

Menschenrechte als Querschnittspolitik!

Licht und Schatten des „Achten Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 8. Oktober 2008
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags

Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ) und
Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im FORUM MENSCHENRECHTE

Einleitung

1. Die Bundesregierung legte den **Achten Bericht** über ihre Menschenrechtspolitik vor, der den Berichtszeitraum vom 1. März 2005 bis zum 29. Februar 2008 umfasst (Drucksache 16/10037). Zu dem Bericht führt der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 8. Oktober 2008 eine **Öffentliche Anhörung** durch. Ziel der Anhörung ist es, den im Menschenrechtsbereich aktiven Nichtregierungsorganisationen (NRO) Gelegenheit zu geben, dem Ausschuss ihre Stellungnahmen (Kritik, Lob, Ergänzungswünsche) abzugeben. Neben einigen weiteren NRO wurde das **Nürnberger Menschenrechtszentrum** (NMRZ) eingeladen, eine Stellungnahme vorzutragen. Wie bereits zur öffentlichen Ausschusssitzung zum vorangegangenen Siebten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, am 17. Mai 2006, nimmt das NMRZ auch dieses Mal gerne die Einladung an.
2. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich vornehmlich auf die **Bewertung des Berichts** (und nicht der Politik) der Bundesregierung, berücksichtigt aber auch einzelne inhaltliche Aspekte der Menschenrechtspolitik. Bei der Bewertung werden die mündlichen wie schriftlichen Stellungnahmen in der Öffentliche Anhörung zum Siebten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung sowie die diesbezügliche **Beschlussempfehlung** des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (Drucksache 16/3004) berücksichtigt.

Welche Bedeutung kommt dem Bericht zu?

3. Der Bericht ist ein **wichtiger Beitrag** sowohl zur **parlamentarischen** als auch zur **gesellschaftspolitischen Debatte** über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Auf verständliche und umfassende Weise werden die rechtlich-institutionellen Grundlagen, die Ziele und die Maßnahmen deutscher Menschenrechtspolitik dargelegt und in den Kontext des europäischen und internationalen Menschenrechtsschutzes eingebettet. Insgesamt handelt es sich um einen informativen Bericht, in dem erkennbar viel Arbeit steckt – auch wenn einzelne, allgemeine Textabschnitte dem Vorgängerbericht entnommen wurden. Es ist wünschenswert, dass der Bericht – über die Anhörung im Menschenrechtsausschuss hinaus – im parlamentarischen und öffentlichen Diskurs die gebührende Aufmerksamkeit erfährt. Für NRO ist er ein wichtiges Instrument für den Dialog mit der Regierung.
4. Indem an der Erstellung des – im Auswärtigen Amt koordinierten – Menschenrechtsberichts verschiedene Ressorts beteiligt sind, kann dieser zugleich dazu bei-

tragen, dass sich innerhalb der Regierung die verschiedenen Ministerien über menschenrechtliche Bezüge ihres Handelns verständigen und die Menschenrechte als eine Querschnittspolitik verstehen. Obschon dies nicht seine vorrangige Funktion ist, trägt der Bericht damit potenziell auch zur menschenrechtlichen **Bewusstseins(weiter)bildung innerhalb der Regierung** und der Ministerien bei. Dieses Potenzial gilt es zu entfalten.

Werden die wichtigen menschenrechtspolitischen Themen behandelt?

