

Für eine transparente und glaubwürdige Menschenrechtspolitik

**Halbzeitbilanz der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung
in der 17. Legislaturperiode**

Dezember 2011



Forum Menschenrechte



Forum Menschenrechte

Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel. 030 – 42 02 17 71
Fax. 030 – 42 02 17 72
E-Mail: kontakt@forum-menschenrechte.de

Für eine transparente und glaubwürdige Menschenrechtspolitik

Halbzeitbilanz der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung
in der 17. Legislaturperiode

Dezember 2011

Einleitung	4
A. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist weder einheitlich noch schlüssig	4
B. Die deutsche Menschenrechtspolitik ist durch immer neue Sicherheitsgesetze mit Freiheitseinschränkungen belastet.....	5
C. Ein ernsthafter Dialog von Regierung und Parlament ist auch im Bereich der Menschenrechtspolitik ein unerlässlicher Bestandteil gelebter Demokratie	5
1. Deutschland muss seiner Vorbildfunktion in der internationalen Menschenrechtspolitik gerecht werden	6
Beispiel: Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt	6
2. Die Bundesregierung soll dafür Sorge tragen, dass durch ihre Politik Menschenrechte in anderen Ländern nicht verletzt werden	7
3. Deutschland muss Menschenrechtsabkommen konsequent umsetzen	9
Beispiel: UN-Kinderrechtskonvention.....	9
Beispiel: UN-Behindertenrechtskonvention	9
4. Die Bundesregierung sollte Schutz vor Diskriminierung und Armut in Deutschland als menschenrechtliche Anliegen behandeln	10
Schutz vor Diskriminierung	10
Schutz vor Armut.....	11
5. Deutschland braucht eine menschenrechtskonforme Migrations- und Asylpolitik	12
Für eine menschenrechtsbasierte Einwanderungspolitik	12
Ein wirksames Bleiberecht muss Kettenduldungen ablösen.....	13
Menschenrechte müssen auch für „Menschen ohne Papiere“ gelten	13
Opfer von Menschenhandel müssen gestärkt werden	13
Zwangsverheiratung bekämpfen und Opfer wirksam schützen	14
Flüchtlingsschutz und Zugang nach Europa bzw. Deutschland.....	14
6. Die Bundesregierung muss Menschenrechte in militärischen Auseinandersetzungen schützen ..	15
Zivile Krisenprävention als eigenständiges Politikfeld stärken	15
Frauenrechte in Kriegs- und Krisengebieten schützen	15
Kindersoldaten schützen	16
7. Die Bundesregierung darf Menschenrechte nicht der Terrorismusbekämpfung opfern	16
Terrorismusbekämpfung in Deutschland nicht über Menschenrechte stellen	17
Überwachungsfreie Räume erhalten	17
Anhang: Mitgliedsorganisationen des Forum Menschenrechte	18

Einleitung

Zur Bundestagswahl am 27. September 2009 hat das Forum Menschenrechte – ein Zusammenschluss von fast 50 deutschen Nicht-Regierungsorganisationen – einen umfassenden Forderungskatalog an das neu zu wählende Parlament und die Bundesregierung gerichtet.¹

Die Halbzeit der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages bietet die Gelegenheit zu überprüfen, wie insbesondere die Bundesregierung ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen in verschiedenen Politikbereichen gerecht geworden ist. Zehn Jahre nach dem 11. September 2001 besteht außerdem Anlass, die deutsche Menschenrechtspolitik in einigen rechtsstaatlich sensiblen Bereichen auf ihre Glaubwürdigkeit zu beleuchten.

Das Forum Menschenrechte sieht grundlegende Probleme in der deutschen Menschenrechtspolitik, die eingangs in drei Schlussfolgerungen akzentuiert werden. Damit ist diese Halbzeitbilanz der Regierungspolitik trotz des vorliegenden Umfangs nicht umfassend, sie beschränkt sich vielmehr auf grundlegende Probleme. Wir werden sie im Folgenden benennen und entsprechend unsere menschenrechtlich begründeten Forderungen vorstellen.

A. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist weder einheitlich noch schlüssig

Zwar legte die Bundesregierung – wie vom Forum Menschenrechte gefordert – im Rahmen ihres Neunten Menschenrechtsberichts einen Nationalen Aktionsplan Menschenrechte 2010-2012 vor.² Eine kohärente Querschnittspolitik im Sinne der Menschenrechte, wie sie der Bericht für die Bundesregierung in Anspruch nimmt, setzt jedoch voraus, dass die menschenrechtlichen Folgen staatlichen Handelns systematisch überprüft werden und die Menschenrechte eine wichtige Richtschnur für politisches Handeln auch in vermeintlich sachfremden Politikbereichen wie Energie oder Umwelt einnehmen.

Eine solche kohärente Strategie lässt sich weder im oben genannten Bericht noch im konkreten politischen Handeln der Bundesregierung erkennen. Besonders offensichtlich wird dies im Beschluss der Bundesregierung, Saudi-Arabien 200 Leopard-2-Kampfpanzer zu liefern. Dieser Beschluss widerspricht nicht nur der im Koalitionsvertrag dokumentierten Absicht, den globalen Trend neuer Aufrüstungsspiralen umzukehren.³ Er bestärkt auch die Zweifel daran, dass die von der Bundesregierung propagierte „Wertebindung“ und „Interessenleitung“ in der deutschen Außenpolitik sich ergänzen und nicht widersprechen. Es drängt sich – insbesondere angesichts der Rolle Saudi-Arabiens bei der Niederschlagung der Protestbewegung in Bahrain im Frühjahr 2011 – der Eindruck auf, dass die Wahrung von Menschenrechten in eine „Wertenische“ abgeschoben wird, und bei außenpolitischen Entscheidungen wie dieser letztlich keine Rolle spielt. Bisher nur unzureichend genutzt wurde außerdem die Chance der zweijährigen Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von 2011 bis 2013, um beispielsweise für ein menschenrechtsbasiertes Konzept ziviler Krisenprävention zu werben.

