

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
11. Sitzung (Teil 1)

Berlin, den 17.05.2006, 14:00 Uhr
Sitzungsort: PLH 4.200
10117 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Sitzungssaal: 4.200

Vorsitz: Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

TAGESORDNUNG:

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik
in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen
BT-Drucksache 15/5800

Seite

2

Sachverständige:

Susanne Baumann

amnesty international

Silke Voß-Kyeck

amnesty international

Dr. Michael Krennerich

Nürnberger Menschenrechtszentrum

Günter Burkhardt

Pro Asyl

Dr. Wolfgang S. Heinz

Deutsches Institut für Menschenrechte

Frauke Seidensticker

Stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts
für Menschenrechte

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen BT-Drucksache 15/5800

Die Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste und liebe Zuschauer, sehr geehrter Herr Nooke, ich darf Sie zunächst einmal herzlich begrüßen.

Wir sind heute hier, um etwas Neues anzufangen. Auf der einen Seite setzen wir mit der öffentlichen Anhörung eine gute Tradition fort, aber wir wollen sie heute auch neu beginnen und den Siebten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung diskutieren. Nun werden Sie fragen: „Was ist daran neu?“ Der Auftrag des Deutschen Bundestage zur Erstellung von Berichten über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist am Anfang der 90er Jahre zunächst im auswärtigen Bereich angesiedelt gewesen. Wenn wir dann die späteren Erweiterungen hinzuziehen – aus dem Jahr 2003 – so ist die Erstellung eines integrierten Berichts über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, im Inneren und im Auswärtigen, auch nicht ganz neu. Dieser Bericht ist der siebente, ein hervorragender Bericht wie wir finden. Neu ist, dass wir uns vorgenommen haben, diesen Bericht der Bundesregierung nicht nur einfach zur Kenntnis zu nehmen, oder inoffiziell mit anderen Organisationen zu besprechen und dann mit der Bundesregierung zu reden, damit diese dann weiß, was wir gut finden, oder was wir schlecht finden. Wir wollten ein ganz neues Verfahren finden, und zwar haben wir Organisationen aus dem Menschenrechtsbereich einladen, die nicht nur wissen was Politik eigentlich ist, oder welche rechtlichen Normierung im Bereich der Menschenrechte im In- und Ausland die Politik der Bundesregierung bestimmen, sondern die auch wissen, was eigentlich in der Praxis vor Ort los ist. Diese Praxis vor Ort, die fehlt gelegentlich dem politischen Bereich, jedenfalls dann, wenn man nach unmittelbarer Information fragt oder nach unmittelbarer Kenntnisnahme. Deswegen sind wir auf Sie angewiesen und haben beschlossen, Sie zu bitten uns nicht nur das zu sagen, was Sie an besonders wichtigen Problemen vortragen möchten, sondern im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung haben wir Sie gebeten, auf drei Fragen zu antworten. Erstens, was finden Sie an dem neuen Menschenrechtsbericht der Bundesregierung gut und damit an der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im In- und Ausland. Zweitens, was fehlt Ihnen. Das heißt, wo ist etwas nicht ausrei-

chend, nicht richtig oder gar nicht aufgeführt. Drittens, wie lauten Ihre Vorschläge, die wir zur Kenntnis nehmen werden und die wir dann im Ausschuss erörtern können.

Sie haben uns eine ganze Reihe von schriftlichen Stellungnahmen eingereicht. Dafür danken wir Ihnen sehr herzlich. Sie wurden an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt. Diese Stellungnahmen zeigen, dass viele sich auf einzelne Probleme stürzen. Tragen Sie jetzt also nicht jedes einzelne Wort der schriftlich eingesandten Stellungnahmen vor, sondern sind Sie bitte so freundlich und berücksichtigen Sie die drei Fragen bei all dem, was Sie uns vortragen. Ich möchte Ihnen auch noch einmal sagen, warum das für uns so wichtig ist. Wir wollen uns nach dieser Anhörung im Ausschuss noch einmal ausführlich über den Menschenrechtsbericht und über das, was Sie uns heute sagen beraten. Wir wollen dann eine Ausschussempfehlung an den Deutschen Bundestag geben. Danach wird es eine Debatte dazu geben und diese Debatte und die daraus resultierende Beschlussfassung des Deutschen Bundestages soll im Anschluss Grundlage für den nächsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung sein. Ich glaube, so kann man auch das, was die Zivilgesellschaft im Menschenrechtsbereich weiß, tut und an Forderungen hat, in den Bereich der Politik auf die effizienteste Weise einbringen. Wenn Ihnen dazu noch gute und innovative Ideen einfallen, bitte halten Sie damit nicht hinter dem Berg.

Ich darf noch darauf hinweisen, dass diese Anhörung eine öffentliche Anhörung ist. Wir haben nicht nur viele Zuhörerinnen und Zuhörer, sondern wir werden auch im Hauskanal übertragen. Das heißt, die Medien können das, was wir und Sie heute hier besprechen, selbstverständlich für ihren Bereich benutzen.

Ich glaube nicht, dass ich über die einzelnen Referentinnen und Referenten der Menschenrechtsorganisationen hier viel sagen muss. Lassen Sie mich nur zur Erklärung noch hinzufügen, es war nicht allein der Ausschuss, der ausgesucht hat, welche Organisationen hier vortragen sollten. Auf der anderen Seite war aber eine Auswahl erforderlich, denn wir haben ja sehr viele ausgesprochen wichtige Menschenrechtsorganisationen, die die Stimmen der Zivilgesellschaft gerade in diesem Bereich erfreulich hörbar machen. Deswegen haben wir das Forum Menschenrechte gebeten, einzelne Organisationen auszuwählen, die uns vortragen. Außerdem haben wir das Deutsche Institut für Menschenrechte gebeten, uns sein Statement vorzutragen.

Wir beginnen dann mit dem Institut für Menschenrechte.

Frauke Seidensticker: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen herzlich für die Gelegenheit hier in dieser Anhörung einige Punkte vorzutragen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte führte am 11. Mai 2006 ein Fachgespräch zum siebten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt durch. Vertreten waren fünf Ressorts, der Deutsche Bundestag, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft. Es wurden fünf Themen behandelt, die ich später auch kurz streifen möchte. Für die Zusammenfassung der Ergebnisse haben Sie uns gebeten, die Stärken des Berichts hervorzuheben, seine Schwächen zu nennen und Empfehlungen auszusprechen. Dem komme ich sehr gerne nach.

Zunächst einmal möchte ich auf die Stärken des Berichts eingehen. In unserem Gespräch wurde der Bericht als ein umfassender Überblick über den internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz und als ausgezeichnete Berichterstattung über die deutsche Menschenrechtspolitik gewürdigt und begrüßt. Besonders die Parallelbehandlung ausgewählter Themen auf der außen- und innenpolitischen Ebene wurde als sinnvoll erachtet und sollte unbedingt fortgesetzt werden. Mit besonderem Interesse haben wir den Nationalen Aktionsplan zur Kenntnis genommen. Hierbei handelt es sich um einen Plan der Bundesregierung, der mehrheitlich außenpolitische aber auch einige innenpolitische Maßnahmen aufgreift. Auf der Wiener Welt-Menschenrechtskonferenz wurde empfohlen, einen solchen Aktionsplan zu entwickeln und das Modell, das dort vorgesehen war, war eines, was die Zivilgesellschaft in die Entwicklung einbezieht. Es wurde auch als wertvoll und interessant erachtet, dass es ein Kapitel zu Präventionen gibt. Es wurde aber gleichzeitig festgestellt, dass viele andere Bereiche des Berichtes auch sehr viele präventive Dimensionen der Menschenrechtsarbeit aufzeigen, ohne dass es im Kapitel explizit genannt wird. Das Kapitel Prävention hätte also auch noch viel umfangreicher sein können. Auch der Länderteil mit mehr als 50 Länderbeispielen wurde als ausgesprochen interessant angesehen und man sprach sich insgesamt dafür aus, ihn unbedingt beizubehalten.

Was die Schwächen des Berichts angeht, wurde sehr klar gewünscht, dass es gut wäre, wenn es sichtbarer würde, welche Position die Bundesregierung zu bestimmten Menschenrechtsthemen oder auch bei EU-Abstimmungen und der Behandlung

von Ländersituationen eingenommen hat. Das können wir anhand des Berichts nicht immer nachvollziehen. Gerade im Länderteil hätten wir eine kurze Skizzierung wesentlicher Entwicklungen, eine Menschenrechtsbewertung und eine Übersicht zu den Aktivitäten der Bundesregierung erwartet. Im Kapitel zu Sudan und Darfur ist es sehr deutlich enthalten, andere fallen aber recht minimalistisch aus. Es ist uns auch aufgefallen, dass die anderen 24 Mitgliedsstaaten der EU und die USA im Länderteil nicht vorkommen. Es gab eine längere Diskussion, wie die Länderbeispiele ausfallen sollten, das war auch kontrovers. Wir konnten aber nicht zu einem Beschluss kommen, wie der Länderteil aussehen sollte.

Nun einige Empfehlungen zu den verschiedenen Themen. Am Nationalen Aktionsplan interessiert uns sehr, den Status des Nationalen Aktionsplans für die jetzige Bundesregierung zu klären. Ist er jetzt eigentlich verbindlich? Wer in der Bundesregierung koordiniert die Umsetzung? Wie funktioniert ein Monitoring der Umsetzung? Eine Idee wäre, dass der künftige Plan straffer sein könnte. Es müsste aber sichergestellt sein, dass die Umsetzung gut beobachtet wird. Eine andere Option, die auch im Raum stand, war, dass die Berichterstattung über den Aktionsplan wiederum eine Grundlage für den nächsten Bericht sein könnte.

