

Beobachtungen zur 41. Tagung des UN Menschenrechtsrates

24. Juni bis 12. Juli 2019

Während draußen in Genf brütende Hitze herrschte, war die Atmosphäre im Sitzungssaal des Menschenrechtsrates zeitweise eher unterkühlt, wofür wohl nicht nur die Klimaanlage verantwortlich war. Manches Statement im Saal konnte allerdings zornige Schweißausbrüche auslösen, und hitzige Verhandlungen um manche Resolution gab es auf den Fluren natürlich auch.

Die Sommersitzung des Menschenrechtsrates hielt einige Überraschungen bereit und gab einmal mehr Hinweis auf die längst nicht mehr so neuen Themen für die Menschenrechtspolitik, allen voran der Klimawandel und die Digitalisierung. Die Hochkommissarin betonte in ihrer Eröffnungsrede erneut ihre feste Überzeugung, dass Menschenrechte unerlässlich sind für Konfliktprävention und nachhaltige Entwicklung. Die EU-Staaten (Portugal ausgenommen) und die USA rügte sie ausdrücklich für deren Kriminalisierung der Hilfe für Flüchtlinge.

Von den vielen Debatten der drei Tagungswochen sei der Interaktive Dialog um den Bericht der Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) zu Burundi – Mitglied des MRR! – hervorgehoben. Hier kam besonders krass zum Ausdruck, wie festgefahren und polarisiert die Auseinandersetzungen um die Menschenrechtssituation in einem Land und Handlungsmöglichkeiten des MRR sein können. Die Kommissionsmitglieder hoben hervor, dass erneut alle Bemühungen um Verständigung und Kooperation mit der burundischen Regierung erfolglos blieben. Sie beklagten schwere und zahlreiche Menschenrechtsverletzungen in den vergangenen vier Jahren, darunter standrechtliche Hinrichtungen, willkürliche Verhaftungen, Folter, sexuelle Gewalt, verbreitete Straflosigkeit für diese Verbrechen und fehlende Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft. Sie äußerten die Sorge, dass sich die Situation noch verschlimmern dürfte mit den anstehenden Wahlen 2020, die unter diesen Umständen keinesfalls als frei und fair gelten könnten. Burundi kritisierte im Gegenzug, die Untersuchungskommission habe ihr Mandat und Kompetenzen weit überschritten und ein apokalyptisches Bild gezeichnet. Der Bericht sei ein Akt der Sabotage, den der MRR keinesfalls unterstützen dürfe. Es gab viel Gegenrede, aber Venezuela – deren Delegation sich in zahlreiche Debatte mit wenig konstruktiven Beiträgen einbrachte - nutze die Gelegenheit, um in Generalabrechnung gleich die grundsätzliche Beseitigung („eradication“) aller Untersuchungskommissionen zu fordern. „Es ist nachgewiesen, dass diese Mandate in keiner Weise zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen. Sie sind eine Verletzung der universellen Prinzipien, der Souveränität, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und des Rechts auf Selbstbestimmung. Diese Mandate befördern Selektivität, Politisierung und Doppelstandards in diesem Rat, sie sind inoperabel und ineffektiv, sie führen zu hohen Kosten und ergeben keine positiven Ergebnisse.“

Thematische Resolutionen

Insgesamt 26 Resolutionen (davon 16 im Konsens) wurden in dieser Sitzung verabschiedet. 6 Resolutionen betreffen Ländersituationen, 20 sind thematisch ausgerichtet.

Eine positive Entwicklung war insbesondere bei der Verlängerung des **Mandats des Unabhängigen Experten zu Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Genderidentität**¹ zu sehen. Alle zehn kritischen Änderungsanträge wurden abgelehnt und die Resolution mit 27 Ja (aus allen Regionen), 12 Nein und 7 Enthaltungen angenommen. Drei Jahre zuvor, als das Mandat auf den Weg gebracht wurde, war das Abstimmungsergebnis deutlich knapper mit 23-18-6. Bedauerlich allerdings, dass Ungarn sich entgegen der EU-Position enthalten hat.

Viele Diskussionen gab es um die von China wie schon zwei Jahre zuvor eingebrachte **Resolution zum Beitrag von Entwicklung für die Verwirklichung der Menschenrechte**². Obwohl China sich gegenüber westlichen Delegationen verhandlungsbereit zeigte, blieb am Ende im Text zwischen den Zeilen deutlich zu lesen, dass Entwicklung die Voraussetzung für Menschenrechte sei. Mit 33-13-0 wurde die Resolution angenommen, 3 Ja-Stimmen mehr als 2017.

