

Forum Menschenrechte



Sekretariat: Agnes-Lisa Wegner
 Haus der Demokratie und Menschenrechte
 Greifswalder Str. 4
 10405 Berlin
 Tel. 030 - 42 02 17 71
 e-mail: kontakt@forum-menschenrechte.de

10.06.2005

Stellungnahme des FORUM MENSCHENRECHTE zur Reform der Menschenrechtskommission im Rahmen der UN-Reformdebatte

Das FORUM MENSCHENRECHTE – ein Netzwerk von über 40 Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland – begrüßt grundsätzlich die Anstöße von UN-Generalsekretär Kofi Annan sowie der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High Level Panel on Threats, Challenges and Change) zur Reform der Menschenrechtskommission (MRK), die im Rahmen der allgemeinen UN-Reformdiskussion für den UN-Gipfel im September 2005 vorgelegt wurden. Insbesondere die Absicht Kofi Annans¹, Menschenrechte auch institutionell zur dritten, tragenden Säule im UN-System aufzuwerten – ‚Menschenrechte, Sicherheit und Entwicklung‘ – findet die volle Unterstützung des Forums.

Das FORUM MENSCHENRECHTE teilt die den Reformvorschlägen Kofi Annans zugrunde liegende Analyse, dass die MRK sich bereits seit einigen Jahren immer weniger in der Lage zeigt, ihrem Auftrag gerecht zu werden, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Die MRK hat zwar in mehr als vier Dekaden ein beeindruckendes Regelwerk erarbeitet, versagt aber bei der immer bedeutender werdenden Anwendung dieser Regeln. Vor allem aus Sicht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen lässt sich ein dramatischer Verlust an Glaubwürdigkeit und Wirkkraft feststellen. Wir beklagen insbesondere:

- die Unfähigkeit der MRK, selbst schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern überhaupt zum Thema zu machen (Beispiele China, Tschetschenien, Zimbabwe, Iran, Guantánamo, Irak);

¹ Vgl. UN Doc. A/59/2005 vom März 2005: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Die Vorschläge zur Reform des gesamten UN-Systems werden auf einem Gipfel im September in New York diskutiert, wenn zugleich nach fünf Jahren eine Zwischenbilanz der Millenniumsziele gezogen wird. Vgl. auch den Bericht des High-Level Panel vom Dezember 2004 in UN Doc. A/59/565: *Threats, Challenges and Change. A more secure world, our shared responsibility*.

- doppelte Standards in der Bewertung von Menschenrechtsverletzungen, wenn sie etwa von Ländern und Partnern aus dem eigenen Bündnis oder der eigenen Regionalgruppe begangen werden;
- die Instrumentalisierung von Verfahren (Nichtbefassung von Anträgen; *no-action motion*), um eine öffentliche Debatte und Bewertung von Menschenrechtsverletzungen zu verhindern;
- die demonstrative Wahl von Staaten in die MRK, die im dringenden Verdacht stehen, für gravierende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein und die Mitgliedschaft in der MRK nutzen wollen, um einer Verurteilung zu entgehen;
- die Ohnmacht und Folgenlosigkeit von MRK-Beschlüssen zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten.

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist sich bewusst, dass sich die MRK aus Staatenvertretern zusammensetzt, die immer schon eine politische Abwägung vorgenommen haben, wenn sie in Sachen Menschenrechte agieren. Es ist unwahrscheinlich, dass sich an dieser Form der Zusammensetzung in absehbarer Zeit Wesentliches ändert. Gleichwohl erlaubt auch diese Konstellation Veränderungen, die auf eine Stärkung der Instrumente und Mechanismen zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten zielen.

Ausgehend von den Erfahrungen des FORUM MENSCHENRECHTE, konzentrieren wir uns bei den nachfolgenden Überlegungen und Vorschlägen zur Reform der MRK auf die Punkte, von denen wir uns am ehesten versprechen, dass sie die erwähnten Mängel beseitigen. Zudem muss bei der Reform berücksichtigt werden, dass sich in den vergangenen Jahren die Gewichtung innerhalb der Funktionen der MRK verschoben hat. Die Erarbeitung neuer und erweiterter Menschenrechtsstandards („Standardsetting“) ist im Vergleich zur Umsetzung dieser Rechte in den Hintergrund getreten.

