

Antrag

der Abgeordneten Holger Haibach, Erika Steinbach, Carl-Eduard von Bismarck, Michael Brand, Hartwig Fischer (Göttingen), Ute Granold, Hermann Gröhe, Hubert Hüppe, Alois Karl, Hartmut Koschyk, Eduard Lintner, Dr. Norbert Röttgen, Arnold Vaatz, Peter Weiß (Emmendingen), Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Dr. Herta Däubler-Gmelin, Christoph Strässer, Niels Annen, Klaus Brandner, Angelika Graf (Rosenheim), Wolfgang Gunkel, Johannes Jung (Karlsruhe), Ernst Kranz, Ute Kumpf, Christel Riemann-Hanewinckel, Sönke Rix, Olaf Scholz, Rolf Stöckel, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen – Wirksamkeit sichern und Glaubwürdigkeit schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit dem 19. Juni 2006 tagt in Genf der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Wenn auch bisher erst zwei Sitzungsperioden stattgefunden haben und es deshalb für eine endgültige Beurteilung noch zu früh ist, lassen sich bereits jetzt erste Erwartungen an die Arbeitsweise des Gremiums formulieren, um ein wirksames und glaubwürdiges Eintreten für die Menschenrechte zu gewährleisten.

Nach den ersten Sitzungswochen des Menschenrechtsrates in diesem Jahr sind sowohl positive wie auch negative Entwicklungen zu beobachten. Zu den Fortschritten des Rates gegenüber der alten Menschenrechtskommission kann sicherlich gerechnet werden, dass Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bei dem interaktiven Dialog mit den Sonderberichterstattern stärker als bisher zu Wort kommen können; allerdings schafft die höhere Tagungshäufigkeit für NGOs aus ärmeren Ländern neue Probleme der Finanzierung eines Aufenthalts in Genf.

Gut ist auch, dass die längeren und häufigeren Tagungsperioden die an der Menschenrechtskommission kritisierte Schwerfälligkeit wenigstens teilweise überwinden können; die Debatte über den Nahostkonflikt hat zudem gezeigt, dass auch aktuelle Menschenrechtsverletzungen schnell aufgegriffen werden können. Ebenso könnte der interaktive Dialog eine Möglichkeit bieten, die Berichte der Sonderberichterstatter im Plenum konstruktiv und lösungsorientiert zu diskutieren. Schließlich ist auch erfreulich, dass der Rat nicht nur Verfahrensfragen diskutiert, sondern mit dem sehr eingehenden und auch von kritisch bewerteten Staaten oft sachlich und konstruktiv geführten interaktiven Dialog auch inhaltlich wichtige Akzente gesetzt hat.

Andere Entwicklungen indes geben Anlass zur Sorge: So drängen einige Staaten bzw. Staatengruppen darauf, die sogenannten Länderberichterstatter und Länderresolutionen weitestgehend abzuschaffen und auch die thematischen Sonderberichterstatter in ihrer Unabhängigkeit stark einzuschränken. Auch zeichnet sich die Gefahr ab, andere nützliche Instrumente der früheren Kommission für Menschenrechte nicht für die Arbeit des neuen Menschenrechtsrates nutzbar zu machen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich schon jetzt, dass die bereits in der Menschenrechtskommission zu beobachtende Blockbildung im neuen Rat verstärkt zu Tage tritt. Sollte sich diese Entwicklung zur Blockbildung fortsetzen, würde die Mehrheit der Staaten des Südens (G77, Non-Aligned Movement, Organization of the Islamic Conference) die Handlungsfähigkeit der Minderheit in unerträglicher Weise einschränken: Selektivität, Schwächung der bisher in Menschenrechtsfragen angelegten hohen Standards und damit ein Verlust von Glaubwürdigkeit könnten die schädlichen Folgen sein.

