

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)56



**FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG**

**PHILOSOPHISCHE FAKULTÄT
UND FACHBEREICH THEOLOGIE**

Institut für Politische Wissenschaft
Lehrstuhl für Menschenrechte
und Menschenrechtspolitik

Prof. Dr. Michael Krennerich
Michael.Krennerich@fau.de

„Menschenrechtspolitik in unsicheren Zeiten“

Schriftliche Stellungnahme zum

13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

(Berichtszeitraum: 1. Oktober 2016 bis 30. September 2018)

Öffentliche Anhörung am 5. Juni 2019

im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

des Deutschen Bundestages

von Prof. Dr. Michael Krennerich

Friedrich-Alexander-Universität-Erlangen

sowie

Vorsitzender des „Nürnberger Menschenrechtszentrum“ (NMRZ)

Mitglied des Koordinierungskreises des „Forum Menschenrechte“

michael.krennerich@menschenrechte.org



Vorbemerkungen

Dem Beschluss des Bundestages vom 4. Dezember 1991 (Drs. 12/1735) folgend, legte die Bundesregierung den „13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ für den Berichtszeitraum vom 1. Oktober 2016 bis zum 30. September 2018 vor.¹

Zu dem Bericht führt der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 5. Juni eine Öffentliche Anhörung mit Sachverständigen durch. Der Sachverständige bedankt sich, dass er – wie bereits im Falle des siebten, achten, neunten, zehnten und zwölften Menschenrechtsberichts – zur Öffentlichen Anhörung des 13. Menschenrechtsberichts als Sachverständiger eingeladen wurde.

Die vorliegende Stellungnahme richtet sich an dem Fragenkatalog der Fraktionen aus.

I. Menschenrechte und globale Tendenzen

1. Frage: Die Einschränkungen der Handlungsspielräume für Zivilgesellschaften schließt in besonderem Maße die Einengung bis hin zur gänzlichen Abwesenheit der Presse- und Meinungsfreiheit ein? Welche Staaten führen in diesem Feld die Negativliste an und sind identische Vorgehensweisen in der Unterdrückung dieses Menschenrechts, die z.T. über Staatsgrenzen hinweg in Anwendung gebracht werden, zu beobachten? (CDU/CSU)

Globale Überblicke über die Lage der Pressefreiheit bieten die Berichte, Indizes und Ländereinstufungen von „Reporter ohne Grenzen“ (RoG) (www.reporter-ohne-grenzen.de) sowie von „Freedom House“ (freedomhouse.org). Sowohl der RoG-Rangliste als auch dem „Freedom House Index“ liegen umfassende Fragebogen an Expert*innen zugrunde. Die länderbezogenen qualitativen und quantitativen Informationen zu 180 Ländern (RoG) bzw. zu 199 Staaten und abhängigen Gebieten (Freedom House) werden in numerische Skalen übergeführt, welche die Grundlage für die Länderrankings und Indizes sind. Schlusslichter in puncto Pressefreiheit sind sowohl gemäß der RoG-Rangliste 2019 als auch des Freedom of the Press-Index 2019: Turkmenistan auf dem letzten Platz, gefolgt von Nordkorea, Eritrea, China, Vietnam, Sudan, Syrien, Dschibuti, Saudi-Arabien und Laos. Speziell zur Freiheit des Internets veröffentlicht Freedom House zudem einen „Freedom of the Net“-Index. Von den hier untersuchten 88 Staaten schnitten im Bericht 2018 China (letzter Platz), Iran, Syrien, Äthiopien und Kuba am schlechtesten ab. China gehört auch aus Sicht von RoG zu den größten Feinden des Internets.

Um Informationen darüber zu erhalten, auf welche Weise jeweils die Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit beschnitten wird, lassen sich zudem die Länderinformationen nutzen,

¹ Die Stellungnahme und die dort angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf: Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung. 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Drucksache 19/7730 vom 13. Februar 2019.

die auf den Websites von RoG und Freedom House (teilweise) verfügbar sind. Auch die Berichte etwa des UN-Sonderberichterstatters zur Meinungsfreiheit (unter: www.ohchr.org) oder die Informationen des Europarates (www.co.int/en/web/freedom-expression) sowie der OSZE (www.osce.org/representative-on-freedom-of-media) lassen immer wieder die gleichen Probleme und Muster erkennen: Sie betreffen den übergeordneten rechtlichen Rahmen, etwa in Form von Medien-, Straf-, und Anti-Terrorgesetzen, die für Einschränkungen der Medienfreiheit und der Kriminalisierung von Journalist*innen und Regimekritiker*innen genutzt werden und zugleich zu Selbstzensur führen. Auch die Informationsfreiheit und der Schutz von Informanten wird vielerorts eingeschränkt. Umfassende Überwachungsmaßnahmen können zudem zu einem Klima beitragen, das der Meinungsäußerungsfreiheit abträglich ist. Weiterhin schränken mitunter die wirtschaftlichen Bedingungen, etwa der Aufkauf und die Kontrolle von Medien durch regimetreue Unternehmer, den Medienpluralismus und in dessen Folge die Meinungsvielfalt ein. Schließlich schaffen auch Diffamierungskampagnen und Hassreden ein gesellschaftliches Klima, das politisch Andersdenkende stigmatisiert oder gar in Gewalt umschlägt. Eine besondere Herausforderung für die Meinungsäußerungsfreiheit ist daher auch der Umgang mit „Hassreden“ (Hate-Speech), auch hier in Europa.

2. Frage: Die Bundesregierung hat in ihrem 12. Menschenrechtsbericht (2014-2016) als eines der Brennpunkthemen das Problem des „Shrinking Space“ genannt. Wie beurteilen Sie die weltweite Entwicklung und die Anstrengungen der Bundesregierung seitdem? (SPD)

Im „Brennpunkt“ des vorangegangenen 12. Menschenrechtsberichts wurde zutreffend ein **weltweiter Trend** der Einschränkung des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft (*shrinking political space for civil society*) ausgemacht. Das Problem ist nach wie vor akut. Zwar fanden in den vergangenen Jahren in verschiedenen Staaten auch politische Öffnungen statt, so beispielsweise in Armenien oder selbst in Angola, Äthiopien, Malaysia und möglicherweise sogar im Sudan. Doch gab es anderorts autoritäre Rückschläge, unter denen gerade auch die Zivilgesellschaft litt. Die Türkei, schon gar nach dem Putschversuch von Juli 2016, bietet dafür ein drastisches Beispiel. Aber auch Länder wie die Philippinen, Kambodscha, Thailand oder Nicaragua, um nur einige zu nennen, haben autoritäre Rückschritte erfahren. Ebenso wird die aktuelle Entwicklung Brasiliens mit großer Sorge betrachtet. Zudem haben sich viele autoritäre Regime weltweit konsolidiert und erweisen sich inzwischen nicht nur oft als immun gegenüber Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten, sondern propagieren offen ihren illiberalen, autoritären Herrschaftsstil oder betreiben sogar eine aktive Politik der Autokratieförderung.

Auch wenn (wie im Menschenrechtsbericht ausgewiesen) in der Menschenrechtsaußenpolitik ein breites Spektrum an Instrumenten zur Anwendung kommt, haben die EU und ihre Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschland, keine angemessene Antwort auf das selbstbewusste Auftreten von Autokraten gefunden, welche die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft einschränken. Noch immer werden die Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen – wie sie etwa

die entsprechenden EU- und die OSZE-Leitlinien vorsehen – zu zaghaft umgesetzt. Auch ist die – zumindest öffentliche – Kritik an menschenrechtsverletzenden Staaten eher verhaltener geworden, zumal gegenüber solchen Staaten, die für die regionale Stabilität, die Außenwirtschaft und nicht zuletzt die Migrationskontrolle als bedeutsam erachtet werden. Beredte Beispiele sind etwa Ägypten, Saudi-Arabien und etliche Staaten, mit denen „Migrationspartnerschaften“ eingegangen wurden. Dabei wäre gerade jetzt, angesichts der Krise des menschenrechtlichen Multilateralismus sowie des weltweiten Erstarkens von Rechtspopulisten und Autokraten, wichtig, sich mit gleichgesinnten Regierungen (auch aus dem „globalen Süden“) weithin vernehmbar für die Menschenrechte einzusetzen. Nur so lassen sich menschenrechtliche Standards aufrechterhalten.