Dies alles erfordert Instrumente und Verfahren, die in der Lage sind, rasch und gezielt, drohenden oder stattfindenden, insbesondere schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten.

I. Das FORUM MENSCHENRECHTE erachtet die MRK aufgrund ihrer Zusammensetzung, gerade unter dem Gesichtspunkt der verstärkt notwendigen Umsetzung der Menschenrechte, kaum für reformfähig und plädiert daher insgesamt für ein neues Gremium, das in die Lage versetzt wird, die eingefahrenen Mängel der bisherigen MRK zu überwinden: Folgenlosigkeit der Beschlüsse, Verlust an Glaubwürdigkeit, fehlende Transparenz und mangelhafte Reputation einer namhaften Anzahl der Mitgliedsstaaten. Das neue Gremium sollte daher als ständig tagende Einrichtung ausgestaltet werden, um kurzfristig und ohne komplizierte Verfahrensabläufe auf Krisen reagieren zu können.

II. Das neue Gremium, etwa in Form des von Kofi Annan vorgeschlagenen Rates für Menschenrechte, sollte in der UN-Hierarchie höher angesiedelt sein als die jetzige MRK (Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates / ECOSOC). Sinnvoll scheint uns eine direkte Wahl durch die UN-Generalversammlung und zumindest eine durch den Namen ausgedrückte Gleichstellung mit dem Sicherheitsrat sowie dem Wirtschafts- und Sozialrat.

III. Jede Reform sollte die Stärken der bisherigen MRK erhalten und ausbauen. Benötigt wird: ein parlamentarisches Verfahren zum Setzen neuer Normen, ein effektives Zusammenwir-

ken von Sonderverfahren zur Überprüfung der Menschenrechtslage mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte sowie eine breite Beteiligungsmöglichkeit zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Partizipationsmöglichkeit der Nicht-Regierungsorganisationen ermöglicht es den Opfern von Menschenrechtsverletzungen, ihre Stimme zu erheben. Insofern sollte zum einen der auf der UN-Charta basierende, konsultative Status als Zugangsvoraussetzung beibehalten werden. Zum anderen sollte auch ein ständig tagendes Gremium ein oder zwei Mal pro Jahr mehrere zusammenhängende Sitzungswochen vorsehen, um die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auch faktisch sicher zu stellen. Der Sitz dieses Gremiums sollte in Genf sein.

IV. Die Sonderverfahren der bisherigen MRK – Sonderberichterstatte, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen – sollten in das neue Gremium integriert und ihr unabhängiger Status weiter ausgebaut werden. Ebenso ist eine deutlich engere Verzahnung der verschiedenen Analysen, Berichte, Beurteilungen und Empfehlungen all derjenigen Institutionen seitens der Vereinten Nationen notwendig, die sich um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte bemühen: UN-Vertragsorgane, Dritter Ausschuss der UN-Generalversammlung, die bisherige MRK sowie das Hochkommissariat.

V. Jede Reform muss zu einer Stärkung des UN-Systems zum Schutz der Menschenrechte führen. Die in der Diskussion befindlichen Vorschläge zur Beschneidung, insbesondere der unabhängigen Überprüfungsmechanismen, dürfen auf keinen Fall zur Grundlage der Beratung werden; etwa das in der MRK-Resolution E/CN.4/2005/L.98 aufgeführte ‚Asien Papier‘.

VI. Das Hochkommissariat für Menschenrechte sollte in seiner zentralen Rolle als koordinierende Instanz gestärkt und seine Initiativmöglichkeiten erweitert werden. Insbesondere sollte die finanzielle Ausstattung durch das reguläre Budget endlich der jetzt schon umfassenden Aufgabenstellung – Schutz und Überwachung, Präsenz vor Ort sowie technische Hilfeleistung zum Aufbau wirksamer nationaler Menschenrechtseinrichtungen – gerecht werden. Die Möglichkeiten des Hochkommissariats, als Frühwarnsystem zu funktionieren und ein effizientes Krisenmanagement, etwa durch die Länderteams zu betreiben, sollten gefördert werden. Das FORUM MENSCHENRECHTE spricht sich in diesem Zusammenhang auch dafür aus, das Hochkommissariat materiell so auszustatten, dass es einen jährlichen Bericht über die Lage der Menschenrechte in aller Welt erstellen lassen kann.