¹ Forderungskatalog des Forum Menschenrechte zur Bundestagswahl 2009; www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_05-2008/Endfassung_Forderungskatalog.pdf (29.11.2011)

² Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Neunter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. BT-Drucks. 17/2840, Berlin 2010

³ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 119; www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf (29.11.2011)

B. Die deutsche Menschenrechtspolitik ist durch immer neue Sicherheitsgesetze mit Freiheitseinschränkungen belastet

Der 11. September 2001 bedeutet eine Zäsur und Hypothek für den weltweiten Menschenrechtsschutz. Das menschenrechtliche Fundament deutscher und internationaler Politik ist seit den verheerenden Anschlägen des Terrornetzwerkes al-Qaida am 11. September 2001 ins Wanken geraten. Für Deutschland gilt das insbesondere im Bereich der Rechtspolitik, bei der das Bundesverfassungsgericht seit 2001 dem Gesetzgeber immer wieder rechtsstaatliche Grenzen aufzeigen musste, so zum Beispiel mit der Entscheidung zur Rasterfahndung im Jahr 2006 und zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten 2010.

Immer neue Sicherheitsgesetze mit Freiheitseinschränkungen, CIA-Geheimgefängnisse auch in europäischen Staaten, Auslieferungen von Terrorverdächtigen an Staaten, in denen Folter droht, sowie eine zunehmende Verdachtskultur gegen Muslime bieten mehr als Anlass genug, den Nutzen wie auch den menschenrechtlichen Schaden der deutschen Anti-Terror-Gesetzgebung in der Folge des 11. September 2001 gründlich zu überprüfen und Gesetze gegebenenfalls unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze zu revidieren.⁴ Die ohne Zweifel bestehende Gefahr terroristischer Bedrohung darf nicht dazu führen, Grund- und Menschenrechte auszuhöhlen. Es gilt, die offene, auf Menschenrechte für alle basierte Gesellschaft im Innern zu verteidigen, um nach außen als glaubwürdiger Fürsprecher der universellen Menschenrechte aufzutreten.

C. Ein ernsthafter Dialog von Regierung und Parlament ist auch im Bereich der Menschenrechtspolitik ein unerlässlicher Bestandteil gelebter Demokratie

Für die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Handeln der Regierung hat die Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages bereits in ihrem Bericht 2002 hohe Maßstäbe gesetzt. Die Bürgergesellschaft ist „Leitbild“ und „Bezugsrahmen politischer Gestaltung“. Sie bildet in der Bundesrepublik Deutschland „einen zentralen Eckpfeiler in einer Vision, in der die demokratischen und sozialen Strukturen durch die aktiv handelnden, an den gemeinschaftlichen Aufgaben teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger mit Leben erfüllt, verändert und auf zukünftige gesellschaftliche Bedürfnisse zugeschnitten werden.“⁵ Auf Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie werden durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich geprägt, so die Enquetekommission.

Dieses Leitbild aus dem Jahr 2002 scheint mehr und mehr aus dem Blick zu geraten. Viele Nicht-Regierungsorganisationen gewinnen den Eindruck, dass ihre Beteiligung an der Diskussion um Gesetzesvorhaben oder auch die Umsetzung von Verpflichtungen aus UN-Konventionen nur mehr formal geschieht, ohne dass ihnen verändernder Einfluss eingeräumt würde. Als Beispiel sei hier genannt, dass die Eingaben zahlreicher Nicht-Regierungsorganisationen aus Anlass des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention weitgehend keinerlei Beachtung fanden. Die Verantwortlichen sahen sich auch nicht veranlasst, jenen, die Stellungnahmen abgaben, eine Begründung für ihre Entscheidung zukommen zu lassen.

⁴ Das Forum Menschenrechte legte anlässlich des zehnten Jahrestags der Terroranschläge vom 11. September 2001 ein Hintergrundpapier vor; www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2011/Hintergrundpapier_FMR_0911.pdf (29.11.2011)

⁵ Deutscher Bundestag: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, BT-Drucks. 14/8900, Berlin 2002, S. 25

1. Deutschland muss seiner Vorbildfunktion in der internationalen Menschenrechtspolitik gerecht werden

Deutschland bewirbt sich um eine erneute Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen für die Jahre 2012 bis 2015. Außerdem steht 2013 eine erneute Prüfung der Umsetzung von Menschenrechtsabkommen durch Deutschland im Universellen Überprüfungsverfahren (UPR) des Menschenrechtsrates an. Zu beiden Anlässen wird von Deutschland erwartet, höchsten Standards bei der Umsetzung der Menschenrechte zu genügen.

Beispiel: Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt

Für das Forum Menschenrechte ist die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt durch die Bundesrepublik ein zentrales Anliegen. Es bietet – nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges – die Möglichkeit der Einzelbeschwerde. Die Bundesregierung hatte auf internationaler Ebene wesentlichen Anteil an seiner Erarbeitung. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2009 wurde die Prüfung der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt eingeleitet, jedoch bis heute wegen Blockaden auf den Führungsebenen der beteiligten Ministerien nicht abgeschlossen.⁶

Die Verschleppung der Ratifizierung schadet Deutschlands internationalem Ansehen und seiner Glaubwürdigkeit. Einerseits setzte sich die Bundesregierung für die stärkere Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auf UN-Ebene ein, andererseits verzögert sie das Inkrafttreten im eigenen Land. Dadurch räumt sie den in Deutschland lebenden Menschen kein Beschwerderecht gegenüber dem UN-Ausschuss ein.

- **Das Forum Menschenrechte fordert die unmittelbare Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt durch die Bundesregierung als Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Menschenrechte und zur Gewährleistung eines umfassenden Menschenrechtsschutz.**
- **Um die Umsetzung der international eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen voranzutreiben, erwartet das Forum Menschenrechte von der Bundesregierung eine zwischen allen Ressorts abgestimmte und für das gesamte Regierungshandeln verbindliche Menschenrechtsstrategie, die auch Empfehlungen der Vertragsorgane der Vereinten Nationen aufgreift.**
- **Das Forum Menschenrechte hält außerdem an seiner Forderung fest, dass der Nationale Aktionsplan Menschenrechte künftig erst nach einem Konsultationsprozess mit Parlament und Zivilgesellschaft erstellt wird und Monitoring-Mechanismen zu dessen Überprüfung eingeführt werden.**
- **Wir erwarten von der Bundesregierung, dass sie im Hinblick auf ihre Kandidatur um eine erneute Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat von 2012 - 2015 – wie im Aktionsplan Menschenrechte 2010 - 2012 angekündigt – konkrete Willensbekundungen mit einem Maßnahmenkatalog vorlegt sowie dem Rat freiwillig und kontinuierlich über Fortschritte im UPR-Prozess berichtet und nichtstaatliche Akteure substantziell in ihre Arbeit im Menschenrechtsrat einbezieht.**
- **Wir erwarten von der Bundesregierung ebenso, dass sie im UN-Menschenrechtsrat eine proaktive Politik betreibt und unter anderem die Chancen auf veränderte Mehrheiten vor allem durch die Bildung von Allianzen beispielsweise mit Ländern außerhalb der westlichen Gruppe wahrnimmt.**

⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt – warum die Ratifikation durch Deutschland notwendig ist. April 2011 (Reihe aktuell); www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_2_2011_01.pdf (29.11.2011)

2. Die Bundesregierung soll dafür Sorge tragen, dass durch ihre Politik Menschenrechte in anderen Ländern nicht verletzt werden

Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass die Bundesregierung Menschenrechte in bilateralen Gesprächen regelmäßig thematisiert. Wir begrüßen auch die Initiativen der Bundesregierung zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Identität im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere das Werben für die *Yogyakarta*-Prinzipien und die regelmäßige Beteiligung an Resolutionen gegen extralegale Hinrichtungen, die ausdrücklich jede Hinrichtung aufgrund sexueller Identität verurteilen.

Wir begrüßen darüber hinaus, dass das Ende Mai 2011 vorgestellte neue Menschenrechtskonzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Menschenrechte zum Leitprinzip staatlicher Entwicklungszusammenarbeit erhebt. Das ist ein erster Schritt. Andere Politikbereiche wie der Umgang mit Rüstungsexporten oder die Rohstoffstrategie Deutschlands lassen jedoch solche Leitprinzipien vermissen und konterkarieren den menschenrechtlichen Politikansatz der Bundesregierung.

In vielen Ländern beklagen zivilgesellschaftliche Gruppen und direkt Betroffene Menschenrechtsverletzungen beim Rohstoffabbau. Das Forum Menschenrechte schließt sich deren Forderungen unter anderem nach mehr Transparenz im extraktiven Sektor und für die Einhaltung der Landrechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften an. Wir kritisieren ebenfalls die meist folgenlose Wasser- und Luftverschmutzung und die Zerstörung der Wälder, weil wirtschaftlichen Interessen Vorrang eingeräumt wird. Mit großer Sorge nehmen wir darüber hinaus zur Kenntnis, dass das Engagement gegen diese negativen Folgen des Rohstoffabbaus oftmals repressiv unterbunden wird. In einigen Ländern beobachten wir eine bedrohliche Kriminalisierung des sozialen Protestes. Das Forum Menschenrechte erwartet daher von der deutschen Politik, dass sie aktiv Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen unterstützt und nach Möglichkeit schützt – darunter diejenigen, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzen.

Nicht überzeugend ist eine Reihe eigener politischer Entscheidungen, die in erheblichem Maße die Möglichkeit von Menschen in anderen Ländern beeinflussen, ihre Menschenrechte wahrzunehmen. Dies gilt beispielsweise für die Agrarhandelspolitik mit ihrer negativen Wirkung auf das Menschenrecht auf Nahrung insbesondere von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Ländern des Südens. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen des deutschen Staates gegenüber Menschen im Ausland sind in diesem Kontext noch nicht einmal in Konturen erkennbar, obgleich der Neunte Menschenrechtsbericht der Bundesregierung dem Thema „Wirtschaft und Menschenrechte“ ein eigenes Kapitel einräumt.

So positiv es ist, dass der Regierungsbericht menschenrechtliche Instrumentarien und aktuelle Diskussionsprozesse wie zum Beispiel auch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen erwähnt, so wenig kommt dieses Kapitel über beschreibende und allgemeinste Ausführungen hinaus. Mit keinem Wort wird die Kritik des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, Professor John Ruggie, aufgenommen, der vor den Interessenkonflikten warnte, die fast unvermeidlich sind, wenn Nationale Kontaktstellen (NKS) zu den OECD-Leitsätzen in Wirtschaftsministerien angesiedelt werden, und da unter Umständen noch genau an den Stellen, die für die Außenwirtschaftsförderung zuständig sind. Genau dies ist in Deutschland jedoch der Fall. Professor Ruggie kritisierte zudem, dass eine festgestellte Verletzung der OECD-Leitsätze in der Regel keine Konsequenzen für das betreffende Unternehmen hat. Auch das ist in Deutschland der Fall. Und auch darauf gehen weder der Bericht noch die Außenhandelspolitik der Bundesregierung ein.

Am 25. Mai 2011 wurden die überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verabschiedet und um ein eigenes Menschenrechtskapitel erweitert. Das Forum Menschenrechte erwar-

tet, dass diese Vorgabe von der Bundesregierung in die Praxis umgesetzt und die NKS in Deutschland zu einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) unabhängigen Einrichtung wird.

Auch in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung, die im Oktober 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, spielen Fragen der Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards nur eine marginale Rolle. Bei der Bewilligung von Hermes-Krediten hat sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) wiederholt gegen eine verbindliche und umfassende Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen von Projekten ausgesprochen. In der Diskussion um die soziale Verantwortung von Unternehmen setzt die Bundesregierung nach wie vor allein auf freiwillige Selbstverpflichtungen durch Unternehmen. Die Ergebnisse sind wenig überzeugend.

Das Forum Menschenrechte hält aufgrund vielfältiger Erfahrungen die komplementäre Einführung rechtlich verbindlicher Standards zur menschenrechtlichen Verantwortung privatwirtschaftlicher Unternehmen für dringend notwendig. Die Forderung nach einem „intelligenten Mix“ aus freiwilligen und verpflichtenden Instrumenten zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ist spätestens seit Juni 2011 Stand der internationalen Diskussion und Ergebnis einer Entscheidungsfindung auf UN-Ebene, die auch von der Bundesregierung über viele Jahre unterstützt wurde.

Im Juni 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die vom Sonderbeauftragten für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte, Professor John Ruggie, vorgelegten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Um der geforderten staatlichen Schutzpflicht auch gegenüber Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen nachzukommen, bedarf es einiger zentraler Reformen in der deutschen Rechtsprechung, um Opfern von Menschenrechtsverletzungen bei Bedarf auch Zugang zu deutschen Gerichten zu ermöglichen, sowie der konsequenten Orientierung der deutschen Außenwirtschaftspolitik an menschenrechtlichen Kriterien.

Die derzeitige Überarbeitung der OECD-Common Approachs, die die Grundlage für die Vergabe von Hermes-Krediten sind, bietet eine Gelegenheit, dies umzusetzen. Leider gehört die deutsche Regierung hier – wie auch bei der Einführung von Transparenzstandards für die extraktive Industrie auf europäischer Ebene – zu den Bremsern einer an Menschenrechten orientierten Politik.