Die von Korea, Dänemark und anderen eingebrachte **Resolution zu neuen und sich entwickelnden digitalen Technologien**³ anerkennt deren möglichen negativen Auswirkungen für die Menschenrechte, aber auch das Potential für positive Folgen. Das Advisory Committee wird beauftragt, einen Bericht dazu zu erarbeiten, darin auch bestehende Initiativen der UN zu listen und dem MRR Handlungsempfehlungen vorzulegen.

In Bezug auf die Rechte von Frauen und Mädchen ist neben den Resolutionen zu Gewalt gegen Frauen und Mädchen⁴, zu Diskriminierung von Frauen und Mädchen⁵ und zu Kinder-, frühen und erzwungenen Ehen⁶ die von Island und anderen eingebrachte **Resolution zu Gleicher Bezahlung**⁷ hervorzuheben. Diese kritisiert die fortbestehenden Ungleichheiten bei der Bezahlung gleichwertiger Arbeit, fordert die Staaten auf, ihre Anstrengungen zu verdoppeln und empfiehlt, dass die Generalversammlung einen „equal pay day“ auszurufen.

Länderresolutionen

Gegen erbitterten Widerstand der **Philippinen** nahm der MRR eine **Resolution zum Schutz der Menschenrechte in diesem Land**⁸ an. Zusammengebraut hatte sich dies angesichts des Ausmaßes der außergerichtlichen Hinrichtungen und weiterer Menschenrechtsverletzungen in Präsident Duterte's Kampf gegen die Drogen schon länger, doch eine Mehrheit gegen die

¹ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.10/Rev.1

² http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.17/Rev.1

³ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.14

⁴ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.5/Rev.1

⁵ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.6/Rev.1

⁶ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.8/Rev.1

⁷ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.21

⁸ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.20

durchaus einflussreichen Philippinen im MRR schien kaum zu erreichen. Noch vor der Tagung hatten 11 Sonderberichterstatter eine gemeinsame Stellungnahme vorgelegt und eine unabhängige Untersuchung durch die UN gefordert. Das „kleine“ Island demonstrierte dann (erneut) diplomatische Größe und schaffte eine knappe Mehrheit von 18 Ja-Stimmen gegen 14 Nein und 15 Enthaltungen. Keine Delegation war bereit gewesen, mit Island eine Kern-Verhandlungsgruppe zu bilden. Eine der Nein-Stimmen kam von Ungarn, auch diesmal entgegen der EU-Position. Neben der Forderung an die philippinische Regierung, unabhängige Untersuchungen durchzuführen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, sieht die Resolutionen einen umfassenden schriftlichen Bericht der Hochkommissarin zur 44. Sitzung (Juni 2020) vor, womit die Philippinen nun formal auf der Tagesordnung des MRR stehen. Die philippinische Delegation fuhr alle denkbaren diplomatischen Manöver, um dies zu verhindern und das Ergebnis war alles andere als sicher. Nach der Abstimmungsniederlage war die philippinische Reaktion entsprechend drastisch, der Botschafter kündigte weitreichende Konsequenzen an, man werde derartige Respektlosigkeiten und Böswilligkeit nicht tolerieren.

Auch **China** hatte bereits in der Frühjahrstagung alles darangesetzt, Kritik an der Verfolgung von Uiguren und anderen Minderheiten in der Region **Xinjiang** im MRR zu unterbinden. Eine Resolution oder gemeinsame Stellungnahme schien auch diesmal undenkbar, wer würde hier die Führung übernehmen wollen? Einen Ausweg sahen 22 westliche Staaten in einem gemeinsamen Brief an den Präsidenten des MRR, in dem China an seine Pflichten nach internationalem Recht und seine Verantwortung als MRR-Mitglied erinnert und die Hochkommissarin gebeten wird, dem Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. China gewann 37 Unterzeichner für einen „Gegenbrief“ (darunter Saudi Arabien, Syrien, Nordkorea, Venezuela, ...) und so bleibt abzuwarten, welche diplomatische Wirkung diese präzedenzlose Initiative haben wird.

Die Plenumsdebatten hierzu waren durchaus lehrreich. So konnten Beobachter*innen unter anderem lernen, dass die chinesische Regierung viel Gutes dafür tut, dass chinesische Frauen und Mädchen nicht von Muslimen gezwungen werden, Kopftuch oder schlimmeres zu (er)tragen. Dies berichtete die NGO "China Society for Human Rights Studies", deren erbauliche Stellungnahme leider nur auf Chinesisch dokumentiert ist.

