

Die ukrainische Frage im UN-Menschenrechtsrat in Genf

Oleksandra Kunovska Mondoux (World Federation of Ukrainian Women's Organizations, Genf)

DOI: 10.31205/UA.245.01

Zusammenfassung

Im November 2013 führten die friedlichen Proteste auf dem Maidan in Kyjiw zur sogenannten *Revolution der Würde*, bei der die Protestierenden Gerechtigkeit und Achtung der Menschenrechte forderten. Prorussische Abgeordnete im Parlament der Krim nutzten die instabile Lage der Übergangsregierung in Kyjiw aus und vollzogen im März 2014 ein Referendum über den Status der Halbinsel Krim. Das Referendum verstieß gegen die Verfassung der Ukraine und entsprach nicht europäischen demokratischen Standards. Die illegale Annexion der Krim durch die Russische Föderation hat die Ukraine in einen Kriegszustand im Donbas gestürzt. Im April 2014 wurden darauf die beiden selbsternannten »Volksrepubliken Donezk und Luhansk« ausgerufen. Die vorliegende Analyse untersucht die Maßnahmen zur Achtung der Menschenrechte in der Ukraine durch die Vereinten Nationen, insbesondere durch das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte im Rahmen des Menschenrechtsrates in Genf.

Internationale Überwachung der Menschenrechte in der Ukraine

Der Menschenrechtssituation in der Ukraine wurde in den letzten Jahren große internationale Aufmerksamkeit zuteil. Am Tag nach dem sogenannten Krim-Referendum äußerte der damalige UN-Generalsekretär Ban-Ki Moon seine Besorgnis über die offensichtlichen Verstöße gegen das Völkerrecht auf dem europäischen Kontinent. Am 27. März 2014 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 68/262 über die »Territoriale Integrität der Ukraine«, in der die internationale Gemeinschaft aufgefordert wurde, das Referendum über die Änderungen des Status der Krim nicht anzuerkennen. Alle internationalen Organisationen waren dazu aufgerufen, die Ukraine bei der De-Eskalation der Situation zu unterstützen. Diese Bemühungen vermittelten jedoch nur die Illusion einer schnellen und friedlichen Lösung des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine.

Im März 2014 setzte das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) auf Einladung der ukrainischen Regierung die UN-Mission zur Überwachung der Menschenrechte in der Ukraine (HRMMU) ein, um die Situation zu beobachten und die Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren. Die HRMMU konnte eine Vielzahl von Interviews mit Menschen auf beiden Seiten des bewaffneten Konflikts im Donbas und teilweise auf der Krim führen, obwohl die russische Besatzungsmacht der Halbinsel wiederholt der internationalen Mission den Zugang verweigerte. Seit April 2014 hat das OHCHR 30 regelmäßige Berichte und acht thematische Berichte zur Menschenrechtssituation in der Ukraine veröffentlicht.

In den OHCHR-Berichten wurden zunächst die Auswirkungen der bewaffneten Auseinandersetzung mit

verschiedenen Arten schwerer Waffen (Artillerie, Panzer, Raketen) und leichter Waffen (Handgranaten, Kleinwaffen, Sprengfallen) auf das menschliche Leben untersucht. In den ersten Berichten, die zu einer Zeit veröffentlicht wurden, als der bewaffnete Konflikt in vollem Gange war, lieferte die HRMMU umfassende Daten zu allen Verstorbenen und Verwundeten (Militär, bewaffnete Gruppen und Zivilisten). Seit 2018 konzentrieren sich die OHCHR-Berichte dann hauptsächlich auf die statistische Erfassung ziviler Opfer. Die HRMMU stellte nach Möglichkeit auch geschlechtsspezifische Daten zur Verfügung. Leider liegen über viele Fälle noch keine Meldungen vor.

In den Konfliktgebieten hat die HRMMU zahlreiche Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, insbesondere Einschränkungen der Grundfreiheiten (wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit, Minderheitenrechte), Verletzungen wirtschaftlicher und sozialer Rechte (wie Wohnen, Land- und Eigentumsrechte, Recht auf Sozialschutz) sowie der Rechte auf Freiheit und Sicherheit (gegen außergerichtliche Hinrichtungen, willkürliche Inhaftierung, Folter und Misshandlung, Entführung). Der neueste Quartalsbericht vom September 2020 ordnete die Auswirkungen des bewaffneten Konflikts in Bezug auf die Ziele der Ukraine in der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ein.

In den thematischen Berichten wurden die konfliktbedingte sexuelle Gewalt in der Ukraine, die Rechtspflege in Strafsachen (2014–2020), die Verantwortlichkeit für Morde in der Ukraine (2014–2016) sowie für Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht während der Schlacht um Ilowajsk im August 2014 genauer analysiert. Die Menschenrechts situation auf der Krim, die vorübergehend von der Rus-

sischen Föderation besetzt ist, wurde in zwei thematischen Berichten gemäß den GA-Resolutionen 71/205 und 72/190 zur »Situation der Menschenrechte in der Autonomen Republik Krim und in der Stadt Sewastopol (Ukraine)« behandelt. Anlässlich der Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen in der Ukraine, die in den Jahren 2019 und 2020 durchgeführt wurden, widmete sich ein detaillierter thematischer Bericht auch der Achtung der Rechte der Zivilgesellschaft und der Grundfreiheiten in der Ukraine jenseits der besetzten Gebiete. Die neuesten OHCHR-Berichte untersuchten auch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die vom Konflikt betroffenen Gebiete.

Die Rolle der Ukraine im UN-Menschenrechtsrat

Der UN-Menschenrechtsrat (HRC) ließ der besorgnisregenden Situation der Menschenrechte in der Ukraine besondere Aufmerksamkeit zukommen. Der HRC ist das wichtigste Gremium zum Schutz der Menschenrechte weltweit, das seine Sitzungen dreimal im Jahr in Genf abhält. Bei der Gründung des HRC im Jahr 2006 wurde die Ukraine von der Generalversammlung als eines der 47 Mitglieder des HRC für zwei Amtszeiten bis 2011 gewählt. Seit 2018 ist die Ukraine erneut Mitglied des Menschenrechtsrates und wurde kürzlich für eine weitere Amtszeit (2021–2023) wiedergewählt. Diese Wiederwahl ist als Anerkennung für das Engagement und den Beitrag der Ukraine zur Förderung der Menschenrechte zu werten.

Nach dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts im Donbas schlug die Ukraine am 27. Juni 2014 die Resolution 26/30 über die »Zusammenarbeit und Unterstützung der Ukraine im Bereich der Menschenrechte« vor, indem sie den Hohen Kommissar für Menschenrechte auf der 27. Tagung des Menschenrechtsrates aufforderte, sich der Lage in der Ukraine und insbesondere den Fortschritten bei der Umsetzung der GA-Resolution 68/262 zur Krim anzunehmen. Der stellvertretende UN-Generalsekretär für Menschenrechte aus dem New Yorker Büro Ivan Simonovic, der im März 2014 im Rahmen einer Mission in der Ukraine war, übernahm die Leitung dieses Dialogs mit der internationalen Gemeinschaft.

Im folgenden Jahr stellte die Ukraine am 3. Juli 2015 dem HRC eine weitere Resolution 29/23 über die »Zusammenarbeit mit und Unterstützung der Ukraine im Bereich der Menschenrechte« vor, in der die Praxis interaktiver Dialoge mit dem OHCHR auf der Grundlage seiner Berichte über die Situation der Menschenrechte in der Ukraine eingeführt wurde. Der erste interaktive Dialog fand in Anwesenheit von Ivan Simonovic auf der 30. Sitzung des HRC im September 2015 statt. Seitdem fanden in Genf die interaktiven Dialoge, die eher einen formalen Charakter haben, mit den Vertre-

tern des OHCHR, häufiger jedoch noch mit dem stellvertretenden Hochkommissar sowie mit den Vertretern der Staaten und NGOs statt. Sie wurden hauptsächlich während den regelmäßigen Sitzungen des HRC abgehalten. Damit kam die Ukraine zusammen mit anderen Konfliktländern wie Georgien, Syrien oder Somalia auf die globale Tagesordnung der Ratssitzungen.

Der Menschenrechtsrat besitzt mehr Kompetenzen und arbeitet effizienter als seine Vorgängerin, die UN-Menschenrechtskommission. Dennoch bleibt er ein Ort der Konfrontation zwischen den Großmächten. Nachdem die Vereinigten Staaten ihre Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2018 zurückgezogen haben, ist eine stärkere Aktivität Chinas bei den Vereinten Nationen in Genf zu beobachten. Zudem gelang es der Russischen Föderation im Oktober 2020 für drei Jahre Mitglied des Menschenrechtsrates zu werden.