Das Präventionskapitel haben wir, wie gesagt, mit großem Interesse entgegengenommen. Am Beispiel des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention der Bundesregierung“ wurde festgestellt, dass die Präventionspolitik der Bundesregierung vielleicht an Nachhaltigkeit gewinnen würde, wenn sie die menschenrechtlichen Dimensionen aufnehmen würde. Einerseits ist damit gemeint, dass eine explizite Referenz internationaler und europäischer Menschenrechtsschutznormen in Friedensvereinbarungen einen großen Unterschied machen würde, natürlich auch in zivilen und militärischen Missionsmandaten. Auf der anderen Seite könnte überhaupt im friedenspolitischen Bereich stärker ein Menschenrechtsansatz vertreten werden, der z. B. den Diskriminierungsschutz besser überwacht und der gerade beim Wiederaufbau in Krisengebieten auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte achtet. Bei der Reform des Sicherheitssektors bzw. Friedensbemühungen könnte die Folterprävention ein explizites Teilziel sein. Ganz praktisch gesehen, die Weiterarbeit an dem Aktionsplan könnte vielleicht auch personell mit der Menschenrechtsexpertise ergänzt werden. Es gibt den Ressortkreis, den Beirat, aber darin ist wenig Menschenrechtsexpertise vertreten.

Wir finden es gut, dass es einen Länderteil gibt, vielleicht wäre es aber auch einmal interessant zu sehen, nach welchen Kriterien diese aufgenommen werden. Das konnten wir nicht entnehmen. Wir halten es für möglich, dass man die Anzahl der beschriebenen Länder reduziert. Ein Zugang wäre vielleicht dann über einen thematischen Fokus, in dem einige Länder in den Blick kommen, z. B. ein Thema wie Folter, Menschenhandel oder das Recht auf Wasser und damit Schwerpunkte im Länderteil aufzuzeigen. Beim Fachgespräch wurde auch vorgeschlagen, nach der Schwere der Menschenrechtsverletzungen zu gliedern, dann könnte jedoch zu kurz kommen, wo die Bundesrepublik überhaupt in eine Länderpolitik eingegriffen hat. In jedem Fall wurde gewünscht, dass in einem Länderabschnitt immer die wesentlichen Entwicklungen in dem Land behandelt wurden, die menschenrechtspolitische Bewertung aber auch sichtbar wird, was die Bundesregierung in diesem Land gemacht hat.

Mit großem Interesse wurde auch die Europäische Union und ihre menschenrechtspolitische Rolle diskutiert. Einigkeit bestand über die wachsende Bedeutung des Grundrechtsschutzes angesichts der zunehmenden Vertiefung der europäischen Integration in menschenrechtssensiblen Bereichen in der EU. Daraus resultierte die Empfehlung menschenrechtsrelevante Entwicklungen auf EU-Ebene und der diesbezüglichen Verhandlungspositionen der Bundesregierung wieder deutlicher zu machen. Von Bedeutung ist hier z. B. die institutionelle Ausgestaltung des EU-Grundrechtsschutzes. Insbesondere auf die zu erweiternden Kompetenzen des EUGH in Luxemburg und die dadurch notwendige Stärkung der finanziellen Ausstattung des EUGH wurde hingewiesen. In diesem Zusammenhang und im Zusammenhang mit der geplanten Grundrechteagentur wurde auf das dringende Erfordernis menschenrechtlicher Kontrolle über die EU-Aktivitäten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen der Dritten Säule des Unionsrechts hingewiesen. Über das Verhältnis zwischen der geplanten Grundrechteagentur und dem Europarat gingen die Meinungen auseinander.

Neben der institutionellen Ausgestaltung des EU-Grundrechtsschutz wurde auch die mangelnde Transparenz der Verhandlungsposition der Bundesregierung in menschenrechtsintensiven Bereichen wie dem Datenschutz in der Dritten Säule oder dem Asylrecht thematisiert. Hier auch wieder das Anliegen größerer Transparenz für politische Haltungen im achten Menschenrechtsbericht.

Was den Bereich innenpolitischer Themen angeht, besteht grundsätzlich der Wunsch, dass auch weiterhin und mehr Themen auf internationaler wie auch auf innenpolitischer Ebene behandelt werden. Es wurde des Weiteren angeregt, dass innenpolitische Themen auch einmal dialogischer oder kontroverser dargestellt werden könnten. Welche Motive hatte die Bundesregierung bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes und später bei der Verabschiedung im Bundestag? Es könnte z. B. bei neuen Entwicklungen später zu einer anderen Bewertung kommt oder das Bundesverfassungsgericht hebt das Gesetz auf, wie wir das beim „großen Lauschangriff“ gesehen haben. Wenn der Diskussionsverlauf im Bericht nachvollziehbar wäre, wäre das eine sehr wertvolle Information.

Abschließend noch ein Wort zum Format des Berichtes. Es wurde erörtert, ob es besser sei, klar zu trennen zwischen dem Überblick zu Institutionen und der Befugnisse sowie der Darstellung deutscher Menschenrechtspolitik im engeren Sinne. Das heißt, es wäre denkbar, ein Handbuch herauszugeben und wesentliche Neuentwicklungen im Internet sichtbar zu machen, den Bericht selbst indessen auf konkrete Themen und Länder sowie die deutschen politischen Maßnahmen zu fokussieren. Im Weiteren wäre es hilfreich, wenn deutlicher zwischen dem Bericht und künftigen Schwerpunkten und Maßnahmen getrennt werden könnte. Alles in allem erschien uns an unserem Treffen ein schlankeres Format des Berichtes denkbar. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Silke Voß-Kyeck: Ich möchte vorausschicken, dass ich auch an dem Fachgespräch in der letzten Woche im DIMR beteiligt war und einige unserer Empfehlungen auch schon in Frau Seidenstickers Ausführungen aufgegangen sind. Ich versuche Doppelungen zu vermeiden, es wird aber vielleicht deutlicher, dass wir ein paar Punkte doch etwas kritischer formulieren oder vielleicht etwas weniger freundlich darstellen würden.

Amnesty international hat bislang alle vorhergegangenen Menschenrechtsberichte sehr ausführlich kommentiert. In vielen Details auch mit Empfehlungen. Wir haben das dieses Mal ganz bewusst nicht getan. Ein wesentlicher Punkt dafür war, dass unser Kommentar oder unsere Kritik, das gilt für positives sowohl für kritische Anmerkungen, die wir zur Struktur und Format des sechsten Berichts gemacht haben, sich im Wesentlichen auf den siebten übertragen lässt.

Wir haben, was die Frage nach den positiven Elementen angeht, schon beim sechsten Menschenrechtsbericht sehr deutlich hervorgehoben, dass wir die Ausweitung auf die über die Außenpolitik hinausgehenden Politikbereiche ganz ausdrücklich begrüßt haben, um eben wirklich diesen Querschnittscharakter von Menschenrechtspolitik in diesem Bericht sehr deutlich zu machen. Wir sehen einen sehr großen Nutzen darin, dass durch die Vorgaben des Parlaments die Regierung letzten Endes gezwungen ist, verschiedene Ressorts an einen Tisch zu bringen und auch in der Darstellung des Berichts zu schauen, wie unsere Menschenrechtspolitik in den einzelnen Ressorts zusammen oder auch nicht so gut zusammen passt. Das spiegelt sich in vielen Beispielen des Berichts auch wieder. Ein ganz wesentliches positives Element dieses Berichts ist ferner, dass er die Transparenz deutscher Menschenrechtspolitik wesentlich erhöht. Wenn man sich anschaut, wie die Berichte sich über die verschiedenen Legislaturperioden hin entwickelt haben, dann ist die quantitative Ausweitung vielleicht in einzelnen Punkten zu kritisieren, aber es zeigt auch deutlich, wie sich Menschenrechtspolitik weiterentwickelt hat und das so, dass es nicht nur Insider nachvollziehen können, zumal ja viele andere Formen von Berichten und Berichterstattungen der Bundesregierung für die breitere Öffentlichkeit gar nicht zugänglich sind.

Ein weiterer Nutzen dieses Berichtes besteht darin, dass er auch einen Beitrag zur Menschenrechtsbildung gegenüber den einzelnen Ressorts, aber auch gegenüber dem Parlament darstellt. Wir haben letzte Woche auch darüber diskutiert, dass es interessant wäre, wie viele Abgeordnete des Bundestages diesen Bericht überhaupt kennen. Wir haben dann gegenüber dem Auswärtigen Amt angeregt, dass wir es begrüßen würden, wenn man ein kurzes Begleitschreiben an alle Abgeordneten verteilt, damit das Potential dieses Berichts auch wirklich genutzt wird.

An negativen Punkten gilt das, was wir beim sechsten Bericht bereits angemerkt haben, auch für den siebten. Nämlich, dass die quantitative Auswertung allein nicht ausreicht. Ein großer Teil des Berichtes konzentriert sich auf die reine Darstellung von Institutionen, Entwicklungen, die teilweise auch außerhalb des Berichtszeitraumes liegen, und auf bestimmte Ereignisse, ohne die Politik der Bundesregierung auch argumentativ und nach unserer Vorstellung auch selbstkritisch zu erörtern. Es sollte nachvollzogen werden können, warum bestimmte Positionen vertreten wurden, oder warum es vielleicht Änderungen in bestimmten Positionen gegeben hat. Es wä-

re auch mutig darzustellen, wo vielleicht Kritik von NROs in bestimmten Prozessen geteilt oder eben auch nicht geteilt wurde. Erst dann würde es wirklich ein informativer und vor allem transparenter Bereich sein.

Ein Kapitel des Berichtes, an dem die thematische Aufteilung sehr deutlich wird, haben wir sehr begrüßt. Die Kritikpunkte, die wir haben, werden ganz besonders im Länderteil deutlich, denn hier wird sichtbar, dass sich die zentralen Menschenrechtsprobleme, die im thematische Teil identifiziert werden, im Länderteil kaum widerspiegeln. So zum Beispiel, dass die Übertragung von Problembewusstsein auf die bilaterale Politik oder auch im multilateralen Rahmen gegenüber einzelnen Ländern sich nicht wieder finden lässt. Das gilt sowohl für die Auswahl der Länder als auch für die Darstellung in einzelnen Länderkapiteln. Am Länderteil wird letzten Endes die sehr unterschiedliche Form der Darstellung deutlich. Es wurde das Beispiel Sudan genannt, aus unserer Sicht ein sehr gelungenes Kapitel, weil dort Entwicklung und politische Maßnahmen der Bundesregierung sehr gut in Zusammenhang gebracht werden, andere Beispiele fehlen jedoch völlig bzw. wurden beschönigt oder vielleicht auch verharmlost dargestellt. Ich möchte nur ein Beispiel zur Erläuterung anführen: Usbekistan. Dort wird nur dargestellt, dass die Menschenrechtslage besorgniserregend ist und dass sich die Bundesregierung für eine Verbesserung eingesetzt hat. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, zu erfahren, warum sich in bestimmten EU-Abstimmungen, z. B. im letzten Jahr auf der Menschenrechtskommission, die Bundesregierung eher gegen die Einbringung einer Resolution ausgesprochen hat.