- **Das Forum Menschenrechte fordert den Ausbau staatlicher Kapazitäten, um die Folgen des eigenen entwicklungspolitischen Handelns im Sinne eines im Menschenrechtskonzept des BMZ angekündigten „Menschenrechts-TÜVs“ kontinuierlich zu überprüfen und die Ergebnisse öffentlich und transparent darzustellen. Hierzu gehört zwingend auch die Orientierung der Außenwirtschaftsförderung an den Menschenrechten.**
- **Wir erwarten gesetzliche Regelungen, die Rüstungstransfers sowie Militär- und Polizeihilfen untersagen, die in den Empfängerländern zu Menschenrechtsverletzungen, Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder zur Verschärfung von Konflikten beitragen können.**
- **Wir fordern, dass mehr Transparenz über den Export von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern hergestellt wird und dass keine Exportkreditgarantien für Rüstungstransfers vergeben werden.**
- **Außerdem erwarten wir, dass die Bundesregierung sich international, beispielsweise in der *open-ended working group* zur Erarbeitung eines UN-Waffenhandelsabkommens, für einheitliche, rechtlich verbindliche Standards zur Kontrolle von Rüstungstransfers auf Grundlage der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einsetzt.**
- **Wir fordern die Bundesregierung eindringlich auf, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen. Dies beinhaltet u.a. eine Überprüfung der nationalen Gesetzgebung sowie eine konsequente menschenrechtliche Risikofolgeabschätzung vor Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung.**

- **Wir erwarten von der Bundesregierung des Weiteren, dass sie die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle zur Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKS) so organisiert, dass die Leitsätze umfassend umgesetzt werden.**
- **Wir erwarten, dass die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und Menschenrechtsverteidigerinnen noch stärker in die Arbeit der deutschen Auslandsvertretungen verankert werden.**

3. Deutschland muss Menschenrechtsabkommen konsequent umsetzen

Beispiel: UN-Kinderrechtskonvention

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, kurz UN-Kinderrechtskonvention, im Jahre 1992 ist die Bundesrepublik gemäß Artikel 22 des Abkommens unter anderem die Verpflichtung eingegangen, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt [...], angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen [...] festgelegt sind.“⁷

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 15. Juli 2010 gegenüber den Vereinten Nationen den Vorbehalt zurückgenommen, den sie bei der Ratifizierung abgegeben hatte. Das Übereinkommen gilt somit spätestens seit diesem Zeitpunkt uneingeschränkt für alle in Deutschland lebenden Kinder. Entsprechend halten wir die Auffassung der Bundesregierung logisch nicht für nachvollziehbar, dass sich aus der Rücknahme des Vorbehalts kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Wir sehen dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Flüchtlingsbereich auf Bundes- und Länderebene.

Zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention fordert das Forum Menschenrechte,

- **das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht als ein vorrangig zu berücksichtigendes Prinzip zu verankern,**
- **die Inobhutnahme von unbegleiteten Minderjährigen zu standardisieren und zu verbessern,**
- **Asylverfahren unter Beachtung des Kindeswohls zu gestalten,**
- **ausländerrechtliche Ausbittungsverbote abzuschaffen,**
- **volle Sozialleistungen zu gewähren,**
- **Kinder nicht in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen,**
- **Abschiebungshaft für Kinder abzuschaffen,**
- **keine Rückführungen vorzunehmen, die dem Kindeswohl widersprechen.**

Als Kinder haben dabei alle unter 18-Jährige zu gelten.

Beispiel: UN-Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, kurz UN-Behindertenrechtskonvention, soll gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen in den vollen Genuss aller Menschenrechte kommen. Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert und präzisiert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und ihrer unter-

⁷ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, am 5. April 1992 für Deutschland in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990).

schiedlichen Lebenssituationen. Sie steht für einen Perspektivwechsel: von einer Politik der Fürsorge zu einer Politik der Rechte. Menschenwürde, Nichtdiskriminierung, assistierte Selbstbestimmung, soziale Inklusion und Barrierefreiheit bestimmen das Grundverständnis der Konvention, die auch großen Wert auf die Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens legt. Seit März 2009 gilt die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vorgelegt hat. Allerdings teilen wir die Kritik vieler Behindertenverbände, wonach der Aktionsplan weder neue Wege zu einer Politik der Inklusion aufzeigt, noch die dafür benötigten finanziellen Mittel vorsieht. Entsprechend spricht der Neunte Menschenrechtsbericht der Bundesregierung lediglich von einem wichtigen Referenzdokument politischen Handelns. Forum Menschenrechte sieht hingegen durch die Ratifizierung des Übereinkommens geltendes Recht geschaffen, das die Regierung zur Umsetzung verpflichtet.

- **Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention darf sich nicht in der Auflistung schon existierender Maßnahmen erschöpfen, sondern muss benennen, welche Ziele durch welche Schritte erreicht werden sollen.**
- **Insbesondere muss der Aktionsplan den menschenrechtlichen Anforderungen der Konvention, beispielsweise im Hinblick auf Rechtsfähigkeit sowie Zugang zu Justiz, gerecht werden und für die zu treffenden Maßnahmen angemessene Finanzmittel vorsehen.**

4. Die Bundesregierung sollte Schutz vor Diskriminierung und Armut in Deutschland als menschenrechtliche Anliegen behandeln

Schutz vor Diskriminierung

Das Forum Menschenrechte zeigt sich besorgt angesichts einer Zunahme von Rassismus und einer Verdachtskultur gegen Muslime. Auch gehören Diskriminierungen zu den Alltagserfahrungen vieler Menschen im Arbeitsleben, auf dem Wohnungsmarkt und in anderen Lebensbereichen. Im Koalitionsvertrag fehlt hingegen das Problembewusstsein in Bezug auf den Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Auch eine eingehende und differenzierte Auseinandersetzung der Bundesregierung mit den abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung oder dem Bericht des UN-Sonderberichterstatters gegen Rassismus über seinen Deutschlandbesuch im Jahr 2009 fand bisher nicht ausreichend statt. Eine Agenda zur Umsetzung der darin enthaltenen Empfehlungen ist nicht erkennbar.

