

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/5482 –**

#### **Die Chance zur Stärkung des UN-Menschenrechtsrates nutzen**

##### **A. Problem**

In dem Antrag auf Drucksache 17/5482 fordert die Fraktion der SPD die Bundesregierung unter anderem auf, den Reviewprozess 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. Ferner soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass bei nicht verändertem Status des UN-Menschenrechtsrates als Nebenorgan der UN-Generalversammlung sein Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat gestärkt wird. Ferner soll sie die Unabhängigkeit des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte vom UN-Menschenrechtsrat mit Nachdruck verteidigen.

##### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

##### **C. Alternativen**

Keine.

##### **D. Kosten**

Keine.

##### **E. Bürokratiekosten**

Keine.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/5482 abzulehnen.

Berlin, den 11. Mai 2011

### **Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**

**Tom Koenigs**  
Vorsitzender und Berichterstatter

**Ute Granold**  
Berichterstatterin

**Christoph Strässer**  
Berichterstatter

**Marina Schuster**  
Berichterstatterin

**Katrin Werner**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Ute Granold, Christoph Strässer, Marina Schuster, Katrin Werner und Tom Koenigs

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 17/5482** in seiner 105. Sitzung am 14. April 2011 beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In dem Antrag auf Drucksache 17/5482 fordert die Fraktion der SPD die Bundesregierung unter anderem auf, den Reviewprozess 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. Zudem soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass bei nicht verändertem Status des UN-Menschenrechtsrates als Nebenorgan der UN-Generalversammlung sein Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat gestärkt wird. Ferner soll sie die Unabhängigkeit des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte vom UN-Menschenrechtsrat mit Nachdruck verteidigen.

Eine weitere Forderung der Fraktion der SPD zielt darauf ab, dass der Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern über die Funktionsweise des Menschenrechtsrates auch über den Reviewprozess hinaus fortgeführt und hilfreiche Vorschläge weiter verfolgt werden. Gemeinsam mit den EU-Partnern soll die Bundesregierung den Grundsätzen der Universalität, Unparteilichkeit, Objektivität und der Nichtselektivität in der Arbeit des Rates Geltung verschaffen. Zudem soll sie gemeinsam mit den EU-Partnern den Dialog mit anderen Staaten führen und fördern, um jenseits der Blockbildung Verbündete in menschenrechtlichen Fragen zu finden.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 17/5482 in seiner 37. Sitzung am 11. Mai 2011 und der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage auf Drucksache 17/5482 in seiner 38. Sitzung am 11. Mai 2011 beraten.

Beide Ausschüsse haben mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

### IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat den Antrag in seiner 38. Sitzung am 11. Mai 2011 beraten.

Die **Bundesregierung** erläuterte, dass es ein zweigleisiges Verfahren gebe. Das eine Verfahren, der sogenannte Genfer

Track, habe sich mit der Arbeits- und Funktionsweise des Menschenrechtsrates beschäftigt und sei im März abgeschlossen worden. Zudem gebe es den sogenannten New-Yorker-Prozess, der sich mit dem Status des Menschenrechtsrates beschäftigt. Dieser laufe seit Anfang Januar. Es sei vorgesehen, das komplette Reviewverfahren bis Juli 2011 abzuschließen.

Beim Genfer-Prozess habe es zahlreiche Divergenzen gegeben, die in einem mehr als hundert Seiten umfassenden Dokument niedergelegt worden seien. Diese spiegelten eigentlich die politischen Gegensätze vor allem zwischen dem sogenannten Westen und dem politischen Süden wider. In den dreimonatigen Verhandlungen habe es keine Annäherung der Positionen gegeben. Nur in einigen kosmetischen Bereichen oder auf Nebenschaufeldern habe es einen Konsens zwischen den Parteien gegeben, so dass der Präsident des Menschenrechtsrates Ende Februar entschieden habe, den Genfer-Prozess zu schließen, indem das angenommen worden sei, auf das man sich einigen konnte. Alle Divergenzen seien in einem Anhang festgehalten worden. Der Anhang mit den unterschiedlichen Positionen und Vorschlägen sei per Resolution des Menschenrechtsrates an die Generalversammlung in New York überwiesen worden.