Wir haben in der letzten Woche bereits von Seiten des Auswärtigen Amtes gehört, dass es nachvollziehbare politische, diplomatische Gründe gibt, gerade im Länderteil, die ein oder andere Rücksichtnahme zu verfolgen. Man sollte in den künftigen Berichten sehr deutlich sagen, dass aus bestimmten Gründen Dinge nicht dargestellt werden konnten, das wäre dann ehrlicher und transparenter.

Für die Empfehlungen für die zukünftige Berichterstattung möchte ich dem Ausschuss eine Überlegung mit auf den Weg geben. Vielleicht könnte man noch einmal gründlich überlegen, wer eigentlich der Adressat dieser Menschenrechtsberichte sein soll. Formal richtig wäre es, dass das Parlament den Rechenschaftsbericht einfordert. Das Parlament als solches hat aber gerade in den Fachausschüssen die Möglichkeit sehr viel zeitnäher, detaillierter und kritischer nachzufragen. Wir können aus

bestimmten Ausschussprotokollen ersehen, welche Diskussion geführt werden. Die Bundesregierung hat bereits im sechsten und nun auch im siebten Bericht formuliert, dass sie gleichzeitig den Anspruch erhebt eine breitere Leserschaft anzusprechen und grundsätzlich zu informieren. Das ist letzten Endes etwas irreführend, weil es dann nicht mehr die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung betrifft, wenn über große Stecken allein über bestimmte Institutionen und ihre Funktion berichtet wird. Es wäre zu überlegen, wie sich ein Handbuch bzw. eine Überblickdarstellung zum einen und zum anderen der eigentliche Berichtsteil über die Politik von einander trennen lassen können. Fazit wäre aus unserer Sicht, wenn man sich im Rückblick anschaut, wie sich die Berichte und die Beschlussempfehlungen des Bundestages entwickelt haben, ganz klar, dass die Vorgabe vom Parlament bzw. von den Ausschüssen kommen müssen. Und je präziser die Vorgaben sind, was Inhalt, Struktur, Format und Art der Darstellung angeht, um so präziser werden letzten Endes auch die Berichte sein. Vielen Dank.

Susanne Baumann: Wie Frau Voß-Kyeck schon sagte, möchte ich die Kritikpunkte anhand des Beispiels Menschenrechte und Terrorbekämpfung darlegen. Grundsätzlich positiv ist an der Aufarbeitung des Themas Menschenrechte/Terrorbekämpfung, dass es in einem eigenen Kapitel aufgearbeitet wird und zwar als Brennpunkt im Teil A des Berichts „Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik“. Positiv ist auch die einleitende Analyse, die in der These zusammengefasst ist, dass Menschenrechte eine Grundlage für Stabilität und Frieden sind. Diese Analyse teilen wir voll und ganz. Positiv ist des Weiteren auch der Punktekatalog, der im Kapitel Menschenrechte und Terrorbekämpfung aufgeführt wird und der fast vorbildlich wiedergibt, welche menschenrechtsverletzenden Maßnahmen nicht akzeptabel sind bei der Terrorbekämpfung. Soviel zur ersten Frage.

Es gibt zwei Kritikpunkte. Zum einen die deskriptive Aufarbeitung des Themas Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung. Der zweite Kritikpunkt ist die unzureichende Aufarbeitung in den einzelnen Länderkapiteln. Zum ersten Kritikpunkt möchte ich sagen, dass dieses Kapitel einen hohen Anteil an reiner Beschreibung der Fakten enthält, ohne die Position der Bundesregierung zu erörtern oder sich mit der Kritik aus der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen. Als Beispiele möchte ich hier den Europarat, Europäische Union und OSZE nennen, etwas besser ist es bei den Vereinten Nationen. Hier wird rein deskriptiv dargestellt, welche Regelungen die Institutio-

nen getroffen und wie sie sich damit befasst haben. Es fehlt völlig die politische Einordnung und Wiedergabe der Kerndiskussion, das Herausarbeiten der speziellen deutschen Positionen und auch die Bewertung der einzelnen Regelungen die getroffen wurden. Besonders auffällig ist dies bei dem kleinen Unterkapitel „Europarat“, wo völlig unkommentiert die beiden verabschiedeten Leitlinien einfach inhaltlich wiedergegeben werden.

Besser ist es in Ansätzen bei den Vereinten Nationen. Hier wird das deutsche Engagement teilweise etwas deutlicher dargestellt. Als Beispiel möchte ich die Resolution 1456 anführen: *Die Regelung bei der Terrorbekämpfung, Völkerrecht und Menschenrechte zu beachten, ist in erheblichem Maße den Anstrengungen Deutschlands zu verdanken.* Bezüglich der EU gibt es zwar lange Ausführungen, welche Antiterrormaßnahmen ergriffen wurden, aber nur ganz unspezifisch, wie die politische Diskussion gelaufen ist. Keine kritische Auseinandersetzung und Problematisierung der Maßnahmen, die 2001 erlassen worden sind und an denen wir von amnesty international erhebliche Kritik haben. Ich möchte nur kurz den europäischen Haftbefehl ansprechen, der zumindest provisorisch genannt wird, aber mit dem sich auch nicht kritisch auseinandergesetzt wird. Die Erstellung so genannter schwarzer Listen mit terroristischen Verbindungen, gegen die es keinen Rechtsschutz gibt. Die Auslieferungsabkommen der EU, die beispielsweise mit den USA geschlossen wurden. Die geplante Vereinheitlichung der strafrechtlichen Verfahrensrechte, wo es an konkreten Kernrechten fehlt. Mit all diesen Beispielen wird sich nicht kritisch auseinandergesetzt, die Kritik der Zivilgesellschaft wird nicht aufgearbeitet. Auch innenpolitisch wird sich mit dem Thema Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung zuwenig kritisch auseinandergesetzt. Es gibt dazu zwar einen allgemein gehaltenen Absatz, aber es folgt wieder nur eine deskriptive Aufzählung der Maßnahmen und keine inhaltliche Auseinandersetzung mit Kritik.

Die pauschale Feststellung, dass der Gesetzgeber Regelungen geschaffen hat, die einen angemessenen Ausgleich zwischen den geänderten Sicherheitsanforderungen in Freiheitsrechten beinhalten, und dass diese verhältnismäßig sind und verantwortungsbewusst angewendet werden, stupe ich als nicht ausreichend ein. Beispiele von Seiten der NROs gegenüber innenpolitischen Antiterrormaßnahmen, mit denen man sich hätte auseinandersetzen können, sind das Terrorismusbekämpfungsgesetz, demzufolge mutmaßliche Terroristen von der Gewährung von Abschiebeschutz nach

der Genfer Flüchtlingskonvention ausgeschlossen werden. Das Zuwanderungsgesetz, nach dem kurzfristige Abschiebungen aufgrund von Tatsachen, aber eben nicht beweisgestützter Gefahrenprognosen mit kurzer Rechtsmittelfrist möglich sind sowie Änderungen im Strafgesetzbuch, all das hätte man hier kritisch aufarbeiten können. Auch das Luftsicherheitsgesetz, auf das hier gar nicht eingegangen wird und das doch erhebliche Diskussionen sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit als auch in der Fachöffentlichkeit hervorgerufen hat.

Auf den Aktionsplan möchte ich an dieser Stelle nur ganz kurz eingehen. Auch dort wird meiner Ansicht nach viel zu oberflächlich gesagt, was ansteht, auch darauf wird wieder nur ganz provisorisch eingegangen.

Zum zweiten Kritikpunkt, der unzureichenden inhaltlichen länderspezifischen Aufarbeitung. Der identifizierte Schwerpunkt wird weder im Brennpunkt noch in den einzelnen Länderkapiteln inhaltlich vertieft und glaubwürdig aufgearbeitet. Dies gilt vor allem für die Auswahl der Länder aber auch für die Darstellung der einzelnen Länderkapitel.

Zunächst zum Kritikpunkt der unzureichenden Auswahl der Länder. Insbesondere die komplette Auslassung der Auseinandersetzung mit der themenspezifischen Situation in den EU-Mitgliedstaaten und in Nordamerika, insbesondere USA, macht die Klarstellung des Berichts zu Menschenrechten und Terrorbekämpfung leider unglaubwürdig. Bei allem Verständnis für diplomatische Rücksichtnahme scheint es doch hier leicht übertrieben zu sein. Bezüglich der Terrorbekämpfungsmaßnahmen der USA wird ganz kurz auf den US-Stützpunkt Guantanamo eingegangen. Es wird ein Zitat der damaligen Menschenrechtsbeauftragten wiedergegeben. Nur an dieser einen Stelle, wird auf die Terrorbekämpfungsmaßnahmen der USA eingegangen, es gibt kein eigenes Länderkapitel und nur sehr wage formulierte Kritik vor einer Konferenz des Internationalen Roten Kreuzes. Das ist meiner Ansicht nach wenig überzeugend. Vor allem angesichts der schwerwiegenden und öffentlich geführten Diskussion dazu, wäre eine Aufarbeitung im Länderkapitel oder auch eine vertiefte Aufarbeitung im Brennpunktkapitel notwendig gewesen. Ich glaube, ich muss hier nicht noch auflisten, was man noch alles hätte aufführen können. Ich verweise nur auf Guantanamo bis hin zur Zusammenarbeit mit Folterstaaten; Abu Ghraib ist nur ganz

kurz im Kapitel Irak angesprochen worden, das ist nicht ausreichend und auch sehr unangemessen.

