

Beobachtungen zur 42. Tagung des UN Menschenrechtsrates

9. bis 27. September 2019

Spannend im Hinblick auf einige Verhandlungen und Abstimmungsergebnisse, arbeitsreich angesichts von 37 Resolutionen und am Ende mit einem Hauch von Glamour umgeben verlief die September-Tagung des UN Menschenrechtsrates in diesem Jahr. Thematisch gab es auch den Draht nach New York – während jenseits des Atlantik der UN Klimagipfel stattfand, war diesseits in unzähligen Debattenbeiträgen die Warnung vor dem Klimawandel unüberhörbar. Den Ton dafür setzte bereits die Hochkommissarin Michelle Bachelet in ihrer Eröffnungsansprache: Die Welt habe noch nie eine Bedrohung größeren Ausmaßes für die Menschenrechte gesehen. Der MRR spiele eine kritische Rolle und fünf Punkte sollten dabei handlungsleitend sein. Lesenswert!¹

In anderer Weise bedrohlich für den Rat und sein Instrumentarium waren fortgesetzte **Versuche zur Einschränkung von Befugnissen und Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter*innen**. Viele NGOs und manche Delegationen waren bereits seit der Sommersitzung in Alarmbereitschaft angesichts der entsprechenden pakistanischen Initiative. Auch das Forum Menschenrechte hatte sich in diesem Zusammenhang beteiligt an einer öffentlichen Stellungnahme von zahlreichen NGOs², die sich an den um einen konstruktiven Prozess bemühten Koordinierungsausschuss der Sonderverfahren richtete.

Nachdem Pakistan vorerst von seinen Plänen abgebracht werden konnte, brachte dann China zu Beginn der Tagung des Menschenrechtsrates einen Resolutionsentwurf in Umlauf, der den pakistanischen in Kritik und Konsequenzen noch übertraf. Nicht nur NGOs und das Netzwerk der NMRI waren alarmiert, auch viele Staaten schalteten ihr diplomatisches Treiben einige Stufen höher. In der Debatte trug Amnesty International im Namen von 20 NGOs (und damit als erste in der Redner- bzw. Aufmerksamkeitsliste) ein Statement vor, das erneut den Focus auf die inklusiven Bemühungen des Koordinierungsausschusses richtete und auf die schwierigen Arbeitsbedingungen für die Sonderberichterstatter*innen gleichermaßen verwies.

„We .. express appreciation for the process set in place by the Special Procedures Coordination Committee to discuss ways in which the work can be strengthened including by seeking input from a wide range of stakeholders. This process presents the most appropriate way to ensure the effectiveness of the Special Procedures in protecting and promoting human rights, and to discuss ways to strengthen cooperation and address situations where there may be concerns regarding the actions of individual mandate holders.

We hope that this process will also provide an opportunity to discuss issues of chronic underfunding, non-cooperation of States with the Special Procedures, acts of reprisal and intimidation against

¹ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24956&LangID=E>

² <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/0967/2019/en/>

human rights defenders and ad hominem attacks against mandate holders and how to make non-cooperation including selective cooperation by states more costly.”³

Am Ende entschied China, vorerst seine Resolution nicht einzubringen - ein wichtiger Erfolg, aber vermutlich nur vorübergehend. Was China zu dem Rückzug veranlasst hat, ist Gegenstand von Spekulationen, zu denen auch mangelnde Erfolgsaussicht gehört. Was die Initiative ausgelöst hat, ist hingegen sehr offensichtlich: Die Aufforderung mehrerer Sonderberichterstatter an die chinesische Regierung, in Hongkong die Menschenrechte der Protestierenden zu achten, brachte China zu der Einschätzung, die Berichterstatter würden "Fakten verdrehen, offenen Druck ausüben, ... und mutwillig Menschenrechte als Werkzeug für die politische Agenda einiger Kräfte benutzen"⁴.

