

# Abhandlungen

## „Human Rights With Chinese Characteristics“ – Ein Beitrag Chinas zur Weiterentwicklung internationaler Menschenrechte?

Charlotte Magnus\*

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,  
Heidelberg, Deutschland

*magnus@mpil.de*

Abstract	542
Keywords	542
I. Chinesischer Beitrag zu Menschenrechten – Ein Paradox?	542
II. Balance zwischen der Achtung staatlicher Souveränität und der Notwendigkeit internationalen Eingreifens	548
1. Regelungsgehalt Art. 2 Abs. 7 VN-Charta	548
2. Länderspezifische Resolutionen in Menschenrechtsrat und -kommission	549
a) Chinas Begründung seiner ablehnenden Haltung	550
b) Chinesische Forderung	553
3. Chinas Vetos im Sicherheitsrat	553
4. Chinesische Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“	555
a) Inhalt	555
b) Reaktionen anderer Staaten	556
5. Gesamtbewertung	558
a) Beteiligung Chinas an Israel-kritischen Resolutionen	558
b) Schwächen des UPR	560
c) Politisierung des Menschenrechtsrats durch beide Seiten	561
d) De-politisierung durch Modifikation der Tagesordnung	562
e) Praxis der gegenseitigen Inschutznahme	563
III. Chinas Reformbestrebungen um völkerrechtliche Individualpflichten	564
1. Hintergrund der Individualpflichten im Völkerrecht	564
2. Chinas Resolutionsentwurf zu „Menschenrechten und -pflichten“	565
3. Staatendiskussion und Stellungnahme	566
IV. Das Recht auf Entwicklung	567
1. Entstehung des Rechts auf Entwicklung	568
2. Chinesische Position zum Recht auf Entwicklung	569
3. Chinas Resolutionen zum „Beitrag von Entwicklung zur Verwirklichung aller Menschenrechte“	570
4. Priorisierung von Entwicklung gegenüber der Umsetzung von Menschenrechten	572
5. Das Individuum als Begünstigter des Rechts auf Entwicklung	573

---

\* Die Autorin ist Jurastudentin an der Universität Heidelberg und wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Sie dankt Priv.-Doz. *Christian Marxsen*, *Florian Kriener* und *Felix Herbert* für wertvolle Kritik und Unterstützung sowie Prof. *Anne Peters* für die Ermutigung zur Veröffentlichung.

V. Bilanz: Human Rights with Chinese Characteristics	574
Summary: "Human Rights With Chinese Characteristics" – China's Contribution to the Development of International Human Rights	575
Keywords	575

## Abstract

Dieser Beitrag analysiert Chinas Abstimmungsverhalten, Resolutionsentwürfe und Stellungnahmen zu Menschenrechtsfragen in den Vereinten Nationen. Den ersten Schwerpunkt bildet Chinas Position zur Achtung staatlicher Souveränität in Menschenrechtsfragen. Die chinesische Kritik an der „Einmischung von außen“ durch länderspezifische Resolutionen des Menschenrechtsrats ist bekannt. Dieser Beitrag ergänzt den wissenschaftlichen Diskurs um Chinas Begründung und bewertet diese Begründung. Dabei zeigt der Beitrag auf, wo das chinesische Verhalten widersprüchlich ist, und erläutert Chinas Strategie der „beidseitig vorteilhaften Kooperation“.

Ein zweiter Schwerpunkt widmet sich dem Drängen Chinas auf eine Konkretisierung völkerrechtlicher Individualpflichten. Die Europäische Union befürchtet hier eine Abhängigmachung der Rechte des Einzelnen von der Erfüllung dieser Pflichten. Der Beitrag zeigt, inwiefern dieser Vorwurf überzeugen kann.

Im letzten Schwerpunkt werden von China eingebrachte Resolutionen zum Recht auf Entwicklung analysiert. Die von China vertretene Priorisierung von wirtschaftlicher Entwicklung über politische Rechte erweist sich als problematisch. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass politische Rechte, wie Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates garantiert werden müssen.

## Keywords

China – Auslegung Menschenrechte – Souveränität – Individualpflichten – Recht auf Entwicklung

## I. Chinesischer Beitrag zu Menschenrechten – Ein Paradox?

China ist in den letzten Jahren zu einer globalen Supermacht aufgestiegen. Chinesische Investitionsprojekte wie die „Neue Seidenstraße“, die von

China gegründete Asiatische Infrastrukturinvestmentbank sowie die militärische Zusammenarbeit mit Staaten in Afrika, Asien und im Pazifik<sup>1</sup> festigen die Macht Chinas. Zugleich bleibt Chinas innerstaatliche Menschenrechtslage in der Kritik.<sup>2</sup> So haben die Xinjiang Police Files<sup>3</sup> im Mai 2022 das Ausmaß des durch die chinesischen Behörden an der Uigurischen Bevölkerung begangenen Unrechts detailliert dargelegt.<sup>4</sup> Viele Beiträge fokussieren sich deshalb auf die mangelhafte interne Umsetzung von Menschenrechten in China.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Salomonen: *BBC*, Solomon Islands: China Deal in Pacific Stokes Australian Fears, 20.4.2022, <<https://www.bbc.com/news/world-australia-61158146>>; Kambodscha: *The Washington Post*, China Secretly Building Naval Facility in Cambodia, Western Officials Say, 6.6.2022, <<https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/06/06/cambodia-china-navy-base-ream/>>; Dschibuti: *The New York Times*, U.S. Wary of Its New Neighbor in Djibouti: A Chinese Naval Base, 25.2.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/02/25/world/africa/us-djibouti-chinese-naval-base.html>>; Iran: *Bloomberg News*, China, Iran Boost Military Cooperation Amid Tensions With U.S., 28.4.2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-28/china-iran-boost-military-cooperation-amid-tensions-with-u-s>>; Pakistan: *The New York Times*, China's 'Belt and Road' Plan in Pakistan Takes a Military Turn, 19.12.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html>>.

<sup>2</sup> *Human Rights Watch*, World Report 2022: China, <<https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/china-and-tibet>>; *Amnesty International*, China 2021, <<https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/china-2021>>.

<sup>3</sup> *BBC*, The Faces from China's Uyghur Detention Camps, Mai 2022, <<https://www.bbc.co.uk/news/extra/85qhtvw6e/the-faces-from-chinas-uyghur-detention-camps>>.

<sup>4</sup> Das kanadische Parlament wirft der chinesischen Regierung einen Genozid an den Uiguren in Xinjiang vor (*House of Commons*, Statement by the Subcommittee on International Human Rights Concerning the Human Rights Situation of Uyghurs and Other Turkic Muslims in Xinjiang, China, 21.10.2020, <<https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/SDIR/news-release/10903199>>). Die EU hat im März 2021 mehrere hohe chinesische Beamte sanktioniert, denen sie staatlich organisierte, groß angelegte willkürliche Verhaftungen, insbesondere von Uiguren in Xinjiang vorwirft (*Council of the European Union*, Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 of 22 March 2021 – Concerning Restrictive Measures Against Serious Human Rights Violations and Abuses, in: *Official Journal of the European Union* 64, 22.3.2021, 3-5); Die USA und das Vereinigte Königreich sprachen von „severe restrictions on religious freedoms, the use of forced labour, mass detention in internment camps, forced sterilisations, and the concerted destruction of Uyghur heritage“ (*UK Foreign, Commonwealth and Development Office*, Press Release: Human Rights Violations in Xinjiang: Canada, UK and US Joint Statement, 22.3.2021, <<https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-canada-uk-and-us-statement-on-xinjiang>>).

<sup>5</sup> *Eva Pils*, *Human Rights in China: A Social Practice in the Shadows of Authoritarianism*, 1. Aufl., Cambridge: Polity Press 2017; *Na Jiang*, *China and International Human Rights*, Heidelberg: Springer 2014; *Sarah Biddulph*, *The Stability Imperative: Human Rights and Law in China*, Vancouver: UBC Press 2015. S. auch die Beiträge von *Sarah Biddulph*, *Arbitrary Detention*, in: *Sarah Biddulph/Joshua Rosenzweig* (Hrsg.), *Handbook on Human Rights in China*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019, 371-396; *Lesley A. Jacobs*, *Health and Human Rights Performance in China: Stronger on Entitlements, Weaker on Freedoms*, in: *Biddulph/Rosenzweig* (Fn. 5), 143-160 und *Titus C. Chen*, *Human Rights in Taiwan: A Thematic Overview*, in: *Biddulph/Rosenzweig* (Fn. 5), 563-587.

Gleichzeitig positioniert sich China unter Staatsoberhaupt Xi Jinping als neuer Akteur in der internationalen Entwicklung der Menschenrechte. Die Volksrepublik erklärte 2018:

„China attaches great importance to the promotion and protection of human rights, ever acting as an advocate, practitioner and promoter of the cause of protecting human rights and always following the road of developing *human rights with Chinese characteristics*.“<sup>6</sup>

An Chinas gemeinsamer Erklärung mit Russland im März 2021 zeigt sich beispielhaft, welche Aspekte für China besonders wichtig sind: Die beiden Staaten unterstrichen den universellen und interdependenten Charakter der Menschenrechte, sprachen sich dabei aber für die Berücksichtigung regionaler und kultureller Partikularitäten aus, betonten die Wichtigkeit von wirtschaftlicher Entwicklung für Schutz und Förderung der Menschenrechte, ermahnten zur Achtung des Interventionsverbots und übten Kritik an der „Politisierung“ der Menschenrechte.<sup>7</sup> Viele Aspekte dieser Erklärung werfen Fragen auf: Wie ist die Balance zwischen Staatensouveränität und Menschenrechtsschutz durch internationales Eingreifen zu finden? Hat China eigene Vorschläge, um Menschenrechtsmonitoring in internationalen Organisationen zu objektivieren und nichtselektiver zu machen? Welche Bedeutung hat wirtschaftliche Entwicklung für Menschenrechte? Wie erfolgversprechend sind die chinesischen Strategien und wie sind sie zu bewerten?

Einige Autor\*innen haben sich der neuen Beteiligung Chinas an Menschenrechtsfragen im internationalen Kontext zugewandt.<sup>8</sup> Einer der ersten Beiträge zu China als „*norm entrepreneur*“<sup>9</sup> der Menschenrechte war die

<sup>6</sup> PRC, National Report to the Human Rights Council, 20.8.2018, A/HRC/WG.6/31/CHN/1, 2.

<sup>7</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Joint Statement by the Foreign Ministers of China and Russia on Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions, 23.3.2021.

<sup>8</sup> Björn Abl, The Rise of China and International Human Rights Law, HRQ 37 (2015), 637-661; Yu-Jie Chen, China's Challenge to the International Human Rights Regime, N. Y. U. J. Int'l L. & Pol. 51 (2019), 1179-1222; Ted Piccone, China's Long Game on Human Rights at the United Nations, Foreign Policy Paper Series on International Governance, 2018, 1-21; Rana Siu Inboden/Titus Chen, China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights, The International Spectator 47 (2012), 45-57; Maria Adele Carrai, From Defensive to Assertive: China's White Paper on Human Rights, Verfassungsblog, 30.3.2019. S. auch US Congressional Research Service, The United Nations Human Rights Council: Background and Policy Issues, 25.11.2020; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Die Volksrepublik China und der internationale Menschenrechtsschutz – Die chinesische Haltung zu Menschenrechten am Beispiel von Menschenrechtsverträgen und internationalen Organisationen, 10.6.2020, Aktenzeichen WD 2 – 3000 – 027/20.

<sup>9</sup> Katrin Kinzelbach, Will China's Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000-2010), NQHR 30 (2012), 299-332 (300).

Analyse von Chinas Stellungnahmen in den Vereinten Nationen von 2000 bis 2010 von *Katrin Kinzelbach* (2012). *Kinzelbach* arbeitete vier wiederkehrende Themen in diesen Stellungnahmen heraus: die Gültigkeit von Menschenrechten, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen (VN), die Beziehung zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten und das Verhältnis zwischen politischen und wirtschaftlichen Rechten.<sup>10</sup> China zweifle dabei in der Regel nicht die Existenz der Menschenrechte an sich an,<sup>11</sup> sondern weise den von anderen Staaten implizierten Inhalt und die Reichweite zurück.<sup>12</sup> *Eva Pils* (2009) analysierte dieses Verhalten ebenfalls: China würde die Anerkennung der Menschenrechte betonen, ihren Gehalt aber eigentlich aushöhlen – ein Vorgehen, das *Pils* als „conceptual dilution“<sup>13</sup> beschreibt. Inzwischen könne die These „Wandel durch Handel“ angesichts zunehmender Repression der Menschenrechte durch China nicht mehr überzeugen (*Pils* 2021).<sup>14</sup>

Inzwischen adressieren Autor\*Innen Chinas aktive Bemühungen um den Export eines eigenen Menschenrechtsverständnisses.<sup>15</sup> *Pitmann B. Potter* (2021) beschreibt in einer Fallstudie, wie die chinesische Regierung politische Meinungsäußerung in China durch das chinesische Strafrecht unterdrücke<sup>16</sup> und eigene Narrative durch die Unterstützung regierungstreuer Proteste im In- und Ausland propagiere.<sup>17</sup> Gleichzeitig unterdrücke die Regierung *human rights defenders*, insbesondere diejenigen mit juristischer Ausbildung.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> *Kinzelbach* (Fn. 9), 305.

