

Antrag

der Fraktion der SPD

Die Chance zur Stärkung des UN-Menschenrechtsrates nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Gegenwärtig findet die Überprüfung des UN-Menschenrechtsrates statt, den die UN-Generalversammlung am 15. März 2006 im Zuge der Reform der Vereinten Nationen eingerichtet hatte. Der Menschenrechtsrat löste die viel kritisierte Menschenrechtskommission ab. Die Erwartungen an den neuen Rat waren hoch, sollte er doch bewährte Instrumente der alten Kommission wie z. B. die Sondermechanismen fortführen und zugleich jene politische Glaubwürdigkeit zurückgewinnen, die die Kommission durch politisches Taktieren verspielt hatte.

Der UN-Menschenrechtsrat hat am 19. Juni 2006 seine Arbeit aufgenommen. Laut Gründungsresolution (A/RES/60/251) sind seine wesentlichen Aufgaben, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen und zu fördern, sich mit Menschenrechtsverletzungen zu befassen und Empfehlungen abzugeben, Menschenrechtsfragen in das System der Vereinten Nationen zu integrieren sowie zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beizutragen. Die Arbeit des Rates soll durch die Grundsätze der Universalität, Unparteilichkeit, Objektivität und der Nichtselektivität sowie von konstruktivem Dialog und Zusammenarbeit bestimmt sein. Mit den beiden Dokumenten A/HRC 5/1 und 5/2 wurde das so genannte Institution Building abgeschlossen. Fünf Jahre nach seiner Einrichtung soll der Rat seine Tätigkeit und seine Funktionsweise überprüfen und der Generalversammlung Bericht erstatten. In diesem Kontext soll auch geklärt werden, ob der Rat ein Nebenorgan der UN-Generalversammlung bleibt oder in ein Hauptorgan der Vereinten Nationen umgewandelt wird.

Dieser Überprüfungsprozess nähert sich seinem Ende. Über ein Jahr diskutierten staatliche und nichtstaatliche Akteure über die Funktionsweise des Rates. Dabei ist nicht erstaunlich, dass Bewertungen und Vorschläge sowohl der einzelnen Staaten als auch der Nichtregierungsorganisationen sehr verschieden und oft sogar gegensätzlich waren. Nichtregierungsorganisationen pochten insbesondere darauf, dass künftig die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wieder stärker im Fokus der Arbeit stehen sollten. Am 25. März 2011, dem letzten Tag der 16. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates, wurde in Genf ohne Abstimmung die Empfehlungsresolution (A/HRC/16/L.39) verabschiedet und an die Vereinten Nationen in New York weitergeleitet. Dort wird über den Status und die Mitgliedschaft des Rates beraten. Im Herbst 2011 soll das Gesamtpaket durch die 65. UN-Generalversammlung verabschiedet werden. Ob in New York das Genfer Paket nochmals aufgeschnürt wird, ist offen.

Aus Sicht der westlichen Staaten ist das bisherige Ergebnis der Überprüfung des UN-Menschenrechtsrates zwiespältig: Im Wesentlichen bleiben Status und

Funktionsweise des Rates unverändert. Enttäuschend ist, dass viele konstruktive Vorschläge im Sinne der Menschenrechte unberücksichtigt geblieben sind. Dennoch hat die Überprüfung des Menschenrechtsrates auf verschiedenen politischen Ebenen zu einem Dialog geführt, der jetzt nicht abreißen sollte.

Der Deutsche Bundestag bedauert, dass der bisherige Review-Prozess nicht als Chance zur Stärkung des UN-Menschenrechtsrates genutzt wurde. Der Bundestag hält folgende inhaltliche und verfahrenstechnische Punkte wesentlich für eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik des UN-Menschenrechtsrates sowie für seine Effizienzsteigerung:

1. Die Mitgliedstaaten des UN-Menschenrechtsrates müssen bestimmte menschenrechtliche Kriterien erfüllen

Die 47 Staaten werden nach einem regionalen Schlüssel für jeweils drei Jahre gewählt. Die Kandidaten der fünf Regionalgruppen sollten sich künftig einer echten Wahl stellen und nicht über eine vorab festgelegte Liste in den Rat kommen. Sie sollten die wesentlichen Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben, eine gute Menschenrechtsbilanz aufweisen und sich kooperativ gegenüber den Sonderverfahren des Menschenrechtsrates verhalten. Auf viele Mitgliedstaaten treffen diese Kriterien nicht zu.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die UN-Generalversammlung Libyen am 1. März 2011 aus dem UN-Menschenrechtsrat ausgeschlossen hat. Der Rat selbst hatte dies nach den Angriffen Muammar Al-Gaddafis auf die Zivilbevölkerung empfohlen und damit ein ungewohnt deutliches politisches Zeichen gesetzt.

2. Der Menschenrechtsrat muss rasch und angemessen auf Menschenrechtsverletzungen reagieren.

Der Menschenrechtsrat ist oft politisch nicht willens und/oder nicht flexibel genug, um auf menschenrechtliche und humanitäre Konflikte rasch und angemessen zu reagieren. Ohne den politischen Willen der Mitgliedstaaten aber sind alle Bemühungen um Reformen und Effizienzsteigerungen nutzlos.

Punkt 4 der Standard-Tagesordnung des Rates bietet die Möglichkeit, sich mit „Menschenrechtssituationen in allen Teilen der Welt“ zu befassen. Diese Möglichkeit wird fast ausschließlich von Nichtregierungsorganisationen wahrgenommen. Die einzelnen Regionalgruppen und die Mitglieder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) unterstützen sich meist gegenseitig, um die Kritik an einem Staat abzuwehren und sich damit selbst vor etwaiger Kritik zu schützen. Genau diese politische Blockbildung hat die Glaubwürdigkeit der alten Menschenrechtskommission untergraben. Wünschenswert wäre beispielsweise, dass mehrere Sonderberichterstatter oder die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte die Befassung mit einem Land oder Thema fordern könnten, wenn der Rat selbst nicht aktiv wird. Auch der beratende Ausschuss könnte mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden, damit er nicht nur reaktiv im Auftrag des Rates tätig sein kann. Derartige Überlegungen scheiterten jedoch an jenen Staatenvertretern, die die Praxis des „Naming and Shaming“ fürchten.

Je nach Schwere der Menschenrechtsverletzungen in einem Land sollte der Rat die Bandbreite vorhandener Reaktionsmöglichkeiten im Sinne der Menschenrechte ausschöpfen. Über klassische Mittel wie Resolutionen und die Einrichtung eines Sonderberichterstatters hinaus sollten auch andere Instrumente, wie z. B. Statements des Ratspräsidenten, Schlussfolgerungen, Einsetzung von Arbeitsgruppen, Anhörungen von Opfern oder die Einbeziehung der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte stärker genutzt werden. Nicht unbedingt die Erfindung neuer Instrumente, sondern die gezielte und flexible Anwendung vorhandener Instrumente könnte die Qualität der Arbeit und die Reaktionsfähigkeit des Menschenrechtsrates deutlich steigern.

Zu nur wenigen Ländern wie z. B. Myanmar, Sudan und Libyen sowie zum Konflikt zwischen Israel und Palästina gab es Sondersitzungen. Die Dominanz des Israel-Palästina-Konflikts, für den obendrein der reguläre Tagesordnungspunkt 7 zur Verfügung steht, polarisiert den Rat und bindet viele diplomatische Kräfte, die besser eingesetzt werden könnten. Die Versuche, einzelne Staaten auf die Tagesordnung zu setzen, mag zu Recht als selektiv wahrgenommen werden. Der Vorschlag der westlichen Staaten, sich mit chronischen oder massiven Menschenrechtsverletzungen quasi automatisch zu befassen und damit nicht mehr nur auf einige wenige Staaten zu fokussieren, wurde jedoch abgelehnt. Es bleibt zu hoffen, dass politische Umwälzungen, wie sie gegenwärtig in Nordafrika und im Nahen Osten stattfinden, zumindest mittelfristig auch Auswirkungen auf das Verhalten der Mitglieder des UN-Menschenrechtsrates haben werden.

3. Die regelmäßige Überprüfung der Staaten (Universal Periodic Review/UPR) benötigt einen Follow-up-Mechanismus

Bis Dezember 2011 werden alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf ihre menschenrechtliche Situation hin überprüft sein. Grundlagen bilden ein nationaler Staatenbericht, eine vom UN-Hochkommissariat erstellte Länderdokumentation und eine Zusammenfassung von Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen. In einem so genannten interaktiven Dialog stellen sich die Staatenvertreter den Fragen des Menschenrechtsrates. Ein vom Menschenrechtsrat anzunehmender Bericht mit Empfehlungen schließt das Verfahren ab.