5. Der Empfehlung des Bundestages vom 18. Oktober 2006 folgend, hat die Bundesregierung erneut einen integrierten Bericht über ihre Menschenrechtspolitik abgegeben, der über die auswärtigen Beziehungen hinaus auch andere Politikbereiche umfasst. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich der Achte Menschenrechtsbericht wiederum auf **außen- wie innenpolitische Bereiche** bezieht. Damit trägt der Bericht der Tatsache Rechnung, dass Menschenrechte nicht nur in anderen Ländern, sondern auch hierzulande geschützt und gefördert werden müssen.
6. Allerdings liegt der inhaltliche Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik und damit auch des Berichts noch immer auf den auswärtigen Beziehungen. Selbst wenn sich die Menschenrechtssituation in Deutschland im internationalen Vergleich gut darstellt, ist eine gezielte Identifizierung und stärkere Berücksichtigung menschenrechtlicher Probleme und **Handlungsfelder innerhalb Deutschlands** anzuraten. Wohlgemerkt geht es nicht nur darum, die Menschenrechte nicht selbst zu verletzen, sondern auch darum, eine aktive und präventive Politik zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte zu betreiben und zu verbessern. Nicht zuletzt bei der Bekämpfung und Prävention rassistischer Diskriminierung gibt es auch hierzulande einiges zu tun, und zwar über die im Bericht benannten Erfordernisse hinaus¹.
7. Im Hinblick auf die Unteilbarkeit der Menschenrechte ist zu begrüßen, dass sowohl die **bürgerlich-politischen** als auch die **wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte** (wsk-Rechte) behandelt werden. Die Förderung der Rechte auf Bildung (Teil A, 2.2.1)², auf Gesundheit (Teil A, 2.2.2), auf Nahrung (Teil A, 2.2.3; Anhang D, 10), auf Wohnen (Teil A, 2.4.2) und auf Wasser (Teil A, 2.4.2, Anhang D, 10) sind umso mehr hervorzuheben, als in Politik und Gesellschaft noch immer Vorbehalte gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten bestehen – Vorbehalte, die es auf Grundlage jüngerer völkerrechtsdogmatischer Entwicklungen auszuräumen gilt.
8. Allerdings werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im Bericht nach wie vor hauptsächlich in Bezug auf Entwicklungsländer behandelt. Und auch diesbezüglich sind wichtige **Einschränkungen** vorzunehmen:
 - Bei der Darstellung der Menschenrechtsprobleme im Länderteil C des Berichts kommen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte – mit wenigen lobenswerten Ausnahmen (z.B. Kenia) – kaum vor.
 - Auch werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vor allem als Leistungsrechte dargestellt; ihre Abwehr- und Schutzfunktion wird tendenziell vernachlässigt. Auch die wsk-Rechte dienen aber dem Schutz von Freiheiten der Menschen, u.a. sich selbstständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen zu bilden oder sich vor Gesundheitsschäden, Zwangsvertreibungen oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen

¹ Vgl. Forum Menschenrechte: Rassistische Diskriminierung in Deutschland unterbinden. Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 16.-18. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, Berlin 2008. Siehe auch die Abschließenden Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung von 2008 (CERD/C/DEU/CO/18).

² Die Angaben beziehen sich auf die Kapitel des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung.

zu schützen³. In dem Bericht sind solche Achtungs- und Schutzpflichten nur an wenigen Stellen explizit benannt.

9. Zudem ist die **innenpolitische Bedeutung von wsk-Rechten** noch stärker zu verdeutlichen. Zwar stellt sich die Lage der wsk-Rechte in Deutschland dank des Sozialstaates vergleichsweise gut dar, doch gibt es auch hierzulande soziale Problembereiche, die unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu thematisieren sind.

Hierzu zählen einige im Bericht behandelte Aspekte, z.B. die Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen (Teil A, 2.1.2), die Abhängigkeit des Bildungserfolges von der sozialen Herkunft (Teil A, 2.1.3) oder der Umgang mit der HIV/Aids-Problematik bei Migranten (Teil A, 2.2.2).

Hierzu zählen aber auch weitere, nicht behandelte Bereiche, z.B. die prekäre Situation der Menschen ohne reguläre Aufenthaltsgenehmigung (etwa in Bezug auf Gesundheitsversorgung, Bildungszugang, Schutz vor ausbeuterischer Arbeit etc.)⁴ oder die menschenrechtlichen Implikationen der Kinderarmut, die im Bericht nur bezogen auf Entwicklungsländer, nicht aber bezogen auf Deutschland behandelt werden.

10. Einige **wichtige Menschenrechtsthemen**, die teilweise auch öffentlich breit diskutiert wurden, **fehlen** in dem Bericht oder **fallen unverhältnismäßig kurz** aus. Beispiele:

