

Antrag

der Abgeordneten Rainer Funke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Werner Hoyer, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Für eine Reform und Stärkung der Menschenrechtskommission

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Menschenrechtskommission (MRK) ist die wichtigste und erfolgreichste Institution des Menschenrechtsschutzes im System der Vereinten Nationen (VN). Ihre Aufgabe besteht in der Förderung der Menschenrechte durch Ausarbeitung internationaler Abkommen, Untersuchung grundlegender Menschenrechtsproblematiken und Überwachung der menschenrechtlichen Situation in einem Land oder bezüglich eines bestimmten Themas.

Die MRK wurde als eine von mehreren spezialisierten Kommissionen vom Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) eingesetzt und tagt seit 1947 einmal jährlich im März/April in Genf für die Dauer von sechs Wochen. Die nächste ist die 60. Sitzung der MRK vom 15. März bis 23. April 2004. Die Mitglieder der MRK (derzeit 53) werden vom ECOSOC alle drei Jahre aus den Reihen der VN-Mitglieder gewählt. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1979 ununterbrochen Mitglied der MRK.

Die Hauptaufgabe der MRK war zunächst die Formulierung von Menschenrechtsstandards („standard setting“). So entwarf sie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der VN am 10. Dezember 1948 feierlich verkündet wurde. Auch die Internationalen Pakte über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPbpR) und über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IpwskR) von 1966 sind von der MRK ausgearbeitet worden. Ebenso sind viele andere Abkommen und Erklärungen über Menschenrechte, wie z. B. die Antifolterkonvention von 1984, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 und die Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986 in der MRK entstanden.

Seit der MRK-Resolution 1235 aus dem Jahre 1967 etablierte sich der Grundsatz, dass die MRK auch konkrete Menschenrechtsverletzungen untersuchen und bewerten kann. Spätestens seit den achtziger Jahren liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit der MRK in der Reaktion auf solche Menschenrechtsverletzungen. Hierzu kann sich die MRK in länderbezogenen oder themenbezogenen

Verfahren mit der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land oder bezüglich eines bestimmten, länderübergreifenden Themas befassen. Am Ende dieser Verfahren können so genannte Länderresolutionen oder Themenresolutionen stehen, die wiederum ein konkretes Verfahren der Berichterstattung, der Überwachung und der Aufklärung und Information einsetzen können.

Zwar sind die Entscheidungen und Resolutionen der MRK für die betroffenen Staaten nicht bindend und es bestehen keinerlei Durchsetzungsmechanismen. Auch sind die Entwürfe der MRK zu Menschenrechtsabkommen von ihrer Natur her nur Empfehlungen an den ECOSOC. Dennoch hat sich die Arbeit der MRK als sehr wichtig und effektiv erwiesen. Die MRK hat mit ihren Entwurfsarbeiten neue Menschenrechtsstandards gesetzt und weiterentwickelt. Sie hat mit ihren Resolutionen neue menschenrechtliche Themen identifiziert und die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und der Regierungen der einzelnen Staaten auf die Notwendigkeit der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards gelenkt. Schließlich ist es auch ein Verdienst der MRK, dass das Verständnis und die Unterstützung von Menschenrechtsthemen weltweit stark gewachsen sind. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Möglichkeit der Nichtregierungsorganisationen (NROs), sich aktiv an der MRK zu beteiligen und so weltweit Gehör zu finden.

Diese positive Bilanz der MRK wird derzeit durch Probleme, die sich vor allem auf der 58. und 59. Sitzung der MRK gezeigt haben, überschattet. Diese Sitzungen waren stärker noch als frühere belastet und teilweise gelähmt von Bestrebungen einzelner Staaten und Staatengruppen, durch Koalitionsbildungen und Absprachen unliebsame Länderresolutionen zu verhindern. Vielfach wird seitdem über die Reformbedürftigkeit der MRK debattiert. Bereits 1999 wurden innerhalb der MRK einige ihrer Mechanismen einer eingehenden Prüfung unterzogen und teilweise neu geregelt. Dennoch wird an der MRK in ihrer derzeit bestehenden Form vielfältige Kritik geübt. Kern der Debatte war zunächst die mit den stetig gewachsenen Aufgaben einhergehende gesteigerte Arbeitsbelastung der MRK. Die ständige Zunahme an Themen und Mechanismen und die starke Beteiligung der NROs haben in der letzten Zeit zu schwerwiegenden Problemen beim Zeitmanagement und in der Effizienz der Sitzungen geführt. Vermehrt wird inzwischen aber auch eine zunehmende Politisierung der MRK bemängelt, die dazu führe, dass die Ergebnisse der MRK vorrangig von politischen Verhandlungen bestimmt würden. Weiterhin wird eine starke Blockbildung unter den Mitgliedern der MRK und eine gewisse Selektivität bei der Behandlung von Themen und vor allem von Ländern kritisiert.

Aus den Reihen der MRK-Mitglieder, aber auch von außen und vor allem von den NROs, sind verschiedene Lösungsansätze zur Bewältigung dieser „Krise“ der MRK eingebracht worden. Diese zielen vor allem auf eine gesteigerte Transparenz und Effektivität der Arbeit der MRK ab. Hierzu wurde überlegt, neue Kriterien für die Wahl der Mitglieder der MRK und ihrer Organe festzulegen und ihre Zahl – nach verschiedenen Ansichten – anzuheben oder zu senken. Weiterhin wurden Vorschläge für die Umgestaltung der Mechanismen der MRK gemacht, um diese flexibler, schneller und effektiver zu machen. Auch soll eine nachträgliche Kontrolle der Umsetzung der Entscheidungen der MRK eingeführt werden, und es wird über eine Ausdehnung bzw. Aufteilung der Sitzungszeit der MRK auf mehrere Sitzungsabschnitte über das Jahr verteilt nachgedacht.