Zweiter großer Kritikpunkt ist das Auslassen der Darstellung menschenrechtsrelevanter Antiterrormaßnahmen innerhalb der Europäischen Union. Im Brennpunkt wird nur auf die institutionellen Antiterrormaßnahmen eingegangen aber nicht auf die Situation in den Mitgliedstaaten. Im Länderkapitel Europa wird nur auf die Nichtmitgliedstaaten eingegangen. Menschenrechtsverletzungen durch die Antiterrormaßnahmen in der EU wären aber auch hier zahlreich zu erörtern gewesen. Ich möchte hier nur die Praxis der diplomatischen Zusicherung, das von Großbritannien ganz vermehrt angewendet wird, nennen, wo Folterverbot gegen Sicherheitsinteressen abgewogen werden soll in Zusammenarbeit mit Jordanien, Libyen und dem Libanon, also allen Staaten, wo Folter an der Tagesordnung ist, oder beispielsweise das Verfahren Ramsey gegen die Niederlande, das alles kommt in dem Bericht nicht vor, es müsste aber in diesen Bericht einfließen. Es wurde auch die Region Ostafrika ausgelassen, hier kann ich Kenia als Beispiel nennen. Auch dort hat sich nach den Anschlägen von 1998/2002 die Situation erheblich verschärft. Auch das wird hier aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht dargestellt.

Ich möchte noch ganz kurz auf die unzureichende Aufarbeitung in den Länderkapiteln eingehen. Auch hier hätte noch einmal dargestellt werden müssen, dass bei den Anschlägen von Andijan – das lag zwar außerhalb des Berichtszeitraumes, wurde aber trotzdem nachträglich eingefügt – den Demonstranten terroristische Aktivitäten vorgeworfen worden werden. Am Beispiel China wurde kurz angeführt, dass dort gegen die Uiguren ein Krieg gegen den Terror geführt wird, aber unerwähnt bleibt z. B., dass Abschiebungen aus Kasachstan und China trotzdem vorgenommen wurden.

Zu den Empfehlungen kann ich mich Frau Voß-Kyeck nur anschließen. Speziell für dieses Thema möchte ich sehr empfehlen, dass es weiterhin ganz stark beobachtet wird, ruhig auch in einem eigenen Länderkapitel weiter aufgearbeitet wird, aber eben eine glaubwürdige und ernsthafte Auseinandersetzung erfolgen muss.

Günter Burkhardt: Mir stellt sich die Frage, wie wir das, was berechtigterweise von einem Bericht der Bundesregierung erwartet wird, darstellt und selbstkritisch reflektiert, oder ob man dafür einen unabhängigen Beauftragten mit einem Arbeitsstab be-

nötigt, der aus unserer Sicht völlig unzureichend ausgestattet ist, der die komplette Menschenrechtsentwicklung kritisch reflektiert und Anregungen und Vorschläge macht. Dann wären wir bei einem Arbeitsstab wie etwa bei der Integrationsbeauftragten von 20 Mitarbeitern und mit Handlungsmöglichkeiten zum Parlament. Das wäre eine Frage, die man reflektieren muss. Ob das in der jetzigen Struktur überhaupt möglich ist, wenn es sich um den Bericht der Bundesregierung handelt, und die Ressorts darauf bedacht sind, die Schwachstellen zuzudecken. Ich finde den Bericht gut, weil er umfangreich ist, weil er zu den relevanten Politikbereichen die Grundlagen und Texte liefert, die Gesetzesvorhaben beschreibt und vor allem die Ziele definiert. Sie hatten uns gebeten, zu benennen, was wir gut finden und wo wir die Defizite sehen. Es hat mir große Freude gemacht, diesen Bericht zu lesen und mit dem, was eigentlich die Realität ist, zu vergleichen.

Der zentrale Kritikpunkt ist nicht, ob ein Bericht gut oder schlecht ist, sondern dass die Ziele, die die Regierung formuliert, in der praktischen Politik so nicht umgesetzt werden. Ich möchte das gerne an einigen Beispielen darlegen. Zum ersten, der Bericht formuliert, die Bundesregierung will die Rechte von Migranten und Flüchtlingen schützen. Wenn wir das nun mit der Realität vergleichen, dann sehen wir, dass der Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa so schlecht ist, wie nie zuvor. Hier gibt es die geringsten Zugangszahlen und ganz geringe Anerkennungsquoten. Wir hatten auch schriftlich dargelegt, wie Folter beim Bundesamt bagatellisiert wird. Wenn etwa beschrieben wird, dass die russischen Behörden lediglich eine Zeugenaussage benötigen, dann heißt das, dass hier in der Praxis einiges schief läuft. Es gibt auch massive Kritik vieler Verbände, im so genannten Memorandum für Flüchtlingsschutz, an der Praxis des Bundesamtes. Es fehlt dem Bericht an Reflexion und das ist auch ein Punkt, wo ein Menschenrechtsausschuss gefordert ist.

Ein zweites Defizit ist, dass, wenn ich sage, dass Flüchtlingsschutz wichtig ist, die Frage nach der Grundlage gestellt wird. Die Grundlage ist die Genfer Flüchtlingskonvention. Hier sehen wir und auch der UNHCR unverändert einen gravierenden Dissonanz zwischen den Normen der Konventionen und der Praxis des Zuwanderungsgesetzes. In den letzten drei bis vier Jahren gab es 40.000 Flüchtlinge, Konventionsflüchtlinge und Grundgesetz-Anerkannte, deren Flüchtlingsstatus schematisch widerrufen wurde. Das ist ein menschenrechtliches Problem und es kann aus unserer Sicht behoben werden, indem man zurück zur Konvention geht und diese Änderung

auch in das Zuwanderungsgesetzes einbaut. Was fehlt, ist das Verhältnis der deutschen Rechtsprechung zum Völkerrecht. Sie wissen, das Bundesverwaltungsgericht hat rechtskräftig entschieden, dass die Widerrufsverfahren im Grundsatz rechtmäßig sind, aber nicht im Einklang mit der Genfer Konvention stehen.

Es wird zu Recht beschrieben, dass das Zuwanderungsgesetz Deutschland als Einwanderungsland definiert. Die Ziele werden dargestellt, die Praxis ist defizitär und hier gibt es entscheidende Schwachstellen im Gesetz. Eine ist in den Medien und bei den Innenministern wiederholt besprochen worden. Hier stellt sich die Frage, was ist mit den Kettenduldungen? Ich glaube, dass Sie hier als Menschenrechtsausschuss, der auch reflektiert, wie die Politik der Bundesregierung ist, gefragt sind. Wir wissen, dass man etwas tun will, daher von unserer Seite als Forum Menschenrechte die Bitte, dass Sie vielleicht fraktionsübergreifend aktiv werden und sagen, dass man eine Bleiberechtsregelung im Gesetz verankern sollte. Man kann nicht komplette Gesetzesentwürfe verabschieden und hinterher sagen, dass das nur ein Problem der Exekutive ist.

Es wird zu Recht definiert, dass sich Deutschland zur Einwanderung bekennt. Die Ziele sind richtig formuliert, sie stehen allerdings im Gegensatz zu den Debatten der letzten Monate über Einbürgerungen und geplante Verschärfungen in diesem Bereich. Auch das ist ein Themenfeld, wo aus unserer Sicht die Zielsetzung der Bundesregierung mit der Realität nicht so ganz im Einklang steht.

Der Bericht formuliert nicht, was europaweit im Bereich des Flüchtlingsschutzes geschieht. Wir haben keine kritische Position der Bundesregierung öffentlich gehört, als Italien ohne Prüfung von Asylanträgen Flüchtlinge nach Libyen abschoob. Es fehlt die Reflektion, was in Libyen geschieht. Gleiches gilt für andere Staaten und in dem Bereich ist es weniger eine Kritik am Bericht, sondern massive Kritik an der Bundesregierung, die hier Defizite aufweist, wenn es um die Kritik an anderen europäischen Staaten geht. Man kann nicht nur kritisieren, man muss auch sagen, dass wir dann selbst vorangehen. Dann muss man als Bundesregierung aber auch bereit sein, ein System, was man selbst forciert hat, zu ändern, und nicht zulassen, dass quasi der ganze Flüchtlingsschutz an die Grenzen Europas abgedrängt wird, so dass der Staat zuständig ist, der als erster zulässt, dass jemand das europäische Gebiet betritt. Die

Situation hat sich in den letzten 10 Jahren insgesamt entspannt, so dass man hier unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten korrigieren kann.

Aus unserer Sicht ist im Länderteil nicht so klar zu trennen zwischen der Außenpolitik und der Einschätzung der Situation. Es wäre außerdem zu reflektieren, wie man mit den Flüchtlingen aus diesen Ländern umgeht. Es wird im Bericht formuliert, dass der Dialog mit den NROs und dem UNHCR erfolgreich fortgeführt wurde. Dies stellt sich aus unserer Sicht allerdings anders dar. Es wird weiterhin Gespräche geben, was positiv ist, es besteht aber auch weiterhin Gesprächsbedarf, weil sowohl die Lageberichte des Auswärtigen Amtes als auch die Kurzfassung verharmlosend sind und die Realität nicht wiedergeben.

Bei Umsetzung von Menschenrechtsabkommen ist die Kinderkonvention ein „Evergreen-Thema“. Hier beschreibt der Bericht zu Recht, was alles gemacht wurde, er beschreibt die Kritik an Deutschland, was jedoch fehlt ist das, was vom Forum Menschenrechte und von anderen vorgetragen wurde. Es gibt ein Rechtsgutachten von Prof. Tomuschat, dass der Bundestag sehr wohl diese Vorbehaltserklärung zurückziehen könnte, nämlich mit der Argumentation, dass sie völkerrechtswidrig und damit nichtig ist. In dem Bericht fehlt es jedoch an Reflexion. Es wird nur dargelegt, was getan wurde und dass das der Stand der Dinge sei.

Wenn man etwas tun will, dann muss man auch die Umsetzungsinstrumentarien schaffen. Das heißt, wir brauchen eine Stärkung der Zivilgesellschaft, was auch im Bericht so formuliert wird. Es werden Programme gegen Fremdenfeindlichkeit und Rechtsradikalismus diskutiert, die fortgesetzt werden sollen. Die Programme haben aber alle den Fehler, dass sie Projektmaßnahmen fördern. Wir bei Pro Asyl haben solche Programme nie beantragt und haben auch nicht vor, das zu tun. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass eine Regierung nicht nur nach außen sagt, dass sie Fremdenfeindlichkeit bekämpft und die Zivilgesellschaft stärken will, sondern, die Zivilgesellschaft muss tatsächlich gestärkt werden. Das beinhaltet auch eine finanzielle Förderung, möglicherweise eine dauerhafte Förderung. Unterm Strich gesehen bedeutet das, der Bericht benennt die richtigen Themen, wenn es allerdings an die konkrete Umsetzung geht, dann wird er defizitär, und das sowohl im Bericht als auch in der selbstkritischen Reflektion.

