

Artikel erschienen in:

*Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber,
Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger*

Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am
30. Juni 2018
(Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13)

2019 – 123 S.
ISBN 978-3-86956-455-5
ISSN (print) 1617-4704
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-42615>



Empfohlene Zitation:

Rathgeber, Theodor: Der UN-Menschenrechtsrat – Ambivalenz als Strukturmerkmal : Herausforderungen für die aktuelle Menschenrechtspolitik. In: Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber, Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik: 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 (Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 35–76. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43149>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es gilt das deutsche Urheberrecht.

Der UN-Menschenrechtsrat – Ambivalenz als Strukturmerkmal

Herausforderungen für die aktuelle Menschenrechtspolitik

Theodor Rathgeber

Einführung

Der UN-Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*; UNHRC) besteht seit über zehn Jahren, und bis heute scheiden sich die Geister, welche Ergebnisse der Rat seinem Mandat entsprechend eigentlich vorzuweisen hat. Zur Erinnerung: Er soll über (drohende) schwerwiegende, systematisch betriebene Menschenrechtsverletzungen berichten, sie analysieren und dokumentieren sowie politisch so darauf reagieren, dass Menschenrechtsverletzungen schon im Vorfeld oder ihre Fortführung verhindert werden und Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden können.¹ Kann das gelingen, wenn Staaten wie China, Venezuela, die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo), Burundi oder Saudi Arabien Mitglieder des Rates sind?

Skepsis schlägt dem UNHRC auf allen Ebenen entgegen, vor allem in der Presse,² aber auch unter Akademiker(inne)n.³ Ein zentrales Argument zielt auf die unzureichende Befassung des Rates mit schweren Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern. Immer wieder exemplarisch genannt werden China, Ägypten, Cuba oder Saudi Arabien. Anstelle notwendiger Länderresolutionen habe sich der UNHRC auf ein Mehr an Mandaten zu thematischen Menschenrechten verlegt. Solch thematischen Mandate mögen ihren Wert haben,

-
- 1 Vgl. Resolution der UN-Generalversammlung (UNGA) [A/RES/] 60/251, v. a. Abschnitt 5.
 - 2 Vgl. Piccone, Ted 2016: *5 Myths About the UN Human Rights Council*, veröffentlicht in der HUFFINGTON POST am 08. Dezember 2016, abrufbar via https://www.huffingtonpost.com/ted-piccone/five-myths-about-the-un-h_b_8750184.html.
 - 3 Vgl. Forsythe, David P. 2012: *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 3. Auflage, Abschnitt II.3; Blanchfield, Luisa 2013: *The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress*, Congressional Research Service; www.fas.org/sgp/crs/row/RL33608.pdf; Freedman, Rosa/Houghton, Ruth 2017: *Two Steps Forward, One Step Back: Politicisation of the Human Rights Council*. In: Human Rights Law Review 2017, 0, 1–17, doi: 10.1093/hrlr/ngx02; eine größere Anerkennung der Prozesshaftigkeit in der Entwicklung des UNHRC findet sich u. a. bei Weiss, Thomas G./Forsythe, David P./Coate, Roger A./Pease, Kelly-Kate 2014: *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder (Col.): Westview Press, 7. Auflage, Abschnitt 7.

sie würden jedoch akute Menschenrechtsverletzungen nicht angemessen bearbeiten können. Darüber hinaus fehle es dem Rat an Vollstreckungsmechanismen, um selbst in einem Land wie Burundi die Menschenrechtssituation wirksam beeinflussen zu können.

Prominenten Widerhall erfuhren die skeptischen Stimmen durch den Rückzug der USA als Mitgliedstaat des UNHRC im Juni 2018. In der Begründung bescheinigte die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, dem UNHRC nicht nur Versagen bei der Prüfung und politischen Bearbeitung der Menschenrechtssituation unter inhumanen Regimen der Welt, wie China, Cuba, Iran oder Venezuela. Saudi Arabien erwähnte sie allerdings nicht. Darüber hinaus geißelte sie die obsessive Verurteilung Israels durch den UNHRC etwa in Form des regelmäßigen Tagesordnungspunktes (TOP) 7. Außerdem seien alle Reformbemühungen der USA beim UNHRC ins Leere gelaufen. Dass diese Bemühungen fruchtlos blieben, dafür trügen auch gleichgesinnte Regierungen Verantwortung. Sie hätten davor zurückgeschreckt, den Status quo des Rates in seiner doppeldeutigen und selbstbezogenen Ausformung ernsthaft in Frage stellen zu wollen.⁴ Nicht alle diese Feststellungen sind abwegig. Die Schlussfolgerung der US-Regierung, den Rat als Institution der internationalen friedlichen Streitschlichtung zukünftig nicht mehr bespielen zu wollen, ist es hingegen schon. Zumal diese Entscheidung die Erfahrungen der US-Ratsmitgliedschaft von 2009 bis 2015 außer Acht lässt. Diese Leerstelle hat wiederum nichts mit dem UNHRC, sondern mit der Abgrenzung der aktuellen US-Administration gegenüber der Präsidentschaft von Barack Obama zu tun.

Wie lässt sich aus alldem eine Einschätzung gewinnen, die der Arbeits- und Funktionsweise des Rates nicht nur im Aufdecken von Mängeln sondern ebenso in seiner mandatsgetreuen Wirksamkeit⁵ gerecht wird? Der vorliegende Text setzt sich mit der angedeuteten Kritik am Rat auseinander, wird aber vor allem auf die Dimensionen der Veränderungen zu sprechen kommen, die der UNHRC

⁴ Vgl. US State Department: *Remarks on the UN Human Rights Council*, 19. Juni 2018, abrufbar via <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283341.htm>.

⁵ Die Frage, was ‚wirksam‘ ist, und mit welchen Methoden danach geforscht werden kann, kann hier nicht abgehandelt werden. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) hat dazu eine für die Praxis gedachte Anleitung veröffentlicht, s. OHCHR (Hg.) 2012: *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf. Direkt anwendungsbezogen auf den UNHRC hat die in Genf ansässige NGO *Universal Rights Group* Indikatoren entwickelt, s. <https://universal-rights.shinyapps.io/urg-analytics>. In der akademischen Welt haben Kollegen der Universität Maastricht 2009 einen ersten Pflock eingeschlagen; s. Coomans, Fons/Grünfeld, Fred/Kammaing, Menno T. (Hg.) 2009: *Methods of Human Rights Research*, intersentia: Antwerpen-Oxford-Portland. Die „zeitschrift für menschenrechte“ (Wochenschau Verlag) wird dieses Thema in einem ihrer Hefte 2019 als Schwerpunkt behandeln.

abseits der Schlagzeilen selbst in Gang gesetzt hat. Hervorgehoben werden die Ausdifferenzierung der Instrumente zur öffentlichen Behandlung und Dokumentation von Ländersituationen; wichtig nicht zuletzt für Sanktionsregime jenseits des Rates, etwa der USA oder der Europäischen Kommission in Fällen wie Syrien oder Myanmar. Behandelt werden ebenso die Beiträge des UNHRC zur thematischen Standardsetzung wie auch zur menschenrechtlichen Strukturhilfe in einzelnen Ländern. Ein weiterer Abschnitt geht der Frage nach, inwieweit der UNHRC seine verbürgte Rolle⁶ als Plattform für die Anliegen zivilgesellschaftlicher Akteure und den Schutz von Menschenrechtsverteidiger(inne)n wirksam ausfüllt. Abschließend wird die mögliche, proaktive Rolle der Bundesregierung skizziert und ein Ausblick auf eine verbesserte Arbeitsweise des UNHRC ausbreitet. Ich gehe also überwiegend auf Aspekte ein, die den UNHRC in den Prozessen seiner Veränderung und mithin Möglichkeiten der entsprechenden Beeinflussung zeigen.

Methodische Anmerkungen

Die genuine Normkontrolle bei den internationalen Menschenrechten obliegt zuvörderst den UN-Vertragsausschüssen (*Treaty Bodies*). Der UNHRC nimmt seine Aufgabenstellung auf der Basis seines normativen Mandats hingegen mäandernd wahr. Wie in anderen Bereichen politischen Handelns etwa zu Demokratie und Rechtsstaat auch, nähern sich die Ergebnisse einmal mehr, einmal weniger dem normativen Anspruch an, ohne ihn je umfassend zu erfüllen. Der Rat vollzieht die Umsetzung seines Mandats durch rechtspolitischen Druck mit den Mitteln der Diplomatie. Eine gewisse Ambivalenz wird also immer bleiben, da der Rat nicht nur auf der Grundlage normativer Vorgaben sondern mit politisch organisierten Mehrheiten operieren muss. Diese Mehrheiten sind nur in Grenzen ausrechenbar und ergeben sich mit jeder Wahl neuer Ratsmitglieder in wichtigen Nuancen neu. Eine Bestandsaufnahme der Pros und Cons zum UNHRC enthält neben der strukturellen Entwicklung daher immer auch den Aspekt der Momentaufnahme, die für jede neu gewählte Ratszusammensetzung zu leisten ist.

M. E. hat der Rat über die Jahre durchaus erfolgreich auch im Bereich der Länderprüfung agiert. Zur Bewertung von Ländersituationen und thematischen Menschenrechten verfügt der Rat über mehrere grundlegende Mechanismen: eine Debatte – *interactive dialogue* und *general debate* – im Rahmen der offiziellen Tagesordnung, eine (Länder-)Resolution, das Länderprüfverfahren *Universal Periodic Review* (UPR), Berichte und Empfehlungen der UN-Sonderverfahren,

⁶ Vgl. UNGA Resolution 60/251, § 5.h.

mandatierte Untersuchungskommissionen (*Commission of Inquiry*) und *Fact-Finding*-Teams sowie die Einberufung einer Sondersitzung. Wer sich nicht allein an der Anzahl verabschiedeter Resolutionen und der Debatte über ein Land im Rahmen der offiziellen Ratsagenda orientiert, sondern auch die für den Rat erstellte Dokumentation und Analysen in den Berichten der UN-Sonderverfahren, des OHCHR (*Office of the UN High Commissioner for Human Rights*) sowie des UN-Generalsekretariats berücksichtigt, wird zu allen Ländern hinreichend fündig.

Dies ersetzt nicht die symbolträchtige Bewertung einer Ländersituation in Form einer Resolution. Gemessen an der Erosion anderer Einrichtungen der Vereinten Nationen in der Verteidigung und Umsetzung internationaler Standards, etwa des in einigen Fragen paralysierten UN-Sicherheitsrates, erscheint der UNHRC geradezu als Fels in der Brandung. Die Menschenrechtspolitik der deutschen Bundesregierung müsste darauf konsequent aufbauen und ihre diplomatischen Instrumente angemessen ausbauen. Unbeschadet der regierungsamtlichen Rhetorik klingt dies selbstverständlicher als es *de facto* ist.

Exkurs zur Entstehung des UNHRC

Der Vorläufer des UN-Menschenrechtsrates, die UN-Menschenrechtskommission (MRK), wurde 1946 als Unterorgan des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat) ins Leben gerufen, um den normativen Gehalt der Menschenrechte mit politischen Mitteln um- und durchzusetzen. Aufgrund allseitiger, fundamentaler Kritik an der mangelnden effektiven Umsetzung der Menschenrechte wurde die MRK 2006 beendet und im gleichen Jahr durch den UNHRC ersetzt. Der neue Rat sollte mit einem erweiterten Instrumentarium auf dringliche, chronische, schwere und systematisch betriebene Menschenrechtsverletzungen zeitnah reagieren und agieren. Nicht zuletzt sollte der UNHRC Menschenrechtsverteidiger/-innen unterstützen und ihnen einen angemessenen Schutz gewähren.⁷

In der Tat, gemessen an den Tumulten bei der MRK im Jahr 2003 oder den offenen Blockaden gegen Länderevaluierungen bedeutet die Einrichtung des UNHRC eine merkhliche Verbesserung. Die Länderevaluierung unter dem damals einschlägigen Tagesordnungspunkt 9 war in der MRK faktisch zum Erliegen gekommen. Libyen hatte 2003 den Vorsitz der MRK inne. Aus menschenrechtlicher Sicht ein Skandal an sich, der sich im Rat bislang nicht wiederholt hat. Ambitionen von Saudi Arabien, im Jahr 2016 die Ratspräsidentschaft anzustreben, wurden hinter den Kulissen bereinigt. Im März 2003 hatten Pakistan und Ma-

⁷ Vgl. UNGA Resolution 60/251, op.cit., Fußnote 1.

laysia abwechselnd durch Anträge zur Geschäftsordnung jegliche Befassung des von Brasilien vorgelegten Resolutionsentwurfes zu Menschenrechten und sexueller Orientierung verhindert und die MRK-Sitzung über einen ganzen Nachmittag blockiert. Die Botschafterin Libyens konnte die gezielte Paralyse der Sitzungsleitung nicht abwenden und war augenscheinlich von Botschaftern einiger arabischer Staaten instrumentalisiert worden. Im Jahr 2016 verabschiedete der UNHRC nach langen, sehr kontroversen Auseinandersetzungen die Resolution 32/2, die ein Mandat in Gestalt einer/eines unabhängigen Expertin/Experten zum Thema Schutz gegen Gewalt und Diskriminierung auf der Grundlage sexueller Orientierung und Gender-Identität zu verabschieden.

Der seit Mitte 2006 tagende UNHRC war zu Beginn durchaus von Bestrebungen einer Anzahl von Ländern gekennzeichnet, kritische Feststellungen zu Ländersituationen möglichst zu verhindern. Während der Verhandlungen zur Etablierung des Rates⁸ hatten insbesondere Staaten aus der Afrika-Staatengruppe auf die völlige Abschaffung von Länderresolutionen gedrungen. Die diplomatischen Vertretungen aus China, Cuba, Ägypten, Pakistan, Russland und Südafrika setzten zwischen 2007 und 2009 alle möglichen Hebel an, um eine offene Erörterung von konkreten Menschenrechtslagen gerade auch durch zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen zu unterbinden. Die Vertretung Chinas stellte systematisch Anträge zur Geschäftsordnung, wenn allein der Name Tibet ausgesprochen wurde. Die Situation in Tibet habe nichts mit Menschenrechten zu tun.⁹ Neue Möglichkeiten zur mündlichen Stellungnahme für Nichtregie-

⁸ Vgl. das *Institutional-building package* (UNHRC Resolution 5/1) und andere Gründungsdokumente des Rates via <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/BackgroundDocuments.aspx>.

⁹ Zur Illustration ein Ausschnitt zum Bericht über die 7. UNHRC Tagung im März 2008, zitiert nach Theodor Rathgeber: Im Rahmen der 7. Tagung des UNHRC zitierte der Regierungsvertreter der USA Ausschnitte aus der Erklärung zur Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 und kam auf Tibet zu sprechen. Er wurde durch einen Geschäftsordnungsantrag (GOA) seitens Chinas unterbrochen. Die Einzelfallschilderung zu Tibet entspräche nicht dem Design von TOP 8 (Entwicklung nach der Wiener Erklärung und Umsetzung des Aktionsprogramms). Der US-Vertreter setzte in Bezug auf Tibet fort, dass glaubwürdige Berichte zur Lage im Land fehlten, da die chinesische Regierung keine Journalisten in das Gebiet lasse. Nächster GOA durch China: der Ratspräsident müsse klären, was zum Aktionsprogramm und zur Erklärung von Wien an Ausführungen zulässig sei. Der Ratspräsident versuchte, den Konflikt klein zu halten und meinte, die Delegationen würden dafür gesorgt haben, dass ihre Stellungnahmen mit der Tagesordnung auf Linie sind. Der US-Vertreter zitierte zur Meinungsfreiheit aus der Wiener Erklärung, bezog dies wieder auf Tibet und forderte die chinesische Regierung auf, universelle Rechte anzuerkennen. Nächster GOA durch China: die USA würden nicht zum TOP 8 sprechen und sich nicht an verabredete Verfahren halten, den MRR politisieren und doppelte Standards anlegen. Der Ratspräsident dankte dem chinesischen Vertreter für seine Auslegung zum verabredeten Verfahren zu TOP 8, stellte aber fest, TOP 8 sei für alle eine gute Gelegenheit, die Wiener Erklärung und das Ak-

rungsorganisationen (NGOs) im Rahmen des Länderprüfverfahrens UPR wurden unterlaufen, indem die diplomatischen Vertretungen mehrerer Regierungen alles daran setzten, um ihnen genehme NGOs auf die vorderen Plätze der Redelisten zu platzieren. Insgesamt nutzten die genannten Staaten alle Möglichkeiten, eine möglichst restriktive Auslegung der Ratsregularien durchzusetzen.¹⁰

Diese Arbeitsbedingungen haben sich gründlich verändert. Eine bessere Vorbereitung auf diese Taktiken durch westliche und lateinamerikanische Staaten und Absprachen zwischen beiden Staatengruppen einerseits sowie die Ratsmitgliedschaft der USA ab 2009 andererseits trugen wesentlich zum Unterschied bei. Die Delegation Chinas lässt zwar nach wie vor nichts unversucht, um eine kritische mündliche Stellungnahme zu verhindern. Im Unterschied zu den ersten Jahren des UNHRC kann sich China jedoch nicht mehr darauf verlassen, dass bei einem Votum eine Ratsmehrheit dem Antrag zur Geschäftsordnung folgen würde. So können, unbeschadet aller Mühsal, die China-kritischen Statements aktuell bis zum Ende vorgetragen werden.