VII. Das neue Gremium sollte auf der Grundlage einer unabhängigen und an Fachwissen orientierten Untersuchung zur Menschenrechtslage alle Verletzungen in allen Ländern zum Gegenstand seiner Beratung und Bewertung machen. Bevorzugte Quellen wären u.E. die Berichte der Sonderverfahren der MRK, der UN-Vertragsorgane und der Länderteams des Hochkommissariats, ergänzt durch Informationen der zivilgesellschaftlichen Akteure wie Nicht-Regierungsorganisationen und Menschenrechtsverteidiger/innen.

VIII. Der zukünftige zentrale Mechanismus der UNO im Bereich Menschenrechte muss die Möglichkeit haben, entsprechend der Schwere der verletzten Rechte eine eindeutige Verurteilung der dafür verantwortlichen Regierung auszusprechen und entsprechende Maßnahmen dagegen zu beschließen. In diesem Zusammenhang sollte auch ein institutioneller Mechanismus eingeführt werden, in Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder Straflosigkeit den UN-Sicherheitsrat sowie den Internationalen Strafgerichtshof mit einzubeziehen.

IX. Ein neues Gremium sollte mit einer qualifizierenden Mehrheit durch die UN-Generalversammlung gewählt werden. Das FORUM MENSCHENRECHTE hält die von Kofi Annan in die Diskussion eingeführte Zwei-Drittel-Mehrheit für ein brauchbares und praktikables Verfahren. Die Mitgliedsstaaten des neuen Gremiums sollten zum einen die grundlegenden internationalen Übereinkommen zu Menschenrechten ratifiziert oder ihre Bereitschaft erklärt haben, dies in absehbarer Zeit zu tun. Außerdem erwarten wir, dass die Mitgliedsstaaten sich verbindlich bereit erklären, mit allen Einrichtungen der UNO zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte zu kooperieren – indem sie etwa eine ständige Einladung an alle Sonderverfahren zur Überprüfung der Menschenrechtslage im eigenen Land aussprechen und den Berichtspflichten zeitnah nachkommen.

X. Die zu wählenden Repräsentant/innen des neuen Gremiums sowie die zu berufenden Expert/innen sollten sich durch die Qualität ihrer Arbeit, ihrer Reputation und ihrer Unabhängigkeit in Sachen Menschenrechte ausgewiesen haben.

Das FORUM MENSCHENRECHTE unterstützt Kofi Annan darin, eine grundlegende Entscheidung noch im September dieses Jahres herbeizuführen, um die Notwendigkeit und Bedeutung der Reform zu unterstreichen. Wir legen gleichwohl großen Wert darauf, die Details ausführlich und unter einer möglichst großen Beteiligung der Zivilgesellschaft zu diskutieren und auszuformulieren.

Das FORUM MENSCHENRECHTE hält den Moment für günstig, nach der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte einen neuen Impuls zu verleihen. Wir fordern deshalb die Regierung der Bundesrepublik Deutschland sowie die Europäische Union dazu auf, innerhalb der Reform der UN, der Menschenrechtskommission und den Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte höchste Priorität einzuräumen. Dies sollte den Bestrebungen zur Reform des Sicherheitsrats nicht untergeordnet werden. Wir fordern insofern die Regierung der Bundesrepublik Deutschland sowie die Europäische Union dringend dazu auf, die Chance auf eine nachhaltige Reform der MRK mit dem Ziel einer wirksamen Durchsetzung und Förderung der Menschenrechte zu ergreifen.

Kontakte:

Dr. Jochen Motte, Vereinte Evangelische Mission, Rudolfstr. 137, 42285 Wuppertal,
Tel. 0202 / 89004-168, Email: jplic@vemission.org

Dr. Theodor Rathgeber, Jugendheimstr. 10, 34132 Kassel, Tel. 0561 / 47 59 7800,
Email: trathgeber@t-online.de

Dr. Beate Wagner, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Zimmerstr. 26/26,
10969 Berlin, Tel. 030 / 259 375-22, Email: wagner@dgvn.de