Dr. Michael Krennerich: Ich möchte mit einer kleinen Entschuldigung beginnen, denn ich bin erst am Montag eingesprungen und mir lagen die Fragen nicht vor. Ich werde aber dennoch versuchen, sie zu beantworten. Was mir an dem Bericht gefällt, ist, dass er den sozialen Menschenrechten bzw. den WSK-Rechten eine hohe Bedeutung einräumt. Dem Bericht zufolge sind die sozialen Menschenrechte im selben Maße zu fördern wie die bürgerlichen und politischen Rechte. Es ist explizit darin ausgewiesen, dass die Stärkung der WSK-Rechte ein Schwerpunkt deutscher Menschenrechtspolitik ist. Das ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Weiterhin gefällt uns, dass die Bundesregierung sich in den vergangenen Jahren für die sozialen Menschenrechte auch außenpolitisch stark gemacht hat, insbesondere für das Recht auf Nahrung, Wasser und auf angemessenes Wohnen. Das wird im Menschenrechtsbericht auch gut ausgeführt. Dieser Einsatz wurde auch international gewürdigt und prägt das menschenrechtliche Profil Deutschlands im Ausland.

Auch an dem Aktionsplan gibt es aus unserer Sicht nichts zu bemängeln. Die offenen Fragen der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission sind noch konstruktiv zu klären. Aber auch, dass man sich für die UN-Sonderberichterstatter, die im Bereich der sozialen Menschenrechte eine ganz wesentliche Rolle spielen, einsetzt, das ist auch im neuen Menschenrechtsrat ein wesentlicher Punkt. Auch die Schwerpunktsetzung auf angemessenes Wohnen, Ernährung und Wasser ist gut.

Die Defizite, die ich sehe, haben etwas mit der Kohärenzproblematik zu tun. Man hat das Gefühl, dass WSK-Rechte mehr eine außenpolitische wenn nicht sogar eine entwicklungspolitische Domäne sind. Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe und die sozialen Menschenrechte gehören dazu. Das heißt für uns, dass alle Politikbereiche gefragt sind, sei es der Arbeitsmarkt, Soziales, Bildungs- oder Migrationspolitik aber auch die Finanzwirtschaft und Handelspolitik. Auch das Verhalten Deutschlands in internationalen Organisationen wie der Weltbank oder der WTO muss auf den menschenrechtlichen Prüfstand gestellt werden. Es ist interessant, dass der Bericht auf diese entsprechenden Kohärenzprobleme leider nicht eingeht. Es gibt dort einen Hinweis, dass z. B. die Weltbank seit dem Jahr 2000 Projekte finanziert, bei denen bereits 2,6 Mio. Menschen zwangsweise umgesiedelt wurden. In diesem Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass das eine klare Verletzung sozialer Menschenrechte ist. Damit muss man sich natürlich auch die Frage stellen, was Deutschland in der Weltbank tut, um solche Projekte nicht zuzulassen. Werden diese

Projekte auf den menschenrechtlichen Prüfstand gestellt und was ist dabei die Rolle Deutschlands? Was mir auch noch fehlt, ist ein Stück weit die Sensibilisierung und Schulung für die WSK-Rechte. Man hat den Eindruck, dass bestimmte Ministerien doch ein sehr traditionelles Verständnis von sozialen Menschenrechten haben. Man hört immer wieder Hinweise, dass es sich doch um Leistungsrechte handelt, die nicht einklagbar wären usw.. Aber auf diesem Stand ist die Diskussion doch schon lange nicht mehr. WSK-Rechte sind mittlerweile justiziabel und es ist auch schon längst eine rechtsdogmatische Wende eingeleitet worden, dass sich daraus auch Anspruchs- und Schutzrechte ergeben, die nicht ressourcenabhängig sind oder nur in bedingtem Maße. Dort würden wir gerne einen Hinweis sehen, dass auch hier eine Bewusstseinsbildung innerhalb der Regierung stattfindet.

Eine Ausnahme ist der im Bericht genannte politische Aktionsplan für Menschenrechte des BMZ, an den ein gtz-Sektor Menschenrechte anknüpft, was sich im Wesentlichen auch auf die Entwicklungszusammenarbeit bezieht. Was uns noch stört, ist zum Teil der lapidare Hinweis, es gebe noch Klärungsbedarf. Ähnlich ist es bei dem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt, was ein Individualbeschwerdeverfahren etablieren will. Auch dort steht einfach lapidar, dass es noch Klärungsbedarf gibt. Wir finden das sinnvoll, dass dieser Klärungsbedarf konkretisiert wird, damit man sich damit auseinandersetzen kann. Es ist aber ärgerlich, wenn wir uns hinsichtlich des Sozialpaktes überlegen, dass die Forderung nunmehr seit 15 Jahren im Raum steht, und man den Eindruck bekommt, dass diese Klärung eigentlich schon längst hätte vonstatten gehen können. Wir haben auf UN-Ebene eine Reihe von Bemühungen angestellt, um diese Verhandlungen voranzutreiben. Seit 2003 gibt es eine Arbeitsgruppe bei der UN, die über ein Individualbeschwerdeverfahren bis zur Erschöpfung diskutiert hat und dann steht im Bericht, dass hier noch Klärungsbedarf besteht. Wir denken, dass es sinnvoll wäre, weiterzugehen und die UN-Arbeitsgruppe ein Mandat ausarbeiten würde, anhand dessen dann konkrete Probleme behandelt werden könnten. Und das ist vielleicht ein weiterer Punkt, der uns auch nicht gefällt, wenn wir sehen, dass sich die Bundesrepublik konstruktiv an der Auseinandersetzung mit dem Aktionsplan beteiligt, dann aber Bedenken gegen ein solches Mandat anmeldet. Wir hoffen, dass sich dort mit einer gewissen parlamentarischen Unterstützung etwas bewegt.

Zu den Vorschlägen möchte ich sagen, dass der Bericht vielleicht doch etwas konzentrierter, schlanker, problemorientierter und stärker auf die Deutschlandpolitik be-

zogen sein sollte. Vielleicht auch etwas kritischer, wir wissen, dass es schwer ist in einem solchen Bericht Selbstkritik zu üben, aber es tut der Glaubwürdigkeit Abbruch, wenn man alles nur beschönigt darstellt. Ein Vorschlag wäre auch noch die WSKRechte vielleicht etwas stärker zu thematisieren. Ansonsten ein guter Bericht mit den WSK-Rechten, es mangelt vielleicht ein wenig wie bei dem Individualbeschwerdeverfahren an der praktischen Umsetzung. Für uns ist das Individualbeschwerdeverfahren ein gewisser Maßstab, wie ernst es Deutschland mit der Förderung der WSKRechte meint. Ich denke, international haben wir eine sehr hohe Reputation, auch als Förderer der sozialen Menschenrechte, daraus ergibt sich allerdings auch eine gewisse Verantwortung, dass man die guten Zielformulierungen und Konzepte dann auch in die Praxis umsetzt.

Dr. Wolfgang S. Heinz: Ich wollte hier noch zwei Ideen weitergeben, die wir auch bei dem Fachgespräch hatten und die im Grunde mit dem Menschenrechtsbericht beginnen, aber dann auf die aktuelle Situation übergehen. Es wurde angeregt, ob es sinnvoll sein könnte, eine Art Fachgespräch zur EU-Grundrechteagentur zu führen, so dass man möglichst bald zu einer deutschen Positionierung kommt. Es wurde auch angesprochen, ob man das Thema EU-Präsidentschaft, Ratspräsidentschaft und Menschenrechtsaktionsplan aufgreifen sollte.

Die Vorsitzende: Vielen herzlichen Dank. Das war, wie ich finde, sehr viel Positives aber auch Kritisches. Aber machen Sie sich deswegen keine Gedanken, wir sind darauf eingestellt und wenn wir sie nicht hätten hören wollen, dann hätten wir Sie nicht eingeladen. Ob wir auf jeden einzelnen Punkt eingehen können, kann ich jetzt nicht versprechen. Aber nur der, der nichts tut, wird nicht kritisiert und je mehr man in einen Bericht schreibt, umso mehr Ansatzpunkte für Kritik ergeben sich. Ich schlage vor, dass wir jetzt die Zeit für Rückfragen nutzen. Gibt es dazu Wortmeldungen? Abg. Steinbach bitte.

Abg. Steinbach: Ich habe eine Frage an Herrn Burkhardt. Sie haben zu Recht den Menschenhandel angesprochen, der im Bericht allerdings überwiegend auf Frauen fokussiert ist. Sie haben aber auf der anderen Seite darauf hingewiesen, dass die Anerkennungsquote von Asylbewerbern in Deutschland doch sehr niedrig ist. Haben Sie sich darüber Gedanken gemacht, dass fast alle Asylbewerber, die nach Deutschland kommen durch Menschenhändler in das Land gebracht werden? Dass es damit

auch zusammenhängt, dass ein erheblicher Teil an Menschen ins Land kommt, die am Ende nicht asylberechtigt sind und dass sich damit die niedrige Anerkennungsquote erklären lässt? Mir scheint, dass der ganze Bereich Menschenhandel zu sehr auf Frauen ausgerichtet ist, sich tatsächlich aber über den ganzen Asylbereich erstreckt.

Abg. Strässer: Ich habe drei Nachfragen, insbesondere an das anschließend, was Herr Dr. Heinz zum Schluss gesagt hat. Nämlich die Frage, wie man eine vernünftige Debatte über kollektiven Menschenrechtsschutz in Europa herbeiführen kann. Am 1. Januar 2007 soll die EU-Menschenrechtsagentur anfangen zu arbeiten, mit welchem Auftrag bzw. mit welchem konkreten Zielgebiet wird sie das tun? Es gibt dann noch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der, wenn man das so sagen darf, so langsam an seinem Erfolg erstickt. Mir stellt sich die Frage, wie man diese Diskussion über einen sich möglicherweise ergebenden Mehrwert führen will, den eine solche Agentur dann nach sich ziehen würde. Ich denke, man müsste sich als Parlament vorab grundsätzlich Gedanken darüber machen, und da möchte ich Sie fragen, ob diese Überlegung bei Ihnen eine Rolle spielt.