Im Vergleich zum Jahr 2006 hat der Rat in den Jahren ab 2010 bis 2017 die Anzahl länderspezifischer Resolutionen verdreifacht.¹¹ Im März 2011 wurde das erste neue Ländermandat im UNHRC eingerichtet, hier zur Menschenrechtslage im Iran.¹² Eine bemerkenswerte Länderkooperation hatte diese Resolution auf den Weg gebracht: Schweden, Moldawien, Panamá, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (jetzt Nordmazedonien) und die USA. In der Vergangenheit des Rates (wie der MRK) waren Länderresolutionen; mit Ausnahme zu Israel, fast ausschließlich von westlichen Ländern eingebracht worden.

tionsprogramm sowie das Follow-up dazu zu debattieren. Die dazu geäußerten Meinungen müssten nicht geteilt sondern könnten am Schluss der Debatte mit dem Recht auf Widerrede klargestellt werden. Der US-Vertreter setzte sein Statement fort, las nochmals einen Absatz aus der Wiener Erklärung vor und empfahl der chinesischen Regierung einen substantziellen Dialog mit dem Dalai Lama. Dieselbe Prozedur wiederholte sich, als Australien ebenfalls auf Tibet zu sprechen kam. Beiträge der NGOs wurden mehrfach unterbrochen. Zimbabwe, Pakistan, Algerien und Sri Lanka fühlten sich bemüßigt, China in seiner Interpretation zu TOP 8 ebenfalls durch je einen GOA zu unterstützen. Kuba drohte, die Debatte per GOA sofort beenden zu lassen, wenn sich die Beiträge zu TOP 8 nicht änderten. Slowenien und die Schweiz griffen in die Debatte ebenfalls mit einem GOA ein. In der Nachbereitung zu dieser Debatte schickte die EU einen Brief an den Ratspräsidenten, dass seine Sitzungs-führung keinen Präzedenzfall für zukünftige Stellungnahmen von NGOs zu TOP 8 darstellen könne; abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

10 Zu Einzelheiten vgl. weitere Berichte des Autors zu jener Zeit, abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

11 Vgl. Piccone 2016, op.cit., Fußnote 2. Im Jahr 2018 wurde die Anzahl der Resolutionen beim UNHRC bedingt durch Haushaltskürzungen insgesamt wieder deutlich gesenkt.

12 Resolution A/HRC/RES/16/9; *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran*.

Rund ein Viertel aller Resolutionen bezieht sich inzwischen auf konkrete Ländersituationen; also eine Umkehrung der zuvor genannten Bemühungen um Reduzierung oder vollständiger Abschaffung in den ersten Jahren des Rates. Dazu kommt, dass in thematischen Mandaten die Ländervisiten und *ergo* die Evaluierungen der Ländersituationen zugenommen haben.¹³ Hingegen verringerten sich die Sondersitzungen (*Special Session*) zu Israel merklich. Von 2006 bis 2009 wurden sechs (von 12) Sondersitzungen zu Israel und den besetzten palästinensischen Territorien einberufen. Ab 2010 bis 2018 reduzierte sich die Anzahl dieser Sondersitzungen auf zwei von insgesamt 16 in diesem Zeitraum.¹⁴

Aus der Dynamik der Ratsmitgliedschaft der USA ergaben sich unmittelbare Änderungen ebenso bei den Resolutionen zum Thema Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit. Gleich im ersten Jahr der Ratsmitgliedschaft legten die USA zusammen mit Ägypten eine Resolution zur Meinungsfreiheit vor (12/16). In früheren Jahren hatten Ägypten und Pakistan erfolgreich Wortlaute zum Mandat dieser Resolution zu platzieren begonnen, die den Mandatsträger bzw. Sonderbericht-erstatte zur Meinungsfreiheit beauftragten, einen Fokus auf den Missbrauch des Rechts auf freie Meinung zu legen, etwa wenn Religionsgemeinschaften beleidigt würden. Die Resolution 12/16 entschärfte einige dieser Formulierungen und gab dem Mandat auf, wieder mehr den Einschränkungen durch Staat und Regierung oder neuen Herausforderungen wie durch das Internet nachzugehen.

Bis zum Jahr 2010 hatte Pakistan im Namen der *Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) eine Resolution zum Thema religiöse Intoleranz mit dem Titel *Combating defamation of religion* vorgelegt. Im wesentlichen sollte dadurch die Religion als solche und nicht die freie Religionsausübung durch Individuen unter Schutz gestellt werden. Ab März 2011 wurden Titel und Inhalt dieser Resolution durch nachhaltiges Zutun der USA und strategisch angelegte Konferenzen und Berichte des OHCHR verändert. Die Resolution heißt seitdem *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief*; nimmt also die einschlägige Begrifflichkeit des Zivilpakts auf.¹⁵ Beide Beispiele zeigen exemplarisch das Ringen um Meinungsführerschaft, wie das Mandatsverständnis des UNHRC auszulegen und seine Regularien anzuwenden seien. Sie vermit-

¹³ Vgl. Piccone, Ted/McMillen, Naomi 2016: *Country-specific scrutiny at the United Nations Human Rights Council: More than meets the eye*, Brookings Institution: Washington DC, Working Paper, S. 2 ff., abrufbar via <https://www.brookings.edu/research/country-specific-scrutiny-at-the-united-nations-human-rights-council-more-than-meets-the-eye>; eigene Recherchen.

¹⁴ Vgl. Übersicht auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Pages/SpecialSessions.aspx>.

¹⁵ Vgl. Resolution [A/HRC/RES] 16/18.

teln ebenso Einblicke darin, wie durch aktives Engagement der Staaten in- und außerhalb des Rates eine menschenrechtsfreundliche Arbeits- und Funktionsweise des Rates hergestellt werden kann.

Ländersituationen in der Arbeit des Rates

Die allgemeine Arbeits- und Funktionsweise des UNHRC ist an anderer Stelle hinreichend beschrieben und muss hier nicht ausgeführt werden.¹⁶ Ebenso wurde die kritische Auswertung des Rates, die Kluft zwischen normativem Auftrag gegenüber tatsächlichem Agieren vor allem bei Ländersituationen schon angemerkt. Exemplarisch genannt sei der letzte mündliche Bericht zur 38. Tagung des UNHRC (Juni 2018) durch den damaligen UN-Hochkommissar, Zeid Ra'ad Al Hussein.¹⁷ Er verwies auf die Unwilligkeit einiger Staaten, mit der Institution überhaupt zusammenarbeiten zu wollen und nannte u. a. Syrien, Myanmar, Venezuela, Burundi und China. Außerdem hätten in den Jahren seiner 5-jährigen Amtszeit rund 40 Staaten keine einzige Visite durch Mandate der Sonderverfahren zugelassen; darunter Ägypten, Bahrain, Belarus, Bolivien, die DR Kongo, Iran, Nicaragua, Pakistan, Turkmenistan, Uganda, Jemen oder Simbabwe. Er hob bei gleicher Gelegenheit auch positive Veränderungen in der Zusammenarbeit mit dem OHCHR hervor: so mit Äthiopien, Argentinien, Australien, Aserbeidschan, Brasilien, Chile, Georgien, Ghana, Griechenland, Honduras, Italien, Kasachstan, Libyen, Mexiko, Moldawien, Serbien, Südkorea, Sri Lanka, Tunesien, Ukraine, Großbritannien und den USA. Er zeigte sich ebenso von den jüngsten Reformbestrebungen in Eritrea beeindruckt, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wieder herzustellen. Bis hierhin wird dem Rat kein gutes, aber immerhin ein gemischtes Zeugnis bei der Umsetzung seines Mandats attestiert werden.¹⁸

¹⁶ Vgl. Rathgeber, Theodor 2014/2015: *Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf*. In: Felix Kirchmeier, Michael Krennerich: Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Menschenrechte: Berlin, S. 227–257.

¹⁷ S. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23206&LangID=E>.

¹⁸ Vgl. Angaben in Fußnote 3; im deutschsprachigen Raum vgl. Geiss, Robin 2013: *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen: eine Standortbestimmung nach Abschluss des ‚Review‘-Prozesses*. In Marten Breuer et. al. (Hg.) *Der Staat im Recht: Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 784–797; Rathgeber, Theodor 2013: *Performance and Challenges of the Human Rights Council: An Ngos' View*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin; Karrenstein, Daniela 2011: *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen*, Mohr Siebeck: Tübingen.

Häufig nimmt die Kritik den Rat als uniforme Institution in den Blick, weniger die komplexe Mehrheitsbeschaffung in den Abstimmungen oder die Ausdifferenzierung der Instrumente. Rein numerisch bilden je 13 Mitgliedstaaten aus Afrika und Asien bei 47 Ratsmitgliedern¹⁹ die Mehrheit. Die schlichte Addition wird als Machtblock zugunsten eines staatszentrierten Menschenrechtsverständnisses gewertet. Es lassen sich solche Entscheidungen finden, ein Automatismus ist es nicht. Stattdessen nehmen Positionsunterschiede innerhalb einer Regionalstaatengruppe zu, am deutlichsten in der afrikanischen Staatengruppe.²⁰ In seiner zweiten Ratsmitgliedschaft stimmte Sambia (2006–2008, 2008–2011)²¹ einige Male entgegen den Vorgaben der Afrika-Staatengruppe. Ebenso ließen Senegal²² und Sierra Leone (2012–2015) auch öffentlich ihren Dissens mit der Mehrheit in der Regionalgruppe erkennen; Senegal vor allem in der zweiten Mandatszeit 2010–2012. Die Botschafterin von Sierra Leone kritisierte mehrfach die Sprecherrolle Ägyptens in Bezug auf die Afrika-Staatengruppe, wenn der ägyptische Diplomat einen Konsens behauptete, den es nicht gab, oder in den Länder wie Sierra Leone gar nicht erst eingebunden worden waren. In ähnlicher Weise widersprach Ghana²³ ab seiner zweiten Ratsmitgliedschaft häufiger der Meinungsführerschaft der Blockfreienbewegung (*Non-Aligned Movement*; NAM). Die NAM ist ein Staatenverbund, auf dessen Konferenzen menschenrechtliche Fragen debattiert und Schlussfolgerungen für die Mitgliedsländer gezogen werden. Kleinere Länder aus dem globalen Süden mit geringeren Ressourcen für auswärtige Analysen orientieren sich häufig an diesen Einschätzungen. Die normative Grundlage des UNHRC etwa bei den Themen Meinungsfreiheit und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bestärkten außerdem Botswana (2012–2014, 2015–2017) und Namibia (2014–2016).

¹⁹ Die Ratsmitgliedschaft beträgt drei Jahre, mit der Möglichkeit einer sofortigen Wiederwahl. Nach sechs Jahren ununterbrochener Ratsmitgliedschaft muss mindestens ein Jahr pausiert werden. Nach der ersten Wahl im Jahr 2006 endete für einige Staaten die Mitgliedschaft per Losentscheid bereits nach einem Jahr oder nach zwei Jahren, um den Modus zu etablieren, die Ratsmitglieder jedes Jahr zu einem Drittel zu wählen; vergleichbar dem Wahlmodus zum US-Senat.

²⁰ An den Feststellungen aus dem Jahr 2012 hat sich nichts geändert; vgl. Rathgeber, Theodor 2012: *New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council Between the Review Process and the Arab Spring*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin-Genf; s. ebenso Berichte zu den UNHRC-Tagungen ab 2013, abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

²¹ Bis zur Reform des UNHRC im Jahr 2011 begann und endete die Mitgliedschaft jeweils im September des Jahres; wie bei der UNGA. Danach begann und endete die Ratsmitgliedschaft mit dem Kalenderjahr.

²² Mitgliedschaft 2006–2009, 2009–2012, 2018–2020.

²³ Mitgliedschaft 2006–2008, 2009–2012, 2015–2017.

Vergleichbar scherten die Malediven während der Präsidentschaft von Mohamed Nasheed und der ersten Mitgliedschaft im UNHRC²⁴ regelmäßig aus dem Staatenverbund der OIC etwa bei den Themen Religions- und Meinungsfreiheit, zivilgesellschaftliche Partizipation, Kinder- oder Frauenrechte aus. Zwischenzeitlich reformorientierte Regierungen in Thailand²⁵ und den Philippinen²⁶ stärkten ebenso – neben Südkorea und Japan – die normative Ausrichtung der Ratsarbeit und zeigten ihren Dissens zu den Wortführern in der Asien-Staatengruppe bei Abstimmungen durch Enthaltungen an.

Innenpolitische Veränderungen während der öffentlichen Proteste in Nordafrika und dem Nahen Osten 2011 und 2012 schlugen sich im Rat ebenso nieder. In dieser Spanne stimmte die libysche Delegation selbstkritisch geradezu allen Vorschlägen im UNHRC zur ungeschönten Aufarbeitung der Menschenrechtslage im eigenen Land zu. Tunesien begrüßte und erbat die Unterstützung des UNHRC und des OHCHR beim Aufbau einer rechtsstaatlichen und menschenrechtsbasierten Staatsstruktur. Marokko stellte sich als Plattform für die Diskussion strittiger Themen wie Religionsfreiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit zur Verfügung. Das war anderen Staaten in der Regionalgruppe Afrika nicht geheuer, wie etwa Südafrika oder Algerien. Gleichwohl, die vormalis eher unisono betriebene Konfrontation war in diesen Momenten einer verständigen Haltung im Rat zur Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen gewichen.

Über die Jahre schälte sich ein Abstimmungsverhalten einzelner Staaten im Rahmen ihrer Ratsmitgliedschaft heraus, das je nach Themen und Ländersituation eine differenzierte Auswertung für strategische Planungen ermöglichte.²⁷ Das Abstimmungsverhalten ausgewählter Länder zeigt, nicht überraschend, dass Cuba, China, russische Föderation, Pakistan, Ägypten, Venezuela oder Burundi in jüngerer Zeit konstant gegen Ländermandate stimmen, soweit nicht Israel und die besetzten palästinensischen Gebiete betroffen sind. In der afrikanischen Staatengruppe änderte sich die grundsätzliche Bewertung von Ländermandaten

²⁴ Mitgliedschaft 2010–2013, zweite von 2013–2016 unter Präsident Abdulla Yameen.

²⁵ Mitgliedschaft 2010–2013.

²⁶ Mitgliedschaft 2006–2007, 2007–2010, 2011–2014, 2016–2018 unter Präsident Rodrigo Duterte.

²⁷ Eine interaktive Übersicht über die Abstimmungen der Ratsmitglieder von 2006 bis 2018 bietet Universal Rights Group via <https://www.universal-rights.org/country-voting-history-portal/>; vgl. auch die Sitzungsprotokolle der UNHRC-Tagungen, abrufbar via [https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpPages\)/CBD301FF98AF69B980256EE700376D86?OpenDocument&count=10](https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpPages)/CBD301FF98AF69B980256EE700376D86?OpenDocument&count=10) oder die Berichte auf der Webseite des Forums Menschenrechte <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

hingegen.²⁸ Resolutionen zu Eritrea, Mali oder Burundi wurden von der Staaten-
gruppe selbst vorgelegt. Botswana, Mauritius und Sierra Leone trugen darüber
hinaus andere Länderresolutionen im Rat mit.²⁹

Nach dem Putsch in Honduras im Juni 2009 brachte Mexiko die Resolution
12/14 ein, die unter anderem die sofortige Rückkehr des gestürzten Präsidenten
Zelaya forderte. Es dauerte bis zum September 2018, ehe die Staatengruppe zu
Lateinamerika und der Karibik (GRULAC)³⁰ wieder eine Länderresolution gegen
einen Staat aus der eigenen Regionalgruppe vorlegte. Die Resolution 39/1 (*Pro-
motion and protection of human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*)
beauftragte das OHCHR, zur 41. Ratstagung im Juni 2019 einen schriftlichen Be-
richt vorzulegen. Die Resolution erwähnte ausdrücklich den kritischen, mündli-
chen Bericht des OHCHR zur Menschenrechtslage im Land als Referenz für die
Resolution.