Besonders besorgniserregend ist, dass inzwischen auch **innerhalb der EU** mitunter die Handlungsspielräume für eine regierungskritische Zivilgesellschaft eingeschränkt werden. Die politischen Entwicklungen in Polen und vor allem Ungarn sind Beispiele dafür, wie gewählte nationalistische und rechtspopulistische Regierungen die Schaltzentralen der politischen Macht besetzen, den Staatsapparat mit eigenen Gefolgsleuten durchsetzen, ein willfähriges Parlament kontrollieren, die Justiz ihrer Kontrolle unterwerfen, die Medien auf Kurs bringen, den öffentlichen Diskurs bestimmen, einen anti-liberalen Kulturkampf verfechten und den Handlungsspielraum für eine kritische Zivilgesellschaft einschränken. Auch in Italien und bis vor kurzem in Österreich hat sich durch die Regierungsbeteiligung von Rechtspopulisten das gesellschaftspolitische Klima angespannt und polarisiert. Es bleibt abzuwarten, wie andere Demokratien den „Stresstest“ verkraften, wenn Populisten, Nationalisten und autokratische Persönlichkeiten an Rückhalt gewinnen oder gar an die Macht kommen.

Der EU-Kommission – als „Hüter der Verträge“ – stehen Möglichkeiten zur Verfügung, um gegen Verstöße des EU-Rechts und der dort verankerten Werte vorzugehen. Dabei setzt die EU-Kommission zunächst auf den Dialog mit den jeweiligen Regierungen. Mitunter spricht sie auch Warnungen aus. Es kann aber auch zu Vertragsverletzungsverfahren und zur Klage vor dem EuGH kommen. So hat die Europäische Kommission – nach erfolglosen Dialogen – inzwischen mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eingeleitet und Klagen gegen Polen erhoben, um die dortige Unabhängigkeit der Justiz zu verteidigen. Im Falle Ungarns hat die Kommission u.a. wegen des dortigen NGO-Gesetzes, des Hochschulgesetzes sowie der Nicht-Umsetzung des europäischen Asylrechts Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, die monetäre Sanktionen nach sich ziehen können. Hingegen ist das symbolträchtige, aber nur in Ausnahmefällen vorgesehene Verfahren gemäß Art. 7 EUV, das in eine Aussetzung politischer Rechte münden kann, zwar gegenüber Polen (durch die EU-Kommission) und gegenüber Ungarn (durch das Europäische Parlament) ausgelöst worden, bleibt aber (da es spätestens bei der Feststellung der Verletzung der EU-Werte im Rat eines einstimmigen Beschlusses bedarf) gegenwärtig politisch kaum durchsetzbar. Inwieweit die Bundesregierung die Maßnahmen der EU unterstützt und wie sie sich gegenüber den Regierungen in Polen und Ungarn verhält, geht aus dem Menschenrechtsbericht

nicht hervor. Der Bericht geht bedauerlicherweise nicht auf die besorgniserregenden Entwicklungen innerhalb der EU ein und spart auch im Länderteil die EU-Länder völlig aus.

Innerhalb Deutschlands ist der gesellschaftspolitische Konsens, auf dem lange Zeit die Demokratie in der Bundesrepublik beruhte, ein Stück weit aufgebrochen. Die gesellschaftspolitische Polarisierung hat gerade im Rahmen der hitzig geführten Flüchtlingsdebatte und durch das Erstarken von Populisten zugenommen. Das hat dazu beigetragen, dass das gesellschaftspolitische Klima angespannt ist und teilweise Züge eines Kulturkampfes angenommen hat, der weit in die Gesellschaft hineinreicht. Darunter leidet die Diskussionskultur und die Toleranz gegenüber Andersdenkenden, so dass sich zivilgesellschaftliche Gruppen mitunter mit Hetzkampagnen und Bedrohungen konfrontiert sehen. Diese Problematik wird in dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung nur teilweise – in dem Kapitel A 7 zur Bekämpfung von Rassismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit – angesprochen.

Nicht zur Sprache kommt die Notwendigkeit, die rechtlichen Regelungen zur **Gemeinnützigkeit** von Vereinen zu reformieren. Dabei ist ein modernes Gemeinnützigkeitsrecht dringend nötig. Bislang riskieren Organisationen, die sich politisch äußern, ihre Gemeinnützigkeit. Doch die Demokratie braucht eine sich einmischende Zivilgesellschaft. Die „Allianz Rechtssicherheit für politische Bildung“ (www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de) fordert zurecht, dass die Mitwirkung an der politischen Willensbildung nicht die Gemeinnützigkeit gefährden darf und dass in die Liste gemeinnütziger Zwecke beispielsweise die Förderung der Wahrnehmung und Verwirklichung von Grundrechten, Frieden, soziale Gerechtigkeit, Klimaschutz, informationelle Selbstbestimmung, Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter aufgenommen werden soll. Die Tatsache, dass selbst die Förderung von Menschenrechten bislang nicht als eigenständiger gemeinnütziger Zweck aufgelistet ist, ist aus menschenrechtlicher Sicht dringend zu beheben.

3. Frage: Der Länderbericht des Berichts der Bundesregierung geht auch auf die Entwicklung der Menschenrechtssituation in China ein und kommt zur Aussage, dass sich China international zunehmend mit dem Ziel engagiert, ein Menschenrechtsnarrativ zu verbreiten, welches das Recht auf Entwicklung und staatliches Sicherheitsstreben individuellen Rechten überordnet. Mit welchen Mitteln betreibt China dieses Engagement und welche Maßnahmen müssen Deutschland und die internationale Staatengemeinschaft ergreifen, um die Universalität der Menschenrechte einer Infragestellung durch China zu entziehen? (CDU/CSU)

Der Länderteil des Menschenrechtsberichts legt summarisch die prekäre Menschenrechtssituation in China dar. Seit langem weist die chinesische Führung Menschenrechtskritik aus dem Ausland vehement als illegitim zurück und verbittet sich jegliche Einmischung von außen. Angesichts der großen wirtschaftlichen, politischen und geostrategischen Bedeutung (und damit geringen Vulnerabilität) Chinas sind die Möglichkeiten, die dortige Menschenrechtssituation von außen zu

beeinflussen, gering – zumal innerhalb des Landes Menschenrechtsbestrebungen konsequent unterbunden werden. Dies gilt schon gar für Tabuthemen wie die Niederschlagung der friedlichen Proteste am Platz des Himmlischen Friedens (1989) oder die Menschenrechtslage in Tibet und Xinjiang.

Selbstbewusst unterdrückt die chinesische Führung aber nicht nur menschenrechtliche Kritik, sondern bemüht sich in den vergangenen Jahren auch um ein **Gegennarrativ**. Grundlage hierfür bietet die Vision einer „Gemeinschaft mit geteilter Zukunft für die Menschheit“, die der chinesische Präsident Xi Jinping 2015 in der UN-Vollversammlung vorgestellt hat. Seither propagiert die chinesische Führung eine auf Frieden und Harmonie ausgerichtete Weltordnung, in der die absolute Souveränität und politisch-kulturelle Unterschiede geachtet werden. Kritikerinnen (wie etwa Katrin Kinzelbach) befürchten, dass die Vision (offiziell „Erleuchtung“), die in viele internationale Foren hineingetragen wird, den auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beruhenden universellen Menschenrechtsschutz in den Schatten drängen könnte. Bezeichnenderweise diskutierten im September 2018 beim sogenannten „Pekinger Menschenrechtsforum“ 200 Teilnehmer aus aller Welt über Armutsbekämpfung und den Aufbau einer „Gemeinschaft mit geteilter Zukunft für die Menschheit“ (vgl. NZZ, 6.12.2018).

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die internationalen und regionalen Menschenrechtsinstitutionen, ebenso wie menschenrechtsfreundliche Staaten und zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen, die Standards universeller Menschenrechte aktiv verteidigen und hochhalten – und zwar auch gegen Kritik an der Universalität der Menschenrechte und angesichts alternativer Modelle, die bürgerliche und politische Freiheiten einschränken. Dabei geht es nicht nur um Diskurse, sondern auch um abgestimmtes strategisches Handeln gerade in internationalen Foren.

