexiko, Peru.

³³ Ja-Stimmen: Angola, Bangladesch, Kamerun, China, Kongo, Kuba, Indien, Indonesien, Kirgisistan, Malaysia, Mauretanien, Philippinen, Russische Föderation, Thailand, Uganda.

Nein-Stimmen: Österreich, Belgien, Burkina Faso, Chile, Costa Rica, Tschechische Republik, Guatemala, Ungarn, Italien, Mexiko, Norwegen, Peru, Polen, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA, Uruguay.

lands und Chinas, in der Syrienresolution 19/22 die Verantwortung des Assad-Regimes zu beschönigen.³⁴ Auch bei der zweiten Resolution zu Syrien (A/HRC/RES/19/1) hatte sich eine große Mehrheit³⁵ für eine Verurteilung des Assad-Regimes ausgesprochen. Katar und Saudi-Arabien waren offen auf Konfrontationskurs zu Russland gegangen.

Vom Ergebnis her zufriedenstellend, von der Streitkultur her gesehen schockierend, fiel die Auseinandersetzung um eine Länderresolution zur Menschenrechtsslage in Sri Lanka aus. Menschenrechtsverteidiger/innen aus Sri Lanka reisten aufgrund der Einschüchterungen durch Sri Lankas Regierende erst gar nicht nach Genf oder vermieden es, das Palais des Nations aus Furcht vor Repressalien bei ihrer Rückkehr zu betreten. Die Hochkommissarin und die Ratspräsidentin gingen in Stellungnahmen auf die Freiheit des Wortes in den Räumen der UNO ein. Das Auftreten der Regierung Sri Lankas trug vermutlich zum Ergebnis der Resolution bei (A/HRC/RES/19/2),³⁶ die dem Hochkommissariat eine überwachende Funktion zuwies und einen Bericht zur nächsten März-Sitzung 2013 in Auftrag gab. Genau dies hatte die Regierung zu verhindern gesucht: die Beteiligung einer internationalen Menschenrechtsinstitution an den Aufarbeitungsprozessen im Land.

Ebenfalls ungewohnte Pfade ging der Rat mit der Podiumsdiskussion zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Gender-Identität im März 2012.³⁷ Die OIC hatte im Vorfeld mit einem Boykott gedroht, und zu Beginn des Podiums verließ auch die Mehrzahl der OIC-Staaten aus Protest den Raum. Der Diskussion zugrunde lag ein Bericht des OHCHR (A/HRC/19/41 vom 17. November 2011) zu diskriminierender Gesetzgebung und Praxis sowie zu gewaltförmigen Angriffe auf Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle. Der UN-Generalsekretär hatte die Veranstaltung

Enthaltungen: Benin, Botswana, Dschibuti, Ecuador, Jordanien, Kuwait, Libyen, Malediven, Nigeria, Katar, Saudi-Arabien, Senegal. Die anschließende Resolution AHRC/RES/19/23 passierte ohne Abstimmung.

³⁴ Ein Änderungsantrag Russlands wurde mit 4:33 bei 9 Enthaltungen abgewiesen, die Resolution anschließend mit 41:3 bei 2 Enthaltungen angenommen. Mit Nein stimmten China, Kuba und Russland, der Stimme enthielten sich Ecuador und Uganda.

³⁵ 37:3 bei 3 Enthaltungen; mit Nein stimmten China, Kuba und Russland, mit Enthaltung Ecuador, Indien und die Philippinen.

³⁶ 24:15 bei 8 Enthaltungen; mit Ja stimmten Österreich, Belgien, Benin, Kamerun, Chile, Costa Rica, Tschechische Republik, Guatemala, Ungarn, Indien, Italien, Libyen, Mauritius, Mexiko, Nigeria, Norwegen, Peru, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA, Uruguay.

Nein-Stimmen: Bangladesch, China, Kongo, Kuba, Ecuador, Indonesien, Kuwait, Malediven, Mauretanien, Philippinen, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Thailand, Uganda.

Enthaltungen: Angola, Botswana, Burkina Faso, Dschibuti, Jordanien, Kirgisistan, Malaysia, Senegal.

