

Den Menschenrechten verpflichtet!

Stärken und Schwächen des „Neunten Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 19. Januar 2011 im
Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

von Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ)

<u>Inhalt</u>	Seite
Vorbemerkungen	2
Was ist eine menschenrechtsbasierte Politik?	2
Behandelt der Bericht die innen- und außenpolitischen Bereiche angemessen?	3
Behandelt der Bericht die wsk-Rechte angemessen?	4
Inwieweit werden Menschenrechte von Menschen mit Behinderung behandelt?	6
Behandelt der Bericht auch „extraterritoriale Staatenpflichten“?	7
Wie werden menschenrechtspolitische Maßnahmen der Regierung dargestellt?	7
Geht der Bericht auf Empfehlungen von Menschenrechts(vertrags)organen ein?	9
Wie ist der Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung zu bewerten?	10
Fazit: Wie ist der Bericht insgesamt zu bewerten?	11
Welche Empfehlungen lassen sich geben?	12

Vorbemerkungen

1. Die Bundesregierung legte auf Beschlussempfehlung des damaligen Auswärtigen Ausschusses (BT-Drs. 10/6223) am 3. Dezember 1990 dem Bundestag erstmals einen Bericht zur Menschenrechtspolitik vor (BT-Drs. 11/6553). Der Bundestag nahm den Bericht in der folgenden Legislaturperiode zustimmend zur Kenntnis und forderte die Bundesregierung auf, fortan „mindestens alle zwei Jahre in möglichst gleichen Abständen konkret über ihre Menschenrechtspolitik zu informieren“ (BT-Drs. 12/1735). Auch sollten die Berichte als Informationsbroschüren herausgegeben werden. Aus den Broschüren sind, beginnend mit dem fünften Menschenrechtsbericht (2000), inzwischen ganze Bücher geworden. Seit dem sechsten Bericht (2002) werden hierbei über die Auswärtigen Beziehungen hinaus auch andere Politikbereiche systematisch einbezogen.
2. Dem Auftrag des Bundestages entsprechend legte die Bundesregierung am 26. August 2010 den „**Neunten Bericht** über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ vor (BT-Drs. 17/2840). Zu dem Bericht führt der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 19. Januar 2011 eine **Öffentliche Anhörung** durch. Ziel der Anhörung ist es, den im Menschenrechtsbereich aktiven NGOs Gelegenheit zu geben, zu dem Bericht Stellung zu nehmen. Wie bereits bei den öffentlichen Anhörungen zum siebten und achten Menschenrechtsbericht (am 17. Mai 2006 und am 8. Oktober 2008) nimmt das **Nürnberger Menschenrechtszentrum** (NMRZ) die Einladung gerne an und bedankt sich für die Gelegenheit, gemeinsam mit anderen Mitgliedsorganisationen des „Forum Menschenrechte“ und dem Deutschen Institut für Menschenrechte wiederum eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.
3. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich vornehmlich auf die **Bewertung des Berichts** (und nicht der Politik) der Bundesregierung, allerdings unter der Beachtung von Kriterien einer menschenrechtsbasierten Politik und einzelner, ausgewählter menschenrechtspolitischer Inhalte¹. Bei der Bewertung werden die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen in den öffentlichen Anhörungen zu vorangegangenen Menschenrechtsberichten der Bundesregierung sowie die diesbezüglichen Beschlussempfehlungen des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe berücksichtigt, insbesondere jener zum achten Bericht (BT-Drs. 16/11982).

Was ist eine menschenrechtsbasierte Politik?

4. Um zu prüfen, ob der Bericht die staatliche Menschenrechtspolitik angemessen erfasst und bewertet, sei kurz dargelegt, was staatliche Menschenrechtspolitik umfasst und was eine menschenrechtsbasierte Politik ausmacht.
5. **Staatliche Menschenrechtspolitik** bezieht sich sowohl auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung völkerrechtlicher Menschenrechtsnormen als auch auf deren Durch- und Umsetzung auf nationaler, regionaler und globaler Ebene. Sie umfasst das Handeln aller staatlichen Organe, und zwar im Inneren und im Außenverhältnis der jeweiligen Staaten, und beinhaltet sowohl die Umsetzung eigener menschenrechtlicher Pflichten als auch die darüber hinausgehende Förderung der Menschenrechte.

¹ Die Stellungnahme deckt inhaltlich nicht alle Bereiche der Menschenrechtspolitik ab und ist gemeinsam mit Stellungnahmen anderer Mitgliedsorganisationen des „Forum Menschenrechte“ zu lesen.