Bis heute wurde das für die Antidiskriminierungspolitik zentrale 12. Protokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention, das die Regeln einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik skizziert, von Deutschland nicht ratifiziert. Auch wurde bis heute keine Initiative ergriffen, um rassistische Beweggründe als Strafzumessungsgrund in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Dies fordern auch internationale Organe des Menschenrechtsschutzes.

Die Forderungen des Forums Menschenrechte und des Deutschen Instituts für Menschenrechte nach einer Änderung des Artikel 3 GG (Ersatz des Begriffs der "Rasse") wurden bisher von der Bundesregierung abgelehnt, ohne dass eine differenzierte Auseinandersetzung darüber geführt wurde.

Wir halten weiterhin an unserer Kritik am Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus fest, der gravierende Mängel aufweist. Er bedarf einer umfassenden Überarbeitung in Richtung eines handlungsorientierten Aktionsplans.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) könnte ein wesentlich wirkmächtigeres Instrument gegen Diskriminierung sein, wenn das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes deutlich gestärkt würde. Hinzu kommt, dass die dem AGG zugrundeliegenden EU-Richtlinien teilweise fehlerhaft umgesetzt wurden. Wir bedauern auch, dass die Gründe für die Einstellung des diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahrens nicht offen dargelegt werden, weder durch die Europäische Kommission noch durch die Bundesregierung. Initiativen der Kommission zur Weiterentwicklung des Antidiskriminierungsrechts auf EU-Ebene werden von der Bundesregierung blockiert.

Das Forum Menschenrechte begrüßt die im Koalitionsvertrag angekündigte Änderung des Transsexuellen-Gesetzes.⁸ Leider steht die Umsetzung noch immer aus. Auch wird die Situation von Intersexuellen von der Bundesregierung weiterhin ignoriert.

- **Das Forum Menschenrechte fordert die Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch Zuerkennung von Untersuchungsfunktionen mit Auskunftsrechten auch gegenüber Privatpersonen und einer Schiedsstellenfunktion.**
- **Die Bundesregierung muss sich an der Weiterentwicklung des Antidiskriminierungsrechts auf EU-Ebene konstruktiv beteiligen.**
- **Außerdem fordern wir die Änderung von Art. 3 GG (Ersatz des Begriffs Rasse durch das Verbot rassistischer Diskriminierung und Aufnahme des Merkmals sexuelle Identität).**

Schutz vor Armut

Weder im Koalitionsvertrag noch im Neunten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung findet sich ein Hinweis auf Armutsbekämpfung in Deutschland unter dem Aspekt der Wahrung der Menschenwürde und der Mindestnormen der Menschenrechte. Hingegen fordert der UN-Sozialausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des UN-Sozialpaktes vom Mai 2011 die Bundesregierung auf⁹, ein konsistentes Konzept zur Armutsbekämpfung innerhalb Deutschlands vorzulegen und darin ausdrücklich Menschenrechten Raum zu gewähren.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 die entsprechenden Bestimmungen des UN-Sozialpaktes (Az.1 BvL1/09). Allerdings finden die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im Urteil leider keine explizite Erwähnung. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet die Bundesregierung unter anderem dazu, für Kinder von Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach SGB II eine eigene Bedarfsermittlung vorzunehmen, und erklärt die Ableitung vom Regelsatz für Erwachsene für nicht verfassungskonform.

Das Forum Menschenrechte kritisiert die bisherige Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils durch die Bundesregierung. Es fehlt an Transparenz bei der Berechnung der Regelsätze; darüber hinaus wendet sich das Forum gegen den so genannten Bildungsgutschein. Nach unserer Auffassung wird damit Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach SGB II/SGB XII unterstellt, dass sie in ihrer großen Mehrheit weder in der Lage noch willens sind, angemessen für ihre Kinder zu sorgen, um ihnen einen guten Start ins Leben zu ermöglichen. Aus menschenrechtlicher Perspektive müssen solche Regelungen diskriminierungsfrei gestaltet werden.

⁸ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, a.a.O. S. 108

⁹ Vereinte Nationen: Wirtschafts- und Sozialrat. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Prüfung der Staatenberichte nach Artikel 16 und 17 des Paktes Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Deutschland, E/C.12/DEU/CO/5, New York, Juli 2011 (Übersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales); www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_de.pdf (29.11.2011)

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich zudem Folgen für das Asylbewerberleistungsgesetz. Die Bundesregierung erkennt zwar an, dass die deutlich herabgesetzten Leistungen für Asylsuchende folgerichtig ebenfalls verfassungswidrig sind.¹⁰ Im Vergleich zu den SGB II-Leistungen sind sie um rund ein Drittel gekürzt. Dennoch hat die Bundesregierung die notwendige Gesetzesänderung auf die lange Bank geschoben, so dass die betroffenen Menschen weiterhin unterhalb des Existenzminimums leben müssen. Das Forum Menschenrechte bewertet die reduzierten Leistungen als Verletzung der auch grundgesetzlich geschützten Menschenwürde sowie des Gleichheitsgrundsatzes.

- **Das Forum Menschenrechte fordert die Umsetzung des Grundrechts der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen auf ein Leben in Würde und auf umfassende Teilhabe an der Gesellschaft. Es bedarf der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der Menschen sowie der Bereitstellung ausreichender Ressourcen und – wie die EU es formuliert – hochwertiger Dienstleistungen zu ihrer Umsetzung.**
- **Darüber hinaus fordern wir die Stärkung der rechtlichen Verpflichtung der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten, einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu leisten.**
- **Wir fordern die sozialrechtliche Gleichstellung von Asylsuchenden und anderen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz schlechter gestellt sind, mit der sonstigen Bevölkerung.**

5. Deutschland braucht eine menschenrechtskonforme Migrations- und Asylpolitik

Für eine menschenrechtsbasierte Einwanderungspolitik

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Wir erwarten von der Bundesregierung, dass sie Einwanderung und Integration unter Einhaltung internationaler menschenrechtlicher Konventionen gestaltet. Wir bedauern, dass Einwanderung im öffentlichen Diskurs immer noch eher als Bedrohung denn als Chance wahrgenommen wird. Zu einer menschenrechtsbasierten Einwanderungs- und Integrationspolitik gehört für uns zwingend die Schaffung von langfristigen Einwanderungsmöglichkeiten. Zentral ist weiterhin die Erleichterung des Familiennachzugs, unter anderem durch Rücknahme der seit 2007 gültigen Restriktionen beim Ehegattennachzug und die Förderung von Mehrsprachigkeit.

