

Beobachtungen zur 43. Tagung des UN Menschenrechtsrates 24. Februar bis 19. Juni 2020 (tbc)

“These are truly exceptional times. We are facing a situation which is beyond our control and forces us to take unprecedented measures.”

Mit diesen Worten begann die Präsidentin des Menschenrechtsrates, Elisabeth Tichy-Fisslberger, am 13. März die vorerst letzte Sitzung, bevor sie die 43. Tagung des Menschenrechtsrates in Folge der Covid-19-Pandemie bis auf weiteres suspendierte. Zweifellos wird diese 43. Tagung in vielerlei Hinsicht als präzedenzlos in die Geschichte der UN eingehen. Die Planungen für deren Fortsetzung und Abschluss Mitte Juni lassen wenig Zweifel, dass es noch Monate dauern dürfte, bis es die uns bekannte „Normalität“ in Genf wieder geben wird.

Insofern ist auch dieser Bericht keine übliche Zusammenfassung einer abgeschlossenen Ratstagung. Er möge gelesen werden als eine vorläufige Bestandsaufnahme zu einem Zeitpunkt, da nach erster Schockstarre die Genfer Akteure versuchen, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zumindest ansatzweise nachzukommen.



Diese Zeichnung entstand im Rahmen einer Veranstaltung des ISHR (International Service for Human Rights) zum Austausch mit der neuen Ratspräsidentin Elisabeth Tichy-Fisslberger noch vor Beginn der 43. Tagung.

Auftakt der Tagung – Finanzmisere und hochrangige Redner*innen

Noch vor Beginn der 43. Tagung schien die anhaltende Liquiditätskrise der UN das herausragende Problem für die Organisation der Agenda zu sein. Aufgrund der finanziellen Restriktionen mussten die Konferenz-, insbesondere die Übersetzungsdienste weiter eingeschränkt und Sitzungen zwischen 13 und 15 Uhr gestrichen werden – also jeden Tag nur sieben statt neun Stunden Beratungen über wahrlich nicht weniger werdende Menschenrechtskrisen. Ergebnis intensiven Ringens zwischen der Präsidentin des MRR und dem UN Generalsekretär war das Zugeständnis von fünf Mittagssitzungen für die ersten drei Tage des hochrangigen Programmteils und die letzten beiden Tage mit den Abstimmungen. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht schien diese Organisation durchaus Chancen zu bieten – für mehr Interesse an begleitenden Veranstaltungen (Side Events) und gesprächsbereitere Diplomaten*innen in den Mittagspausen. Gelegenheit, dies auszutesten, ergab sich jedoch nicht mehr.



Die ersten drei Sitzungstage boten zu Beginn der Frühjahrstagung die übliche Ausnahme vom sonst bekannten Tagungsgeschehen: Zahlreiche Minister*innen mit ihren Delegationen kommen, reden und gehen, entsprechend zahlreich sind Sicherheitspersonal und Kameras. Die Reden werden am separaten Stehpult gehalten statt wie sonst üblich vom alphabetisch zugeordneten Delegationsplatz.

Deutschland hat seinen Platz übrigens dank „Allemagne“ und nun wieder ordentliches Ratsmitglied in der ersten Reihe. Auch auf den hinteren Stehplätzen sind die Reihen meist gut gefüllt, während NGO-Vertreter*innen eher unterdurchschnittlich vertreten sind. Außerhalb des Saales sieht man mitunter auch die Exzellenzen im Gespräch miteinander. Die Twitter-Frequenz mit #HRC43 steigt. Draußen füllen vermutlich nicht klimaneutrale Diplomatenkarossen die reservierten Parkplätze, und andere Fahrzeuge signalisieren deren Schutz, auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch nicht das Virus gemeint war.



