

Beobachtungen zur 54. Tagung des UN Menschenrechtsrates

11. September bis 13. Oktober 2023

*“It is often a long slow route to justice but we must do all we can.”
Amal aus Pakistan im Gespräch mit der FMR Delegation*

Das so genannte High-Level Segment findet üblicherweise zu Beginn der Frühjahrstagung des Menschenrechtsrates statt. Dieses Jahr gab es auch im September **hochrangigen Besuch** im Palais des Nations. Eine [20köpfige Delegation des FORUM MENSCHENRECHTE war nach Genf gereist](#), um einige Debatten des MRR zu verfolgen, mit der deutschen Botschafterin über anstehende Resolutionen zu diskutieren, sich mit OHCHR-Experten zum UPR und mit dem Sonderberichterstatter zum



Recht auf Versammlungsfreiheit auszutauschen und die Arbeit der Geneva Academy kennenzulernen. Die Delegationsteilnehmer*innen konnten mit zahlreichen NGO-Kolleg*innen aus Genf und anderen Kontinenten über die Erwartungen an das UN Menschenrechtssystem diskutieren und am Rande des Programms auch bilaterale Kontakte pflegen.

Einige besonders kritische Themen dieser MRR-Tagung zogen sich auch durch die Gespräche der FMR-Delegation in Genf. Botschafterin Stasch gab sich große Mühe, die zahlreichen Erschwernisse der Mehrheitsbeschaffung, diplomatisch-strategische Abwägungen und Kapazitätsgrenzen ihres Teams sowie notwendige Abstimmungen mit dem AA in Berlin anschaulich zu erläutern. In Bezug auf den von einem breiten zivilgesellschaftlichen Bündnis geforderten Mechanismus zur Untersuchung der schweren Menschenrechtsverletzungen in **Sudan** vermochte die Argumentation aber nicht zu



überzeugen. Dass eine Initiative aus der Region selbst kommen sollte, ist in einer idealen Welt sicher richtig, aber mangels einer solchen Initiative und angesichts der katastrophalen Lage vor Ort war die Kerngruppe – neben USA, UK und Niederlande auch Deutschland – gefordert. Auch die von deutscher Seite so häufig

gehörte Bedingung „wir müssen aber sicher gewinnen“ kann nicht für jede Situation ausschlaggebend sein. Die [Außenministerin selbst ermutigte](#) zum Auftakt der diesjährigen Botschafterkonferenz ihre Diplomaten*innen: „(W)enn wir ein verlässlicher Teamplayer sein wollen, der nicht nur am Seitenrand steht, sondern, der bereit ist, das Spiel zu gestalten, dann müssen wir immer wieder neu den Mut haben, Dinge anzustoßen. Dranzubleiben - auch wenn der Erfolg nicht gewiss ist. Oder, wenn am Anfang noch nicht klar ist, wer alles mit dabei ist.“

Das FMR wandte sich angesichts der deutschen Zögerlichkeit direkt an die Außenministerin und forderte, dass „Deutschland sich mit allem diplomatischen Gewicht für eine Resolution einsetzt, die den Opfern im Sudan gerecht wird und einen unabhängigen Mechanismus zur Dokumentation der



Menschenrechtsverletzungen auf den Weg bringt“ (siehe Annex). Es bedurfte intensiver Lobbyarbeit vieler Akteur*innen, bis die Kerngruppe schließlich einen Resolutionsentwurf vorlegte. Trotz des Widerstands u.a. von arabischen Staaten wurde schließlich mit 19J-16N-12E Stimmen

zunächst für ein Jahr die Einrichtung einer unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für den Sudan beschlossen, die Menschenrechtsverletzungen untersuchen, Beweise sammeln und sichern und Täter identifizieren soll.

Die Verlängerung des Mandats der Sonderberichterstatterin zu **Russland** um ein weiteres Jahr galt hingegen als relativ sicher, wobei eine annähernd gleiche Stimmenanzahl als politisches Signal wichtig schien. Mit 18 Ja- und 7 Nein-Stimmen sowie 22 Enthaltungen (2022: 17-6-24) ist dies gelungen. Die Resolution sieht außerdem mehr Ressourcen für das Mandat vor, um die Dimension der Menschenrechtsverletzungen und Vielzahl von Kontakten mit Zivilgesellschaft überhaupt erfassen zu können.