- Obwohl die brisante Thematik der **rendition-Flüge** bereits Untersuchungsausschüsse auf europäischer und nationaler Ebene beschäftigte, wird sie nur in einem kleinen Abschnitt allgemein abgehandelt (Teil A, 1.7). Selbst wenn die Bundesregierung eine Mitverantwortung an der *renditions*-Praxis der CIA bestreitet, ist von einem Menschenrechtsbericht zu erwarten, dass er dieses Thema behandelt und sich mit den Vorwürfen auseinandersetzt. Der Fall des Khaled el-Masri wird – ebenso wie der Fall des Murat Kurnaz (s.u.) – nicht einmal erwähnt.
- Während vielfältige Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung in Teil A, 1.7 ausgeführt werden, bleibt das **Luftsicherungsgesetz** unerwähnt, das 2006 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungs- und grundrechtswidrig und damit für nichtig erklärt wurde. Eine Behandlung der Problematik aus menschenrechtlicher Perspektive wäre angebracht gewesen.
- Ebenso wenig geht der Bericht konkret auf die Problematik des **Datenschutzes** und möglichen Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre vor allem (aber nicht nur) im Zusammenhang von Antiterrormaßnahmen ein, die von einigen NRO (dezidiert z.B. von der Humanistischen Union) doch sehr kritisch beurteilt werden.

11. Einige Menschenrechtsthemen wären unter Gesichtspunkten der **Kohärenz** stärker zu **problematisieren**. Beispiele:

- Das klare Bekenntnis zum absoluten **Folterverbot** (Teil A, 1.3) steht in einem Spannungsverhältnis zur **Abschiebepaxis**. Problematisch ist z.B. die Prüfung von Abschiebehindernissen (wie die Gefahr von erniedrigender Behandlung und Folter) auf Grundlage „diplomatischer Zusicherungen“ der Regierungen von Drittstaaten (siehe Kasten in Teil A, 1.7.1). Die Erfahrung zeigt: Solche rechtlich unverbindlichen „diplomatische Zusicherungen“ garantieren nicht, dass die Betroffenen nicht gefoltert oder misshandelt werden. Dies gilt umso mehr als diese Zusicherungen von solchen Staaten verlangt werden, in den Folter bekanntermaßen ein ständiges, ernsthaftes Problem ist.

³ Ausführlicher hierzu: Krennerich, Michael: Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in: Jahrbuch Menschenrechte 2007, Frankfurt/M. 2006, S. 57-66.

⁴ Siehe hierzu etwa das Positionspapier des „Forum Menschenrechte“ vom 30. Mai 2008: Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren! <www.forum-menschenrechte.de>

- Darüber hinaus steht auch die **Verwertung von Beweisen** und Informationen, die in fremden Staaten durch Dritte unter Folter erwirkt wurden, nicht im Einklang mit dem absoluten Folterverbot. Die Kooperation deutscher Sicherheitsbehörden mit Staaten, in denen gefoltert wird, ist hier ebenfalls zu problematisieren.
 - Zwar legt der Bericht die ablehnende Haltung der Bundesregierung zu **Guantánamo** dar (Teil A, 1.7), doch hätte das klare Bekenntnis zum absoluten Folterverbot eine schärfere Kritik an Guantánamo nötig gemacht, auch und gerade in VN-Foren. Auch hätte die Haltung symbolisch durch die Aufnahme von entlassenen Guantánamo-Häftlingen als Asylbewerber bekräftigt werden können. Über solche Streitpunkte geht der Bericht hinweg. Die Haltung der Regierung und deutscher Behörden im Falle von Murat Kurnaz wird nicht einmal erwähnt.
 - Zwar gehören die Menschenrechte von **Kindern** zu den ausgewiesenen Schwerpunkten der deutschen Menschenrechtspolitik (Teil A, 4), doch besteht noch immer der deutsche Vorbehalt zu VN-Kinderrechtskonvention und wird das Kindeswohl bei der Anwendung des Ausländer- und Asylrechts mitunter hintan gestellt (Teil A, 4.1.1).
 - Angesichts der hohen Bedeutung des **Rechts auf Gesundheit** in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Teil A, 2.2.2), wäre es wichtig darzulegen, inwieweit sich die Bundesregierung in internationalen Foren und Organisationen dafür einsetzt, dass der weltweite Zugang zu erschwinglichen Medikamenten ermöglicht und nicht durch Handels- und Patentregeln behindert wird.
 - Angesichts der hohen Bedeutung, die dem **Recht auf Nahrung** (Teil A, 2.2.3) beigemessen wird, wären globale Zusammenhänge für die Ernährungssicherheit vieler Entwicklungsländer zu thematisieren, etwa die Vermarktung hoch subventionierter Agrarprodukte des Nordens in Ländern des Südens, der zunehmende Pflanzenbau für Biokraftstoffe oder auch die Folgen von Klimawandel. Sie alle haben eine menschenrechtliche und menschenrechtspolitische Relevanz.
12. Der gesamte Problembereich der „**extraterritorialen Staatenpflichten**“ bleibt im Bericht außen vor. Es ist eine große Herausforderung, dass der internationale Menschenrechtsschutz so ausgestaltet wird, dass die Menschenrechte das staatliche Handeln insgesamt binden, gleich, ob es im eigenen Land oder anderswo zum Tragen kommt. Völkerrechtlich und politisch ist es indes noch umstritten, ob und inwieweit die Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen gegenüber Menschen außerhalb ihres Staatsgebietes haben. So bleiben auch im Bericht strittige Fragen offen, z.B.:
- Inwiefern erkennt die Bundesregierung menschenrechtliche Verpflichtungen Deutschlands bei **Friedenseinsätzen** deutscher Soldaten und Polizisten im Ausland an – und inwieweit kommt sie diesen ggf. nach? Der Menschenrechtsausschuss zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat eine solche Klärung bereits bei seinen Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahre 2004 angemahnt (CCPR/CO/80/DEU).
 - Inwiefern erkennt die Bundesregierung ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen bei Entscheidungen **internationaler Finanzorganisationen**, wie des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, an – und inwieweit kommt sie ggf. diesen nach? Bereits 2001 forderte der VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Deutschland auf, in internationalen Finanzorganisationen darauf hinzuwirken, dass die Maßnahmen und Entscheidungen dieser Organisationen den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands entsprechen (E/C.12/1/Add.68).
13. Die **Länderinformationen** im Teil C des Berichts sind bei allem Bemühen um eine prägnante Darstellung teils zu selektiv und werden der komplexen Menschenrechtslage und -entwicklung in den jeweiligen Ländern nur bedingt gerecht, zumal