Ungeklärt sind bislang noch mehrere zentrale Verfahrensfragen, die nicht nur technisch, sondern auch inhaltlich von weitreichender Bedeutung sind. So ist etwa unklar, wie Länder- bzw. thematische Resolutionen am Ende einer Sitzungsperiode verabschiedet werden sollen: in Form von einzelnen Resolutionen oder als gemeinschaftliches Schlussdokument, wie vielfach gewünscht. Ein gemeinsames Schlussdokument könnte sich positiv im Sinne einer kohärenten Behandlung von Themen auswirken, könnte aber auch dazu führen, Probleme nur auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners anzusprechen und außerdem einem fragwürdigen politischen Tauschhandel und der Vermischung von unabhängig voneinander existierenden Problemfeldern Vorschub leisten. Auch fehlt dem Menschenrechtsrat zurzeit noch ein alle Sitzungen eines Jahres in einen sinnvollen Zusammenhang setzendes Arbeitsprogramm bzw. eine entsprechende Tagesordnung. Nur durch eine gewisse Strukturierung und Schwerpunktsetzung der verschiedenen Sitzungsperioden eines Jahres ist aber eine gute inhaltliche Vorbereitung aller Teilnehmer, insbesondere auch der NGOs, möglich.

Derzeit ebenfalls noch völlig offen ist die Ausgestaltung des neuen, besonders wichtigen Instruments des sog. Universal Periodic Review (UPR), also der periodischen Überprüfung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten der UN und insbesondere der Mitglieder des Menschenrechtsrates. Bei dieser Frage gehen die Meinungen der Ratsmitglieder weit auseinander. Im Zusammenhang mit dem UPR ist u. a. offen, wie viele Länder in welcher Reihenfolge im Rahmen des neuen Überprüfungsmechanismus geprüft werden sollen, ob es, etwa zu einzelnen Aspekten der Menschenrechtssituation in einem Land, außerhalb des regulären Rhythmus spezielle Berichte geben soll und ob, bei bereits überprüften Staaten, Ergänzungsberichte ausreichen sollen. Wenn alle Mitgliedstaaten der UN einmal im 5-Jahres-Turnus an die Reihe kommen, müssen jährlich etwa 40 Länder überprüft werden.

Unklar beim UPR ist weiterhin, welche Informationen und Dokumente zur Beurteilung der Situation verwendet und beigezogen werden können. Dabei scheinen schon jetzt die Meinungen stark auseinander zu gehen: So vertreten vor allem Staaten, deren Menschenrechtsbilanz durchaus kritisch zu bewerten ist, die Auffassung, beim UPR als einem „Peer Review“ könnten nur offizielle Dokumente der jeweiligen Regierung oder der von dieser autorisierten Stellen Verwendung finden, nicht jedoch Unterlagen von dritter Seite, insbesondere von den Vereinten Nationen, von NGOs oder von Oppositionsgruppen.

Schließlich ist auch streitig, ob die Benennung der Berichterstatter für die jeweiligen Länder unmittelbar vom Menschenrechtsrat selbst, von dessen Präsidium oder aus einem vorher zu erstellenden „Pool unabhängiger Experten“

erfolgen soll, wobei auch Fragen der Unabhängigkeit, der Qualifikation und der Rechtsstellung der Experten noch zu klären sind.

Von besonderer Bedeutung für eine Ausgestaltung des Rates zu einem wirksamen Gremium des Menschenrechtsschutzes ist auch, wie die Aufgabe des „Review of Mechanisms“ gelöst wird. In diesem Verfahren, dessen Bedingungen noch festgelegt werden müssen, soll vor allem das von der Menschenrechtskommission über Jahrzehnte entwickelte System der thematischen und Länder-Sonderberichterstätter überprüft und nach Möglichkeit verbessert und gestrafft werden. Zahlreiche Staaten haben bereits klar zum Ausdruck gebracht, dass sie dabei die Länderberichterstätter nahezu vollständig abschaffen und auch die Unabhängigkeit der thematischen Sonderberichterstätter erheblich einschränken wollen.

Bekanntlich bemühen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union um ein hohes Niveau bei der Anerkennung und Durchsetzung der Menschenrechte. Durch die Verkleinerung der Mitgliederzahl (53 in der Kommission, 47 im Rat) ist der Einfluss der westlichen Ländergruppe schon zahlenmäßig zurückgegangen. Somit müssen neue Wege gefunden werden, um die weltweite Anerkennung und Durchsetzung der Menschenrechte durch den Menschenrechtsrat sichern zu können. Darum wird sich gerade auch die Bundesrepublik Deutschland bemühen müssen, die 2007 sowohl die Ratspräsidentschaft in der EU als auch den Vorsitz der G8 innehat.