Die zweite Frage geht an Herrn Burkhardt. Sie haben sich sehr auf innenpolitische Fragen konzentriert. Sie haben kritisiert, dass wir uns als Parlament sehr stark auf die Frage des Flüchtlingsschutzes fokussieren, und dass es eine Einrichtung der Exekutive gibt, nämlich die Innenministerkonferenz. Sie erwarten allerdings, wenn ich Sie richtig verstanden habe, nicht von der Exekutive sondern konkret von uns, dass wir ein Gesetzgebungsverfahren, wie beispielsweise das Aufenthaltsgesetz an bestimmten Stellen ändern, um diesen, wie ich finde, von Ihnen zu Recht kritisierten Zustand des Fortbestandes von Kettenduldungen, zu beseitigen.

Abg. Beck: Ich hätte eine Frage zu dem Komplex EU-Grundrechteagentur, weil ich glaube, dass wir uns relativ bald in einer sinnvollen Art und Weise positionieren müssen. Wie nutzt man diese Grundrechteagentur dazu, etwas abzudecken, was der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht bereits abdeckt? Mir fällt auch auf, dass einige Entwicklungen, z. B. in unserem Nachbarland Polen, wie das Demonstrationsrecht, das innenpolitische Klima gegen Minderheiten, die Pressefreiheit und die Versammlungsfreiheit etwas im Argen liegen. Diese sind jedoch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Regulationsinstrument nicht geeig-

net, da erstmal der Rechtsweg ausgeschöpft werden muss. Welche Möglichkeiten sehen Sie, für eine solche Grundrechteagentur, damit diese, wenigstens für den Bereich der EU-Mitgliedsstaaten, dieses in wirkungsvoller Weise abdeckt und was halten Sie überhaupt von dem Zuständigkeitsbereich? Die EU hat zum Teil auch mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten Verträge mit Menschenrechtsklauseln. Sehen Sie dort für die Grundrechteagentur ein Tätigkeitsfeld? Ich glaube in der Tat, dass wir sehen sollten, wie wir die wenigen Ressourcen, die uns für Menschenrechtspolitik in den verschiedenen subnationalen Einheiten zur Verfügung stehen, so effizient einsetzen, dass wir keine Dopplungen haben, sondern die Arbeit intensivieren und effektiver machen. Es würde mich interessieren, ob dort schon konkretere Vorstellungen existieren. Ich habe dazu nämlich einige Fragen, aber noch keine Antworten in einer sinnvollen Art und Weise erhalten können.

Ich habe eine zweite Frage an Herrn Burkhardt zum Thema Zuwanderungsgesetz. Wie finden Sie die Behandlung des Zuwanderungsgesetzes in diesem Bericht? Mich erstaunt in diesem Bericht, dass er sehr viel über Integration enthält, wobei ich nicht finde, dass das eine menschenrechtliche Fragestellung ist. Der Text schweigt sich auch über die Pleite bezüglich der Kettenduldungsfrage aus, wo von Seiten des Bundeskanzleramtes das Versprechen gegeben wurde, dass die Kettenduldung abgeschafft sei. So stand es auch auf der Internetseite. Alle Parteien, die an den Verhandlungen beteiligt waren, und letztendlich auch die Bundesländer hatten geglaubt, als sie das unterschrieben und dem zugestimmt haben, dass dies der Wahrheit entspreche; in der Realität allerdings ist nicht viel daraus geworden. Wie finden Sie das, wenn von Seiten des Menschenrechtsgerichtshofes keine Silbe darauf verwendet wird, obwohl das, anders als die Integration, wegen der Flüchtlingsrechte eine menschenrechtspolitische Frage ist.

Wie Abg. Steinbach habe auch ich eine Frage zu Menschenhandel und Flüchtlingsbewegungen. Könnte es sein, dass es in der Tat einen Zusammenhang mit der Abschottungspolitik, die Deutschland und die Europäische Union betreiben, gibt? Es ist sehr schwierig für Menschen, die Schutz vor Flucht und Verfolgung suchen, Europa und insbesondere die Bundesrepublik Deutschland selbstständig und ohne fremde Hilfe zu erreichen. Wie bewerten sie das?

Abg. Haibach: Ich würde gerne eine Bemerkung zur Grundrechteagentur machen. Ich glaube, es passt ganz gut in die Diskussion, die wir auch in zwei Wochen bei der Anhörung führen müssen, wenn wir das Thema dort noch einmal aufgreifen. Mir fällt bei der Frage zur Grundrechteagentur das Konkurrenzverhalten zwischen Europäischer Union, OSZE, Europarat und vielen anderen europäischen Gremien ein. Da ist sicherlich noch vieles an Koordinierungsarbeit zu leisten.

Ich würde auch gerne noch einmal auf das Formale zurückkommen. Wenn ich alle Wünsche, die Sie hier heute vorgetragen haben, zusammen nehme, verlangen sie von der Bundesregierung schier Unmögliches. Der Bericht soll möglichst konzise, möglichst schlank auf der einen Seite und möglichst detailliert und auf der anderen Seite sein. Ich möchte das nicht als Kritik an Ihrer Kritik gewertet wissen, sondern ich sage das, weil mir das ganz genauso geht. Ich hätte manches auch gerne an einigen Stellen etwas genauer gewusst und an andere Stelle würde ich sagen, dass man über einen Länderbericht des Auswärtigen Amtes oder von den NROs genauso gut informiert werden kann. Das kann man machen, wenn der Bericht ausschließlich für Fachpolitiker erstellt werden würde. Dann kann ich mich an einigen Stellen etwas eingehender in die Materie einarbeiten und den deskriptiven Teil etwas kürzer anlegen. Wenn ich aber allein alle Bundestagsabgeordneten nehme, die sich nicht jeden Tag mit der Menschenrechtskonvention beschäftigen, sieht die ganze Angelegenheit schon etwas anders aus. Mein Eindruck ist, wenn wir den Menschenrechtsbericht wirklich als Arbeitsinstrument nutzen wollen, also nicht nur als reinen Bericht über die Tätigkeit der Bundesregierung, dass dann ein schlankeres Format, das sich mehr mit Schwerpunkten beschäftigt, sinnvoller wäre als ein Bericht, der vielleicht doppelt so umfangreich wäre wie er es jetzt ist. Allerdings wäre die Gefahr, dass er dann wahrscheinlich von weniger Menschen gelesen würde, eher größer. Dazu würde ich gerne Ihre Meinung hören.

Die Vorsitzende: Meine Frage bezieht sich auf die Funktion dieses Berichtes und in welche Richtung man ihn weiterentwickeln sollte. Ich habe Ihnen sehr aufmerksam zugehört und habe festgestellt, dass Sie sich an diesem Bericht nicht nur gerieben, sondern auch erfreut haben. Wenn das jetzt allerdings zu weiteren Überlegungen Anlass gibt, dann müssen wir uns natürlich fragen, was ist eigentlich der Anlass für Kritik und was ist der Anlass zur Freude. Ich könnte mir vorstellen, dass wir den außenpolitischen aber auch den innenpolitischen Teil nicht absprenge können. Das

heißt, man hätte die Möglichkeit, einen sehr schlanken Bericht zu machen, indem man sich einfach bereichsmäßig konzentriert. Meiner Ansicht nach wäre das jedoch falsch. Wenn es aber falsch ist, dann heißt das natürlich, entweder wir bekommen ein Kompendium, das dann eigentlich nicht mehr aktuell sein kann, wenn es geschrieben ist, oder wir müssen einfach wissen, dass bestimmte Defizite, die wir jetzt aus unserer speziellen Erkenntnis und Sie aus Ihrer unmittelbaren Arbeit haben, gar nicht vermeidbar sein werden. Ich möchte das nur sagen, da es bedauerlich wäre, wenn die Diskussion jetzt nur in eine Richtung ginge, nämlich in die, dass der Bericht auf der einen Seite schlanker, aber auf der anderen Seite präziser sein sollte. Denn dann würde man in eine Diskussion kommen, wer den Bericht macht und ob man die Ressortzuständigkeit ändern sollte, was ich problematisch fände. Dazu hätte ich gerne Ihre Meinung gehört. Wie sieht es dann mit ganz konkreten Forderungen aus, die aus anderen Ministerien nach der Zuständigkeitsverteilung der Bundesregierung zugeliefert werden? Vielleicht könnten Sie, ohne dass ich die Punkte, die Sie inhaltlich angesprochen haben, gering schätzen würde, dies noch einmal präzisieren.

Im Aktionsplan steht, das ist auch durch den Schwerpunkt und die Analysen gedeckt, dass wir im Bereich der internationalen menschenrechtlichen Gremien die Überwachungsorgane und den jetzt schon mehrfach erwähnten Europäischen Menschenrechtsgerichtshof stärken müssen. Es wird Sie nicht weiter wundern, dass es hier viele gibt, die der Meinung sind, dass die Art der Umsetzung, ohne dass das jetzt der Bundesregierung vorzuwerfen wäre, sich wirklich an der Schamgrenze bewegt. Das ist das eine. Die Tatsache, dass wir selbstverständlich, und Sie haben das ja auch angedeutet, Herr Dr. Heinz, die Frage der Stärkung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes unter einer ganzen Reihe von Aspekten diskutieren müssen, wie die Frage des Menschenrechtsschutzes in den einzelnen Ländern insbesondere in den neuen Ländern, die Frage der Unabhängigkeit des Gerichtes bis hin zur Frage, welches Land kann mehr Geld in welchen Bereich investieren, ist etwas ganz anderes. Ich denke, man sollte bei einer solchen Formulierung deutlich machen, worum es geht, wie z. B., dass es im Moment anhand eines bestimmten Instruments diskutiert wird und gleichzeitig zusätzliche Stichworte, die auch notwendig sind, einbringen. Es ist aber meiner Meinung nach gar nicht erforderlich, da auf der einen Seite das Parlament ist, das diesen Bericht liest und Hinzufügungen machen kann, und dann die Ebene der NROs, der Zivilgesellschaft, der Öffentlichkeit eine große Rolle spielt. Ich finde, es ist durchaus Ihre Aufgabe, die Kritikpunkte deutlich auf den Tisch

zu legen. Denn daraus kann man dann eine Systematik, Analyse, Folgerungen, konkreter Anwendungsfall und weitere Überlegungen ganz gut ableiten. Vielleicht könnten Sie jeweils Ihre Bereiche unter diesen Aspekten noch einmal erörtern; es muss auch nicht heute sein, sie könnten uns das auch schriftlich geben.