Die zukünftige Zusammensetzung des HRC umfasst somit auch Länder mit autoritären Regimen. Dies wird von Menschenrechtsverteidigern beklagt, da die Mitgliedschaft im Rat vom Beitrag der Staaten zum Schutz der Menschenrechte abhängen sollte. Ukrainische Diplomaten sollten deswegen wachsam sein, damit die Menschenrechtssituation in den besetzten Gebieten auf der Tagesordnung des HRC bleibt.

Aussagen staatlicher Akteure

Zwischen 2015 und 2020 nahmen 40 Staaten sowie die Ukraine als betroffenes Land am interaktiven Dialog teil, der vom OHCHR geleitet wurde. Von den west-europäischen Ländern waren Deutschland, Frankreich, Dänemark, die Schweiz und das Vereinigte Königreich am aktivsten am Dialog beteiligt. Bei ihrer Beteiligung demonstrierten sie ihre Unterstützung für die ukrainische Souveränität und territoriale Integrität und konzentrierten sich auf bestimmte Aspekte von Menschenrechtsverletzungen auf der Krim und im Osten der Ukraine. Länder aus Mittel-, Ost-, Nordeuropa und dem Kaukasus wie Polen, die Tschechische Republik, Litauen, Lettland, Estland und Georgien zeigten traditionell ebenfalls großes Engagement in den Diskussionen über die Menschenrechtssituation in der Ukraine.

Die Europäische Union hat im Namen ihrer Mitgliedstaaten große Besorgnis über die Beachtung der Menschenrechte in der Ukraine geäußert und den Ukrainern umfassenden Beistand zugesagt. Unter den europäischen Ländern waren Italien und Portugal in den Sitzungen des HRC zur Menschenrechtssituation in der Ukraine weniger präsent. Das ist überraschend, da diese Länder mit einer großen ukrainischen Diaspora sind. Außerhalb Europas war in den letzten Jahren Australien federführend im Dialog des OHCHR über die Ukraine. Japan, Neuseeland, Kanada und die USA (vor ihrem Rückzug) zeigten gleichermaßen ihre Unterstüt-

zung für die ukrainische Bevölkerung und versicherten, dass die Einhaltung der Menschenrechtsstandards in den besetzten Gebieten wichtig ist.

Die Russische Föderation, die nicht auf die Empfehlungen der internationalen Gemeinschaft hören wollte, machte die Ukraine für die Nichteinhaltung der Menschenrechte verantwortlich. China ergriff manchmal das Wort, um seine Neutralität zu demonstrieren, obwohl es ständig gegen die HRC-Resolutionen der Ukraine zur internationalen Überwachung der Situation stimmte. Auch die Türkei nahm häufig an den Diskussionen über die Ukraine teil, wobei dem Schicksal der Krimtataren besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Aserbaidschan wiederum verwies auf die eigenen Erfahrungen mit dem Krieg in Bergkarabach, um seine Unterstützung für die Integrität der Ukraine innerhalb der international anerkannten Grenzen zu erklären.

Der Europarat nahm als zwischenstaatliche Menschenrechtsinstitution mit eigenen Überwachungsmechanismen gelegentlich am mündlichen Austausch über aktuelle Entwicklungen in der Ukraine innerhalb des HRC teil. Die UN-Organisationen und -Einheiten waren jedoch nicht an dieser Art von Debatte beteiligt, mit Ausnahme von UNICEF und UN Women, die mehrmals teilnahmen, um ihre Besorgnis über die Rechte von Frauen und Kindern in den Konfliktzonen zum Ausdruck zu bringen. Als Vertreter der Nationalen Menschenrechtsinstitution (NHRI) war der für Menschenrechte zuständige Kommissar des ukrainischen Parlaments nach Möglichkeit bei den Diskussionen anwesend.

In der Mehrzahl der Erklärungen staatlicher und anderer internationaler Akteure wurde Besorgnis über die Menschenrechtssituation in den besetzten Gebieten der Ukraine geäußert und die Glaubwürdigkeit Russlands vor der internationalen Gemeinschaft infrage gestellt. Diplomatische Bemühungen und das Engagement einiger Staaten müssen sicherlich gebührend gewürdigt werden. Dennoch drängt sich die Frage auf, wie in der Praxis auf diese besorgniserregenden Aussagen reagiert werden sollte, um die Gewährleistung von Menschenrechten in den besetzten Gebieten wiederherzustellen.