II. Der Deutsche Bundestag

- bekräftigt seine in dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Antrag auf Bundestagsdrucksache 16/1891 zum Ausdruck gebrachte Überzeugung, dass der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen zentrale Bedeutung für den Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene hat und dass daher alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um diesem Gremium zum Erfolg zu verhelfen;
- macht deutlich, dass hierfür Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit unabdingbar sind und dass deshalb nicht Selektivität oder sinkende Maßstäbe für die Anerkennung und Durchsetzung der universellen Menschenrechte das Handeln des Rates bestimmen dürfen;
- zeigt sich erfreut darüber, dass NGOs sich an den ersten Beratungen des Rates beteiligen konnten und fordert die Bundesregierung auf, zusammen mit anderen Mitgliedern des Menschenrechtsrates geeignete Wege zu finden, um auch Menschenrechtsorganisationen aus armen Ländern die Teilnahme an den Sitzungen des Rates in Genf zu ermöglichen;
- stellt fest, dass das Instrument des interaktiven Dialogs im Rat umfassend zur Diskussion wichtiger inhaltlicher Fragestellungen genutzt werden konnte;
- bringt seine Überzeugung zum Ausdruck, dass die sogenannten Länderresolutionen, welche sich mit der menschenrechtlichen Situation in bestimmten Ländern beschäftigen, ein unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit des Rates bleiben müssen;
- betont, dass die Überprüfung der Mandate der Sonderberichterstätter zwar zur Vermeidung von Redundanzen, nicht aber zur Einschränkung der Mandate und damit der Handlungsfähigkeit der Berichterstätter führen darf;
- zeigt sich darüber besorgt, dass durch eine sich verstärkende Abgrenzung von Ländergruppen (Blockbildung) die Möglichkeit einer universellen und nicht selektiven Behandlung von Themenfeldern eingeschränkt wird, und unterstützt die Bundesregierung in ihrem Bemühen, dieser Blockbildung durch Unterstreichung der Menschenrechte als Maßstab für Entscheidungen entgegenzuwirken;

- begrüßt den UPR als wichtiges Mittel zu Beurteilung der Menschenrechtssituation in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und unterstützt die Bundesregierung in ihrem Bemühen, diesen Überprüfungsmechanismus als effizientes Instrument zur Durchsetzung der Menschenrechte so flexibel auszugestalten, dass nicht allein eine regelmäßige Überprüfung aller Mitgliedstaaten der UN, beginnend mit den Mitgliedern des Menschenrechtsrates möglich wird, sondern dass darüber hinaus auch Ergänzungsberichte und Anlass bezogene besondere Berichte eingesetzt werden können;
- gibt seiner Erwartung Ausdruck, dass für die Erstellung dieses Berichts eine möglichst breite Informationsbasis von Regierungsdokumenten, Informationen der NGOs, der Oppositionsgruppen sowie anderer internationaler Organisationen genutzt wird und dass zur Sicherung der Qualität der Berichte unabhängige Experten als Länderberichtersteller beigezogen werden;
- erwartet insbesondere von der Bundesregierung und den Ländern der Europäischen Union, dass die unverzichtbar wichtige Arbeit der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte gestärkt und unterstützt wird;
- dankt der Bundesregierung für die Bereitschaft, die Arbeit der Hochkommissarin finanziell angemessen zu unterstützen, und bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass sich andere Länder ebenfalls entsprechend engagieren;
- begrüßt die konstruktive Haltung der Bundesregierung während der ersten Sitzungsperioden des Menschenrechtsrates;
- ersucht die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die USA ihre Beobachterrolle im Menschenrechtsrat aufgeben und sich bei den nächsten Wahlen zum Menschenrechtsrat für eine Kandidatur zur Verfügung stellen;
- fordert die Bundesregierung auf, während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands den Erfolg des Menschenrechtsrates zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit zu machen;
- fordert die Bundesregierung auf, das Problem der Blockbildung im Menschenrechtsrat in bilateralen und multilateralen Gesprächen zum Thema zu machen und damit einer Überwindung näher zu bringen;
- fordert die Bundesregierung auf, während des G8-Vorsitzes Deutschlands im kommenden Jahr alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Anerkennung und Durchsetzung der Menschenrechte weltweit zum Thema zu machen.

Berlin, den 18. Oktober 2006

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion