

Anmerkungen zum 7. Menschenrechtsbericht der rot-grünen Bundesregierung und Perspektiven auf die schwarz-rote Menschenrechtspolitik

(gekürzte Fassung eines noch nicht veröffentlichten Beitrags für das Jahrbuch Menschenrechte 2007)

amnesty international hat den „7. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“, anders als die vorhergegangenen, erstmals *nicht* umfassend analysiert und kommentiert. Hierfür waren vor allem zwei Gründe ausschlaggebend. Nicht nur waren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts die Tage der rot-grünen Regierungskoalition bereits gezählt: Neuwahlen waren angekündigt und alle Meinungsumfragen prophezeiten einen sicheren Regierungswechsel. Damit war völlig unklar, welchen Stellenwert der Bericht für die künftige Menschenrechtspolitik haben würde. Insbesondere aber lässt sich die ai-Kommentierung des 6. Menschenrechtsbericht fast eins zu eins auch auf den darauf folgenden Bericht übertragen. Dies gilt für kritische Anmerkungen wie für die Anerkennung von Verbesserungen gleichermaßen. Die an Details interessierten Leser seien also auf die erneute Lektüre des u.a. im Jahrbuch Menschenrechte 2004 veröffentlichten Kommentars verwiesen. Auch der 7. Bericht verliert sich auf mehreren hundert Seiten erneut in allzu langen Beschreibungen internationaler und nationaler menschenrechtspolitischer Strukturen und Entwicklungen, während die eigene Politik nur vereinzelt reflektiert wird. Die menschenrechtspolitischen Fortschritte der vergangenen Jahre können nur mit Mühe gefunden werden. Eine selbstkritische und offensive Auseinandersetzung mit den Erfolgen und Misserfolgen der eigenen Menschenrechtspolitik findet kaum statt. Besonders deutlich wird dies in Bezug auf die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern. Hier bleibt es allzu oft bei der reinen Darstellung, die noch dazu gravierende Menschenrechtsverletzungen teilweise verharmlost oder gar beschönigt, und dem naheliegenden Hinweis, dass Menschenrechtsfragen im bilateralen und multilateralen Rahmen erörtert wurden. Mit welchem Ergebnis dies geschah, bleibt zumeist offen. Uns erschien deshalb, um es ganz deutlich zu formulieren, eine erneute ausführliche Auswertung die umfangreiche Arbeit nicht wert.

Andere Fragestellungen müssen aus heutiger Perspektive im Vordergrund stehen. Zum einen muss der 7. Menschenrechtsbericht durch den „Filter“ des Koalitionsvertrages und der ersten Erfahrungen mit der menschenrechtspolitischen Praxis der neuen Bundesregierung bewertet werden. Anhand weniger Schwerpunktthemen und Länder lassen sich Kontinuitäten, neue Ansätze und auch Widersprüche zwischen Papier und Praxis bereits deutlich aufzeigen. Zum anderen gilt es, aus der Kritik an diesem wie früheren Berichten einige konkrete Empfehlungen für die zukünftige Berichterstattung abzuleiten. Besonderes Augenmerk gilt dabei in beiden Punkten dem „Aktionsplan Menschenrechte“, um den der 7. Menschenrechtsbericht erstmals ergänzt wurde. Der Bundestag hatte dazu aufgefordert, in einem „knappen Nationalen Aktionsplan [...] wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung“ aufzulisten (Drs 15/397).

Den Schwerpunkten der deutschen Menschenrechtspolitik wird im Bericht der „Brennpunkt: **Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung**“ vorangestellt. Diese Priorität ist zweifellos berechtigt, ebenso wie die Betonung der aner kennenswerten Bemühungen der Bundesregierung, auf den multilateralen Ebenen dafür einzutreten, dass bei den verschiedensten Sicherheitsmaßnahmen und –abkommen die universelle Geltung der Menschenrechte bekräftigt wird. Auch die wenigen im Aktionsplan aufgeführten konkreten Maßnahmen beziehen sich in erster Linie auf die internationalen Organisationen. Weniger reflektiert ist dagegen bereits die Darstellung der in Deutschland selbst getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen, etwa durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz oder die Änderungen des Strafgesetzbuches. Diese werden kurzum als „erforderlich und verhältnismäßig“ bestimmt, ohne die zum Teil erhebliche Kritik von NGOs an Maßnahmen und Umsetzung auch nur anzudeuten. Und völlig ausgeblendet wird, dass Kritik der Bundesregierung an *ganz konkreten* Menschenrechtsverletzungen im Zuge des „Anti-Terror-Kampfes“ gegenüber vielen Ländern gerade nicht zu vernehmen war. So wird beispielsweise betont, Deutschland trete international nachdrücklich gegen „die Aussetzung beste-

