

Antrag

der Abgeordneten Hermann Gröhe, Holger Haibach, Rainer Eppelmann, Dr. Egon Jüttner, Irmgard Karwatzki, Melanie Oßwald, Daniela Raab, Karl-Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, Hubert Hüppe, Volker Kauder, Julia Klöckner, Werner Lensing, Albert Rupprecht (Weiden), Dr. Wolfgang Schäuble, Arnold Vaatz und der Fraktion der CDU/CSU

Die 61. Tagung der VN-Menschenrechtskommission als Chance zur Reform – Mehr Engagement für Menschenrechte weltweit

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die 61. Tagung der Menschenrechtskommission (MRK) der Vereinten Nationen, die vom 14. März bis 22. April 2005 in Genf stattfindet, wird geprägt werden durch die Diskussion über eine Reform der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen. Wie dringend notwendig eine Reform der MRK ist, machten die Tagungen der letzten Jahre deutlich. Die Situation in etlichen Staaten, in denen Menschenrechte massiv und systematisch eingeschränkt oder nicht eingehalten werden, wurde entweder nicht behandelt oder die entsprechende Länderresolution wurde abgelehnt. Dabei zeigte sich, dass sich immer fragwürdigere Allianzen von Staaten bilden, die sich gegenseitig schützen und unterstützen, um eine kritische Diskussion über die politische Situation in ihren jeweiligen Ländern zu verhindern. Mit ihrem Vorgehen beabsichtigen diese Staaten, die Menschenrechtssysteme zu schwächen und zu beschädigen, indem sie deren Glaubwürdigkeit untergraben.

In ihrer Charta, die vor nunmehr 60 Jahren verabschiedet wurde, setzten sich die Vereinten Nationen in Artikel 1 zum Ziel, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. In Artikel 68 wurde beschlossen, dass der Wirtschafts- und Sozialrat eine Kommission für die Förderung der Menschenrechte einsetzt.

Wiederholt wurden einige Verfahren der Menschenrechtskommission überarbeitet und geändert, zuletzt im Jahre 1999. Die Diskussion über eine Reform hielt aber an. Einigkeit bestand lediglich über die Notwendigkeit einer tief greifenden Reform, über diesbezügliche Maßnahmen gingen die Meinungen allerdings auseinander.

Neuen Anstoß kann der Bericht der von dem Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan, einberufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel geben. Am 1. Dezember 2004 legte die Hochrangige Gruppe ihren Bericht „Eine sicherere Welt: Unsere gemein-

same Verantwortung“ vor. Der Deutsche Bundestag dankt der Hochrangigen Gruppe für ihre umfassende und gründliche Arbeit. In dem Bericht wird betont, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine der größten Errungenschaften der Vereinten Nationen ist und bleibt. Die Nationen müssten sich wieder auf den Schutz der Rechte des Einzelnen besinnen. Daher mahnt die Hochrangige Gruppe, die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Menschenrechtsmechanismen wiederherzustellen.

Der Deutsche Bundestag teilt die Analyse der Hochrangigen Gruppe zum derzeitigen Zustand der VN-Menschenrechtskommission. Seit Jahren hat der Deutsche Bundestag immer wieder seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass das Ansehen und die Arbeit der MRK bewusst untergraben werden. Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe für die Reformierung der VN-Gremien, darunter auch der Menschenrechtskommission, müssen genau geprüft und diskutiert werden. Ziel einer Reform muss sein, dem Legitimitätsdefizit der VN-Menschenrechtspolitik entgegenzuwirken, das Menschenrechtsschutzniveau wieder nachhaltig zu stärken und einer weiteren Verringerung des Schutzniveaus entgegenzuwirken.

Der Deutsche Bundestag hält daher den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe für überlegenswert, die Menschenrechtskommission zu einem „Menschenrechtsrat“ aufzuwerten, der nicht mehr dem Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC untergeordnet, sondern sowohl ihm als auch dem VN-Sicherheitsrat gleichgestellt wäre; zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass dann die VN-Charta geändert werden müsste. Eine derartige politische Aufwertung auch dadurch zu dokumentieren, dass die Kommission numerisch vergrößert und auf alle VN-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden soll, erscheint allerdings nicht als geeignetes Mittel. Der Deutsche Bundestag hat Zweifel, ob die Arbeitsfähigkeit der Menschenrechtskommission auf diese Weise tatsächlich verbessert werden kann. Da die Arbeitsbelastung in den letzten Jahren konstant angewachsen ist, müssen Bedingungen geschaffen werden, um die Arbeit kohärenter und stringenter zu machen. Mit einer Erweiterung auf alle VN-Mitgliedstaaten besteht nicht nur die Gefahr, dass das Management erschwert würde, u. a. auch durch die Bildung von problematischen Koalitionen, sondern auch dass die Verfahren verlängert würden. Hinzu käme, dass nicht mehr klar zu trennen wäre zwischen der MRK einerseits und dem 3. Ausschuss für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen der VN-Generalversammlung andererseits. Der Vorschlag der universellen Mitgliedschaft deckt sich auch nicht mit der Empfehlung der Hochrangigen Gruppe, die Ausschüsse der Generalversammlung zu verkleinern und deren Aufgabenstellung zu konzentrieren.