4. Frage: Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen in China, von Sozialkreditsystem bis systematischen Organraub in Straflagern, benannt werden und nicht hinter Wirtschaftsinteressen zurückgedrängt werden? (AFD)

Nötig ist eine aktive Menschenrechtspolitik, die Menschenrechte konsequent als Querschnittsaufgabe versteht. Auch wenn die Bundesregierung realistischerweise kaum Einfluss auf die Menschenrechtslage in China nehmen kann, sind die – inzwischen in Frage gestellten – universellen menschenrechtlichen Standards hochzuhalten und Menschenverletzungen deutlich zu benennen. Der hinter verschlossenen Türen geführte Menschenrechtsdialog mit China stößt hier an seine Grenzen.

5. Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der Bundesregierung, sich für die Rechte von Frauen, Mädchen und marginalisierten Gruppen im Inland und weltweit einzusetzen, auch unter Berücksichtigung einer intersektionalen Perspektive, die die Mehrfachmarginalisierung betroffener Frauen und Mädchen adressiert, und welche

Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie im derzeitigen Engagement der Bundesregierung? (BÜNDNIS/DIE GRÜNEN)

Der Bericht geht in dem innen-/europapolitischen Teil (S. 22 ff.) und dem außen-/entwicklungspolitischen Teil (S. 97 ff.) jeweils in zwei gesonderten Kapiteln auf die Menschenrechte von Frauen und Kindern ein. Darüber hinaus wird auch in anderen Berichtsteilen die Lage von Frauen behandelt, so etwa in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt (S. 14 ff.), auf die Belastungen von Frauen mit Behinderungen (S. 36 f.) oder auch auf die Unterbringung oder die Integration geflüchteter oder migrierter Frauen (S. 42 ff.).

Das Berichtsverfahren zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierungen der Frau (**CEDAW**), das Deutschland 2016/2017 durchlief, ist ein wichtiger Bezugspunkt für die Bilanzierung der Anstrengungen der Bundesregierung. Die „Abschließenden Bemerkungen“ von März 2017 hoben einerseits positive Entwicklungen hervor („Quotengesetz“, „Nein-heißt-Nein“-Grundsatz im Sexualstrafrecht etc.), sprachen aber andererseits auch vielfältige Empfehlungen aus, die auf das tatsächliche Erreichen von Gleichstellung abzielen. Sie thematisieren u.a. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, den Abbau von Stereotypen in der Gesellschaft, die Frage der Lohngleichheit oder auch Maßnahmen gegen Frauenhandel und Gewalt, um nur einige zu nennen. Zugleich wurde die Bundesregierung aufgefordert, über einige Empfehlungen (u.a. Schwangerschaftsberatung, Kindesunterhalt, Renten von in der DDR geschiedenen Frauen), einen Zwischenbericht abzugeben, der im März 2019 eingereicht wurde (abrufbar unter: www.bmfsfj.de)

Viele der Themenbereiche finden sich auch in den Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteure wieder, die beispielsweise im Rahmen der **CEDAW-Allianz** einen koordinierten Parallelbericht abgegeben haben (www.frauenrat.de/der-cedaw-alternativbericht/). Die dort formulierten Forderungen – in den Bereichen Bildung und Rollenstereotypen, Erwerbsleben, Teilhabe und Gender-Budgeting, Gewalt gegen Frauen, Gesundheit sowie Internationales – begründen aus Sicht der Allianz immer noch großen Handlungsbedarf. Aus diesem Grund hat sich die zwischenzeitlich aufgelöste CEDAW-Allianz 2018 neu gegründet, um die CEDAW-Umsetzung durch die Bundesregierung weiterhin kritisch zu begleiten. Besondere Bedeutung kommt dabei auch der Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und die vollständige Umsetzung der von Deutschland 2017 ratifizierten Istanbul-Konvention zu.

Zugleich bestehen **neue Herausforderungen**. Sie betreffen etwa die Digitalisierung im Arbeitsleben oder auch den Antifeminismus in sozialen Medien. So ist der Stimmungsmache gegen eine gendersensible Sprache ebenso gesellschaftspolitisch Paroli zu bieten wie den Angriffen gegen Gleichstellungsmaßnahmen und Geschlechterforschung an Universitäten, die es auch im Namen der Wissenschaftsfreiheit zu verteidigen gilt. In die Bemühungen um Gleichstellung fügen sich zudem jüngere Initiativen (etwa des Lesben- und Schwulenverbands Deutschland, LSVD) ein, die fordern, den Art 3. GG um das Merkmal der sexuellen Identität zu ergänzen. So würde übrigens auch dieses Merkmal in der schulischen und außerschulischen

Menschenrechts- und Demokratiebildung als grundrechtliche Ausgestaltung des Diskriminierungsverbots behandelt werden. Insgesamt ist das Bewusstsein für Mehrfachdiskriminierungen und die Notwendigkeit einer intersektionalen Perspektive zu stärken.

Nicht zu Sprache kommt in dem vorliegenden Menschenrechtsbericht der Bundesregierung zudem die Unterrepräsentation von Frauen im Deutschen Bundestag – trotz 100 Jahre Frauenwahlrecht im Jahre 2018 und der lebendigen Diskussion um **Parité-Gesetze** bereits im Berichtszeitraum. (Die Verabschiedung eines Parité-Gesetzes in Brandenburg erfolgte erst im Januar 2019). Der Expertise des Sachverständigen geschuldet², sei auf diese Thematik kurz eingegangen. Nicht halten lässt sich die Ansicht der Bundesregierung, dass auf bundespolitischer Ebene Frauen vergleichsweise gut vertreten seien (siehe BMFSJ-Broschüre zu dem Berichtsverfahren: „Kombinierter siebter und achter Bericht der Bundesregierung zum Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“, S. 17). Nach den Wahlen von 2017 ist inzwischen wieder der Frauenanteil im Bundestag von vormals knapp 36,5% (18. WP) auf 30,7% (19. WP) gesunken. Der Anteil ist damit im europäischen Vergleich eher Mittelmaß und kann schon gar nicht mit den hohen Werten in skandinavischen Ländern konkurrieren. Von einer paritätischen Repräsentation der Geschlechter im Parlament oder auch nur einer „balanced representation“, die in der Fachliteratur bei 40% angesetzt wird, ist der Frauenanteil im Bundestag weit entfernt.

Die parlamentarische Repräsentation von Frauen hängt von einer Vielfalt an wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Faktoren ab. Sie erschweren oder erleichtern es den Frauen, die **drei Hürden** zu überwinden, die genommen werden müssen, um ins Parlament zu gelangen: 1) Frauen müssen Bedingungen vorfinden, dass es ihnen möglich ist und sie bereit sind zu kandidieren. 2) Frauen müssen als Kandidatinnen bei Wahlen an aussichtsreichen Positionen aufgestellt werden. 3) Frauen müssen schließlich auch von den Wählerinnen und Wählern gewählt werden. Der kritischste Punkt ist dabei der zweite: die Kandidatenaufstellung, die in modernen Demokratien weitgehend in der Hand der politischen Parteien liegt. Die „party gate-keeper“ bestimmen nicht nur, wer zur Wahl steht, sondern beeinflussen auch maßgeblich den Wahlerfolg von Kandidatinnen und Kandidaten, indem sie diesen mehr oder weniger „sichere“ Wahlkreise oder Listenplätze zuweisen. Hierbei spielen neben gesellschaftlichen Normen und politisch-strategischen Überlegungen auch das Wahlsystem und etwaige Quotenregelungen eine große Rolle. Gerade Frauenquoten werden oft als „fast track“ zur parlamentarischen Repräsentation von Frauen gesehen.

² Der Bericht des Autors zu Wahlsystemen und Frauenrepräsentation gehört zum *acquis* des Europarates im Bereich der Wahlen. Siehe: Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009) on the basis of a contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany). CDL-AD(2009)029, Strasbourg, 16. June 2009.