Kaum überraschend war in dem Resolutionsentwurf keine Rede davon, dass die Übergriffe weltweit gegen Menschen und Organisationen, die mit UN-Vertreter*innen wie z.B. den Sonderberichterstatter*innen oder Vertragsausschüssen zusammenarbeiten oder Informationen liefern, nicht weniger geworden sind. Der in der zweiten Tagungswoche vorgestellte Bericht des zuständigen stellvertretenden Generalsekretärs Andrew Gilmour ließ daran keinen Zweifel, schilderte zahlreiche Einschüchterungen und Repressionen und erklärte „these incidents are absolutely unacceptable. Our partners are indispensable, and we must all do more to protect and promote their fundamental right to engage with the United Nations“⁵.

Die entsprechende Resolution zur „Kooperation mit den Vereinten Nationen, ihren Vertreter*innen und Mechanismen im Bereich der Menschenrechte“⁶ verurteilt die Repressionen deutlich. Sie wurde mit 36 Ja-Stimmen und 11 Enthaltungen angenommen, nachdem mehrere relativierende Änderungsanträge abgelehnt werden konnten.

In der Aussprache zu diesem Thema waren Deutschland und Costa Rica die einzigen Staaten, die diese Übergriffe nicht nur abstrakt kritisierten, sondern ausdrücklich auch konkrete Fälle bzw. Länder nannten. Deutschland verwies (wie schon in der Debatte 2018) auf den ägyptischen Anwalt Ebrahim Metwally, der 2017 auf dem Weg nach Genf verhaftet wurde, wo er mit der Arbeitsgruppe gegen das gewaltsame Verschwindenlassen zusammentreffen wollte, und seither in Haft ist.

Weitere thematische Resolutionen

Eine in diesen Auseinandersetzungen etwas vernachlässigte Resolution ist die im Konsens verabschiedete zur **Förderung der internationalen Kooperation zur Unterstützung nationaler Mechanismen für Implementierung, Berichterstattung und Follow-up**⁷. In fünf regionalen Konsultationen soll das Hochkommissariat den Austausch zu Erfahrungen und gute Praktiken bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen organisieren.

³ <https://www.omct.org/statements/2019/09/d25514/>

⁴ www.china-un.ch/eng/hom/t1697436.htm

⁵ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Reprisals/A_HRC_42_30.docx

⁶ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.33/Rev.1

⁷ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.3

Von den insgesamt 25 verabschiedeten thematischen Resolutionen seien hier außerdem die beiden von Deutschland mitverantworteten, wenn auch nicht neuen Initiativen erwähnt. Die im Konsens verabschiedete **Resolution zum Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung**⁸ verlängert das Mandat des Sonderberichterstatters für weitere drei Jahre. Auch diese Aufgabe dürfte mit dem Klimawandel zunehmende Bedeutung erfahren.

Ebenfalls im Konsens angenommen wurde die Resolution zum **Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter**⁹. Neu hierin ist Text zu den menschenrechtlichen Chancen und Risiken beim Einsatz künstlicher Intelligenz und der Auftrag an die Hochkommissarin, vor der 44. Tagung ein eintägiges Expertenseminar zu den Auswirkungen künstlicher Intelligenz auf das Recht auf Privatsphäre zu organisieren sowie für die 45. Tagung einen thematischen Bericht vorzulegen.

Bemerkenswert ist zweifellos auch die von Venezuela eingebrachte **Resolution zum Recht auf Entwicklung**¹⁰, die erwartungsgemäß nicht im Konsens, sondern mit 27 Ja, 13 Nein und sieben Enthaltungen angenommen wurde. Sie verlängert das Mandat des Sonderberichterstatters für weitere drei Jahre und setzt darüber hinaus einen ergänzenden Expertenmechanismus ein, um den MRR mit weiterer thematischer Expertise zu versorgen. Schließlich soll die Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung mit der Ausarbeitung eines bindenden Instruments zum Recht auf Entwicklung beginnen. Neben zahlreichen expliziten Verweisen auf die Agenda 2030 ist aus dieser Resolution vor allem die Ungeduld über den mangelnden Fortschritt beim Recht auf Entwicklung zu lesen.