6. Die ausdrückliche und konsequente Ausrichtung staatlichen Handelns an internationalen Menschenrechtsnormen und an grundlegenden menschenrechtlichen Prinzipien (wie Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Rechenschaftspflicht), verbunden mit der aktiven Anerkennung der Menschen als Rechteinhaber und der Staaten als primäre Pflichtenträger, machen eine **menschenrechtsbasierte Politik** aus. Sie erhebt die Menschenrechte zu einem verbindlichen Referenzrahmen der gesamten Politik und stellt sich somit als eine Querschnittsaufgabe dar.
7. Eine solche breit angelegte menschenrechtsbasierte Politik unterscheidet sich zum einen von einer eng gefassten Menschenrechtspolitik, die gewissermaßen ein **Nischendasein** fristet und nicht politikfeldübergreifend wirkt. Zum anderen grenzt sie sich von einer „nur“ **menschenrechtsrelevanten Politik** ab, die, ohne auf menschenrechtliche Normen, Rechtsansprüche und Staatenpflichten Bezug zu nehmen, Maßnahmen ergreift und Auswirkungen zeitigt, die für die Umsetzung der Menschenrechte gleichwohl bedeutsam sind.

Behandelt der Bericht die innenpolitischen und außenpolitischen Bereiche der Menschenrechtspolitik angemessen?

8. Wie es seit dem sechsten Bericht inzwischen „gute Tradition“ ist, hat die Regierung erneut einen **integrierten Bericht** abgegeben, der sowohl außen- und entwicklungspolitische als auch innenpolitische Bereiche der Menschenrechtspolitik umfasst. Dabei wird die Innenpolitik erstmals gemeinsam mit der Justiz- und Innenpolitik der EU behandelt, was sehr zu begrüßen ist.
9. Durch die Aufteilung des Hauptteils zum einen in einen innen- und europapolitischen Teil, zum anderen in einen außen- und entwicklungspolitischen Teil (Teile A und B) wurden die innenpolitischen Vorgänge mit menschenrechtlicher Relevanz deutlicher dargelegt, so dass sich die **innen- und außenpolitische Teile ausgewogener** darstellen als in den Vorgängerberichten. Dies entspricht den Empfehlungen des Bundestages und von NGOs. Zugleich wird der innenpolitische Teil stärker in den gesamteuropäischen Kontext gestellt.
10. Der **Länderteil C** enthält – neben dem Schwerpunktthema – zudem lesenswerte Informationen zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in 69 Staaten weltweit und der Menschenrechtspolitik in und gegenüber diesen Staaten. Der erstmalige gesonderte Ausweis der Umsetzung der Menschenrechtspflichten in den jeweiligen Ländern und der deutschen und EU-Aktivitäten gegenüber diesen Staaten ist sinnvoll, auch wenn die entsprechenden Abschnitte allzu kurz ausfallen.
11. Unerlässlich ist es jedoch die **Auswahl der Länder** und der zwangsläufig **selektiven Informationen** in einem einführenden Abschnitt zu Teil C zu erläutern. Wie bereits bei früheren Menschenrechtsberichten kritisiert wurde, lässt sich kein systematisches Kriterium für die Auswahl erkennen – außer vielleicht des Ausschlusses anderer EU-Länder und nordamerikanischer Staaten, was bei aller diplomatischen Rücksichtnahme deutlich zu kritisieren ist. Zugleich fehlen in dem Länderteil beispielsweise viele der gegenwärtig 58 Partnerländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit, darunter auch die Republik Südafrika.

Behandelt der Bericht die wsk-Rechte angemessen?

12. Wichtig ist, dass der Bericht wiederum neben den bürgerlich-politischen Menschenrechten auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) behandelt und die Gleichrangigkeit und Interdependenz aller Menschenrechte betont (S. 32, S. 50)².

Im innenpolitischen Teil (A)

13. Im **innenpolitischen Teil** werden die Chancen(ung)gleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, die Gestaltung angemessener Arbeitsbedingungen, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, einzelne Gesichtspunkte der Gesundheitsversorgung und Pflege sowie die Bildung angesprochen. Zudem wird in den Abschnitten zu Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und MigrantInnen auf verschiedene Aspekte eingegangen, die aus dem Blickwinkel sozialer Menschenrechte relevant sind (etwa in Bezug auf die Rechte auf Gesundheit, Bildung und gesellschaftliche Teilhabe).

14. Indes sollten in einem *Menschenrechtsbericht* der Bundesregierung der **menschenrechtliche Bezug** und die menschenrechtliche Relevanz von sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen innerhalb Deutschlands noch stärker herausgearbeitet werden. Hierzu müssten die Kernelemente einzelner sozialer Menschenrechte³ sowie einschlägige menschenrechtliche Prinzipien⁴ bei der Ausgestaltung entsprechender Politiken als Prüf- und Zielkriterien ausgewiesen und der menschenrechtliche Verpflichtungscharakter sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen stärker hervorgehoben werden. Ähnliches gilt für die Behindertenpolitik, bei der es sich eben nicht nur um Sozialpolitik, sondern gerade auch um Menschenrechtspolitik handelt.