Indien, Brasilien und Südafrika stimmten – mit Ausnahme zu Israel und Palästina – bei Länderresolutionen unterschiedlich ab. Südafrika und Indien betonten den Vorrang nationaler Verfahren und die Souveränität des Staates und enthielten sich selbst in Fällen von Nordkorea oder Syrien. Brasilien zeigte sich seit 2010 offen für die Prüfung von Menschenrechtslagen vor allem in Krisensituationen. Ausnahmen von der Regel bildeten für Südafrika und Indien die Resolutionen zu Burundi 2015 (30/27) und 2016 (33/24) sowie für Indien die Resolutionen zu Sri Lanka in den Jahren 2012 (19/2) und 2013 (22/1) sowie zum Massaker in der syrischen Stadt *El-Houleh* 2012 (19/1). Indiens Votum zu Sri Lanka war dem politischen Druck des für die damalige Unionsregierung wichtigen Koalitionspartners aus dem Bundesstaat Tamil Nadu geschuldet. Nach dem Präsidentschaftswechsel zu Dilma Rousseff 2010 war Brasilien dazu übergegangen, die Menschenrechtslagen in anderen Ländern eher situativ analysieren und einen Ausweg für Regierungen weisen zu wollen; so in Sri Lanka, Belarus, Iran oder Syrien. Im März 2009 hatte sich die Delegation Brasiliens bei der Erneuerung des Mandats zu Nordkorea (Resolution 10/16) noch enthalten. Brasilien und Südafrika engagier-

²⁸ Dies hängt auch damit zusammen, dass Länderresolutionen unter verschiedenen Tagesordnungs-
punkten (TOP) des Rates behandelt werden. Resolutionen unter TOP 4 gelten als
Strafaktion gegen ein Land. Resolutionen unter TOP 2 sind stärker auf Kooperation ange-
legt, unter TOP 10 auf die technische Kooperation zwischen Land und OHCHR. TOP 7 be-
zieht sich exklusiv auf Israel und Palästina.

²⁹ Vgl. Dam, Philippe/Human Rights Watch 2014: Africa and the Global Human Rights Agen-
da: The African Group at the UN Human Rights Council. Policy Briefing 108, via <http://saiia.org.za/research/africa-and-the-global-human-rights-agenda-the-african-group-at-the-un-human-rights-council>.

³⁰ *Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe*; hier (Resolution 39/1) mit Argentinien,
Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexiko, Paraguay und Peru,
unterstützt von Kanada und der EU.

ten sich im UNHRC außerdem zu den Themen Lesben, Schwule, Gender-Identität, Frauen- und Kinderrechte. Brasilien kooperiert seit 2013 mit Deutschland zum Thema Recht auf Privatsphäre und hat dazu im April 2015 die Einrichtung eines Sonderberichterstatters sowie die Folgeresolution mitgetragen.³¹ Hier sind Themen benannt, die sich zur Vertrauensbildung eignen, die wiederum bei den sensibler gehandhabten Länderresolutionen zum Tragen kommen kann.

Von den bislang 28 Sondersitzungen befassten sich 25 mit Ländersituationen.³² Allein im Jahr 2011 behandelte der Rat vier Mal die Lage in Syrien aus der Menschenrechtsperspektive. Zwei Sondersitzungen behandelten die Themen Recht auf Nahrung (Nr. 7, Mai 2008) und Folgen der Finanzkrise für Menschenrechte (Nr. 10, Februar 2009). Eine Sitzung befasste sich mit dem nicht-staatlichen bewaffneten Akteur *Boko Haram* (Nr. 23, April 2015) sowie mit ISIS im Kontext des Irak (Nr. 22, September 2014). In der Regel erteilten die Resolutionen den Auftrag, Untersuchungen durch unabhängige Expert(inn)en oder das OHCHR einzuleiten und Berichtsfolgen in der Agenda des Rates festzulegen.

Die kritisierte Nichtberücksichtigung bestimmter Länder durch die Mechanismen und Instrumente des UNHRC verliert vor diesem Hintergrund zwar nicht ihre Berechtigung. Der kursorische Einblick in das Zustandekommen von Länderresolutionen verweist jedoch darauf, dass das Manko weniger der Institution UNHRC anzulasten, sondern der Unzulänglichkeit in der Herstellung von Mehrheiten geschuldet ist. Mehrheiten, deren Zustandekommen vielerlei (geo-)politischen Gesichtspunkten folgt. Was sich über die Zeit verändert hat, ermisst sich vor dem Hintergrund, dass bis 2009 die Initiative zu einer Länderresolution (mit Ausnahme zu Israel und Palästina) exklusiv von der Staatengruppe westlicher (und anderer) Länder (WEOG) ausging. Ebenso hielten bis 2009 Länder aus der Blockfreienbewegung und der OIC eine Art Boykott zum Tagesordnungspunkt 4 aufrecht. Ab 2010 mehrten sich unter TOP 4 die Schlagabtausche gegenseitiger Vorhaltungen mit langen Listen zum anschließenden Recht auf Widerrede.

Zur Evaluierung von Ländersituationen stehen darüber hinaus grundsätzlich auch die thematischen Mandate zur Verfügung. Beantragte und durchgeführte Ländervisiten durch eine Vielzahl an Mandatsträger(inne)n haben exponentiell zugenommen.³³ Die Berichte über ihre Ländervisiten und der interaktive Dialog darüber im Plenum des UNHRC verlaufen fallweise nicht weniger kontrovers als

³¹ Resolution 28/16, *Right to Privacy in the Digital Age*; und 34/7.

³² Davon 7 Sitzungen zu Israel und besetzte palästinensische Gebiete, 5 zu Syrien, 2 zu Myanmar, je eine zu Libanon/Israel, Sudan/Darfur, DR Kongo, Sri Lanka, Haiti, Elfenbeinküste, Libyen, Zentralafrikanische Republik, Irak und ISIS, Burundi, Süd-Sudan.

³³ Vgl. Übersicht auf https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en.

die Debatte über die Berichterstattung zu einzelnen Ländern. Die Reaktionen Indiens auf die Berichte der Mandate zu extralegalen Hinrichtungen³⁴ oder Gewalt gegen Frauen³⁵ waren jeweils von einem diplomatischen Eklat und der – im Ergebnis folgenlosen – Drohung begleitet, die kritische Bestandaufnahme per Verhaltenskodex aus der amtlichen Dokumentation des UNHRC entfernen zu lassen. Im Unterschied zur Regierung reagierte der Oberste Gerichtshof in Indien (Supreme Court) auf die Untersuchungsergebnisse des Sonderberichterstatters und nahm sie zum Anlass, ein Verfahren gegen den Staat Indien in Sachen extralegaler Tötungen im Zusammenhang mit dem Ausnahmegesetz AFSPA (*Armed Forces (Special Powers) Act* von 1958) zu eröffnen.

In die Berichterstattung waren und sind auch die Länder der WEOG einbezogen. In den USA waren vor allem zwischen 2008 und 2016 mehrere Sonderberichterstatter unterwegs, die Untersuchungen zu den Themen willkürliche Verhaftungen, extralegale Tötungen, Folter, extreme Armut, Meinungs- und Versammlungsfreiheit durchführten. Eine geplante Visite auf Guantánamo Bay wurde 2012 vom damaligen Sonderberichterstatter zu Folter abgesagt, da die US-Behörden Bedingungen stellten unter anderem keine vertraulichen Gespräche mit den Gefangenen genehmigten. Bei Folter wurden in den Berichten nicht nur das Waterboarding sondern auch Fälle langer Einzel- und Isolationshaft angesprochen.³⁶ Präsident Donald Trump ließ im Januar 2019 mitteilen, dass die USA die Zusammenarbeit mit den UN-Sonderverfahren komplett einstellen.³⁷ In Frankreich wurden Untersuchungen unter anderem zu den Themen Religionsfreiheit (2005/6) und Minderheiten (2007/8),³⁸ in Großbritannien unter anderem zu Versammlungsfreiheit (2016/7), Wahrheit, Gerechtigkeit, Entschädigung und Garantie der Nichtwiederholung (2016/7) und Gewalt gegen Frauen (2014/5) durchgeführt.³⁹

³⁴ Die Ergebnisse der Visite von 2012 wurden im Juni 2013 vorgestellt (Dokument A/HRC/23/47/Add.1) und in einem Nachfolgebericht 2015 nochmals aufgegriffen (Dokument A/HRC/29/37/Add.3).

³⁵ Die Ergebnisse der Visite von Ende 2013 wurden Juni 2014 vorgestellt (Dokument A/HRC/26/38/Add.1).

³⁶ Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/USIndex.aspx> sowie http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=199&su=198.

³⁷ Leonberg, Mark 2019: *UN Ceases Cooperation With UN Human Rights Special Rapporteurs*. UN DISPATCH, abrufbar via <https://www.undispatch.com/us-ceases-cooperation-with-un-human-rights-special-rapporteurs/>.

³⁸ Vgl. Übersicht via <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/FRIndex.aspx>.

³⁹ Vgl. Übersicht via <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/GBIndex.aspx>.

In den Jahren 2011 bis 2017 haben die Hochkommissare für Menschenrechte, Navanethem Pillay und Zeid Ra'ad Al Hussein konstant auf die dramatische Lage der Flüchtlinge und Migrant(inn)en bei ihrer Flucht über das Mittelmeer hingewiesen und Maßnahmen eingefordert.⁴⁰ Der damalige Sonderberichterstatter zum Thema Migration, François Crépeau, legte Berichte zu seinen Visiten in Tunesien, der Türkei, Italien, Griechenland, Malta und bei der Europäischen Union vor.⁴¹ Sie analysierten die Migrations- und Flüchtlingspolitik sowohl der einzelnen Staaten als auch der EU als Ganzes, empfahlen menschenrechtlich basierte Maßnahmen und anderes mehr. Die damaligen Regierungen Italiens und Griechenlands nahmen einzelne Empfehlungen auf. Italien startete für eine gewisse Zeit das Programm SAR (*Search and Rescue*) durch die Küstenwache, Griechenland versprach eine Verbesserung der Unterbringung. Die Delegation der EU in Genf wie auch die Europäische Kommission in Brüssel zeigten sich hingegen in Bezug auf Maßnahmen wortkarg und bestritten die Feststellung des Sonderberichterstatters, die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik orientiere sich ausschließlich an Fragen der Grenzsicherung.

Gemessen an den üblichen Aufgabenstellungen einer Länderresolution enthielten die Berichte der thematischen Mandate in Umfang und Tiefe vergleichbare Einsichten über Brennpunkte und Verletzungen der Menschenrechte in einzelnen Ländern wie bei der EU. Methodisch vergleichbar der Weigerung einiger Staaten, mit Ländermandaten zu kooperieren, tragen auch die Unterlassungen oder Nichtbefassung etwa der EU auf Empfehlungen zur Flüchtlings- und Migrationspolitik oder die Absage an Kooperation durch die aktuelle US-Präsidentschaft zur Erosion der Menschenrechtsstandards bei.

⁴⁰ Vgl. OHCHR 2017: *In Search of Dignity*. Report on the human rights of migrants at Europe's border. OHCHR: Genf; und andere Berichte, abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/FeatureStories.aspx>.

⁴¹ François Crépeau 2012–2017: Länderberichte zu Tunesien (A/HRC/23/46/Add.1); zur Türkei (A/HRC/23/46/Add.2); Italien (A/HRC/23/46/Add.3 plus Kommentierung durch die Regierung A/HRC/23/46/Add.6 plus Follow-up A/HRC/29/36/Add.2); Griechenland (A/HRC/23/46/Add.4 plus Kommentierung durch die Regierung A/HRC/23/46/Add.5 plus Follow-up A/HRC/35/25/Add.2); Kommentierung durch die Europäische Union (A/HRC/23/G/2); Malta (A/HRC/29/36/Add.3); abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/CountryVisits.aspx>.

Ausdifferenzierung der Instrumente und Mechanismen

Zum Stichwort Ausdifferenzierung gehört zunächst der Hinweis, dass mit drei regulären Tagungen pro Jahr und unter Einschluss der Sitzungszeiten aller Unterorgane und Arbeitsgruppen, abzüglich Feiertagen und Ferienzeiten, der UNHRC die Lage der Menschenrechte weltweit ganzjährig beobachtet, analysiert und auswertet. Dabei sind die Zeiten für Ländervisiten seitens der Mandate der Sonderverfahren nicht mitgezählt. Dazu kommen die Sitzungszeiten der UN-Vertragsorgane, die im Jahr 2018 zusammengezählt 90 Wochen tagten.⁴² An Informationen, Analysen und Bewertungen bzw. Empfehlungen für staatliches Handeln mangelt es also nicht.

Seit seiner Entstehung im Jahr 2006 hat der Rat darüber hinaus seine Instrumente und Mechanismen mit dem eher stillschweigenden Einverständnis einer Mehrheit seiner Mitgliedstaaten, d. h. ohne formelle Statutenänderung, fallweise ausdifferenziert und zusätzliche Verfahrensschritte zwecks öffentlicher Befassung von Ländersituationen eingerichtet. Zu nennen wären die zwischenzeitliche Ausweitung der Podiumsdiskussionen in der offiziellen Tagesordnung, eine Podiumsdiskussion auch zu einer Ländersituation unter TOP 4 (Nordkorea, 2015), kurzfristige Dringlichkeitsdebatten (*urgent debates*), hochrangig besetzte Expertenpanels (*high level dialogue*), vermehrt mündliche (*updates*) und schriftliche Berichte und Stellungnahmen des Hochkommissars für Menschenrechte in dessen eigener Regie, ebenso die Organisation von Workshops oder die Berufung von *Fact-Finding*-Teams durch das OHCHR sowie die Einspeisung deren Berichte in die offizielle Tagesordnung des UNHRC.⁴³ Solche Berichte etwa zur Religionsfreiheit,⁴⁴ zu kulturellen Rechten,⁴⁵ oder zum Begriffspaar traditionelle Werte⁴⁶ haben die Debatten im Rat konzeptionell verändert und eine Rats-

⁴² Vgl. Übersicht auf <https://www.ohchr.org/en/newsevents/pages/meetings.aspx>.

⁴³ Vgl. Rathgeber 2013, a. a. O., Fußnote 18.

⁴⁴ Vgl. Berichte zur Konferenzserie 2011 via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx>; sowie zum daraus folgenden *Rabat Plan of Action* via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/RabatPlanOfAction.aspx>.

⁴⁵ Vgl. Berichte und Schlussfolgerungen zum Seminar im Februar 2010 auf der Webseite <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/Seminar1-2feb2010.aspx>.

⁴⁶ Die russische Föderation und andere hatten versucht, über den Zusammenhang traditionelle Werte und Menschenrechte die Universalität der Menschenrechte verkleinert in Frage zu stellen. Das OHCHR wurde durch die Resolution 21/3 zu einer Studie beauftragt, um die Tragweite des Begriffs abzuklären. Parallel dazu bereitete der beratende Ausschuss (*Advisory Committee*) des Rates eine Stellungnahme vor. Letztere (Dokument A/HRC/22/71) wurde im März 2013, die Studie des OHCHR (A/HRC/24/22) im September des gleichen Jahres im Rat vorgestellt. Beide bewirkten eine normgetreue Auslegung des Arbeits-

mehrheit auf normgerechtere Formulierungen in den Resolutionstexten einschwenken lassen. Bisher nicht gelungen ist die Umkehrung beim Thema Schutz der Familie. Diese von der russischen Föderation seit 2014 jährlich vorgelegte Resolution (beginnend mit 26/11) propagiert die klassische Familie. Rechte aus gleichgeschlechtlichen Partnerschaften oder Schutz vor innerfamiliärer Gewalt gegen Frauen oder Mädchen werden nicht nur ausgeblendet, sondern der Staat von einer Handlungspflicht befreit.