Abg. Leutert: Ich denke, nach diesen Informationen, die wir von Ihnen bekommen haben, gibt es eigentlich weniger Nachfragen, sondern eher eine Zeit des Nachdenkens darüber, was in Zukunft anders gemacht werden sollte. Ich bin auch nicht der Auffassung, dass wir in Verteidigungsstellung gehen müssen, da es ja ein Regierungs- und kein Parlamentsbericht ist. Denn wir sind ja dafür da, den Bericht ebenfalls dementsprechend zu kritisieren. Es deckt sich auch weitestgehend mit meiner Einschätzung, die ich bereits vorgetragen habe.

Es geht meines Erachtens mehr darum, dass im Institut für Menschenrechte klar und deutlich gesagt wurde, warum bestimmte Länder nicht im Bericht berücksichtigt wurden. Das heißt letztendlich, wenn ich die Quintessenz Ihrer Forderungen zusammennehme, dass wir eher wissenschaftlich herangehen sollten und weniger politisch. Denn die harten Kritikpunkte Ihrerseits sind mehr Transparenz in den Auswahlkriterien der Länder, dass mehr eine innenpolitische Sicht angewandt werden sollte, wie z. B. im Flüchtlingsbereich, und die WSK-Rechte. Es gibt natürlich bei der Entstehung dieser Berichte natürlich politische Überlegungen, was man schreibt und was nicht, in diesem Entstehungsbereich sollte daher weniger Politik stattfinden.

Ich denke, dass die Vorschläge, die hier vorgebracht worden sind, überlegenswert und auch durchsetzbar sind. Was ich sehr interessant finde, ist die Überlegung, dass zumindest externe Experten mit herangezogen werden. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es von heute auf morgen möglich ist, dass eine unabhängige Institution einen solchen Bericht vorlegt, aber dass evtl. die Organisationen nicht nur im Nachhinein mit herangezogen werden, sondern bereits bei der Erarbeitung des Berichts.

Eine Sache würde mich noch im Bezug auf die WSK-Rechte und die Forderung, dass mehr Augenmerk auf die Innenpolitik gelegt werden sollte, interessieren. Würden Sie es für sinnvoll halten, wenn in Deutschland innerhalb der Gesetzgebungsverfahren schon kontrolliert wird, ob diese Gesetze dann möglicherweise gegen bestimmte WSK-Rechte verstoßen würden? Ich möchte mich allerdings jetzt schon ent-

schuldigen, dass ich die Antwort nur später nachlesen kann, da ich jetzt in den Haushaltsausschuss muss.

Abg. Toncar: Ich habe noch einige Anmerkungen und Fragen. Zunächst die Bemerkung zum Verfahren. Ich glaube, einige Probleme können aus dem Weg geräumt werden, wenn man, wie es vorgesehen war und wie es vom Bundestag beschlossen wurde, den Bericht auch wirklich alle zwei Jahre vorlegt. Denn dann haben wir nicht nur die Möglichkeit, kurzfristige Diskussionen darüber zu führen, sondern haben auch die Möglichkeit, Schwerpunkte zu bilden. Insbesondere, wenn ich höre, dass sich die Maßnahmen des Aktionsplans überwiegend auf den Zeitraum 2005/2006 beziehen, dann muss ich sagen, dass man den Bericht doch so zeitnah erstellen sollte, dass sich der Aktionsplan auf einen Zeitraum bezieht, wo wir vorher beraten können und nicht während des Ablaufs solche Veranstaltungen, wie die heutige, machen.

Zur Klarstellung habe ich noch zwei Fragen an die Menschenrechtsexperten. Zum einen, ob sie die Gewichtung der innen- und außenpolitischen Themen nicht nur im Bericht sondern auch im Aktionsplan für richtig halten. Ich finde, dass die Außenpolitik zu breit wegkommt und wir uns innenpolitisch zuwenig vorgenommen haben. Zum anderen möchte ich wissen, ob Sie insgesamt der Meinung sind, dass wir uns insgesamt etwas ausführlicher mit unserer Vorbildrolle beschäftigen müssen und ob Sie der Meinung sind, dass die Länder, die wir weltweit als Partner begreifen, im Bericht vielleicht besser wegkommen als sie es eigentlich verdient hätten.

Frauke Seidensticker: Ich möchte nur kurz auf die Bemerkung von Abg. Haibach zurückkommen. Ich glaube, dass um den Tisch herum einige Vorschläge gemacht worden sind, die durchaus in eine ähnliche Richtung gehen. Ich glaube, es wäre gut, wenn wir das Zweijahressystem, das Abg. Toncar gerade angesprochen hat, anwenden könnten. Eine Gestaltung nach Schwerpunkten ist natürlich denkbar und dann darf auch mal etwas wegbleiben.

Zum anderen glaube ich, dass es einen wichtigen Handbuchaspekt gibt. Evtl. könnte man diesen Handbuchaspekt wirklich ausgliedern und als Online-Ressource verfügbar machen, die auch regelmäßig überarbeitet wird, aber die diesen Teil als ständig vorhandenes Nachschlagewerk immer zu Verfügung stellt und von der rein politischen Berichterstattung trennt.

Zum Länderteil wurde schon formuliert, dass, wenn die Kriterien transparent sind, es auch weniger Länder sein dürften. Man sollte nur klar machen, warum die entsprechenden Länder ausgewählt worden sind. Ich glaube, wo nach mehr gefordert wird, ist in erster Linie bei der Transparenz der Menschenrechtspolitik.

Zur Frage nach dem innen- und außenpolitischen Teil insbesondere im Aktionsplan: Das ist meiner Meinung nach eine sehr wichtige Frage und müsste breiter diskutiert werden. Denn, wenn wir einen großen innenpolitischen und menschenrechtlichen Aktionsplan möchten, dann stellt sich allerdings die Frage, wo dieser erarbeitet werden soll.

Günter Burkhardt: Ich möchte noch zum Thema Aktionsplan Stellung nehmen. Auch der Aktionsplan gegen Rassismus, in Folge von Durban, steht noch aus. Es ist jetzt fünf Jahre her und der Aktionsplan liegt uns immer noch nicht vor. Das hat das Forum Menschenrechte im Gespräch mit dem Innenausschuss wiederholt angesprochen und angemahnt. Ich glaube, an dieser Stelle gibt es eine Bringschuld und es muss etwas passieren.

Dann zur Frage, wie solch ein Bericht strukturiert sein soll. Er wird nicht viel kürzer werden, denn wir ringen weltweit um die Achtung der Menschenrechte. Wenn ich mir Tony Blair ansehe und die Kritik an der Gerichtsentscheidungspraxis in Großbritannien, dann muss es uns auch darum gehen, die Einheit der Menschenrechte wach zu halten. Das heißt, die Themen, die in diesem Bericht enthalten sind, müssen auch künftig weiter darin enthalten sein. Was wir wollen, ist etwas weniger Beschreibung und Vernebelung. Stattdessen sollten klare Position bezogen werden. Die Ziele werden richtig bestimmt, darin stimmen wir weitgehend überein. Es ist auch sehr wichtig, sie zu benennen, gerade im Sinne einer Bewusstseinsbildung insgesamt.

Der Flüchtlingsbereich ist ein Grenzbereich. Hier handelt es sich nicht um reine Innenpolitik. Es ist die Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik. Das ist auch genau das Themenfeld, wo Sie als Ausschuss aber auch das Auswärtige Amt gefordert sind, wo aus unserer Sicht oft Innenministerien von Ländern Außenpolitik betreiben, ohne Reflexion. Was heißt das in Bezug auf Krisenprävention? Sie haben die Frage gestellt, ob die geringe Anerkennungsquote damit zusammenhängt, wie Flüchtlinge nach Europa bzw. nach Deutschland kommen. Es gibt aus unserer Sicht Menschen,

die verfolgt sind, die mit Menschenhändlern kommen, und es gibt andere die nicht verfolgt sind, und ebenfalls mit Menschenhändlern kommen. Ihre Frage aber war, ob es darum geht wie jemand kommt, ob er verfolgt ist oder nicht und ob das im Asylverfahren zum Ausdruck kommt. Dazu kann ich Ihnen sagen, zum Glück nein. Menschenhandel ist ein sehr schwerwiegende Sache und ein Drama. Man muss konzeptionell überlegen, ob es richtig ist, dass ein großes Land in der Mitte Europas die Flüchtlinge an die Grenze der neuen EU-Staaten abschiebt. Das ist das Konzept was ausgehandelt wurde, bevor Europa größer wurde. Daher der Appell, das noch einmal gründlich zu reflektieren und Initiativen zu ergreifen.

Wenn es ein solch umfassendes Gesetz gibt, das sein Ziel derart eklatant verfehlt und 120.000 bis 150.000 Menschen, die seit mehr als fünf Jahren hier leben, von der Abschiebung bedroht sind, dann hat das ungeahnte Dimensionen und kann nicht durch die Innenminister der einzelnen Länder geregelt werden, sondern hier sind Sie als Gesetzgeber gefordert. Wir empfinden das als eine Verschiebung von Verantwortung bzw. als Flucht aus der Verantwortung. Der Gesetzgeber sagt, dass die Exekutive das nicht richtig angewandt hat, und die Exekutive schiebt es dann hin und her. Da haben Sie jetzt im Sommer die Gelegenheit etwas zu tun.

Die Abschaffung der Kettenduldung ist als Ziel benannt worden, daher freuen mich auch immer solche Berichte, denn die Ziele werden benannt und die Praxis haben wir heute hier ergänzt. Von daher ist der Appell der, an dieser Stelle etwas zu tun.

Dr. Michael Krennerich: Ich möchte kurz auf das Format zurückkommen. Ich denke, wenn man den Bericht in der Themen- oder Länderauswahl beschränkt, sind die Selektionskriterien deutlicher zu erkennen. Ich fände es sehr schön, wenn der Bericht an Leitfragen strukturiert würde, und eine gewisse Selbstkritik enthielte, die Schwächen und Verbesserungsvorschläge mit einbezieht. Ich weiß natürlich nicht, ob sich die Regierung nach Außen hin solch eine Blöße geben möchte, aber insgesamt würde es die ganze Diskussion versachlichen. Sicherlich könnte man das Ganze etwas kürzen, ich persönlich glaube, dass etwas zuviel Prosa in diesen Bericht eingeflossen ist. Ich bin ein sehr romantischer Mensch, aber in so einem Bericht könnte darauf verzichtet werden. Ich denke, dass man den allgemeinen Teil, in dem die ganzen Grundlagen beschrieben werden, und bestimmte Fachdiskussionen vielleicht auslagern und in einem Zusatzteil darlegen könnte, den nicht jeder lesen muss.