Frauenquoten legen einen prozentualen Mindestanteil von weiblichen Kandidaten bei Wahlen fest, zumeist auf Parteilisten (selten in Einerwahlkreisen wie in Frankreich). Frauenquoten können gesetzlich für alle an den Wahlen antretenden Parteien eingeführt werden oder freiwillig von den einzelnen politischen Parteien, gewissermaßen als Selbstverpflichtung. Bei effektiver Ausgestaltung können sie erheblich zur Steigerung des Frauenanteils beitragen. Besonders effektiv sind sie, wenn sie einen möglichst ausgeglichenen Anteil von Frauen und Männern sowie Platzierungsangaben vorsehen, womöglich sogar mit einem durchgängigen „Reißverschlussverfahren“, bei dem sich weibliche und männliche Kandidat*innen abwechseln. Ein solches *zipper system* wird auf freiwilliger Basis von einigen grünen und linken Parteien z.B. in Deutschland, Island, Niederlande, Österreich und Schweden praktiziert. Unter den Ländern mit gesetzlichen Quoten sieht Belgien einen gleichen Anteil von Frauen und Männern auf den Parteilisten vor und bezogen auf die Gesamtzahlen der Parteikandidaten in Wahlkreisen auch Frankreich. Keine der gesetzlichen Frauenquoten in Europa schreibt allerdings ein Zipper-System vor. Das Fehlen strenger Platzierungsvorgaben ist eine wesentliche Schwäche der angewandten gesetzlichen Frauenquoten in Europa. Es ermöglicht den Parteien, Frauen auf untere Listenplätze zu setzen. Außerdem fehlt es oft an effektiven Sanktionen, wenn Parteien die Quoten nicht einhalten. In diesem Sinne ist die Diskussion um Parité-Gesetze in Deutschland, die einen gleichen, alternierenden Anteil von Frauen und Männern vorsehen, fortzuführen, trotz politischer Widerstände und möglicher verfassungsrechtlicher Bedenken. Bereits die Debatte schafft dem Ziel einer ausgeglichenen Gender-Repräsentation im Parlament Auftrieb.

6. Wie ist die Abschottungspolitik der Bundesregierung, die auf Migrationsabwehr und Externalisierung des Asylrechts setzt, mit dem von Deutschland eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen in Einklang zu bringen? (DIE LINKE)

Die **Rechtslage** von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Europa ergibt sich in der Praxis zunächst anhand der nationalen Asylgesetzgebung, die aber seit Mitte der 1990er Jahre in immer stärkerem Maße durch gemeinsames europäisches Primär- und Sekundärrecht geprägt ist. Das von den EU-Mitgliedstaaten und auch Deutschland mitgestaltete EU-Recht überformt in großen Teilen inzwischen die nationale Gesetzgebung. Unter den von Deutschland ratifizierten Völkerrechtsabkommen, die es umzusetzen und bei der Auslegung des nationalen Rechts zu beachten gilt, spielt darüber hinaus die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ von 1951 mit seinem Zusatzprotokoll von 1967 – die zentrale Rolle für die Flüchtlingspolitik. Ergänzt und bestärkt wird der dort verankerte Flüchtlingsschutz inzwischen auch durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) völkerrechtlich verbindliche Urteile fällt. Weiterhin ergeben sich auch aus den Kernabkommen des internationalen Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen völkerrechtliche Verpflichtungen und politische Orientierungen für eine menschenrechtskonforme Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Bei der Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) durch die EU-Mitgliedsstaaten kommt es teilweise zum offenen Bruch mit dem Völkerrecht und teils sogar dem EU-Recht. **Menschenrechtliche Problemfelder** betreffen – gedacht in konzentrischen Kreisen, der Route von Geflüchteten folgend: die Zusammenarbeit mit menschenrechtsverletzenden Regimen bei der Migrationskontrolle außerhalb Europas; die Behinderung und weitgehende Außerkraftsetzung der Seenotrettung auf dem Mittelmeer; das Unterlaufen des (umstrittenen) Rechts auf Zugang zu einem Asylverfahren an europäischen Grenzen und die Missachtung des Refoulement-Verbots; die Verfahrensgarantien und Behandlung von Geflüchteten in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten; die umstrittene Rückführung in „Dublin-Staaten“, in denen systemische Mängel bei der Unterbringung, Versorgung und in den Asylverfahren herrschen; die Abschiebung in Drittstaaten, in denen die Sicherheitslage prekär ist (wie Afghanistan).

Im Rahmen der **Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik** der EU und Deutschlands geht es auch um Fragen der Steuerung und Kontrolle von Migration. Wenngleich sich z.B. die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) einem Programm wie „Better Migration Management“ verpflichtet hat, das auch menschenrechtliche Gesichtspunkte berücksichtigt, besteht die Gefahr, dass die Kooperation mit Ländern am Horn von Afrika und Ostafrika menschenrechtsverletzende autoritäre Regime (zumindest indirekt) stärkt. Noch problematischer sind Kooperationsprogramme mit Polizei- und Grenzbeamten (etwa im Niger und Tschad). Ebenso stößt die EU-Türkei-Erklärung auch drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten seitens Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen weiterhin auf massive Kritik. Bezweifelt wird, dass die **Türkei** ein sicherer Drittstaat sei. Ferner hat die Erklärung zu einem Rückstau in den überfüllten Lagern in den griechischen Hotspots geführt, in denen menschenunwürdige Zustände herrschen.

Im Falle von **Libyen** wiederum belegen Berichte internationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen menschenrechtlich absolut inakzeptable Bedingungen in libyschen Gefängnissen. Eine Evakuierung von Migrant*innen aus den *detention center* und ein Resettlement über Niger durch den UNHCR erfolgen nur langsam und in begrenztem Umfang. Trotz andauernder Ausbildungsprogramme durch die EU (Frontex) ist zudem die libysche Küstenwache nicht in der Lage, Such- und Rettungsaktionen angemessen auszuführen. Push-backs und Pull-backs auf hoher See nach Libyen sind im Sinne des Refoulement-Verbots völlig inakzeptabel (Hirsi Jamaa and Others vs. Italy, Application Number 27765/09, 2012). Daher ist dringend eine **Seenotrettung** von Flüchtlingen im Mittelmeer geboten. Eine europäische Lösung ist jedoch derzeit nicht in Sicht. Die in der Seenotrettung aktiven privaten Organisationen sind vornehmlich deutscher Provenienz, werden aber am Auslaufen und Anlanden insbesondere in italienischen Häfen gehindert. Die Bundesregierung sollte die gemeinsame Mitteilung von UN-Sonderberichterstattern vom 18. September 2018 unterstützen, der zufolge die Seenotrettung durch NGOs nicht als Pull-Faktor anzusehen ist. Zudem wird gefordert, dass die Helfenden nicht aufgrund ihres solidarischen Einsatzes kriminalisiert werden dürfen. Weiterhin sollte die Bundesregierung die Bemühungen zu einer gemeinschaftlichen regionalen Seenotrettung im Mittelmeer mit vorantreiben.

14 EU-Mitgliedsstaaten führen derzeit nationale Listen sicherer Herkunftsstaaten. Im deutschen Asylrecht ist das Konzept der „**sicheren Herkunftsländer**“ bereits seit 1993 in Kraft. Darunter fallen gegenwärtig alle EU-Mitgliedsstaaten sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien. Die Bundesregierung strebt darüber hinaus die Einstufung von Algerien, Tunesien, Marokko und Georgien als sichere Herkunftsstaaten an. Menschenrechtlich ist die Regelung insofern problematisch, als es die Möglichkeit zu einer Verfahrensbeschleunigung schafft, die wiederum zu Lasten einer umfassenden individuellen Prüfung der einzelnen Asylanträge geht. Zudem ist umstritten, ob es sich wirklich um sichere Herkunftsstaaten handelt. Verbunden ist damit die Gefahr, dass das Refoulement-Verbot aufgeweicht wird und Menschen, die ein Anrecht auf Asyl hätten, auf Basis falscher Grundannahmen in für sie unsichere Länder abgeschoben werden.

Innerhalb Deutschlands ist die rechtlich nicht eindeutig definierte Unterscheidung von Asylsuchenden mit „guter“ und „schlechter“ **Bleibeperspektive** (entsprechend der unbereinigten Gesamtschutzquote in Bezug auf das jeweilige Herkunftsland) problematisch. Sie verstößt nicht nur gegen das grund- und menschenrechtliche Gebot der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot, sondern gefährdet auch ein ergebnisoffenes Asylverfahren. Die Schutzquote blendet beispielsweise aus, dass es sich mitunter um Angehörige nationaler Minderheiten handelt, unter denen mehr als 50% einen Schutzstatus erhalten. Selbst „ohne Bleibeperspektive“ verbleiben zudem viele Personen mit einem Duldungsstatus legal in Deutschland, dann aber ohne Zugang zu Integrationsmaßnahmen.

