

**1 Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum
neunten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den
auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen
(BT-Drs. 17/2840)
anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
am 19. Januar 2011**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Einladung, vor dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, zum neunten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik Stellung zu nehmen. Der Ausschuss setzt damit seine gute Praxis eines Dialogs mit der Zivilgesellschaft fort - mit dem Forum Menschenrechte als dem Zusammenschluss der Menschenrechtsorganisationen in Deutschland und dem Institut als der unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der UNO.

A. Allgemeine Aspekte

I. Rechenschaftslegung als Funktion des Berichts

Das Institut betrachtet den Bericht als ein wichtiges Instrument der Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber dem Bundestag und der Öffentlichkeit. Solche Rechenschaftslegung ist ein verfassungsrechtliches Erfordernis im gewaltenteiligen Staat und zugleich ein menschenrechtliches Gebot. Dementsprechend konzentriert sich die Stellungnahme des Instituts auf die Frage, inwieweit der vorgelegte Bericht diese Funktion erfüllt. Es geht also um die Nachvollziehbarkeit von Einschätzungen, etwa im Hinblick auf Handlungsbedarf und Schwerpunktsetzungen, um die Erkennbarkeit von Zielen und um die Überprüfbarkeit der Zielerreichung.

II. Konsequenz: Einbeziehung weiterer Ausschüsse des Deutschen Bundestages

Angesichts der Funktion des Berichts begrüßt das Institut, dass der Auswärtige Ausschuss, der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union mitberatend sind. Indes betont der Bericht zu Recht den Charakter der Menschenrechte als einer Querschnittsmaterie, die in allen Politikbereichen eine Menschenrechtspolitik erfordert. Konsequenter wäre daher die Befassung weiterer Ausschüsse des Bundestages; insbesondere erscheint dies angezeigt für den Innenausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft, und Verbraucherschutz sowie den Gesundheitsausschuss. Dies gilt umso mehr, als zahlreiche Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane die Zuständigkeitsbereiche dieser Ausschüsse betreffen.

Das Institut empfiehlt daher, dass diese Ausschüsse künftig ebenfalls mitberatend sind.

III. Menschenrechte als Querschnittsmaterie: Folgen für die Struktur des Berichts

Der Bundestag hat in seinen Entschlüssen zu den beiden Vorgängerberichten (BT-Drs. 16/3004 zum 7. Bericht und BT-Drs. 16/11982 zum 8. Bericht) Anforderungen an die Berichtsstruktur und -inhalte formuliert. Der vorgelegte 9. Bericht greift einige wichtige Punkte davon auf. Hierzu gehören zuvörderst die Aufwertung des auf den innerstaatlichen Bereich bezogenen Berichtsteils und die Einbeziehung der europäischen Dimension, vor allem der EU. Das ist aus menschenrechtlicher Perspektive nachdrücklich zu begrüßen. Damit wird nämlich der Querschnittscharakter von Menschenrechtspolitik sichtbar. Zugleich erkennt die Bundesregierung wichtige innen- und europapolitische Fragen als Menschenrechtsthemen an und tritt so der immer noch anzutreffenden Ansicht entgegen, dass sich Menschenrechtsfragen lediglich oder vorrangig in anderen Ländern stellen. Selbstkritik stärkt schließlich auch die Glaubwürdigkeit nach Außen und verbessert damit die Chancen für eine erfolgreiche Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit.

Dieser Querschnittsansatz muss sich konsequenterweise im menschenrechtlichen Aktionsplan fortsetzen. Gegenwärtig werden darin nur vereinzelt menschenrechtliche Zielsetzungen im Bereich der Innen- und Europapolitik benannt, obwohl die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane dort zahlreiche Handlungsbedarfe identifiziert haben.

Das Institut empfiehlt daher, in künftigen menschenrechtlichen Aktionsplänen der Innen- und Europapolitik durchgehend einen der Außen- und Entwicklungspolitik vergleichbaren Platz einzuräumen. Hierbei sollten insbesondere die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane aufgegriffen werden.

IV. Inhaltliche Anforderungen an den Bericht

1. Orientierung an Problemen, Positionen, Lösungen und Kontrolle

Als Instrument der Rechenschaftslegung hat ein Menschenrechtsbericht - wie der Menschenrechtsausschuss zu Recht gefordert hat - über die bloße Beschreibung von menschenrechtspolitischen Entwicklungen hinauszugehen. Er muss vielmehr menschenrechtliche Probleme identifizieren, auf die Schwerpunktsetzungen und die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung fokussieren und dabei die Positionen der Regierung bei Verhandlungen und Entscheidungen offen legen. Hier weist der vorgelegte Bericht durchaus noch Verbesserungsbedarf auf.

Nicht bei allen Themen wird die Anbindung an die Menschenrechte auch inhaltlich geleistet. So findet sich beispielsweise zwar im Kapitel zur Entwicklungszusammenarbeit ein - begrüßenswertes - Bekenntnis zu einem menschenrechtsbasierten Ansatz, etwa bei der Armutsbekämpfung. Hingegen wird im innenpolitischen Kapitel pauschal das erfolgreiche Wirken des Sozialstaats bei der Armutsbekämpfung konstatiert, ohne

dessen menschenrechtliche Verankerung in den Blick zu nehmen. Bei Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel fehlt jeglicher Bezug zu den Menschenrechten der Betroffenen.