Wir bemängeln insbesondere, dass im Zuge der Gesetzgebung zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen die so genannte Ehebestandszeit erhöht wurde, da sie die Situation von Frauen verschlechtert, die in ihren Ehen Gewalt und Unterdrückung erfahren.

Teil einer menschenrechtsbasierten Einwanderungspolitik ist für uns außerdem der Abbau von Einbürgerungshürden wie die Voraussetzung der vollständigen finanziellen Sicherung des Lebensunterhalts. Wir fordern außerdem die Zulassung von Mehrstaatlichkeit und die Rücknahme des Optionszwangs im Staatsangehörigkeitsrecht. Laut Koalitionsvertrag soll die Regelung auf möglichen Verbesserungsbedarf in verfahrens- und materiellrechtlicher Hinsicht überprüft werden.¹¹ Die Ergebnisse der Evaluierung liegen nicht vor, von einer erkennbaren politischen Umsetzung ganz zu schweigen.

¹⁰ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/2404. Verfassungsrechtliche Aspekte und Anwendungspraxis des Asylbewerberleistungsgesetzes, BT-Drs. 17/3660, Berlin 2011.

¹¹ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, a.a.O. S. 77

Zentrales Anliegen von Integrationspolitik müssen die Einführung des kommunalen Wahlrechts für dauerhaft in Deutschland lebende Menschen aus Nicht-EU-Staaten sowie entschiedenes Handeln gegen Islamfeindlichkeit sein.

Ein wirksames Bleiberecht muss Kettenduldungen ablösen

Die Koalition hatte sich vorgenommen, für Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die bis Ende 2009 die Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht nachweisen konnten, eine Regelung zu finden.¹² Dennoch leben noch immer 75.000 Menschen seit mehr als sechs Jahren ohne sicheres Bleiberecht in Deutschland. Zu hohe Hürden, restriktive Ausschlussgründe und einmalige Stichtagsregelungen haben dazu geführt, dass das Problem der Kettenduldungen nicht umfassend gelöst werden konnte. Die am 1. Juli 2011 in Kraft getretene Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche wird für den überwiegenden Teil dieser Langzeitbetroffenen nicht greifen. Die dringend erforderliche Gesamtlösung für alle geduldeten Menschen wurde damit erneut auf die lange Bank geschoben. Familientrennungen werden nicht verhindert.

- **Das Forum Menschenrechte hält an seiner Forderung nach der Abschaffung von Kettenduldungen und nach einer wirksamen Bleiberechtsregelung ohne Einreisestichtag fest.**

Menschenrechte müssen auch für „Menschen ohne Papiere“ gelten

Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass die Koalition ihrem Vorhaben nachgekommen ist und öffentliche Stellen im Schulbereich von den aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten enthoben hat.¹³ Allerdings ist noch längst nicht überall in Deutschland gewährleistet, dass Kinder und Jugendliche ohne rechtsgültige Aufenthaltspapiere ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können. Darüber hinaus bestehen für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität massive Defizite bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf Gesundheitsversorgung und bei der Möglichkeit fort, Lohn für geleistete Arbeit einzuklagen. Diese Ansprüche können Menschen ohne Aufenthaltspapiere nicht durchsetzen, ohne ihren Aufenthalt zu gefährden.

- **Das Forum Menschenrechte erwartet, dass die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen abgeschafft werden, die der Wahrnehmung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen ohne Papiere entgegenstehen.**
- **Es muss auf Länderebene sichergestellt werden, dass Schulgesetze und Verordnungen so geändert werden, dass der tatsächliche Schulbesuch aller Kinder unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status möglich ist.**

Opfer von Menschenhandel müssen gestärkt werden

Das Forum Menschenrechte begrüßt den angelaufenen Ratifikationsprozess zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel.¹⁴ Bestehende Defizite bei der Bekämpfung von Menschenhandel müssen im Zuge des Ratifikationsprozesses ausgeräumt werden. Für die Betroffenen von Menschenhandel sind Sicherheit und eine adäquate Unterstützung von elementarer Bedeutung. Dies darf nicht von ihrer Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren abhängig gemacht werden.

Mit großer Sorge beobachtet das Forum Menschenrechte hingegen, dass im Zuge der intensivierten Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels keine entsprechende Aufstockung der psycho-sozialen Beratung und Unterstützung der Betroffenen erfolgte. Letzteres ist weder ausreichend noch flä-

¹² ebd., S. 79

¹³ ebd.

¹⁴ Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197) vom 16.05.2005

chendeckend gewährleistet. Die Finanzierung spezialisierter Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel ist nicht gesichert.

- **Das Forum Menschenrechte fordert, spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel ausreichend und nachhaltig zu finanzieren.**
- **Wir fordern, ein Zeugnisverweigerungsrecht für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen gesetzlich festzuschreiben.**
- **Wir fordern zudem, geschlechterdifferenzierte und zielgruppenspezifische Präventions- und Schutzmaßnahmen für Betroffene von „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ auszubauen.**
- **Wir erwarten, dass ein Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel erteilt wird, unabhängig von ihrer Bereitschaft, als Zeuginnen bzw. Zeugen auszusagen.**

Zwangsverheiratung bekämpfen und Opfer wirksam schützen

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung zum Thema Zwangsverheiratung unter anderem angekündigt, einen eigenen Straftatbestand zu Zwangsheirat einzuführen. Auch sollten das Rückkehrrecht, die Beratungs-, Betreuungs- und Schutzangebote verbessert werden.¹⁵ Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass die Bundesregierung gesetzliche Maßnahmen verankert hat, die zur Verbesserung der Situation von Zwangsverheiratung Betroffener beitragen. Jedoch besteht Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der Rückkehrrechte Betroffener. Zudem ist der Opferschutz nicht angemessen ausgestaltet.

- **Das Forum Menschenrechte fordert, dass das Rückkehrrecht von Zwangsverheirateten nicht von einer positiven Integrationsprognose abhängig gemacht wird.**
- **Außerdem erwarten wir, dass Beratungs-, Betreuungs- und Schutzangebote verbessert und bundesweit etabliert werden.**

Flüchtlingsschutz und Zugang nach Europa bzw. Deutschland

Auf ihrem Weg in die EU sterben seit Jahren tausende Flüchtlinge im Mittelmeer und im Atlantik. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten reagieren – statt zu helfen – mit immer neuen Abschottungsmaßnahmen. Mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX wird die vorverlagerte Grenzkontrolle immer weiter ausgebaut.