Erheblich schwieriger war die Ausgangssituation in Bezug auf eine mögliche Verlängerung der Internationalen Expertenmission zu **Äthiopien**. Während der Frühjahrssitzung kursierte das Gerücht, dass die äthiopische Delegation eine mögliche Initiative zum vorzeitigen Ende der Mission letztlich zurückgezogen habe, im Gegenzug aber die EU bei dieser Tagung keine Verlängerung mehr betreiben würde. Aus dem Gerücht über solch einen Deal wurde bald ein recht offenes Geheimnis. Entsprechend aussichtslos erwiesen sich die Bemühungen um einen Sinneswandel der EU oder die Hoffnung, andere Staaten würden mit einer Resolution einspringen.

Dies stand im krassen Gegensatz zum Bericht der bisherigen Expertenmission, dessen Vorsitzender Mohamed Chande Othman am 21. September in aller Deutlichkeit schilderte, dass sich die Situation im Land seit dem letzten Bericht im Mai erheblich verschlechtert habe. Das Abkommen zur Beendigung der Feindseligkeiten habe mitnichten weiter zu

Frieden geführt. Auch in der Provinz Amhara komme es inzwischen zu schweren Menschenrechtsverletzungen und in Tigray müsse man von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausgehen. Alle Versuche der Expertenmission, mit der äthiopischen Regierung in Kontakt zu treten, seien erfolglos geblieben. Ein Ende von Untersuchungen und Berichterstattung wäre eine verheerende Botschaft an die Opfer und Überlebenden dieses Konflikts.

Reprisals

Neben diesen Ländersituationen waren die Risiken für NGOs und Aktivist*innen, wenn sie in oder mit UN Menschenrechtsinstitutionen kommunizieren (wollen), Gegenstand fast aller Gespräche der FMR-Delegation in Genf. Drohungen und Übergriffe gegen Personen und Organisationen, die mit den Menschenrechtsmechanismen zusammenarbeiten, werden leider nicht weniger. Aber zunehmend mehr Staaten äußern sich in der Debatte zum entsprechenden [„Reprisals Report“ des UN Generalsekretärs](#) nicht nur allgemein, sondern nennen ganz konkrete Beispiele von Betroffenen und damit auch die verantwortlichen Staaten. Die deutsche Delegation ging hier vor einigen Jahren mit gutem Beispiel voran und sprach in der diesjährigen Debatte Menschenrechtsaktivist*innen aus China, Ägypten und Belarus namentlich an. 12 weitere Delegationen nannten Fälle von Einschüchterung bis Inhaftierung. Die Resolution zu „Kooperation mit den UN“ wurde im Konsens angenommen.

Bemerkenswert ist, das erstmals auch im 3. Ausschuss der Generalversammlung anlässlich der Diskussion des „Reprisals Report“ Einzelfälle namentlich genannt wurden. Zudem brachten Irland und Uruguay ein [überregionales Statement](#) in die Generaldebatte ein, das von insgesamt 80 Staaten mitgezeichnet worden war.

Genderdebatten um „Vermeidbare Müttersterblichkeit und Morbidität“ und den „Schutz der Familie“

Gender, Sexualität und reproduktive Rechte sind in den letzten Jahren zu den umstrittensten Themen im MRR geworden, mit teils erbitterten Streits um Deutungshoheit und Formulierungen. Dennoch gelang es in dieser Tagung, die Resolution zu „Vermeidbarer Müttersterblichkeit und Morbidität“ im Konsens zu verabschieden. Diese nennt einen menschenrechtsbasierten Ansatz sowie u.a. diskriminierungsfreier Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und zu Sexualerziehung als wesentlich für die Vermeidung von Müttersterblichkeit. Mehrere abgelehnte Änderungsanträge von Russland, aber auch Irak und Nigeria, zielten darauf ab, die Bezüge zu sexuellen und reproduktiven Rechten, körperlicher Autonomie oder Sexualerziehung abzuschwächen oder zu entfernen.

Bei der von Ägypten, Elfenbeinküste, Qatar, Saudi-Arabien und Singapur eingebrachten Resolution zum „Schutz der Familie“ konnte in den Verhandlungen zumindest erreicht werden, dass auch die Rechte der einzelnen Familienmitglieder genannt und die Möglichkeit unterschiedlicher Formen von Familie aufgenommen wurden. Die Annahme im Konsens dürfte einigen Delegationen dennoch schmerzlich sein.