Mit zwei Resolutionen zu Israels militärischen Angriffen als Antworten auf Attacken der Hisbollah im Libanon 2006 und aus dem Gaza-Streifen 2009 eröffnete der UNHRC sich die Möglichkeit, Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht (*International Humanitarian Law*; IHL) zur umfassenden Analyse einer Situation und deren Bewertung aufzunehmen. Grundsätzlich ist die Berücksichtigung des IHL auch im UPR-Verfahren vorgesehen. Beide Resolutionen waren Ergebnis von Sondersitzungen.⁴⁷ Größere Bekanntheit im Kontext zum IHL erhielt der umstrittene Bericht der *Fact-Finding-Mission* zum Gaza-Streifen unter Leitung des südafrikanischen Richters Richard Goldstone.⁴⁸ Die Untersuchungen und Auswertungen auf der Grundlage der Menschenrechte wie des IHL ermöglichten es, allen Konfliktparteien Verantwortung zuzumessen; was weder Verbündeten auf Seiten Palästinas noch auf Seiten Israels genehm war. Aus der Berücksichtigung des IHL in Fällen, in denen nichtstaatliche bewaffnete Akteure eine Rolle spielen, entwickelte sich im Rat eine Diskussion um dessen strategische Bedeutung für die Arbeit des UNHRC.⁴⁹ Ein konkretes Ergebnis bestand bislang in den Sondersitzungen zum Irak und der Terrororganisation ISIS im September 2014 (Nr. 22) sowie zu *Boko Haram* im Mai 2015 (Nr. 23).⁵⁰

feldes, so dass die stark kontrovers geführte Diskussion entschärft wurde. Auch der Blickwinkel wurde gedreht: Traditionelle Werte sollten zwar in Betracht gezogen werden, aber unter dem Primat, um Ausbildung und Training in Sachen Menschenrechte wirkungsvoller durchführen zu können. Vor dem Hintergrund um die Auseinandersetzung zu tradierten Werten und die Gelegenheit, hierüber die Universalität der Menschenrechte auszuhebeln, war die Stellungnahme von Botswana im März 2012 bemerkenswert. Gewalt gegen Frauen gehöre zu den am weitest verbreiteten Menschenrechtsverletzungen, deren Verantwortliche nicht zuletzt in Afrika sich nicht von ungefähr auf kulturelle Werte und Praktiken berufen würden. Dies sei jedoch weder historisch haltbar, noch dürften traditionelle Werte zur Unterminierung der Menschenrechte missbraucht werden; Aufzeichnung des Autors.

⁴⁷ Vgl. Resolution S-2/1, Operative Paragraph (OP) 7, August 2006; Resolution S-9/1, OP 14, Januar 2009.

⁴⁸ Dokument A/HRC/12/48, zur konzeptionellen Einbettung s. Abschnitt IV.B.

⁴⁹ Vgl. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights 2016: *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council*. Academy In-Brief No. 7, Université de Genève: Genf.

⁵⁰ Vgl. die Resolutionen S-22/1 und S-23/1.

Seit 2001 kommen sogenannte Untersuchungskommissionen (*Commission of Inquiry*; CoI) häufiger zum Einsatz, die in einzelnen Fällen sogar zusätzlich zur Sonderberichterstattung eingesetzt und insgesamt mit einem umfangreichen Untersuchungsauftrag ausgestattet sind.⁵¹ Aktuell sind solche Untersuchungskommissionen zu Syrien, Burundi, zu Protesten im Jahr 2018 in palästinensischen Gebieten, zum Süd-Sudan (hier als *Commission on Human Rights*) und zu Myanmar (hier als *Independent International Fact-Finding Mission*) tätig.⁵² Die unterschiedliche Benennung beim Süd-Sudan und Myanmar verweist auf eine weitere Ausdifferenzierung des Untersuchungsauftrags. Das Mandat der *Commission on Human Rights* zum Süd-Sudan ermöglicht, neben der Feldforschung auch Ergebnisse der Wahrheitskommission und des Sondergerichtshofes (*Hybrid-Court*) offiziell zu verwerten. Die *Independent International Fact-Finding Mission* zu Myanmar wurde mit einem sogenannten „Triple III-M“ (Mechanismus) ausgestattet.

Das Mandat zum Triple III-Mechanismus vergibt den Untersuchungsauftrag unbefristet, d. h. nicht nur auf ein Jahr mit der Notwendigkeit, das Mandat gegebenenfalls zu erneuern. Der Auftrag enthält außerdem die Bevollmächtigung, die Untersuchungsergebnisse und Schlussfolgerungen zu einer Anklageschrift für potentielle Strafverfahren in der Zukunft auszuarbeiten, unter konkreter Nennung von Tätern und Umständen.⁵³ Solche Ergebnisse müssen allerdings gerichtsfest sein. Die Untersuchungskommission zu Syrien hat bereits ähnlich operiert, ihr Mandat muss jedoch jeweils erneuert werden. Die CoI zu Syrien darf die Verantwortlichen für die Verbrechen offiziell nicht nennen, findet aber Wege, die Ergebnisse an Sanktionsregime etwa der USA oder der Europäischen Union weiterzuleiten.⁵⁴ Mit dieser allmählichen Anpassung auf Krisensituationen und der dynamischen Veränderung der Arbeitsinstrumente hat sich der UNHRC zu

51 Zur detaillierten Analyse vgl. Piccone, Ted 2017: *U. N. human rights commissions of inquiry: The quest for accountability*. Foreign Policy at Brookings, Brookings: Washington DC; abrufbar via <https://www.brookings.edu/research/u-n-human-rights-commissions-of-inquiry-the-quest-for-accountability>. *Commissions of Inquiry* existieren auch beim UN Generalsekretariat, der UN Generalversammlung und dem UN Sicherheitsrat.

52 Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/COIs.aspx>. Der Vollständigkeit halber erwähnt seien das Experten-Team zur Kasai-Region in der DR Kongo und die Gruppe hochrangiger (*eminent*) Expert(inn)en zum Jemen.

53 Triple III-Mechanism: *International, Impartial and Independent Mechanism*. Völkerrechtlich namhaft gemacht hatte diesen Mechanismus die UN Generalversammlung im Dezember 2016 zu Syrien mittels Resolution A/RES/71/248 *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons responsible for the Most Serious Crimes under International Law*.

54 Vgl. OHCHR 2018: *Rethinking sanctions that affect the rights of Syrians*; abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SyriaSanctions.aspx>; Rathgeber, Theodor 2018: Human Rights Council in Troubled Waters: The EU as a Stabilising Factor. In: Wolfgang

mindest fallweise in die Lage versetzt, umfassender und mit potentiell höherer Effizienz seiner Funktion nachzukommen.

Auch gemessen an der reinen Zahlenarithmetik erweiterte sich die Arbeit des Rates zwischen 2006 und 2017 beträchtlich. Die Anzahl verabschiedeter Resolutionen in den regulären Tagungen steigerte sich ab 2011 auf über 100 pro Jahr. Die Anzahl der Länderresolutionen erhöhte sich von knapp über 21 Prozent Anteil im Jahr 2006 auf knapp 25 Prozent 2015. Unter Einschluss der Resolutionen zur technischen Unterstützung einzelner Länder liegt der Anteil der Resolutionen zur unabhängigen Beurteilung von Ländersituationen bei rund 30 Prozent.⁵⁵ Wenn kein Antrag auf Abstimmung erfolgt, gelten Resolutionen als im Konsens angenommen. Dieser Anteil der Abstimmungen hat andererseits abgenommen; von einer Rate von 80 Prozent bis zum Jahr 2008 auf durchschnittlich 70 Prozent bis 2017.⁵⁶ Das bedeutet, die Auseinandersetzungen um die Deutungshoheit von Themen und Ländersituationen sind zwar kontroverser geworden, gleichwohl kommen mehr Länderresolutionen auf die Agenda des Rats. Ebenso illustriert die vermehrte Anzahl schriftlicher Änderungsanträge (*amendment*) zu einem Resolutionsentwurf, die seit 2013 exponentiell und seit 2016 nochmals merklich angestiegen sind,⁵⁷ nicht nur die Konfrontation, sondern auch die Bereitschaft einiger Ratsmitglieder, sich vermehrt darauf einzulassen und dem UNHRC-Mandat zur Geltung zu verhelfen. Stark kontrovers diskutierte Resolutionen wie zur Kooperation der Zivilgesellschaft mit den Vereinten Nationen oder zu Menschenrechtsverteidiger(inne)n, waren im Durchschnitt mit bis zu 12 Änderungsanträgen, im März 2016 mit 31 Anträgen konfrontiert.

Im Jahr 2014 war die lange schwelende Finanzierungskrise des UNHRC offenkundig geworden. Der Ratspräsident im Jahr 2015, der damalige deutsche Botschafter Joachim Rücker, leitete eine erste Initiative in die Wege, die Effizienz des Rates zu erhöhen. Daraus entstand ein Reformprozess beim Rat, der allerdings bislang überschaubare Ergebnisse zustande gebracht hat. Am sichtbarsten wird das durch die UN-Generalversammlung erzwungene Sparen, das auch das

Benedek et al. (Hg.): *European Yearbook on Human Rights 2018*, Intersentia: Cambridge – Antwerp – Chicago – Vienna, S. 211–225.

⁵⁵ Vgl. Übersicht bei Universal Rights Group 2018: *The Human Rights Council in 2018. Leadership, Resolve and Cooperation at the UN's Main Human Rights Body*, S. 16 f.; abrufbar via <https://www.universal-rights.org/nyc/urg-policy-reports/the-human-rights-council-in-2018>; s. auch Piccone und McMillen 2016, op.cit., Fußnote 13.

⁵⁶ Vgl. Universal Rights Group 2018, op.cit. Fußnote 55; ebenso Gujadhur, Subhas/Lamarque, Toby 2015: *Ensuring Relevance, Driving Impact: The evolution and future direction of the Human Rights Council's resolution system*. Policy Report, Universal Rights Group, via www.universal-rights.org/programmes/human-rights-institutions-mechanisms-and-processes/the-growth-effectiveness-and-impact-of-human-rights-council-resolutions.

⁵⁷ Vgl. Universal Rights Group 2018, op.cit., Fußnote 55, S. 23.

Budget für die Umsetzung von Resolutionen beschneidet. So hat sich die Anzahl der Resolutionen im Jahr 2018 deutlich reduziert. Die 38. Tagung des UNHRC im Juni 2018 schloss mit 20 Resolutionen. Die Juni-Tagung des Rats im Jahr davor endete noch mit 37 Resolutionen. Ebenso verabschiedete die 39. Tagung im September 2018 mit 23 Resolutionen 10 Resolutionen weniger im Vergleich zum September 2017 (36. Tagung = 34 Resolutionen). Die Bestrebungen im Rat tendieren dazu, die geringere Anzahl an Resolutionen beizubehalten. Mit dem Nebeneffekt, dass die geringere Anzahl an Resolutionen eine strittige Entscheidung fördert, und der Anteil an Resolutionen per Abstimmung zunimmt. Rund 40 Prozent aller Entscheidungen wurden im September 2018 per Abstimmung durchgeführt; die höchste Rate seit Beginn 2006.⁵⁸ Selbst in den Hochzeiten strittiger Entscheidungen in den Anfangsjahren 2007 (rund 32 Prozent) und 2008 (rund 35 Prozent) lag diese Marke niedriger.

Andererseits mehren sich die Beispiele ungewohnter Kooperationen bei der Präsentation von Resolutionsentwürfen. Aus der Vielzahl von Beispielen seit 2011 sei das Ländermandat zu Myanmar vom September 2018 genannt (Resolution 39/2; *Situation of human rights of Rohingya Muslims and other minorities in Myanmar*). Die Resolution war von der Europäischen Union zusammen mit Pakistan (im Namen der OIC) auf den Weg gebracht worden. Für die OIC war dies das erste Ländermandat außerhalb des Bezugs auf Palästina, das sie als aktiver Unterstützer (*main sponsor*) eingebracht hatte. Es lag zwar nahe, diese Resolution zu unterstützen. In den Berichten zu Myanmar (Dokument A/HRC/39/64, Konferenzvorlage A/HRC/39/CRP.2) hatte die Untersuchungskommission nachdrücklich davor gewarnt, die Umsiedlung der muslimischen Rohingya ohne Garantien zum Schutz ihrer Menschenrechte einzuleiten. Solch naheliegende, der Sachlage geschuldeten Kooperationen zwischen Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen sind im Rat lange Zeit die große Ausnahme gewesen.

Seit dem Jahr 2011 hat sich dies grundlegend geändert. Eine Momentaufnahme zum Umfang von Initiativen von Staaten aus verschiedenen Regionalgruppen mag der März 2012 illustrieren: Marokko, Burkina Faso, Türkei, Malediven, Senegal (im Namen der Afrika-Gruppe), Niederlande, Norwegen, Schweiz, Mauritius, Brasilien, Djibouti und Barbados zum *Voluntary Fund for Least Developed Countries* (Resolutionsentwurf A/HRC/19/L.6), Costa Rica, Uruguay, Slowenien, Schweiz, Peru, Ecuador, Elfenbeinküste, Marokko, Malediven, Deutschland und Mauritius zu Menschenrechten und Umwelt (A/HRC/19/L.8/Rev.1), Mexiko und Neuseeland zur Partizipation von Menschen mit Behinderung im politischen und öffentlichen Leben (A/HRC/19/L.9/Rev.1), Costa Rica, Schweiz und die

⁵⁸ Vgl. Berichte zu den genannten Sitzungen auf <https://www.forum-menschenrechte.de/un-sere-themen/un-menschenrechtsrat>.

Türkei zu Förderung und Schutz der Menschenrechte bei friedlichem Protest (A/HRC/19/L.17), oder Marokko, Norwegen, Peru, Qatar, Rumänien und Tunesien zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat (A/HRC/19/L.27).⁵⁹ Diese Art der Kooperation hat sich bisher fortgesetzt.

Maßgeblich an den Akzentverschiebungen im Rat beteiligt war und ist ebenso das OHCHR. Die Hochkommissarinnen Louise Arbour und Navanethem Pillay sowie der Hochkommissar Zeid Ra'ad Al Hussein unterstützten die Ausarbeitung von Berichten und Durchführung von Feldforschungen nach Kräften. In Ausfüllung seines Mandats führte das OHCHR eigene Untersuchungen durch, organisierte Fachkonferenzen, Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen und zentralen Menschenrechtsfragen und speiste die Ergebnisse in die Tagungen des UNHRC ein.⁶⁰ Darüber hinaus stellt das OHCHR eine Vielzahl an Orientierungshilfen, Richtlinien und Beispielen sogenannter guter Praxis bei der normgerechten Umsetzung der Menschenrechte zur Verfügung.

Diese dynamische Amtsführung entfacht(e) nicht überall positive Resonanz. Schon während der ersten Ratstagung im Juni 2006 warfen insbesondere Cuba und China dem OHCHR unverhohlenen Parteilichkeit zugunsten des Menschenrechtsverständnisses westlicher Staaten vor und stellten dessen Reputation in Frage. Damals zielte diese Unterstellung auf die Rolle des Hochkommissariats als Ideengeber bei der Ausarbeitung des UPR-Verfahrens, das sich aus Sicht des OHCHR nicht allein auf die Beteiligung von Staaten stützen sollte. Auch in Zeiten der MRK hatten insbesondere China, Cuba, Pakistan, Algerien, Ägypten und die russische Föderation ein Bemühen an den Tag gelegt, die Aktivitäten des OHCHR an ein Gängelband zu legen und dem OHCHR via Ratsresolution Weisungen erteilen zu wollen. Als einer der Hebel diente dafür schon zu MRK-Zeiten die periodisch vorgelegte Resolution zur geographischen Zusammensetzung der Hauptamtlichen im OHCHR: *Composition of staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Mittels Resolution 22/2 im März 2013 wurde sogar eine Supervision durch die UN-Innenrevision (*Joint Inspection Unit*) beauftragt. Diese legte im Juni 2014 ihren Bericht⁶¹ vor und merkte einige Punkte bei der Rekrutierung von Stabsmitarbeiter(inne)n kritisch an, die überproportional aus dem Bereich der WEOG-Staaten erfolge. Die kluge Amtsführung der OHCHR-Leitung und bereits vor der Berichtsvorlage eingeleitete Management-

⁵⁹ Alle Resolutionsprojekte sind einseh- und abrufbar über das UNHRC Extranet <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/19thSession/Pages/Resolutions.aspx>.

⁶⁰ Vgl. Angaben zu den Fußnoten 44–46.