An vielen Stellen werden die Gründe für die thematische Schwerpunktsetzung nicht offen gelegt. Dies könnte durch die systematische Bezugnahme auf die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane erreicht werden - entweder zustimmend oder in kritischer Auseinandersetzung mit ihnen. Bislang geht der Bericht uneinheitlich mit solchen Empfehlungen um; zum Teil werden sie gar nicht erwähnt (so z.B. die Empfehlungen des UN-Antirassismus-Ausschusses, CERD), zum Teil wird nur das Lob wiedergegeben (so etwa bei CEDAW) und zum Teil bleibt es bei der Wiedergabe von Empfehlungen ohne Darlegung, was die Regierung zu ihrer Umsetzung plant (so beim Sonderberichterstatte über Rassismus). Gewiss kann und soll der Menschenrechtsbericht nicht die systematische und eingehende Befassung mit den - oft umfangreichen - Empfehlungen von Vertragsausschüssen und Sonderberichterstatte ersetzen. Hierfür bleibt aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte nach wie vor ein Bedarf, den die fachlich zuständigen Ausschüsse des Bundestages nur durch eine auf das jeweilige Berichtsprüfungsverfahren bezogene gesonderte Befassung befriedigen können. Doch solange dieses umfassende parlamentarische „follow up“ nicht institutionalisiert ist, besteht im Rahmen des Menschenrechtsberichts ein besonderer Bedarf an Befassung mit den zentralen Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane. Wichtiges Kriterium für die Auswahl der Themen sollte auf alle Fälle sein, dass die Situation besonders betroffener Bevölkerungsgruppen zuvorderst in den Blick genommen wird und dargestellt wird, wie die Bundesregierung auf die damit einhergehenden Umsetzungsprobleme von Menschenrechten reagiert.

Das Institut teilt daher die Forderung des Menschenrechtsausschusses nach einer stärkeren inhaltlichen Ausrichtung aller Teile des Berichts an menschenrechtlichen Problemen, Fokussierung auf die Schwerpunktsetzungen, besonders benachteiligte Gruppen und die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung fokussieren sowie die Offenlegung ihrer Positionen bei Verhandlungen und Entscheidungen. Es empfiehlt dabei die systematische Berücksichtigung der Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane.

Als Instrument der Rechenschaftslegung hat ein Menschenrechtsbericht schließlich auch den Rahmen für eine aussagekräftige Bewertung der geplanten Maßnahmen aufzuzeigen. Auf der internationalen Ebene sind für die Bewertung menschenrechtlicher Aktionspläne Maßstäbe entwickelt worden.¹ Danach müssen solche Pläne die Ziele konkret bezeichnen, den zuständigen Akteur bestimmen, einen zeitlichen Rahmen

¹ Näher hierzu: Frauke Weber, Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland?; Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2003; Petra Follmar-Otto / Hendrik Cremer, Der Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gegen Rassismus, Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2009, und Leander Palleit, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN.-BRK, Positionen 2 der Monitoring-Stelle zur UN-BRK, Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2010.

vorgeben und hinreichende Finanzmittel zuweisen. Die Zivilgesellschaft soll bei der Planentwicklung und dem Monitoring beteiligt werden. Schließlich ist eine Umsetzungskontrolle („Monitoring“) vorzusehen.

Das Institut unterstützt daher die Forderung des Menschenrechtsausschusses, bei künftigen Menschenrechtsaktionsplänen Zuständigkeiten, Zeitrahmen und Ziele (anhand klarer Kriterien) deutlich zu benennen und ein Monitoring vorzusehen. Es empfiehlt, dabei auch - soweit erforderlich - den finanziellen Bedarf anzugeben.

2. Übergreifende inhaltliche Schwerpunkte: Extraterritoriale Geltung von Menschenrechten, Terrorismusbekämpfung

Der Menschenrechtsausschuss hatte angeregt, ausgewählte menschenrechtliche Fragen übergreifend zu behandeln, d.h. die innen- und die außenpolitische Dimensionen zusammenzunehmen. Bei der von ihm erbetenen Stellungnahme zu aktuellen Fragen extraterritorialer Staatenpflichten hätte es sich angeboten, diesen Zusammenhang herzustellen. Der neunte Bericht geht an einigen Stellen tiefer auf diesen Themenbereich ein (Vernehmung von Personen im Ausland bei Folterverdacht oder Bundeswehreinätze im Ausland), nicht jedoch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenwirtschaftspolitik. Dort wird die gemeinsame Verpflichtung von Geber- und Partnerländern aus den Menschenrechten genannt, aber nicht weiter mit Inhalt gefüllt. Es wäre wünschenswert, wenn aufgegriffen würde, wie Deutschland insbesondere seinen Achtungs- und Schutzpflichten in diesen Bereichen nachkommt.

Zu begrüßen ist, dass eingehende Ausführungen zu den extraterritorialen Staatenpflichten Deutschlands im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte gemacht werden. Positiv ist auch, dass sich die Bundesregierung klarer als bislang vor dem UN-Menschenrechtsausschuss zur extraterritorialen Geltung des Zivilpaktes zu bekennen scheint, da sie nicht mehr allen auf die Zusicherung der Gewährleistung dieser Rechte gegenüber dem Ausschuss abstellt. Klärungsbedarf besteht aus Sicht des Instituts noch in folgenden Punkten:

- Sind die Nachrichtendienste verpflichtet, bei der Befragung in Staaten, in denen Folter verbreitet ist, aktiv nach konkreten Anhaltspunkten für Folter zu forschen, bevor sie mit der Befragung beginnen?
- Wie steht die Bundesregierung zu geheimen Haftorten, Internierung ohne Anklage oder Gerichtsverfahren, zu fortgesetzten außerordentlichen Überstellungen (extraordinary renditions) und gezielten Tötungen von mutmaßlichen Al-Qaida-Führern außerhalb Afghanistans durch Partnerstaaten Deutschlands? Hat dies Auswirkungen auf militärische, polizeiliche, nachrichtendienstliche und politische Zusammenarbeit mit anderen Staaten und wenn ja, welche?