– wie oben erwähnt wurde – gravierende Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (Landvertreibungen, Häuserzerstörungen etc.) kaum benannt werden. Die Auswahl der Länder wird nach wie vor nicht begründet. Die Nicht-Behandlung nordamerikanischer Staaten und anderer EU-Länder ist – bei aller diplomatischen Rücksichtnahme – der Glaubwürdigkeit abträglich.

Wie stellen sich die Institutionen deutscher Menschenrechtspolitik dar?

14. Die Institutionen der deutschen Menschenrechtspolitik sind im Detail öffentlich wenig bekannt. Eigene Kapitel zu den **Menschenrechtsbeauftragten** im Auswärtigen Amt (AA) und im Bundesministerium für Justiz (BMJ) sind daher sinnvoll. **Andere Beauftragte der Bundesregierung**, die sich mit spezifischen, menschenrechtsrelevanten Themen befassen, sind mitunter im Text erwähnt – so die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Teil A, 6.1.1) oder der Beauftragte für nationale Minderheiten (Teil A, 6.3.1). Andere bleiben leider unerwähnt, etwa die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen oder die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten.
15. Sinnvoll ist, dass das **Deutsche Institut für Menschenrechte** eigens behandelt wird. Es ist zwar ein unabhängiges Institut, wird aber auf Grundlage eines Bundestagsbeschlusses finanziell durch die Bundesregierung getragen und spielt als nationale Menschenrechtsinstitution eine zentrale Rolle für die öffentliche Meinungsbildung zu menschenrechtspolitischen Themen.
16. Auch wenn es sich um einen Regierungsbericht handelt, verwundert es, dass der Bericht nicht auf die **parlamentarische Mitwirkung** bei der Ausgestaltung deutscher Menschenrechtspolitik hinweist und so das institutionelle Gefüge bundesstaatlicher Menschenrechtspolitik nicht in seiner Gesamtheit darlegt. Weder wird der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe kurz vorgestellt noch die vom Deutschen Bundestag gewählten Bürgerbeauftragte: die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheiten und der Wehrbeauftragte, die beide eigene Beschwerdebefugnisse haben.
17. Insgesamt wäre eingangs im Bericht eine **Überblicksdarstellung** über die Institutionen der deutschen Menschenrechtspolitik hilfreich. Der Hochkommissar für Menschenrechte des Europarats empfahl sogar, Informationen über die Vielfalt der verfügbaren außergerichtlicher Beschwerdestellen auf Bundes- und auf Landesebene (Mandate, Status, Verfahren) der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Menschenrechtsbericht könnte hierzu einen Beitrag leisten.
18. Der Bericht legt – indirekt und unbeabsichtigt – **institutionelle Defizite** deutscher Menschenrechtspolitik offen. So ist zu kritisieren,
 - dass es keinen **Menschenrechtsbeauftragten** gibt, der für Menschenrechtsangelegenheiten im Innern und Äußeren zuständig ist. Der Menschenrechtsbeauftragte im AA verfolgt nur die politischen Entwicklungen im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes (Einleitung, 2.1). Ein umfassendes Mandat – oder aber ein Pendant im Innern – fehlt;
 - dass der gegenwärtige Menschenrechtsbeauftragte im Auswärtigen Amt zwar bei Auslandsreisen die menschenrechtlichen Schwerpunkte, Vorstellungen und Ansprüche der Bundesregierung darstellt (Einleitung, 2.1), gleichwohl aber die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht zu seinen inhaltlichen Schwerpunkten gehören;
 - dass über die Menschenrechtsbeauftragten im AA und BMJ hinaus in anderen Ministerien keine Menschenrechtsbeauftragte oder -fachstellen existieren oder ausgewiesen werden, die in den jeweiligen Ministerien mit der nötigen Fachexpertise und Mandatierung den Menschenrechtsschutz vorantreiben und mit anderen Ressorts koordinieren;
 - dass die **Monitoring-Kapazitäten** der Bundesregierung unzureichend ausgebaut sind, um die menschenrechtlichen Folgen ihres politischen Handelns seri-