⁶¹ Vgl. Dokumente A/70/68 plus Ergänzungen A/HRC/28/22 plus A/HRC/28/22/Add.1. Der UN Generalsekretär hatte eine Gegendarstellung verfasst (A/70/68/Add.1).

reformen nahmen der Klage über die vermeintlich diskriminierende und bevorzogene Personalplanung des OHCHR jedoch die Wucht und den Mankos die regelwidrige Dimension.⁶²

UN-Sonderverfahren

Die Geschichte der Sonderverfahren reicht bis 1967 zurück, als im Rahmen der MRK eine Ad Hoc-Arbeitsgruppe zur Menschenrechtsslage im südlichen Afrika eingerichtet wurde.⁶³ Vor der Etablierung des UNHRC im Jahr 2006 gab es insgesamt 41 Mandate, 28 thematische und 13 Ländermandate. Im Zuge der Entstehung des Rates wurden drei Ländermandate wegverhandelt: Cuba, Belarus und der DR Kongo.⁶⁴ Ende 2018 war die Anzahl jedoch auf insgesamt 56 Mandate angestiegen; 44 thematische und 12 Ländermandate. Während die thematischen Mandate beständig zunahmen, schwankte die Anzahl der Ländermandate und erreichte in den Jahren 2013 und 2015 mit 14 den höchsten Wert. Dass Ende 2018 die Anzahl an Ländermandaten mit 12 geringer ist als 2015, bedeutet allerdings keinen politisch erzwungenen Rückgang, sondern bezeugt die inzwischen mögliche, sachgerechtere Entscheidung, ein Ländermandat als zweckmäßig und dann gegebenenfalls als abgeschlossen zu erachten. Neue Ländermandate gab es nach 2006 im Jahr 2011 zum Iran, zu Belarus und zur Elfenbeinküste. Das Mandat zur Elfenbeinküste bestand zwischen 2011 und 2017 und wurde aufgrund des veränderten Regierungshandelns nicht verlängert. Zwischen 2007 und Ende 2018 waren insgesamt 18 Ländermandate eingesetzt worden.⁶⁵ Die Menschenrechtsslage in einem Land wird darüber hinaus durch thematische

⁶² S. Joint Inspection Unit 2014: *Review of Management and Administration of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, Dokument JIU/REP/2014/7, abrufbar via <https://www.unjiu.org/content/review-management-and-administration-office-united-nations-high-commissioner-human-rights-1>; s. den Kommentar von Gujadhur, Subhas/Limon, Marc 2015: *The JIU-Report: What's all the Fuss About?* Universal Rights Group: Genf, abrufbar via <https://www.universal-rights.org/blog/the-jiu-report-whats-all-the-fuss-about/>.

⁶³ Vgl. Limon, Marc/Power, Hilary 2014: *History of the United Nations Special Procedures Mechanism. Origins, Evolution and Reform*. Universal Rights Group: Genf, abrufbar via https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf.

⁶⁴ Die Ländermandate zu Cuba und Belarus fielen bereits 2007 weg, das Ländermandat des *Independent Expert* zur DR Kongo wurde 2008 in eine Länderevaluierung durch sieben thematische Mandate verschoben.

⁶⁵ Aktuell mit einem Mandat untersucht werden Belarus, Eritrea, Iran, Kambodscha, Mali, Myanmar, Nordkorea, Palästina/Israel, Somalia, Sudan, Syrien, Zentralafrikanische Republik. Zwischendurch gab es Länderresolutionen auch zu Haiti, Honduras, Libyen, Elfen-

Mandate etwa im Rahmen der Ländervisiten bearbeitet. Ende November 2018 waren 80 unabhängige Expert(inn)en in der Gesamtheit der Mandate tätig.⁶⁶

Zur Arbeit vor Ort benötigen die Sonderberichterstatter/-innen (*Special Rapporteurs*), unabhängigen Expert(inn)en (*Independent Experts*) und Mitglieder der Arbeitsgruppen eine Einladung des Gastgeberlandes. Ende 2018 hatten 119 UN-Mitgliedstaaten eine sogenannte ständige Einladung (*standing invitation*) ausgesprochen.⁶⁷ Jede Visite muss gleichwohl jeweils im voraus mit dem gastgebenden Land abgesprochen und eine Einladung offiziell bestätigt werden. Dies führt inzwischen dazu, dass auch Länder mit kritischer Menschenrechtslage eine solche ständige Einladung im Wissen aussprechen, dass es folgenlos bleiben kann. So hat etwa der Iran seit 2002 diese ständige Einladung übermittelt, ohne dass je ein Mandatsträger zu politischen Freiheitsrechten das Land aufsuchen konnte.

Mit Entstehen des UNHRC ist den Mandatsträger(inne)n ein Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) auferlegt worden. Algerien im Namen der Afrikanischen Staatengruppe hatte diese Disziplinierungsmaßnahme maßgeblich betrieben. Bislang ist zwar noch niemand deswegen seines oder ihres Amtes enthoben worden, aber eine Reihe von Mandatsträger/-innen musste rüde Attacken unter Verweis auf Verstöße zum Verhaltenskodex über sich ergehen lassen; so die Sonderberichterstatter zu den Themen Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit der Richter/-innen, Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, extralegale Tötungen, Folter oder Gewalt gegen Frauen. Die hier Genannten ließen sich nicht einschüchtern, bei anderen Mandatsträger(inne)n war und ist die Schere im Kopf bemerkbar. Zumal Staaten konstant damit drohen, als unbotmäßig empfundene Kritik am Regierungshandeln über den Verhaltenskodex zu sanktionieren.⁶⁸ Beschwerden an das Koordinationskomitee der Sonderverfahren gab es mehrfach.⁶⁹

beinküste, Süd-Sudan, Burundi; vgl. https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx; und <https://www.universal-rights.org/human-rights/human-rights-resolutions-portal>.

⁶⁶ Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>; ebenso OHCHR 2018: *Directory of Special Procedures Mandate Holders*. Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryNovember2018_en.pdf.

⁶⁷ Zur Übersicht s. https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx.

⁶⁸ Dazu gehören China, Ägypten, Cuba, aber auch Indien oder die Philippinen unter dem aktuellen Staatspräsidenten Duterte; zum Code of Conduct s. rechte Spalte auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

⁶⁹ Zu Einzelheiten s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CoordinationCommittee/Pages/CCSpecialProceduresIndex.aspx>.

Die Sonderverfahren spielen eine spezifische Rolle bei der normativen Ausdeutung, der praktischen Umsetzung aber auch beim unmittelbaren Schutz der Menschenrechte. Sie können grundsätzlich innerhalb von Stunden mit diplomatischen Demarchen und dem Gang an die Presse eine – drohende – Menschenrechtsverletzung gegenüber einer Regierung ansprechen, um Aufklärung ersuchen oder gleich zum Regierungshandeln zwecks Abhilfe auffordern.⁷⁰ Ebenso haben in der Vergangenheit einzelne Mandatsträger/-innen Staaten beim Aufbau einer menschenrechtsbasierten Struktur unterstützt: bei der Bekämpfung von Folter in Jordanien, dem Schutz von Journalist(inn)en in Kambodscha, der Entkriminalisierung der Blasphemie-Gesetze in Großbritannien, der Reduzierung von Haftstrafen in China oder der justiziellen Restrukturierung in Sri Lanka seit 2015.⁷¹

Ein Kuriosum bildete der gemeinsame Bericht der Mandatsträger zu den Themen Folter, Anti-Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen im März 2010. Sie hatten in eigener Initiative eine Studie zu geheimen Haftzentren in 66 Staaten vorgelegt (A/HRC/13/42) und dabei auch Länder im nordafrikanischen Raum aufgeführt. NAM und OIC lehnten die Studie vehement ab, weil nicht beauftragt. Statt im März wurde sie letztlich erst im Juni (14. Tagung) behandelt. Die USA, auf rund 60 von 186 Seiten kritisch beurteilt, hatten sich hingegen für eine öffentliche Debatte zu diesem Bericht bereits im März ausgesprochen.

Darüber hinaus haben einige Mandatsträger/-innen in ihren Themengebieten Leitlinien ausgearbeitet, die im Zusammenspiel mit den UN-Vertragsausschüssen normative Standards bei der Umsetzung gesetzt haben. Dies gilt etwa für die UN-Erklärung zu den Rechten indigener Völker,⁷² Leitlinien der Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft,⁷³ Mindeststandards für Binnenflüchtlinge,⁷⁴ zum Recht

⁷⁰ Zu Struktur, Funktionsweise und Einflussmöglichkeiten der Sonderverfahren s. Limon, Marc/Piccone, Ted 2014: *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*. Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts. Policy Report, Universal Rights Group – Foreign Policy at Brookings: Genf, Teil II, abrufbar via <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/un-human-rights-experts-evaluation-piccone.pdf>.

⁷¹ Zur Übersicht vgl. OHCHR, Special Procedures, rechte Spalte *Facts and Figures*, abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Publications.aspx#annual>.

⁷² Vgl. Anaya, James 2013: *Index of reports of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, by theme and by region*. Dokument A/HRC/24/41/Add.5.

⁷³ Vgl. die 21 Grundsätze und 22 Leitsätze im Anhang zum Bericht A/HRC/30/37: *Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of their Liberty by Arrest or Detention to Bring Proceedings before Court*; A/HRC/30/37.

⁷⁴ Vgl. Kälin, Walter 2008: *Guiding Principles on Internal Displacement*. Annotations. American Society of International Law, Brookings Institution und University of Bern: Washing-

auf Bildung,⁷⁵ angemessenes Wohnen,⁷⁶ sauberes Wasser,⁷⁷ zur Nahrungssicherung,⁷⁸ Gesundheit,⁷⁹ Ablagerung von gefährlichen Abfällen,⁸⁰ zu Wirtschaft, Transnationalen Konzernen und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten,⁸¹ zur Religions- und Weltanschauungsfreiheit,⁸² Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,⁸³ oder zu Menschenrechtsverteidiger(inne)n.⁸⁴ Über die einzelnen Standardsetzungen hinaus haben die Mandatsträger/-innen wesentlich dazu beigetragen

ton DC, abrufbar via https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring-guiding_principles.pdf.

- 75 Vgl. Tomasevski, Katarina 2001: *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Right to Education Primers No. 3, Novum Grafiska AB: Gothenburg; abrufbar via https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf.
- 76 Vgl. u. a. Kothari, Miloon 2007: *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*. Dokument A/HRC/4/18.
- 77 Vgl. Albuquerque, Catarina de 2014: *Realizing the human rights to water and sanitation: A Handbook*. Precision Fototype: Bangalore, India, abrufbar via https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ohchr_realizing_the_human_rights_to_water_and_sanitation_a_handbook_2014.pdf.
- 78 Vgl. Schutter, Olivier De 2014: *Final report: The transformative potential of the right to food*. Dokument A/HRC/25/57.
- 79 Vgl. die Berichtsserie zum Recht auf Gesundheit und Zugang für Angehörige verletzlicher (vulnerable) Gruppen, wie Kinder (2016, A/HRC/32/32), Frauen und Mädchen (2011, A/66/254, und 2015, A/HRC/29/33/Add.1), Personen mit Behinderungen (2015, A/HRC/29/33), Migrant(inn)en und Flüchtlinge (2013, A/HRC/23/41), LSBTIQ (2010, A/HRC/14/20), ältere Menschen (2011, A/HRC/18/37).
- 80 Vgl. Tuncak, Baskut 2018: *Rights of workers and exposure to toxic and otherwise hazardous substances*. Dokument A/HRC/39/48.
- 81 Vgl. die grundlegenden Leitlinien von Ruggie, John 2008: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*. Dokument A/HRC/8/5; s. auch OHCHR 2011: *Guiding Principles on Business and Human Rights*. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework: New York-Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.
- 82 Vgl. Bielefeldt, Heiner 2016: *Elimination of all forms of religious intolerance*. The broad range of violations of freedom of religion or belief, their root causes and variables. Dokument A/71/269.
- 83 Vgl. Kiai, Maina/Heyns, Christof 2016: *Joint compilation report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on practical recommendations for the proper management of assemblies, based on best practices and lessons learned*; Dokument A/HRC/31/66.
- 84 Vgl. Sekaggya, Margaret 2011: *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedom*. OHCHR: Genf, abrufbar via <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>; oder Forst, Michel 2016: *Principles and Guidelines to Protect Human Rights Defenders*, document A/HRC/31/55.

tragen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte, Sozialpakt) inzwischen weitgehend als gerichtlich einklagbar gelten.

Universal Periodic Review

Das Länderprüfverfahren UPR ist eine Neuerung gegenüber der Menschenrechtskommission und unterzieht alle Mitgliedsländer der Vereinten Nationen einer periodischen Evaluierung. Die Beurteilung der Lage in einem Land stützt sich auf den Bericht des zu untersuchenden Staates (*national report*), eine Zusammenstellung von Einschätzungen verschiedener UN-Einrichtungen (*compilation*) und einer Zusammenfassung von Berichten der Zivilgesellschaft des betreffenden Landes durch das OHCHR (*summary*). Vor dem Hintergrund der Berichte erfolgt ein rund 3-stündiger, interaktiver Dialog zwischen dem zu untersuchenden Staat und anderen Staaten – als *Peer-Review* –, die Empfehlungen zur Lage der Menschenrechte aussprechen können. Der zu untersuchende Staat kann diese Empfehlungen annehmen oder zur Kenntnis nehmen; letzteres gleichbedeutend einer Ablehnung. Aus der Anhörung und den Empfehlungen entsteht ein Bericht, der vom UNHRC in einer darauffolgenden regulären Tagung verabschiedet wird. Die Regierung des überprüften Landes hat anschließend vier- bis fünf Jahre Zeit, die akzeptierten Empfehlungen umzusetzen.⁸⁵

Auch in seinem dritten Zyklus (2017–2021) weist das UPR-Verfahren bislang eine 100-prozentige Beteiligung aller UN-Mitgliedstaaten auf; eine sonst in UN-Gremien nicht erreichte Rate. Seit Beginn 2009 ist das Verfahren routinierter und in Ansätzen präziser geworden. Edward McMahon hat nach dem ersten UPR-Zyklus Kategorien entwickelt, die die Empfehlungen in fünf Kategorien unterteilen: 1) technische Unterstützung in Anspruch zu nehmen, um Menschenrechtsprobleme anzugehen, und darüber zu informieren; 2) die Menschenrechtspolitik des Staates fortzusetzen; 3) eine Änderung dieser Politik in Erwägung zu ziehen; 4) das Regierungshandeln zu Menschenrechten aktiver zu betreiben; 5) problemspezifische Maßnahmen konkret zu ergreifen.⁸⁶

⁸⁵ Zu Details vgl. Rathgeber 2014/2015, op.cit., Fußnote 16; Gujadhur, Subhas/Limon, Marc 2016: *Towards the third cycle of the UPR: Stick or twist? Lessons learnt from the first ten years of the Universal Periodic Review*. Universal Rights Group: Genf, Teil I, abrufbar via https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2016/07/URG_UPR_stick_or_twist_page_by_page.pdf.

⁸⁶ Vgl. McMahon, Edward 2012: *The Universal Periodic Review: A Work in Progress*. An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council. Dialogue on Globalization, Friedrich-Ebert-Stiftung: Genf, abrufbar via <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/09297.pdf>.

Am häufigsten wurden zu Beginn Empfehlungen in den Kategorien 1 und 2 ausgesprochen, allein aus der Erwartung, umgekehrt ebenso vage angesprochen zu werden. Vage gehaltene Empfehlungen stellen mittlerweile jedoch die Ausnahme dar, konkrete der Kategorien 4 und 5 liegen bei über 70 Prozent Anteil. Die Empfehlungen zu konkreten Maßnahmen kommen überwiegend aus der WEOG-Staatengruppe und einzelnen GRULAC-Ländern. Am häufigsten thematisiert werden die Ratifizierung oder Umsetzung internationaler Abkommen, Frauenrechte, Kinderrechte, Folter, das Justizwesen. Am wenigsten angesprochen werden Wirtschaft und Menschenrechte, Bewegungsfreiheit, Anti-Terrorismusmaßnahmen, Binnenflüchtlinge, Landrechte. Mit am häufigsten zu Wort melden sich Frankreich, Spanien, Kanada, Norwegen und Mexiko. Wurden im statistischen Durchschnitt zu Beginn 2008 weniger als ein Drittel der Empfehlungen akzeptiert, liegt die Akzeptanzrate mittlerweile bei rund 70 Prozent. Wenngleich nur rund die Hälfte der akzeptierten Empfehlungen als umgesetzt eingeschätzt werden.⁸⁷

Wie bei anderen Mechanismen des Rates, durchzieht auch das UPR-Verfahren die Diskussion, welche Erwartungen an die Umsetzung der Empfehlungen zu stellen sind. Im September 2018 (39. Tagung) schlug Togo im Namen der Afrikanischen Staatengruppe vor, nur noch solche Empfehlungen an den zu überprüfenden Staat zu richten, die dieser realistischerweise umsetzen könne. Dabei müssten nationale Geschichte und Strukturen Berücksichtigung finden und insgesamt ein verständiger Ansatz gewählt werden. Kurzum, die Staaten sollten nicht mit normativen Ansprüchen überfordert werden. Paraguay und 27 andere Länder verwiesen hingegen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme darauf, dass es Hilfestellung durch die UNO und das OHCHR bei der Umsetzung von Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage gebe und kein Grund bestehe, auf einem Jetzt-Stand stehen zu bleiben. Insgesamt hat das UPR-Verfahren eine umfassende, gleichzeitig knapp gehaltene und von verschiedenen Seiten begutachtete Dokumentation zur Lage der Menschenrechte in allen Teilen der Welt hervorgebracht. Deutlich werden darin ebenso die unterschiedlichen Politikansätze der Regierungen zum Schutz der Menschenrechte.