- Sieht die Bundesregierung wegen der menschenrechtlichen Relevanz von militärischen Auslandseinsätzen die Notwendigkeit, gesetzliche Eingriffsermächtigungen zu schaffen?

Das Institut empfiehlt, in künftigen Berichten die menschenrechtsbezogenen Aspekte von Auslandseinsätzen der Bundeswehr zu berücksichtigen.

Im engen Zusammenhang mit der Frage der extraterritorialen Geltung von Grund- und Menschenrechten steht die Frage nach der Wahrung der Menschenrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Angesichts der erheblichen Menschenrechtsrelevanz dieses Themas hätte sich auch hier eine übergreifende Behandlung angeboten. Unberücksichtigt bleiben im Bericht die Beiträge des Sonderberichterstatter für die Förderung und Schutz von Menschenrechten beim Kampf gegen den Terrorismus, Martin Scheinin, abgesehen von einer kurzen Referenz zu den von vier UN-Sonderverfahren verfassten Studie zu geheimer Haft weltweit („secret prisons“), in der auch Deutschland angesprochen wird.² Hier hätte sich auch eine Auseinandersetzung mit seinen Vorschlägen zur Reform von Geheimdiensten angeboten.³ Positiv ist, dass das Thema „Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung“ in den menschenrechtlichen Aktionsplan aufgenommen wurde; allerdings lassen sich diesem nicht die Elemente der von der Bundesregierung verfolgten Politik entnehmen.

Innerstaatlich stellen sich wichtige Fragen der Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, die zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet wurden, sowohl in Bezug auf das Verfahren der Evaluierung als auch auf die Inhalte der Gesetze.⁴ Die anstehenden Evaluierungsprozesse hätten auch in den menschenrechtlichen Aktionsplan aufgenommen werden sollen.

Das Institut empfiehlt, in künftigen Berichten den menschenrechtlichen Problemen im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung breiteren Raum zu geben.

² UN, Joint study on global practices in relation to secret detention in the context of countering terrorism of the Special rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin; the Special rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak; the Working group on arbitrary detention represented by its vice-chair, Shaheen Sardar Ali; and the Working group on enforced or involuntary disappearances represented by its chair, Jeremy Sarkin, UN Doc. A/HRC/13/42 (Februar 2010).

³ Siehe UN, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, UN Doc. A/HRC/10/3, S. 7ff. (Februar 2009).

⁴ Zu den hiermit verbundenen rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Anforderungen sowie den methodischen Fragen siehe die Beiträge in: Marion Albers/ Ruth Weinzierl / Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Baden-Baden 2010..

B. Einzelfragen

I. Zu Teil A: Menschenrechte in Deutschland und in der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der EU

1. Bürgerliche und politische Rechte

Das Institut begrüßt das klare Bekenntnis der Bundesregierung zum absoluten Charakter des Folterverbots sowie die Ankündigung, die Entscheidung über die künftige Größe und Ausstattung der Bundesstelle zur Verhütung von Folter entscheidend auf deren eigene Einschätzung zu stützen. Zwischenzeitlich hat die Bundesstelle ihre Ausstattung als unzureichend bezeichnet. Damit stellt sich die Frage, welche Schritte die Bundesregierung nun zur Abhilfe plant.

Klärungsbedarf: Welche Schritte sind zur Verbesserung der Ausstattung der Bundesstelle zur Verhütung von Folter geplant?

Positiv zu bewerten ist auch, dass die Bundesregierung die Beseitigung der Diskriminierung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender als Querschnittsaufgabe betrachtet, die sie innen- wie außenpolitisch vorantreibt. Erstaunlich ist daher, dass innerstaatlich keine vergleichbare Aufmerksamkeit auf die Menschenrechte intersexueller Menschen gerichtet wird. Der Bericht erwähnt lediglich die Anforderung des CEDAW-Ausschusses, in einen Dialog mit dieser Menschengruppe einzutreten und hierüber im Februar 2011 zu berichten. Es wird nicht deutlich, wie die Bundesregierung insoweit vorgehen will und welches Ressort federführend sein soll.

Klärungsbedarf: Wie und von welchem Ressort wird der Dialog mit Organisationen intersexueller Menschen aufgenommen?

Lediglich deskriptiv ist die Behandlung der europäischen Zusammenarbeit im Rahmen von Frontex beim Schutz der Außengrenzen. Hier wären eine Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Problemstellungen und die Darstellung der deutschen Verhandlungsposition zum Kommissionsvorschlag zur Frontex-Verordnung zielführender gewesen. Weitere drängende Fragen des Flüchtlingsschutzes (Dublin-II-Verfahren, deutsche Drittstaatenregelung) hätten behandelt werden sollen.

Klärungsbedarf: Welchen menschenrechtlichen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem EU-Grenzschutzregime und im europäischen Flüchtlingsschutz?

2. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Aus der Sicht des Instituts ist es erfreulich, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte innen- wie außenpolitisch in den Blick genommen werden und dass sich die Bundesregierung mehrfach zur Unteilbarkeit der Menschenrechte bekennt. Allerdings

verwundert, dass im innenpolitischen Teil den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten eine andere Rechtsnatur zugeschrieben wird als den bürgerlichen und politischen Rechten, nämlich die Ausfüllungsbedürftigkeit durch den Gesetzgeber. Dies entspricht nicht dem gegenwärtigen Stand der völkerrechtlichen Diskussion, wonach beide Gruppen von Rechten Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten begründen - wie der Bericht an dieser Stelle auch richtig wiedergibt.

Das Institut empfiehlt daher der Bundesregierung, auf ein einheitliches Verständnis von den Charakteristika der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinzuwirken, welches dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung entspricht.

Beim Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen („gender pay gap“) stellt der Bericht wichtige Ursachen für dieses Phänomen dar. Angesichts der Tatsache, dass es sich um einen Problembereich handelt, der seit über zwanzig Jahren auch auf internationaler Ebene Besorgnis erregt, wäre es hilfreich gewesen, sich mit den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses auseinanderzusetzen.

Das Institut empfiehlt, sich zur Beseitigung des Lohnunterschieds zwischen Männern und Frauen mit den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses zu befassen.

Hinsichtlich der Rechte in der Arbeit und der Armutsbekämpfung wäre eine menschenrechtsbasierte Herangehensweise, wie sie im Teil zur Entwicklungspolitik erfolgt, sinnvoll gewesen. Bereits vor der nach Abschluss des Berichts ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum ALG II war die menschenrechtliche Verankerung des Sozialstaatsprinzips, insbesondere der Anspruch auf die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums über das nackte Überleben hinaus ja auch verfassungsrechtlich anerkannt. Das Thema Arbeitsausbeutung wird im Bericht nicht behandelt, obwohl hier schwere Menschenrechtsverletzungen in Rede stehen.

Das Institut empfiehlt, in künftigen Berichten den Beschäftigungssektor und die Armutsbekämpfung anhand der menschenrechtlichen Problemlagen zu behandeln und menschenrechtsbasierte Lösungen zu entwickeln.

3. Menschenrechte von Frauen

Das Institut begrüßt, dass in diesem Themenfeld in Schwerpunkt auf Resolution 1325 (2000) des UN-Sicherheitsrats liegt und dass damit auch ein innerstaatlicher Handlungsbedarf abgebildet wird. Wünschenswert wäre eine stärkere Fokussierung auf die Hindernisse für eine stärkere Verankerung von Geschlechtergleichheit in diesem Politikfeld und die insoweit entwickelten Lösungsansätze.

Positiv ist auch, dass in diesem Abschnitt - wie auch an anderer Stelle im Bericht - mehrdimensionale Diskriminierung in den Blick genommen wird, etwa von Migrantinnen. Angesichts des Schwerpunkts, der hier auf Gewalt gegen Frauen gelegt wird und die schon seit längerem ergriffenen Maßnahmen in diesem Bereich darstellt, wäre es

hilfreich gewesen, dies mit den Zielsetzungen der Bundesregierung bei den Verhandlungen um eine Europaratskonvention über Gewalt gegen Frauen zu verbinden, um deren erwarteten Mehrwert zu beleuchten.

Das Institut empfiehlt, künftig die Behandlung dieses Themenfeldes an den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses und anderer relevanter Menschenrechtsorgane auszurichten.

4. Menschenrechte von Kindern

Das Verständnis von Kinderrechten wird entscheidend von der Kinderrechtskonvention (KRK) geprägt. Die seit der Berichterstellung vollzogene Rücknahme der deutschen Erklärung zur KRK ist daher nachdrücklich zu begrüßen (s. B.7). Sie ebnet den Weg für eine umfassende Beachtung der Konvention durch deutsche Staatsorgane. Hierbei stellt das Erfordernis der Partizipation von Kindern in allen Angelegenheiten, die sie betreffen, eine besondere Herausforderung dar. Zu Recht betont der Bericht daher das Recht von Kindern auf Partizipation.

Im Hinblick auf den kombinierten dritten und vierten periodischen deutschen Staatenbericht hätte die Bundesregierung den Menschenrechtsbericht nutzen können, um ihre Schwerpunktsetzungen und deren Begründung offenzulegen. Die Erstellung eines Kinder- und Jugendreports durch die National Coalition ist ein gutes Beispiel für die Verwirklichung des Rechts auf Partizipation.

An die Beschreibung des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ hätte sich angeboten, die im Zwischenbericht festgehaltenen Erfahrungen zu skizzieren, um auf dieser Grundlage einen Ausblick auf die aus Sicht der Bundesregierung notwendigen Schwerpunkte für die Fortsetzung des Aktionsplanes zu geben. Auch im Menschenrechts-Aktionsplan (unter D) sind keine Konkretisierungen enthalten.

Klarungsbedarf: Wie soll der Nationale Aktionsplan ab 2011 fortgesetzt werden? Wie wird dabei ein menschenrechtsbasierter Ansatz für die geplanten Einzelmaßnahmen sichergestellt?