Im Hinblick auf die Rückführung bzw. **Abschiebung** wirft das aktuell geplante Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (vulgo: „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“) gleich mehrere europa- und menschenrechtliche Probleme auf: Erstens soll mit dem Gesetz eine neue Duldung für Personen mit „ungeklärter Identität“ geschaffen werden, für die pauschal Arbeitsverbote und Wohnsitzauflagen gelten (was allerdings bereits jetzt möglich ist); auch sollen sog. Vorduldungszeiten bei Bleiberegulungen nicht angerechnet werden. Zweitens sollen Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedsstaat anerkannt wurden und ausreisepflichtig sind – mit Ausnahme von kurzfristigen Überbrückungsleistungen und etwaigen Härtefällen – keine Leistungen nach dem AsylbLG mehr erhalten, ungeachtet manch menschenunwürdiger Zustände in den jeweiligen Dublin-Staaten. Drittens wird der Grundsatz der Abschiebehaft als „letzte Maßnahme“ nicht ausdrücklich berücksichtigt. Zugleich wird das Trennungsgebot von Abschiebe- und Strafgefangenen in besonderen Hafteinrichtungen ausgesetzt.

Insgesamt ist zu fordern, dass sich die Bundesrepublik Deutschland deutlich zu **legalen Zugangsmöglichkeiten** in den Bereichen Flucht und Asyl (resettlement, humanitäre Visa etc.) sowie auch in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung/Ausbildung und in Bezug auf Familienmigration bekennt, diese erweitert und europäisch koordiniert.

II. Qualität und Struktur des 13. Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

7. Frage: Wie könnte der Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik zukünftig gestaltet werden, um globale Trends und aktuelle menschenrechtliche Themen noch stärker hervorzuheben und gleichzeitig Orientierung für eine problemorientierte, strategisch ausgerichtete Politik zu geben? (SPD)

Der 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik orientiert sich an dem Format der Vorgängerberichte. Getrennt nach einem innen-/europapolitischen Teil und einen außen-/entwicklungspolitischen Teil gibt er einen deskriptiven, weitgehend unkritischen Überblick über Maßnahmen der Bundesregierung, die einen menschenrechtlichen Bezug oder zumindest eine menschenrechtliche Relevanz aufweisen. Im Anhang sind Kurzinformationen zu Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes sinnvollerweise ausgelagert. Dem Bericht ist ein Menschenrechtsaktionsplan der Bundesregierung 2019 bis 2020 beigelegt.

Im Sinne der obigen Frage wäre für den innen- und den außenpolitischen Teil jeweils ein einleitendes Kapitel anzuraten, das die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte im Berichtszeitraum erfasst, brisante menschenrechtspolitische Themen ausmacht und daraus strategische Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik Deutschlands ableitet. Die nachfolgenden Ausführungen könnten und sollten sich dann problemorientiert darauf beziehen.

Von potenziell strategischer Bedeutung ist auch der Menschenrechtsaktionsplan der Bundesregierung. Über die reine Auflistung neuer oder fortgeschriebener Maßnahmen hinaus sollte der Aktionsplan der strategischen Frage, welche menschenrechtspolitische Ziele mit welchen Mitteln unter welchen Bedingungen erreicht werden können und sollen, mehr Raum einräumen. Auch müsste der Aktionsplan parlamentarisch und öffentlich weit stärker diskutiert werden.

Um den Bezug zu internationalen Kontrollinstrumenten und den Austausch mit der Zivilgesellschaft zu erleichtern, könnte der Anhang zusätzlich die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen sowie die Berichtszyklen Deutschlands vor internationalen Menschenrechtsorgans (UPR, Vertragsorgane) auflisten.

8. Frage: Wie beurteilen Sie die Qualität des Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik hinsichtlich der Schwerpunktsetzung, der Kohärenz geförderter Projekte, der Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Berichtserstellung und der regelmäßigen Überprüfung durchgeführte Projekte sowie der Umsetzung des letzten Aktionsplans für den Zeitraum 2017-2018 (BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN)

Über die Umsetzung des vorangegangenen **Menschenrechtsaktionsplans** 2017 bis 2018 müsste eigentlich der vorliegende 13. Menschenrechtsbericht Rechenschaft ablegen. Dies geschieht allenfalls implizit. Ein ausdrücklicher Bezug auf den vorangegangenen Aktionsplan erfolgt nicht. Eine ausdrückliche Bilanz der Umsetzung der zuvor angekündigten Maßnahmen bleibt somit aus. Zugleich lässt die additive Auflistung und Beschreibung der menschenrechtspolitischen Maßnahmen keine klaren politischen Prioritätensetzungen innerhalb der Ressorts und bei der Ressortabstimmung erkennen.

Der **Kohärenzproblematik** wird – über die Ausführungen zur menschenrechtlichen Kohärenz bei der Entwicklungskooperation hinaus (S. 68 f.) – in dem Bericht kaum behandelt. Kohärenzprobleme betreffen zum einen die Menschenrechtsaußenpolitik im engeren Sinne, also die Frage, wie die EU und die EU-Mitgliedstaaten sich auf abgestimmter Weise gegenüber menschenrechtsverletzenden Regimen oder Situationen verhalten (sollen). Zum anderen betreffen sie auch die unzureichende Berücksichtigung der Menschenrechte im gesamten auswärtigen Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten – von den Handelsbeziehungen bis zur Migrationsaußenpolitik. Und noch entscheidender: Es geht auch um Kohärenz im Sinne einer sorgsamsten Achtung der Menschenrechte im Innern der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Gerade Menschenrechtsverletzungen, zunächst im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, später dann im Rahmen der Flüchtlingspolitik und infolge des Erstarkens von Populisten, haben die Glaubwürdigkeit der EU und der EU-Mitgliedsstaaten als menschenrechtspolitische Akteure erheblich untergraben. All diese Kohärenzprobleme wären auch aus Sicht deutscher Politik zu behandeln.

Wie dies bereits bei der Vorlage früherer Menschenrechtsberichte der Bundesregierung gefordert wurde, wäre es im Sinne der menschenrechtlichen Kohärenz überaus wichtig, nordamerikanische Staaten und die EU-Mitgliedsstaaten im **Länderteil** nicht auszusparen. Auch zu diesen Staaten müssen menschenrechtlich problematische Entwicklungen im Länderteil benannt werden.

Eine besondere Kohärenzproblematik ergibt sich zudem durch **Rüstungs- und Waffenexporte**. Eigenangaben zufolge verfolgt die Bundesregierung eine restriktive Rüstungsexportpolitik, und zwar auf Grundlage verschiedener rechtlicher und politischer Regelungen. Dazu gehören das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz, die Außenwirtschaftsverordnung, die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ (2000), der „Gemeinsame Standpunkt des Rates der EU betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ (2008) sowie der Vertrag über den Waffenhandel (2014) (vgl. auch S. 112 ff.). Betrachtet man indes die Empfänger deutscher Rüstungsexporte, erkennt man keine restriktive Rüstungspolitik: Deutschland gehört nicht nur weltweit zu den größten Rüstungsexporturen. Deutsche Rüstungsgüter gehen auch an Staaten, in denen systematisch die Menschenrechte verletzt werden und die in bewaffnete Konflikte involviert sind. Besonders problematisch ist, dass in den vergangenen Jahren umfassende Rüstungsexporte an Staaten der von Saudi-Arabien geführten Kriegscoalition im

Jemen genehmigt wurden, die das humanitäre Völkerrecht massiv verletzt. Trotz Endverbleiberklärungen, trotz des Grundsatzes „Neu für Alt“ und trotz der 2015 pilotmäßig eingeführten Post-Shipmentskontrollen können zudem die Verwendung, die Weitergabe und der Endverbleib von exportierten Kleinwaffen in Drittländer de facto kaum verlässlich kontrolliert werden, wie die langjährigen Erfahrungen mit deutschen Kleinwaffenexporten befürchten lassen.