Stimmen von Nichtregierungsorganisationen

Ungefähr 20 NGOs nahmen am interaktiven Dialog über die Ukraine des HRC teil, um die Position der Zivilgesellschaft zu vertreten. Ganz oben auf der Liste steht die *Human Rights House Foundation* (HRHF) mit ihren Zentren in postsowjetischen Konfliktländern, die die Beachtung der Menschenrechte in der Ukraine aufmerksam verfolgt. Die *World Federation of Ukrainian Women's Organizations* (WFUWO), ein

schon viele Jahre bestehendes globales Netzwerk ukrainischer Frauen in der Diaspora, war von Anfang an gleichermaßen aktiv mit schriftlichen und mündlichen Erklärungen am interaktiven Dialog zur Ukraine beteiligt und forderte die internationale Gemeinschaft zum Handeln auf.

Renommierte NGOs mit globalem Tätigkeitsbereich wie *Minority Rights Group*, *United Nations Watch*, *Human Rights Watch* und *Amnesty International* haben sich ebenfalls für die Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts in der Ukraine eingesetzt. Eine Reihe anderer internationaler NGOs wie *International Catholic Child Bureau*, *International Women's League for Peace and Freedom*, *International Federation of Journalists* oder *Caritas Internationales* nahmen ebenso von Zeit zu Zeit am Dialog teil und sprachen ihre Besorgnis über die Rechte von Journalisten, die Rechte von Frauen, Kinderrechte, den Frieden oder die humanitäre Lage in der Ukraine aus.

Die NGO *International Association of Democratic Lawyers* versuchte von Anfang an, vereinzelte Vorkommnisse mit der Beteiligung von rechtsradikalen Gruppen hervorzuheben, um die internationale Gemeinschaft von der Ausbreitung des Nationalismus in der Ukraine zu überzeugen. Die Organisationen *International Council of Russian Compatriots*, *Russian Peace Foundation* und *Public Advocacy* sind in letzter Zeit im Dialog des OHCHR über die Ukraine als Interessenvertreter Russlands in Erscheinung getreten, in dem sie etwa Besorgnis über die Diskriminierung der russischen Sprache oder der ukrainisch-orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats zum Ausdruck brachten. Die indische Bewegung *Tupaj Amaru* nahm zwei Mal die Gelegenheit zum Anlass, Stereotypen aus der russischen Propaganda anzuführen. Diese Stereotypen betrafen beispielsweise historische Persönlichkeiten wie Stepan Bandera oder die Bewertung historischer Ereignisse wie den Sieg der Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg, und hatten das Ziel, die historische Verbrüderung der Ukraine und Russlands sowie den schlechten Einfluss des Westens zu unterstreichen.

Leider haben Nichtregierungsorganisationen im Vergleich zu Staaten beschränktere Möglichkeiten, sich an der Arbeit des Menschenrechtsrates zu beteiligen, da die Abgabe von Erklärungen einem formalisierten Prozess folgt. Dennoch haben die häufigen Appelle verschiedener internationaler Vertreter sicherlich eine Rolle bei der Förderung des Menschenrechtsschutzes in der Ukraine gespielt.

Andere Engagements innerhalb des HRC

Neben den spezifischen interaktiven Dialogen über die Ukraine wurden weitere Aspekte des laufenden Konflikts in anderen Mechanismen des HRC wie Gremien

für Menschenrechtsverträge oder der *Universal Periodic Review*, erörtert. Während der regelmäßigen Treffen des HRC bot sich auch die Gelegenheit, das Thema Ukraine in interaktiven Dialogen mit unabhängigen Menschenrechtsexperten anzusprechen, insbesondere mit Sonderberichterstattern zur Förderung der demokratischen internationalen Ordnung, des Rechts auf freie Meinungsäußerung, des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf Religions- und Glaubensfreiheit, der Rechte von Binnenvertriebenen, Migranten, indigenen Völkern oder Minderheiten.

Parallel zu den Kernausschusssitzungen des Menschenrechtsrates und seiner Mechanismen finden im *Palais des Nations* in Genf informelle Treffen und verschiedene Nebenveranstaltungen zu globalen Themen statt, die die Aufmerksamkeit eines großen Publikums auf sich ziehen. Die ständige Vertretung der Ukraine bei den Vereinten Nationen in Genf organisierte eine Reihe wichtiger Nebenveranstaltungen unter Beteiligung verschiedener Vertreter ukrainischer Ministerien, internationaler Experten und Zeugen des Konflikts, um die internationale Gemeinschaft über die Lage in der Ukraine zu informieren. Zu beobachten waren einige provokative Vorkommnisse, die von der Russischen Föderation unterstützt wurden, bei denen Sprecher etwa ständig auf ukrainische Neo-Nazis verwiesen oder Werbematerial mit russischer Staatspropaganda verteilt. In einigen NGO-Nebenveranstaltungen zur Menschenrechtssituation in der Ukraine fanden jedoch auch konstruktive Diskussionen statt.

Die öffentliche Diplomatie spielt auch bei den Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle. Insbesondere die Ausstellung »Genotype of Freedom« des ukrainischen Künstlers Iwan Martschuk wurde während des Treffens der 40. Sitzung des HRC im *Palais des Nations* in Genf vorgestellt, um den Geist der Freiheit der Ukrainer aus historischer Perspektive zu beleuchten. Zu sehen waren auch die Karikaturen von Wolodymyr Kasanewsky auf der internationalen Ausstellung »Wann kommen die Menschenrechte?«, die letztes Jahr im *Palais des Nations* in Genf als Erweiterung der Feierlichkeiten des 70. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eröffnet wurde.

Fokus auf internationale Zusammenarbeit

Der Menschenrechtsrat ist eine wichtige Plattform für die Diskussion und Konsensfindung verschiedener inter-

nationaler Akteure obwohl seine Empfehlungen nicht immer umgesetzt werden. Trotz einiger Kritik an seiner Unwirksamkeit scheint der HRC sein Bestes zu geben, die Situation in der Ukraine durch internationale Mechanismen, insbesondere die UN-Mission zur Überwachung der Menschenrechte in der Ukraine, zu untersuchen.

Innerhalb des HRC gehen Staaten jedoch mit sorgfältig präparierten Aussagen vor allem ihren eigenen Interessen nach, die Verfahren sind stark verbürokratisiert. Die Beteiligung der Staaten an der Lösung des Russland-Ukraine-Konflikts nach internationalem Recht gerät damit in den Hintergrund. Gleichzeitig können sich Menschenrechtsverteidiger mit Statements beim HRC besser Gehör verschaffen als bei anderen UN-Organisationen. Dies war zum Zeitpunkt der Annexion der Krim und zu Beginn des bewaffneten Konflikts im Donbas von größter Bedeutung. Dadurch gelingt es der Zivilgesellschaft den Folgen des Kriegs ein menschliches Gesicht zu verleihen.

Heute gibt es im Donbas und auf der Krim immer noch zahlreiche Menschenrechtsverletzungen. Wie an anderen eingefrorenen Konflikten auf der ganzen Welt sichtbar wird, sind die besetzten Gebiete der Ukraine eine tickende Zeitbombe. Trotz der Berichte des OHCHR fehlen vollständige Daten über die Regionen, die von bewaffneten Gruppierungen und der Russischen Föderation kontrolliert werden. Ein vollständiger Überblick über alle Missbräuche seit Kriegsbeginn steht deswegen bisher noch aus.

Die Zivilgesellschaft sollte weiterhin Druck auf diplomatische Institutionen ausüben, um sicherzustellen, dass die Menschenrechtslage in der Ukraine ganz oben auf der Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft steht. Nur so kann die Einhaltung des humanitären Völkerrechts gewährleistet werden. Das Engagement jedes internationalen Akteurs ist wichtig, um Frieden zu schaffen und die besetzten Gebiete zu befreien. Dies ist ein notwendiger Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Ukraine.

Langfristig können die zahlreichen internationalen Appelle im Einklang mit der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte von 1948, die in den Händen von Eleanor Roosevelt auf dem Denkmal vor dem *Palais des Nations* in Genf dargestellt sind, ein entscheidender Faktor für die Wahrung der Menschenrechte in der Ukraine werden.

Über die Autorin

Oleksandra Kunovska Mondoux ist Hauptvertreterin der World Federation of Ukrainian Women's Organizations (WFUWO) bei den Vereinten Nationen in Genf. Sie promovierte an der Universität Freiburg in der Schweiz zum Thema »*Leopolis triplex face à la mondialisation. La consommation et ses représentations publicitaires dans la presse quotidienne ukrainienne, polonaise et juive pendant l'entre-deux-guerres*«. Ihre Forschungsinteressen liegen in der globalen, wirtschaftlichen und geschlechtsspezifischen Geschichte.