15. Außerdem kommen in dem Bericht einige menschenrechtlich relevante innenpolitische **Probleme nicht zur Sprache**, so etwa:

- a. die unterschiedliche medizinische Versorgung von Menschen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, verglichen mit der Gesundheitsversorgung der übrigen Bevölkerung;
- b. Probleme der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung und/oder ohne regulären Aufenthaltsstatus;
- c. Probleme des Schulbesuchs von Kindern ohne regulären Aufenthaltsstatus;
- d. schwerwiegende medizinische Eingriffe gegenüber intersexuellen Menschen ohne lebens- oder gesundheitsbedrohliche Indikation und ohne informierte Einwilligung der betroffenen Menschen;
- e. Probleme von Roma und Sinti beim Zugang zu Bildung, Arbeit und Wohnen;

² Die Seitenzahlen beziehen sich auf BT-Drs. 17/2840 vom 26. August 2010 – und nicht auf die später vom Auswärtigen Amt veröffentlichte Fassung des Berichts.

³ Als solche wären etwa a) die Verfügbarkeit, b) die Zugänglichkeit (diskriminierungsfrei, bezahlbar etc.), d) die Qualität und e) die Angemessenheit beispielsweise von Gesundheits- und Bildungsleistungen oder Wohnraum zu nennen. Siehe die Allgemeinen Kommentare des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu den einzelnen wsk-Rechten.

⁴ Hier wären etwa die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, der Mitwirkung und der Transparenz bzw. Rechenschaftspflicht zu nennen.

- f. Probleme bei der Umsetzung des Rechts auf angemessene Unterkunft – von Obdachlosigkeit und der Problematik von „Straßenkindern“ bis hin zu Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt;
- g. Bilanzierende Erfahrungen aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006 im Bereich der wsk-Rechte.

Im außen- und entwicklungspolitischen Teil (B)

16. Im **außen- und entwicklungspolitischen Teil** werden die wsk-Rechte – und hier vor allem die Rechte auf Gesundheit, auf Ernährung, Wasser- und Sanitärversorgung, Bildung und die Rechte in der Arbeit – eigens behandelt. Auch in den Abschnitten zum Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik, zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, zu Frauen- und Kinderrechten und zu Menschenrechten und Wirtschaft kommen einzelne Aspekte zu den wsk-Rechten zur Sprache. Dies ist zu begrüßen.
17. Bei den Ausführungen zu den wsk-Rechten im außen- und entwicklungspolitischen Teil wird der **Bezug zu menschenrechtlichen Normen und Prinzipien** deutlicher ausgewiesen als im innenpolitischen Teil. Dies zeigt, dass zumindest die für den Bericht Verantwortlichen im Auswärtigen Amt und im BMZ mit den menschenrechtlichen Normen und Prinzipien vertraut sind. Die ausdrückliche Ausrichtung der Außen- und Entwicklungspolitik sowohl an den bürgerlich-politischen als auch an den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten ist sehr zu begrüßen, auch wenn in der praktischen Umsetzung nach wie vor große Defizite bestehen.
18. Zu kritisieren ist, dass das **Recht auf angemessene Unterkunft** (Wohnen) nicht eigens behandelt wird, obwohl die Bundesregierung das Recht auf Wohnen – neben dem Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung und dem Recht auf Nahrung – als einen thematischen Schwerpunkt der außen- und entwicklungspolitischen Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ausweist (S. 34).

Im Länderteil C

19. Die jeweiligen Länderabschnitte gehen mitunter auf die **wsk-Rechte** ein, allerdings **in weit geringerem Maße** als auf die bürgerlich-politischen Rechte. Auffälligerweise kommen die wsk-Rechte in allen behandelten Staaten Ost- und Südosteuropas (Georgien, Kosovo, Moldau, Russland, Serbien, Weißrussland) sowie des Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan) und Zentralasiens (Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan) nicht vor. Einzige Ausnahme ist Usbekistan, wo ausbeuterische Kinderarbeit im Rahmen der Baumwollernte erwähnt wird.
20. Dort, wo wsk-Rechte im Länderteil behandelt werden, werden sie – noch immer – vor allem als Leistungsrechte dargestellt, aus denen sich dann Gewährleistungspflichten ergeben; ihre **Abwehr- und Schutzfunktionen** werden tendenziell **vernachlässigt**. Weltweit aber werden die wsk-Rechte nicht nur unzureichend umgesetzt, sondern auch aktiv verletzt, weil Menschen z.B. von ihren Ländereien oder aus ihren Unterkünften unrechtmäßig und gewaltsam vertrieben und beim Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen diskriminiert werden oder weil sie Gesundheitsschädigungen und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ausgesetzt sind. Es ist dringend anzuraten, Verletzungen der wsk-Rechte stärker und systematischer zu berücksichtigen.
21. Ein Beispiel zum Recht auf angemessene Unterkunft: Eine offenkundige Verletzung der Achtungspflichten des Rechts auf Wohnen stellt z.B. die weit verbreitete Praxis staatlicher **Zwangsräumungen und Zwangsumsiedlungen**

dar, bei denen die betroffenen Menschen gegen ihren Willen, möglicherweise sogar gewaltsam, vertrieben werden, *ohne* hinreichend konsultiert, informiert und entschädigt zu werden.⁵ Trotz vieler inzwischen gut dokumentierter Fälle *widerrechtlicher* Zwangsräumungen weltweit, von den Philippinen und Thailand über Indien und Pakistan, Kenia und Nigeria bis nach Brasilien und Peru, werden diese im Länderteil (mit Ausnahme Myanmars) nicht erwähnt. Dasselbe gilt für widerrechtliche Landvertreibungen (Sichtwort: Recht auf Nahrung), die lediglich in Bezug auf Kambodscha und Kolumbien zur Sprache kommen.