In der Zusammenschau von Untersuchungskommissionen, *Fact-Finding*-Missionen, Sonderverfahren, UPR-Verfahren sowie anderer Berichte durch das OHCHR und das UN-Generalsekretariat⁸⁸ verfügt der UNHRC über ein Berichts-

⁸⁷ Vgl. Piccone und McMillen 2016, op.cit. Fußnote 13, S. 7 ff.; Gujadhur und Limon 2016, op.cit., Fußnote 86, Teil II, Abschnitte 2 bis 5; UPR-Info 2014: *Beyond promises: the impact of the UPR on the ground*. UPR-Info: Genf, S. 26 ff., abrufbar via https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf.

⁸⁸ Zum umfassenden Umfang solcher Berichte s. exemplarisch den Bericht zum Jahr 2017, OHCHR 2018: *UN Human Rights Report 2017*, OHCHR: Genf, abrufbar via https://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/allegati/Downloads/1_Whole_Report_2017.pdf.

wesen und Monitoringsystem, das kaum eine Frage nach Ursachen, Dynamik, Schwere, Systematik und Verantwortlichkeit offen lässt. All diese Informationen sind elektronisch und öffentlich zugänglich. Zwar haben die 17 Berichte und Analysen zu Syrien seit 2012 den Krieg nicht beenden können, aber es ist in diesen Berichten und Anhängen alles vorhanden, um Kriegsverbrecher, Giftgasmörder und Folterer bei sich bietender Gelegenheit vor ein Gericht zu bringen oder die Täter jetzt schon mit Sanktionen etwa durch die Europäische Union zu belegen. Der UNHRC verfügt über vielerlei Verfahrensschritte, um aktuelle, schwere Menschenrechtsverletzungen auf die Tagesordnung zu setzen und im Licht der kritischen Öffentlichkeit zu behandeln.

(Aus-)Wahl der Ratsmitglieder

Die Kritik an Mitgliedstaaten und Zweifel an ihrer Eignung für den UNHRC sind aufgrund ihrer mangelhaften Menschenrechtsbilanz ohne Zweifel berechtigt. Abseits aller strategischen Überlegungen, inwieweit ein UNHRC effizienter als der jetzige Rat wäre, bestünde er nur aus menschenrechtsfreundlichen Mitgliedern, ist der Staatenanteil mit kritischer Binnenlage nicht symptomatisch für die Zusammensetzung des Rates. Ted Piccone vom Brookings-Institut in Washington kam 2016 zu Ergebnissen, die überraschen mögen: Seit 2007 bis 2015 setzte sich eine Mehrheit des Rates zunehmend aus Staatenmitgliedern zusammen (74 bis 85 Prozent), die entsprechend dem *Freedom House*-Freiheitsindex als freiheitlich oder in Teilen freiheitlich eingestuft waren.⁸⁹ Unbeschadet methodischer Kritik am *Freedom-House*-Index erlaubt diese Einteilung einen Hinweis auf die politisch-rechtstaatliche Verfasstheit der Mehrheit der Ratsmitglieder. Der UNHRC ist also kein Hort von Menschenrechtsfeinden. In der Zusammensetzung des Rates für das Jahr 2019 hat sich die Relation mit 70:30 wieder verschlechtert und spiegelt einen weltweiten Trend zugunsten restriktiv-autoritärer Politikansätze wider. Aus strategischer Sicht zur Bildung von Mehrheiten im UNHRC liegt die Proportion freiheitlicher Ausrichtung aber immer noch deutlich im Zwei-Drittel-Bereich. Die von *Freedom House* hierbei als frei eingestuften 22 Mitgliedstaaten stellen knapp 47 Prozent aller Ratsmitglieder.⁹⁰ So zu kalkulieren ist überwiegend realistisch: demokratisch verfasste Staaten aus Afrika (etwa Sambia, Benin, Botswana, Namibia, Ghana oder Sierra Leone) haben sich

⁸⁹ Vgl. Piccone 2016, op.cit., Fußnote 2.

⁹⁰ Als freiheitlich eingestuft werden 22 Ratsmitglieder (Argentinien, Australien, Bahamas, Brasilien, Bulgarien, Chile, Dänemark, Großbritannien, Indien, Island, Italien, Japan, Kroatien, Österreich, Peru, Senegal, Slowakei, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Tunesien) eingestuft.

konstruktiv in die Arbeit des Rates eingebracht und prekäre Mehrheiten bei Abstimmungen über strittige Länder- wie thematische Resolutionen gestützt; beispielsweise in den Länderresolutionen zu Belarus, zum Iran oder zum Thema sexuelle Orientierung.

Bündnisstarken Ländern wie China, russischer Föderation, Cuba, Venezuela oder Ägypten gelingt es in der Regel, sich wieder wählen zu lassen. Andere Kandidaten mit vergleichbarer Bilanz konnten jedoch durch politische Interventionen unterschiedlicher Art außen vor gehalten werden. Dies gilt etwa für den Iran, Sudan, Syrien, Belarus oder Pakistan 2015, indem andere Länder ermuntert wurden, eine eigene (Gegen-)Kandidatur zu betreiben. So wurde den Maldiven bei der ersten Wahl zum Rat (2010–2013) in Aussicht gestellt, bei einer Gegenkandidatur zum Iran in der Arbeit zum und für den UNHRC nachhaltig unterstützt zu werden. Die Wiederwahl des damals diktatorisch regierten Sri Lanka im Oktober 2008 konnte durch eine weltweite Kampagne von NGOs verhindert werden. Im Oktober 2016 fiel die russische Föderation mit ihrer Kandidatur für die Ratsperiode 2017–2019 durch, nachdem Kroatien für eine Gegenkandidatur gewonnen wurde. Aus den drei Vorschlägen für zwei Ratssitze der Regionalgruppe Osteuropa kam Ungarn auf 144 Stimmen, Kroatien auf 114. Russland verpasste die Wiederwahl mit 112 Stimmen. Die Delegation der russischen Föderation hatte in den Jahren zuvor mit dutzenden schriftlicher Änderungsanträge (*amendments*) eine geradezu obstruktive Rolle im UNHRC gespielt und unter den staatszentrierten, menschenrechtsunfreundlichen Ratsmitgliedern eine führende Rolle eingenommen.

Ein Anflug von anspruchsgerechter Kandidatenbewertung? Der Rest der Kandidatenauswahl im Oktober 2016 stützte so viel Erwartung nicht. Andere Länder mit vergleichbar problematischer Menschenrechtssituation wie Ägypten (173 Stimmen) oder Saudi Arabien (152 Stimmen) wurden ohne Probleme bestätigt. Eine so hohe Stimmenzahl für Ägypten bedeutete überdies, dass auch Länder aus dem westlichen Staatenverbund mit Ja gestimmt und eigene Interessen dabei verfolgt haben mussten. Dazu passte die Meldung britischer Tageszeitungen im Jahr 2015, dass Großbritannien und Saudi Arabien bei der Wahl 2013 für die Ratsperiode 2014–16 insgeheim eine gegenseitige Unterstützung vereinbart hatten.⁹¹

sien, Uruguay), als partiell freiheitlich 11 Ratsmitglieder (Bangladesch, Burkina Faso, Fidischi, Mexico, Nepal, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Ukraine, Ungarn, Togo) und als unfrei 14 Ratsmitglieder (Ägypten, Afghanistan, Angola, Bahrain, China, Cuba, DR Kongo, Eritrea, Irak, Kamerun, Qatar, Ruanda, Saudi Arabien, Somalia); s. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>.

⁹¹ Vgl. THE GUARDIAN vom 29. 09. 2015 via www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/29/uk-and-saudi-arabia-in-secret-deal-over-human-rights-council-place; THE INDEPENDENT

Die Kandidatenauswahl für eine strategisch betriebene Zusammensetzung des Rates zu nutzen, hat also grundlegend zur Voraussetzung, dass eine Auswahl möglich, mehr Kandidaturen als freie Plätze für die Regionalgruppe bestehen. Dies ist in der Vergangenheit eher die Ausnahme gewesen.⁹² Auch die Wahlen zur Ratsmitgliedschaft im Oktober 2018 wurden nur mit so vielen Kandidaturen bestückt, wie freie Plätze in den fünf Staatengruppen zu besetzen waren (sogenannte *clean slates*). Die Bemühungen von Amnesty International, dem *International Service for Human Rights*, der *Universal Rights Group* und den diplomatischen Vertretungen von Albanien, Kanada, Chile, Mongolei, Senegal und Norwegen, für diesen Aspekt zu sensibilisieren, zeitigten (noch) keinen Erfolg.

Parallel zum Bemühen um eine Kandidatenauswahl betrieben vor allem in Genf ansässige NGOs und einzelne Staaten das Projekt, die Wahl zur Ratsmitgliedschaft an Kriterien auszurichten. Gemäß Gründungsdokument des UNHRC, UNGA-Resolution 60/251 OP 9, sollen Ratsmitglieder höchsten Menschenrechtsstandards genügen und mit dem Rat uneingeschränkt kooperieren. Der *International Service for Human Rights* legte zur Wahl im Oktober 2016 eine 10 Punkte umfassende Liste vor (*Score Card*), die eine abgestufte Einschätzung und Auswahl der Kandidaten erleichtern sollte. So sollte unter anderem die Menschenrechtslage im Land anhand von Indices etwa von Freedom House, Reporter ohne Grenzen oder dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) erlassen werden. Bei strikter Anwendung des Punktekatalogs hätten allerdings auch westliche Länder Mühe, alle 10 Kriterien zu erfüllen.⁹³

Ein drittes Bemühen, um die Wahl zur Ratsmitgliedschaft stärker inhaltlich auszurichten, findet über Diskursbildung im UNHRC selbst statt. Im Namen der für 2018 (bis 2020) neu in den Rat gewählten Mitgliedstaaten nahmen Australien, Afghanistan, Angola, Chile, Mexiko, Nepal, Peru, Senegal, Slowakei, Spanien und die Ukraine Stellung zu den Anforderungen an höchste Ansprüche in Sachen Menschenrechte und sagten immerhin öffentlich, mit dem Rat und seinen Mechanismen uneingeschränkt zusammenarbeiten zu wollen. In New York wie in Genf werden inzwischen vor einer Ratswahl Treffen von NGOs und diplomati-

vom 30. 09. 2015 via www.independent.co.uk/news/uk/uk-and-saudi-arabia-made-secret-deal-to-exchange-votes-for-human-rights-council-seats-leaked-a6673491.html.

⁹² Zur Übersicht kandidierender Staaten für den Rat und deren Wahlergebnisse seit 2006 s. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCelelections.aspx.

⁹³ Es handelt sich um die Einreichung von Absichtserklärungen, die Zusammenarbeit mit dem Rat, die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure, die Ratifizierung menschenrechtlicher Konventionen und die Kooperation mit den Vertragsorganen sowie die Stellung nationaler Menschenrechtseinrichtungen; weitere Details s. www.ishr.ch/news/hrc-elections-how-do-candidates-rate.

schen Vertretungen organisiert, um die Kandidatur zu bewerten; bislang allerdings mit mäßigem Erfolg.⁹⁴

Zivilgesellschaft im UNHRC

Die formelle Beteiligung der Zivilgesellschaft an Mechanismen der Vereinten Nationen als konstituierendes Element geht auf die Entstehung der UNO zurück. Artikel 71 der UN-Charta zum Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) etabliert die Konsultationen mit NGOs. Im UNHRC sind NGOs mittlerweile an allen Arbeitsschritten beteiligt, mit Ausnahme der Abstimmungen.⁹⁵ Diese Bandbreite der Beteiligung war keine folgerichtige Entwicklung eines früh formulierten Anspruchs der UNO an sich selbst, sondern musste errungen werden. Zu Beginn des UNHRC war etwa der Ratspräsident aus Mexiko ein entscheidender Förderer, dass zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs an den Debatten zur Institutionenbildung zumindest informell teilnehmen und eigene Vorschläge lancieren konnten. An der 39. Ratstagung im September 2018 hatten 303 NGOs teilgenommen, im Juni 2018 waren es 260 gewesen, in Jahren davor waren es zwischen 450 und 600 NGOs.⁹⁶

Unbeschadet der formal konstitutiven Rolle der Zivilgesellschaft für den UNHRC führten wenig andere Themen zu solch erregten Debatten und langwierigen Abstimmungen, wie zivilgesellschaftliches Handeln und die entsprechende Kooperation mit menschenrechtlich einschlägigen Einrichtungen der Vereinten Nationen. Seit 2012 befasst sich der Rat jährlich mit der ungehinderten Zusammenarbeit nichtstaatlicher Akteure mit UN-Einrichtungen und den eingeschränkten, öffentlichen Handlungsräumen der Zivilgesellschaft (Stichwort *shrinking space*). In jeder Septembertagung des Rates legt der UN-Generalsekretär einen Bericht über die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte vor. Die Berichte offenbaren vielfältige Formen der Einschüchterung und Repressalien gegen Personen und Organisationen, die eine Zusammenarbeit suchen. Dazu gehören Reiseverbote, behördliche

⁹⁴ Details s. www.ishr.ch/news/majority-states-running-human-rights-council-participate-pledging-event.

⁹⁵ Vgl. zur konstitutiven Eingebundenheit OHCHR 2013: *United Nations Human Rights Council. A Practical Guide for NGO Participants*, OHCHR: Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO_en.pdf; zur Rolle der NGOs in verschiedenen Facetten s. Heinz, Wolfgang 2016: *Zehn Jahre Menschenrechtsrat. Zwischen Politisierung und Positionierung*. In: Vereinte Nationen 2016: 3–16, 65. Jg., Berlin-Baden-Baden, S. 116–120, hier S. 119; Rathgeber 2013, op.cit., Fußnote 18.

⁹⁶ Zu weiteren statistischen Daten für 2017 s. OHCHR 2018, op.cit., Fußnote 89, S. 11 ff.

Schikanen, Drohungen, willkürliche Inhaftierungen, Verschwindenlassen oder wirtschaftliche Strafmaßnahmen wie das Einfrieren von Bankkonten. Die Befassung mit solchen Repressalien gehört mittlerweile faktisch zu einer Kernaufgabe des UN-Menschenrechtssystems.⁹⁷

Symptomatisch für die Behandlung des Themas im UNHRC war der Abstimmungsmarathon im September 2013 (24. Tagung) zur Resolution 24/24 über die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Die russische Föderation, Venezuela, Pakistan, China und Indien hatten acht schriftliche Änderungsanträge vorgelegt. Sie lehnten insbesondere die Absicht ab, eine Brennpunktstelle (*Focal Point*) mit einer hochrangigen Persönlichkeit bei den Vereinten Nationen etablieren zu wollen. Diese Stelle sollte systematisch und umfassend Informationen zu Einschüchterungen von Menschenrechtsaktivist(inn)en auswerten, veröffentlichen und Gegenmaßnahmen vorschlagen.⁹⁸ Über die Änderungsanträge musste einzeln abgestimmt werden, so dass das Wahlprozedere allein für diese Resolution rund drei Stunden in Anspruch nahm. Erfolgreiche Änderungsanträge hätten die Absicht von vorneherein torpediert, einen *Focal Point* einrichten zu wollen. Letztlich wurden alle Änderungsanträge abgelehnt und die Resolution mit einer Mehrheit von 31:1 bei 15 Enthaltungen angenommen.

Dies war in dieser Angelegenheit jedoch noch nicht der Schlusspunkt. Drei Jahre lang blockierte eine Mehrheit aus Staaten vor allem aus der Blockfreienbewegung die weitere Befassung der Resolution durch die UNGA. Der *Focal Point* ist bis heute (Februar 2019) formal nicht eingerichtet. Die couragierte Berufung des UN-Untergeneralsekretärs (*Assistant-Secretary General*) Andrew Gilmore zum Berichterstatter für das Thema Zusammenarbeit und Repressalien im Jahr 2016 half, die Leerstelle zu überbrücken.⁹⁹ Der scheidende UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatte in eigener Regie von seinem Recht Gebrauch gemacht, einen Berichterstatter im eigenen Ermessen zu berufen. Ein Schachzug mit Wirkung.