Rassismus und andere herausfordernde Themen

HRC 54		United Nations		UN Web TV		A/HRC/54/33 From rhetoric to reality: a global call for concrete action against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance		Search UN Media	
YES	ALGERIA	YES	GABON	ABST	NEPAL				
YES	ARGENTINA	YES	GAMBIA	YES	PAKISTAN				
YES	BANGLADESH	ABST	GEORGIA	YES	PARAGUAY				
ABST	BELGIUM	NO	GERMANY	YES	QATAR				
YES	BENIN	YES	HONDURAS	ABST	ROMANIA				
YES	BOLIVIA (PLURINATIONAL STATE OF)	YES	INDIA	YES	SENEGAL				
YES	CAMEROON	YES	KAZAKHSTAN	YES	SOMALIA				
YES	CHILE	YES	KYRGYZSTAN	YES	SOUTH AFRICA				
YES	CHINA	ABST	LITHUANIA	YES	SUDAN				
YES	COSTA RICA	ABST	LUXEMBOURG	NO	UKRAINE				
YES	COTE D'IVOIRE	YES	MALAWI	YES	UNITED ARAB EMIRATES				
YES	CUBA	YES	MALAYSIA	NO	UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND				
NO	CZECHIA	YES	MALDIVES	NO	UNITED STATES OF AMERICA				
YES	ERITREA	YES	MEXICO	YES	UZBEKISTAN				
ABST	FINLAND	NO	MONTENEGRO	YES	VIET NAM				
NO	FRANCE	YES	MOROCCO						
YES 33		ABST 7		NO 7					

Im vergangenen Jahr hatte die Resolution „From rhetoric to reality: a global call for concrete action against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance“ zu hitzigen Debatten

geführt und zu Abstimmung statt Annahme im Konsens. Von den Staaten wird die Beseitigung von strukturellem Rassismus gefordert, was sicherlich universell zustimmungsfähig ist. Aber die Kritik an Diskriminierung und unverhältnismäßiger Gewalt gegen afrikanische Migrant*innen oder Migrant*innen afrikanischen Ursprungs im Grenzschutz und Migrationsmanagement dürfte bei den westlichen Staaten wenig Begeisterung auslösen. Verweise auf Sklavenhandel und Kolonialismus als entschuldigswürdige Rechtsverletzungen wie im Vorjahr wurden als Zugeständnis gestrichen. Zudem hatte die afrikanische Gruppe Bereitschaft signalisiert, den Text in Bezug auf die Durban-Erklärung anzupassen, weil Israel und folglich auch westliche Verbündete diese mit Antisemitismus assoziieren. Zur Erinnerung: Deutschland hatte sein Nein im letzten Jahr ausdrücklich mit der Referenz zur „verbrannten“ Durban-Erklärung begründet. Eine Annahme im Konsens (und damit der dringend notwendige Brückenbau zur afrikanischen Gruppe) scheiterte letztlich an dem gewaltsamen Angriff der Hamas gegen Israel, womit sich die westliche Gruppe wieder zur Solidarität genötigt sah und geschlossen mit Nein stimmte (33-7-7).

Umso wichtiger scheint die Unterstützung der EU für ein Anliegen, das für Staaten des globalen Südens besonders wichtig ist. Per Resolution wurde zunächst für drei Jahre eine „Arbeitsgruppe zu den Rechten von Bauern und

HRC 54		United Nations		UN Web TV		A/HRC/54/15 Working Group on the rights of peasants and other people working in rural areas		Search UN Media	
YES	ALGERIA	YES	GABON	YES	NEPAL				
YES	ARGENTINA	YES	GAMBIA	YES	PAKISTAN				
YES	BANGLADESH	ABST	GEORGIA	YES	PARAGUAY				
YES	BELGIUM	YES	GERMANY	YES	QATAR				
YES	BENIN	YES	HONDURAS	ABST	ROMANIA				
YES	BOLIVIA (PLURINATIONAL STATE OF)	YES	INDIA	YES	SENEGAL				
YES	CAMEROON	YES	KAZAKHSTAN	YES	SOMALIA				
YES	CHILE	YES	KYRGYZSTAN	YES	SOUTH AFRICA				
YES	CHINA	ABST	LITHUANIA	YES	SUDAN				
YES	COSTA RICA	YES	LUXEMBOURG	YES	UKRAINE				
YES	COTE D'IVOIRE	YES	MALAWI	YES	UNITED ARAB EMIRATES				
YES	CUBA	YES	MALAYSIA	NO	UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND				
ABST	CZECHIA	YES	MALDIVES	NO	UNITED STATES OF AMERICA				
YES	ERITREA	YES	MEXICO	YES	UZBEKISTAN				
ABST	FINLAND	ABST	MONTENEGRO	YES	VIET NAM				
ABST	FRANCE	YES	MOROCCO						
YES 38		ABST 7		NO 2					

anderen in ländlichen Gebieten arbeitenden Menschen“ eingesetzt und deren Beitrag zur Sicherung des Rechts auf Nahrung und auf eine saubere und gesunde Umwelt sowie zur Erhaltung der Biodiversität gewürdigt. Die Arbeitsgruppe soll die Umsetzung der entsprechenden UN Erklärung (UNDROP) fördern und weiterentwickeln. Nur UK und USA

stimmten (u.a. mit Verweis auf kollektive Rechte) gegen die Resolution, während Luxemburg in der Kerngruppe maßgeblich daran mitwirkte.