22. Die geringe Berücksichtigung von *Verletzungen* der wsk-Rechte im Länderteil lässt darauf schließen, dass weder das Auswärtige Amt noch das BMZ entsprechende **Monitoring-Kapazitäten** aufgebaut haben, um Verletzungen auch dieser Rechte systematisch zu erfassen. Die Verwendung hoch aggregierter Entwicklungsindikatoren ist diesbezüglich völlig unzulänglich.

Inwieweit werden Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt?⁶

23. Es ist wichtig, dass die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung **verstärkt berücksichtigt** werden, und zwar sowohl im innenpolitischen Teil, wo ihnen ein eigener Abschnitt gewidmet ist (S. 21-23), als auch in den Ausführungen zur Entwicklungspolitik, in der die Inklusion von Menschen mit Behinderungen verbessert werden soll (S. 36 f.).

24. Nicht haltbar ist jedoch die Feststellung, die innerstaatliche Rechtslage in Deutschland entspreche grundsätzlich den Anforderungen der im März 2009 ratifizierten UN-Behindertenkonvention. Dies suggeriert, dass kein – zumindest legislativer – **Handlungsbedarf** mehr bestünde. Indes wurden im Jahre 2009 bei acht Fachkonferenzen der Kampagne „alle inklusive! Die neue UN-Konvention“ der damaligen Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, gemeinsam mit insgesamt 22 Verbänden legislativer und sonstiger Handlungsbedarf auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene herausgearbeitet und in einer Broschüre zusammengefasst.⁷ Auch die Ankündigung eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des UN-Übereinkommens weist indirekt auf einen entsprechenden Handlungsbedarf hin. Zugleich wird im Bericht selbst auf zu begrüßende Gesetzesinitiativen hingewiesen, um die staatliche Pflicht einer inklusiven Unterrichtung von behinderten und nicht behinderten Kindern umzusetzen (S. 23).

25. Die Bezeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention als „wichtiges Referenzdokument“ (S. 21) wird der Bedeutung dieses völkerrechtlich verbindli-

⁵ Solchen Zwangsräumungen widmete der UN-Ausschuss für wsk-Rechte sogar einen eigenen Kommentar (*General Comment* Nr. 7, 1997). Das Recht auf angemessene Unterkunft verbietet zwar nicht *per se* Räumungen und Umsiedlungen, es knüpft diese aber an strenge Auflagen. Dazu gehören: die ernsthafte Prüfung von Alternativen zur Räumung, seriöse Folgeabschätzungen, Risiko- und Schadensminimierungen, die Information, Konsultation und Mitwirkung der Betroffenen, eine rechtsstaatlich angemessene Durchführung der Räumung (keine „Nacht-und-Nebel-Aktionen“ etc.), die umgehende Bereitstellung angemessener Alternativunterkünfte, etwaige Entschädigungen sowie der Zugang zu Rechtsmitteln.

⁶ Bei der Behandlung dieses Punktes wurde die Kritik von Dr. Sigrid Arnade, Geschäftsführerin der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL, an dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung berücksichtigt, so wie sie beispielsweise einer Presseerklärung vom 1. November 2010 zu entnehmen ist (www.isl.ev.de).

⁷ Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (Hg.): alle inklusive! Die neue UN-Konvention ... und ihre Handlungsaufträge. Ergebnisse der Kampagne alle inklusive, Berlin, Mai 2009.

chen Menschenrechtsabkommens nicht gerecht. Es handelt sich um geltendes Recht.

Behandelt der Bericht auch „extraterritoriale Staatenpflichten“?

26. In den Vorgängerberichten blieb der gesamte Bereich „extraterritoriale Staatenpflichten“ außen vor, was auf Kritik seitens der NGOs stieß. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der vorliegende Bericht – auch auf Wunsch des Menschenrechtsausschusses des Bundestages – auf extraterritoriale Staatenpflichten eingeht. So erkennt die Bundesregierung die **extraterritoriale Geltung der bürgerlich-politischen Rechte** aus dem Zivilpakt (S. 6) sowie extraterritoriale Staatenpflichten in Bezug auf die Auslandseinsätze der Bundeswehr (S. 9) an. Ebenso schließt sie jegliche Beteiligung deutscher Beamter an Folterungen im Ausland kategorisch aus.
27. Leider geht der Bericht nicht auf **extraterritoriale Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt** und die dort verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ein. Dabei darf die Bundesregierung nicht selbst dazu beitragen, dass wsk-Rechte in anderen Ländern verletzt werden oder Staaten darin behindert werden, die wsk-Rechte umzusetzen. Ein *umfassendes* Bekenntnis zu extrastaatlichen Achtungspflichten, geschweige denn zu den – freilich stärker umstrittenen – extraterritorialen Schutz- und Unterstützungspflichten enthält der Bericht nicht.
28. In diesem Kontext ist weiterhin zu kritisieren, dass die Bundesregierung **keine konsequente menschenrechtliche Folgenabschätzung** ihres entwicklungspolitischen und außenwirtschaftlichen Handelns vornimmt. Dementsprechend mahnen NGOs⁸ seit Jahren ein entsprechendes „*Human Rights Impact Assessment*“ durch die Bundesregierung an, damit diese etwaige negative menschenrechtspolitische Folgen z.B. bei bilateralen und multilateralen Entwicklungsvorhaben, bei der Vergabe von Hermes-Bürgschaften und internationalen Krediten oder auch in der deutschen und europäischen Handelspolitik rechtzeitig feststellt. Selbst die Ausführungen zum Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik (B 2) lassen nicht erkennen, dass solche menschenrechtlichen Folgenabschätzungen systematisch stattfinden würden.