Einige Neuerungen habe es gegeben. So habe es beim Staatenüberprüfungs- und UPR-Verfahren technische Änderungen gegeben. So sei der Jahresrhythmus von vier Jahren beim UPR auf viereinhalb Jahre verlängert worden. Die zweite Runde des UPR-Verfahrens, die 2012 beginne, solle den Fokus auf die Implementierung der Empfehlungen aus dem ersten Zyklus legen. Dies sei ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung gewesen. Ebenfalls sehr positiv sei im UPR-Verfahren die Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft. Diese bekämen deutlich verbesserte Redemöglichkeiten. Geblieben sei, dass alle Empfehlungen, die ausgesprochen werden, immer noch im Konsens, also mit Zustimmung des betroffenen Staates verabschiedet werden müssten. Empfohlen werde, nur Zwischenberichte auf freiwilliger Basis vorzulegen. Bei den Ernennungsverfahren habe es eine positive Lösung gegeben. Künftig dürften nun auch die nationalen Menschenrechtsinstitute Kandidaten für die Sonderberichtersteller benennen. Die Lebensläufe sollte man sich jetzt genauer anschauen, da es nicht nur politische Ernennung geben werde, sondern wirklich auch Experten in das Gremium kommen können. Hier werde ebenfalls für mehr Transparenz gesorgt.

Bei der Problematik Agenda und Programm des MRR habe es eine Reihe von Bemühungen gegeben, die Selektivität der Befassung mit Palästina abzuschaffen. Das habe nicht geklappt. Positiv sei, dass künftig der Kalender des Menschenrechtsrates ans Kalenderjahr angepasst werde. Das erleichtere es, in New York Empfehlungen oder Beschlüsse zu fassen, die finanzrelevant sind, so dass sich der Finanzausschuss der Generalversammlung jetzt besser an das Arbeitsprogramm des Rates und umgekehrt orientieren könne.

Die Frage des Status, das eigentliche Thema in New York, also Aufwertung des Menschenrechtsrates zu einem Hauptorgan, sei schnell geklärt worden. Da seien sich alle einig gewesen, dass der Menschenrechtsrat bis auf weiteres ein Nebenorgan der Generalversammlung bleiben solle.

Ein wichtiges Thema für die Bundesregierung seien die Mitgliedschaftskriterien. Auch hier habe es nur eine Minimallösung gegeben. Die ersten Resolutionsentwürfe sähen lediglich vor, dass ein Gremium oder eine Gelegenheit geschaffen werden solle, um den Staaten, die kandidieren, die Möglichkeit zu geben, ihre Selbstverpflichtungen freiwillig vorzustellen.

Wichtig sei, dass es gelungen ist, die Unabhängigkeit der VN-Sonderberichterstatter zu wahren und Versuche abzuwehren, die Schwelle für die Einberufung von Sondersitzungen zu akuten Ländersituationen weiter anzuheben oder von der Zustimmung der betroffenen Regierungen abhängig zu machen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, man stimme in nahezu allen Punkten mit der Einschätzung und Bewertung der Bundesregierung überein. Dies gelte insbesondere für die Frage, die man auch schon bei der Delegationsreise in Genf gestellt habe, ob das Glas halb leer oder halb voll sei. Manchmal sei es für die Entwicklung internationaler Institutionen schon hilfreich und positiv, wenn zumindest nichts negativ verändert werde. Es hätten Dinge abgewehrt werden müssen und es sei insgesamt eine Bilanz, die zwar nicht glücklich stimme, die aber auch keine Veranlassung biete, an der Institution als solcher zu zweifeln. Vor fünf Jahren habe man sich mehr oder weniger klar hinter die Positionierung und die Arbeit der Bundesregierung gestellt und gesagt, dass es zwar nicht das sei, was man wolle, aber es doch gegenüber der alten Menschenrechtskommission ein deutlicher Fortschritt sei. Dies gelte insbesondere für die Bekräftigung der Position der Sonderberichterstatter und des Überprüfungsverfahrens. Die Fraktion der SPD habe deshalb erneut einen Antrag dazu formuliert, in dem stünden Konsenspunkte, die man immer in diesem Ausschuss formuliert habe, um die Arbeit des Menschenrechtsrates zu begleiten. Was man immer als ganz wichtig erachtet habe, sei die Frage und die Möglichkeit der aktuellen Intervention. Auch bei den letzten Gesprächen in Genf sei gesagt worden, dass es möglich sei, dass ein Mitgliedsland ein konkretes aktuelles Thema auf die Tagesordnung bringe. Damit werde es aber nicht zu einer Aktualitätsdebatte, der eine Resolution folge. Man habe das sehr schmerzhaft 2008 mit China zu Tibet gesehen. Deshalb müsse man die Möglichkeit der aktuellen Intervention nutzen.