Bei dem Schutz der Menschenrechte von Flüchtlingskindern vermisst das Institut die Problematik der nicht nachvollziehbar festgelegten und seit ihrer Einführung nicht angepassten Sätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Gleiches gilt für das Recht von Kindern ohne Papiere auf Bildung.

Klärungsbedarf: Sieht die Bundesregierung bei minderjährigen Flüchtlingen Handlungsbedarf im Hinblick auf das Asylbewerberleistungsgesetz und das Recht auf Bildung von Kindern ohne Papiere?

5. Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der Bericht würdigt zu Recht die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) als Paradigmenwechsel weg von der Fürsorge hin zu einem menschenrechtszentrierten Verständnis. Die Konvention konkretisiert die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen und zugleich das grundgesetzliche Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Die BRK ist damit der rechtlich verbindliche Maßstab für Politikgestaltung, Gesetzgebung, Rechtsanwendung und deren Kontrolle. Die Bezeichnung als „wichtiges Referenzdokument“ in dem Bericht wird dieser Bedeutung nicht gerecht.

Als unabhängige Monitoring-Stelle gemäß Artikel 33 Abs. 2 BRK begleitet das Deutsche Institut für Menschenrechte die innerstaatliche Umsetzung der Konvention. Die Konvention verlangt von den Vertragsstaaten eine kritische Überprüfung ihrer Rechtslage und Rechtswirklichkeit am Maßstab der in ihr niedergelegten, unmittelbar geltenden Rechte sowie eine kontinuierliche Anpassung und Fortentwicklung von Recht und Politik in den auf dynamische Umsetzung angelegten Bereichen der Konvention. Dem dient der Prozess zur Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans, den die Bundesregierung zu Recht mit Priorität in Angriff genommen hat. Dieser ist seit der Berichtserstellung vorangeschritten. Gerade weil die BRK die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auch und gerade in allen sie betreffenden Angelegenheiten verlangt, müssen sie rechtzeitig und kontinuierlich an einem solchen Aktionsplan beteiligt werden. Zudem müssen die Auswahl der Beteiligten und das Verfahren der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes transparent sein. Hier besteht, auch wegen des Zeitablaufs seit Erstellung des Berichts, Informationsbedarf.

Klärungsbedarf: Auf welchem Stand befindet sich die Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur BRK gegenwärtig und wie ist die wirksame Partizipation von Menschen mit Behinderungen sichergestellt?

Eine wichtige Voraussetzung für die Identifizierung von Handlungsbedarf ist Kenntnis über die Lebenslagen von Menschen mit (unterschiedlichen) Behinderungen. Auch aus diesem Grund ist die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen als Expertinnen und Experten in eigener Sache notwendig. Hinzu kommen müssen systematische Erhebungen und vertiefende Studien, insbesondere auch, um Erkenntnisse über die Menschenrechtsprobleme nicht vertretener oder nicht öffentlich sichtbare Gruppen zu gewinnen.

Klärungsbedarf: Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um vertiefte Kenntnisse über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderung zu gewinnen?

Wichtige, von der BRK erfasste Lebensbereiche, fallen in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Daher gelten die Anforderungen der BRK an die Erstellung von Aktionsplänen auch auf Länderebene. Angesichts der in der Denkschrift zur Ratifikation der BRK vertretenen Einschätzung, es bestehe kein

gesetzgeberischer Handlungsbedarf, und der Tatsache, dass nicht alle Länder gegenwärtig Aktionspläne entwickeln, stellt sich die Frage, welche unterstützenden Maßnahmen der - völkerrechtlich für die Beachtung und Umsetzung der BRK verantwortliche - Bund, insbesondere also die Bundesregierung, ergreift.

Klärungsbedarf: Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die Umsetzung der BRK durch die Länder zu fördern und dazu beizutragen, dass die Länder Aktionspläne entwickeln, die menschenrechtlichen Anforderungen entsprechen?

6. Menschenrechtliche Aspekte von Migration und Integration

Das Institut begrüßt, dass die Bundesregierung die Menschenrechte als Grundlage für Politik und Gesetzgebung zu Migration und Asyl betont. Dies hätte es nahe gelegt, die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane systematisch in diesen Abschnitt zu integrieren. Insbesondere die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz sowie der Menschenrechtskommissar des Europarates haben zur Frage der Aufenthaltsgewährung an Geduldete bzw. den Voraussetzungen für eine Rückführung von Geduldeten (etwa: Roma ins Kosovo) Stellung bezogen und Empfehlungen ausgesprochen.

Klärungsbedarf: Plant die Bundesregierung Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen von ECRI und des Menschenrechtskommissars des Europarates in Bezug auf geduldete Ausländerinnen und Ausländer?

Positiv ist aus Sicht des Instituts auch, dass die Bundesregierungen seit 2006 eine aktive Integrationspolitik in den Fokus genommen haben. Sinnvoll wäre es deshalb, in diesem Kontext eine einseitige Fokussierung auf individuelle Defizite zu vermeiden, auch Diskriminierungen zu thematisieren und insbesondere strukturellen Diskriminierungen in einzelnen Lebensbereichen nachzugehen. Der im Bericht angekündigte Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans könnte ein geeigneter Platz hierfür sein.

Klärungsbedarf: Auf welchem Stand ist die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans? Plant die Bundesregierung, dabei auch die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten systematisch zu berücksichtigen?

7. Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Wie bereits ausgeführt (A.IV.1.) fehlen in diesem Abschnitt die Empfehlungen des UN-Antirassismus-Ausschusses und eine Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters Muigai. Der Schwerpunkt liegt auf Rechtsextremismus. Dies ist zweifelsohne ein wichtiger Bestandteil der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Der Bericht vergibt aber die Chance, die von den genannten Gremien sowie von ECRI empfohlene innerstaatliche Diskussion um den Begriff Rassismus anzugehen. Moderne Formen des Rassismus stellen ja nicht mehr auf biologische Kriterien zur Begründung von „Rassen“ ab, sondern auf die

kulturalistisch oder religiös begründete Zuschreibung von unentrinnbaren Eigenschaften an Personengruppen und zielen damit auf die Ausschließung der so definierten „Anderen“ aus der staatlich verfassten Gemeinschaft.

Klärungsbedarf: Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um in Deutschland eine Debatte um moderne Formen des Rassismus anzustoßen?

II. Zu Teil B: Menschenrechte in der Außen- und Entwicklungspolitik

1. Menschenrechte in den bilateralen Beziehungen und im Rahmen der GASP

Begrüßenswert ist das klare Bekenntnis zu Menschenrechten als verpflichtendem Maßstab außenpolitischen Handelns. Über die Wirksamkeit der Instrumente zur Menschenrechtsförderung gibt es allerdings wenige Erkenntnisse. Auch der Bericht geht hierauf nicht ein.

Klärungsbedarf: Bestehen Pläne für eine systematische Evaluierung der bilateralen Menschenrechtsdialoge Deutschlands und der durch die EU geführten Dialoge?

Entsprechend der zutreffenden Einschätzung, dass auf internationaler Ebene ein Übergang von der Setzung neuer Normen hin zu einer stärkeren Umsetzungskontrolle erfolgt, ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung solche Kontrollmechanismen stärken will. Dies erfordert, die Empfehlungen oder Entscheidungen dieser Mechanismen ernst zu nehmen und innerstaatlich systematisch aufzugreifen. Dies ist die Grundlage für einen substantiellen Dialog mit dem jeweiligen Kontrollorgan.

Klärungsbedarf: Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass alle zuständigen Ressorts sich kritisch und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft mit den Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane auseinandersetzen?

2. Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik

Das Institut begrüßt, das sich auch die deutsche Entwicklungspolitik zu den Menschenrechten als verbindlichen Vorgaben für Politikgestaltung in diesem Feld bekennt und dabei insbesondere die „gemeinsame völkerrechtliche Verpflichtung der Geber- und Partnerländer zur Umsetzung der Menschenrechte“ hervorhebt. Positiv ist auch die Betonung von Rechenschaftslegung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit - freilich nicht nur, wie im Bericht genannt, auf der Seite der Partnerländer, sondern auch in Deutschland.⁵ Vor diesem Hintergrund erstaunt es, wenn anschließend Menschenrechte als eines von fünf Kriterien für die Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit genannt werden. Weder werden die anderen Kriterien genannt noch Maßstäbe für deren Abwägung mit Menschenrechten.

⁵ Eingehend hierzu: Andrea Kämpf / Anna Würth, Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik !;Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2010.

Klärungsbedarf: Mit welchen anderen Kriterien und anhand welcher Maßstäbe werden Menschenrechte bei der Steuerung von EZ abgewogen?

Der Bericht erwähnt - wie seine Vorgänger - immer wieder Budgetzuweisungen, mit denen einzelne Themen oder Aktivitäten in Ländern oder Regionen gefördert wurden. Diese Form der Aufbereitung der Daten ist unzureichend: man kann so keine Entwicklungen, Veränderungen, strategischen Prioritäten etc. feststellen. Aus menschenrechtlicher Sicht, insbes. der aus den Menschenrechten und der Verfassung herrührenden Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung, ist eine Bereitstellung von Primärdaten zu Entwicklungshilfe (Strategien, Mittel, Benchmarks, Wirkungen etc.) notwendig, die nutzerorientiert aufbereitet ist und jederzeit für jedermann zugänglich ist.

Das Institut empfiehlt, in künftigen Berichten die relevanten Primärdaten zu Entwicklungshilfe (Strategien, Mittel, Benchmarks, Wirkungen etc.) nutzerorientiert aufzubereiten und öffentlich zugänglich zu machen.

Der Menschenrechtsaktionsplan (2008-2010) des BMZ wird erwähnt sowie seine hohen Anforderungen/Maßstäbe für das Mainstreaming der Menschenrechte in die Planung und Umsetzung deutscher EZ. Während über Wirkungen der Umsetzung in zwei Ländern berichtet wird, ist der Bericht über die Umsetzungsaktivitäten und entsprechende Wirkungen eher dürr, vielmehr werden Maßnahmen des Aktionsplans wiederholt. Budgetzuweisungen für einzelne bilaterale Aktivitäten bzw. für das Mainstreaming werden nicht deutlich.

Das Institut empfiehlt, künftig systematisch über die Umsetzung des Menschenrechtsaktionsplanes zu berichten.

3. Zusammenarbeit mit dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen

Für die Förderung der Menschenrechte weltweit ist es unabdingbar, globale und regionale Institutionen zu stärken. Das Institut begrüßt daher, dass der Bericht dieser Kooperation ein eigenes Kapitel widmet.

Im Hinblick auf die Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vermisst das Institut indes ein klares Bekenntnis zur Erhaltung der Individualbeschwerde. Als Ziele wird lediglich die Effizienzsteigerung genannt. Die Individualbeschwerde stellt eine zentrale menschenrechtliche Errungenschaft Europas dar, die für andere Weltregionen Vorbildwirkung hat.