S. den zusammenfassenden Bericht des OHCHR über die Panel-Diskussion: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/SummaryHRC19Panel.doc>.

per Video-Botschaft eröffnet und seinen eigenen Lernprozess zu diesem Thema hervor gehoben. Der Podiumsleiter, der Botschafter Südafrikas, hob das Prinzip in seinem Land hervor: Ich bin, weil Du bist. Die Botschafterin Brasiliens fragte rhetorisch in die Runde, dass wohl alle im Raum sich uneingeschränkt gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe aussprechen würden. Sie hoffe, dass diese Ablehnung in Zukunft auch diejenigen einschlieÙe, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert würden. Das menschenrechtliche Monitoring wurde um das neue thematische Mandat zum Thema Menschenrechte und Umwelt (Bericht des OHCHR vom 16. Dezember 2011, A/HRC/19/34) erweitert.

Neue Ländermandate wurden auch im Juni 2012 (20. Ratstagung) eingerichtet: zu Eritrea (A/HRC/RES/20/20) und Mali (A/HRC/RES/20/17). Das Mandat zu Belarus erneuerte, wie schon dargestellt, die Länderresolution aus 2011. Während Mali sich mit dem Monitoring durch das Hochkommissariat einverstanden erklärt hatte, wies Eritrea die Einrichtung eines Sonderberichterstatters zurück. Gleichwohl passierte die Resolution den Rat ohne Abstimmung, wenngleich China, Kuba und Russland ihre Distanzierung vom Konsens zu Protokoll gaben. Die Länder Dschibuti, Nigeria und Somalia hatten die Resolution eingebracht und das Instrument des Ländermandats zum ersten Mal gegen ein Land aus derselben Ländergruppe angewandt. In der Vergangenheit war der Großteil der Länderresolutionen von der westlichen Gruppe (WEOG) vorgelegt worden. Erneut gab es eine Resolution zu Syrien (A/HRC/RES/20/22).³⁸ Schließlich wurde eine Arbeitsgruppe mit dem Votum 34:1 (USA) und 12 Enthaltungen³⁹ neu eingerichtet (Resolution A/HRC/RES/20/15), die einen Entwurf zum Recht auf Frieden ausarbeiten soll.

Im Jahr 2011 führte der Rat vier Sondersitzungen durch; eine zu Libyen (Februar) und drei zu Syrien (April, August, Dezember); eine weitere zu Syrien Anfang Juni 2012. Bemerkenswert an den Sondersitzungen zu Syrien war die Aufeinanderfolge der eingesetzten Instrumentarien: die Ergebnisse der aus der 16. Sondersitzung hervorgegangenen Fact-Finding Mission (A/HRC/S-16/1) führten zu einer Untersuchungskommission (A/HRC/S-17/1), deren Ergebnisse wiederum die Einrichtung eines Ländermandats mit einem Sonderberichterstatter (A/HRC/S-18/1) zur Folge hatte. Aus den Empfehlungen der Untersuchungskommission stammen überdies fünf der sechs Punkte des vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten Annan-Plans. Im Unterschied zum Sicherheitsrat schöpfte der MRR sei-

³⁸ Mit 41:3 (China, Kuba, Russland) bei 3 Enthaltungen (Indien, Philippinen und Uganda).

³⁹ Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Ungarn, Indien, Italien, Norwegen, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien und Schweiz.

ne Möglichkeiten an dieser Stelle weitgehend aus und deutete die komplementäre Rolle des MRR im Verhältnis zum Sicherheitsrat an.