Den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, der MRK einen Beirat oder eine Beratungsgruppe zur Seite zu stellen, gilt es ebenfalls zu präzisieren. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass keine Konkurrenz zum VN-Hochkommissariat für Menschenrechte entsteht und die Kompetenzen der beiden Institutionen genau abgegrenzt sind. Gegen den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einzurichten, hat der Deutsche Bundestag keine Bedenken. Er macht aber darauf aufmerksam, dass kein zusätzliches bürokratisches Gremium geschaffen werden sollte. Wenn diese Kommission dennoch eingerichtet werden sollte, ist eine enge Zusammenarbeit und kontinuierliche Abstimmung mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte unbedingt erforderlich. Nur eine einheitliche und kongruente Politik dient der Durchsetzung der Menschenrechte weltweit. Dies gilt auch für die Kooperation zwischen dem Hochkommissariat für Menschenrechte und dem VN-Sicherheitsrat. Der Deutsche Bundestag unterstützt daher den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, dass der Sicherheitsrat die Hohe Kommissarin für Menschenrechte aktiver an seinen Beratungen beteiligt, sie beispielsweise vor Entscheidungen über Friedenseinsätze anhört und sich regelmäßig von ihr über die Umsetzung

der menschenrechtsbezogenen Bestimmungen der Sicherheitsratsresolutionen unterrichten lässt.

Für die Mitgliedschaft in der 53-köpfigen Menschenrechtskommission ist bislang die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen die einzige Voraussetzung. Es gibt mehrere Vorschläge, die MRK-Mitgliedschaft an weitere Bedingungen zu knüpfen. Der Deutsche Bundestag unterstützt derartige Bestrebungen. So sollten potentielle Mitglieder mindestens einen der beiden grundlegenden Menschenrechtspakte – den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – ratifiziert haben. Wesentliche Voraussetzung muss ferner die Bereitschaft der Staaten sein, mit den Sonderberichterstatern der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Dazu gehört in erster Linie, eine dauerhafte Einladung (standing invitation) an diese Länder- und Themen-Sonderberichterstatter auszusprechen und ihnen bei deren Arbeitsbesuchen jegliche Unterstützung zuteil werden zu lassen. Um möglichst objektive Berichte zu erhalten, müssen die Sonderberichterstatter sehr sorgfältig ausgewählt werden; außerdem müssen ihnen präzise formulierte Mandate erteilt werden. Auch die Bedeutung der Länder- und Regional-Verbindungsbüros der Hochkommissarin und der Feldmissionen in den einzelnen Ländern gilt es zu stärken und deren Arbeit finanziell sicherzustellen.

Der Deutsche Bundestag hält es für dringend erforderlich, an dem Instrument der Länderresolutionen festzuhalten. Dabei muss zukünftig noch mehr darauf geachtet werden, dem Vorwurf der Selektivität, der häufig von Staaten der südlichen Erdhalbkugel erhoben wird, entgegenzuwirken. Dies impliziert, dass auch die Situation der Menschenrechte in den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats thematisiert werden muss. Menschenrechtsverletzungen müssen immer klar benannt werden. Es wäre daher zu begrüßen, wenn das Mittel des „Chairperson's Statement“, das generell im Konsens aller MRK-Mitglieder und im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat ausgehandelt wird, noch häufiger angewandt würde, zeigt sich doch daran die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten mit der MRK.

Da es keine unterschiedliche Behandlung für Staaten – aus welcher Staaten-Gruppe sie auch kommen – geben darf, unterstützt der Deutsche Bundestag Bestrebungen, die thematischen – und damit länderübergreifenden – Sondermechanismen zu stärken. Dazu gehören insbesondere die Mandate zu extralegalen und willkürlichen Tötungen; zu Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; zur Religions- und Glaubensfreiheit; zur Meinungsfreiheit; zu Menschenrechtsverteidigern; zum erzwungenen oder unfreiwilligen Verschwinden; zur Gewalt gegenüber Frauen; zum Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie; zum Recht auf Bildung.