Wie werden menschenrechtspolitische Maßnahmen der Regierung dargestellt?

29. Bei den Öffentlichen Anhörungen und Beschlussempfehlungen des Ausschusses zum siebten und achten Menschenrechtsbericht wurde eine stärkere Fokussierung der Darstellung auf **konkrete menschenrechtspolitische Maßnahmen** der Bundesregierung angemahnt (anstatt seitenlanger Ausführungen zu den institutionellen Details des internationalen und regionalen Menschenrechtsregimes). Der vorliegende Menschenrechtsbericht hat die Kritik und die Empfehlungen insofern aufgegriffen, als der Darstellung konkreter menschenrechtspolitischer Maßnahmen – im Verhältnis zu allgemeinen insti-

⁸ Vorreiter waren hier FIAN Deutschland, Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst, die 2001 erstmals einen Bericht zu extraterritorialen Staatenpflichten Deutschlands erstellt hatten. Zum jüngsten, fünften Staatenbericht Deutschlands zum UN-Sozialpakt haben verschiedene deutsche NGOs dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte im November 2010 eine „List of Issues“ zu den extraterritorialen Staatenpflichten Deutschlands eingereicht, welche die Frage von „Human Rights Impact Assessments“ (HRIA) durch die deutsche Bundesregierung erneut aufwerfen (abrufbar unter: www.fian.de).

tutionellen Ausführungen – nunmehr größeres Gewicht zukommt. Dies ist sehr zu begrüßen.

30. Indes erweisen sich gerade die **menschenrechtspolitischen Prozesse innerhalb der EU** (und der deutsche Beitrag dazu) noch immer als wenig transparent. Beispielsweise ist die – fälschlicherweise unter dem Abschnitt „Deutsches Engagement in den Vereinten Nationen, OSZE und dem Europarat“ (!) des Kapitels zu Frauen- und Kinderrechten (B 7) angeführte – Umsetzung der EU-Leitlinien zur Förderung und Schutz der Rechte von Kindern völlig intransparent (S. 60). Dasselbe gilt für die Umsetzung der EU-Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten (S. 61).⁹

31. In Teilen ist die Darstellung deutscher Menschenrechtspolitik zu wenig selbstkritisch oder gar **beschönigend**.

Zwei Beispiele grundsätzlicher Art:

a. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Kohärenzgedanken gleich eingangs aufgreift. Indes ist „die **Kohärenz der Menschenrechtspolitik** in allen Aspekten staatlichen Handelns“ (S. 3) weder in der politischen Praxis gegeben noch wird sie, wie angekündigt, in dem Bericht beschrieben. Eine kohärente Querschnittspolitik im Sinne der Menschenrechte würde u.a. voraussetzen, dass die menschenrechtliche Folgen staatlichen Handelns auch in vermeintlich „sachfremden“ Politikbereichen (Sicherheit, Migration, Außenwirtschaft, Energie, Umwelt, etc.) systematisch geprüft würden und die Menschenrechte dort eine wichtige Richtschnur für konkretes politisches Handeln wären. Dies ist leider nicht der Fall.

b. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung zu einem „**Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik**“ (S. 35) bekennt. Indes wird ein solch anspruchsvoller Ansatz zwar ausgewiesen, ist aber institutionell und programmatisch zu wenig verankert und wird in der alltäglichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit nur punktuell angewandt und umgesetzt. Trotz aller Bemühungen der für Menschenrechte verantwortlichen Personen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen der EZ findet eine „systematische Ausrichtung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien“ (S. 35) nicht wirklich statt. Allenfalls lässt sich von einer menschenrechtsrelevanten und in Teilen menschenrechtsorientierten Entwicklungszusammenarbeit sprechen.

32. Der Bericht gewinnt hingegen dort, wo eigener **Prüf- und Handlungsbedarf** benannt wird, etwa bei der Größe und Ausstattung nationaler Präventionsmechanismen gegen Folter (OP-CAT) (S. 5), beim Transsexuellengesetz (S. 7), bei der Umsetzung der Chancengleichheit von Mann und Frau (S. 10), bei der Bekämpfung von Armut (S. 11 f.), bei Gewalt gegen Frauen (S. 13), beim Schutz von Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten (S. 15) oder bei der besonderen Situation von unbegleitenden minderjährigen Flüchtlingen (S. 25) – um einige Beispiele zu nennen.