Zur neuen Dynamik gehört schließlich die Auflockerung der Blöcke, wobei innerhalb der westlichen Staatengruppe vor allem die USA, Schweiz und Norwegen überregionale Initiativen einfädeln. Seit 2010 sind Ägypten und die USA zum Thema Meinungsfreiheit eine Allianz eingegangen, Schweden, Moldawien, Panama, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die USA zum Iran, Frankreich, Marokko und Argentinien zum erzwungenen Verschwindenlassen, Neuseeland und Mexiko zu Menschen mit Behinderung, die Schweiz, Malediven, Slowenien, Costa Rica, Uruguay, Marokko und Neuseeland zum Thema Umwelt, die Türkei, Italien, Somalia und die USA zu Somalia, die Philippinen und Deutschland zum Menschenhandel, Schweden, Tunesien, Brasilien, Nigeria, die USA und die Türkei zur Meinungsfreiheit im Internet, die USA, Botswana, Kolumbien, Irak, Mexiko, Slowakei und Türkei zum Recht auf Staatsangehörigkeit von Frauen und Kindern.

Allerdings gibt es gegenüber der mehr sachbezogenen Arbeit und Reformoffenheit des Rates auch gegenläufige Bemühungen. Im März 2011 hatte Russland eine Resolution zur Beachtung traditioneller Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte mit 24:14 bei 7 Enthaltungen für sich entschieden (A/HRC/RES/16/3).⁴⁰ Traditionelle Werte sollen bei der Umsetzung der Menschenrechte stärker in Rechnung gestellt werden, und so ist dieser Text geeignet, die Universalität der Menschenrechte zu untergraben. Der Bericht der Hochkommissarin zur 17. Tagung im Juni 2011 zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika sowie der Lage der Migranten in Mexiko, Italien, Frankreich, Dänemark, dem Europäischen Schengen-Raum sowie Australien zeitigte wenig Änderungsbereitschaft bei den Angesprochenen. Nigeria und Brasilien hatten die Mahnungen der Hochkommissarin aufgenommen und eine Resolution zu Migranten und Asylsuchenden aus Nordafrika eingebracht. In der mit 32:14 verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/22)⁴¹ wurden die Zielländer mit

⁴⁰ *Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind.* Mit Ja stimmten Angola, Bahrain, Bangladesh, Burkina Faso, Kamerun, China, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Ghana, Jordan, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Nigeria, Pakistan, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Sambia.

Nein-Stimmen: Belgien, Frankreich, Ungarn, Japan, Mauritius, Mexiko, Norwegen, Polen, Südkorea, Slowakei, Spanien, Schweiz, Großbritannien, USA.

Enthaltungen: Argentinien, Brasilien, Chile, Guatemala, Moldawien, Ukraine, Uruguay.

⁴¹ Ja-Stimmen: Angola, Argentinien, Bahrain, Bangladesch, Brasilien, Burkina Faso, Kamerun, Chile, China, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Gabun, Ghana, Guatemala, Jordanien, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Katar; Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay, Sambia.

Verweis auf eine Entschließung des Europarates vom Mai 2011 aufgefordert, Migranten und Flüchtlinge humanitär und in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zu behandeln. Ebenso weigern sich vor allem westliche Länder, menschenrechtliche Aspekte zu Themen wie börsenbetriebene, hohe Lebensmittelpreise, Klimawandel oder Auswirkungen und Handhabung der Finanzkrise zu Lasten unterentwickelter Länder zu bearbeiten. Die Hochkommissarin (Bericht A/HRC/16/20 vom 30. Dezember 2010) und der UN-Sonderberichterstatler zum Recht auf Nahrung (Bericht A/HRC/16/49 vom 20. Dezember 2010) hatten, angesichts der negativen Konsequenzen des Anbaus von Pflanzen für Bio-Sprit auf die Nahrungssicherheit, solche menschenrechtlichen Aspekte durchaus gesehen und entsprechende Empfehlungen formuliert.

VII. Resümee

Der Menschenrechtsrat hat begonnen, den institutionellen Rahmen weiter auszuschöpfen. Damit ist eine sachgerechte und automatische, von politischen Konstellationen unabhängige Befassung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durch den Rat noch nicht erreicht, aber unterhalb dieser Schwelle scheint inzwischen vieles möglich. Wie beständig ist jedoch dieser Zustand, kann gar von einem Trend gesprochen werden?