hender Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsabkommen aufgrund von Derogationsklauseln“ ein. Die EU, und damit auch die Bundesregierung, hat jedoch bis heute nicht eindeutig kritisiert, dass in Großbritannien mit dem „Krieg gegen den Terror“ ein System von Gesetz und staatlicher Praxis entstanden ist, das nicht nur grundlegende internationale und europäische Menschenrechtsstandards missachtet, sondern derzeit zum konkreten Missbrauch von Menschenrechten führt und zu einer Aufweichung des absoluten Folterverbots beiträgt. Die Anti-Terrorismus-Gesetze der letzten Jahre und Monate (für die vorübergehend Artikel 5(1) der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 9 des IPBPR aufgekündigt worden waren) ermächtigen die britische Exekutive zu massiven Eingriffen in Menschenrechte Einzelner, wie das Recht auf Freiheit, auf Freizügigkeit, auf ein faires Verfahren und das Diskriminierungsverbot. Großbritannien, wie generell die Menschenrechtssituation in den westeuropäischen Ländern, wird dennoch im gesamten Bericht nicht angesprochen. Die EU darf vor erheblichen Menschenrechtsverletzungen in einem ihrer Mitgliedsstaaten nicht länger die Augen verschließen, sondern muss, statt mangelnde Kompetenzen vorzuschieben, von jedem einzelnen Mitgliedsstaat die strikte Einhaltung internationaler und europäischer menschenrechtlicher Verpflichtungen verlangen.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung lässt leider keineswegs auf ein erweitertes Problembewusstsein schließen. Ganz im Gegenteil wird zwar kein Zweifel gelassen, dass der „Kampf gegen den Terrorismus“ für die Koalitionäre hohe Priorität hat, aber an keiner Stelle zugleich darauf hingewiesen, dass Menschenrechte und Völkerrecht dabei unbedingt gewahrt werden müssen. Bundeskanzlerin Merkel hat sich dagegen anders als ihr Amtsvorgänger nicht gescheut, Kritik an den geheimen Gefangenentransporten durch die CIA zu üben und klarzustellen, dass das Gefangenenlager Guantánamo nicht fortbestehen darf.

Das Bild ist also äußerst widersprüchlich. Menschenrechtlich äußerst fragwürdige Sachverhalte haben in den vergangenen Monaten die Diskussion in Deutschland bestimmt. Die öffentliche Empörung vieler Politiker über die so genannten „renditions“, also die Verschleppung von Terrorverdächtigen, steht bisher in seltsamem Gegensatz zu den mangelnden Anstrengungen, das illegale Vorgehen umfassend aufzuklären und womöglich zu verhindern. An verschiedenen Einzelfällen wurde zudem offenkundig, wie Vertreter der Bundesregierung selbst im Namen der Terrorismusbekämpfung eine Politik betreiben, die eine schrittweise Aufweichung von Menschenrechtstandards toleriert, indem im Ausland inhaftierte „Terrorverdächtige“ zur Gewinnung von Informationen von deutschen Behörden „abgeschöpft“ worden sind. Innenminister Schäuble hat in diesem Zusammenhang betont, dass im Rahmen der Terrorismusbekämpfung auch Erkenntnisse benutzt werden sollten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie unter Folter erlangt worden sind. Verwendbar sollen Informationen derart zweifelhaften Ursprungs zwar nicht im Strafverfahren sein, wohl aber als Grundlage weiterer Ermittlungen oder im Rahmen der Gefahrenabwehr. Im Ergebnis würden die deutschen Sicherheitsbehörden damit zu „Profiteuren der Folter“ und dieser damit bewusst oder unbewusst Vorschub geleistet. Zweifellos muss also das Thema Menschenrechtsschutz im „Kampf gegen den Terrorismus“ im *nächsten* Menschenrechtsbericht noch sehr viel (selbst)kritischer erörtert werden.

[...]

Schließlich ist die Berichterstattung in Bezug auf einzelne **Länder** erneut der konzeptionell schwächste Teil des 7. Berichts, der zudem am wenigsten Auskunft über die tatsächlichen menschenrechtspolitischen Bemühungen der Bundesregierung gibt. Größtenteils wird nicht erkennbar, ob oder wie sich die zuvor erörterten Schwerpunktthemen auf die bilaterale menschenrechtspolitische Praxis auswirken. Und nur aus den Erfahrungen einer NGO mit der menschenrechtspolitischen Praxis heraus ist die Bewertung möglich, dass die teilweise stark divergierende Form der Berichterstattung zu einzelnen Ländern auch Hinweise auf das ebenfalls ungleiche menschenrechtspolitische Engagement geben. Ein ausgesprochen positives Beispiel ist hier etwa der „Brennpunkt: Sudan/Darfur“, der die aner kennenswerten intensiven Bemühungen der Bundesregierung um eine politische Lösung des Konflikts angemessen wiedergibt. Im Falle Usbekistans dagegen wird (mit Ausnahme eines erwirkten Hinrichtungsaufschubs in zwei Fällen) mit keinem Wort erläutert, wie sich die Bundesregierung für eine Verbesserung der „besorgniserregenden Menschenrechtssituation“ einsetzt. Wünschenswert wäre hier beispielsweise eine Erklärung gewesen, warum sich die Bundesregierung in der EU-Abstimmung 2005 gegen eine Resolution der Menschenrechtskommission zu Usbekistan ausgesprochen hat, oder wa-