Der UPR ist positiv zu bewerten. Es ist ein Fortschritt an sich, dass sich alle Staaten mit ihrer menschenrechtlichen Situation befassen, mit kritischen zivilgesellschaftlichen Positionen in ihren Ländern auseinandersetzen und der öffentlichen Diskussion stellen müssen. Zwar waren die schriftlichen und mündlichen Präsentationen vieler Staaten unbefriedigend und die Beiträge aus dem Plenum häufig nicht nachvollziehbar – so, wenn Tunesien für seine menschenrechtlichen Bemühungen gelobt und Deutschland ausgerechnet von Iran zur Gleichstellung von Männern und Frauen und von Russland zur Bekämpfung der Korruption ermahnt wurde. Dennoch bedeutet das UPR-Verfahren für viele Staaten einen interessanten Lernprozess.

Wichtig ist nun, dass ab 2012 eine konstruktive zweite UPR-Runde folgt. Dies bedeutet, dass jeder Staat nicht nur allgemein zur Menschenrechtssituation Stellung beziehen sollte, sondern auch zu den Empfehlungen der ersten Runde und zu deren Umsetzungsstand. So steht es auch – allerdings ziemlich unverbindlich – in der Empfehlungsresolution vom 25. März 2011. Mit der Bereitschaft der Staaten, Empfehlungen umzusetzen und dadurch die Menschenrechtssituation zu verbessern, steht und fällt jedoch der UPR-Mechanismus. Der Deutsche Bundestag befürwortet deshalb ein konsequentes Follow up. Um dies zu vereinfachen, sollten Empfehlungen künftig zahlenmäßig reduziert, dafür jedoch klarer und handlungsorientierter formuliert werden. Dadurch würden auch die menschenrechtlichen Kernprobleme deutlicher.

4. Sonderverfahren müssen politisch unabhängig sein und von den Staaten unterstützt werden

Sonderverfahren sind ein Kernstück der Arbeit des UN-Menschenrechtsrates und als Beschwerdeinstanzen vor allem für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen von großer Bedeutung. Umso wichtiger ist, dass die Verfahren professionell, unparteiisch und unabhängig durchgeführt werden. Deshalb muss allen Versuchen gegengesteuert werden, über die Auswahl genehmer Sonderberichterstatter und/oder über den Verhaltenskodex für Sonderberichterstatter diese Unabhängigkeit und Unparteilichkeit einzuschränken. Der

Verhaltenskodex wird immer wieder als Hebel genutzt, um die Arbeit der Experten zu kritisieren und sie in Rechtfertigungszwang zu bringen.

Die Mandatsträger/-innen der Sonderverfahren arbeiten themen- oder länderbezogen. Die jüngsten der elf Ländermandate beziehen sich auf Libyen, Iran und die Elfenbeinküste. Zu Libyen soll eine Arbeitsgruppe den Verdacht auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch Muammar Al-Gaddafi untersuchen; in der Iran-Resolution wird die Lage der Menschenrechte und die mangelnde Kooperation Teherans kritisiert; in der Elfenbeinküste soll eine unabhängige internationale Kommission die Menschenrechtsverstöße nach den Wahlen im November 2010 untersuchen. Angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern der Welt erstaunt die kurze Liste der weiteren Staaten mit Mandat: Myanmar, Kambodscha, Nordkorea, Haiti, Sudan, Somalia und die besetzten palästinensischen Gebiete. Einflussreichen Mitgliedern des Menschenrechtsrates wäre eine völlige Abschaffung der Ländermandate am liebsten. Auch wenn dies nicht gelingen wird, wird ihre Zahl in jedem Fall klein bleiben. Aber auch die wenigen Mandate bewirken keine Verbesserung der Menschenrechtslage, wenn Regierungen die Sonderberichterstatte oder Arbeitsgruppen nicht einreisen lassen, die geforderten Informationen nicht liefern, keinen interaktiven Dialog über den Bericht führen oder dessen Empfehlungen nicht umsetzen. Dies ist leider häufig der Fall. Auch Iran lehnt das Ländermandat vom 24. März 2011 ab. Die Bereitschaft zur Kooperation sollte eine wesentliche Voraussetzung zumindest für die Mitgliedstaaten des Rates sein, ein Monitoring der Empfehlungen fester Bestandteil des Sonderverfahrens.