ös zu bestimmen. Ein entsprechendes „*human rights assessment*“ ist in den jeweiligen Ministerien noch weit stärker zu institutionalisieren. Auch wird in dem Bericht nicht deutlich, inwieweit bestehende Monitoring-Instrumente, etwa im Bildungs- oder Gesundheitsbereich, auch explizit menschenrechtliche Gesichtspunkte prüfen. Schließlich ist nicht geklärt, wie sich das Monitoring des Nationalen Aktionsplans gestaltet (so aber die Beschlussempfehlung des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestags zum Siebten Bericht der Bundesregierung);

- dass **unabhängige, außergerichtliche Beschwerdemöglichkeiten** zu wenig ausgebaut und dort, wo sie bestehen, zu wenig bekannt sind. Neben dem gerichtlichen Schutz der Menschenrechte sind *unabhängige* Beschwerdestellen von großer Bedeutung, damit Missstände artikuliert, bekannt und auch politisch behoben werden. Einige Länder haben übrigens gute Erfahrungen mit Ombudspersonen für Menschenrechte gemacht.

Wird die Haltung der Bundesregierung deutlich dargelegt?

19. Es dient der **Transparenz** der Menschenrechtspolitik, wenn die Haltung der Bundesregierung zu – gerade kontroversen – menschenrechtlichen Fragen deutlich erkennbar ist. Solche Positionierungen dienen als Maßstab der Politik und erleichtern den kritischen gesellschaftspolitischen Diskurs über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

20. Zu etlichen Themen legt der Bericht die **Positionen** der Bundesregierung offen. Nur zwei Beispiele:

- die Haltung zur Todesstrafe (Teil A, 1.2): „Nach Auffassung der Bundesregierung und ihrer EU-Partner ist die Todesstrafe weder ethisch noch rechtspolitisch zu rechtfertigen“; oder
- zum absoluten Folterverbot (Teil A, 1.3): „Nach Überzeugung der Bundesregierung gibt es für einen demokratischen Rechtsstaat keine Alternative zur ausnahmslosen Einhaltung des Verbots der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Bestrafung“.