rum sie unreflektiert die Einschätzung der usbekischen Regierung wiedergibt, dass „islamistische Aktivitäten“ für die Unruhen in Andijan im Mai 2005 verantwortlich sind. Dementsprechend wäre für den nächsten Menschenrechtsbericht zu hoffen, dass begründet wird, warum sich die (neue) Bundesregierung so lange gegen die Verhängung eines EU-Einreiseverbots für die Verantwortlichen des Massakers von Andijan gesperrt hat.

Empfehlungen für die zukünftige Berichterstattung

Eine entscheidende Frage, die es für Inhalt und Umfang künftiger Menschenrechtsberichte zu klären gilt, ist es, *wer eigentlich Adressat* der Berichterstattung durch die Bundesregierung sein soll. So sehr es auch zu begrüßen ist, dass die letzten beiden Berichte – wie lange von ai gefordert - Menschenrechtspolitik in ihrer Querschnittsfunktion darstellen, so offenkundig ist doch gleichzeitig, dass sie im Hinblick auf die Leserschaft den Ansprüchen nicht gerecht werden können, die sich die Bundesregierung hier selber auferlegt. Das Ansinnen, *interessierte Leser und Leserinnen* über allgemeine Entwicklungen in der internationalen Menschenrechtspolitik informieren zu wollen, hat nicht nur wenig mit dem konkreten menschenrechtspolitischen Handeln der Bundesregierung zu tun, hier gibt es zudem genügend andere Autoren und Institutionen, die diese Aufgabe gut und umfassend erfüllen. Dies gilt nicht zuletzt bezüglich der Länderdarstellungen, die zwar viele Seiten füllen, aber weder in der gebotenen Deutlichkeit über Menschenrechtsverletzungen und Verantwortliche noch durchgängig über konkrete Aktivitäten der Bundesregierung informieren. Die Zivilgesellschaft, insbesondere die *Menschenrechtsorganisationen* lassen sich angesichts der erläuterten Kritikpunkte ebenso wenig zufrieden stellen. Bleibt das *Parlament*, dem die Regierung originär zur Berichterstattung verpflichtet ist. Als parlamentarisches Kontrollinstrument erfüllt der Menschenrechtsbericht zweifellos seinen Zweck, doch wird wohl niemand ernsthaft behaupten, dass die Parlamentarier nicht in den Ausschusssitzungen oder selbst über parlamentarische Anfragen zumeist umfassender und (selbst)kritischer über konkrete menschenrechtspolitische Probleme informiert werden.

Ein beachtlicher Nutzen der Menschenrechtsberichte liegt nicht zuletzt in dem aktiven Beitrag zur *Menschenrechtsbildung* im Sinne von Bewusstseinsbildung innerhalb der Ministerialbürokratie. In persönlichen Gesprächen ist wiederholt zum Ausdruck gekommen, dass die Pflicht zur Berichterstattung engagierten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in Ministerien und Botschaften gegenüber weniger menschenrechtssensiblen Vorgesetzten den Rücken stärken kann – angesichts der Tatsache, dass die operative deutsche Menschenrechtspolitik nach wie vor stark vom individuellen Engagement einzelner abhängt, ein nicht zu verachtender Effekt.

Schließlich bietet auch der neue „Aktionsplan“ Potential für eine verbesserte Berichterstattung. ai hat die Zielvorgaben im 7. Bericht ausdrücklich begrüßt, auch wenn sie in einzelnen Punkten noch zu pauschal oder nicht weitreichend genug formuliert sind und die Bundestags-Forderung nach „Strategien zu deren Verwirklichung“ kaum als erfüllt gelten kann. Sofern dies ernsthaft politisch gewollt wird, kann der Aktionsplan künftig verbindliche Kriterien für den bevorstehenden Berichtszeitraum vorgeben, Maßstäbe für die realistische Bewertung der tatsächlichen Menschenrechtspolitik setzen, und Ziele verbindlich vorgeben, denen die gesamte Bundesregierung, d.h. alle Ressorts, verpflichtet sind.