Die Reden drinnen entsprechen dieser zur Schau getragenen Wichtigkeit, gleichwohl nicht immer der menschenrechtlichen Realität im Land der Exzellenzen. Die **herausragende Rolle von Menschenrechtsaktivist*innen für den Schutz von Menschenrechten** war eines der zentralen Themen, sicher auch mit Blick auf den anstehenden Bericht des Sonderberichterstatters für Menschenrechtsverteidiger unter späterem Tagesordnungspunkt. UN Generalsekretär Guterres betonte, die UN könnte ihre Mission ohne das aktive Engagement der Zivilgesellschaft gar nicht erfüllen. Er nutzte die Gelegenheit, seinen „[Call to Action for Human Rights](#)“ vorzustellen – eine zweifellos wichtige Initiative, die aber in der Generalversammlung oder gar im Sicherheitsrat in New York ein bedürftigeres Publikum gefunden hätte. Auch die Ratspräsidentin und die Hochkommissarin stellten die Bedeutung von Menschenrechtsverteidiger*innen heraus und verurteilten Repressionen gegen diese.

Deutschlands Außenminister Heiko Maas thematisierte vor dem Hintergrund der zeitgleichen Mitgliedschaft Deutschlands im MRR und im Sicherheitsrat die Relevanz der

Menschenrechte für den Frieden, den Einsatz für den Multilateralismus und gegen die Straflosigkeit. Ganz konkret kritisierte er aber auch den „immer kleinere(n) Spielraum für Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger, zum Beispiel in China, Ägypten und Russland“, wozu unter anderem das FMR insgesamt und verschiedene Mitgliedsorganisationen ihn aufgefordert hatten. Und nicht zuletzt kritisierte er Rassismus und Hass als „Krankheit, an der die ganze Welt leidet (...) die wir alle gemeinsam bekämpfen müssen“, und die gerade erst in Hanau neun Menschenleben gefordert hatte.

Der stellvertretende türkische Außenminister begann seine Rede mit den Morden von Hanau und betrauerte die vier türkischen Opfer. Auch einige weitere der fast 100 Reden sind erhellend. Saudi-Arabien bekennt sich als „Pionier für das Empowerment von Frauen“ und sehr gewillt, mit Sonderberichterstattem zu kooperieren. Ägypten betont, wie sehr man jeden Tag daran arbeite, die Menschenrechtssituation zu verbessern, und wie offen man die UPR Empfehlungen mit der Zivilgesellschaft diskutiert habe.

Myanmar ist fähig und gewillt, Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverbrechen sicherzustellen. Indien verliert kein Wort zu Kaschmir, die USA demonstrieren Abwesenheit. Besonders bemerkenswert in Inhalt und Dramatik gleichermaßen ist die Rede des



russischen Außenministers Lawrow, der insbesondere den aggressiven westlichen Liberalismus kritisiert und auch sonst längst vergessene Kalte-Kriegs-Rhetorik bemüht. Unmittelbar nach der Rede verlässt er den Saal wieder, mit ihm das erhebliche Kameraaufgebot.

Insgesamt kommt die Beobachtung dieses hochrangigen Programmteils („High-Level Segment“) einem Kurs in Diplomatenprache für Fortgeschrittene gleich. Es ist beeindruckend, wie mehr oder weniger verschwurbelt Menschenrechte gepriesen und eigene Defizite ausgeblendet werden, wie das Ungesagte mindestens so gewichtig ist wie das Gesagte. Ausnahmen gibt es ebenfalls, aber nur selten sind sie so poetisch wie das Lob von Südkorea für die Hochkommissarin und ihr Team, die mit „dem Suchlicht der Menschenrechte in die dunklen Ecken der Welt leuchten“ würden.

Länder und Themen in der Diskussion

Menschenrechtsverletzungen in dunklen und besonders dunklen Ecken der Welt kamen in den darauffolgenden Tagen reichlich zur Sprache. Unter anderem stand der Dialog mit dem scheidenden Sonderberichterstattem zur Situation von Menschenrechtsverteidigern, Michel Forst, auf der Tagesordnung und sein [Bericht zur aktuellen Situation und seinem zurückliegenden Besuch in Kolumbien](#). Dort ist die Arbeit für Menschenrechtsverteidiger*innen seit dem Friedensabkommen sehr viel gefährlicher geworden und die Zahl der ermordeten Aktivist*innen auf einen neuen Höchststand gestiegen. Die kolumbianische Seite hatte Forsts Darstellung ebenso wie die der Hochkommissarin harsch kritisiert und der Verlängerung des Mandats des OHCHR in Kolumbien nur mit Einschränkungen zugestimmt. Lobbyaktivitäten von PBI, oidhaco und



FMR zeigten Wirkung – neben UK und Niederlanden äußerte sich auch die deutsche Delegation in der Sitzung deutlich und kritisch und mahnte Kolumbien zu konstruktiver Kooperation. Begleitet wurde der Redebeitrag von Tweets der Menschenrechtsbeauftragten Kofler und des deutschen Botschafters in Bogota, die von Zivilgesellschaft dort

hundertfach geteilt wurden.