Klärungsbedarf: Ist es Ziel der Bundesregierung, die Individualbeschwerde vor dem EGMR zu erhalten?

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung die Unteilbarkeit der Menschenrechte betont und die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte maßgeblich mit betrieben hat, stellt sich die Frage, warum Deutschland bislang nicht die entsprechenden Verträge auf der Ebene des Europarates ratifiziert hat.

Klärungsbedarf: Besteht die Absicht, die revidierte europäische Sozialcharta zu ratifizieren sowie das Verfahren der Kollektivbeschwerde anzuerkennen? Besteht die Absicht, Protokoll 12 zur EMRK zu ratifizieren? Falls diese Absicht nicht besteht, welches sind die Gründe dafür?

Auf UN-Ebene hat sich Deutschland im Universellen Periodischen Überprüfungsverfahren (UPR) des Menschenrechtsrates intensiv beteiligt. Der Absicht der Bundesregierung, die UN-Mechanismen zu stärken, würde es entsprechen, sich innerstaatlich systematisch mit den von Deutschland angenommenen Empfehlungen zu befassen.

Klärungsbedarf: Wie stellt die Bundesregierung die Befassung mit den angenommenen Empfehlungen aus dem UPR sicher? Beabsichtigt die Bundesregierung eine Überprüfung zur Halbzeit („midterm review“), d.h. in diesem Jahr?

4. Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Prävention von Menschenrechtsverletzungen und Bekämpfung von Straflosigkeit

Keine Stellungnahme, da der Themenbereich gegenwärtig nicht vom Institut bearbeitet wird.

5. Bürgerliche und politische Rechte

Die Internationale Konvention zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ist seit der Erstellung des Berichts in Kraft getreten (23.12.2010). Deutschland hat die Entstehung der Konvention intensiv begleitet, aber weder bei der Ratifikation 2007 noch bis heute die nach Art. 31 Abs. 1 der Konvention notwendige Erklärung für die Zulässigkeit von Individualbeschwerden abgegeben hat. Die Bundesregierung hat gegenüber dem Bundestag in ihrem Memorandum zur Konvention angekündigt, beim Inkrafttreten der Konvention die Abgabe einer solchen Erklärung zu prüfen.⁶

Klärungsbedarf: Beabsichtigt die Bundesregierung die Abgabe der Erklärung nach Art. 31 Absatz 1 zur Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen der Konvention zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen? Das Institut empfiehlt die Abgabe dieser Erklärung zur Stärkung des Individualrechtsschutzes und wegen der internationalen Vorbildwirkung.

⁶ BT-Drucksache 16/12592, S. 39.

6. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Dem Bericht zufolge prüft die Bundesregierung die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dabei geht es allein um die Frage der Ermöglichung von Individualrechtsschutz vor einem internationalen Expertengremium, das Empfehlungen aussprechen kann. Die inhaltliche Bindung Deutschlands an den Sozialpakt steht seit der Ratifikation im Jahre 1973 nicht mehr in Frage. Die Erfahrungen anderer Beschwerdeverfahren auf UN-Ebene zeigt, dass die grundgesetzliche Rechtsschutzgarantie als effektiver Filter wirkt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Institut die zügige Ratifikation des Fakultativprotokolls und fragt an, wie weit der regierungsinterne Klärungsprozess vorangeschritten ist.

7. Frauen- und Kinderrechte weltweit fördern

Es scheint im Bereich Kinderrechte keine Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu geben. Jedenfalls berichtet dieser Bericht nicht davon, will dann aber im Aktionsplan Kinderrechte gleich zu einer Querschnittsaufgabe machen. Das scheint wenig überzeugend bzw. realisierbar.

Klärungsbedarf: Gibt es im Bereich Kinderrechte Maßnahmen der bilateralen EZ? Wenn nein, auf welchem Wege sollen Kinderrechte zu einer Querschnittsaufgabe gemacht werden?

8. Menschenrechte und Wirtschaft

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten zu einem eigenen Thema macht und dabei Corporate Social Responsibility nur als komplementär zu staatlichen Regelungen betrachtet. Indes werden keine staatlichen Regelungen in den Blick genommen. Im Hinblick auf die Überarbeitung der OECD-Leitsätze wären Informationen zu den politischen Zielsetzungen der Bundesregierung sinnvoll gewesen.

Klärungsbedarf: Welche Zielsetzungen verfolgt die Bundesregierung bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze?

Es ist zu begrüßen, dass auf das Thema deutsche Rüstungsexporte in allgemeiner Form eingegangen wird. Trotz der politischen Grundsätze der Bundesregierung zu Waffenexporten von 2000 sind z.B. deutsche Rüstungsprojekte an Länder in Konfliktgebieten und/oder mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen geliefert worden, z.B.

- schwere konventionelle Rüstungsgüter: Ägypten, Israel, Jordanien, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate⁷
- Empfänger von Typ AL 0001 (Handfeuerwaffen) und A0002-Exporten (großkalibrige Waffen) sind beispielsweise Ägypten, Israel, Jordanien, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate.⁸

Weiterhin waren erneut Länder Empfänger von Rüstungsexporten, die sich gegenüber dem VN-Aktionsprogramm⁹ zur Kleinwaffenkontrolle desinteressiert beziehungsweise ablehnend zeigen. Als Beispiel können an dieser Stelle Ägypten, und Saudi-Arabien genannt werden¹⁰. Zum Thema kleine und leichte Waffen ist auch vom UN-Menschenrechtsschutz gearbeitet worden.¹¹

Die Bundesregierung betont, die Menschenrechtssituation spiele bei der Anwendung der Politischen Grundsätze von 2000 „eine entscheidende Rolle“. Dann aber bleiben einige Einzelentscheidungen schwer nachvollziehbar.