Die Sonderberichterstatterin zu extralegalen Hinrichtungen, Agnes Callamard, präsentierte ihren Ermittlungsbericht zum Mord an Jamal Kashoggi und ließ dabei keinen Zweifel, dass sie die Regierung **Saudi Arabiens** für verantwortlich hält und es undenkbar sei, dass der Kronprinz nicht von der umfangreichen Aktion gewusst habe. Sie forderte weitere Ermittlungen, Sanktionen und die Freilassung politischer Gefangener. Wenig überraschend beschuldigte die saudische Delegation Callamard, ihre Befugnisse überschritten und den Code of Conduct für die Sonderberichterstatter verletzt zu haben. Es bleibt zu hoffen, dass nach dem Joint Statement bei der letzten Tagung und nun dem Bericht der Sonderberichterstatterin der Druck erhalten bleibt für eine mögliche Resolution bei der Septembertagung.

Das Mandat des Sonderberichterstatters zu **Belarus** wurde erwartungsgemäß verlängert⁹. Die EU hatte sich bemüht, den Dialog mit Belarus zu intensivieren und als entsprechendes

⁹ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/L.12

diplomatisches Signal die Resolution nicht unter dem (tendenziell konfrontativen) Tagesordnungspunkt 4, sondern unter 10 (technische Unterstützung) verabschieden zu lassen, doch dafür mangelte es letztlich an Kooperationsbereitschaft auf Seiten von Belarus.

Für die Verlängerung des Mandats der Sonderberichterstatterin zu **Eritrea** fand sich zunächst keine Delegation, die eine entsprechende Resolution einzubringen bereit war. Auch die EU war sich nicht einig. Erst spät fand sich eine Gruppe von Staaten, darunter auch Deutschland, deren Resolution dann mit 21-13-13 angenommen wurde.

Für Ärger sorgte, dass die Hochkommissarin nach wie vor eine **Datenbank zu Unternehmen, die in den Bau israelischer Siedlungen in den besetzten Gebieten involviert sind**, nicht veröffentlicht hat. Dies hatte der Rat mit einer Resolution im März 2016 gefordert¹⁰. Der Druck auf die Hochkommissarin, hier unparteiisch den Auftrag des MRR zu erfüllen, war mit zwei Gemeinsamen Stellungnahmen von 65 bzw. von 27 Staaten nicht zu übersehen. Der Druck in die andere Richtung wird eher hinter den Kulissen ausgeübt.

Problematisch

Der drohende Ausfall von Sitzungen der Treaty Bodies ist für 2019 abgewendet, nachdem die Hochkommissarin offenbar in Verhandlungen mit den Haushaltsverantwortlichen noch Geld dafür auftreiben konnte. Gelöst ist das Problem damit keinesfalls, denn für 2020 und darüber hinaus fehlt das Geld erneut. Hier werden die Budgetverhandlungen im 5. Ausschuss der Generalversammlung im Dezember von großer Bedeutung sein und die Bundesregierung bzw. die EU sollte hier mit Nachdruck für die notwendigen Haushaltsmittel streiten.

Ungemach droht den Sonderverfahren (Special Procedures). Versuche, deren Arbeit durch Verhaltensregeln, Code of Conducts etc. zu beschränken, gab es immer wieder seit Gründung des Rates. Nun gab es in der letzten Zeit offensichtlich den einen oder anderen "Fehltritt", der auch bei einigen Staaten für Unruhe sorgt, die eher zu den SP-freundlichen gehören¹¹. Dies hat Pakistan vor der Sitzung ermuntert, eine Resolutionsinitiative zu starten, die höchst kontraproduktiv wäre. NGOs in Genf sind alarmiert - auch ob der Gerüchte, dass Deutschland sich derart in die Debatte einbringt, dass es die Initiatoren noch ermutigen würde. Der deutsche Botschafter hat das bestritten, aber betont, dass man die "Sorgen" der Staaten auch nicht ignorieren dürfe. Vorerst ist die Resolution vom Tisch, aber die Debatte zu Tagesordnungspunkt 5 (Human rights bodies and mechanisms) zeigte die kontroversen Standpunkte auf und das Thema wird sicher zur nächsten Tagung im September wieder aufkommen.