<sup>11</sup> *Kinzelbach* (Fn. 9), 306.

<sup>12</sup> *Kinzelbach* (Fn. 9), 304, 331.

<sup>13</sup> *Eva Pils*, The Dislocation of the Chinese Human Rights Movement, in: S. Mosher/Patrick Poon (Hrsg.), *A Sword and a Shield: China's Human Rights Lawyers*, Hong Kong: China Human Rights Lawyers Concern Group 2009, 141-159 (141, 148).

<sup>14</sup> *Eva Pils*, Chinas Einfluss auf die Menschenrechte, *Zeitschrift für Menschenrechte* 15 (2021), 110-129 (114).

<sup>15</sup> *Pils*, (Fn. 14), 114 f.; S. auch die Beiträge von *Wim Muller*, Subsistence, Poverty Alleviation and Right to Development: Between Discourse and Practice, in: Biddulph/Rosenzweig (Fn. 5), 120-142; *Ann Kent*, China and the International Multilateral Human Rights System, in: Biddulph/Rosenzweig (Fn. 5), 61-83; *Katrin Kinzelbach*, Human Rights in Chinese Foreign Policy: A Battle for Global Public Opinion, in: Biddulph/Rosenzweig (Fn. 5), 84-102 und *Andrew Garwood-Gowers*, China and the 'Responsibility to Protect' (R2P), in: Biddulph/Rosenzweig (Fn. 5), 103-119. Aber auch: *Rana Siu Inboden*, *China and the International Human Rights Regime*, Cambridge: Cambridge University Press 2021, 243: "Of the possible roles of maker, promotor, taker, constrainer, and breaker, I argue that China operated as a taker and constrainer. Thus, Beijing did not attempt to hollow out or destroy the regime but it also did not embrace it and often sought to curtail its reach and authority."

<sup>16</sup> *Pitmann B. Potter*, *Exporting Virtue, China's International Human Rights Activism in the Age of Xi Jinping*, Vancouver: UBC Press 2021, 72 f.

<sup>17</sup> *Potter* (Fn. 16), 83.

<sup>18</sup> *Potter* (Fn. 16), 80.

Lange Haftstrafen für politischen Aktivismus seien Ausdruck von Chinas Verständnis von Menschenrechten als abhängig von Loyalität gegenüber der Partei und der Erfüllung sozialer Pflichten gegenüber der Gesellschaft.<sup>19</sup> *Potter* beschreibt, dass China sein Verständnis von Menschenrechten im VN-Menschenrechtsrat zu propagieren sucht.<sup>20</sup> Darüber hinaus thematisiert *Potter* Chinas Verständnis von der Abhängigkeit der Menschenrechte von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates.<sup>21</sup> China nutze die „Neue Seidenstraße“, die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank und regionale Investitionen um dieses Verständnis von Menschenrechten in Partnerstaaten zu exportieren.<sup>22</sup>

In Ergänzung der bestehenden Literatur wird der folgende Beitrag Chinas Einfluss auf die Anwendung und Auslegung von Menschenrechten in der post-Tian'anmen-Ära, insbesondere unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen, untersuchen. Die Untersuchung bezieht sich auf die durch das Völkerrecht garantierten Menschenrechte (im Folgenden Menschenrechte).<sup>23</sup> Davon zu unterscheiden sind die chinesischen Bürgerrechte<sup>24</sup> oder das seit 2004 in der chinesischen Verfassung verankerte Bekenntnis zu den Menschenrechten.<sup>25</sup> Im Zentrum der Untersuchung stehen dabei die Aktivitäten Chinas in den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen, die sich mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte auseinandersetzen und auf die Fortentwicklung menschenrechtlicher Standards Einfluss nehmen. Hierzu zählen zunächst der 3. Ausschuss der Generalversammlung<sup>26</sup> und seit 2006 der Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtskommission ersetzte,<sup>27</sup> und in den China immer wieder gewählt wurde.<sup>28</sup> Wegen seiner Vetomacht im Sicherheitsrat wird auch das chinesische Verhalten dort in Bezug auf Resolutionen mit Menschenrechtsbezug untersucht.

<sup>19</sup> *Potter* (Fn. 16), 25-29, 80, 81.

<sup>20</sup> *Potter* (Fn. 16), 45-48.

<sup>21</sup> *Potter* (Fn. 16), 48.

<sup>22</sup> *Potter* (Fn. 16), 98, 114.

<sup>23</sup> Den Kern der internationalen Menschenrechte bilden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR, *VN-Generalversammlung*, Resolution 217 A (III), 10.12.1948, A/RES/217(III)), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, v. 16.12.1966, UNTS 993, 3) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR, v. 16.12.1966, UNTS 999, 171).

<sup>24</sup> Art. 33 ff. Verfassung der Volksrepublik China (VRC-Verfassung).

<sup>25</sup> Art. 33 Abs. 3 VRC-Verfassung.

<sup>26</sup> Art. 13 lit. b) VN-Charta.

<sup>27</sup> *VN-Generalversammlung*, Resolution 60/251, 3.4.2006, A/RES/60/251.

<sup>28</sup> Mit Ausnahme von zwei obligatorischen einjährigen Unterbrechungen nach zwei aufeinanderfolgenden dreijährigen Amtszeiten ist China seit 2006 ununterbrochen im Amt: 2006-2009, 2009-2012, 2014-2016, 2016-2019, 2021-2024 (*VN-Menschenrechtsrat*, List of Past Members of the Human Rights Council).

Die Untersuchung ergab drei thematische Schwerpunkte (II.-IV.). Zunächst wird Chinas Position zur Balance zwischen der Achtung staatlicher Souveränität und der Notwendigkeit internationalen Eingreifens im Kontext der Menschenrechte aufgezeigt (II.). Der Beitrag soll die in der bestehenden Literatur herausgearbeitete<sup>29</sup> chinesische Kritik an länderspezifischen Resolutionen um die chinesische Begründung ergänzen und diese Begründung bewerten – insbesondere im Hinblick darauf, dass sich China an israelkritischen Resolutionen beteiligt. Zusätzlich soll die von China 2018 vorgeschlagene „beidseitig vorteilhafte Kooperation“<sup>30</sup> erläutert und bewertet werden.

Sodann widmet sich der Beitrag dem Drängen Chinas auf eine Ausweitung völkerrechtlicher Individualpflichten (III.). In Ergänzung zu der von *Potter* beschriebenen Abhängigmachung chinesischer Menschen- und Bürgerrechte von der Erfüllung sozialer Pflichten wird Chinas Resolutionsentwurf zu „Menschenrechten und -pflichten“ erläutert und bewertet. Die dieser Resolution gegenüberstehende Positionierung der Europäischen Union (EU) soll nicht nur dargestellt,<sup>31</sup> sondern auch auf ihre argumentative Überzeugungskraft überprüft werden.

Hiernach wird die aktuelle Staatendiskussion um das Recht auf Entwicklung, angestoßen durch Chinas Resolutionen im Menschenrechtsrat, analysiert (IV.). Dadurch soll aufgezeigt werden, dass China nicht nur seine bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und Investitionsprojekte nutzt, um für eine Priorisierung von wirtschaftlicher Entwicklung über politische Rechte zu werben, sondern dies auch offen in den Foren der Vereinten Nationen vertritt. Hinzu kommt die Darstellung der Positionen anderer Staaten.

Daran schließt sich eine Gesamtbilanz an (V.). Übergreifend soll demonstriert werden, dass China seine Menschenrechtspositionen nicht nur dann vertritt, wenn es selbst kritisiert wird, sondern insbesondere auch dann, wenn es um andere Staaten (des globalen Südens) geht. Das verfestigt die chinesische Argumentation, verleiht ihr augenscheinlich mehr Objektivität und gefährdet den internationalen Menschenrechtsschutz.

<sup>29</sup> *Kinzelbach* (Fn. 9), 312-315; *Kent* (Fn. 15), 73; *Sonya Sceats/Shawn Breslin*, China and the International Human Rights System, Oktober 2012, <[http://www.chathamhouse.org/r1012\\_sceatsbreslin](http://www.chathamhouse.org/r1012_sceatsbreslin)>, 10, 18.

<sup>30</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23, 6.4.2018, A/HRC/RES/37/23.

<sup>31</sup> *S. Kinzelbach* (Fn. 9), 311.



## II. Balance zwischen der Achtung staatlicher Souveränität und der Notwendigkeit internationalen Eingreifens

China vertritt ein klassisches Souveränitätsverständnis, das vor allem von dem Prinzip der Nicht-Einmischung geprägt ist.<sup>32</sup> Die Verfahren und Maßnahmen, mit denen die Vereinten Nationen die Durchsetzung von Menschenrechten verfolgen, ist daher von besonderer Bedeutung für China. Die Handlungskompetenz der VN ist durch Art. 2 Abs. 7 der Charta der Vereinten Nationen (VN-Charta) begrenzt. Dieser Abschnitt erläutert zunächst den Regelungsgehalt des Art. 2 Abs. 7 VN-Charta (1.). Um die chinesische Position in Bezug auf Art. 2 Abs. 7 und Menschenrechte zu verstehen, wird Chinas Verhalten bezüglich länderspezifischer Resolutionen in Menschenrechtsrat und –kommission dargestellt (2.). Zur Untersuchung des Verhältnisses zwischen Staatensouveränität und Menschenrechten werden Chinas Vetos im Sicherheitsrat untersucht (3.). Anschließend werden Chinas Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“ im Menschenrechtsrat beleuchtet (4.). Zum Schluss wird eine Gesamtbewertung der Punkte 2-4 vorgenommen (5.).

### 1. Regelungsgehalt Art. 2 Abs. 7 VN-Charta

Art. 2 Abs. 7 VN-Charta verbietet den Vereinten Nationen das Eingreifen in Angelegenheiten, die im Wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören (*matters essentially within the domestic jurisdiction*).<sup>33</sup> Wie dieser Bereich zu definieren ist, ist unklar.<sup>34</sup> Der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) stellte jedenfalls in Bezug auf Art. 15 Abs. 8 Covenant of the League of Nations<sup>35</sup> fest, dass Angelegenheiten, die durch internationales Recht geregelt sind, nicht länger in die *exklusive* innere Zuständig-

<sup>32</sup> Das zeigen schon die die chinesische Außenpolitik seit den 1950er Jahren prägenden Five Principles of Peaceful Co-Existence.

<sup>33</sup> Das gilt gemäß dem zweiten Halbsatz nicht für Durchsetzungsmaßnahmen des Sicherheitsrats im Rahmen von Kapitel VII VN-Charta. Ist der internationale Frieden bedroht oder gebrochen, oder liegt eine Angriffshandlung vor, darf der Sicherheitsrat also auch in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit des Staates gehören, eingreifen.

<sup>34</sup> Vgl. IGH, *Peace Treaties*, Dissenting Opinion of Judge Krylov, ICJ Reports 1950, 105 (112).

<sup>35</sup> Art. 15 Abs. 8 Covenant bestimmte das Verhältnis zwischen Kompetenz der League und Staatensouveränität: „If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is *solely* within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.“ [Hervorhebung hinzugefügt].



keit fallen.<sup>36</sup> Da Art. 2 Abs. 7 VN-Charta den Anwendungsbereich jedoch auf die Angelegenheiten erweitert, die *im Wesentlichen* der inneren Zuständigkeit unterliegen, ist bis heute ungeklärt, inwiefern die Feststellung des StIGH auf die VN-Charta anwendbar ist.<sup>37</sup> Jedenfalls befindet die Mehrzahl der Staaten, dass systematische und grobe Menschenrechtsverletzungen nicht mehr im Wesentlichen der inneren Zuständigkeit unterliegen.<sup>38</sup> Anhand länderspezifischer Resolutionen zeigt dieser Beitrag nun, dass China eine abweichende Position vertritt.

## 2. Länderspezifische Resolutionen in Menschenrechtsrat und -kommission

Der Menschenrechtsrat beschließt und die Menschenrechtskommission vor ihm beschloss regelmäßig länderspezifische Resolutionen in Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen.<sup>39</sup> Typischerweise äußern länderspezifische Resolutionen Besorgnis über anhaltende, schwere Menschenrechtsverletzungen und –missbräuche, und appellieren an oder verurteilen den betroffenen Staat. China lehnt solche Resolutionen ab.<sup>40</sup> So erklärte beispielsweise der chinesische Außenminister:

„The human rights conditions of a country are up to the people of that country to assess and improve. Since people live under different circumstances, the form in which human rights are embodied changes with these circumstances and with time. Therefore, how to protect and promote human rights depends on the actual conditions and specific needs of a country. To arbitrarily impose a fixed set of human rights rules, regardless of the differences in the specific environment and reality, will not serve the interests of the people of any country. To interfere in other countries' internal affairs in the name of protecting human rights in order to

<sup>36</sup> StIGH, *Nationality Decrees*, Rechtsgutachten v. 7.2.1923, Series B No. 4, 7 (Rn. 39).

<sup>37</sup> Wie schon auf der VN-Gründungskonferenz in San Francisco vom US-Amerikanischen Delegierten festgestellt, hängt die Reichweite der *essential domestic jurisdiction* von der Entwicklung internationalen Rechts ab (*United Nations Information Organizations*, Documents of the UNCIO, 1945, Volume VI (Commission I – General Provisions), <<https://digitallibrary.un.org/record/1300969>>, 508).