⁹ Diesbezüglich wurde eine Stellungnahme von Barbara Dünnweller (Kindernothilfe) zu dem Menschenrechtsbericht aufgegriffen.

Inwieweit geht der Bericht auf die Überprüfung Deutschlands durch Menschenrechts-(vertrags)organe ein?

33. Eine ausformulierte staatliche Menschenrechtspolitik nimmt ausdrücklich auf internationale Menschenrechtsnormen und -abkommen Bezug und stellt sich den Kontrollmechanismen des internationalen Menschenrechtsregimes und der dort artikulierten Kritik. Der Bericht weist an vielen Stellen auf die **konstruktive Kooperation** der Bundesregierung mit entsprechenden Kontrollorganen hin.
34. Sinnvollerweise geht der Bericht auf das **Universal Periodic Review-Verfahren** (UPR-Verfahren) des UN-Menschenrechtsrates zu Deutschland ein (S. 41), behandelt dieses allerdings nur sehr summarisch. Dabei werden wichtige menschenrechtliche Probleme, die im Rahmen des UPR-Verfahrens von der Bundesregierung zum Teil selbst angesprochen wurden, nicht benannt, so etwa die Problematik des Schulbesuchs von Kindern ohne regulären Aufenthaltsstatus oder die Problematik von „Straßenkindern“.¹⁰ Auch die Kritik von NGOs im Rahmen des UPR-Verfahrens kommt nicht zur Sprache.
35. Weiterhin weist der Bericht auf die Ratifikationen zahlreicher globaler und regionaler Menschenrechtsabkommen, inklusive etwaiger Zusatzprotokolle, durch Deutschland hin. Leider nimmt der Bericht jedoch nicht zu den **ausstehenden Ratifikationen** wichtiger Menschenrechtsabkommen und Zusatzprotokolle qualifiziert Stellung, so etwa
- a. der Revidierten Europäischen Sozialcharta,
 - b. des Protokolls Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention,
 - c. des Zusatzprotokolls des UN-Sozialpakts,
 - d. der UN-Wanderarbeiterkonvention,
 - e. der ILO-Konvention 169.
36. Die Ankündigung, an der Ausarbeitung eines **Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention** aktiv mitzuwirken, ist sehr zu begrüßen. Leider gibt es in der Bundesregierung noch erhebliche Widerstände gegenüber dem Mechanismus der Kollektivbeschwerde, die der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Expertinnen und Experten sowie NGOs für unabdingbar halten, um einen effektiven Schutz der Kinderrechte zu gewährleisten.
37. Hervorzuheben ist, dass der Bericht wichtige **Urteile des EGMR** gegenüber Deutschland darlegt (Diskriminierungsverbot und Recht auf Achtung des Familienlebens; Sicherungsverwahrung) (S. 8 f.). Doch sollte der Bericht auch klären, ob Deutschland Gegenstand anderer **internationaler Beschwerdeverfahren** ist.
38. Positiv lässt sich feststellen, dass der Bericht auf das **Staatenberichtsverfahren** internationaler Menschenrechtsvertragsorgane hinweist, so etwa im Falle der UN-Antifolterkonvention, der UN-Kinderrechtskonvention oder des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Allerdings werden Empfehlungen der jeweiligen Menschenrechtsvertragsorgane nicht oder kaum benannt. Zudem geht der Bericht nicht auf etwaige „Schattenberichte“ der Zivilgesellschaft ein.

¹⁰ Human Rights Council: Universal Periodic Review. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Germany (A/HRC/11/15), 4 March 2009.

39. Von den vielen **Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses** werden beispielsweise nur die beiden Punkte genannt, für die bis 2011 ein Zwischenbericht vorzulegen ist: die Dialogaufnahme mit NGOs von transsexuellen und intersexuellen Menschen sowie proaktive Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern (S. 15). Die vielen weiteren Empfehlungen werden nicht erwähnt – ebenso wenig der „Alternativbericht der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands“ oder anderer Parallelberichte.¹¹
40. In dem Kapitel zur **Bekämpfung von Rassismus** weist der Bericht zwar auf diesbezügliche Empfehlungen aus dem UPR-Verfahren und auf den Deutschland-Besuch des „UN-Sonderberichterstatters für Rassismusfragen“ kurz hin. Doch wird der Bericht des Sonderberichterstatters (A/HRC/14/43/Add.2) nicht mehr behandelt (offenbar weil er erst im März 2010 vorgelegt wurde). Die im Berichtszeitraum gegenüber Deutschland abgegebenen Empfehlungen des CERD-Ausschusses¹² und der European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)¹³ werden nicht einmal erwähnt. Unerwähnt bleibt auch das „Memorandum Rassismus“ des „Forum Menschenrechte“, von dem inzwischen eine Neuauflage vorliegt (www.forum-menschenrechte.de)
41. Es wäre anzuraten, dass der Bericht **im Anhang eine Aufstellung** enthält über die von Deutschland gezeichneten/ratifizierten globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen sowie über die jeweiligen Berichtsfristen Deutschlands für regionale und globale Menschenrechtsabkommen.