Die Bundesregierung war zudem lobbyiert worden, sich im MRR auch zu der fatalen Situation für Menschenrechtverteidiger*innen in Ägypten zu engagieren. Der Außenminister hatte dies bereits in seiner Rede getan. Auch in der Länderdebatte (item 4) forderte Deutschland (ebenso wie die EU) die Freilassung inhaftierter Aktivist*innen und kritisierte Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Ägypten wurde damit ebenso deutlich kritisch hervorgehoben wie China, DPRK, Iran, Russland und Venezuela.

Für erhebliche Unruhe sorgte die [Erklärung der neuen Regierung Sri Lankas](#), sich zukünftig nicht mehr an die Verpflichtungen gebunden zu fühlen, die man mit der Resolution 30/1 im Jahr 2015 eingegangen war, dies verbunden mit Kritik an „Fehleinschätzungen“ des OHCHR zu bisherigen Bemühungen Sri Lankas. Dessen frühere Regierung hatte sich seinerzeit als CoSponsor dieser Resolution (und darauffolgenden in 2017 und 2019) zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverbrechen und zu Versöhnungsprozessen in internationaler Kooperation verpflichtet. Die neue Regierung bewertet dies nun als Verstoß gegen die Verfassung und will sich der Aufarbeitung im Rahmen der eigenen nationalen Gesetze und Prozesse widmen. Dies lässt für die Opfer im Land und diejenigen, die sich für Wahrheit und Versöhnung einsetzen, nichts Gutes ahnen. Die Kerngruppe im MRR zu Sri Lanka, zu der auch Deutschland gehört, beschränkte sich darauf, ihre Enttäuschung zum Ausdruck zu bringen und Sri Lanka zur Fortsetzung der Kooperation zu ermutigen. Ob [diese Stellungnahme](#) im Sinne der Opfer und Betroffenen war, mag bezweifelt werden.

Menschenrechtsrat im Ausnahmezustand

Diese Debatten fanden bereits unter besonderen Umständen statt. Nicht die Finanzmisere, sondern das SARS-CoV-2 Virus zwang den MRR schließlich in den umfassenden Ausnahmezustand. Infolge der Anordnungen der Schweizer Behörden, welche die Ausbreitung des Virus verhindern sollten, und den Vorschlägen der UN Organisationseinheit (UNOG) entschied das MRR-Präsidium am 2. März – also zu Beginn der zweiten Sitzungswoche – vom 3. März an bis zum Ende der 43. Tagung alle Side Events abzusagen, von nicht erforderlichen Reisen nach Genf abzuraten und den nicht in Genf ansässigen Sonderberichterstatter*innen nahezulegen, per Videokonferenz teilzunehmen.

Diese Entscheidung war vor allem für die Arbeit der Zivilgesellschaft folgenreich. Der unmittelbare Zugang zum MRR für akkreditierte NGO-Vertreter*innen und die Möglichkeit, durch Parallelveranstaltungen im Gebäude unterschiedliche Akteure zusammen zu bringen und Anliegen durch kritische Diskussionen zu verstärken, sind in dieser Form einzigartig im UN System. Für unzählige NGOs entfiel damit eine wichtige Plattform, nicht wenige Menschenrechtsaktivist*innen waren extra dafür nach Genf angereist. Neben Hoffnungen auf politische Wirkung sind damit auch erhebliche Kosten verbunden. Auch

Mitgliedsorganisationen des FMR mussten geplante Veranstaltungen nun absagen – etwa zu Menschenrechtsverteidigern in Kolumbien (PBI und andere) oder zur Menschenrechtssituation in China (GfbV).