<sup>38</sup> S. schon die Resolutionen gegen das Apartheidsregime in Südafrika (*VN-Generalversammlung*, Resolution 616 (VII), 5.12.1952, A/RES/616(VII); *VN-Generalversammlung*, Resolution 721(VIII), 8.12.1953, A/RES/721(VIII)) sowie eine Resolution gegen das Regime in Myanmar (*VN-Generalversammlung*, Resolution 63/254, 23.1.2009, A/RES/63/245).

<sup>39</sup> *VN-Generalversammlung*, Resolution 60/251, (Fn. 27), Rn. 3.

<sup>40</sup> Beispielfhaft: *VN-Menschenrechtskommission*, 59<sup>th</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting, 25.4.2003, E/CN.4/2003/SR.52, Rn. 8.

advance one's own political agenda is simply to blaspheme and betray the human rights cause."<sup>41</sup>

Dieser Beitrag erläutert nun zunächst Chinas Begründung seiner ablehnenden Haltung (a) und stellt sodann Chinas Forderung dar (b).

### a) Chinas Begründung seiner ablehnenden Haltung

Die chinesische Ablehnung beruht auf einer vierstufigen Argumentation.

Erstens müsse die Menschenrechtsarbeit die Partikularitäten der betroffenen Regionen und Kulturen berücksichtigen. Diese Haltung findet sich schon in der Bangkok-Erklärung von 1993: Die erklärenden asiatischen Staaten

„recognize that while human rights are universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international norm-setting, *bearing in mind the significance of national and regional particularities* and various historical, cultural and religious backgrounds”.<sup>42</sup>

Der von China 2012 vorgestellte National Human Rights Action Plan für die Jahre 2012-2015 und Chinas Universal Periodic Review Report 2013 betonen ebenfalls, dass die Auslegung von Menschenrechten die spezifischen nationalen Bedingungen berücksichtigen müsse.<sup>43</sup> Besonders deutlich wurde die chinesische Position 2017 auf dem von China organisierten ersten South-South Human Rights Forum in Peking:

„There is no one-size-fits-all standard in the world. As an integral part of a country's economic and social development, human rights must be advanced in light of specific national conditions and people's needs. No human rights development path should be regarded as the only right choice. The international community should encourage countries to choose their own paths of human rights development and respect their choices.”<sup>44</sup>

<sup>41</sup> VN-Generalversammlung, 55<sup>th</sup> Session, 12<sup>th</sup> Plenary Meeting, 13.9.2000, 7.

<sup>42</sup> World Conference on Human Rights, Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights, 7.4.1993, A/CONF.157/ASRM/8, Art. 8 [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>43</sup> „The Chinese government respects the principle of universality of human rights, but also upholds proceeding from China's national conditions and new realities to advance the development of its human rights cause on a practical basis.” (State Council of the PRC, National Human Rights Action Plan of China (2012-2015), 11.6.2012, <<http://www.china-un.ch/eng/rqrd/jblc/t953936.htm>>, Introduction); VN-Menschenrechtsrat, UPR National Report by China, 5.8.2013, A/HRC/WG.6/17/CHN/1, § 4.

<sup>44</sup> Vice-Minister of Foreign Affairs Li Baodong, Writing a New Chapter of International Human Rights Exchanges and Cooperation, 10.12.2017, <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1518308.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1518308.shtml)>.

Art. 1 der zum Abschluss des Forums verabschiedeten Peking-Erklärung bekräftigt:

„Each State should adhere to the principle of combining the universality and specificity of human rights and choose a human rights development path or guarantee model that suits its specific conditions.“<sup>45</sup>

Aus chinesischer Sicht respektieren kritische länderspezifische Resolutionen die Partikularitäten in der Praxis nicht.<sup>46</sup>

Zweitens kritisiert China, dass länderspezifische Resolutionen Doppel-Standards etablieren und Menschenrechte politisieren würden. Beispielsweise antwortete der chinesische Delegierte auf einen von den USA 2001 eingebrachten Resolutionsentwurf zur Menschenrechtslage in China:

„The only concern of the United States was that developing countries should imitate its systems, subscribe to its values and follow its whims. [...] United States human rights standards [are] nothing more than double standards.“<sup>47</sup>

China kritisierte die Arbeit der VN-Menschenrechtskommission für ihr „Problem der politischen Konfrontation“.<sup>48</sup> Einige Länder und Gruppen würden an der Mentalität des Kalten Krieges festhalten.<sup>49</sup> 2005 wies der chinesische Delegierte darauf hin, dass die über 100 von der VN-Menschenrechtskommission seit Ende des Kalten Krieges verabschiedeten länderspezifischen Resolutionen fast alle gegen Entwicklungsländer gerichtet gewesen seien. Dies würde fälschlicherweise den Eindruck erwecken, Menschenrechtsprobleme existierten nur in diesen Ländern.<sup>50</sup> An anderer Stelle kritisierte China, dass sich Diskussionen unter dem ständigen Punkt der Tagesordnung, betitelt „Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World“, vor allem gegen Entwicklungsländer richten würden.<sup>51</sup> Einige Länder

<sup>45</sup> *State Council of the PRC*, Beijing Declaration adopted by the First South-South Human Rights Forum, 11.12.2017, <[http://english.scio.gov.cn/scionews/2017-12/11/content\\_50096884.htm](http://english.scio.gov.cn/scionews/2017-12/11/content_50096884.htm)>.

<sup>46</sup> Vgl. z. B. *VN-Menschenrechtskommission*, 57<sup>th</sup> Session, 62<sup>nd</sup> Meeting, 23.4.2001, E/CN.4/2001/SR.62, Rn. 59 f.

<sup>47</sup> *VN-Menschenrechtskommission*, 57<sup>th</sup> Session, 62<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 46), Rn. 59 f.

<sup>48</sup> 3. *Ausschuss der VN-Generalversammlung*, Official Records of the 57<sup>th</sup> Session, 40<sup>th</sup> Meeting, 4.12.2002, A/C.3/57/SR.40, Rn. 110.

<sup>49</sup> 3. *Ausschuss der VN-Generalversammlung*, Official Records of the 57<sup>th</sup> Session, 40<sup>th</sup> Meeting (Fn. 48), Rn. 110.

<sup>50</sup> *VN-Menschenrechtskommission*, 61<sup>st</sup> Session, 20<sup>th</sup> Meeting, 8.4.2005, E/CN.4/2005/SR.20, Rn. 14.

<sup>51</sup> *VN-Menschenrechtskommission*, 60<sup>th</sup> Session, 47<sup>th</sup> Meeting, 20.4.2004, E/CN.4/2004/SR.47, Rn. 34; vgl. *Permanent Mission of the PRC to the UN*, China Speaks on Behalf of Like-Minded Countries in Calling for the High Commissioner for Human Rights to Heed the Voice of Developing Countries and Advance Human Rights Governance in a Balanced Way, 27.2.2020, <<http://www.china-un.ch/eng/hom/t1750600.htm>>.

würden die Position des Richters einnehmen. Sie versuchten anderen ihre eigenen politischen Systeme aufzuzwingen und die Demokratie auf diktatorische Weise herbeizuführen. Diese Länder müssten ihre eigene innenpolitische Situation betrachten, bevor sie die anderer Länder kritisierten.<sup>52</sup>

Drittens führe die den länderspezifischen Resolutionen innewohnende Konfrontation nicht zu einer tatsächlichen Verbesserung der Menschenrechtslage. Stattdessen sei auf einen respektvollen Dialog auf Augenhöhe zu setzen und nur mit dem Einverständnis des betroffenen Staates einzugreifen. Nur so könne echter Menschenrechtsschutz erreicht werden. Beispielsweise forderte China, soweit die EU über die Menschenrechtslage in der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) besorgt sei, möge sie das Problem direkt mit den dortigen Behörden über bilaterale Kanäle zur Sprache bringen, anstatt einen konfrontativen Ansatz im Rat zu wählen.<sup>53</sup> Im Kontext der Militärdiktatur in Myanmar warf China 2007 ein, ein vorgelegter Resolutionsentwurf „smacked of double standards“.<sup>54</sup> Er würde zu einer politischen Konfrontation führen, nicht aber zum Schutz der Menschenrechte in Myanmar beitragen.<sup>55</sup> Ein aktuelleres Beispiel dieser Haltung findet sich in der Rede des stellvertretenden chinesischen Außenministers von 2017: Die Vereinten Nationen sollten mehr für die Förderung der Zusammenarbeit und die Überbrückung von Differenzen tun, anstatt sich vergeblich um „naming and shaming“ zu bemühen und die Spannungen zu verschärfen. Die Geschichte habe immer wieder bewiesen, dass die Politisierung der Menschenrechte und das Schüren von Konfrontation zu nichts führe, während nur Dialog und Kooperation die richtige Lösung böten.<sup>56</sup>

Viertens sei der Universal Periodic Review (UPR) eine geeignete Alternative zu länderspezifischen Resolutionen.<sup>57</sup> Er achte die Gleichberechtigung der Staaten.<sup>58</sup>

China gelang es, die Verabschiedung von länderspezifischen Resolutionen durch seine Kritik und Gegenstimmen zu erschweren. Es konnte sie aber nicht immer verhindern. Deshalb formulierte China eine Forderung, die zwar länderspezifische Resolutionen nicht abschaffen, ihren Einsatz aber erschweren sollte.

<sup>52</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 20<sup>th</sup> Meeting (Fn. 50), Rn. 15.

<sup>53</sup> VN-Menschenrechtskommission, 59<sup>th</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 40), Rn. 8.

<sup>54</sup> 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung, 61<sup>st</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting, 18.1.2007, A/C.3/61/SR.52, Rn. 14.

<sup>55</sup> 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung, 61<sup>st</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 54), Rn. 14.

<sup>56</sup> Baodong (Fn. 44).

<sup>57</sup> VN-Menschenrechtsrat, 2<sup>nd</sup> Session, 25<sup>th</sup> Meeting, 6.12.2006, A/HRC/2/SR.25, Rn. 44.

<sup>58</sup> VN-Menschenrechtsrat, 2<sup>nd</sup> Session, 25<sup>th</sup> Meeting (Fn. 57), Rn. 14.

## b) Chinesische Forderung

China forderte, wenn länderspezifische Resolutionen ergehen müssten, so müsste zumindest das Mitspracherecht der Nachbarstaaten erhöht werden:

„If [country-specific human rights] resolutions proved to be necessary, they should respect the views of the regional group to which the country concerned belonged.“<sup>59</sup>

In Bezug auf den Konflikt im Sudan seien die afrikanischen Nachbarstaaten „the best placed to understand the situation“.<sup>60</sup> Dies würde den Einfluss westlicher Staaten auf Resolutionen zu Entwicklungsländern schwächen. Die Forderung ist Ausdruck von Chinas Bemühen um die Stärkung der staatlichen Souveränität.

China nahm nicht nur eine ablehnende Haltung in der Menschenrechtskommission und seit 2006 im Menschenrechtsrat ein, sondern positionierte sich auch im Sicherheitsrat für weitreichende Staatensouveränität.

## 3. Chinas Vetos im Sicherheitsrat

Zur Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit befasst sich der Sicherheitsrat auch mit großflächigen und systematischen Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise in Syrien, Myanmar und Zimbabwe.<sup>61</sup>

In Reaktion auf durch die Syrische Armee begangene Menschenrechtsverletzungen<sup>62</sup> brachten westliche Staaten einen Resolutionsentwurf in den Sicherheitsrat ein.<sup>63</sup> Dieser verurteilte die syrische Regierung für andauernde schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen und drohte mit der Ergreifung von Maßnahmen unter Art. 41 VN-Charta.<sup>64</sup> China legte

<sup>59</sup> 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung, 62<sup>nd</sup> Session, 35<sup>th</sup> Meeting, 30.1.2008, A/C.3/62/SR.35, Rn. 45.

<sup>60</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 60<sup>th</sup> Meeting, 20.2.2012, E/CN.4/2005/SR.60, Rn. 51.

<sup>61</sup> VN-Sicherheitsrat, Draft Resolution on Situation of Human and Political Rights in Myanmar, 12.1.2007, S/2007/14.

<sup>62</sup> Diese Verletzungen wurden später durch eine vom Menschenrechtsrat beauftragte internationale Kommission festgestellt: VN-Menschenrechtsrat, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 16.8.2012, A/HRC/21/50, Rn. 145; VN-Menschenrechtsrat, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 13.8.2015, A/HRC/30/48, Rn. 166.

<sup>63</sup> VN-Sicherheitsrat, Draft Resolution on the Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic, 4.10.2011, S/2011/612.