Deutsche Kandidatur

Deutschland kandidiert nach nur einem Jahr Pause erneut für die Mitgliedschaft im MRR ab 2020. Die Wahl im Oktober gilt mangels Gegenkandidaturen als sicher. Die freiwilligen Verpflichtungen für eine engagierte Mitgliedschaft (siehe Anhang) lesen sich wenig

¹⁰ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/36

¹¹ verwiesen wurde u.a. auf diese Pressemitteilung

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24665&LangID=E>

überraschend und auf den ersten Blick überzeugend. Bei genauerem Hinschauen jedoch stolpern kundige Leser*innen über die gleichen Beschönigungen wie in Menschenrechtsberichten und Aktionsplänen.

Die Mitgliedschaft im Rat, welche Kriterien dafür gelten und welche Verantwortung damit verbunden ist, haben Amnesty International, Human Rights Watch und der International Service for Human Rights in einem lesenswerten aktuellen Bericht¹² thematisiert. Für die Staaten, die für 2020 (wieder) kandidieren, wurden Checklisten angelegt. Deutschland gilt danach als Musterkandidat mit lauter grünen Häkchen.¹³ Die ausgewählten Kriterien rechtfertigen dies zwar, aber das Forum Menschenrechte sollte die deutsche Mitgliedschaft durch kritischer begleiten. Island – das turnusgemäß ausscheiden wird – hat dafür mit seinen an menschenrechtlichen Sachlagen orientierten Initiativen und beharrlichem diplomatischen Einsatz Maßstäbe gesetzt.

Dokumentation

Alle Resolutionen, Entscheidungen, Berichte, Stellungnahmen, Eingaben von NGOs und NHRIs, etc. der 41. Tagung sind auf der Webseite des Menschenrechtsrates ausführlich dokumentiert: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Pages/Documentation.aspx

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

¹² <http://www.ishr.ch/news/ground-opportunities-strengthening-and-leveraging-states-membership-un-human-rights-council>

¹³ <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/germany-update.pdf>



Germany's candidacy for a seat on the UN Human Rights Council 2020 to 2022

Voluntary pledges and commitments pursuant to General Assembly Resolution 60/251

The Federal Republic of Germany has the pleasure to hereby present its candidacy to the Human Rights Council for the period from 2020 to 2022, with elections to be held in New York in October 2019.

Having served on the Council in previous terms, most recently from 2015 to 2018, Germany has demonstrated its strong commitment to the Human Rights Council and its mechanisms, in particular by assuming the Presidency of the Council in 2015 and the Vice-Presidency in 2018. Germany strongly believes in cooperation between States in a rules-based, equitable multilateral order - in the field of human rights and beyond, supported by strong voices from civil society, including national human rights institutions. We seek a new term on the Human Rights Council to continue to promote human rights in all appropriate international and UN fora.

Human rights are a cornerstone of Germany's foreign policy and development cooperation. Human dignity and inviolable and inalienable human rights are enshrined in Article 1 of Germany's Basic Law "as the basis of every community, of peace and of justice in the world". The Basic Law thereby not only guarantees human rights in Germany, but also obliges the Federal Government to work to protect human dignity and fundamental freedoms throughout the world. We firmly believe in the universality of human rights as it is laid down by the United Nations in 1948 in the Universal Declaration of Human Rights. Germany also firmly believes that peace, security and sustainable development can only take root where human rights are respected and the freedom and dignity of every individual is protected. In addition, Germany's foreign and development policy remains committed to worldwide

poverty reduction, sustainable growth and ambitious climate policy through forward-looking policies.

Human rights at home

Protection, promotion and respect for human rights begin in our own country. Germany considers the realization of human rights to be a continuous task. Germany is a party to the fundamental human rights conventions and has incorporated them into national law. Germany has entered into extensive commitments concerning the protection of human rights and we appreciate our partners' views on how to better respect, protect and fulfil human rights in Germany. In this regard, we highly value the input from the Universal Periodic Review and the Human Rights Treaty Bodies, and we have issued standing invitations to the UN's Special Procedures to our country.

Germany regards human rights policy as a cross-cutting task affecting all areas of society. The realization of Article 3 of the German Basic Law, which commits to gender equality, as well as the development of a National Action Plan to Implement the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, our efforts to attain integration and equal opportunities and participation for refugees and migrants, as well as the implementation of our National Action Plan to Fight Racism, Xenophobia, anti-Semitism and Related Intolerance are just a few examples of our ongoing commitment to improving the domestic human rights situation.

The German Institute for Human Rights, established in March 2001, is Germany's independent National Human Rights Institution and adheres to the Paris Principles (A Status). It monitors the Government's human rights activities closely and critically, e.g. by publishing an annual report about the domestic human rights situation submitted to the German Bundestag.

Germany's international commitment to human rights

Germany strives to protect and foster respect for human rights throughout the world by addressing human rights issues in its bilateral political dialogues and consultations, by providing support and technical cooperation for projects aimed at improving human rights situations and by systematically taking human rights into account in Germany's development cooperation policy programmes, humanitarian aid projects and conflict prevention activities.

The Federal Government Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Aid is our point of contact for all human rights issues, travels the world to engage in

human rights dialogues and liaises closely with civil society representatives and the German Bundestag.

As part of Germany's strong commitment to the multilateral order, we are pursuing a comprehensive approach to security during our non-permanent membership of the UN Security Council in 2019/20; it consistently takes human rights into account and recognizes that in many instances human rights violations are among the root causes of conflict.

Germany is a staunch supporter of the International Criminal Court (ICC) and will continue to do its utmost to ensure that the ICC can work as effectively as possible and that it receives broad support from the international community. In addition, Germany continues to politically and financially support other ad-hoc mechanisms that contribute to stopping impunity, such as the International Impartial and Independent Mechanism (IIIM) on Syria or the Independent Investigative Mechanism for Myanmar.

Germany has been a committed supporter of the Human Rights Council and its mechanisms since its establishment. It has shown leadership in a number of key human rights areas, helping to create, inter alia, four mandates to Special Rapporteurs: on the human rights to safe drinking water and sanitation, on trafficking in persons, especially women and children, on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living as well as on the right to privacy.

Germany pledges to:

- continue working for the universality and indivisibility of human rights;
- continue its efforts to strengthen a multilateral system that promotes and protects human rights and to engage in dialogue and cooperation with other Member States as well as civil society;
- make full use of a possible one-year overlap of its membership in the UN Security Council and the Human Rights Council in the year 2020, by closely connecting issues of peace and security with human rights and thus strengthening the link between the UN in Geneva and New York;
- support and strengthen the framework of the Human Rights Council as the primary UN forum for human rights and to actively participate in discussions on the efficiency and the institutional status of the Human Rights Council;

- continue its support for the UN High Commissioner for Human Rights and the independence of her role;
- continue its close cooperation with the OHCHR, inter alia by providing substantial political and financial support for its work;
- closely cooperate with the mechanisms of the Human Rights Council, in particular by upholding its standing invitation to the Special Procedures to visit Germany;
- continue to work actively on the UPR by offering recommendations to all States;
- actively support the UN Treaty Body strengthening process with a view to furthering their effectiveness and efficiency while securing the independence of the Treaty Bodies and their experts;
- continue to promote the role of civil society in the Human Rights Council and to actively support human rights defenders worldwide;
- continue to implement the Sustainable Development Goals and to pursue a rights-based approach to the 2030 Agenda for Sustainable Development;
- continue leading engagement on the human rights to safe drinking water and sanitation, building on more than 10 years of experience, with a future focus on sustainable implementation and concrete projects at the local level to ensure that populations in need can enjoy their human rights to water and sanitation;
- use its membership on the UN Commission on the Status of Women and in other international fora to promote equal participation, as well as to support norm setting and the implementation of women's rights;
- adopt a national programme of action on violence against women and girls, by pursuing a comprehensive approach that also takes into consideration sexual and gender-based violence;
- fulfil our second Action Plan on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security 2017-2020, and develop a third national action plan on women, peace and security;
- as a member of the Equal Rights Coalition, engage against violence and discrimination against LGBTI persons and support the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, as well as to promote the Yogyakarta Principles on the

implementation of human rights in reference to sexual orientation and gender identity;

- remain committed to the right to freedom of expression and to fight for press freedom, the protection of journalists and against hate speech;
- continue to advocate for the freedom of religion and belief and for inter-faith dialogue, inter alia as promoted by the German Federal Commissioner for Global Freedom of Religion;
- continue its engagement – both on the national and international level – for the implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, inter alia by developing an ambitious follow-up programme to the current National Action Plan for Business and Human Rights 2016-2020;
- continue to protect and promote children’s rights, in particular those affected by armed conflict, within the UN and the EU;
- actively engage in the discourse on future challenges to human rights that derive from climate change, environmental disasters and the use of artificial intelligence, to name but a few;
- continue to every two years present before the German Bundestag the Federal Government’s comprehensive human rights report including a Plan of Action for Human Rights;
- fully implement the Federal Government’s Plan of Action for Human Rights 2018–2020 and to continue generating whole-of-government support for Human Rights.