⁹⁷ S. die Hinweise auf <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Reprisals/Pages/ReprisalsIndex.aspx>; International Service for Human Rights (2013): *Reprisals Handbook*, Genf, via www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_reprisals_handbook_web.pdf; CIVICUS 2018: *State of Civil Society Report*, Johannesburg, abrufbar via <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>.

⁹⁸ Resolution 24/24, *cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights*. Die nationale Menschenrechtskommission der Malediven wurde 2014 für einen kritischen Beitrag zum Länderprüfverfahren UPR wegen Hochverrats vor dem Supreme Court des Landes angeklagt, der 2015 Richtlinien zur Abfassung von Berichten dieser Kommission an die Vereinten Nationen vorgab.

⁹⁹ Mit dem Mandat, Berichte über Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen und zivilgesellschaftliche Akteure wegen der Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen zu sammeln und Gegenmaßnahmen zu ergreifen; vgl. www.frontlinedefenders.org/en/state-report/un-secretary-general-announces-mandate-combat-reprisals.

Im September 2018 gab es erstmals eine Debatte (*interactive dialogue*) zum Bericht dieses Sonderberichterstatters über Repression und Einschüchterung von zivilgesellschaftlichen Akteuren wegen ihrer Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen (A/HRC/39/41). Andrew Gilmore listete in seinem Bericht 45 Fälle von Repression auf. Dies betraf auch Staaten, die zu diesem Zeitpunkt entweder Ratsmitglieder waren oder kandidiert hatten: Bahrain, Burundi, Kamerun, China, Cuba, DR Congo, Ägypten, Ungarn, Indien, Irak, Japan, Kirgistan, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Ruanda, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Venezuela. Eine Reihe von Delegationen sah in dem Bericht eine Einmischung in ihre Souveränitätsrechte; so China, Indien oder Venezuela.

Ein ähnlich kontroverses Ringen fand in den Debatten um die Themen politische Freiräume für die Zivilgesellschaft sowie Menschenrechtsverteidiger/-innen statt. Auch Länder, die als demokratisch verfasst und freiheitlich eingestuft werden, wie Südafrika und Indien, unterstrichen, dass friedliche Proteste zwar unterstützt würden, jedoch nationale Gesetze, die nationale Sicherheit und das Gemeinwohl beachtet werden müssten und Vorrang bei der Abwägung von Rechtspositionen hätten. Folgerichtig stießen auch Resolutionen zur Lage von Menschenrechtsverteidiger(inne)n auf Widerstand.¹⁰⁰ Die Änderungsanträge etwa seitens der russischen Föderation argumentierten *expressis verbis*, dass Menschenrechtsverteidiger/-innen zuvörderst die nationale Gesetzgebung zu achten hätten und dementsprechend das Mandat zur Sonderberichterstattung zum Thema Menschenrechtsverteidiger/-innen diesen Rahmen in der Bewertung zu beherzigen und sich kritischer Anmerkungen entsprechend zu enthalten habe. Es waren bei diesen Auseinandersetzungen nicht zuletzt die Statements von Staaten wie Botswana, Sierra Leone oder Tunesien ausschlaggebend, um Mehrheiten im Rat zur Abwehr der staatlichen Gängelung zu organisieren. Der konstitutiven Rolle von NGOs und Zivilgesellschaft zum Recht zu verhelfen, ist bis heute alles andere als ein Routinevorgang.

Politische Tendenzen im Rat – Beispiel China

Seit Konstituierung des UNHRC gab es immer wieder Versuche, die normative Basis zu unterhöhlen, die Instrumente in ihrer Reichweite zu beschneiden und den Rat in seiner politischen Dimension als Verteidiger und Förderer der Men-

¹⁰⁰ Exemplarisch die Debatte im März 2016 zur Resolution 31/32 *Protecting human rights defenders, whether individuals, groups or organs of society, addressing economic, social and cultural rights*: Sechs Konsultationsrunden, zwölf Stunden Textverhandlungen, ein über zweistündiger Abstimmungsmarathon mit 31 schriftlichen Änderungsanträgen, ehe die Resolution 31/32 mit der Mehrheit von 33:6 und acht Enthaltungen angenommen wurde.

schenrechtsstandards zu minimieren. Die im vorliegenden Text zitierten Illustrationen zu den Anfangsjahren oder zur Flut der Änderungsanträge mögen an dieser Stelle für die historische Betrachtung zu Attacken gegen Instrumente und Mechanismen der UN-Menschenrechtsorgane genügen. All diese Bemühungen konnten eine Fortentwicklung des Instrumentariums und der Mechanismen des Rates nicht gänzlich verhindern. Dass sich selbst dieser Minimalismus so fortsetzt, dafür gibt es wiederum keine Garantie. Der bisherige Entwicklungsverlauf des Rates sollte also mit bedacht werden, um jüngste Manöver von Seiten Chinas in diesem Gremium zu bewerten, die für sich genommen in der Tat beunruhigend wirken.

Seit Beginn des UNHRC hat die chinesische Delegation beim Rat viele Versuche gestartet, jegliches Informieren, Diskutieren und Handeln allenfalls in einer möglichst restriktiven Auslegung zuzulassen. Im Juni 2009 (11. Tagung) monierte etwa der Regierungsvertreter Chinas in der Debatte zum TOP 3 des UNHRC, dass sich auch Vertreter von UN-Vertragsausschüssen (*Treaty Bodies*) leichtfertig vor den Karren voreingenommener NGOs spannen ließen und die Sacharbeit des Ausschusses damit politisieren würden. Der Hinweis auf den UN-Ausschuss zum Thema Eliminierung von Rassismus¹⁰¹ kam deshalb im UNHRC zur Sprache, weil dieser Ausschuss die Versuche der chinesischen Regierung moniert hatte, Vertretern von Minderheiten Chinas den Zugang zum Minderheitenforum des UNHRC untersagen zu lassen. Neben der Kritik hatte der Ausschuss zudem bei der Erörterung des Staatenberichts die chinesische Delegation befragt, warum es nicht möglich sei, die auf Hongkong und Macao angewandte Formel ‚ein Staat, zwei Systeme‘ auch auf Tibet und Xinjiang anzuwenden.¹⁰² Die wiederholte Schlussfolgerung der chinesischen Delegation beim UNHRC: Auch bei UN-Vertragsausschüssen müsse über einen Verhaltenskodex nachgedacht werden.

In jüngerer Zeit erneuert die chinesische Regierung proaktiv ihre Ambitionen, bei der Umstrukturierung der internationalen Ordnung eine führende Rolle spielen zu wollen; so auch im UNHRC. Seit dem Jahr 2016 präsentiert China Resolutionen zu thematischen Aspekten und Statements durch die Ratspräsidentschaft, in denen Chinas Sicht auf die Menschenrechte legitimiert werden soll. Grundsätzlich machen westliche Staaten nichts anderes. Ins Auge fällt die offen

¹⁰¹ Offizielle Bezeichnung: *Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; CERD.

¹⁰² S. Dokumentation zum CERD Berichtszyklus X–XIII im Jahr 2009 und zu den abschließenden Beobachtungen (Dokument CERD/C/CHN/CO/10-13) via https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=CHN&Lang=EN.

betriebene Umdeutung des normativen Gehalts, um Kritik an der Lage der Menschenrechte im Land grundsätzlich abzublocken.

Zur 37. Tagung im März 2018 legte die chinesische Delegation einen Resolutionsentwurf mit dem Titel *Promoting the international human rights cause through win-win cooperation* vor. Das Denken in einem Win-Win-Format im Kontext des Menschenrechtsrates war schon ungewöhnlich genug. In der Präambel zum Resolutionsentwurf wollte China solche Win-Win-Situationen grundsätzlich als einzig mögliche Option einer akzeptierten Zusammenarbeit in menschenrechtlichen Fragen festschreiben. Dass es in einer solchen Konstellation in Gestalt der Opfer von Menschenrechtsverletzungen auch Verlierer gibt, kam nicht vor. Zur Win-Win-Situation chinesischer Prägung hätte es ebenso gehört, dass die Souveränität und territoriale Integrität des Staates zum unabdingbaren Primat für jegliche Beurteilung der Menschenrechtslage gehören sollte. Wobei nicht nur China sondern zum Beispiel auch Indien auf eine orthodoxe Auslegung des Konzepts nationale Souveränität und Nichteinmischung in interne Angelegenheiten drängt.¹⁰³ Dies würde beispielsweise die Verweigerung der Untersuchungen durch UN-Vertragsorgane, Sonderverfahren oder der Länderevaluierungen im Rahmen des UNHRC legitimieren.

Nach mehreren Verhandlungsrunden wurde der Titel geändert in: *Promoting mutually-beneficial cooperation in the field of human rights*. Aus dem Win-Win-Ansatz war eine gegenseitige Zusammenarbeit (*mutually-beneficial cooperation*) geworden. Dieser Begriff blieb zwar immer noch vage, konnte aber im Rahmen der UNGA Resolution 60/251 (2006) verortet werden, d. h. der normativen Grundlage des UNHRC. Über die Resolution 37/23 wurde auf Antrag der USA gleichwohl abgestimmt und mit 28:1 bei 17 Enthaltungen angenommen. Alle WEOG-Mitglieder hatten sich enthalten. China war kein Durchmarsch möglich gewesen.

Die Brisanz des chinesischen Vorgehens erschließt sich im Kontext zusätzlicher Aktivitäten. Auch in UN-Vertragsorganen, wie dem Ausschuss für Menschen mit Behinderung, im OHCHR in Bezug auf die Abfassung von Berichten, oder in New York bei der Erstellung des UN-Haushalts für die UN-Menschenrechtsinstitutionen üben chinesische Delegationen inzwischen unverhohlenen Druck aus,

¹⁰³ Vgl. Piccone, Ted 2018: *China's long game on human rights at the United Nations*, Brookings Institute: Washington DC, abrufbar via https://www.brookings.edu/research/chinas-long-game-on-human-rights-at-the-united-nations/?utm_campaign=Brookings%20Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=66095480; s. ebenso Sceats, Sonya/Breslin, Shaun 2012: *China and the International Human Rights System*, Chatham House: London, Kapitel 2 und 3, abrufbar via https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf.

um China genehme Ergebnisse zu erzielen.¹⁰⁴ Exemplarisch war das Vorgehen der chinesischen Delegation gegen die deutsche NGO Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV). China hatte 2018 beantragt, der Menschenrechtsorganisation wegen eines vermeintlichen Regelverstößes den konsultativen NGO-Status beim ECOSOC zu entziehen. Dieser Status ist notwendig, um sich Zutritt zum UNHRC verschaffen und aktiv an der Arbeit zur Tagesordnung beteiligen zu können. Die GfbV arbeitet seit langem zu Tibet und den Uiguren, hat sich entsprechend kritisch geäußert und hat über den NGO-Status immer wieder Vertreter/-innen zu den beiden Regionen Zugang zum Rat verschafft und diesen zu mündlichen Stellungnahmen verholfen. Erst nach Protesten einer Reihe von Staaten unter Einschluss der USA vor und hinter den Kulissen zog China Ende Mai 2018 seinen Antrag beim NGO-Komitee des ECOSOC in New York zurück.¹⁰⁵

Ohne Zweifel sind die Bemühungen Chinas ernst zu nehmen, den Menschenrechtsbereich umkrepeln zu wollen.¹⁰⁶ Was aber kann dagegen gesetzt werden? Oder umgekehrt gefragt, haben die USA und die europäischen Länder in ihrer Dynamik zur Umsetzung der Menschenrechte nachgelassen? Müssten regionalübergreifende Kooperationen demokratisch verfasster Staaten strategischer betrieben und die Rolle der Zivilgesellschaft politisch proaktiver unterstützt werden? Annähernd hinreichende Antworten auf diese Fragen würden einen eigenen Text erfordern. Hier soll cursorisch die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Rat auf solche Fragen hin abgeklopft und eine alternative Tendenzbeschreibung skizziert werden.

¹⁰⁴ Vgl. Lynch, Colum 2018: *At the UN, China and Russia Score Win in War on Human Rights*, Webseite der Zeitschrift Foreign Policy, mit Beispielen zum Abbau der *Human Rights Up Front*, dem verhinderten Auftritt des damaligen UN Hochkommissars für Menschenrechte vor dem UN Sicherheitsrat zur Information über Syrien; abrufbar via <http://foreignpolicy.com/2018/03/26/at-the-u-n-china-and-russia-score-win-in-war-on-human-rights>.

¹⁰⁵ Vgl. Presseerklärung der GfbV vom 31. Mai 2018: *Menschenrechtlern sollte beratender Status bei der UNO entzogen werden*, abrufbar via <https://www.presseportal.de/pm/29402/3957882>. Die Sitzung des NGO-Ausschusses zur GfbV kann über das UN Webcast-Archiv nachverfolgt werden: <http://webtv.un.org/search/17th-meeting-committee-on-non-governmental-organizations-2018-resumed-session/5787832316001/?term=&lan=english>; die GfbV wird ab dem Zeitabschnitt 00:36:27 verhandelt, das Statement der US-Gesandten zwischen 1:15 und 1:22.

¹⁰⁶ S. den Kommentar von Kinzelbach, Katrin 2018: *Will China Dare Challenge the Universal Declaration of Human Rights?* Global Public Policy Institute: Berlin, abrufbar via <https://www.gppi.net/2018/12/10/will-china-dare-challenge-the-universal-declaration-of-human-rights>; s. auch eine deutschsprachige Version in der NEUEN ZÜRICHER ZEITUNG vom 06. Dezember 2018.

Politische Tendenzen im Rat – Beispiel Deutschland

Während des Entstehungsprozesses des UNHRC war die diplomatische Vertretung der Bundesrepublik in Genf mit Botschafter Michael Steiner besetzt. In meiner Beobachtung war es damals wesentlich seinem Verständnis von notwendigen, unorthodoxen politischen Kompromissen zuzuschreiben, dass das *Institutional-Package-Building* (IPB) in seiner letztlichsten Form verabschiedet werden konnte. Zum Missfallen des Auswärtigen Amtes in Berlin ergriff er schon in der ersten Sitzung 2006 die Gelegenheit, den Boden für Kompromissbildungen in den Verhandlungen über die Ratsregularien vorzubereiten. Er trug beispielsweise eine Resolution zum Recht auf Entwicklung zusammen mit China mit, die dem traditionellen politischen Umgang westlicher Länder mit diesem Thema entgegenstand. Eingebracht hatte die Resolution Malaysia im Namen der NAM, unterstützt außerdem von Afghanistan, Ecuador, Litauen und Ungarn.¹⁰⁷

Durch die EU-Ratspräsidentschaft der deutschen Bundesregierung in der ersten Jahreshälfte 2007 erweiterte sich nicht nur die Plattform für Binnenverhandlungen mit den Staaten der WEOG sondern auch das statuarische Gewicht der deutschen Diplomatie. Deren Verhandlungsgeschick hat m. E. insgesamt wesentlich dazu beigetragen, dass ursprünglich vorgesehene Maßregelungen für unabhängige Verfahren zur Analyse und Bewertung von Menschenrechtslagen entschärft werden konnten. So wurde ein Vorschlag Chinas abgewehrt, Ländermandate zukünftig nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen zu können. Hingegen konnte auf der zukünftigen Ratsagenda der Tagesordnungspunkt zur umfassenden Länderevaluierung weltweit (TOP 4) platziert werden. Alle thematischen Mandate der UN-Sonderverfahren blieben erhalten. Die institutionelle Beteiligung des OHCHR wurde bestärkt, die Beteiligung der NGOs auch an Konsultationen festgezurr. Die Absicht der russischen Föderation, nur Quellen der Regierung als Beratungsgrundlagen zuzulassen, fand nicht genügend Unterstützung. Dies alles wäre ohne das Agieren auf politisch schiefer Ebene nicht durchzusetzen gewesen. Natürlich waren die positiven Elemente im IPB nicht allein dem Handeln einer Person oder einer einzigen diplomatischen Vertretung geschuldet. Die deutsche Botschaft in Genf bildete jedoch einen Kristallisationspunkt für das Verständnis, dass die Verhandlungen über das Grundgerüst des UNHRC allein mit dem Rückzug auf die normative Orthodoxie nicht erfolgreich zu bestehen wären. Eine unorthodoxe Verhandlungsführung auch nach in-

¹⁰⁷ Vgl. Resolution 2006/4 (Entwurf A/HRC/1/L.7); wiedergegeben im Tagungsbericht A/HRC/1/L.10/Add.1.

nen in der WEOG sowie eine Kompromissfindung jenseits vom Denken in Regionalgruppen waren zu diesem Zeitpunkt mitentscheidend.¹⁰⁸

In späteren Jahren agierte die deutsche Delegation in anderer Besetzung eher im Hintergrund und ergriff im Vergleich zu Frankreich oder Italien selten das Wort im Plenum. Bedeutsam für die Ratsarbeit waren gleichwohl unter anderem die explizite Rückendeckung für das OHCHR bei mehreren Gelegenheiten und die Verteidigung der zusammen mit Spanien vorgelegten, neuen thematischen Resolution zu sauberem Trinkwasser 2008 (7/22) auch gegen Vorbehalte seitens Großbritanniens und Kanadas. Zu diesem Thema agierte die Bundesrepublik erneut proaktiv im September 2010 und bewirkte die im Konsens verabschiedete Resolution 15/9, in der in OP 3 offiziell vom Recht auf Wasser und sanitäre Einrichtungen die Rede war. Die UNGA hatte am 28. Juli 2010 den Weg mit einer Erklärung zum Recht auf Wasser bereitet (A/64/L.63/Rev.1).