<sup>64</sup> VN-Sicherheitsrat, Draft Resolution Syrian Arab Republic, (Fn. 63), Rn. 1, 11.

sein Veto gegen diese Resolution mit der Begründung ein, dass der Sicherheitsrat die syrische Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit achten müsse.<sup>65</sup> Auch gegen einen neuen Beschlussentwurf,<sup>66</sup> der die Ergreifung von militärischen Maßnahmen gemäß Art. 42 VN-Charta ausdrücklich nicht autorisierte, legte China mit derselben Begründung ein Veto ein.<sup>67</sup>

Auch die 2007 und 2008 in Bezug auf die Situationen in Myanmar und Zimbabwe eingebrachten Entwürfe wurden von China mit ähnlicher Begründung abgelehnt. Gegenüber der vermuteten „campaign of violence against the political opposition and the civilian population, which has resulted in scores of deaths, thousands of injuries“, verbunden mit „widespread beatings, torture, killings, sexual violence, and displacement“<sup>68</sup> erklärte China, „the situation in Zimbabwe to date has not gone beyond the realm of internal affairs. It does not constitute a threat to the world’s peace and security“.<sup>69</sup> Bezüglich Myanmar äußerte sich der chinesische Delegierte wie folgt:

„No one would dispute the fact that Myanmar is, indeed, faced with a series of grave challenges relating to refugees, child labour, HIV/AIDS, human rights and drugs. But similar problems exist in many other countries. If, because Myanmar is encountering this or that problem in the areas to which I referred, it is to be arbitrarily labelled as a prominent or potential threat to regional security, included on the agenda of the Council and be the subject of a draft resolution, then the situations in all other 191 United Nations Member States may also need to be considered by the Security Council. Such an approach is obviously neither logical nor reasonable.“<sup>70</sup>

Aus chinesischer Sicht soll die Staatengemeinschaft nicht auf Durchsetzungsmaßnahmen des Sicherheitsrats und kritische Resolutionen des Menschenrechtsrats, sondern auf Kooperation setzen. Diese Forderung konkretisierte sich in den chinesischen Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“.

<sup>65</sup> VN-Sicherheitsrat, 66<sup>th</sup> Year, 6627<sup>th</sup> Meeting, 4.10.2011, S/PV.6627, 5.

<sup>66</sup> VN-Sicherheitsrat, Draft Resolution on the Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic, 4.2.2012, S/2012/77, Präambel.

<sup>67</sup> VN-Sicherheitsrat, 67<sup>th</sup> Year, 6711<sup>th</sup> Meeting, 4.2.2012, S/PV.6711, 9.

<sup>68</sup> VN-Sicherheitsrat, Draft Resolution on the Direct or Indirect Supply, Sale or Transfer of Arms and Related Material to Zimbabwe, 11.7.2008, S/2008/447, Rn. 1, 2.

<sup>69</sup> VN-Sicherheitsrat, 63<sup>rd</sup> Year, 5933<sup>rd</sup> Meeting, 11.7.2008, S/PV.5933, 13.

<sup>70</sup> VN-Sicherheitsrat, 62<sup>nd</sup> Year, 5619<sup>th</sup> Meeting, 12.1.2007, S/PV.5619, 3.

## 4. Chinesische Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“

### a) Inhalt

2018 wurde eine von China eingebrachte Resolution mit dem Titel „Promoting Mutually Beneficial Cooperation in the Field of Human Rights“ im Menschenrechtsrat verabschiedet.<sup>71</sup> Die Resolution beinhaltete die für Beschlüsse des Menschenrechtsrats üblichen Referenzen zu Universalismus, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte und der Verantwortung der Staaten für ihre Umsetzung und Förderung. Die wesentlichen Neuigkeiten finden sich in der Präambel sowie in Art. 2 und Art. 3. Die Präambel betonte, dass *beidseitig vorteilhafte Kooperation* im Bereich der Menschenrechte erforderlich sei, um Menschenrechte zu schützen und zu fördern.<sup>72</sup> Die Kooperation solle auf Nichtselektivität, Nichtpolitisierung, Gleichheit und gegenseitiger Achtung beruhen.<sup>73</sup> Der Dialog sei mit dem Ziel zu führen, das gegenseitige Verständnis zu fördern, die Gemeinsamkeiten zu erweitern und die konstruktive Zusammenarbeit zu stärken.<sup>74</sup> Er solle vor allem den Aufbau von Kapazitäten ermöglichen und technische Zusammenarbeit fördern. Dies solle *in Abstimmung mit und nur bei Zustimmung* durch den betroffenen Staat erfolgen.<sup>75</sup> Auch enthielt die Präambel eine Aufforderung zum Aufbau einer „community of shared future for human beings“. Art. 2 forderte die Staaten dazu auf, Maßnahmen nur im Einklang mit den vom betroffenen Staat bestimmten Prioritäten umzusetzen. Art. 3 forderte Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) dazu auf, *konstruktiv* am Universal Periodic (Peer-)Review teilzunehmen.<sup>76</sup>

Bei Vorstellung der Resolution betonte China, dass der Entwurf im Einklang mit einem universalistischen Verständnis von Menschenrechten stünde. Die Arbeit des Menschenrechtsrats solle unparteilich, objektiv und nicht-selektiv sein. Der Entwurf trage zu diesem Ziel bei. Das solle das Ziel aller sein und China würde es bedauern, wenn manche Staaten der Resolution nur aus dem Grund nicht zustimmten, dass China sie entworfen hatte.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23, 6.4.2018, A/HRC/RES/37/23.

<sup>72</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23 (Fn. 71), 8. Absatz der Präambel.

<sup>73</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23 (Fn. 71), 10. Absatz der Präambel.

<sup>74</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23 (Fn. 71), 10. Absatz der Präambel.

<sup>75</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/23 (Fn. 71), 12. Absatz der Präambel [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>76</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>77</sup> VN-Menschenrechtsrat, News – Action on Resolution on Mutually Beneficial Cooperation in the Field of Human Rights, 23.3.2018, <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22893&LangID=E>>.



2020 und 2021 brachte China weitere Resolutionsentwürfe unter demselben Titel in den Rat ein.<sup>78</sup> Die Resolution von 2020 unterstrich, dass Staaten ihre eigenen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Systeme ohne Einmischung anderer Staaten wählen und verfolgen können sollten.<sup>79</sup> Beide Resolutionen schrieben dem Austausch über good practices große Bedeutung zu.<sup>80</sup> Erneut wurden Staaten und NGOs zu *konstruktivem* Mitwirken aufgerufen.<sup>81</sup> Doppelstandards und Politisierung seien zu eliminieren.<sup>82</sup> Die Betonung lag auf der *beidseitig vorteilhaften Kooperation*.

## b) Reaktionen anderer Staaten

Der Entwurf von 2018 wurde insbesondere von Entwicklungsländern begrüßt.<sup>83</sup> Einige der Unterstützer sahen in ihm die Lösung, die Arbeit des Menschenrechtsrats unparteilich, objektiv und nichtselektiv zu machen,<sup>84</sup> andere begrüßten schlicht die Bedeutung, die dem Prinzip der Nichteinmischung im Entwurf zukam.<sup>85</sup>

Stärkster Gegner des Entwurfs waren die USA.<sup>86</sup> Es sei klar, dass China mit dieser Resolution versuche, das VN-Menschenrechtssystem und die ihm zugrundeliegenden Normen zu schwächen. Die „Wohlfühl“-Sprache über beidseitig vorteilhafte Kooperation solle autokratische Staaten auf Kosten des

<sup>78</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21, 2.7.2020, A/HRC/RES/43/21; VN-Menschenrechtsrat, Resolution 46/13, 31.3.2021, A/HRC/RES/46/13.

<sup>79</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21 (Fn. 78), 11. Absatz der Präambel.

<sup>80</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21 (Fn. 78), 18. Absatz der Präambel, Art. 8; VN-Menschenrechtsrat, Resolution 46/13 (Fn. 78), 15. Absatz der Präambel.

<sup>81</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21 (Fn. 78), Art. 3, 6; VN-Menschenrechtsrat, Resolution 46/13 (Fn. 78), Art. 2 [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>82</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21 (Fn. 78), 10. Absatz der Präambel.

<sup>83</sup> Ägypten, Kuba, Pakistan, Südafrika, Venezuela: VN-Menschenrechtsrat, News (Fn. 77).

<sup>84</sup> Kuba und Pakistan: VN-Menschenrechtsrat, News (Fn. 77).

<sup>85</sup> Venezuela: VN-Menschenrechtsrat, News (Fn. 77).

<sup>86</sup> Dabei zählen die USA selbst zu den Staaten, die die wenigsten Menschenrechtsverträge ratifiziert haben (zu den nichtratifizierten Verträgen zählen der IPwskR, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und die UN-Konvention gegen Verschwindenlassen). Auch sind die USA der einzige Staat, der nicht Vertragspartei der VN-Kinderrechtskonvention ist und sind nur einer von sechs VN-Mitgliedstaaten, die die VN-Frauenrechtskonvention nicht ratifiziert haben. Zugleich entziehen sich die USA der internationalen Strafgerichtbarkeit über ihre Staatsangehörigen, in dem sie das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) nicht ratifiziert und über 100 bilaterale Nichtauslieferungsabkommen von US-Amerikaner\*innen an den IStGH mit anderen Staaten geschlossen haben (Anne Peters, *Unequal Treaties*, in: Anne Peters/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Online Edition, Oxford: Oxford University Press 2018, Rn. 65).

Individuums in Schutz nehmen. Mit dieser Resolution hätten die chinesischen Sponsoren das Wort Respekt auf den Kopf gestellt und gefordert, dass Regierungen respektiert würden, die die Rechte ihrer eigenen Bürger missachteten. Respekt für solche Regierungen hätte in einem Forum, das sich der Achtung und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen widmet, keinen Platz. Es handele sich um einen Versuch Chinas, sich gegen Kritik an seiner Menschenrechtsbilanz abzuschirmen. Kein Staat habe eine perfekte Menschenrechtsbilanz. Kritik sei aber notwendig, um die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller zu fördern und zu schützen. Der einzige Weg für eine Regierung, Respekt zu erlangen, sei, dass diese Regierung die Menschenrechte und Grundfreiheiten respektierte.<sup>87</sup> Diesem Punkt schlossen sich Australien und die EU an.<sup>88</sup>

Weiter warfen die USA der chinesischen Delegation vor, sie habe die Absicht, ihr Staatsoberhaupt zu glorifizieren, indem sie von ihm geprägte Begrifflichkeiten wie „community of shared future for human beings“ in das internationale Menschenrechts-Lexikon einfügte. Niemand solle diese parteipolitische Sprache unterstützen. Dies gelte umso mehr, als der Begriff international keine eindeutige Bedeutung habe und anfällig für spätere Interpretationen und Neuerfindungen durch China sei.<sup>89</sup> Diesen letzten Punkt unterstrichen auch Mexiko, die Schweiz, Japan, Australien und Südkorea.<sup>90</sup>

Der Entwurf von 2018 wurde schlussendlich mit 28 Stimmen,<sup>91</sup> 17 Enthaltung<sup>92</sup> und einer Gegenstimme<sup>93</sup> verabschiedet.<sup>94</sup>

Bei Unterbreitung der Resolution zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“ 2020 verschärfte die EU ihre Kritik: „Mutually beneficial cooperation is at odds with the UN Charter and the mandate of the Human Rights Council.“<sup>95</sup> Man vermisste eine Aufforderung dazu, Menschenrechtsverletzungen auch in den Fällen, in denen es keine Kooperation seitens der betroffenen

<sup>87</sup> *US Mission to International Organizations in Geneva*, Explanation of Vote by the United States of America as delivered by Jason Mack, 23.3.2018, <<https://geneva.usmission.gov/2018/03/23/eov-on-mutually-beneficial-cooperation-l-36/>>.

<sup>88</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, News (Fn. 77).

<sup>89</sup> *US Mission in Geneva*, Explanation of Vote (Fn. 87).

<sup>90</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, News (Fn. 77).

<sup>91</sup> Angola, Ägypten, Äthiopien, Brasilien, Burundi, Chile, China, Elfenbeinküste, Kuba, Demokratische Republik Kongo, Ecuador, Irak, Katar, Kenia, Kirgisistan, Mexiko, Mongolei, Nepal, Nigeria, Pakistan, Panama, Philippinen, Saudi-Arabien, Senegal, Südafrika, Togo, Vereinigte Arabische Emirate, Venezuela.

<sup>92</sup> Afghanistan, Australien, Belgien, Deutschland, Georgien, Japan, Kroatien, Peru, Ruanda, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südkorea, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

<sup>93</sup> USA.

<sup>94</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, News (Fn. 77).

<sup>95</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Vote on Draft Resolution A/HRC/43/L.31/Rev.1, 22.6.2020, <<https://media.un.org/>>.

Mitgliedsstaaten gäbe, anzugehen. China habe trotz der geäußerten Bedenken keine substanziellen Veränderungen vorgenommen.<sup>96</sup> Aus diesem Grund stimmten viele der Staaten, die sich in der Abstimmung 2018 noch enthalten hatten, diesmal gegen die Beschlüsse.<sup>97</sup> Trotzdem fand sich 2020 eine Mehrheit von 23 zu 16 und 2021 sogar von 26 zu 15 für die Verabschiedung.<sup>98</sup>

## 5. Gesamtbewertung

China lehnt die Verabschiedung länderspezifischer Resolutionen im Menschenrechtsrat ab. Es bemüht sich mit Verweisen auf die Staatensouveränität darum, die Vereinten Nationen zum Verzicht auf die Ausübung ihrer Kompetenzen zu bewegen.<sup>99</sup> Dem sollen auch die Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“ dienen.<sup>100</sup>

Daran gibt es Verschiedenes auszusetzen. Zunächst beteiligt sich China trotzdem an Resolutionen, die Israel kritisieren (a). Gleichzeitig hält es an seiner generellen Kritik an länderspezifischen Resolutionen fest und verweist auf den UPR als Alternative. Doch dieser birgt Schwächen, weshalb er nicht das alleinige Instrument des Menschenrechtsrats sein darf (b). Kritik an der Politisierung des Menschenrechtsrats ist berechtigt, gilt aber für beide Seiten (c). Um dieser Politisierung entgegenzuwirken, sollte eine Modifikation der Tagesordnung vorgenommen werden (d). Der chinesische Vorschlag dagegen würde die Praxis der gegenseitigen Inschutznahme verstärken (e).