III. Menschenrechte und Menschenrechtspolitik in Deutschland

9. Frage: Inwieweit sind in Deutschland die Anforderung an Zwangsmaßnahmen (namentlich Unterbringung, Medikation wie freiheitsentziehende Behandlung, z.B. Fixierung) in der Gesetzgebung und Praxis im Bereich der Pflege wie auch der Behandlung von psychisch Kranken so umgesetzt, dass sie (menschen-)rechtlichen Standards genügen und besteht dort nach wie vor Verbesserungsbedarf? (FDP)

Freiheitsentziehende Maßnahmen wie die Zwangsunterbringung oder Fixierung eines Menschen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in dessen Grund- und Menschenrecht auf Freiheit der Person dar (wie es in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG garantiert ist). Deswegen muss (gemäß Art. 104 Abs. 2 GG) über die Zulässigkeit und Fortdauer einer solchen Maßnahme ein Richter oder eine Richterin entscheiden und ggf. den Eingriff einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterziehen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinen Entscheidungen in den Jahren 2011 bis 2017 bereits Zwangsbehandlungen in den verschiedenen Unterbringungsformen der Psychiatrie engere materielle und verfahrensrechtliche Grenzen gesetzt hatte, traf es mit seinem Urteil vom 24. Juli 2018 zu Fixierungen während öffentlich-rechtlicher Unterbringungen (auf Grundlage sog. Psychisch-Kranker-Gesetze) eine **weitreichende grundrechtsdogmatische Entscheidung** (BVerfG v. 24.7.2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16), die über die Akut-Psychiatrie hinaus möglicherweise auch Bedeutung für andere Formen hoheitlichen Freiheitsentzugs hat. Soweit es sich nicht nur um eine kurzfristige Maßnahme (unterhalb einer halben Stunde) handelt, qualifiziert das BVerfG eine (5-Punkt- oder 7-Punkt-) Fixierung nicht nur als Freiheitsbeschränkung, sondern als eine eigenständige Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 104 Abs. 2 GG – und zwar auch dann, wenn dem Betroffenen im Rahmen der Unterbringung die Freiheit bereits entzogen wurde. Damit erfolgt gewissermaßen ein „Freiheitsentzug im Freiheitsentzug“, der abermals eine eigenständige richterliche Anordnung bedarf. Hieraus ergibt sich ein neu umzusetzender Regelungsauftrag für den (Landes-)Gesetzgeber (z.B. im Hinblick auf die Psychisch-Kranken-Gesetze der Länder). Zugleich sieht das BVerfG auch ohne gesetzliche Regelung den Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 GG als unmittelbar anwendbares Recht an.

Die grundrechtsdogmatisch bedeutsame Entscheidung des BVerfG wirft eine Reihe von Fragen auf, die der Gesetzgeber und die Rechtsprechung noch zu klären haben (vgl. etwa die Fachbeiträge in „Recht und Psychiatrie“). So lässt sich die Entscheidung möglicherweise auch auf andere Fixierungsformen und vor allem auch auf **andere Anwendungskontexte** übertragen, bei

denen Fixierungen zur Abwendung von Selbst- oder Fremdgefährdungen vorgenommen werden, etwa den Maßregelvollzug, den Justizvollzug, das Polizeigewahrsam oder auch die Abschiebehaft. Zugleich gehen die Vorgaben des BVerfG für die Durchführung des Richtervorbehaltes (z.B. Bereitschaftsdienst) und anderer Maßnahmen (etwa Eins-zu-eins-Betreuung) mit großen praktischen Herausforderungen einher und ziehen einen erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand nach sich, der jedoch im Sinne der Grundrechtskonformität solch schwerwiegender Freiheitseingriffe zu leisten ist. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat bei ihren Besuchen in Alten- und Pflegeheimen, in psychiatrischen Kliniken oder auch im Justizvollzug bereits auf die – mitunter nur unzureichend eingehaltenen – Vorgaben des BVerfG für Fixierungen hingewiesen. Die Standards der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter (vgl. Jahresbericht 2018) weisen dabei Fixierungen ebenfalls als *ultima ratio* aus, die nur unter klaren und engen Voraussetzungen auf möglichst kurze Dauer hin zur Anwendung kommen können, wobei allerdings Polizeidienststellen gar keine Fixierungen (sondern allenfalls Fesselungen) vornehmen sollen.

Möglicherweise verringert sich durch die Rechtsprechung des BVerfG – wie zuvor bei den Zwangsbehandlungen in der Psychiatrie – die Zahl der Fixierungen. Darüber hinaus sollte aber eine an den Menschenrechten orientierte Psychiatrie möglichst viele **Alternativen zu Zwangsmaßnahmen** entwickeln und anwenden – und dafür auch entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es nämlich anzustreben, freiheitsbeschränkende oder -entziehende Zwangsmaßnahmen zu verringern oder völlig zu vermeiden. Angesichts der weltweiten Erfahrungen mit dem Wegsperrern von Menschen mit Behinderungen betont die **UN-Behindertenrechtskonvention** beispielsweise, dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt (vgl. Art. 14 Abs. 1 b BRK). Demgemäß zeigte sich der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015 in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ zum deutschen Staatenbericht auch besorgt über die weit verbreitete Praxis der Zwangsunterbringung von Menschen mit psychosozialen Behinderungen. Ebenso besorgt war er darüber, dass in Deutschland die Verwendung körperlicher und chemischer freiheitseinschränkender Maßnahmen, die Isolierung und andere schädliche Praktiken nicht als Folterhandlungen anerkannt würden und körperliche wie chemische freiheitseinschränkende Maßnahmen insbesondere bei Personen mit psychosozialen Behinderungen in Einrichtungen und älteren Menschen in Pflegeheimen angewandt würden. Der Ausschuss empfahl daher, sowohl Zwangsunterbringungen als auch die Anwendung solcher Maßnahmen in der Altenpflege und in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu verbieten (vgl. UN-Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, 13. Mai 2015, Ziff. 29 ff.).

So weit geht das BVerfG jedoch ausdrücklich nicht, solange die Frage nicht geklärt ist, wie in Krisensituationen mit Menschen umgegangen werden soll, die sich oder andere gefährden. Hier gelten Zwangsmaßnahmen noch immer als *ultima ratio*. Im anstehenden Berichtszyklus zur UN-Behindertenrechtskonvention wird nun die Bundesregierung darüber Rechenschaft ablegen müssen, wie die Ausschussempfehlungen im Lichte des Urteils des BVerfG vom Februar 2018

umgesetzt werden. Dabei erkundigt sich der Ausschuss in seiner **Frageliste** (*list of issues*) auch darüber, welche Maßnahmen auf nationaler und Länderebene ergriffen wurden, um u.a. unfreiwillige Klinikeinweisungen oder erzwungene, mit einer Beeinträchtigung begründete freiheitsentziehende Unterbringungen, insbesondere von Kindern mit Behinderungen und Menschen mit psychosozialen Behinderungen, zu vermeiden und abzuschaffen – und alternative Maßnahmen zu fördern. Auch möchte der Ausschuss wissen, ob Maßnahmen, die ohne die freie und informierte Zustimmung der betroffenen Menschen mit Behinderungen erfolgen, wirksam verboten wurden und die Betroffenen vor Zwangsbehandlung, Isolierung und dem Einsatz von chemischen, mechanischen oder physischen Zwang schützen (vgl. UN-Doc. CRPD/C/DEU/QPR/2-3, 21. September 2018).

Aus Sicht des UN-Behindertenrechtsausschuss besteht hier offenkundig noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Aber auch mit Blick auf die weniger weitreichende Rechtsprechung des BVerfG ist noch vieles zu tun.

10. Die Bundesregierung betreibt mit der Aufwertung der wsk-Rechte eine Inflationierung der klassischen Menschenrechte, der Schutz- und Abwehrrechte. Wem nutzt diese Erweiterung des Menschenrechtsbegriffs, den Empfängern oder den Gebern? (AFD)

Von einer „Inflationierung der Menschenrechte“ kann keine Rede sein. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte waren von Beginn fester **Bestandteil des modernen internationalen Menschenrechtsschutzes**, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg auf Grundlage der UN-Charta entwickelt hat. Ebenso wie die bürgerlichen- und politischen Rechte (bp-Rechte) sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 verankert, deren Rechte (bis auf wenige Ausnahmen) wiederum 1966 in zwei völkerrechtliche Verträge überführt wurden, namentlich den UN-Zivilpakt und den UN-Sozialpakt. Gemeinsam mit den bp-Rechten sind die wsk-Rechte zudem in weiteren Kernabkommen des UN-Menschenrechtsschutzes und etlichen regionalen Menschenrechtsabkommen niedergelegt. Allerdings wurden die wsk-Rechte lange Zeit vernachlässigt und haben erst in den vergangenen 25 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Zurecht betont der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung: „Die politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind wechselseitig abhängig und lassen sich nur gemeinsam verwirklichen“ (S. 11). Sie bedingen sich gegenseitig und bilden einen Sinnzusammenhang aufeinander bezogener Rechte. Es kann daher nicht genug betont werden, dass die Menschenrechte **unteilbar** und interdependent sind.