Thematische Mandate gibt es etwa 30; sie sind weniger kontrovers als Ländermandate. Allerdings stoßen im Menschenrechtsrat regelmäßig die Positionen bezüglich des Rechts auf Religions- und Glaubensfreiheit aufeinander. Dieses Recht bezieht sich auf die religiöse Freiheit des einzelnen Menschen, es schützt nicht die Religionen oder Weltanschauungen selbst. Insofern ist eine kritische Auseinandersetzung mit ihren Inhalten fester Bestandteil von Religionsfreiheit und zugleich durch das Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt. Die im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 15. April 2010 angenommene Resolution gegen die Diffamierung von Religionen (A/HRC/RES/13/16) weicht von diesem Menschenrechtsverständnis ab. Sie befürwortet zwar die Gleichbehandlung aller Religionen und einen interreligiösen Dialog, äußert sich aber insbesondere besorgt über die Diffamierung des Islam und versucht, auf diese Weise den Islam in Schutz zu nehmen. Damit wird verkannt, dass Menschenrechte sich auf den einzelnen Menschen beziehen, universell gültig und nicht kultur- oder religionsabhängig sind.

Die Sonderberichterstatte/-innen sollten angesichts ihrer inhaltlich und politisch äußerst schwierigen Arbeit die volle Unterstützung der menschenrechtsorientierten Länder erhalten. Dazu gehört über das Eintreten für ihre Unabhängigkeit hinaus auch eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung.

5. UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen müssen ihre Expertise einbringen können

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte sollte eng mit dem UN-Menschenrechtsrat kooperieren, verantwortlich ist es jedoch nur dem UN-Generalsekretär. Regelmäßige Versuche von Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrates, das Hochkommissariat in seiner Unabhängigkeit einzuschränken und weisungsabhängig zu machen, müssen entschieden zurückgewiesen werden. Insbesondere die Möglichkeit des Hochkommissariats, lokale Menschenrechtsbüros in einem Land zu eröffnen, ist manchem Staaten- oder Regionalvertreter ein Dorn im Auge. Auch persönlich standen die letzten Hochkom-

missarinnen immer wieder in der Kritik, wenn sie Menschenrechtsverletzungen klar benannten. In solchen Fällen ist die Unterstützung all jener Staaten nötig, denen es um eine glaubwürdige menschenrechtliche Linie geht.

Auch die Rolle von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen bei der Beobachtung von Menschenrechtssituationen, der Informationsbeschaffung und der Teilnahme an den Verfahren des UN-Menschenrechtsrates kann nicht hoch genug bewertet werden. Dies trifft insbesondere auf den UPR-Mechanismus zu, aber auch auf die Sonderverfahren. Für Organisationen aus entfernteren oder ärmeren Ländern ist die Reise nach Genf aus finanziellen und personellen Gründen nicht einfach. Ein Fonds zur Unterstützung nichtstaatlicher Akteure wäre daher wünschenswert. Zusätzlich scheint das Sekretariat des Rates die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen in den Bereichen Terminplanung, Raumvergabe für Veranstaltungen und Redezeit zu erschweren.

6. Die Reform des UN-Menschenrechtsrates muss weitergehen

Der neue UN-Menschenrechtsrat ist wie die alte UN-Menschenrechtskommission ein politisches Gremium von Staatenvertretern mit allen damit verbundenen Problemen. Reputationspflege, staatliche Souveränität und regionale bzw. kulturelle Solidarität gelten häufig mehr als die konsequente Einforderung der Menschenrechte. Politisch gibt es jedoch Bewegung, sowohl in den Regionalgruppen, als auch in der Organisation islamischer Staaten, wie die jüngsten Umwälzungen in der arabischen Welt zeigen. Es ist daher äußerst wichtig, mit jenen Staaten den Dialog zu führen, die nach einer eigenen Position suchen und sich nicht automatisch dem Votum ihrer Regionalgruppe anschließen. Auch die westlichen Staaten sollten sich offen präsentieren. So mag es aus Sicht der EU wünschenswert sein, immer mit einer Stimme zu sprechen; mit ihrem Abstimmungsverhalten en bloc entspricht sie jedoch genau jener gängigen Praxis der Blockbildung, die sie bei anderen kritisiert. Auch wäre eine gewisse Selbstkritik der westlichen Staaten, z. B. was die Methoden der Terrorismusbekämpfung angeht, durchaus angemessen und würde möglicherweise zu mehr Gelassenheit bei anderen Staaten beitragen.

Mit einem flexibel angewandten Instrumentarium des Menschenrechtsrates könnte mittelfristig ein internationales Frühwarnsystem entstehen, das Menschenrechtsverletzungen vermeiden hilft. Es wäre ein Ansatz im Sinne der Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Deshalb sollten Deutschland und die EU ihr ganzes politisches Gewicht einbringen, um beharrlich die Reform des UN-Menschenrechtsrates fortzuführen und konstruktive Vorschläge, die im ersten Review-Zyklus nicht umgesetzt wurden, in der Folgezeit erneut einzubringen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Review-Prozess bis zur Verabschiedung der Empfehlungen durch die UN-Generalversammlung weiterhin konstruktiv zu begleiten und alle Maßnahmen zu unterstützen, die die Funktionsweise und die Effizienz des UN-Menschenrechtsrates verbessern können;
2. den Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern über die Funktionsweise des Menschenrechtsrates auch über den Review-Prozess hinaus fortzuführen und hilfreiche Vorschläge weiterzuerfolgen;
3. sich dafür einzusetzen, dass bei nicht verändertem Status des UN-Menschenrechtsrates als Nebenorgan der UN-Generalversammlung sein Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat gestärkt wird;

4. gemeinsam mit den EU-Partnern den Grundsätzen der Universalität, Unparteilichkeit, Objektivität und der Nichtselektivität in der Arbeit des Rates Geltung zu verschaffen;
5. gemeinsam mit den EU-Partnern dafür zu werben, dass Kandidaten für die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat bestimmte menschenrechtliche Kriterien erfüllen müssen, gegenüber Sonderverfahren kooperationsbereit sind und sich innerhalb ihrer Regionalgruppen einer richtigen Wahl stellen;
6. dafür einzutreten, dass unabhängige Auslösemechanismen, wie z. B. das Votum mehrerer Sonderberichterstatter, die Befassung mit der Menschenrechtssituation in einem Land ermöglichen oder dass andauernde massive Menschenrechtsverletzungen quasi automatisch auf die Agenda des Rates gesetzt werden;
7. auf eine rasche und angemessene Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen zu drängen und hierfür das vorhandene Instrumentarium möglichst flexibel zu nutzen;
8. bei der zweiten Runde des UPR-Verfahrens detailliert auf die Empfehlungen des Menschenrechtsrates zum ersten Bericht Deutschlands einzugehen und damit beispielhaft zu handeln, damit auch andere Staaten Stellung zu den Empfehlungen und deren Umsetzung nehmen;
9. Staaten im UPR-Verfahren wenige, aber klare und handlungsorientierte Empfehlungen zu geben und so das Follow up zu vereinfachen;
10. sich konsequent für die Unabhängigkeit der Sonderverfahren und für deren bessere personelle und finanzielle Ausstattung einzusetzen;
11. sich für die Universalität der Menschenrechte einzusetzen und etwaigen Versuchen zu kulturellen Anpassungen eine klare Absage zu erteilen;
12. die Unabhängigkeit des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte vom UN-Menschenrechtsrat mit Nachdruck zu verteidigen;
13. den wichtigen Beitrag von Nichtregierungsorganisationen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim UN-Menschenrechtsrat anzuerkennen und einen Fonds zur Unterstützung nichtstaatlicher Akteure zu befürworten;
14. Nichtregierungsorganisationen in ihrem Bemühen, beim Menschenrechtsrat den Opfern eine Stimme zu geben, organisatorisch und politisch zu unterstützen;
15. gemeinsam mit den EU-Partnern den Dialog mit anderen Staaten zu führen und zu fördern, um jenseits der Blockbildung Verbündete in menschenrechtlichen Fragen zu finden.

Berlin, den 12. April 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