### a) Beteiligung Chinas an Israel-kritischen Resolutionen

China kritisiert den Einsatz von länderspezifischen Resolutionen. Mit Blick auf Nordkorea hat es dies auch dann getan, wenn der Resolutionsentwurf öffentliche Hinrichtungen aus politischen Gründen und Folter be-

<sup>96</sup> VN-Menschenrechtsrat, Vote on Draft Resolution 43/L.31 (Fn. 95).

<sup>97</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21: 16 Gegenstimmen; VN-Menschenrechtsrat, Resolution 46/13: 15 Gegenstimmen.

<sup>98</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 43/21 (Fn. 78); VN-Menschenrechtsrat, Resolution 46/13 (Fn. 78).

<sup>99</sup> Vgl. *Phil Chan*, Human Rights and Democracy with Chinese Characteristics?, HRLR 13 (2013), 645-689 (671); *Pierfrancesco Rossi*, China, in: Fulvio Palombino (Hrsg.), *Duelling for Supremacy – International Law vs. National Fundamental Principles*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, 43-64 (57).

<sup>100</sup> Dem entgegen sieht *Ryan Mitchell* keine substanzielle Auswirkung der Resolution (*Ryan Mitchell*, Was the UN Human Rights Council Wrong to Back China's "Shared Future" Resolution?, EJIL:Talk!, 10.4.2018).

traf.<sup>101</sup> Zugleich unterstützt China aber länderspezifische Resolutionen gegen Israel. China stimmte für Resolutionen, die die Menschenrechtslage in<sup>102</sup> und Menschenrechtsverletzungen durch<sup>103</sup> Israel kritisierten. China begründet das damit, dass das Recht auf Selbstbestimmung betroffen sei: „Foreign occupation represented the worst form of human rights violation.“<sup>104</sup> Diese Position wird vor allem von Staaten mit eigener Kolonialerfahrung geteilt. So stimmten der Resolution, die Israel für Menschenrechtsverletzungen verurteilt, beispielsweise Algerien, Bangladesch, Bolivien, Botswana, Burundi, Ecuador, die Elfenbeinküste, El Salvador, Indien, Indonesien, Kenia, Kongo, Kuba, die Malediven, Mexiko, Namibia, Nigeria, Panama, die Philippinen, Venezuela und Vietnam zu.<sup>105</sup> Die Erklärung über die Neue Weltwirtschaftsordnung der Generalversammlung liefert eine Begründung für diese differenzierende Haltung: Kolonialismus, fremde Besatzung, Diskriminierung und Neo-Kolonialismus stellten weiterhin das größte Entwicklungshindernis für Entwicklungsländer dar.<sup>106</sup> Auch lässt sich ein positivistisches Argument anführen: Das (kollektive) Recht auf Selbstbestimmung wird durch seine Position in den beiden Menschenrechtspakten von 1966 besonders betont.<sup>107</sup> Jedoch kommt auch individuellen Rechten, wie dem Recht auf Leben und dem Verbot der Folter, eine besondere Bedeutung zu.<sup>108</sup> Denn vom Recht auf Leben darf auch in Zeiten von öffentlichem Notstand nicht abgewichen werden.<sup>109</sup> Das Verbot der Folter hat *ius cogens* Status.<sup>110</sup> Systematische Verletzungen dieser Rechte müssen im Menschenrechtsrat daher genauso kritisiert werden können. Eine Differenzierung bezüglich der Art von Menschenrechtsverletzungen erscheint nicht konsequent.

<sup>101</sup> Resolutionsentwurf: *VN-Menschenrechtskommission*, Draft Resolution on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 15.4.2003, E/CN.4/2003/L.31/Rev.1, Art. 1 lit. a); Chinas Erklärung hierzu: *VN-Menschenrechtskommission*, 59<sup>th</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 40), Rn. 8, 9.

<sup>102</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Resolution 29/25, 22.7.2015, A/HRC/RES/29/25, Präambel.

<sup>103</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Resolution 31/36, 20.4.2016, A/HRC/RES/31/36, Präambel, Art. 7 lit. b), Art. 8 lit. b); *VN-Menschenrechtsrat*, Resolution 31/34, 20.4.2016, A/HRC/RES/31/34, Präambel, Art. 5.

<sup>104</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, 2<sup>nd</sup> Session, 25<sup>th</sup> Meeting (Fn. 57), Rn. 44.

<sup>105</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Resolution 31/36 (Fn. 103).

<sup>106</sup> *VN-Generalversammlung*, Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, 1.5.1974, A/RES/3201(S-VI), § 1.

<sup>107</sup> Das Recht auf Selbstbestimmung ist in Art. 1 I IPbPR und IPwskR normiert und wird damit den einleitenden allgemeinen Bestimmungen der Pakte noch vorangestellt. Andere Rechte werden erst ab Art. 6 normiert.

<sup>108</sup> *Malcolm Shaw*, International Law, Cambridge: Cambridge University Press 2017, 216.

<sup>109</sup> Art. 4 Abs. 1, 2 IPbPR.

<sup>110</sup> ICTY, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Trial Chamber, Urteil v. 10.12.1998, case no. IT-95-17/1, Rn. 154.

Weiter vertritt China die Position, der UPR sei die geeignete Alternative zu den kritisierten länderspezifischen Resolutionen.<sup>111</sup> Seine Schaffung war eine wichtige Errungenschaft des Menschenrechtsrats.<sup>112</sup> Er weist jedoch auch erhebliche Schwächen auf.

## b) Schwächen des UPR

Den UPR charakterisieren die folgenden Merkmale: Jedes VN-Mitglied unterzieht sich alle fünf Jahre einem Peer-Review Prozess zur Bewertung und Verbesserung der eigenen Menschenrechtslage. Die Reihenfolge der Rotation wurde 2006 unter Berücksichtigung einer ausgewogenen geographischen Verteilung ausgelost.<sup>113</sup> Damit ist der UPR nicht selektiv.<sup>114</sup> Der UPR lässt sich von den teilnehmenden Staaten aber auch manipulieren:<sup>115</sup> Die Überprüfung stützt sich insbesondere auf die vom Staat zur Verfügung gestellten Informationen.<sup>116</sup> Dem Staat wird dabei lediglich *nahegelegt*, den Bericht im Rahmen eines breiten Konsultationsprozesses auf nationaler Ebene mit allen maßgeblichen Interessenvertretern zu erstellen.<sup>117</sup> Ob kritische Stimmen dabei zu Wort kommen, ist dem Staat selbst überlassen. Die schriftlichen Staatenberichte dürfen zwei Mal so lang sein wie der Bericht des Hohen Kommissars.<sup>118</sup> Auch dürfen die Delegierten beliebig lange mündlich vortragen.<sup>119</sup> Denkbar ist hier eine Überschwemmung mit Informationen von geringer Relevanz, beziehungsweise das übertriebene Hervorheben von Errungenschaften, um tatsächliche Probleme zu tarnen. So lobten Delegierte der Like Minded Group in der Besprechung des chinesischen UPR Report 2008 und 2013 Chinas Fortschritte so lange, dass anderen Delegationen kaum Zeit blieb China zu kritisieren.<sup>120</sup> Der UPR kann länderspezifische Resolutionen daher nicht ersetzen.<sup>121</sup> Er kann diesen Prozess nur ergänzen, insbesondere um Staaten eine Plattform zu bieten, wenn sie sich zu Unrecht mit

<sup>111</sup> Siehe S. 12 dieses Beitrags.

<sup>112</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building of the United Nations Human Rights Council, 18.6.2007, A/HRC/RES/5/1, Annex I.

<sup>113</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building (Fn. 112), Annex I, Art. 12.

<sup>114</sup> Vgl. *Ahl* (Fn. 8), 646.

<sup>115</sup> Vgl. *Piccone* (Fn. 8), 11.

<sup>116</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building (Fn. 112), Annex I, Art. 15.

<sup>117</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building (Fn. 112), [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>118</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building (Fn. 112), Annex I, Art. 15.

<sup>119</sup> VN-Menschenrechtsrat, Institution-Building (Fn. 112), Annex I, Art. 15.

<sup>120</sup> *Piccone* (Fn. 8), 14.

<sup>121</sup> Zustimmend: *Ted Piccone*, Assessing the UN Human Rights Council – Testimony Prepare for the U.S. Senate Committee in Foreign Relations, 25.5.2017, <<https://www.brookings.edu/testimonies/assessing-the-united-nations-human-rights-council/>>, 2.

„naming und shaming“ konfrontiert fühlen. Ein alleiniges Vertrauen auf den UPR, wie es China vorschlägt, würde den Menschenrechtsschutz durch den Menschenrechtsrat dagegen schwächen.

### c) Politisierung des Menschenrechtsrats durch beide Seiten

Kritik an der Politisierung ihrer Arbeit traf sowohl die Kommission als auch den Rat. Hier spaltet sich die Kritik jedoch in zwei gegensätzliche Lager. Die eine Seite, zu der auch China gehört, kritisiert eine Voreingenommenheit und Selektivität. Diese Kritik lässt sich durch den Umstand stützen, dass in den Jahren 2020 und 2021 keine länderspezifischen Resolutionen gegen westliche Staaten ergingen,<sup>122</sup> obwohl es dazu Anlass gegeben hätte.<sup>123</sup> Andererseits befindet sich diese andere Seite, die westlichen Staaten, im Menschenrechtsrat stets in der deutlichen Minderheit: Nur sieben der 47 Sitze sind für „westeuropäische und sonstige Staaten“ vorgesehen.<sup>124</sup>

Diese andere Seite kritisierte, dass Staaten in die Kommission gewählt wurden, die zu denen mit der schlechtesten Menschenrechtsbilanz gehören. Sie hätten ihre Position genutzt, um Resolutionen zu verhindern und von der eigenen schlechten Menschenrechtslage abzulenken.<sup>125</sup> Bei Reform der Kommission in den Rat wurde daher ein Mechanismus zur Suspendierung von Mitgliedern für besonders schwere Menschenrechtsverletzungen eingeführt.<sup>126</sup> Die Effektivität wird allerdings angezweifelt. *Adam Chilton* und *Robert Golan-Vilella* kommen beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Menschenrechtsbilanz eines Ratsmitglieds durchschnittlich unter der Menschenrechtsbilanz eines VN-Mitglieds liegt.<sup>127</sup> Auch werden Mitglieder nicht, wie vom Generalsekretär ursprünglich vorgeschlagen, mit einer Zweidrittel-

<sup>122</sup> VN-Generalversammlung, Report of the Human Rights Council, 2021, A/76/53; VN-Generalversammlung, Report of the Human Rights Council, 2020, A/75/53.

<sup>123</sup> Zu nennen sind hier z. B. die humanitäre Situation von Geflüchteten im Camp Moria auf Lesbos, Griechenland; Pushbacks durch griechische, bulgarische, kroatische, ungarische und slowenische Behörden (*Human Rights Watch*, World Report 2021: European Union, <<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/european-union>>) sowie Polizeigewalt gegen Schwarze Menschen und bei *Black Lives Matter* Protesten in den USA (*Amnesty International*, Report 2020: United States of America, <<https://www.amnesty.org/en/location/americas/north-america/united-states-of-america/report-united-states-of-america/>>).

<sup>124</sup> VN-Generalversammlung, Resolution 60/251 (Fn. 27), Art. 7.

<sup>125</sup> Zum Ausdruck gebracht vom VN-Generalsekretär: VN-Generalversammlung, Report of the Secretary-General, 21.3.2005, A/59/2005, Rn. 182.

<sup>126</sup> VN-Generalversammlung, Resolution 60/251 (Fn. 27), Art. 8.

<sup>127</sup> *Adam Chilton/Robert Golan-Vilella*, Did the Creation of the United Nations Human Rights Council Produce a Better “Jury”?, Harv. Int’l L.J. Online 58 (2016), 9.

mehrheit gewählt,<sup>128</sup> sondern können mit einfacher Mehrheit gewählt werden.<sup>129</sup> Dadurch gelangen auch Staaten mit besonders schlechter Menschenrechtsbilanz, wie China, immer wieder in den Rat. Der Rat wird politisiert, allerdings von beiden Seiten.

Die von China geforderte beidseitig vorteilhafte Kooperation soll dieser Politisierung entgegenwirken. Sie stellt aber keine vergleichbar wirksame Alternative zu länderspezifischen Resolutionen dar. Der Kritik der EU<sup>130</sup> ist zuzustimmen: Beidseitig vorteilhafte Kooperation allein wird dem Mandat des Menschenrechtsrats nicht gerecht: Der Menschenrechtsrat ist für die Förderung und den Schutz universeller Menschenrechte *verantwortlich*.<sup>131</sup> Er soll gerade Menschenrechtsverletzungen, insbesondere systematische und grobe Verletzungen, adressieren und Vorschläge unterbreiten.<sup>132</sup> Die Resolutionen zur „beidseitig vorteilhaften Kooperation“ sehen keine Mechanismen für die Fälle vor, in denen sich das betroffene Mitglied der Kooperation verweigert. Zwar können auch die länderspezifischen Resolutionen des Menschenrechtsrats keine Veränderung der Lage erzwingen, die öffentliche Erläuterung dieser ist aber nicht vom Mitwirken des betroffenen Staates abhängig. Aus Sicht der Autorin sind kritische Resolutionen deshalb notwendig, beidseitig vorteilhafte Kooperation wird dem Mandat nicht gerecht. Wünscht die Mehrheit der Staaten keine länderspezifischen Resolutionen, müsste sie das Mandat des Rats durch Resolution der Generalversammlung modifizieren.