Der MRR wird als Staatengremium auch in Zukunft nicht nur von normativen Standards, sondern weiterhin von geo- und machtpolitischen Interessen geleitet werden, wie sie allen aus Regierungen gebildeten Institutionen der Vereinten Nationen eigen sind, zumal kein Trigger-System bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen verankert werden konnte. Politische Veränderungen in den Ländern und Änderungen in der Mitgliedschaft des Rates lassen das Pendel gegebenenfalls wieder zurückschwingen. Wie brüchig das Erreichte ist, zeigen die wiederkehrenden und zunehmend polarisiert geführten Auseinandersetzungen um die Arbeit des Hochkommissariats sowie die Versuche, auch die Sonderverfahren ans Gängelband des MRR zu legen. Diese gingen dazu über, vermehrt gemeinsame Erklärungen mehrerer Mandatsträger/innen abzugeben, gemeinsam Ländervisiten durchzuführen und unerledigt gebliebene Empfehlungen nachzubearbeiten; was einigen Regierungen unbequem ist. Insofern handelt es sich um einen fragilen Prozess ohne Garantien für zukünftige Ratssitzungen.

Andererseits lässt der gesellschaftliche und politische Wandel in einigen Ländern Afrikas erkennen, dass demokratische, friedlich verlaufende Wechsel von Regierungen zum Alltag werden. Die Masse an kritischer Zivilgesellschaft wird von einer Reihe von Staaten inzwischen weniger als Problem denn als Problemanzeiger für eine gute Regierungsführung wahrgenommen. Ebenso erscheint das Einfordern von Rechten zusehends als legitim, die Einhaltung der Menschenrechte als Ausweis effektiver und guter Regierungsführung. So wird die Bindung an Interessengruppen wie die Blockfreienbewegung, G-77 oder die OIC zwar immer wieder in Anspruch genommen werden, in der Arbeit des MRR treten jedoch vermehrt eigene Interessen in den Vordergrund, die nicht mehr automatisch kompatibel mit Regional- und Interessengruppen sind. Auch in der Asien-Gruppe deuten Thailand oder die Malediven fortgesetzten Dissens an. Bisherige Blockaden sind durch neue Mehrheiten auflösbar geworden, die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen nimmt zu.

Unter den wenigen, die an einer Blockbildung festhalten und dies als gute Menschenrechtspolitik verstehen, befinden sich die Staaten der Europäischen Union. Initiativen mit dissidenten Ländern sind auf einzelne EU-Staaten beschränkt, aber kein Ausdruck einer politischen Strategie. Das ist umso weniger verständlich, als die EU auf den Politikfeldern Dialog und multilaterale Kooperation erprobte Stärken besäße. Davon kommt in Genf wenig zum Tragen.

Angesichts der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den für Genf einschlägigen EU-Gremien deutet nichts darauf hin, dass sich dies ohne entschiedenen Impuls von außen grundsätzlich ändern würde; trotz Vertrag von Lissabon und beabsichtigter Bündelung der Kompetenzen. Der Unterausschuss für Menschenrechte des Europarlaments hat zwar einige Studien zur Arbeit und Wirkung der EU beim MRR erstellen lassen, ist aber selbst zu wenig schlagkräftig, um eine Änderung zu bewirken. Eine Vernetzung mit korrespondierenden Parlamentariern/innen in nationalen Parlamenten steckt allenfalls in den Anfängen. Bleibt die Erwartung an nichtstaatliche Akteure, in Brüssel wie in den nationalen Hauptstädten entschiedener die Rolle des Motors einzufordern, die sich die EU selbst gerne zuschreibt.

Angesichts solcher Umstände hat der MRR eine eher unerwartete Wendung zu mehr sachgerechter und normativ ausgerichteter Arbeit vollzogen. Im Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat ist darüber hinaus eine komplementäre Rolle mit Potential zu größerer Effektivität sichtbar geworden. Gelänge es außerdem, präventive Maßnahmen und Frühwarnsysteme ähnlich auszubauen, z.B. Fact-Finding-Missionen und Untersuchungskommissionen auf Abruf in Notlagen zu etablieren, könnte der

Rat noch deutlich mehr leisten und müsste nicht im Unfertigen verharren; bei aller Einsicht in Grenzen und Schwankungen zwischenstaatlicher Institutionen.