Wie ist der Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung zu bewerten?

42. Prinzipiell ist es positiv zu bewerten, dass der Bericht im Anhang wiederum einen Aktionsplan für Menschenrechte enthält, der die politischen Schwerpunkte der künftigen Menschenrechtsarbeit benennt.
43. Indes weist der **Aktionsplan** gleich in mehrerer Hinsicht erhebliche **Schwächen** auf:
- a. **Partizipation:** Bei der Ausgestaltung des Aktionsplans wurde weder der Bundestag noch die Zivilgesellschaft konsultiert oder auf irgendeine Weise einbezogen. Dies entspricht nicht den menschenrechtlichen Standards bei der Ausarbeitung von Menschenrechtsaktionsplänen.
 - b. **Rechenschaftslegung:** In dem Aktionsplan wird keinerlei Verfahren benannt, wie die Einhaltung des Aktionsplans überwacht und bilanziert wird. Der nächste Menschenrechtsbericht böte hierfür zwar Gelegenheit; der jetzige Bericht jedoch geht mit keinem Wort auf den vorangegangenen Aktionsplan für Menschenrechte ein.
 - c. **Bindungskraft:** Völlig offen ist, welche ressortübergreifende und ressortinterne Bindungskraft der Aktionsplan entwickelt. Der vorangegangene Nationale Aktionsplan für Menschenrechte tauchte als Referenzdokument der staatlichen Menschenrechtspolitik so gut wie nicht auf.

¹¹ Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau – Deutschland (CEDAW/C/DEU/CO/6), 10. Februar 2009. Siehe auch: „Deutschland vor dem UN-Frauenrechtsausschuss“, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 3, 2009, Nr. 1, S. 162-180.

¹² Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Germany (CERD/C/DEU/CO/18), 21. August 2008.

¹³ ECRI Report on Germany, ECRI (CRI 2009) 19, adopted on 19 December 2008, published on 26 May 2009.

- d. **Außenwirkung:** Im Unterschied zu spezifischen menschenrechtspolitischen oder menschenrechtsrelevanten Aktionsplänen für Menschenrechte (z.B. Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte, Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland etc.) wurde der vorangegangene Nationale Aktionsplan für Menschenrechte auch von zivilgesellschaftlicher Seite nicht oder kaum als Referenzdokument verwandt. Dieses Schicksal droht auch dem neuen Aktionsplan aufgrund der o.g. Defizite hinsichtlich Partizipation, Rechenschaftslegung und Bindungskraft.

Fazit: Wie ist der Bericht insgesamt zu bewerten?

44. Der Bericht gibt einen kompakten, **verständlichen Überblick** über die deutsche Menschenrechtspolitik im Inland und Ausland, eingebettet in die Entwicklungen des globalen und regionalen Menschenrechtsschutzes. Es handelt sich um einen informativen Bericht, in dem erkennbar viel Arbeit steckt.

45. **Positiv hervorzuheben** ist,

- a. dass der Bericht verschiedene Kritikpunkte an den Vorgängerberichten aufgegriffen hat;
- b. dass die innen- und außenpolitische Teile getrennt und ausgewogener dargestellt werden;
- c. dass der innenpolitische Teil in den gesamteuropäischen Kontext gestellt wird;
- d. dass in den Hauptteilen sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte behandelt werden;
- e. dass die menschenrechtspolitischen Maßnahmen Deutschlands (im Vergleich zum Vorgängerbericht) stärker fokussiert werden;
- f. dass erstmals extraterritoriale Staatenpflichten angesprochen werden;
- g. dass Informationen zu einzelnen Institutionen und Verfahren des nationalen, regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes als Anhang ausgelagert wurden;
- h. dass der Bericht einen Aktionsplan für Menschenrechte enthält.

46. **Zu kritisieren** ist jedoch,

- a. dass im innenpolitischen Teil bei der Darstellung der arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen der (vorhandene) Bezug zu menschenrechtlichen Normen und Prinzipien zu wenig herausgearbeitet ist;
- b. dass im Bereich der wsk-Rechte wichtige menschenrechtliche Probleme innerhalb Deutschlands nicht benannt werden (etwa die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung oder ohne regulären Aufenthaltstitel, die Lage intersexueller Menschen, die Probleme von Obdachlosen und „Straßenkinder“ oder Diskriminierungen im Bereich der wsk-Rechte);
- c. dass der Bericht suggeriert, es bestünde kein legislativer Handlungsbedarf bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention;
- d. dass im außen- und entwicklungspolitischen Teil das Recht auf angemessene Unterkunft (Wohnen) nicht eigens behandelt wird, obwohl es als Schwerpunktthema ausgewiesen ist;