Überkommen ist zudem die traditionelle Vorstellung, dass die wsk-Rechte keine Abwehr- und Schutzrechte, sondern lediglich kostspielige Leistungsrechte seien. Völkerrechtsdogmatisch ist inzwischen anerkannt, dass die wsk-Rechte **Abwehr-, Schutz- und Leistungsdimensionen** aufweisen. Auch die wsk-Rechte sind nämlich an der Freiheit ausgerichtet, zielen auf die freiheitliche Selbstverwirklichung des Menschen ab und wirken auf eine Gesellschaftsordnung hin,

in der sich die einzelnen Menschen gemeinsam mit anderen eigenverantwortlich und selbstbestimmt entfalten können.

Zum einen schützen die wsk-Rechte die Menschen vor unzulässigen Eingriffen in ihr Leben und eine selbstverantwortliche Lebensgestaltung. So dienen die wsk-Rechte beispielsweise dem **Schutz der Menschen** davor, unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen zu arbeiten, in ihrer Gesundheit geschädigt zu werden – oder daran gehindert zu werden, sich selbständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen bilden zu können oder am kulturellen Leben teilzuhaben. In diesem Sinne müssen Eingriffe auch in die wsk-Rechte einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.

Zum anderen verpflichten sie die Staaten dazu, die **Voraussetzungen** dafür zu schaffen, dass die Menschen tatsächlich ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft mit anderen führen können. Dies schließt aktive Maßnahmen etwa gegen extreme Armut, Bildungsnotstände, Arbeitslosigkeit, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, Krankheiten, Wohnelend und soziale Ausgrenzung ein. Hier ist zu prüfen, ob die Staaten unter Nutzung ihrer verfügbaren Ressourcen genug unternehmen, um die wsk-Rechte fortschreitend umzusetzen.

Auch die wsk-Rechte gehen also mit „negativen“ und „positiven“ Freiheitsansprüchen einher. Zugleich sind die wsk-Rechte – wie alle anderen Menschenrechte – mit dem Anspruch verbunden, für alle Menschen gleichermaßen zu gelten und stellen als solche auch Gleichheitsrechte dar. Entsprechend wichtig ist der **Diskriminierungsschutz**. Im Vordergrund steht dann nicht ein mögliches Übermaß eines Eingriffes oder ein offenkundig unzureichendes Handeln des Staates, sondern eine etwaige Gleichheitswidrigkeit staatlicher Maßnahmen, für die es keine gerechtfertigten und gewichtigen Differenzierungsgründe gibt.

Bei den wsk-Rechten geht es wohlgermerkt nicht darum, Unterschiede zwischen den Lebensweisen der Menschen gesellschaftlich zu nivellieren. Im Vordergrund steht vielmehr der Anspruch der einzelnen Menschen, ihre je eigenen, besonderen Lebensentwürfe für sich und gemeinsam mit anderen in Freiheit zu finden und zu verwirklichen (Bielefeldt). Es entspricht dabei dem Solidarcharakter der wsk-Rechte und anderer Menschenrechte, dass ihre Umsetzung dabei immer auch auf das soziale Miteinander, die Solidarität und den Schutz vor sozialer Ausgrenzung angewiesen ist (vgl. ausführlich: M. Krennerich: Soziale Menschenrechte – zwischen Recht und Politik, 2013).

11. Durch welche konkreten und umfassenden Maßnahmen kann die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit und zunehmende Armut in Deutschland bekämpft und der UN-Sozialpakt in Deutschland vollumfänglich umgesetzt werden? (DIE LINKE)

Hier sind die Empfehlungen aufschlussreich, die der UN-Sozialausschuss nach Prüfung des deutschen Staatenberichts im November 2018 abgegeben hat (E/C.12/DEU/CO/6, 12. Oktober 2018).

In prozeduraler Hinsicht hat der Ausschuss nochmals auf die ausstehende Ratifizierung des (2008 verabschiedeten und 2013 in Kraft getretenen) **Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt** hingewiesen. Die Ratifizierung ist überfällig. Wer Menschenrechtsabkommen ernsthaft umsetzen möchte, muss auch die damit verbundenen völkerrechtlichen Kontrollinstrumente anerkennen. Das Zusatzprotokoll sieht ein Beschwerdeverfahren vor, das eine wichtige Ergänzung zum Berichtsverfahren darstellt, erlaubt es doch dem Ausschuss, Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen zu behandeln. Obwohl seit mehreren Legislaturperioden die Prüfung der Ratifikation versprochen wird, haben sich die Bundesregierungen gleich welcher Couleur bislang nicht durchringen können, ein Beschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt anzuerkennen. Zwar hat die jetzige Regierung im Koalitionsvertrag vereinbart, die Ratifikation des Zusatzprotokolls anzustreben. Auch hat sie im Rahmen des Allgemeinen Überprüfungsverfahrens des UN-Menschenrechtsrates entsprechende Ratifikationsempfehlungen grundsätzlich akzeptiert. Doch noch immer tun sich Widerstände auf, die, so ist zu fürchten, die Ratifikation auch in dieser Legislaturperiode blockieren werden.

Die **inhaltlichen Empfehlungen** des UN-Ausschusses zeigen, dass die wsk-Rechte auch in einem hochentwickelten Sozialstaat dazu beitragen können, Schutzlücken und Handlungsbedarf zu identifizieren. Mit Blick auf die Lage in Deutschland hat der Ausschuss ein breites Spektrum an Problemen angesprochen. In dem – von der Bundesregierung in ihrem Bericht besonders wichtig ausgewiesenen (S. 11 ff.) – Arbeitsbereich sind dies u.a.: das Ausmaß an prekärer Beschäftigung, die unzureichende Kontrolle des Mindestlohns, die Lohnlücke zwischen den Geschlechtern, der geringe Frauenanteil in Führungspositionen, die Arbeitsbedingungen von Hausangestellten, die unzureichende Beschäftigungsquote für schwerbehinderte Menschen sowie diskriminierende Einstellungspraktiken auf verkündungsfernen Stellen in kirchlichen Einrichtungen. Im Bereich der sozialen Sicherheit äußert der Ausschuss seine Sorge über die unzureichende Höhe der Grundsicherung, die Berechnung des Regelbedarfs sowie über leistungskürzende Sanktionen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Besonders besorgt ist der Ausschuss zudem über den Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal für ältere Menschen, über die Kinderarmut sowie über die Wohnungsnot in Deutschland. In Bezug auf Pflege, Kinderarmut und dem Recht auf Wohnen bittet er die Bundesregierung sogar, bereits innerhalb von 24 Monaten über die Umsetzung der Ausschussempfehlungen informiert zu werden. Darüber hinaus wird auch die Familienzusammenführung subsidiär Schutzberechtigter oder der Zugang von Asylsuchenden zu Gesundheitsleistungen thematisiert. Ein spezielles, aber für die Betroffenen sehr wichtiges Thema sind zudem medizinisch nicht notwendige geschlechtsangleichenden Eingriffe an intersexuellen Säuglingen und Kindern. Zugleich greift der Ausschuss auch extraterritoriale Staatenpflichten auf, darunter u.a. die wirksame Umsetzung des „Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte“ sowie die Durchführung menschenrechtlicher Folgeabschätzungen im Rahmen internationaler Handels- und Investitionspolitik. Unter der Vielfalt der Problembereiche seien zwei hervorgehoben: die Armutsbekämpfung und damit verbunden das Recht auf Wohnen.

Der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung erachtet die **Armutsbekämpfung** auch für eine reiche Nation wie Deutschland als eine Herausforderung (S. 16). Der UN-Sozialausschuss zeigt sich insbesondere über das Ausmaß der **Kinderarmut** in Deutschland besorgt und befürchtet, dass die Höhe der Leistungen für Kinder nicht deren grundlegenden Bedarf deckt. Er empfiehlt, kontinuierlich zu prüfen, ob die Leistungen für Kinder, einschließlich des Kindergeldes, des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets ausreichend seien. Zugleich seien bürokratische und andere Schwierigkeiten zu überwinden, die anspruchsberechtigte Haushalte davon abhalten, die Leistungen in Anspruch nehmen.