Das Institut empfiehlt daher, die Diskussion des Kriteriums Menschenrechte für den Bereich der Rüstungsexporte. Das Thema sollte in zukünftigen Berichten behandelt werden.

III. Zu Teil D: Menschenrechte weltweit

Dieser Teil enthält eine Fülle von Informationen, die sich z.T. andernfalls nur mit einigem Aufwand zusammentragen ließen. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der menschenrechtspolitischen Aktivitäten der behandelten Staaten auf UN-Ebene. Im Hinblick auf die Rechenschaftsfunktion des Berichts wäre aber zusätzlich erforderlich, die Gründe der Länderauswahl für den Bericht offenzulegen.

Mit Afghanistan befasst sich das Institut im Kontext menschenrechtlicher Fragen internationaler Sicherheitspolitik befasst. Daher wird hier kurz auf die Länderdarstellung eingegangen. Es fehlt es an einer kritischen Einschätzung der konfliktbezogenen Folgen

⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2009 (Rüstungsexportbericht 2009) (2010), S. 29.

⁸ Ebda., S. 34f.

⁹ Für weitere Informationen; <http://www.iansa.org/un/programme-of-action.htm>.

¹⁰ So Prälat Dr. Bernard Felmborg, Bundespressekonferenz 13.12.2010 in seinem Statement zum Rüstungsexportbericht anlässlich der Vorstellung des Rüstungsexportberichts 2010 der GKKE, S. 2.

¹¹ Vgl. den Bericht der Sub Commission der UN-Menschenrechtskommission von 2006: Prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons. Final report submitted by Barbara Frey, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 2002/25, UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/27.

des bewaffneten Konflikts für die Zivilbevölkerung, der Rolle von ISAF, der Umgang mit Menschenrechtsverletzungen durch die Partnerstaaten (z.B. Gefängnis Bagram) und zur Aufklärung mutmaßlicher Verletzung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts durch internationale Einsatzkräfte (Fälle, Untersuchungsverfahren, Ergebnisse).

IV. Zu Teil D: Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2010-2012

Aus den vorstehenden Ausführungen ergeben sich bereits zahlreiche Anregungen für den Aktionsplan Menschenrechte, die hier nicht noch einmal separat aufgegriffen werden. Hervorgehoben werden sollen die eingangs gemachten Empfehlungen, den Aktionsplan systematisch um die innen- und europapolitische Komponente zu erweitern und die internationalen Anforderungen an Menschenrechtsaktionspläne aufzunehmen (konkrete Ziele, Zeitrahmen, Ressourcenzuordnung, Festlegung der Zuständigkeiten, Umsetzungskontrolle). Der Aktionsplan sollte unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen partizipativ erarbeitet werden und sein Umsetzung im nächsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung aufgegriffen werden.

Ergänzt sei noch folgendes:

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens sollte die Bundesregierung proaktiv die Möglichkeit der Schwerpunktsetzung zu einer selbstkritischen Themenwahl nutzen, um von dem interaktiven Dialog zu profitieren und das Verfahren insgesamt zu stärken. Die Konsultation der Zivilgesellschaft bei der Berichterstattung sollte verstärkt werden. Insbesondere sollten bereits Konsultationen zur Frage der Schwerpunktsetzung durchgeführt werden. Die Bundesregierung sollte sich zur Mitwirkung beim „Follow up“ verpflichten. Außerdem soll sie auf eine verstärkte Einbeziehung der Länder in Berichterstattung und innerstaatlicher Umsetzung der Empfehlungen hinwirken.

Die Bundesregierung sollte sich für die Stärkung der Monitoring-Mechanismen einsetzen, vor allem bei neuen Übereinkommen.

Im Bereich Folterbekämpfung sollte die Bundesregierung Selbstverpflichtungen zur effektiven Bekämpfung und Verfolgung von Polizeigewalt und zur effektiven Kontrolle der Einhaltung diplomatischer Zusicherungen bei Auslieferungen und Abschiebungen oder dem Verzicht auf dieses Instrument eingehen.

Die Bundesregierung sollte die Gründe offen legen, warum die Europaratskonvention Ratifikation der Europaratskonvention gegen Menschenhandel noch nicht erfolgt ist.

Bei der Bekämpfung von Zwangsverheiratung sollte auf die im Gesetzentwurf vom November 2010 enthaltene Erhöhung der Ehebestandszeit für die Gruppe der nach Deutschland verheirateten Frauen verzichtet werden, um diese Personengruppe nicht zum längeren Verbleib in einer Zwangsehe zu zwingen.

Nach der Rücknahme der Erklärung zur Kinderrechtskonvention sollten die notwendigen Gesetzesänderungen für unbegleitete Minderjährige zugig vorgenommen werden.

Die Bundesregierung sollte sich der Menschenrechtsslage von Intersexuellen Menschen annehmen.

Die Förderung von Menschenrechtsbildung sollte auch auf das Inland erstreckt werden.