Zu den WSK-Rechten möchte ich ganz kurz erwähnen, dass es Sinn macht, diese auch innenpolitisch zu thematisieren. Gleichzeitig habe ich allerdings Bedenken, dass unter den sozialen Menschenrechten eine Reihe von politischen Maßnahmen eingefordert werden, die vielleicht sozialpolitisch legitim sind, die ich aber nicht als Menschenrechte thematisieren würde. Soziale Menschenrechte ziehen Mindeststandards ein und sind keine sozialpolitischen Maximalforderungen. Das müssen wir natürlich auch bei einer Diskussion in Deutschland genauestens beachten. Ich finde, hier könnte die Diskussion leicht ausufern, trotzdem finde ich es sehr wichtig und ich hoffe, dass das bei den Gesetzen entsprechend mitgeprüft wird.

Susanne Baumann: Zum Format des Berichts möchte ich sagen, dass sicher eine Präzisierung möglich ist, wenn man sich auf die Kernthemen konzentriert. Mir ist auch wichtig, dass sich mit der Rolle Deutschlands auseinandergesetzt wird. Das gehört einfach in einen Menschenrechtsbericht der Bundesregierung hinein. Vor dem Hintergrund Menschenrechte und Antiterrorbekämpfung gäbe es dort auch sicherlich vieles zu beleuchten, denn das ist auch wichtig für die Glaubwürdigkeit eines solchen Berichtes.

Außenpolitisch muss sicherlich eine objektive Berichterstattung gewährleistet sein. Auch unserer politischen Freunde und die Nachbarstaaten in der EU, hier hat die Grundrechteagentur eine ganz wichtige Aufgabe, müssen kritisiert werden, denn es kann nicht sein, dass die Menschenrechtssituation innerhalb der europäischen Staaten nicht diskutiert wird.

Silke Voß-Kyeck: Ich möchte direkt daran anknüpfen und würde gerne die Fragen der Abg. Beck und Strässer beantworten. Wichtig ist, zu erkennen, dass die Grundrechteagentur in Deutschland, wenn überhaupt, dann nur dahin gehend diskutiert wurde, dass mit ihr möglicherweise eine Konkurrenz zum Europarat und zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof entsteht. Was bislang völlig fehlt, ist die etwas kreativere Diskussion, was sie stattdessen tun kann, um die Lücken, die es durchaus gibt, zu füllen. Genau das ist aber bislang in der Grundrechteagentur überhaupt nicht vorgesehen. Sie haben völlig zu Recht gesagt, dass der Europäische Menschenrechtsgerichtshof nur im Nachhinein entscheiden und Empfehlungen abgeben kann. Wir wissen alle, wie lange das dauert und wie wenig von diesen Empfehlungen dann tatsächlich umgesetzt werden. Die logische Schlussfolgerung daraus

ist, dass die Agentur die Möglichkeit haben muss, im Idealfall auch unabhängig von den Anfragen aus Konvention und Rat, Empfehlungen abzugeben, wie der Grundrechts- und Verfahrensschutz in den europäischen Mitgliedstaaten verbessert werden kann und zwar vorher. Dabei muss sie auch die Situation in den Mitgliedstaaten im Blick haben, denn das Instrument dafür haben wir mit Art. 6 und 7 in den Verträgen. Wenn man der Agentur dieses Mandat geben würde, wären wir schon ein ganzes Stück weiter.

Die Vorsitzende: Wir haben natürlich nicht nur die Gerichte im Bereich des Europarates, sondern auch den Hochkommissar für Menschenrechte, es gibt auch die Parlamente und das OSZE. Ich denke, wir müssen sehr sorgfältig darüber reden, weil zuviel Doppelarbeit zu Frustrationen führt.

Dr. Wolfgang S. Heinz: Eine kurze Antwort auf die Frage zur Grundrechteagentur von Abg. Strässer. Wenn die Abgeordneten an einer Diskussion interessiert sind, in der man die wichtigsten Fragen durchsprechen könnte, dann würden wir uns sehr gerne daran beteiligen. Wir haben Mitarbeiter, die darauf spezialisiert sind, und wir haben eine eigene Stellungnahme zur Grundrechteagentur abgegeben. Meine Sorge bei der Sitzung, die wir Ende Mai haben, ist, dass dort sehr viele Fragen anhand des Fragenkatalogs angesprochen werden und dass wir keine vernünftige Diskussion zur Grundrechteagentur führen können.

Günter Nooke, Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe: Ich möchte mich bedanken, dass ich hier dabei sein durfte. Ein Bericht der Bundesregierung, der im Auswärtigen Amt erstellt wurde und abgestimmt werden musste und der natürlich auch einen Zeitraum beinhaltete, der jetzt nicht mehr ganz so aktuell wirkt, wie es beabsichtigt war, ist sicher verbesserungswürdig. Trotz allem habe ich mich aber auch über das Lob gefreut, das von Ihnen kam, denn es steckt eine Menge Arbeit in dem Bericht. Ich möchte auch noch einmal deutlich machen, dass es der Bundesregierung natürlich darum geht, dass das Parlament noch einmal deutlich formuliert, was es eigentlich will. Man kann das alles gewichten, aber wir müssen es dann umsetzen, was wir auch gerne tun wollen.

Einig sind wir uns, so denke ich, in den Zielen. Ich kann von meiner Seite nur sagen, dass ich natürlich Interesse an Unterstützung habe, sowohl durch das Parlament als

auch von den Nichtregierungsorganisationen oder der Zivilgesellschaft. Je deutlicher wir Erfolge und Defizite deutlich machen, um so mehr können wir gemeinsam erreichen. Insofern bin ich offen für alles, was Sie gesagt haben. Ich glaube, ein Bericht der Bundesregierung kann schon etwas kürzer ausfallen, wenn man sich darüber einig ist, dass man das, was man sich vorgenommen hat, auch versucht darzustellen, mit Blick auf das, was man davon erreicht und was man nicht erreicht hat. Denn das Thema Menschenrechte ist natürlich so umfassend, dass, wenn man alles, was in dieser Welt gemacht werden müsste, in einen Bericht schreibe, es dann natürlich auch mal frustrierend wäre. Das heißt nicht, dass die Bundesregierung nicht sieht, wo überall Handlungsfelder wären, aber es gibt natürlich auch einen begrenzten Bereich von dem, was man überhaupt machen kann. Wir sind durchaus bereit, das, was im Parlament diskutiert und an Veränderungen gewünscht wird, aufzunehmen. Wir würden das auch gerne weiter im Auswärtigen Amt machen. Ich denke auch, dass das Innen- und Außenpolitische zusammengehört, denn wir können außenpolitisch gar nicht argumentieren, wenn wir nicht auch glaubwürdig nach innen unsere Hausaufgaben machen.

Noch ein Punkt, der hier allerdings in der Diskussion nicht aufgetaucht ist. Natürlich werden solche Phasen, wie sie jetzt nach der Wahl Deutschlands in den Menschenrechtsrat beginnen werden, nämlich über die Standards zu reden, im Menschenrechtsrat eine Rolle spielt und es wird natürlich viel Kraft und Zeit fordern. Wichtig ist, wie sich der neue Menschenrechtsrat innerhalb der Vereinten Nationen überhaupt aufstellt. Auch dort werden wir uns Mühe geben, aber sicherlich nur einen Teil davon erreichen. Ich wollte darauf nur noch einmal hinweisen und um Verständnis bitten, dass wir in die Länderberichte nur das hineinschreiben, was wir auch öffentlich verantworten können. Das Auswärtige Amt macht natürlich sehr viel mehr, übrigens auch positive Dinge, wo wir helfen aber nicht darüber reden. Genauso gibt es natürlich aus verschiedenen Gründen auch Kritik, die wir üben, die nicht immer öffentlich wird. Wenn dann Länderberichte von einer Regierung erwartet werden, dann können diese natürlich nie so ausfallen, wie sie z. B. jemand in einer Nichtregierungsorganisation oder in der Zivilgesellschaft erstellen würde. Insofern wären in dem Fall vielleicht die thematischen Bezüge oder das, was man sich konkret für die zwei Jahre vornimmt und was davon wirklich getan werden konnte, einfacher für uns einzuordnen. Wichtig ist allerdings auch, dass das Parlament sagt, was es möchte. Denn es ist ein Bericht, der das Parlament betrifft.

Die Vorsitzende: Vielen Dank. Jetzt ist auch noch einmal die Funktion des Berichtes deutlich klargestellt worden. Nämlich das, was die Bundesregierung, was ein Ministerium in Abstimmung mit anderen tun kann, aber eben auch die Funktion des Parlamentes, das sich selbstverständlich die Freiheit nimmt, zu sagen was es für richtig und falsch hält. Hinzu kommen aber auch selbstverständlich die Möglichkeiten und der Nutzen, den NROs in der Praxis und in der Zivilgesellschaft heute haben. Insgesamt wird daraus, wie ich hoffe, wieder ein zusätzlicher Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtsslage. Ich finde, dieser Bericht ist, unter den gerade genannten Gesichtspunkten, zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einer bestimmten Situation, ein außerordentlich guter Zustandsbericht.

Herzlichen Dank noch einmal für Ihre klaren Worte, auch wenn nicht alles angesprochen werden konnte. Wenn ich alleine nur an den Bereich Hermesbürgschaften, Dual-use und ähnliche Dinge denke, bringt mich das zu den weiteren Verfahrensbemerkungen, die ich noch kurz machen möchte. Sie bekommen das Wortprotokoll natürlich auch zugesandt. Wir haben die Bitte, dass Sie uns dann, wenn Sie noch etwas zusätzlich hineinbringen möchten, das innerhalb von vier Wochen mitteilen, weil wir dann in die Diskussion, was wir dem Bundestag an Empfehlungen vorschlagen, eintreten werden und Ihre Anregungen natürlich sehr gerne nutzen möchten.

Jetzt wünsche ich Ihnen noch einen schönen Tag und schließe die öffentliche Anhörung.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr



Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

Vorsitzende