#### d) De-politisierung durch Modifikation der Tagesordnung

Ein Vorschlag zur De-politisierung der Arbeit des Menschenrechtsrats könnte stattdessen in der Modifikation der Tagesordnung liegen. So könnte Punkt 4 („Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World“) in regionale Unterpunkte aufgeteilt werden.<sup>133</sup> So würde sichergestellt, dass der Menschenrechtsrat die Menschenrechtssituation in allen Regionen adressiert und sich nicht nur auf Entwicklungsländer konzentriert. Auch wenn dies nicht automatisch zur Verabschiedung von länderspezifischen Resolutionen in Bezug auf alle regio-

<sup>128</sup> VN-Generalversammlung, Report of the Secretary-General (Fn. 125), Rn. 183.

<sup>129</sup> VN-Generalversammlung, Resolution 60/251 (Fn. 27), Art. 7.

<sup>130</sup> Siehe S. 17 dieses Beitrags.

<sup>131</sup> VN-Generalversammlung, Resolution 60/251 (Fn. 27), Art. 2 [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>132</sup> VN-Generalversammlung, Resolution 60/251 (Fn. 27), Art. 3, Art. 5 lit. i).

<sup>133</sup> Theodor Rathgeber, Reviewing the UN Human Rights Council, November 2010, <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07625.pdf>>, 5.



nen Gruppen führt, wäre gewährleistet, dass die Menschenrechtslagen in allen Teilen der Welt zumindest diskutiert würden.

### e) Praxis der gegenseitigen Inschutznahme

Ein chinesischer Vorschlag zielt dagegen darauf ab, bei der Verabschiedung länderspezifischer Resolutionen der Haltung der Nachbarstaaten mehr Bedeutung zuzumessen.<sup>134</sup> Diese Forderung stützt sich auf das Bekenntnis zur Berücksichtigung kultureller und regionaler Unterschiede in verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten.<sup>135</sup> Dieses Verständnis von Menschenrechten wird als Partikularismus oder kultureller Relativismus bezeichnet.<sup>136</sup> Die Berücksichtigung kultureller und regionaler Unterschiede darf aber nicht zu einer Untergrabung der Menschenrechte führen.<sup>137</sup> „Menschenrechte wurden und werden gerade gegen kulturell geprägte Gewohnheiten und Traditionen, gegen die herrschenden Eliten und das Establishment erkämpft.“<sup>138</sup> Der chinesische Vorschlag könnte der Praxis gegenseitiger Inschutznahme unter Nachbarn mehr Gewicht verschaffen. Diese Praxis zeigt sich beispielsweise an China und Myanmar, welche sich unter Verweis auf ihr besonderes Verständnis der Situation als Nachbarstaat gegenseitig für Menschenrechtsverletzungen in Schutz genommen haben.<sup>139</sup> Auch wenn es aufgrund des politi-

<sup>134</sup> Siehe S. 13 dieses Beitrags.

<sup>135</sup> *World Conference on Human Rights*, Vienna Declaration and Programme of Action, 13.10.1993, A/CONF.157/23, Art. 5; *VN-Generalversammlung*, 2005 World Summit Outcome, 24.10.2005, A/RES/60/1, § 121.

<sup>136</sup> Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 18. Aufl., São Paulo: Saraiva Educação 2018, 242; *Inboden/Chen* (Fn. 8), 54; *Christine Chinkin*, Cultural Relativism and International Law, in: Courtney Howland (Hrsg.), *Religious Fundamentalisms and the Human Rights of Women*, New York City: Palgrave Macmillan 2001, 55–66 (56); *Fernando Tesón*, International Human Rights and Cultural Relativism, *Va. J. Int'l L.* 25 (1985), 869–898 (870); *Andreas v. Arnould*, *Völkerrecht*, 4. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller 2019, § 9 Rn. 617.

<sup>137</sup> *General Conference of the UNESCO*, Universal Declaration on Cultural Diversity, 2.11.2001, <[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>, Art. 4: „[N]o one may invoke cultural diversity to infringe upon human rights guaranteed by international law, nor to limit their scope.“

<sup>138</sup> *Anne Peters*, Human Rights à la Chinoise, Part II, *EJIL:Talk!*, 24.9.2013.

<sup>139</sup> China zu der Situation in Myanmar: *VN-Menschenrechtskommission*, 59<sup>th</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 40), Rn. 55; Myanmar zu der Situation in China: *VN-Menschenrechtsrat*, UPR China, 5.10.2009, A/HRC/11/25, Rn. 94. Siehe auch die Zustimmung des Kongo zu einer Resolution, welche die Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen in Burundi nicht den Streitkräften der Regierung zuschreibt, sondern von „whoever the perpetrators may be“ spricht (*VN-Menschenrechtsrat*, Resolution 36/2, 4.10.2017, A/HRC/RES/36/2, Art. 2).

schen Charakters der VN wohl nur schwer in Gänze zu vermeiden ist, sollte dieser Praxis aber nicht noch mehr Raum verschafft werden.

Weiter wurde festgestellt, dass China Resolutionen im Sicherheitsrat blockiert. China verweist auf die Staatensouveränität und bezeichnet die Situationen als „interne Angelegenheit“.<sup>140</sup> Systematische Tötungen und Folter von Menschen führen zu großen Fluchtbewegungen und regionaler Unruhe. Dadurch gefährden sie die Stabilität der Nachbarstaaten. Die Bezeichnung als „interne Angelegenheit“ durch China dient dem Zweck, das Narrativ der Staatensouveränität zu untermauern, Entwicklungsländer von Kritik abzuschirmen und im Gegenzug Unterstützung bei eigenen Menschenrechtsverletzungen zu erhalten.<sup>141</sup>

### III. Chinas Reformbestrebungen um völkerrechtliche Individualpflichten

Über solche Verfahrens- und Kompetenzfragen hinaus will China aber auch den substanziellen Gehalt der Menschenrechte ändern. Ein wichtiges Ziel ist dabei die Einführung menschenrechtlicher Individualpflichten, auf die Chinas „Draft Declaration on Human Rights and Responsibilities“ zielt. Zunächst erläutert dieser Abschnitt den Hintergrund der Individualpflichten im Völkerrecht (1.). Dann wird Chinas Resolutionsentwurf zu „Menschenrechten und -pflichten“ (2.) vorgestellt. Anschließend wird die Staatendiskussion dargelegt und aufgezeigt, wie diese Pflichten das Verständnis von bedingungslosen Menschenrechten gefährden können (3.).

#### 1. Hintergrund der Individualpflichten im Völkerrecht

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), der Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und andere Verträge und Erklärungen beinhalteten eine Referenz zu Verantwortung und Verpflichtung des Einzelnen.<sup>142</sup> Auf universeller Ebene sind diese Pflichten

<sup>140</sup> Siehe S. 14 dieses Beitrags.

<sup>141</sup> Siehe zur Solidarisierung Chinas mit Entwicklungsländern: *Kinzelbach* (Fn. 9), 322; *Christopher Primiano*, China, the UN and Human Rights, New York City: Routledge 2020, 94 ff.

<sup>142</sup> Art. 29 AEMR; 5. Paragraph der Präambel des IPbpR und des IPwskR; Art. 7 der Schlussakte von Helsinki (v. 1.8.1975, 14 I. L. M. 1292).

bislang auf den Respekt für die Rechte und Freiheiten anderer beschränkt.<sup>143</sup> Solche Pflichten sind horizontaler Natur, das heißt, sie werden anderen Individuen geschuldet.<sup>144</sup> Auf regionaler Ebene wurden dagegen weiterreichende Pflichten erarbeitet,<sup>145</sup> wie zum Beispiel die Pflicht, das Gesetz zu beachten,<sup>146</sup> die Pflicht zum Zivil- und Wehrdienst,<sup>147</sup> die Pflicht, in Bezug auf die Sozialversicherung mit dem Staat zu kooperieren<sup>148</sup> und die Pflicht zur Zahlung von Steuern.<sup>149</sup> Solche Pflichten sind vertikaler Natur, sie werden dem Staat geschuldet.<sup>150</sup>

In der Literatur wird die Schaffung vertikaler Pflichten im universellen Völkerrecht kritisiert. Bei systematischer Auslegung könne Art. 29 AEMR nur Grundlage für horizontale, nicht vertikale Pflichten sein.<sup>151</sup> Auch hätten Staaten bessere Ressourcen als internationale Institutionen<sup>152</sup> und sind stärker durch ihr Volk legitimiert. Vertikale Pflichten sollten deshalb besser auf nationaler, als auf internationaler Ebene erlassen werden.

## 2. Chinas Resolutionsentwurf zu „Menschenrechten und -pflichten“

Im April 1999 beantragten Kuba und China die Erarbeitung einer neuen Erklärung über Individualpflichten.<sup>153</sup> Der Erklärungsentwurf enthielt Pflichten gegenüber anderen Individuen und der gesamten Gesellschaft. Der Einzelne müsse die anerkannten Rechte und Freiheiten mit gebührender Rücksicht und Respekt für die Rechte und Freiheiten anderer, für die Sicherheit seiner Gesellschaft und die in ihr herrschenden Moral ausüben.<sup>154</sup> Zu den

<sup>143</sup> 5. Paragraph der Präambel des IPbpR und des IPwskR; *VN-Generalversammlung*, Resolution 53/144, 9.12.1998, A/RES/53/144, Art. 10, 18 Abs. 2.

<sup>144</sup> *John Knox*, Horizontal Human Rights, *AJIL* 102 (2008), 1-47 (1).

<sup>145</sup> Art. 27-29 der African Charter on Human and Peoples' Rights v. 27.6.1981, UNTS 1520, 217; Art. 29-37 of the American Declaration of the Rights and Duties of Man (ADHR) v. 2.5.1948, *AJIL* 43 (1949), 133-139; Art. 6 a, 11 lit b) Cairo Declaration on Human Rights in Islam v. 5.8.1990, A/CONF.157/PC/62/Add.18.

<sup>146</sup> Art. 33 ADHR.

<sup>147</sup> Art. 34 Abs. 1 ADHR.

<sup>148</sup> Art. 35 ADHR.

<sup>149</sup> Art. 36 ADHR.

<sup>150</sup> *Knox* (Fn. 144), 1 f.

<sup>151</sup> *Anne Peters*, *Beyond Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 111.

<sup>152</sup> Vgl. *Knox* (Fn. 144), 2.

<sup>153</sup> *VN-Menschenrechtskommission*, Draft Resolution on Human Rights and Responsibilities, 22.4.1999, E/CN.4/1999/L.85, Rn. 4.

<sup>154</sup> *VN-Menschenrechtskommission*, Draft Declaration on Human Social Responsibility, 17.3.2003, E/CN.4/2003/105, Art. 12.

Pflichten, die der Gesellschaft als Ganzer geschuldet würden, gehörten die Pflicht zur Arbeit (Art. 24) und zur Entwicklung der eigenen intellektuellen, geistigen, körperlichen und emotionalen Fähigkeiten zum Nutzen der Gemeinschaft (Art. 25).<sup>155</sup> Diese Pflichten sind der Gesellschaft, Gemeinschaft oder anderen Individuen geschuldet. Sie stellen keine vertikalen Pflichten dar. Dennoch löste der Entwurf erhebliche Kontroversen aus.

### 3. Staatendiskussion und Stellungnahme

Die Staaten, die sich für die Erklärung aussprachen, argumentierten, dass Verpflichtungen integraler Bestandteil bei den Verhandlungen zur AEMR gewesen seien, seitdem aber ignoriert worden waren.<sup>156</sup> Pflichten seien notwendig, um Menschenrechte und -würde zu schützen.<sup>157</sup> China erklärte im Namen aller den Entwurf unterstützenden Staaten, dass die Erklärung eine Balance zwischen Rechten und Pflichten schaffe, denn diese seien unweigerlich miteinander verbunden. Sie solle die Öffentlichkeit an die Pflichten des Einzelnen erinnern.<sup>158</sup> Irland äußerte im Namen aller EU-Mitgliedsstaaten scharfe Kritik. Eine solche Erklärung spiegele ein Verständnis wider, welches die Menschenrechte von der Erfüllung von Pflichten und Verantwortlichkeiten abhängig mache. Dies sei mit den Prinzipien der Menschenrechtskommission nicht zu vereinbaren.<sup>159</sup> Menschenrechte dürften nicht nur diejenigen schützen, die ihre gesellschaftlichen Verpflichtungen erfüllten. Menschenrechte seien gerade bedingungslos.<sup>160</sup>

Völkerrechtliche Individualpflichten sind kritisch zu betrachten. Menschenrechte dürfen durch sie nicht konditionalisiert werden. Schon aus der Bezeichnung der Rechte als „inalienable rights“ (unveräußerliche Rechte) im ersten Absatz der Präambel der AEMR ergibt sich dies.<sup>161</sup> Der Entwurf kann diese Unveräußerlichkeit gefährden.<sup>162</sup> Zwar halten Art. 1 und Art. 3 der

<sup>155</sup> VN-Menschenrechtskommission, Human Social Responsibility, (Fn. 154), Art. 24, 25.