Zudem, so die Fraktion der SPD, habe man unter Punkt drei in dem Antragstext die Überprüfung der UPR im Rahmen eines sogenannten Follow-up-Mechanismus gefordert. Man solle sich noch einmal darüber Gedanken machen, ob es nicht doch noch eine gemeinsame Stellungnahme im Deutschen Bundestag geben könne. Der Antrag sei ausdrücklich nicht als Kritik, sondern als Unterstützung der Position der Bundesregierung zu sehen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, bereits Ende letzten Jahres sei in Vorbereitung auf die Ausschussreise im Februar/März 2011 nach Genf ausführlich über den UN-Menschenrechtsrat berichtet worden. Man habe dazu auch einen ausführlichen Delegationsbericht über diese Reise vorgelegt. Die Fraktion der SPD fordere nun genau das, was die

Bundesregierung seit langer Zeit intensiv bemüht sei, durchzusetzen. Insofern sei der jetzige Antrag der Fraktion der SPD nicht nachvollziehbar. Die Bundesregierung, insbesondere das Auswärtige Amt, tue bereits alles erdenklich Mögliche. Der Ausschuss sei zu der Zeit, als die Review-Entscheidung beraten und getroffen wurde, in Genf gewesen. Man sei einerseits sehr betroffen gewesen, dass keine der setzten Forderungen umgesetzt werden konnte. Positiv sei jedoch, dass Schlimmeres verhindert werden konnte. Die Delegation habe auch mit dem Präsidenten des Menschenrechtsrates gesprochen, der ebenfalls über das Ergebnis enttäuscht gewesen sei. Er habe jedoch dargelegt, dass dies nun einmal die politische Arbeit sei. Wichtig sei es nun, die Arbeit des Menschenrechtsrates weiterhin zu unterstützen und den eingeschlagenen Weg konsequent fortzuführen. Die Entscheidung zu Libyen habe gezeigt, dass es trotz allem möglich sei, ein aktuelles Thema auf die Tagesordnung zu setzen. Bei Syrien sei dies leider nicht gelungen. Es gebe andere Kritikpunkte, zum Beispiel das ständige Aufsetzen des Nahostkonfliktes auf die Tagesordnung. Weitere Kritikpunkte seien bereits vom Auswärtigen Amt angesprochen worden. Man sei sich fraktionsübergreifend ja einig, was die gute Arbeit der Bundesregierung und des Auswärtigen Amtes angehe. Deshalb wäre es widersinnig, wenn man nun beschließen würde, die Bundesregierung aufzufordern, etwas zu tun, was sie ohnehin mit Nachdruck und zur Zufriedenheit aller erledige. Dies wäre ein falsches Signal. Man könne durchaus darüber nachdenken, wie man die Arbeit weiter gemeinsam unterstützen könne, nicht aber mit einem Alleingang der Fraktion der SPD, die in einem Antrag formuliere, was ohnehin Konsens sei.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erläuterte, es sei bedauerlich, dass die Fraktion DIE LINKE. aus Termingründen an der Delegationsreise nach Genf leider nicht habe teilnehmen können. Man frage sich, wie es zu dieser kurzen Liste von Staaten mit einem Mandat komme. Auf der Liste seien nur sieben Staaten verzeichnet und der Lateinamerikanische Kontinent fehle völlig. Eine weitere Frage sei, ob in Genf oder New York auch angesprochen worden sei, wie man mit Verletzungen an Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern umgehe.