Die Reformdiskussion muss bald zu konkreten Ergebnissen führen. Wenn sich die Probleme der letzten Sitzungen wiederholen, wird die MRK sonst bald insgesamt infrage gestellt werden – mit potentiell verheerenden Auswirkungen für den weltweiten Menschenrechtsschutz. Eine Reform darf dabei aber nicht, wie in der Vergangenheit mehrfach versucht, missbraucht werden, um den erreichten hohen Menschenrechtsstandard wieder zu untergraben. Der Bundesrepublik Deutschland kommt aufgrund ihrer langjährigen Mitgliedschaft in der MRK

und ihrer Verpflichtung gegenüber dem weltweiten Menschenrechtsschutz bei der Reform der MRK eine besondere Verantwortung zu.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die MRK in ihren Reformbemühungen mit allen Mitteln zu fördern und zu unterstützen, um das Ziel einer effektiv und transparent arbeitenden MRK so schnell wie möglich zu erreichen;
2. sich dafür einzusetzen, dass die Wahl der Mitglieder der MRK künftig an Kriterien geknüpft wird, die für eine effektive Arbeit in der MRK unerlässlich sind. Hierzu könnten als Minimum die Ratifikation der beiden grundlegenden Menschenrechtspakte von 1966 und das Fehlen einer kürzlichen Verurteilung wegen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen gehören;
3. sich dafür einzusetzen, dass Staaten, die die geltenden Menschenrechtsstandards in ihrem Hoheitsbereich nicht umsetzen können oder wollen, zukünftig nicht mehr die Leitung der MRK übertragen bekommen können;
4. sich dafür einzusetzen, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Organe der MRK – insbesondere des Bureaus – gewährleistet sind. Dies könnte beispielsweise durch eine feierliche Erklärung der Unabhängigkeit der Mitglieder des Bureaus erreicht werden;
5. sich dafür einzusetzen, dass die Bewertung der bürgerlichen und politischen Rechte gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ausgeglichen wird;
6. sich dafür einzusetzen, dass die MRK-Mechanismen objektiven Kriterien unterstellt werden und politische Erwägungen weitestgehend ausgeschlossen werden. So sollte die derzeit bestehende und gerade von Ländern der südlichen Erdhalbkugel immer wieder kritisierte Selektivität der Arbeit der MRK beseitigt werden, indem zukünftig auch die Situationen der Menschenrechte in den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, wie beispielsweise der Umgang der USA mit den Gefangenen in Guantanamo Bay, zum Gegenstand der Arbeit der MRK gemacht werden;
7. sich für eine massive Stärkung der Bedeutung der bisher vernachlässigten thematischen Verfahren der MRK einzusetzen, um somit eine ideale Verbindung zwischen der ursprünglichen Aufgabe der MRK, dem „standard setting“, und der neuen Aufgabe, der Reaktion auf konkrete Menschenrechtsverletzungen, zu erreichen und so einen Ausweg aus den oft zeitraubenden oder blockierenden Auseinandersetzungen über Länderresolutionen zu finden;
8. sich dafür einzusetzen, dass künftig eine intersessionale Arbeitsgruppe die Sitzungen der MRK vorbereitet, um so die Arbeit der MRK in ihren Sitzungen zu rationalisieren;
9. sich dafür einzusetzen, dass als effektiver „follow up“-Mechanismus künftig eine eigenständige Arbeitsgruppe die Umsetzung und die Auswirkungen der Entscheidungen und Resolutionen der MRK auswertet und darüber berichtet;
10. sich dafür einzusetzen, dass, wo möglich, bewährte Verfahren aus den Sitzungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates, insbesondere bei der Erstellung, Formatierung und Verweisverknüpfung der Resolutionen, in die Sitzungen der MRK übernommen werden, um so die vielfach lähmenden und oft missbrauchten Formdebatten in der MRK zu beenden;
11. dafür Sorge zu tragen, dass die MRK ausreichende Handlungsmöglichkeiten und Mittel erhält, um flexibel und kurzfristig auf schwere Menschenrechtsverstöße reagieren zu können;

12. sich dafür einzusetzen, dass NROs und unabhängige Experten auch weiterhin ihren wichtigen Beitrag zur MRK leisten können, und die NROs in Deutschland bei ihrer Arbeit durch Hilfestellungen und Informationsaustausch zu unterstützen;
13. als Mitglied der MRK alles in ihrer Macht stehende zu tun, um zu verhindern, dass die Reformbemühungen in der MRK dazu missbraucht werden, eine Verminderung des erreichten Niveaus der Menschenrechte zu erreichen;
14. sich langfristig für die Schaffung eines ständigen und ganzjährig aktiven VN-Gremiums in Form eines „Menschenrechtsrates der VN“ nach dem Vorbild des ECOSOC einzusetzen;
15. ein Höchstmaß an Zusammenarbeit mit der MRK zu etablieren und die Erfüllung der bestehenden Anforderungen an Deutschland weiter zu verbessern;
16. dafür Sorge zu tragen, dass die Leitung der deutschen Delegation zur MRK politisch besetzt wird;
17. die Initiative zu ergreifen, damit analog zum vom VN-Generalsekretär eingesetzten „Rat der Weisen“ zur VN-Reform ein entsprechendes Gremium mit unabhängigen Experten benannt wird, das Reformvorschläge für die MRK erarbeitet.

Berlin, den 9. Dezember 2003

Rainer Funke
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Dr. Werner Hoyer
Daniel Bahr (Münster)
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Christel Happach-Kasan
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Eberhard Otto (Godern)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Max Stadler
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion