

«Blockbildung wohl grösstes Hindernis»

ZÜRICH. Die Schaffung des Uno-Menschenrechtsrats 2006 war mit grossen Hoffnungen verbunden. Für Menschenrechtsexperte Alex Sutter wurden aber zu viele Erwartungen enttäuscht.

INTERVIEW: PHILIPP HUFSCHMID

Vor fünf Jahren wurde der Uno-Menschenrechtsrat (HRC) gegründet, der die weitgehend wirkungslose Uno-Menschenrechtskommission ablöste. Wie fällt Ihre Bilanz aus?

Alex Sutter: Meine Zwischenbilanz ist eher negativ. Zu viele Erwartungen wurden enttäuscht. Die letzte grosse Enttäuschung war, dass der Menschenrechtsrat es nicht geschafft hat, beim Rückblick auf die ersten fünf Jahre seine Defizite offen zu benennen und griffige Gegenmassnahmen einzuleiten.

Welche Erfolge kann der HRC konkret vorweisen?

Die Erfolge waren eher unspektakulär. Einzelne Themen konnten einen Schritt weiter gebracht werden, indem sie von beauftragten Sachverständigen bearbeitet wurden, etwa der Goldstone-Bericht zur Aufarbeitung der israelischen Intervention gegen Gaza oder die Menschenrechtsleitlinien für Unternehmen, die der Sonderbeauftragte John Ruggie im Auftrag des Menschenrechtsrats ausgearbeitet hat. Im schwierigen Umfeld der letzten fünf Jahre ist es vielleicht schon als Erfolg zu werten, dass der Menschenrechtsrat noch einigermaßen handlungsfähig ist. Ein Lichtblick war die Mitte Juni verabschiedete Resolution gegen Menschenrechtsverletzungen wegen sexueller Orientierung oder Geschlechteridentität.

Als grosser Fortschritt wurden die allgemeinen regelmässigen Überprüfungen (UPR) gelobt, mit denen periodisch die Menschenrechtsbilanz aller Staaten überprüft wird. Sind die in die UPR gesetzten Erwartungen erfüllt worden?

Nein, ich denke nicht. Zwar ist das Prinzip, dass jeder Staat von allen anderen Staaten im Hinblick auf seine Menschenrechtssituation in einem öffentlichen Verfahren überprüft und mit gewissen Empfehlungen seitens anderer Staaten konfrontiert wird, in der Theorie tatsächlich überzeugend. Denn dahinter steht die Annahme, dass der dialogische Charakter des Verfahrens sich positiv auf die Bereitschaft der Staaten auswirkt, die erhaltenen Empfehlungen auch umzusetzen. In der Praxis ist es allerdings so, dass die an einen Staat adressierten

Empfehlungen nur teilweise die wirklich brennenden Menschenrechtsprobleme in diesem Land widerspiegeln, und jene Empfehlungen, die treffend sind, werden vom angesprochenen Staat oft zurückgewiesen. Dies gilt nicht nur für Saudi-Arabien. Auch die Schweiz hat fast einen Drittel der Empfehlungen nicht akzeptiert.

Der HRC hat den Anspruch, dass seine Mitglieder höchsten Menschenrechtsansprüchen genügen müssten. Ist es da vertretbar, dass mit Saudi-Arabien, Pakistan, China oder Kuba Staaten im Rat vertreten sind, in denen systematisch Menschenrechte verletzt werden? Nein, dies schadet der Glaubwürdigkeit beträchtlich. Der Menschenrechtsrat hat es versäumt, die Latte für Mitgliederstaaten anhand überprüfbarer Kriterien hoch genug anzusetzen.

Im HRC sind alle Staaten gleichberechtigt, unabhängig davon, ob sie eine vorbildliche Menschenrechtsbilanz haben oder systematisch Menschenrechte verletzen. Birgt das nicht die Gefahr einer Relativierung der Menschenrechte?

Natürlich müssen die Staaten in einer multilateralen Organisation gleichberechtigt sein. Also kommen wir zurück zur Frage: Wer soll berechtigt sein, im Klub mitzuwirken und wer nicht? So oder so darf man sich nichts vormachen: Im Rahmen der internationalen Politik werden die Menschenrechte laufend von vielen Akteuren für ihre eigenen Interessen instrumentalisiert.

In zahlreichen Fällen haben die asiatischen und afrikanischen Länder geschlossen gegen die Verurteilung eines verbündeten Staates gestimmt. Wie beurteilen Sie diese Gruppenbildungen? Die Blockbildung ist wahrscheinlich das grösste Hindernis für ein entschiedenes Handeln des Menschenrechtsrates zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Statt-

dessen wird Machtpolitik auf globaler Ebene betrieben.

In den meisten bisherigen Resolutionen ging es um Menschenrechtsverletzungen durch Israel, während Menschenrechtsverstösse anderer Staaten kaum je kritisiert werden. Werden die Menschenrechte zu politischen Zwecken missbraucht?

Man könnte den Vorwurf anders formulieren: Beim Palästina-Konflikt erfüllt der Menschenrechtsrat ausnahmsweise sein Mandat, im Falle von schweren systematischen Menschenrechtsverletzungen öffentlich für die Opfer und gegen die Täter einzutreten. Zu oft versagt der Rat bei dieser Aufgabe. Der diesbezügliche Tiefpunkt war das absurde Theater anlässlich der Sondersession zu Sri Lanka im Mai 2009, als eine von Sri Lanka selbst eingebrachte Resolution verabschiedet wurde, welche über die vom srilankischen Staat in der Endphase des Bürgerkriegs begangenen Menschenrechtsverletzungen kein Wort verlor.

Ratsmitglieder, die der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) angehören, haben eine umstrittene Resolution durchgebracht, mit der Religionskritik – namentlich am Islam – unterbunden werden soll. Hier wird doch unter dem Vorwand, die Menschenrechte zu schützen, versucht, das elementarste Grundrecht – die Meinungsfreiheit – einzuschränken.

Tatsächlich versucht die OIC seit dem Jahr 2005 das Verbot einer Verunglimpfung der Religion innerhalb der Uno salonfähig zu machen. Dafür werden alle Kanäle eingesetzt, unter anderem auch der Menschenrechtsrat. Jedes Jahr hat dieser eine entsprechende Resolution verabschiedet, allerdings gegen den wachsenden Widerstand anderer Staaten. Im Jahr 2011 wurde diese Resolution offensichtlich wegen des Widerstands erstmals so umformuliert, dass sie mit den übrigen Menschenrechten besser in Einklang steht. Nun wendet sich der Vorstoss gegen Stigmatisierung und Gewalt gegenüber Personen wegen ihres religiösen Glaubens, was aus Menschenrechtssicht o.k. ist, für die Strategie der OIC aber eine Niederlage bedeutet.

Die islamischen Staaten stellen Koran und Scharia über die Menschenrechte. Ist es nicht ein grundsätzliches Problem des HRC, dass viele Staaten eine unterschiedliche Auffassung der Gültigkeit von Menschenrechten haben?

Das grundsätzliche Problem liegt darin, dass alle Staaten auf dem Parkett des internationalen Rechts und der internationalen Politik dieselben Menschenrechtsnormen anerkennen, obwohl sie in der Regel nicht willens sind, im Landesinnern alle gültigen Menschenrechte gleichermassen umzusetzen. Nehmen wir die Schweiz: Weil gewisse wirtschaftsliberale Glaubenssätze offenbar heilig sind, werden die meisten Sozialrechte im Landesinnern nicht als einklagbare, vollwertige Menschenrechte anerkannt.

Wäre es für die Glaubwürdigkeit der Menschenrechte nicht sinnvoller, sich nicht im HRC zu engagieren, solange die im Rat vertretenen Staaten nicht gewisse Minimalstandards einhalten?

Nein, Abseitsstehen aus Selbstgerechtigkeit ist keine intelligente Strategie. Da verspielt ein Land den Handlungsspielraum, den es hat, und ruft nur die Spötter auf den Plan.

Alex Sutter ist Ko-Geschäftsleiter des Vereins Humanrights.ch (www.humanrights.ch), der die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz durch Informations- und Bildungsarbeit fördert.



Der Plenarsaal des Uno-Menschenrechtsrats in Genf mit der auffälligen Decke des spanischen Künstlers Miquel Barceló. Bild: Key

Länderexamen ein wichtiger Fortschritt

ZÜRICH. Ein Konzept für die Ausgestaltung des Uno-Menschenrechtsrats stammt von Rechtsprofessor Walter Kälin. Er zieht eine gemischte Bilanz.