„Die Bundesregierung sieht die Ausübung einer Beschäftigung und ein daraus resultierendes auskömmliches Erwerbseinkommen als eine Grundlage für ein menschenwürdiges Leben“ (S. 11) – und fokussiert auch mit Blick auf Armutsbekämpfung auf einen hohen Beschäftigungsstand bei auskömmlichen Löhnen (S. 16). Hier setzt letztlich auch die Sorge über die hohe Zahl **prekärer Arbeitsverhältnisse** (Minijobs, Leiharbeit etc.) des UN-Sozialausschusses an, verbunden mit der Empfehlung, die Anstrengungen zur Schaffung guter Arbeit und zur Umwandlung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in reguläre zu erhöhen. Auch sollten Arbeitnehmer- und Sozialversicherungsrechte gewährleistet sowie die Einhaltung des Mindestlohngesetzes wirksam kontrolliert und durchgesetzt werden.

Weitere armutspolitischen Empfehlungen des UN-Sozialausschusses betreffen die **soziale Sicherung**, welche die Bundesregierung – neben der Arbeitsmarktpolitik – als Teil der Armutsbekämpfung versteht (S. 16). Der UN-Sozialausschuss empfiehlt die Leistungen zur Grundsicherung zu erhöhen, indem die Berechnungsmethode zur Bestimmung des Existenzminimums verbessert wird. Auch ruft er die Bundesregierung auf, die Sanktionsmechanismen für Empfänger*innen der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu überprüfen, um diesen weiterhin das Existenzminimum zu gewähren. Damit greift der UN-Ausschuss zivilgesellschaftliche Forderungen auf, die u.a. von der Nationalen Armutskonferenz und dem Forum Menschenrechte in ihren Parallelberichten erhoben wurden. Auch unter Sozialverbänden und in der Wissenschaft ist die Ansicht weit verbreitet, dass die Regelsätze in der Grundsicherung zu niedrig angesetzt sind. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits kritisch mit der Berechnung des Existenzminimums auseinandergesetzt und verhandelt – nach Vorlage des Sozialgerichts Gotha – seit Januar 2019 über die Frage, ob Sanktionen gegenüber „Hartz-IV“-Empfängerinnen verfassungswidrig sind. Kritiker*innen zufolge darf die Gewährleistung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums nicht unterschritten werden.

Hinzu kommt, dass die niedrigen Regelsätze in der Grundsicherung nicht selten durch unzureichend gedeckte Wohn-, Heiz- und Stromkosten gemindert werden. Dies führt über zum **Recht auf Wohnen**. Der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung weist zwar bezahlbaren und angemessenen Wohnraum als Grundbedürfnis aus, widmet aber dem – für die Menschenwürde so wichtigen – Bereich des Wohnens nur wenige Zeilen (S.17). Gemessen an dem menschenrechtlichen Maßstab eines offenen, diskriminierungsfreien und bezahlbaren

Zugangs zu angemessenem Wohnraum, dessen Verfügbarkeit und Nutzung zu gewährleisten und zu schützen ist, lassen sich jedoch auch in Deutschland im Bereich des Wohnens bestehende Schutzlücken, Handlungserfordernisse und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen. Sie betreffen etwa die (statistisch nur unzureichend erfasste) Obdach- und Wohnungslosigkeit, die rasant steigenden Wohnkosten und die damit einhergehende Wohnungsnot in Ballungsgebieten, Zwangsräumungen und Stromsperrungen, Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt sowie Unzulänglichkeiten im Hinblick auf barrierefreies und altersgerechtes Wohnen oder auch die Unterbringung von Geflüchteten.

Die von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken erstellten Parallelberichte zum UN-Sozialpakt gehen auf etliche dieser Aspekte ein. Auch der **UN-Sozialausschuss** greift die Problematik auf und empfiehlt: a) eine vermehrte Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen; b) weitere Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben im Bereich des Wohnens; c) höhere Wohnkostenübernahmen in der sozialen Grundsicherung, um den Marktpreisen Rechnung zu tragen; d) Maßnahmen zur Verringerung von Obdachlosigkeit und der Bereitstellung von (Not-)Unterkünften; e) eine differenzierte statistische Erfassung der Verbreitung und des Ausmaßes von Obdachlosigkeit sowie f) Maßnahmen gegen Spekulationen auf dem Wohnungsmarkt, die sich auf den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum auswirken. Angesichts der großen Zahl angedrohter und durchgeführter Stromsperrungen empfiehlt der Ausschuss zudem, mittels wirksamer Maßnahmen, den grundlegenden Strombedarf aller Haushalte zu decken (Stichwort: Energiearmut).

Damit gibt der UN-Sozialausschuss bereits vergleichsweise konkrete Empfehlungen an die Hand, deren detaillierte Ausgestaltung und Umsetzung durch Bund, Länder und Kommunen nicht nur eine sozialpolitische, sondern auch eine menschenrechtliche Aufgabe sind. Die föderale Kompetenzverteilung entbindet dabei die Bundesregierung nicht von ihrer Gesamtverantwortung für die Umsetzung der Rechte des UN-Sozialpaktes, die für alle staatlichen Ebenen völkerrechtlich verpflichtend ist.

12. Sind im Anschluss an die im Bericht aufgeführten bei der Vertrauensstelle Transplantationsmedizin eingegangenen 21 Anfragen, darunter Meldungen zu Organangeboten aus dem Ausland gegen Entgelt, die bisherigen Möglichkeiten zur strafrechtlichen Verfolgung von Organhandel angemessen und ausreichend, um den sogenannten Transplantationstourismus, illegale Entnahme und Transplantation von Organen zu verhindern? Welche Möglichkeiten bestehen, diesen Hinweisen aktiv nachzugehen und die mutmaßlich im Organhandel verwickelten Personen ggf. strafrechtlich zu verfolgen? (FDP)

Der weltweite illegale Organhandel ist – obgleich naturgemäß keine validen Daten über das Ausmaß vorliegen – zweifelsohne ein großes Problem. In dem Bericht der Bundesregierung sind sowohl die völkerrechtlichen Bemühungen zur Bekämpfung von Organ- und Menschenhandel

beschrieben als auch die entsprechende nationale Rechtslage in Deutschland (S. 115-117). Mit dem Transplantationsgesetz und dem Strafgesetzbuch besteht der Bundesregierung zufolge ein „verlässlicher“ nationaler Rechtsrahmen zum Verbot von Organhandel und Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme. Dieser Einschätzung folgt der Sachverständige, verbunden jedoch mit dem Hinweis, dass er in Bezug auf die strafrechtliche Praxis im Bereich des Organ- und Menschenhandels keine tiefgehende Expertise aufweist. Während – laut der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage (Drs. 19/8931, 1. April 2019) – die offizielle Polizeikriminalitätsstatistik nur eine geringe Zahl an Verstößen gegen das Organhandelsverbot ausweist (vor allem Manipulationen von Patientendaten im Zusammenhang mit der Organvermittlung), lässt sich der „Dunkelbereich“ naturgemäß kaum ausleuchten.

Organhandel und „Transplantationstourismus“ entsteht vor allem durch das Missverhältnis zwischen Bedarf und Verfügbarkeit von Spenderorganen. Um Organhandel zu bekämpfen, erscheint es daher sinnvoll, über das Strafrecht hinaus mittels gesellschaftspolitischer Bemühungen die Organspenderbereitschaft zu erhöhen, vor allem im Bereich der post-mortalen Organspenden. Eine Liberalisierung der bislang engen Voraussetzungen für Lebendspenden (z.B. bei nicht regenerierungsfähigen Organen beschränkt auf einen engen Kreis von Personen, die dem Spender in besonderer persönlicher Verbundenheit offenkundig nahestehen) bergen hingegen die Gefahr des kommerziellen Organ- und Menschenhandels. Inwieweit auch rechtliche Reformen wie etwa das am 1. April 2019 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des Transplantationsgesetzes (zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der Strukturen bei der Organspende) geeignet ist, die Organspendezahlen in Deutschland zu erhöhen, bleibt abzuwarten.