Für die internationalen NGOs und andere bereits nach Genf gereiste Aktivist*innen blieb zunächst immerhin die Möglichkeit der offiziellen Stellungnahmen und der bilateralen Lobbyarbeit bestehen. Dies wurde eine Woche später erheblich schwieriger, als im nächsten Schritt zur Eindämmung der Pandemie die Sitzungen vom berühmten Saal XX in die Assembly Hall verlegt wurde und der Zugang auf zunächst zwei, dann nur noch eine Person pro Delegation und eine Höchstgrenze für NGO-Vertreter*innen beschränkt wurde. Der riesige düstere Saal und die vergleichsweise wenigen, vereinzelt sitzenden Personen symbolisierten die außergewöhnliche Situation vortrefflich, das deutlich sichtbar neben der



Präsidentin platzierte Desinfektionsmittel ergänzte das surreale Szenario.

Die Ankündigung der „geordneten Suspendierung“ der Tagung zum Ende der dritten Woche kam schließlich nicht mehr überraschend. Schon in den Tagen zuvor waren die schwindenden Optionen beraten worden, und welche der noch ausstehenden



Tagesordnungspunkte und Entscheidungen unbedingt noch vollzogen werden müssten. Die Präsidentin des Rates, die Österreicherin Elisabeth Tichy-Fisslberger, erst seit Januar im Amt, erwies sich in dieser herausfordernden Situation als professionell, pragmatisch und verantwortungsbewusst. Unter ihrer Führung entschied der MRR, alle Mandate von

Sonderverfahren, die zur Erneuerung in dieser 43. Tagung anstanden und ohne Entscheidung auslaufen würden, solange zu verlängern, bis der MRR seine Tagung und Entscheidungen wieder aufnehmen könne. Dieser [im Konsens angenommene Beschluss](#) sowie die jeweiligen Berichte der vorangegangenen UPRs sind bis dato die einzigen [Resolutionen der 43. Tagung](#) des MRR. Zudem wurden alle [19 neuen Sonderberichterstatter*innen und Expert*innen](#), die nach längerem Verfahren zur Ernennung bereits vorgeschlagen waren, in der letzten Sitzung am 13. März noch offiziell benannt. Einige von ihnen dürften im FMR bereits gut bekannt und geschätzt sein, wie etwa Mary Lawlor als neue Sonderberichterstatterin zur Situation von Menschenrechtsverteidigern oder Claudia Mahler als Sonderberichterstatterin zu den Rechten älterer Menschen.

Seither: Außergewöhnliche Maßnahmen in außergewöhnlichen Zeiten

Seit der Suspendierung arbeitet der Genfer Menschenrechtsbetrieb aus dem HomeOffice. Neben den hohen Infektionszahlen in Genf, vergleichbar denen in Spanien und Frankreich, stehen der Fortsetzung der Ratstagung unter Pandemiebedingungen zahlreiche technische, administrative und formale Hindernisse entgegen. Für eine formelle Sitzung ist die Übersetzung in alle sechs UN Sprachen Voraussetzung, will man nicht prozedurale Beschwerden riskieren. In einer online Sitzung ist das technisch bisher nicht realisierbar, ebenso wie virtuelle Abstimmungen. Aus Sicherheits- und Datenschutzgründen wurde die Nutzung der online-Plattform Zoom inzwischen für die UN und [auch seitens des Auswärtigen Amts verboten](#). Da aber offenbar alternative Anbieter die Anforderungen bisher nicht umfassend erfüllen können und technische Probleme fortbestehen, fanden bisher alle virtuellen – öffentlichen und nichtöffentlichen - Treffen des MRR via Zoom statt und ohne Übersetzung ausschließlich in Englisch.¹

Die erste dieser **virtuellen Konversationen des Menschenrechtsrates** fand am 9. April statt, ein Austausch mit Hochkommissarin Michelle Bachelet zu den Konsequenzen der Covid-19-Pandemie für die Menschenrechte. Die Präsidentin sprach zu Recht von einer "Weltpremiere" – was sowohl für das Format wie auch die Ausmaße und menschenrechtlichen Herausforderungen der Pandemie gilt. Über 400 registrierte Teilnehmer*innen und ca. 2000 via Web-TV folgten der Debatte.

Die Hochkommissarin für Menschenrechte forderte in ihrem [Statement](#) alle Staaten eindringlich zu einem kooperativen, solidarischen und vor allem menschenrechtsbasierten Vorgehen im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie auf. Die schon bestehenden Ungleichheiten in jeder Gesellschaft würden sich weiter vertiefen mit gravierenden Konsequenzen, wenn die Staaten dem jetzt nicht kollektiv entgegenwirken: „... *this is a global pandemic, and only global solidarity will ensure that we can combat it effectively. This crisis makes clear how much we need collective international action and demonstrates the value of our multilateral organizations. ... The pandemic is exposing the damaging impact of inequalities, in every society. ... Unchecked, the pandemic is likely to create even wider inequalities, amid extensive suffering. ... Extensive economic and social measures must also be taken, in every country, to lessen the shocks of this epidemic, and minimize the further growth of inequalities.*“ Und mit Blick nach vorn verwies die Hochkommissarin auf das (leider nicht für alle Regierungen) Naheliegende und Offensichtliche: „*The epidemic has clarified the need to increase our efforts to ensure that all people, including the most vulnerable, benefit from development. We need to redouble efforts to build more inclusive and sustainable economies, and to shape societies that are more resilient in the face of shocks. The 2030 Agenda is fully mapped and universally approved: it remains our strongest tool.*“

Einen weiteren virtuellen Austausch führte der Menschenrechtsrat am 30. April mit Anita Ramasastry, Vorsitzende des Koordinierungsausschusses der Sonderverfahren, und Dainius Pūras, Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit. Hier standen Erkenntnisse und Empfehlungen im Vordergrund, die viele Sonderberichterstatter*innen bereits zum menschenrechtsbasierten Ansatz bei der Eindämmung der Pandemie veröffentlicht haben, ebenso wie deren Kritik an gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang

¹ “Since no other online platform tested by UNOG so far has proven adequate, the meeting will exceptionally take place via the online platform “Zoom” again. Furthermore, UNOG has informed us, that interpretation will regrettably not be available for this informal meeting due to ongoing technical difficulties.” (aus der Einladung der Präsidentin zu dem Austausch am 30. April)

mit der Pandemiebekämpfung – all dies inzwischen auf einer [speziellen Webseite](#) zu finden. Nicht alle Staaten zeigten sich im Dialog glücklich mit den Aktivitäten der Sonderberichterstatte. Brasilien etwa war erbost über den gemeinsamen Vorwurf der Berichterstatte zu Auslandsverschuldung und zu extremer Armut, die [brasilianische Wirtschafts- und Sozialpolitik würde millionenfach Menschenleben riskieren](#) und Menschenrechte verletzen. Auch Israel wies Kritik zurück, bei der [Pandemiebekämpfung würden Palästinenser*innen gefährlich diskriminiert](#).

Wie aber kann der Menschenrechtsrat angesichts der riesigen Herausforderung, welche die Bekämpfung der Pandemie für den Menschenrechtsschutz bedeutet, nicht nur diskutieren, sondern auch seiner Verantwortung gerecht werden und selber Position zur unverminderten Geltung der Menschenrechte auch in Covid-19-Zeiten beziehen? Da eine formelle Sitzung und Abstimmung vorerst nicht möglich ist, kann dies praktisch nur in Form einer abgestimmten Stellungnahme der Präsidentin (Presidential Statement) geschehen. Angeregt wurde dies Mitte April unter anderem von der EU. Ein erster, sehr generischer Entwurf wurde von der Präsidentin am 24. April vorgestellt und zu Eingaben von Delegationen und Zivilgesellschaft eingeladen. Diesen Prozess transparent und inklusiv zu halten und gleichzeitig zu einer Stellungnahme zu führen, die deutlich und autoritativ genug für die Glaubwürdigkeit des MRR und zugleich allgemein genug formuliert sein müsse, dass eine Annahme im Konsens im sogenannten Verschweigeverfahren („silent procedure“ analog der Praxis der Generalversammlung) möglich ist, war kein einfaches und schnelles Unterfangen.² Sofern keine Einwände in letzter Minute mehr vorgebracht werden, wird der MRR am Ende des 29. Mai dem UN Sicherheitsrat ein gutes Stück voraus sein und sich zu den menschenrechtlichen Auswirkungen der Pandemie offiziell positioniert haben (einschließlich einer Anerkennung der „crucial leading role“ der WHO). Die Stellungnahme sieht auch vor, die Diskussion zu verstetigen durch weitere Debatten zum Thema in den folgenden Tagungen und einen Bericht der Hochkommissarin für die 46. Tagung (März 2021).

Ausblick

Im Gegensatz zu diesem so transparent wie möglich geführten Verfahren, ist der Verhandlungsstand der jeweiligen Resolutionsentwürfen zumindest für die Zivilgesellschaft zum großen Teil unklar. Darunter sind wichtige Länder- und Themenmandate wie z.B. zu Myanmar unter Federführung der EU oder für eine Fact-Finding Mission für Libyen, wofür Deutschland sich in den ersten Sitzungswochen im Hintergrund stark engagiert hat. Dazu gehört auch die höchst gefährliche chinesische Initiative zu „mutually beneficial cooperation in the field of human rights“, die Menschenrechte zum Gegenstand freundlicher Staatenkooperation statt einklagbarer staatlicher Verpflichtung machen will.

Mit der Suspendierung am 13. März wurde beschlossen, dass alle bis zu diesem Tag 13 Uhr eingereichten Resolutionen in der wiederaufzunehmenden Tagung behandelt werden. Im [Protokoll des MRR-Präsidiums vom 22. April](#) verweist die Präsidentin auf zahlreiche an sie herangetragene Schwierigkeiten von NGOs, Einblick in die Verhandlungsstände zu bekommen, weil das interne elektronische System („e-deleGATE“) dies nicht zuließe. Der Präsidentin scheint Abhilfe ein ehrliches Anliegen zu sein, berichten NGOs informell, aber nicht einfach zu realisieren. Hier zeigen sich die Grenzen, wenn die bewährten direkten

² “Since the circulation of the first draft PRST on 24 April, two rounds of written consultations, one round of virtual consultations as well as numerous bilateral discussions have been conducted in an effort to find agreement on the text.” (aus dem Schreiben der Präsidentin zur abschließenden Abstimmung)

persönlichen Kontakte am Rande von Sitzungen entfallen und über physische Distanz der vertrauliche Austausch von Entwürfen und über solche deutlich schwieriger ist.

Bereits Mitte Mai informierte das OHCHR die Staaten, dass es vorerst bis Ende August keine Sitzungen der Vertragsausschüsse mit persönlicher Anwesenheit geben könne. Für den Menschenrechtsrat und die anstehende Juni-Sitzung war das zwar ein (wenig überraschendes) Signal. Zugleich wurde von dessen Präsidium angekündigt, **die suspendierte 43. Tagung solle am 15. Juni fortgesetzt und die 44. Tagung am 22. Juni eröffnet werden**. Die derzeitigen Pläne für eine „sichere, kontrollierte und schrittweise Wiederaufnahme“ von Sitzungen im Palais des Nations“ sind noch weit entfernt von den bekannten Abläufen. Es soll in sehr begrenzter Zahl physische Treffen mit Übersetzungs- und Abstimmungsmöglichkeiten und strikten Zugangsbeschränkungen geben, dazu virtuelle und hybride Sitzungen. Die Sicherheit und Gesundheit der Delegierten und Mitarbeiter*innen bleibt oberste Priorität. Und es wird kein Zweifel gelassen, dass all diese Maßnahmen zusätzliches Geld kosten, welches so wenig budgetiert war wie die Pandemie vorhergesehen.

Fortsetzung folgt ...

Zum Schluss noch eine persönliche Anmerkung

Ein aufmerksamer Leser dieser Berichte (auch schon zu Theo Rathgebers Zeiten) und anderer Genfer Entwicklungen war **Volkmar Deile**, der am 2. April gestorben ist. In seiner letzten Mail an mich, im Februar 2020, schrieb Volkmar mit prägnanter Analyse und zugleich Hoffnung: *„Die Zerstörer des unzureichenden internationalen Regelwerks sind seit einiger Zeit ziemlich erfolgreich. Hoffentlich gelingt es NGOs und sympathisierenden Regierungen gegenzuhalten.“*

Mögen wir alle in Volkmars Sinne unser Bestes dazu beizutragen.