PHILIPP HUFSCHMID

Mit 170 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen sprach sich die Uno-Generalversammlung am 15. März 2006 für die Gründung des Menschenrechtsrates aus. Der neue Rat trat an die Stelle der Uno-Menschenrechtskommission, die sich beim Schutz der Menschenrechte als weitgehend wirkungslos erwiesen hatte. Die Gründung des mit 47 Sitzen (zuvor: 53 Sitze) etwas kleineren Uno-Menschenrechtsrats hatte die Schweizer Aussenministerin Micheline Calmy-Rey angeregt. Walter Kälin, Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und von 2003 bis 2008 Mitglied des Uno-Menschenrechtsausschusses, erarbeitete damals ein Konzept mit Vorschlägen für die Ausgestaltung des neuen Gremiums.

Gut fünf Jahre nach der Gründung des Uno-Menschenrechtsrats zieht Kälin eine zwar gemischte, insgesamt aber eher positive Bilanz. «In einigen Bereichen gibt es klare Verbesserungen.» Die Menschenrechtskommission habe die Umsetzung von Massnahmen kaum je überprüft. Und weil sie nur einmal jährlich tagte, seien viele Vorfälle gar nicht beraten worden. Der Menschenrechtsrat sei dagegen ein mehr oder weniger ständiges Organ. Zusätzlich zu den drei ordentlichen Sitzungsperioden, könnten Sondersessionen einberufen werden. Zudem seien diverse Arbeitsgruppen aktiv.

Blockbildung bleibt Problem

Als wichtigen Fortschritt erachtet Kälin die Einführung von Länderexamen (Universal Periodic Reviews), denen sich jeder Staat periodisch unterziehen muss. «Die Tatsache, dass jede Regierung Rede und Antwort stehen muss, hat dazu geführt, dass die Menschenrechte auch von Staaten wie China und den Ländern der arabischen Halbinsel, die früher nie diskutiert wurden,

ernster genommen werden müssen.» Positiv sei auch die Überprüfung der Umsetzung von akzeptierten Empfehlungen beim nächsten Länderexamen.

Enttäuschend ist laut Kälin, dass die regionale Blockbildung – Afrika und Asien gegen den Westen –, die eine adäquate Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen in der Menschenrechtskommission oft verunmöglicht habe, fortbestehe. In diesem Jahr habe es diesbezüglich aber gewisse Fortschritte gegeben, indem etwa ein Mandat für einen Sonderberichterstatter für den Iran geschaffen wurde. Auch die kürzlich verabschiedete Resolution, die Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung gleiche Rechte zuspreche, wäre bis vor Kurzem noch am Widerstand afrikanischer und islamischer Staaten gescheitert, ist der Völkerrechtler überzeugt.

Kälin bedauert, dass der Menschenrechtsrat lediglich politischen Druck ausüben könne. Solange dem Gremium keinerlei Durchsetzungsmittel zur Verfügung stehen würden, bleibe dessen Wirkung eingeschränkt.

31 Empfehlungen an die Schweiz

Die Schweiz ist 2008 erstmals dem periodischen Länderexamen des Uno-Menschenrechtsrats unterzogen worden. Von den 31 abgegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation hat die Schweiz 23 akzeptiert, wie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf Anfrage erklärte. Akzeptiert wurde beispielsweise die Empfehlung Kanadas für die «Gewährleistung der Rekrutierungsmöglichkeit im Einbürgerungsprozess». Das Recht, einen Richter anzurufen, sei in der Bundesverfassung verankert, heisst es dazu in der offiziellen Stellungnahme der Schweiz vom 25. August 2008. Akzeptiert wurde auch die Empfehlung zur «Formulierung einer umfassenden Strategie gegen den Handel mit Frauen und Mädchen und deren sexuelle Ausbeutung», die vom Iran eingebracht worden war – einem Staat, der nicht gerade für Gleichberechtigung bekannt ist. Im kürzlich erschienenen Zwischenbericht über

die Umsetzung der Empfehlungen hält das EDA fest, dass die Schweiz im September 2008 die Konvention des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels und im Juni 2010 das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung unterzeichnet hat. Abgelehnt wurde dagegen zum Beispiel die Empfehlung Ägyptens – einem Land mit massiv eingeschränkter Religionsfreiheit – zur «Einführung eines speziellen Gesetzes, das Anstiftung zu Rassen- und religiösem Hass verbietet». Die Schweiz argumentierte, dass mit der Antirassismustrafnorm die Empfehlung bereits erfüllt sei, weshalb kein zusätzliches Gesetz nötig sei.

Die Schweiz hat natürlich wie jeder andere Staat ebenfalls die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben. Seit Beginn der periodischen Länderexamen hat die Schweiz laut EDA rund 350 Empfehlungen abgegeben, von denen die Mehrheit durch die betroffenen Staaten akzeptiert worden seien. (pnh)