<sup>156</sup> VN-Menschenrechtskommission, 60<sup>th</sup> Session, 57<sup>th</sup> Meeting, 27.4.2004, E/CN.4/2004/SR.57, Rn. 42, 54; VN-Menschenrechtskommission, Report on the 56<sup>th</sup> Session, 28.4.2000, E/CN.4/2000/167, 276.

<sup>157</sup> VN-Menschenrechtskommission, Report 56<sup>th</sup> Session (Fn. 156), 277; VN-Menschenrechtskommission, 60<sup>th</sup> Session, 57<sup>th</sup> Meeting (Fn. 156), Rn. 42.

<sup>158</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 58<sup>th</sup> Meeting, 2.5.2005, E/CN.4/2005/SR.58, Rn. 94.

<sup>159</sup> VN-Menschenrechtskommission, 60<sup>th</sup> Session, 57<sup>th</sup> Meeting (Fn. 156), Rn. 47.

<sup>160</sup> VN-Menschenrechtskommission, 60<sup>th</sup> Session, 57<sup>th</sup> Meeting (Fn. 156), Rn. 48.

<sup>161</sup> Präambel, Art. 1 AEMR; Antônio Augusto Cançado Trindade, Reaffirmation de l'Universalité nécessaire et Inéluctable des Droits Inhérents à la Personne Humaine, in: Linos-Alexandre Sicilianos/Caroline Kleiner/Niki Aloupi/Sébastien Touzé/Diego Fernández Arroyo (Hrsg.), Les Droits Humains Comparés, Paris: Editions Pedone 2019, 49-67.

<sup>162</sup> Knox (Fn. 144), 34, 35.

Erklärung fest, dass es sich um soziale, *außerrechtliche* Pflichten handelt.<sup>163</sup> Die angestrebte Konkretisierung vertikaler Individualpflichten birgt aber zwei Gefahren: Erstens, haben Resolutionen soft-law-Charakter und können für die Auslegung anderer Rechte herangezogen werden.<sup>164</sup> Vorstellbar wäre ein Szenario, in dem Staaten behaupten, es gäbe zwar keine Rechtspflicht zur Arbeit, der Zugang zu ärztlicher Behandlung<sup>165</sup> oder die Teilnahme am kulturellen Leben<sup>166</sup> könne aber davon abhängig gemacht werden, ob jemand arbeitet. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund denkbar, dass diese im IPwskR niedergelegten Rechte ohnehin schon eine schwache Position genießen. Denn Art. 2 Abs. 1 IPwskR verpflichtet die Staaten nur dazu, „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Diese Rechte dürfen durch Individualpflichten nicht noch weiter gefährdet werden. Zweitens kann sich der Inhalt der Resolutionen zu Völkergewohnheitsrecht verfestigen.<sup>167</sup> Damit könnten die Individualpflichten rechtlichen Charakter erlangen. Die Positionierung der EU dient hier wohl auch dazu, die Entstehung von solchem Völkergewohnheitsrecht frühzeitig zu verhindern.

Die Verabschiedung des Erklärungsentwurfs scheiterte schlussendlich lediglich an zwei Stimmen.<sup>168</sup> Neue Vorstöße Chinas, insbesondere dann, wenn viele Verbündete Chinas im Menschenrechtsrat sitzen, sind aber denkbar.<sup>169</sup>

## IV. Das Recht auf Entwicklung

Eine inhaltliche Fortentwicklung der Menschenrechte betreibt China nicht nur hinsichtlich individueller Pflichten, sondern auch in Bezug auf Rechte. Im Zentrum dieser Bemühungen steht das sogenannte „Recht auf Entwicklung“. Zuerst schildert der folgende Abschnitt, wie das Recht auf Entwicklung ent-

<sup>163</sup> Art. 1: „For the purposes of the present Declaration the terms ‘responsibilities’ and ‘duties’ will be used interchangeably to indicate actions and attitudes that are judged on the extralegal social plane and not as mandatory obligations under the law.“; Art. 3: „These duties, which are not governed by the law, will be appreciated by the society in which they are manifested in accordance with those principles.“ (VN-Menschenrechtskommission, Human Social Responsibility (Fn. 154).

<sup>164</sup> Anne Peters/Anna Petrig, Völkerrecht Allgemeiner Teil, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf/Heidelberg: C. F. Müller/Schulthess 2020, § 5 Rn. 50, 56.

<sup>165</sup> Siehe das „Recht eines jeden auf körperliche Gesundheit“ (Art. 12 Abs. 1 IPwskR) und Art. 12 Abs. 2 lit. d) IPwskR.

<sup>166</sup> Art. 15 Abs. 1 lit. a) IPwskR.

<sup>167</sup> Peters/Petrig (Fn. 164), § 5 Rn. 58.

<sup>168</sup> Knox (Fn. 144), 36.

<sup>169</sup> Vgl. Kinzelbach (Fn. 9), 329.

stand (1.) und wie sich China zu diesem Recht positioniert (2.). Dann werden Chinas Resolutionen zum „Beitrag von Entwicklung zur Verwirklichung aller Menschenrechte“ dargestellt (3.). Im Anschluss diskutiert dieser Beitrag die Priorisierung von Entwicklung gegenüber der Umsetzung von Menschenrechten (4.) und identifiziert das Individuum als Begünstigten des Rechts auf Entwicklung (5.).

## 1. Entstehung des Rechts auf Entwicklung

In den 1960ern und 1970ern forderten, ihrer Unabhängigkeit folgend, einige Entwicklungsländer eine „New International Economic Order“ (NIEO), in der historische Ungleichheiten überwunden werden sollten.<sup>170</sup> Um ein Recht auf Entwicklungshilfe von Industrieländern zu begründen, wollten sie ein Recht auf Entwicklung schaffen.<sup>171</sup> 1986 verabschiedete die VN-Generalversammlung schließlich die Erklärung über das Recht auf Entwicklung,<sup>172</sup> in der betont wurde, dass das Individuum primärer Begünstigter des Rechts auf Entwicklung sei.<sup>173</sup> Einerseits enthielt die Erklärung eine Soll-Vorschrift über Bemühungen für eine New International Economic Order.<sup>174</sup> Andererseits betonte sie, dass die primäre Verantwortung für Entwicklung bei den Staaten selbst (nicht der internationalen Gemeinschaft) liege.<sup>175</sup> Weiter versuchte sie die Kluft zwischen wirtschaftlichen und politischen Rechten<sup>176</sup> zu schließen, indem sie betonte, dass alle Menschenrechte unteilbar und voneinander abhängig seien. Die Rechte aus beiden Gruppen müssten gleichermaßen gefördert und umgesetzt werden. Die Förderung und Umsetzung der einen Rechte könne nicht den Mangel oder die Verletzung der Rechte aus der anderen Gruppe rechtfertigen.<sup>177</sup> Das Recht auf Entwicklung

<sup>170</sup> *Alhagi Marong*, International Protection of the Right to Development, in: Anne Peters/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Online Edition, Oxford: Oxford University Press 2010, Rn. 5.

<sup>171</sup> *Marong* (Fn. 170), Rn. 5.

<sup>172</sup> *VN-Generalversammlung*, Declaration on the Right to Development, 4.12.1986, A/RES/41/128.

<sup>173</sup> *VN-Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel.

<sup>174</sup> „Aware that efforts at the international level to promote and protect human rights should be accompanied by efforts to establish a new international economic order“ (*VN-Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel).

<sup>175</sup> „Recognizing that the creation of conditions favourable to the development of peoples and individuals is the primary responsibility of their States“ (*VN-Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel).

<sup>176</sup> 1. Generation und 2. Generation Menschenrechte, entstanden durch die Kodifizierung in zwei unterschiedlichen Menschenrechtsinstrumenten, namentlich dem IPbpR und dem IPwskR (*Marong* (Fn. 170), Rn. 7; vgl. v. *Arnauld* (Fn. 136), § 9 Rn. 617).

<sup>177</sup> *VN-Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel.

fand nach der Erklärung von 1986 auch in anderen Erklärungen Erwähnung.<sup>178</sup>

## 2. Chinesische Position zum Recht auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung ist in und für die chinesische Menschenrechtspolitik zentral.<sup>179</sup> China sieht das Recht auf Entwicklung als ein Recht des Staates.<sup>180</sup> Es hat sich immer wieder auf dieses Recht berufen, um zu untermauern, dass wirtschaftliche Entwicklung vor der Umsetzung der Menschenrechte kommen müsse.<sup>181</sup> China führte an, die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte sei ein allmählicher Prozess, abhängig vom Niveau der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung.<sup>182</sup> Deshalb sei wirtschaftliche Sicherheit die notwendige Voraussetzung (*precondition*) für den Genuss von politischen Freiheiten.<sup>183</sup> Primär sei jeder Staat selbst für die Förderung der Menschenrechte seines Volkes verantwortlich. Dazu dürfe er eigene Mittel wählen, die im Einklang mit der jeweiligen Entwicklungssituation ständen. Das Verständnis von Menschenrechten sei durch die jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten geprägt und es sei deshalb „normal“, dass die Menschenrechtssituation in verschiedenen Staaten unterschiedlich sei.<sup>184</sup> Diese Unterschiede müssten durch Dialog auf Augenhöhe, im Einklang mit den Prinzipien der VN-Charta [insbesondere wohl dem Interventionsverbot] adressiert werden.<sup>185</sup>

<sup>178</sup> VN-Generalversammlung, Rio Declaration on Environment and Development, 12.8.1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), Principle 3; In der United Nations Millenium Declaration (VN-Generalversammlung, Resolution 55/2, 8.9.2000, A/RES/55/2, Art. 11; In der 2005 World Summit Outcome (VN-Generalversammlung, Resolution 60/1 (Fn. 135), Rn. 123).

<sup>179</sup> State Council of the PRC, The Right to Development, 1.12.2016, <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1534707/1534707.htm>>, Präambel.

<sup>180</sup> Nico Schrijver, A New Convention on the Human Right to Development, NQHR 38 (2020), 84-93 (89).

<sup>181</sup> Bonny Ibhawoh, The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance, HRQ 33 (2011), 76-104 (93); Björn Ahl, China, in: Anne Peters/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Online Edition, Oxford: Oxford University Press 2008, Rn. 16; Malin Oud, China and the Right to Development, in: Nadège Rolland (Hrsg.), An Emerging China-Centric Order, Seattle: The National Bureau of Asian Research 2020, 69-84.

<sup>182</sup> VN-Menschenrechtskommission, 60<sup>th</sup> Session, 32<sup>nd</sup> Meeting, 6.4.2004, E/CN.4/2004/SR.32, Rn. 61.

<sup>183</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting, 22.4.2005, E/CN.4/2005/SR.52, Rn. 44 [Hervorhebung hinzugefügt]. Im White Paper on the Right to Development aus 2016 heißt es: „[O]nly through development can we protect basic civil rights of the people.“ (Fn. 179), Präambel).

<sup>184</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 183), Rn. 44.

<sup>185</sup> VN-Menschenrechtskommission, 61<sup>st</sup> Session, 52<sup>nd</sup> Meeting (Fn. 183).



### 3. Chinas Resolutionen zum „Beitrag von Entwicklung zur Verwirklichung aller Menschenrechte“

Die Vereinten Nationen wurden, unter anderem von China, für eine mangelnde Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung kritisiert.<sup>186</sup> Die Arbeit der Arbeitsgruppe für das Recht auf Entwicklung im Menschenrechtsrat war zum Stillstand gekommen, bis China 2017 schließlich eine Resolution mit dem Titel „Beitrag von Entwicklung zur Verwirklichung aller Menschenrechte“ einbrachte.<sup>187</sup> Diese Resolution beauftragte den beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats damit, eine Studie dazu durchzuführen, wie Entwicklung zum Genuss von Menschenrechten beitragen könne.<sup>188</sup> Der Ausschuss forderte die Staaten daraufhin auf, ihre Positionen in Hinblick auf das Recht auf Entwicklung darzulegen.

China wiederholte seine Positionen. Entwicklung sei nicht nur ein Mittel zur Beseitigung der Armut, sondern auch eine *Bedingung* für die *Verwirklichung von Menschenrechten*. Dass das Recht auf Entwicklung auch ein Recht des Staats sei, folge schon aus der Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986. Regierungen müssten ihre eigenen Entwicklungsstrategien entsprechend ihren jeweiligen nationalen Bedingungen formulieren können. Auf internationaler Ebene sollte die Vertretung und Stimme der Entwicklungsländer gestärkt werden.<sup>189</sup>

Während Bahrain und Kuba China darin zustimmten, dass Entwicklung für die Gewährung politischer Rechte erforderlich sei,<sup>190</sup> wird diese Position von westlichen Staaten vehement abgelehnt. Entwicklung sei keine Bedin-

<sup>186</sup> VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the Right to Development (16<sup>th</sup> Session), 28.10.2015, A/HRC/30/71, Rn. 31; siehe auch Syrien, VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 24; Südafrika, VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 28; Iran, stellvertretend für die Staaten des Non-Aligned Movement, VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 20; Algerien, stellvertretend für die African Group, VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 22; Pakistan, stellvertretend für die Mitgliedsstaaten der Organisation für islamische Zusammenarbeit, VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 23.

<sup>187</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 35/21, 7.7.2017, A/HRC/RES/35/21.

<sup>188</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 35/21 (Fn. 187), Rn. 6.

<sup>189</sup> VN-Menschenrechtsrat, Call for Contributions – Response China, 28.11.2017, <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/DevelopmentEnjoymentAllHR.aspx>>.