Wenig erfreulich war es, dass es Ägypten nach mehreren Anläufen nun doch gelang, in die von Mexiko verantwortete **Resolution zu Terrorismus und Menschenrechten**¹¹ Forderungen einzubringen, der Sonderberichterstatter solle auch die „Auswirkungen von Terrorismus für die Menschenrechte“ in den Blick nehmen, womit das ursprüngliche Mandat verwässert wird.

Im Konsens wurde schließlich beschlossen, dass zum **25. Jahrestag der 4. Weltfrauenkonferenz und der Pekinger Erklärung und Aktionsplattform** während der kommenden MRR-Frühjahrstagung eine hochrangige Podiumsdiskussion das Jubiläum begehen und dabei Erfolge und Herausforderungen in den Blick nehmen soll.

Länderresolutionen

Neben den 25 thematischen sind auch 12 Resolutionen zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern in der zurückliegenden MRR-Tagung verabschiedet worden – zusammen ein deutlicher Anstieg im Vergleich zur letzten Herbsttagung.

⁸ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.1

⁹ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.18

¹⁰ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.36

¹¹ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.23

Venezuela war gleich Gegenstand von zwei Resolutionen und erheblichen diplomatischen Gerangels hinter verschlossenen Türen. Die Lima-Gruppe hatte schon relativ früh eine Resolution angekündigt, um die schweren Menschenrechtsverletzungen zu kritisieren und Verantwortlichkeiten zu ermitteln. Um dies zu verhindern, brachte Iran (offenkundig im Auftrag Venezuelas) einen

Resolutionsentwurf ein, der die Bemühungen der Regierung Maduro zur Kooperation mit dem OHCHR hervorhob. Während die Unterstützer der ersten kritisierten, dass Kooperation und Zugang noch längst nicht fest beschlossen seien und nur ablenken sollten, stellten Iran und andere fest, die weitergehende – zu weit – Resolution würde die



Bemühungen der Hochkommissarin und die Kooperationsbereitschaft Venezuelas diskreditieren. Die EU und andere Delegationen brachte dies in eine missliche Lage, zumal Iran den prozeduralen Vorteil hatte, dass ihre Resolution schon unter Tagesordnungspunkt 2, also zuerst abgestimmt werden würde. Auch wenn die Schwere der Menschenrechtsverletzungen eigentlich mehr verlange - wie könne man den prinzipiell begrüßenswerten kooperativen Ansatz ablehnen, zumal eine Absichtserklärung zwischen Hochkommissarin und Regierung tatsächlich gerade unterzeichnet worden sei? Dieses Dilemma (und Gerüchten zufolge auch US-amerikanische Einflussnahme) spiegelt auch die hohe Zahl der Enthaltungen wider, trotz derer am Ende beide Resolutionen angenommen wurden. Mit 18/6/23 forderte der MRR Venezuela auf, die Empfehlungen der Hochkommissarin umzusetzen, ihrem Team unbeschränkten Zugang zu allen Regionen zu gewähren und Besuche von Sonderberichterstattern zuzulassen.¹² Mit 19/7/21 setzte der Rat für zunächst ein Jahr eine Fact-Finding Mission zu extralegalen Hinrichtungen, gewaltsamen Verschwindenlassen, willkürlicher Haft und Folter seit 2014 ein mit dem Ziel, Verantwortlichkeit der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer sicherzustellen. In Aussicht gestellt – oder vielmehr angedroht - wird eine Untersuchungskommission, sofern Venezuela nicht mit dem OHCHR kooperiert.¹³

¹² https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.38/Rev.1

¹³ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.4/Rev.1



Ebenso gereizt wie Venezuela reagierte auch **Burundi** auf den Beschluss des MRR, die gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Land weiterhin von der Untersuchungskommission ermitteln zu lassen und deren Mandat auf Menschenrechtsverletzungen im Kontext der Wahlen zu erweitern. Die EU hatte diese Resolution eingebracht und musste einen wahren Twitter-Shitstorm des burundischen Botschafters und anderer Empörer über sich ergehen lassen. Verhindern konnte das die Annahme der Resolution mit 23/11/13 aber nicht.