Der Deutsche Bundestag ist ferner der Ansicht, dass zu einer Reform der Mechanismen im Bereich Menschenrechte auch gehört, das Mittel der Nichtbefassungsanträge abzuschaffen. Diese Nichtbefassungsanträge werden zunehmend dazu missbraucht, die Lage der Menschenrechte in einzelnen Staaten nicht zu thematisieren. Dabei fällt auf, dass derartige Initiativen meist von Regierungen ausgehen, die sich schwerster Menschenrechtsverletzungen schuldig machen und Grund- und Bürgerrechte in ihren Ländern nicht garantieren.

Der Deutsche Bundestag unterstützt auch den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, die Hochkommissarin für Menschenrechte einen Jahresbericht über die weltweite Situation der Menschenrechte erstellen zu lassen. In diesen Bericht müssen nicht nur die Berichte der thematischen und Länder-Sonderberichterstatter einfließen. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus die Berichte der einzelnen Staaten über die Umsetzung der von ihnen eingegangenen Menschenrechtsübereinkommen, die Empfehlungen der über jene Abkommen wachenden Gremien, die Berichte der Verbindungsbüros der Hochkommissarin in den ein-

zelen Ländern sowie auch die Berichte von Nichtregierungsorganisationen. Die Nichtregierungsorganisationen nehmen eine bedeutsame Stellung in der internationalen Menschenrechtspolitik ein. Ihnen muss daher auch weiterhin während der Tagung der MRK ein Forum geboten werden.

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat die Aufgabe, die weltweite Achtung der Menschenrechte und die internationale Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich zu fördern, bei Menschenrechtsverletzungen tätig zu werden und den einzelnen Staaten konkrete Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechtsnormen vorzuschlagen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. mit den anderen EU-Staaten die Reformvorschläge der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel gründlich zu beraten mit dem Ziel, ein kohärentes und fundiertes Programm für eine internationale Menschenrechtspolitik zu entwerfen;
2. mit den anderen EU-Staaten genau zu prüfen, wie die Gremien im VN-Menschenrechtsbereich neu organisiert oder welche Gremien geschaffen werden sollten, um effiziente und überzeugende Arbeit leisten zu können. Dabei gilt es auch Möglichkeiten zu finden, um die bestehenden Mechanismen besser aufeinander abzustimmen. Dies betrifft insbesondere die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe,
 - a) die Mitgliedschaft in der MRK auf alle VN-Mitgliedstaaten auszuweiten;
 - b) der MRK einen Beirat oder eine Beratungsgruppe zur Seite zu stellen;
 - c) die MRK zu einem Menschenrechtsrat als dem Sicherheitsrat und dem ECOSOC gleichgestelltes Gremium aufzuwerten;
 - d) die unzureichende finanzielle Ausstattung von zwei Prozent des ordentlichen Haushalts aufzustocken;
3. sich bei der Abstimmung mit den anderen EU-Staaten sowie den Staaten der westlichen Regionalgruppe dafür einzusetzen, dass
 - a) die Rolle der thematischen Sondermechanismen gestärkt wird, den Sonderberichterstattern präzise Mandate erteilt werden und deren Berichte nicht nur in der MRK diskutiert, sondern im Zuge einer besseren Zusammenarbeit mit dem VN-Sicherheitsrat auch dort debattiert werden;
 - b) das Mittel der Länderresolutionen beibehalten wird;
 - c) das Mittel der Nichtbefassungsanträge abgeschafft wird;
 - d) weitere Kriterien für die Mitgliedschaft in der MRK – über die VN-Mitgliedschaft hinaus – festgelegt werden;
 - e) der Hohen Kommissarin für Menschenrechte ermöglicht wird, künftig einen Jahresbericht über die weltweite Situation der Menschenrechte zu erstellen;
 - f) die Arbeit der Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte in den einzelnen Ländern konzeptionell unterstützt und finanziell sichergestellt wird und bei den Regierungen dieser Länder auf eine vollständige Umsetzung der Empfehlungen des Hochkommissariats hingewirkt sowie mit ihnen ein Einvernehmen über die Fortsetzung der Missionen erreicht wird;
 - g) auch weiteren Staaten das Angebot gemacht wird, Verbindungsbüros und Feldmissionen der Hochkommissarin für Menschenrechte einzurichten, und sie ermutigt und unterstützt werden, mit dem Hochkommissariat zu kooperieren;