<sup>190</sup> VN-Menschenrechtsrat, Call for Contributions – Response Bahrain, 6.11.2017; Wie China sieht Kuba im Recht auf Existenz, zu dem es das Recht auf Leben, Nahrung und Gesundheit zählt, und dem Recht auf Entwicklung fundamentale Rechte (VN-Menschenrechtsrat: Call for Contributions – Response Cuba, 23.11.2017).

gung für die Verwirklichung der Menschenrechte.<sup>191</sup> Dänemark ging hier soweit zu sagen, die Umsetzung von politischen Rechten in Entwicklungsländern scheitere nicht an den realen Möglichkeiten, sondern am politischen Willen, einem schwachen zivilgesellschaftlichen Sektor (einschließlich des Fehlens unabhängiger Gewerkschaften), dem Mangel an effektiver Rechtsstaatlichkeit und Zugang zur Justiz.<sup>192</sup> Das deutsche Schreiben zur Studie enthielt die folgende konkrete Forderung zu diesem Problem: Bei Ressourcenknappheit müssten zuerst und sofort die Menschenrechte umgesetzt werden, die wenig Ressourcen benötigten. Dazu würden Meinungsfreiheit sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gehören. Das Niveau bestimmter Grunddienstleistungen, wie Bildung und soziale Sicherheit, sei zwar vom Entwicklungsstand abhängig, es sei aber möglich und essenziell, dass der Zugang zu diesen Grunddienstleistungen *diskriminierungsfrei* gewährt würde.<sup>193</sup>

Im Gegensatz zu China betrachten Deutschland und die EU das Recht auf Entwicklung lediglich als Individualrecht, nicht als Kollektivrecht oder Recht des Staates.<sup>194</sup> Das Vereinigte Königreich und die USA stimmten China zu, dass verantwortlich für die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung primär die Staaten, nicht die internationale Staatengemeinschaft sei.<sup>195</sup> Diese Zustimmung hatte aber ganz andere Implikationen: China hatte betont, dass die Staaten frei bei der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung seien.<sup>196</sup> Das Vereinigte Königreich und die USA trafen diese Aussagen wohl eher, um eine Pflicht zur Gewährung von Entwicklungshilfe nicht zu untermauern. Ein Staatenkonsens bildete sich dafür, dass das Recht auf Entwicklung auch ein Recht auf faire Umverteilung der Erzeugnisse der Entwicklung beinhaltet.<sup>197</sup>

Die Antworten der Regierungen zeigen, dass der Umfang des Rechts auf Entwicklung und sein Verhältnis zu anderen Rechten umstritten ist. China hat mit der eingebrachten Resolution folgende Fragen wieder angestoßen:

<sup>191</sup> Deutschland: *VN-Menschenrechtsrat*, Call for Contributions – Response Germany, 1.6.2018; EU: *VN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 21; USA: Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 35; Dänemark: *VN-Menschenrechtsrat*, Call for Contributions – Response Denmark, 30.11.2017.

<sup>192</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Response Denmark (Fn. 191).

<sup>193</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Response Germany (Fn. 191) [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>194</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 21; *VN-Menschenrechtsrat*, Response Germany (Fn. 191).

<sup>195</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 34, 35.

<sup>196</sup> Siehe S. 29 dieses Beitrags.

<sup>197</sup> Zum Beispiel African Group: *VN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group (Fn. 186), Rn. 22; EU: *VN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group on the Right to Development, 20.7.2016, A/HRC/33/45, Rn. 56; vgl. Stellungnahme Burkina Faso (*VN-Menschenrechtsrat*, Call for Contributions – Response Burkina Faso, 17.4.2018).

Wer ist der primäre Begünstigte des Rechts auf Entwicklung, der Mensch als Individuum, die Nation als Kollektiv von Individuen oder doch der Staat? Welcher Standard darf an politische und bürgerliche Rechte in Entwicklungsländer angelegt werden?

Weitere chinesische Resolutionen mit demselben Titel wurden 2019 und 2021 im Menschenrechtsrat verabschiedet.<sup>198</sup> Die Resolution von 2021 fordert Entwicklungshilfe von den Industrieländern.<sup>199</sup> Weiter fordert sie die Vereinten Nationen auf, im Rahmen des UPR und anderer Mechanismen die Abhängigkeit der Menschenrechte vom unterschiedlichen Entwicklungsstand zu berücksichtigen.<sup>200</sup>

#### 4. Priorisierung von Entwicklung gegenüber der Umsetzung von Menschenrechten

Chinas Priorisierung von wirtschaftlichem Erfolg über die Umsetzung politischer Rechte ist höchst bedenklich. Die Argumentation, die der Priorisierung zugrunde liegt, wurde auch als *Full-Belly*-These bezeichnet.<sup>201</sup> Sie geht davon aus, dass der Bauch eines Menschen voll sein müsse, bevor er sich den Luxus leisten könne, sich um seine bürgerlichen und politischen Freiheiten zu sorgen. Für diese Theorie spricht, dass Informationen in der Regel erst dann zugänglich sind, wenn auch die überlebenssichernde Versorgung sichergestellt ist. Ohne den Zugang zu Informationen erscheint die Ausübung von politischen Rechten sinnlos. Die *Full-Belly*-Argumentation vereinfacht die Problematik aber stark.<sup>202</sup> Ein angepasster Bürger mag auch ohne bürgerliche und politische Rechte nicht in seiner Existenz bedroht sein. Das gilt aber nicht für Minderheiten innerhalb des Staates. Sie werden viel eher Ziel von Angriffen, sowohl von staatlicher als auch nicht-staatlicher Seite. Sie müssen durch den Staat vor Übergriffen Dritter auf ihr Leben und ihre Freiheit geschützt sein. Auch politische Rechte sind für ihr Überleben und ihre körperliche Unversehrtheit unerlässlich. Sie brauchen aktive, freie und sinnvolle Beteiligung an der innerstaatlichen Formulierung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung der sie betreffenden nationalen Politik.<sup>203</sup> Dazu müssen politische Rech-

<sup>198</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 41/19, 17.7.2019, A/HRC/RES/41/19; VN-Menschenrechtsrat, Resolution 47/11, 12.7.2021, A/HRC/47/L.24.

<sup>199</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 47/11 (Fn. 198), Art. 9.

<sup>200</sup> VN-Menschenrechtsrat, Resolution 47/11 (Fn. 198), Art. 11.

<sup>201</sup> Rhoda Howard, The Full-Belly Thesis: Should Economic Rights Take Priority Over Civil and Political Rights?, HRQ 5 (1983), 467-490 (469).

<sup>202</sup> Ibhawoh (Fn. 181), 93 Fn. 75.

<sup>203</sup> Ibhawoh (Fn. 181), 94.

te, wie Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, zumindest in ihrer Abwehrdimension gegenüber dem Staat, garantiert werden.

Weiter hat sich Staatenkonsens für die faire Umverteilung der Früchte der Entwicklung gebildet.<sup>204</sup> Um die faire Umverteilung der Erträge zu garantieren, werden politische und bürgerliche Rechte gebraucht.<sup>205</sup> Erst wenn das Volk seine Meinung äußern und seine Vertreter wählen kann, können die Entwicklungsstrategien überprüft und notwendigerweise korrigiert werden. Zwar lässt sich hinterfragen, ob es nicht Staaten gibt, die ein nur wenig ausgebautes System politischer und bürgerlicher Rechte haben, in denen aber geringere Ungleichheit herrscht als anderswo.<sup>206</sup> Allerdings ist es aus Sicht der Autorin nicht selbstverständlich, dass eine geringere Ungleichheit gleichbedeutend mit der *fairen* Umverteilung ist. Was „fair“ ist sollte die gesellschaftliche Mehrheit entscheiden. Dabei kann sie durchaus zu dem Schluss kommen, dass eine möglichst geringe Ungleichheit das fairste Modell ist. Sie kann aber auch zu dem Ergebnis kommen, dass eine gewisse Ungleichheit lediglich Ausdruck unterschiedlicher Leistung ist und dies als fair bewerten. Wichtig ist nur, dass diese Entscheidungen von der Mehrheit gefällt werden, sprich demokratisch zustande kommen. Dafür sind politische und bürgerliche Rechte essenziell.

## 5. Das Individuum als Begünstigter des Rechts auf Entwicklung

Entgegen Chinas Behauptung<sup>207</sup> ist das Recht auf Entwicklung kein Recht des Staates. China untermauert seine Überzeugung damit, dass dies schon aus der Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986 folge.<sup>208</sup> Die Präambel erklärt aber, dass das Recht auf Chancengleichheit in Entwicklung ein (Vor-)recht sowohl der Nationen (nicht der Staaten!), als auch der die Nation bildenden Individuen sei.<sup>209</sup> Das Recht auf Entwicklung wurde als *Menschenrecht* bezeichnet.<sup>210</sup> Art. 3 Abs. 3 legt den Staaten zwar eine Kooperationspflicht auf, konkretisiert diese aber nicht weiter, sodass sich daraus (noch) keine Pflicht zur Gewährung von Entwicklungshilfe ergibt.

<sup>204</sup> Siehe S. 31 dieses Beitrags.

<sup>205</sup> Howard (Fn. 201), 469.

<sup>206</sup> Die Autorin dankt der/dem anonymen Peer-Reviewer\*in für diesen Gedanken.

<sup>207</sup> Siehe S. 30 dieses Beitrags.

<sup>208</sup> Siehe S. 30 dieses Beitrags.

<sup>209</sup> „Confirming that [...] equality of opportunity for development is a prerogative both of nations and of individuals who make up nations.“ (VN-*Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel.)

<sup>210</sup> VN-*Generalversammlung*, Right to Development (Fn. 172), Präambel.

Insgesamt spiegelt der chinesische Diskurs über das Recht auf Entwicklung eine politische Agenda wider, die mehr auf die Stärkung des Staates und des Regimes als auf die Befähigung von Gemeinschaften oder einzelnen Bürgern abzielt.<sup>211</sup>

## V. Bilanz: Human Rights with Chinese Characteristics

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, ob China durch seine Aktivität in den Vereinten Nationen zur Weiterentwicklung internationaler Menschenrechte beiträgt. Chinas Verhalten in den Vereinten Nationen verfolgt vor allem das Ziel den kritischen internationalen Dialog zu schwächen. Dabei erhebt China den Einwand der Staatensouveränität nicht immer konsequent.<sup>212</sup> Vorschläge zur Reform der Arbeitsweise tragen nicht zu einer Objektivierung bei, sondern sind ein Schutzschild gegen die Kritik anderer Staaten an der Menschenrechtsbilanz Chinas. China treibt Resolutionen um das Recht auf Entwicklung voran, um erfolgreiche Entwicklung zur Voraussetzung für politische und bürgerliche Rechte zu machen. Die Konkretisierung von Individualpflichten kann die universellen Menschenrechte gefährden.

Innerhalb der Vereinten Nationen kann China nicht allein vorgehen. Es kann aber sein wirtschaftliches und geopolitisches Gewicht auf Entwicklungsländer nutzen, um seine Ziele in der globalen Menschenrechtspolitik voranzutreiben.<sup>213</sup> Wie schwer dieses Gewicht wiegt, zeigt sich anhand der Tatsache, dass im Juli 2019 nur 22 Staaten China für sein Vorgehen in Xinjiang kritisierten,<sup>214</sup> während 54 Staaten China daraufhin verteidigten.<sup>215</sup> Die Entwicklungen, die China anstößt, anstoßen wird oder die bereits im vollen Gange sind, werden die Arbeit der Vereinten Nationen in den nächsten Jahren bis Jahrzehnten prägen.

---

<sup>211</sup> *Ibhawoh* (Fn. 181), 94.

<sup>212</sup> Siehe S. 18 f. dieses Beitrags.

<sup>213</sup> *Chen* (Fn. 8), 1214.

<sup>214</sup> *VN-Menschenrechtsrat*, Letter dated 8 July 2019 to the President of the Human Rights Council, 23.7.2019, A/HRC/41/G/11.

<sup>215</sup> *Permanent Mission of the PRC to the UN*, Joint Statement delivered by Permanent Mission of Belarus, 1.7.2020, <<http://www.china-un.ch/eng/dbdt/t1794034.htm>>.

## **Summary: “Human Rights With Chinese Characteristics” – China’s Contribution to the Development of International Human Rights**

This paper analyses China’s voting behaviour, draft resolutions, and statements regarding human rights issues at the United Nations. First, the paper focuses on China’s position on respect for state sovereignty in human rights issues. Whereas Chinese criticism of “external interference” through country-specific resolutions of the Human Rights Council is well known, this paper adds to the scholarly discourse by evaluating China’s underlying rationale. In doing so, the paper identifies where Chinese behaviour is contradictory and explains China’s strategy of “mutually beneficial cooperation”.

The second part of the paper is devoted to China’s insistence on substantiating the duties of the individual under international law. The EU fears that rights of the individual will be made dependent on the fulfilment of duties. The paper examines this accusation regarding its argumentative persuasiveness.

The final section analyses Chinese drafted resolutions on the right to development. China’s prioritisation of economic development over political rights proves to be problematic. This article finds that political rights, such as freedom of expression and freedom of assembly, must be guaranteed regardless of a state’s economic development.

## **Keywords**

universality of human rights – China and Human Rights – China and State Sovereignty – China and the right to development – China and social responsibilities