Die **Fraktion der FDP** erläutere, mehrere Abgeordnete des Ausschusses seien schon mehrmals beim Menschenrechtsrat in Genf gewesen. Die dortigen Probleme seien deshalb sehr wohl bekannt und man habe auch bei der letzten Reise die Ergebnisse, die zu erwarten waren, aus erster Hand erhalten. Bei dem Thema müsse man leider zur Kenntnis nehmen, dass man mit den eigenen Wünschen in der Minderheitsposition sei, so wie die Mehrheitsverhältnisse derzeit im Rat seien. Das Auswärtige Amt habe ein aktuelles Beispiel erwähnt, die Lage in Syrien. Man sei hoffnungsvoll gestimmt gewesen, da die Initiative zu Libyen zustande gekommen sei und der Ausschluss dieses Landes habe erfolgen können. Dies habe aber auch daran gelegen, weil der libysche Botschafter den Ausschluss selbst betrieben habe. Aber dass Syrien noch Unterstützer bekomme, dass es für den Menschenrechtsrat am 20. Mai 2011 kandidieren werde, und nicht aufgefordert werde, die Kandidatur zurückzuziehen, sei doch sehr bedenklich und schockierend. Und wenn Staaten wie Kuba und andere Syrien zur Seite sprängen, sei das schon sehr dramatisch. Es zeige zudem, dass man selbst mit den besten Absichten nicht alles erreichen könne, weil die

derzeitigen Mehrheitspositionen eben so sind. Was aber wirklich traurig stimme, sei, dass die Dynamik, die von dem Libyenprozess ausging, sich bei Syrien leider nicht habe fortsetzen können. Und dies, obwohl die Situation und die Menschenrechtsverletzungen dort sicher eine klare Antwort erforderlich gemacht hätten. Die Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter sei deshalb zum Beispiel ein großer Erfolg. Wenn man anfangs, Mandate zu beschneiden und herunterzustufen, komme man schnell zu der Frage der Glaubwürdigkeit. Insofern lägen natürlich viele Hoffnungen auf New York.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** legte dar, man wolle sich, da bereits sehr viel zum Menschenrechtsrat gesagt worden sei, auf den Antrag beschränken. Man finde den Antrag der Fraktion der SPD sehr gut und werde ihn unterstützen. Auch wolle man noch einmal auf das allgemeine Verhalten im Ausschuss eingehen. Manche der Mitglieder im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe seien auch Mitglied im Rechtsausschuss. Dort bemühe man sich insbesondere bei Themen, die europäische Dimensionen hätten, doch immer wieder zu überfraktionellen Stellungnahmen zu kommen, weil man eben meine, dass eine überfraktionelle Stellungnahme durchaus eine stärkere Aussagekraft gegenüber Institutionen habe, die international tätig sind. Deswegen wolle man doch noch einmal den Gedanken einbringen, dass bei Themen, bei denen man sich im Tenor einig sei, durchaus versucht werden sollte, zu einer gemeinsamen Stellungnahme zu kommen. Es stärke die deutsche Stimme, wenn sowohl die Bundesregierung in eine bestimmte Richtung arbeite als auch der Deutsche Bundestag. Deswegen unterstütze man das Anliegen der Fraktion der SPD sehr und würde sich freuen, doch irgendwann zu einer gemeinsamen Position zu kommen.

Als Ergebnis der Beratung empfiehlt der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/5482 abzulehnen.

Berlin, den 11. Mai 2011

**Ute Granold**  
Berichterstatte

**Christoph Strässer**  
Berichterstatte

**Marina Schuster**  
Berichterstatte

**Katrin Werner**  
Berichterstatte

**Tom Koenigs**  
Berichterstatte