- h) den Nichtregierungsorganisationen während der Tagung der MRK weiterhin ein Forum gegeben wird, wie z. B. ein Rederecht, und für diese Forderungen auch bei den anderen Regionalgruppen zu werben;
4. sich dafür einzusetzen, dass eine eigenständige Arbeitsgruppe der MRK die Umsetzung und die Auswirkungen der Entscheidungen und Resolutionen der MRK auswertet und darüber berichtet;
 5. sich für Resolutionen einzusetzen zu Ländern,
 - a) für die von der MRK Sonderberichterstatter eingesetzt wurden. Dies betrifft die Staaten: Afghanistan, Belarus, Burundi, Haiti, Kambodscha, Demokratische Republik Kongo, Kuba, Liberia, Myanmar, Palästinensische Gebiete, Volksrepublik Korea, Somalia, Sudan, Tschad, Usbekistan;
 - b) für die die MRK keine Sonderberichterstatter ernannt hat, deren Menschenrechtslage aber besorgniserregend ist. Dies betrifft z. B. die Staaten: Côte d'Ivoire, Volksrepublik China, Eritrea, Iran, Kirgisistan, Libyen, Nepal, Russland (vor allem Tschetschenien), Saudi-Arabien, Simbabwe, Syrien, Turkmenistan, Vietnam;
 6. sich für Resolutionen einzusetzen zu bürgerlichen und politischen Rechten, insbesondere zur Presse- und Meinungsfreiheit; Glaubens- und Religionsfreiheit; gegen die Diskriminierung von ethnischen und religiösen Minderheiten sowie gegen die Diskriminierung aufgrund von Arbeit und Herkunft (kastenbedingte Diskriminierung); gegen Rassismus, Xenophobie und Antisemitismus; zur Abschaffung der Todesstrafe in Kriegs- wie auch in Friedenszeiten; gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; zum gewaltsamen Verschwinden von Personen; zum Schutz der Menschenrechte bei der internationalen Terrorismusbekämpfung;
 7. sich dafür einzusetzen, dass von der MRK in einzelnen Ländern festgestellte Menschenrechtsverletzungen zu Konsequenzen für die Art und den Umfang der Gewährung von Entwicklungshilfe durch VN-Organisationen und VN-Mitgliedstaaten an diese Staaten führen, bis eine Verbesserung der Menschenrechtslage eintritt;
 8. sich für Resolutionen einzusetzen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Beachtung muss dabei vor allem den Themen Recht auf Bildung, Menschenrechtserziehung und dem Recht auf Entwicklung gewidmet werden. Angesichts des Beginns der Internationalen Dekade „Wasser zum Leben“ muss die zentrale Bedeutung des Wassers für das Recht auf Leben thematisiert werden;
 9. dem Thema Kinderrechte großen Wert beizulegen und insbesondere die Probleme Rekrutierung von Kindern als Soldaten, Kinderarbeit, Kinderhandel- und Kinderprostitution sowie Aidsweisen zum Gegenstand von Resolutionen zu machen. Dabei gilt es auch darauf hinzuwirken, dass die entsprechenden internationalen Übereinkommen von den VN-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert werden;
 10. das Thema Frauenrechte ausführlich während der MRK-Tagung zu behandeln und Stellungnahmen zu den Themen Gewalt gegen Frauen und Frauen in Kriegs- und Konfliktsituationen sowie Frauenhandel und sexuelle Gewalt gegen Frauen zu initiieren;
 11. in einer Resolution auf die gefährliche Situation von Menschenrechtsverteidigern in vielen Staaten aufmerksam zu machen und deren Verfolgung, Unterdrückung oder gar Ermordung anzuprangern;

12. die VN-Mechanismen zur Vorbeugung von Völkermord zu unterstützen, vor allem dem neuen Sonderberichterstatter zur Genozidprävention ein Forum zu bieten, um sich und seine Arbeit ausführlich darzustellen;
13. bei allen VN-Mitgliedstaaten weiterhin für den Beitritt zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu werben, um Verbrechen gegen die Menschheit strafrechtlich zu verfolgen und gegen die Straflosigkeit von Verbrechen vorzugehen;
14. dem Deutschen Bundestag bis Mai 2005 über das Ergebnis der 61. Tagung der MRK Bericht zu erstatten, in dem die Initiativen Deutschlands und der EU aufgeführt werden und aus dem hervorgeht, welche Resolutionen unterstützt bzw. abgelehnt wurden.

Berlin, den 15. März 2005

Hermann Gröhe
Holger Haibach
Rainer Eppelmann
Dr. Egon Jüttner
Irmgard Karwatzki
Melanie Oßwald
Daniela Raab
Karl-Theodor Freiherr von und zu Guttenberg
Hubert Hüppe
Volker Kauder
Julia Klöckner
Werner Lensing
Albert Rupprecht (Weiden)
Dr. Wolfgang Schäuble
Arnold Vaatz
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