Gerade angesichts der aktuellen Revolutionen und Umwälzungen in Nordafrika ist das Verhalten vieler EU-Mitgliedsstaaten gegenüber Flüchtlingen beschämend und widerspricht allen menschen- und flüchtlingsrechtlichen Konventionen, die von Deutschland und den anderen EU-Staaten ratifiziert worden sind.

Für diejenigen Flüchtlinge, die es ins Asylverfahren schaffen, stellt sich die Frage nach den rechtlichen Standards. Der Versuch, asylrechtliche Richtlinien und Verordnungen auf EU-Ebene zu verbessern, wird von der Bundesregierung vielfach blockiert. So will die Bundesregierung das Verbot von Haft für Minderjährige, die Wiedereinführung eines effektiven Rechtsschutzes oder die Heraufsetzung von sozialrechtlichen Mindeststandards für Asylsuchende verhindern. Dies widerspricht der Aussage im

¹⁵ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, a.a.O., S. 107

Koalitionsvertrag. Dort nahm sich die Bundesregierung vor, an der Sicherstellung humanitärer Standards in Europa initiativ mitzuarbeiten.¹⁶

Das Forum Menschenrechte erneuert seine Forderungen,

- dafür Sorge zu tragen, dass Flüchtlinge auf hoher See in den nächsten sicheren Hafen in der EU gebracht und nicht abgefangen und abgedrängt werden,
- EU-Richtlinien vollständig umzusetzen (u.a. durch Korrekturen im Hinblick auf die Qualifikationsrichtlinie),
- die EU-Richtlinien zu den Anerkennungsvoraussetzungen, zu den Aufnahmebedingungen und zum Asylverfahren auf EU-Ebene so weiterzuentwickeln, so dass der Schutz von Flüchtlingen, menschenwürdige Lebensbedingungen sowie faire Verfahren umfassend garantiert werden,
- die EU-Zuständigkeitsverordnung Dublin II grundlegend im Sinne des Flüchtlingsschutzes zu reformieren,
- ein jährliches Aufnahmeprogramm für Flüchtlinge in der Bundesrepublik einzuführen (Resettlement).

6. Die Bundesregierung muss Menschenrechte in militärischen Auseinandersetzungen schützen

Zivile Krisenprävention als eigenständiges Politikfeld stärken

Auch in dieser Legislaturperiode hat die Bundesregierung weiter an dem Konzept festgehalten, zivile Krisenprävention unter dem Stichwort der vernetzten Sicherheit in engem Zusammenhang mit militärischen Formen der Intervention zu stellen. Das Forum Menschenrechte sieht hierin eine unzulässige Vermengung von ziviler und militärischer Intervention entgegen dem Geist des ursprünglichen Aktionsplanes aus dem Jahr 2004.

Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass im Aktionsplan wie im 3. Umsetzungsbericht aus dem Jahr 2010 Menschenrechtsschutz als ein wichtiges Element ziviler Krisenprävention benannt wird. Im Regierungshandeln stehen die beiden Bereiche aber im Prinzip unverbunden nebeneinander. Grundsätzlich bedauert das Forum Menschenrechte, dass der Aktionsplan nur eine unzureichende Wirkung entfalten konnte, was auch an der fehlenden politischen Anbindung des Ressortkreises liegt und an den mangelnden Wirkungsmöglichkeiten des Beirates Zivile Krisenprävention. Kritisch beurteilt das Forum Menschenrechte die im Bundeshaushalt 2011 vollzogenen Mittelkürzungen im Bereich der zivilen Krisenprävention.

- **Das Forum Menschenrechte fordert die Auswertung und Überarbeitung des Aktionsplanes mit dem Ziel der Stärkung ziviler Krisenprävention als eigenständiges und von militärischer Intervention unabhängiges Feld politischen Handelns sowie die politische Aufwertung des Ressortkreises. Wir schlagen die Ernennung eines Beauftragten und die Ausweitung des Mandates des Beirates als Monitoring-Instrument für die Umsetzung des Aktionsplanes vor.**

¹⁶ ebd., S. 78.

Frauenrechte in Kriegs- und Krisengebieten schützen

Zwar würdigt die Bundesregierung im Neunten Menschenrechtsbericht die im Jahr 2000 vom UN-Sicherheitsrat verabschiedete Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ und die Folgeresolution 1820. Trotzdem harrt Resolution 1325 in Deutschland immer noch einer wirkungsvollen Umsetzung in Form eines von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Gruppen geforderten Nationalen Aktionsplanes. Obgleich die Bundesregierung im aktuellen Aktionsplan Menschenrechte weiteres Engagement für die Umsetzung der Resolution auf internationaler Ebene in Aussicht stellt, sind auf nationaler Ebene offenkundig nur Werkstattgespräche zwecks besserer Koordination der einzelnen Bundesministerien geplant. Es wäre außerdem im Sinne der Resolutionen zu Kriegs- und Krisengebieten, wenn die Bundesregierung Frauen an der Formulierung von friedens- und sicherheitspolitischen Zielen beteiligte.

- **Das Forum Menschenrechte fordert die Bundesregierung zu einem öffentlichen und transparenten Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Umsetzung der Resolutionen 1325 ff. auf.**
- **Wir fordern darüber hinaus, einen zwischen allen Ressorts und mit der Zivilgesellschaft abgestimmten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von UN-SR-Resolution 1325 und ihren Folgeresolutionen (1820, 1888, 1889 und 1960) zu erarbeiten.**

Kindersoldaten schützen

Deutschland hat seit Januar 2011 für zwei Jahre den Vorsitz in der Arbeitsgruppe „Kinder und bewaffnete Konflikte“ im UN-Sicherheitsrat übernommen. Damit steht die Bundesregierung in einer besonderen Verantwortung und sollte eine Vorbildfunktion entwickeln.

Das Forum Menschenrechte fordert die Bundesregierung auf,

- **ein spezielles Verbot für die Ausfuhr von Waffen einzuführen, wenn der endgültige Einsatzort ein Land ist, in dem Kinder rekrutiert werden oder bei Feindseligkeiten zum Einsatz kommen,**
- **ehemaligen Kindersoldaten, die nach Deutschland geflohen sind, besonderen Schutz zuzusichern, insbesondere im Hinblick auf ihre psycho-soziale Situation,**
- **keine Minderjährigen für die Bundeswehr anzuwerben oder zu rekrutieren,**
- **dafür Sorge zu tragen, dass die Einflussnahme der Bundeswehr etwa durch den Auftritt von Jugendoffizieren in Klassenzimmern unterbunden wird und dass Exkursionen Minderjähriger zu Veranstaltungen in Kasernen der Bundeswehr im Schulalltag unterbleiben,**
- **Menschenrechtsbildung und Friedenserziehung zum festen Bestandteil in der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern zu machen.**

7. Die Bundesregierung darf Menschenrechte nicht der Terrorismusbekämpfung opfern

Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus müssen rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards genügen. Sie sollten nicht dazu beitragen, eine Verdachtskultur beispielsweise gegen Muslime oder unliebsame Oppositionelle aufzubauen.

Das Verhalten europäischer Regierungen im Zusammenhang mit dem CIA-Entführungsprogramm und geheimen Haftzentren hat gezeigt, wie wichtig die Überwachung der Maßnahmen in der Terroris-

musbekämpfung durch UN-Menschenrechtsorgane ist. Das Mandat des zuständigen UN-Sonderberichterstatters muss entsprechend aktiv unterstützt werden. Das Forum Menschenrechte bemängelt, dass die Bundesregierung hierzu bis heute schweigt.

Terrorismusbekämpfung in Deutschland nicht über Menschenrechte stellen

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurden in Deutschland über 70 Gesetze zur Terrorbekämpfung erlassen oder geändert, die die Grundrechte einschränken. Die angekündigte Überprüfung dieser Gesetze kommt nur schleppend in Gang. Inzwischen hat sich die Regierungskoalition auf eine Verlängerung der Gültigkeit des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes um weitere fünf Jahre geeinigt, ohne eine substantielle Überprüfung vorgenommen zu haben.

Das Forum Menschenrechte erneuert seine Kritik an der Praxis so genannter diplomatischer Zusicherungen. Es liegen genügend Erfahrungen vor, um feststellen zu können, dass den betroffenen Personen in ihrem Herkunftsland entgegen aller Zusicherungen Folter und Verfolgung drohen. Diplomatische Zusicherungen haben keine Verbindlichkeit, ihre Einhaltung ist nicht zu überprüfen. Ihre Anwendung widerspricht dem absoluten Folterverbot und dem Prinzip des Non-Refoulement, wonach ein Vertragsstaat der Antifolterkonvention eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern darf, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden.¹⁷

- **Das Forum Menschenrechte hält an seiner Forderung nach Überprüfung der Anti-Terror-Gesetze durch unabhängige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fest. Geprüft werden müssen dabei insbesondere die strafrechtliche Relevanz und die Frage, inwiefern die Gesetze zu falschen Verdächtigungen führen können.**
- **Außerdem fordern wir weiterhin verbindliche Zusagen, dass zukünftig über deutschem Territorium keine Verschleppungsflüge („rendition flights“) stattfinden.**
- **Wir fordern die Bundesregierung auf, sich für die konsequente Anwendung des absoluten Folterverbotes im Sinne der UN-Antifolterkonvention einzusetzen.**

Überwachungsfreie Räume erhalten

Mit großer Sorge beobachtet das Forum Menschenrechte eine zunehmende staatliche Überwachung, der sich immer größere Teile der Bevölkerung ausgesetzt sehen. Flächendeckende Datenerfassungen und Datenabgleiche sowie die Vermischung polizeilicher und geheimdienstlicher Aufgabenbereiche lassen unschuldige Menschen als Sicherheitsrisiko erscheinen.

2010 hat das Bundesverfassungsgericht das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung für verfassungswidrig erklärt. Trotzdem diskutiert die Bundesregierung bis heute immer wieder neue Varianten einer Vorratsdatenspeicherung.

- **Das Forum Menschenrechte erwartet, dass die Bundesregierung die Befugnisse zu verdeckten Ermittlungen im so genannten Gefahrenvorfeld auf ein rechtsstaatlich verträgliches Maß begrenzt und die Aufgaben und Befugnisse einzelner Ermittlungsbehörden klar voneinander abgrenzt.**

¹⁷ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246)

- **Wir fordern von der Bundesregierung, auf die sechsmonatige Speicherung aller Telekommunikationsdaten (Vorratsdatenspeicherung) zu verzichten.**

Das Forum Menschenrechte ist bereit, an einer menschenrechtsfreundlichen Politik mitzuwirken, die transparent gestaltet wird und die Zivilgesellschaft einbezieht.

Das Forum Menschenrechte erwartet von der Bundesregierung, dass sie die Wahrung von Menschenrechten in allen Politikbereichen durchsetzt und sich nicht dem Verdacht aussetzt, dass Werte nicht zählen, wenn sicherheits-, wirtschafts-, rüstungspolitische oder andere Interessen auf dem Spiel stehen.

Diese Stellungnahme wurde vom Koordinationskreis des Forum Menschenrechte am 8. Dezember 2011 veröffentlicht.

Stellungnahmen des Forum Menschenrechten werden von den einzelnen Trägerorganisationen entsprechend ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und ihrer Zielsetzung getragen.

Anhang: Mitgliedsorganisationen des Forum Menschenrechte

- Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT)
- Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden (AGDF)
- Amnesty International
- ATD - Vierte Welt in Deutschland
- Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF)
- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK)
- Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge
- Deutsche Gesellschaft
- Deutsche Kommission Justitia et Pax
- Deutscher Frauenrat
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)
- Diakonisches Werk der EKD/ Brot für die Welt
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)
- Friedrich-Ebert-Stiftung
- FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk - FIAN Deutschland (FIAN)
- Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
- Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde (GBM)
- Germanwatch
- Gesellschaft für bedrohte Völker
- Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen (GMS)

- Heinrich-Böll-Stiftung
- Humanistische Union
- Human Rights Watch
- Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit
- Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)
- Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkriegs (IPPNW)
- Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL)
- Konrad-Adenauer-Stiftung
- Kindernothilfe
- Kommission für Menschenrechte des Anwalts- und Richtervereins, Freiburg
- Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)
- medica mondiale
- Misereor
- missio Aachen
- missio München
- Missionszentrale der Franziskaner
- Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland
- Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche
- Pax Christi
- PRO ASYL
- Peace Brigades International
- pro familia
- Reporter ohne Grenzen
- TERRE DES FEMMES
- terre des hommes Deutschland
- Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf)
- Vereinte Evangelische Mission (VEM)

Gastmitglieder:

- Deutsches Rotes Kreuz
- Evangelische Kirche in Deutschland

Stand: Dezember 2011