Als Zugeständnis von mehreren Seiten dürfte auch die konsensuale Annahme der von China eingebrachten Resolution zum **Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Kontext der Beseitigung von Ungleichheit** („Promoting and protecting economic, social and cultural rights within the context of addressing inequalities“) bewertet werden.

Hochkommissar Türk hatte in seiner Eröffnungsrede die Ungleichheit – global und innerhalb von Gesellschaften – als eine zentrale Herausforderung unserer Zeit genannt. China nutzte das Momentum und machte u.a. die Forderung nach mehr Ressourcen für die Arbeit des OHCHR zu WSK-Rechte zu einem zentralen Bestandteil der Resolution, ohne mit der üblichen Rhetorik von Entwicklung als Vorbedingung für Menschenrechte vor allem die westlichen Staaten zu verprellen. Die Resolution enthält überaus relevante Aussagen und Forderungen in Bezug auf die Verantwortungen von Staaten für die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit und die Lektüre könnte für Deutschland nicht nur im Hinblick auf den anstehenden UPR erkenntnisreich sein.

A/HRC/54/L.34 (as orally revised) - Question of the death penalty		Question of the death penalty	
ABST	ALGERIA	YES	GABON
YES	ARGENTINA	ABST	GUINEA
NO	BANGLADESH	YES	GEORGIA
YES	BELGIUM	YES	GERMANY
YES	BENIN	YES	HONDURAS
YES	BOLIVIA (PLURINATIONAL STATE OF)	NO	INDIA
NO	CAMEROON	YES	KAZAKHSTAN
YES	CHILE	YES	KYRGYZSTAN
NO	CHINA	YES	LITHUANIA
YES	COSTA RICA	YES	LUXEMBOURG
YES	COTE D'IVOIRE	ABST	MALAWI
	CUBA	YES	MALAYSIA
YES	CZECHIA	NO	MALDIVES
ABST	ERITREA	YES	MEXICO
YES	FINLAND	YES	MONTENEGRO
YES	FRANCE	ABST	MOROCCO
			NEPAL
			PAKISTAN
			PARAGUAY
			QATAR
			ROMANIA
			SENEGAL
			SOMALIA
			SOUTH AFRICA
			SUDAN
			UKRAINE
			UNITED ARAB EMIRATES
			UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND
			UNITED STATES OF AMERICA
			UZBEKISTAN
			VIET NAM
	YES	28	ABST
			7
			NO
			11

Bei der **Resolution zur Frage der Todesstrafe**, in diesem Jahr mit einem Schwerpunkt auf das Recht auf ein faires Verfahren, scheint ein Konsens Lichtjahre entfernt. Erneut gab es zahlreiche

Änderungsanträge, welche vor allem die staatliche Souveränität als oberstes Prinzip bestätigt haben wollten. Auch wenn alle Änderungsanträge letztlich abgelehnt wurden, war das in zumindest einem Fall äußerst knapp. Die [Debatte zur Abstimmung](#) zeigte, mit welcher Vehemenz hier um Positionen gerungen wurden, die schon erreichte Standards gegen die Todesstrafe klar unterlaufen würden. Die Resolution wurde mit 28-11-7 Stimmen angenommen.

Außerdem beschlossen

Deutschland gehört zur Kerngruppe für die Konsens-**Resolution zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter**, die im Hinblick auf Datenschutz weiterentwickelt wurde und mit stärkeren Formulierungen zu bestimmten Überwachungssysteme wie etwa Gesichtserkennung versehen wurde. Forderungen nach expliziten „[roten Linien](#)“ scheinen dagegen nicht mehrheitsfähig.

Ebenfalls im Konsens angenommen wurde die **Resolution zu den Rechten älterer Menschen**, mit einem Fokus auf deren Recht, frei von Gewalt, Missbrauch und Vernachlässigung zu leben. Die nicht nur von der Sonderberichterstatterin vertretene

Forderung nach einer Internationalen Konvention für die Rechte älterer Menschen wurde bisher nicht in die Resolution aufgenommen.

Mit der **Resolution zum Recht auf Entwicklung** wurde ein Entwurf für eine Internationale Konvention an die UN Generalversammlung zur weiteren Beratung überwiesen. Alle westlichen und osteuropäischen Mitglieder stimmten dagegen.

Verlängert wurden die Berichtersteller- bzw. Expertenmandate zu **Afghanistan** (erstmals im Konsens und mit kleinen Fortschritten in Bezug auf Rechenschaftspflicht), **Burundi**, **Kambodscha** (mit Japan als Verhandlungsführer erneut der Situation im Land nicht angemessen) und **Somalia**. Die erneute item10-Resolution zu **Jemen**, die technische Unterstützung und Kapazitätsaufbau durch OHCHR vorsieht, kann die 2021 abgewählte Expertengruppe in keiner Weise ersetzen.

Alle [Resolutionen der 54. Tagung](#) sind auf der Webseite des MRR dokumentiert.

Neue und alte Mitglieder

Während in Genf der MRR in den Endspurt ging, wählte die Generalversammlung in New York 15 neue Mitglieder oder bisherige Mitglieder für eine zweite Amtszeit. Eine echte Wahl gab es nur für zwei Regionalgruppen. In der Lateinamerika/Karibik-Gruppe wurden Kuba (146 Stimmen), Brasilien (144), und Dominikanische Republik (137) gewählt, Peru (108) bleibt draußen.

Die große Unbekannte war, welche zwei von drei Kandidaten der Osteuropa-Gruppe gewählt würden oder besser gesagt, ob Russland tatsächlich erneut Mitglied würde, nachdem es erst im April 2022 suspendiert worden war. Aufgrund der geheimen Wahl wagte kaum jemand eine Prognose. Die Stimmen von 83 Staaten, die für Russland votierten, reichten eindeutig nicht für eine Mitgliedschaft, bezeugen aber eine nicht zu vernachlässigende Unterstützerschaft für Russland. Gewählt wurden Bulgarien (160) und Albanien (123).

Aus der Afrikanischen Gruppe wurden Malawi (182), Côte d'Ivoire (181), Ghana (179), Burundi (168), und Nigeria (3) gewählt, für Westeuropa sind es Niederlande (169) und Frankreich (153). Für die Asien-Pazifik-Gruppe wurden Indonesien (186), Kuwait (183), Japan (175) und China (154) gewählt. China hatte vor drei Jahre mit nur 137 Stimmen die bisher niedrigste Stimmanzahl erhalten. Der jetzige Stimmenzuwachs ist mit menschenrechtlichen Verbesserungen jedenfalls nicht zu erklären.



28. September 2023

An die
Bundesministerin des Auswärtigen
Annalena Baerbock
Auswärtiges Amt

- per Email -

Verhandlungen für eine Sudan Resolution im UN-Menschenrechtsrat

Sehr geehrte Frau Ministerin Baerbock,

Mitglieder des FORUM MENSCHENRECHTE (FMR) waren in den vergangenen zwei Tagen in Genf, um die 54. Tagung des Menschenrechtsrats vor Ort zu verfolgen und mit Partnerorganisationen und anderen Akteuren zu sprechen. Dabei sind in Gesprächen mit NGOs und Betroffenen großes Unverständnis und Sorge geäußert worden über die deutsche Position im Hinblick auf eine Resolution zu den schweren Menschenrechtsverletzungen im Sudan.

Mehrere Mitgliedsorganisationen des FMR haben in den letzten Wochen gegenüber dem Auswärtigen Amt die Notwendigkeit unabhängiger Untersuchungen vorgebracht, um die gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch alle Parteien zu dokumentieren, Rechenschaftspflicht zu fördern und zur Beendigung der Straflosigkeit beizutragen. Dabei hieß es stets, die Initiative für eine entsprechende Resolution müsse aus der Region selbst kommen. Keines der Argumente, die wir in diesen Gesprächen und in Genf selbst für diese deutsche Position gehört haben, konnte uns überzeugen.

Diese Zurückhaltung ist aus unserer Sicht weder mit einer Feministischen Außenpolitik noch mit Ihrem Engagement gegen die Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen oder mit dem deutschen Einsatz für die Sondersitzung des Menschenrechtsrats zum Sudan im Mai 2023 vereinbar.

Wir bitten Sie deshalb nachdrücklich zu veranlassen, dass Deutschland sich mit allem diplomatischen Gewicht für eine Resolution einsetzt, die den Opfern im Sudan gerecht wird und einen unabhängigen Mechanismus zur Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen auf den Weg bringt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jochen Motte

Silke Pfeiffer

Für den Koordinierungskreis des FORUM MENSCHENRECHTE