- e. dass der Bericht nicht auf extraterritoriale Staatenpflichten bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte eingeht;
- f. dass die Darstellung und Bewertung der deutschen Menschenrechtspolitik in Teilen zu wenig selbstkritisch ist, insbesondere was die Kohärenz menschenrechtsrelevanten politischen Handelns angeht;
- g. dass Empfehlungen internationaler Menschenrechts(vertrags)organe nicht angemessen benannt und erläutert werden;
- h. dass die Auswahl der Länder und Informationen im Länderteil C nicht begründet wird und – angesichts des Ausschlusses sowohl nordamerikanischer und EU-Staaten als auch wichtiger Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit – nicht gelungen ist;
- i. dass im Länderteil C kaum *Verletzungen* von wsk-Rechten behandelt werden, etwa weltweit gut dokumentierte widerrechtliche Zwangsräumungen und Zwangsvertreibungen;
- j. dass der Menschenrechtsaktionsplan ohne Konsultation von Bundestag und Zivilgesellschaft erstellt wurde und – gemäß den bisherigen Erfahrungen – in puncto Überwachung/Rechenschaftslegung, Bindungskraft und Außenwirkung erhebliche Defizite aufweist.

47. Dennoch stellt der Bericht – zumindest potenziell – einen **wichtigen Beitrag** sowohl zur parlamentarischen als auch zur zivilgesellschaftlichen Debatte über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung dar. Es ist sehr zu wünschen, dass der Bericht über die Anhörung im Menschenrechtsausschuss hinaus im parlamentarischen und öffentlichen Diskurs eine gebührende – und im Vergleich zu den Vorgängerberichten stärkere – Aufmerksamkeit erfährt. Für nicht-staatliche Organisationen, die zu Menschenrechten arbeiten, ist er ein wichtiges Instrument für den Dialog mit der Regierung.

48. Da an dem Menschenrechtsbericht – neben dem federführenden Auswärtigen Amt – verschiedene Ressorts beteiligt sind, kann der Bericht indirekt dazu beitragen, dass sich die verschiedenen Ministerien über menschenrechtspolitische Bezüge ihres Handelns verständigen. Obwohl dies nicht seine vorrangige Funktion ist, trägt der Bericht damit potenziell auch zur menschenrechtlichen Bewusstseinsbildung und **Selbstvergewisserung innerhalb der Regierung** und der verschiedenen Ministerien bei. Dieses Potenzial gilt es allerdings weit stärker zu entfalten.

Welche Empfehlungen lassen sich geben?

49. Der künftige Bericht soll **weiterhin**

- a. umfassend über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung informieren;
- b. innen- wie außen-/entwicklungspolitische Bereiche der Menschenrechtspolitik behandeln;
- c. die Innenpolitik im gesamteuropäischen Kontext verorten;
- d. sowohl die bürgerlichen-politischen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte umfassen;
- e. extraterritoriale Staatenpflichten behandeln;
- f. einen Menschenrechtsaktionsplan erhalten.

50. Der künftige Bericht soll **fortan**

- a. die menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung noch stärker fokussieren und die Position der Bundesregierung gerade bei strittigen Themen noch stärker verdeutlichen;
- b. die menschenrechtliche Bezüge (Normen, Prinzipien, Staatenpflichten) arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischer Probleme und Maßnahmen innerhalb Deutschlands deutlicher herausarbeiten;
- c. wichtige menschenrechtliche Probleme in Deutschland, die im Bericht nicht erwähnt wurden, aufgreifen (Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung oder ohne regulären Aufenthaltsstatus, die Lage intersexueller Menschen etc.);
- d. Prüf- und Handlungsbedarf in den verschiedenen menschenrechtspolitischen Bereichen umfassender und deutlicher benennen, auch bezüglich der Umsetzung der UN-Behinderrechtskonvention;
- e. dem Recht auf Wohnen sowohl im innen- als auch im außen- und entwicklungspolitischen Teil mehr Aufmerksamkeit zukommen lassen;
- f. extraterritoriale Staatenpflichten auch in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behandeln;
- g. der menschenrechtlichen Kohärenzproblematik und damit der menschenrechtlichen Folgeabschätzung politischen Handelns mehr Bedeutung und Raum einräumen;
- h. die Nicht-Ratifizierung wichtiger Menschenrechtsabkommen (und Zusatzprotokolle) begründen;
- i. die Empfehlungen internationaler Menschenrechts(vertrags)organe stärker thematisieren, selbst wenn diese nicht alle als sinnvoll erachtet werden;
- j. auf Parallelberichte aus der Zivilgesellschaft eingehen;
- k. die Auswahl der Länder und Informationen im Länderteil begründen und dort nordamerikanische und EU-Staaten sowie wichtige Partnerländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit nicht außen vor lassen;
- l. im Länderteil auch *Verletzungen* staatlicher Achtungs- und Schutzpflichten bezüglich der wsk-Rechte benennen;
- m. im Anhang die von Deutschland gezeichneten bzw. ratifizierten globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und die Berichtsfristen zu den Menschenrechts(vertrags)organen auflisten;
- n. einen Menschenrechtsaktionsplan aufnehmen, der in Konsultation mit Parlament und Zivilgesellschaft erstellt wurde, ressortübergreifende und –interne Bindungskraft aufweist und dessen Umsetzung überprüft wird.