Bei einer nächsten Gelegenheit bügelte der diplomatische Vertreter der Bundesrepublik die Kritik des Sonderberichterstatters zum Thema Rassismus, Githu Muigai, in seinem Bericht zur Ländervisite in Deutschland (A/HRC/14/43/Add.1) nicht ab. Der damalige Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, Markus Löning, hob in seiner Antwort im Juni 2010 im Gegenteil die Wertschätzung der Bundesregierung für diesen Bericht hervor, auch wenn nicht alle Aussagen geteilt würden. Das bedeutete eine merklich andere Reaktion auf Expertenkritik, als damals auch bei vielen westlichen Staaten üblich. Letzteres hat sich bei vielen gewandelt, Länder wie Ungarn aktuell ausgenommen.

Im Jahr 2015 stellte die Bundesrepublik den Ratspräsidenten. Der deutsche Botschafter Joachim Rücker nahm sich der Finanzkrise an und stieß mit seiner Initiative zur Steigerung der Effizienz des Rates¹⁰⁹ einen bis heute fortdauernden Reformprozess an. Er selbst begann damit in Form eines strikten Zeitmanagements, das die Agenda straffer bewältigen und im Nebeneffekt mehr NGOs zu Wort kommen ließ.¹¹⁰ Er engagierte sich über sein Amt hinaus für die ungehinderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure beim Rat und kündigte an, sich außerdem um zurückliegende Fälle von Repression gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen sowie um Attacken gegen Mandatsträger/-innen der Sonderverfahren bei Ländervisiten kümmern zu wollen. In Myanmar war zu dieser Zeit die Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen bei ihrer Visite von

¹⁰⁸ Aufzeichnungen des Autors; abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unserethemen/un-menschenrechtsrat>.

¹⁰⁹ Vgl. Statement des Präsidenten PRST 29/1.

¹¹⁰ Interaktive Dialoge zu den Berichten der Sonderverfahren sind auf maximal zehn Beiträge à zwei Minuten seitens der Staaten und der NGOs begrenzt. Wurde dieser Zeitrahmen nicht kontrolliert, blieb Redezeit nur für neun oder acht NGOs übrig.

Mönchen übel beleidigt worden. Anerkennung gab es für die deutsche Delegation 2015 außerdem für das Projekt, zusammen mit Brasilien das Mandat zum Thema Recht auf Privatheit (Resolution 28/16) etabliert zu haben.¹¹¹

Die deutsche Delegation spielte seit Beginn des Rates aktive Rollen in über 50 Resolutionen als Haupt- oder Co-Unterstützer (*main* bzw. *co-sponsor*) unter Einschluss der von der EU eingebrachten Resolutionen. Die Themen umfassten Wasser,¹¹² Wohnen,¹¹³ Menschenhandel (*trafficking*),¹¹⁴ Recht auf Privatheit,¹¹⁵ Umwelt, Menschenrechtsverteidiger/-innen, *Shrinking Space*, Obdachlosigkeit, Menschen mit Behinderung, Kinder in Haft, Religionsfreiheit, Migration und Diskriminierung, Menschenrechte im Kontext von Frieden und Sicherheit, Familienplanung und Sexualrecht oder Ländersituationen wie Syrien, Belarus, Darfur (Sudan), Myanmar oder Burundi.¹¹⁶ Die Beiträge zielten darauf ab, das institutionelle Gerüst und die normative Grundlage der Arbeit des Rates zu stärken. Für engagierte Gespräche hinter den Kulissen erntete die deutsche Delegation in jüngerer Zeit außerdem Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Sri Lanka.

Natürlich gab und gibt es auch Kritik. Vertreter/-innen etwa einiger Genfer NGOs äußerten häufiger ihre Einschätzung, dass die diplomatische Vertretung Deutschlands den Eindruck hinterlasse, die Arbeit im Rat überwiegend in Routine abzuwickeln. Dem Autor gegenüber wurde seitens der NGOs wiederkehrend die Erwartung ausgesprochen, das Auswärtige Amt möge eine pro-aktivere Gangart zu Ländern wie Themen einlegen sowie auf eine größere Kohärenz zwischen interessengeleiteter und menschenrechtlich definierter Politik seitens der EU zu drängen. Sie benannten damit gleichzeitig einige der Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in absehbarer Zeit.

¹¹¹ Vgl. Aufzeichnungen des Autors, op.cit., Fußnote 109; ebenso Oszbek, Elina 2016: *Strengthening the Human Rights Council: The 2015 Presidency of German Ambassador Joachim Rüdiger*, in: German Yearbook of International Law, Vol. 58 (2015), Duncker & Humblot: Berlin, S. 413–429.

¹¹² Hauptsponsor zusammen mit Spanien.

¹¹³ Hauptsponsor inzwischen zusammen mit Brasilien, Finnland und Namibia.

¹¹⁴ Hauptsponsor zusammen mit den Philippinen.

¹¹⁵ Hauptsponsor inzwischen zusammen mit Brasilien, Liechtenstein, Österreich und Mexico.

¹¹⁶ Eigene Recherchen im Extranet des UNHRC via <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/Pages/default.aspx>.

Strategische Skizzen

Darüber hinaus kamen und kommen einige Themen zu kurz, die nicht zufällig vom Interesse der Staaten aus dem globalen Süden bestimmt sind. Darunter befinden sich Themen wie die Folgen der Finanzkrise für Menschenrechte, die Struktur des internationalen Finanzsystems, die Außenverschuldung und sozialrechtlich abträgliche Modalitäten der Rückzahlung, Milizionäre anstelle staatlicher Armeen in der Kriegsführung, die diffuse Haltung zur Durban-Weltkonferenz gegen Rassismus und dessen Nachfolgeprozess, die (Land-)Rechte kleinbäuerlicher Familien und Landarbeiterfamilien, der Zugang zur Justiz in Fällen wie Guantánamo, Abu Ghraib oder geheimen Haftzentren. Gegenüber solchen Themen ist die westliche Staatengruppe in menschenrechtlicher Perspektive nicht gerecht geworden. Sehr oft ist hierfür das Argument zu hören, solche Themen wären nicht einschlägig für die Befassung durch den UNHRC. Im Ergebnis wird so allerdings jegliche menschenrechtliche Bewertung im Rat anderen überlassen.¹¹⁷

Exemplarisch ist das Vorgehen in der Debatte zum Klimawandel. Nach der ersten Resolution zu diesem Thema (7/23) im März 2008 gab es Workshops, Podiumsdiskussionen, Arbeitsgruppen und Berichte, die allesamt zur Diskursentwicklung beitrugen. Vor dem Hintergrund unmittelbar drohender Gefahren etwa für Inselstaaten im Pazifik herrschte im Rat fast einhellig die Meinung vor, dass Klimawandel für Menschenrechte negative Folgen zeitigt. Ein Mandat der Sonderverfahren blieb jedoch aus. Der hartnäckige Widerstand und das Verzögern durch angelsächsische Länder, der Schweiz, EU und auch seitens Deutschlands wurde wieder mit der Nichtzuständigkeit des Rates begründet. Wenngleich hinzuzufügen ist, dass auch einige Staaten aus Afrika und Asien der Vorstellung wenig abgewinnen konnten, ein neues Mandat der Sonderverfahren kontrolliere ein weiteres Feld der nationalen Politik. Folgerichtig fehlt zu diesem Themenfeld eine menschenrechtliche Standardsetzung in Form von Leitsätzen vergleichbar anderen Themen. Der Mandatsträger zum Thema Umwelt müht sich zwar redlich, die menschenrechtlichen Aspekte zum Klimawandel aufzuarbeiten. Die Erfahrungen aus der Arbeit etwa des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung verdeutlichen jedoch den Unterschied, den ein genuines Mandat in der Diskurssetzung etwa auf Fach- und Vertragsstaatskonferenzen, innerhalb der UN-Sonderorganisationen u. a. m. oder bei der Ausarbeitung von Leitsätzen zu machen imstande ist.¹¹⁸

¹¹⁷ Vgl. Rathgeber 2013, op.cit., Fußnote 18.

¹¹⁸ Eine Übersicht zu Initiativen für menschenrechtliche Leitplanken beim Thema Klimawandel ist u. a. abrufbar via <https://www.mrfcj.org/our-work/areas-of-work/human-rights->

Mit den USA als neuem Ratsmitglied ab 2009 hatte sich die Dynamik in der Arbeit des Rates verändert. Nach deren Ausscheiden müsste ein neuer Kristallisationspunkt gebildet werden; möglicherweise nicht in Gestalt eines einzelnen Landes sondern einer interregionalen Staatengruppe. Die Bundesrepublik, die sich auf ihr diplomatisches Verhandlungsgeschick viel zugutehält, könnte hier eine entschiedener Politik betreiben. Dies ließe sich in den zwei Jahren der Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat (2019–2021) noch potenzieren; etwa indem der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte die Gelegenheit geboten wird, dem Sicherheitsrat über friedensgefährdende Menschenrechtsverletzungen häufiger Bericht zu erstatten. Wenn eine Berichterstattung im Sicherheitsrat selbst an Veto-Mächten scheitert, kann die sogenannte *Arria*-Formel für einen informellen Austausch herangezogen werden.

Die oben genannten, mit dem globalen Süden verknüpften Themen stellen keine abschließende Liste dar, sondern benennen eine Leerstelle der Menschenrechtspolitik Deutschlands wie der EU, in der die Entwicklung Standard-setzen der Handreichungen verpasst wird. Eine solche Ausarbeitung findet zu einzelnen Themen zwar statt, aber unter teils ostentativer Abwesenheit Deutschlands und anderer westlicher Länder. Das ist m. E. kurzsichtig sowohl in Bezug auf internationale Leitsätze und eine menschenrechtliche Strukturbildung als auch in Sachen Vertrauensbildung und Suche nach Bündnissen im UNHRC gegen die Erosion menschenrechtlicher Standards. Aus der Summe der hier skizzierten, praktischen Erfahrungen steht allerdings vor allem die Einsicht im Vordergrund, dass diplomatische Routine nicht ausreicht, um den UNHRC bei der normativen Ausrichtung seiner Arbeit zu unterstützen und zu stabilisieren.

Abschließende Überlegungen

Umfang und Tiefe der Arbeit des UNHRC haben merklich und beständig zugenommen. Daraus ist eine politische Praxis erwachsen, die unbeschadet aller Kritik menschenrechtliche Standards als Referenz für staatliches Handeln aufrecht erhalten, teilweise fortentwickelt hat und gegen Erosionen der Menschenrechtsstandards verteidigt. Nicht alle – diese Kritik besteht fort – aber doch einige Fälle von systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen werden durch den Rat im Rahmen seiner Mechanismen und Instrumente aufgegriffen,

and-climate-change; vgl. auch Humphreys, Stephen (Hg.) 2009: *Human Rights and Climate Change*. Cambridge University Press-The International Council on Human Rights Policy: Genf; Rathgeber, Theodor 2009: *Climate Change Violates Human Rights*. Heinrich Böll Stiftung: Berlin.

analysiert, öffentlich debattiert und bewertet. Es werden Rechenschaftspflichten benannt und mittels Empfehlungen für staatliches Handeln politisch bewertet. Dies betrifft Länder wie Themen: Syrien, Nordkorea, Iran, Belarus, Libyen, Süd-Sudan, die Europäische Union in Bezug auf ihre Migrationspolitik im Mittelmeerraum, eine Reihe von Staaten in Bezug auf Folter inklusive Waterboarding, willkürliche Verhaftungen, verweigerter Zugang zur Justiz nicht nur in geheimen Haftzentren, Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen und anderes mehr. Die Analysen der Sonderverfahren, Untersuchungskommissionen und *Fact-Finding*-Missionen lassen kaum einen Winkel in der Welt unbeleuchtet. Das Schwert der Länderresolution kommt zwar eher selten zum Einsatz, was wegen seiner Symbolträchtigkeit am ehesten wahrgenommen wird. Die in diesem Text skizzierte politische Praxis aus der Arbeit anderer Instrumente ist weniger spektakulär aber nicht weniger erhellend und effizient.

Die durch einzelne Ratsmitglieder angestoßene Vermutung, der UNHRC sei von autoritär regierten Ländern durchgesetzt, lässt sich nicht halten. Menschenrechtsindices besagen anderes. Dass einige Themen auf der Agenda des Rates stehen, die den Interessen von Ländern des globalen Südens nahestehen und von westlichen Regierungen als unbequem erachtet werden, ist kein Ausweis politisch autoritärer Determination. Dass bestimmte Länder über das UPR-Verfahren hinaus nicht länderspezifisch durch ein Mandat der Sonderverfahren evaluiert werden, ist richtig. Es handelt sich hierbei jedoch angesichts der Erfahrungen mit geänderten Mehrheiten zu Länderresolutionen m. E. nicht um einen systemischen Defekt, sondern wäre durch die Kunst politischer Mehrheitsbeschaffung zu verändern. Zudem ist es zum einen für autoritäre Regierungen schwerer kalkulierbar geworden, Kritik im Plenum des Rates zu unterbinden; frühere Mehrheiten dafür sind nicht mehr automatisch vorhanden. Zum anderen arbeiten Staaten wie Sierra Leone, Sambia oder Botswana an der Umsetzung des UNHRC-Mandates aktiv mit und eröffnen Möglichkeiten der strategischen Zusammenarbeit zwischen Staaten verschiedener Regionalgruppen. So erhöht sich andererseits der Legitimationsdruck auf westliche Staaten, in Sachen Standardbehauptung und -entwicklung sowie in Form neuer Bündnisse Ergebnisse vorzulegen, die sachgerechterem Arbeiten des UNHRC zuträglich sind.

Es ist nicht schwierig, im UNHRC immer wieder staats- statt norm- und operorientiertes Agieren sowie die Doppelbödigkeit der Diplomatie konstatieren zu können. Der vorliegende Text negiert diese Realitäten nicht, hat sich aber vorwiegend mit der Frage nach den Chancen der Veränderung, nach reformbedürftigen Politikansätzen auch bei selbsternannten „Champions der Menschenrechte“ [EU] beschäftigt. Der frühere Hochkommissar für Menschenrechte, Zeid Ra'ad Al Hussein, hatte im Juni 2018 im Rückblick auf seine Amtszeit das Jahr 2017 als schwierig eingeschätzt. Seine Besorgnis galt nicht zuletzt der wachsen-

den Zahl auch westlicher Staaten, genannt waren etwa Ungarn oder Polen, die fahrlässig oder bewusst den Schutz der Menschenrechte unterlassen, den menschenrechtsbasierten Politikdiskurs unterminieren, die praktische Umsetzung hemmen und so die Erosion der Standards mit betreiben.

Der UNHRC hat menschenrechtsrelevante Handlungsräume erweitert und Instrumentarien verfeinert. Es gibt zwar nach wie vor keinen Mechanismus, der bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen automatisch in Gang gesetzt wird und eine öffentliche Befassung erzwingt. Die informellen Verfahrensmöglichkeiten können dieses Manko nur bedingt auffangen. Im Vergleich mit anderen UN-Institutionen kommt der Rat seiner Mandatsausführung gleichwohl entschieden näher als andere und ist zusammen mit den UN-Vertragsorganen geradezu ein Fels in der Brandung, die normative Standards zu unterspülen droht. Nimmt die deutsche Bundesregierung ihre selbstgesteckte Aufgabe ernst, eine menschenrechtsbasierte Politik und rechtstaatlich unterlegte, internationale Strukturpolitik zu fördern, bedarf es einer aktiven Politik im UN-Menschenrechtsrat jenseits der diplomatischen Routine und unabhängig von einer formalen Ratsmitgliedschaft. Die relativ großzügige finanzielle Unterstützung für Genfer UN-Institutionen zusätzlich zu den normalen Budgetzuwendungen für die Vereinten Nationen ist ein Teil davon, reicht aber nicht hin, um darauf zu verweilen.