Zu einer Resolution zu **Saudi Arabien** kam es auch in dieser Tagung nicht. Australien brachte jedoch im Namen von über 20 weiteren Delegationen eine Stellungnahme¹⁴ ein, welche die Menschenrechtsverletzungen im Königreich, insbesondere gegen Menschenrechtsverteidiger*innen, deutlich kritisiert und die Regierung an ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen erinnert. Deutschland hat dieses Statement leidenschaftslos und erwartungsfrei mitgezeichnet, andere EU-Mitglieder wie z.B. Frankreich blieben außen vor.

Einen besonderen Glanz bekamen die Diskussionen im MRR um die zukünftige Zusammenarbeit mit dem **Sudan** vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen und angesichts des bemerkenswerten Auftritts des neuen sudanesischen Justizministers. Nasr Al Deen Abdel Bari wurde zum Star dieser MRR-Tagung. Er rekapitulierte die monatelangen Demonstrationen, die teils exzessive Gewalt gegen Demonstrant*innen, den Sturz des Diktators Al Bashir und die fortgesetzten Demonstrationen mit schließlich der Bildung einer Übergangsregierung erst vor einem Monat. Er schilderte auch die großen menschenrechtlichen Herausforderungen, vor denen sein Land nun stünde. Zu den Ankündigungen, die er vor dem MRR machte, gehörten Justizreformen und die Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen wie CEDAW und CAT. In New York unterzeichneten die Hochkommissarin und die neue sudanesischen Außenministerin ein Kooperationsabkommen für ein Büro des OHCHR und mehrere Außenstellen (field offices). Als der Unabhängige Experte zum Sudan anderntags, ebenfalls mit ungewöhnlicher Emotionalität, seinen Bericht vortrug, war der Justizminister erneut im Saal und zum Ende der Debatte von Pressevertreter*innen umringt, so dass der Präsident schließlich zur Ordnung rufen und die Sicherheitsleute höflich aber bestimmt einschreiten mussten.

¹⁴ https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/final-joint_statement_on_saudi_arabia_september_2019.pdf



Trotz allem Enthusiasmus waren viele Delegationen zögerlich ob der Nachhaltigkeit der politischen Veränderungen im Sudan und der entsprechenden Ausgestaltung der anstehenden Resolution. Dies spiegelt letztlich auch der Text wieder, der einerseits eine deutliche Verstärkung der technischen Unterstützung und Kapazitätsaufbau vorsieht, andererseits aber das Mandat des Unabhängigen Experten für ein weiteres Jahr

verlängert.¹⁵

Deutlich weniger optimistisch waren schließlich die Debatten und verabschiedete Resolutionen zu **Syrien**¹⁶, zum **Jemen**¹⁷, zu **Myanmar**¹⁸, **Somalia**¹⁹, **Kambodscha**²⁰, der **Zentralafrikanischen Republik**²¹ und zur **Demokratischen Republik Kongo**²². In allen Fällen wurden bestehende Mechanismen und Berichtsverfahren bestätigt bzw. verlängert.

Neue Mitglieder 2020

14 neue Mitglieder (von insgesamt 47) wurde am 17. Oktober von der UN Generalversammlung in den MRR gewählt, jeweils für drei Jahre beginnend im Januar 2020. Von den ausscheidenden Mitgliedern seien hier China, Ägypten und Saudi Arabien erwähnt, die zweifellos auch ohne Mitgliedschaft weiter sehr präsent sein werden. Ein Verlust wird das ausscheidende Island sein, das in den letzten Jahren im Rat mit durchaus heiklen Initiativen diplomatische Größe gezeigt hat.

Vier Kandidaten für vier Plätze, also „clean slates“ statt Wettbewerb, gab es in der afrikanischen Regionalgruppe. An Sudan werden angesichts der geschilderten Entwicklungen sicher hohe Erwartungen gerichtet sein. Ebenfalls gewählt wurden Libyen, Mauretanien und Namibia.

Aus der asiatisch-pazifischen Staatengruppe wurden Indonesien, Japan, die Marshall Inseln und Südkorea gewählt, nicht aber der Irak. Auch bei den Osteuropäern gab es Konkurrenz. Armenien und Polen wurden gewählt, für Moldawien reichten die Stimmen nicht.

Um die Kandidatur Venezuelas – verantwortlich für schwere Menschenrechtsverletzungen und gerade erst Adressat von zwei Resolutionen - gab es wohl die öffentlichkeitswirksamsten Auseinandersetzungen. Zunächst sah es so aus, als sei die Wahl bei zwei Kandidaten (Brasilien

¹⁵ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.30

¹⁶ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.22

¹⁷ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.16;

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.12

¹⁸ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.21/Rev.1

¹⁹ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.26/Rev.1

²⁰ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.35/Rev.1

²¹ https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.31

²² https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/L.29/Rev.1

und Venezuela) für zwei freie Plätze aus der lateinamerikanisch-karibischen Staatengruppe unbestritten. Anfang Oktober kündigte dann auch Costa Rica noch seine Kandidatur an. Die Mitglieder der Generalversammlung hätten also die Wahl gehabt, eine knappe Mehrheit²³ entschied dennoch für Venezuela.

Aus der westeuropäischen Staatengruppe durften sich die Niederland und Deutschland mangels Konkurrenz ihrer Wahl schon länger sicher sein. Die Routine, mit der Deutschland in den MRR nach nur einem Jahr zurückkehrt, zeigt die Antwort eines Diplomaten auf meine Frage, was sich nun ändern würde: „Wir dürfen abstimmen und sitzen weiter vorne. Nichts weiter.“



Congratulations to @GermanyUN and @GermanyUNGeneva! Keep the promises!

[Tweet übersetzen](#)

 **German Mission to UN** @GermanyUN · 18 Std.
Germany has just been elected to the @UnitedNations #HumanRights Council for the 2020-2022 term. Thanks for entrusting Germany w/ the special responsibility of defending human rights!

Learn more about our priorities for the @UN_HRC (in German only): new-york-un.diplo.de/un-de/aktuelle...

9:41 nachm. · 17. Okt. 2019 · [Twitter Web App](#)

Wohlwollend sei das dahingehend interpretiert, dass die deutsche Delegation sich in der Tat auch als Nichtmitglied in Debatten und Verhandlungen beständig einbringt. Doch Deutschland muss sich auch mit ernstzunehmender Kritik auseinandersetzen. Die Schelte Ägyptens beispielsweise für zunehmenden Rassismus und Islamophobie, das Erstarken der AfD und die Ankerzentren nur als Retourkutsche für die deutsche Erwähnung des Metwally-Falls in der „Reprisals“-Debatte (s.o.)

abzutun, ist nicht nur angesichts der jüngsten Ereignisse in Deutschland absolut unangemessen.

Der Menschenrechtsrat braucht Mitglieder, die sich den zunehmenden Angriffen auf etablierte Menschenrechtsnormen und -instrumente entgegenstellen und die Menschenrechte diplomatisch geschickt und zugleich möglichst kompromisslos und unerschrocken einfordern. Genau dies sollten wir auch von Deutschland erwarten.

Dokumentation

Dieser Bericht erhebt keinen Anspruch auf vollständige Wiedergabe aller Beschlüsse und Debatten, sondern schildert und bewertet ausgewählte Entwicklungen der zurückliegenden Tagung des Menschenrechtsrates.

Alle Resolutionen, Entscheidungen, Berichte, Stellungnahmen, Eingaben von NGOs und NHRIs, etc. der 42. Tagung sind auf der Webseite des Menschenrechtsrates ausführlich dokumentiert: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session42/Pages/Documentation.aspx

18. Oktober 2019
Dr. Silke Voß-Kyeck
für das Forum Menschenrechte
silke.voss-kyeck@posteo.de

²³ Venezuela erhielt 105 Stimmen, Costa Rica 96, Brasilien 153.