21. Der Transparenz förderlich sind auch jene – wenigen – Teile des Berichts, in denen die Position der Bundesregierung mit gegenläufigen Ansichten kontrastiert und in entsprechenden **Kontroversen** verortet wird. Einige Beispiele:

- die Haltung zum Recht auf Entwicklung (Teil A, 8): Vor dem Hintergrund des Diskussionsstandes in den Vereinten Nationen wird die Position der Bundesregierung benannt. So stellt die Bundesregierung klar, dass sie aus dem Recht auf Entwicklung keinerlei rechtlich verbindliche zwischenstaatliche Pflichten ableitet und dass sie das Recht individualrechtsbezogen interpretiert (siehe auch Anhang D, 11);
- die Position zum Schutz der Religionsfreiheit (Teil A, 1.5.3): Hier wird die Haltung der EU (und der Bundesrepublik) in der Kontroverse um Meinungsfreiheit und „Diffamierung von Religion“ knapp dargelegt;
- die Position zu Gewalt gegen Frauen (Teil A, 3.2.3): Hier wird Dissens zwischen Deutschland und der EU zumindest angesprochen;
- die Haltung zum deutschen Vorbehalt gegenüber der VN-Kinderrechtskonvention (Teil A, 4.1.1), dessen Rücknahme u.a. vom VN-Kinderrechtsausschuss (2004, 2008) und auch vom Bundestag (1999, 2004) eingefordert wurde⁵;

⁵ Nach Ansicht der Bundesregierung macht der Vorbehalt rechtlich keinen Unterschied. Eigenangaben zufolge hat sich die Bundesregierung für die Rücknahme des Vorbehaltes eingesetzt, doch hätten sich die Bundesländer nicht für eine solche Rücknahme ausgesprochen. Zugleich vertritt die Regierung die Auffassung, dass das Kindeswohl bei der Anwendung des Ausländer- und Asylrechts keinen absoluten Vorrang habe (Teil A, 4.1.1).

- die Befürwortung der Veröffentlichung von Monitoring-Ergebnissen des Ministerkomitees des Europarates, was die meisten Mitgliedstaaten ablehnen (Teil B, 2.7).

Selbst wenn die Positionen der Regierung auf Kritik stoßen, ist eine Positionierung wichtig. Sie bietet Anknüpfungspunkte für öffentliche Diskussionen und Gegenargumente.

22. Allerdings ist die Position der Bundesregierung nicht immer deutlich ausgewiesen. Auch wird sie nur selten mit gegenläufigen Ansichten kontrastiert und in entsprechenden Kontroversen verortet. Dies gilt gerade bei **Abstimmungen innerhalb der EU und damit auch den Vereinten Nationen** (wo die EU mit „einer Stimme“ spricht). Die Positionen der Bundesregierungen bei Verhandlungen und Entscheidungen auf EU-Ebene sind dem Bericht oft nicht oder nicht deutlich zu entnehmen.

Inwieweit werden Stellungnahmen von Menschenrechtsorganen beachtet?

23. Menschenrechts(vertrags)organe auf universeller und regionaler Ebene überwachen die Umsetzung der Menschenrechte durch die jeweiligen Vertrags- oder Mitgliedsstaaten. Daher ist die Bezugnahme auf die – teils kritischen – Schlussfolgerungen solcher Organe wichtig.
24. Die Schlussfolgerungen einzelner Menschenrechtsorgane werden in dem Bericht zusammenfassend oder auszugsweise benannt. Beispiele sind die Stellungnahmen
- des VN-Menschenrechtsausschusses (Teil A, 1.1),
 - des VN-Antifolterausschusses (Teil A, 1.3.1),
 - des CEDAW-Ausschusses (Teil A, 3.1),
 - des zuständigen Europarat-Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Teil A, 6.3.1),
 - der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (Teil A, 7.2.2).

Allerdings hätte die **Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen ausführlicher** und **selbstkritischer** ausfallen können.

25. Zudem werden die deutschlandbezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen einiger anderer Ausschüsse oder Organe nicht einmal knapp dargelegt, sondern allenfalls auf entsprechende Homepages verwiesen, so etwa im Falle
- des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte (Teil B, 2.3),
 - des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), der u.a. im Jahre 2005 Deutschland besuchte (Teil A, 1.3.2, und Teil B, 2.3);
 - des Europäischen Kommissars für Menschenrechte (Teil B, Kap. 2.5), der über seinen Deutschland-Besuch im Oktober 2006 einen umfassenden Bericht und zahlreiche Empfehlungen abgegeben hat (Comm DH (2007) 14).

Statt im Bericht viele allgemein-institutionelle Details zu diesen Menschenrechtsorganen darzulegen, wäre es sinnvoller gewesen, sich mit deren auf Deutschland bezogenen Berichten und Stellungnahmen auseinanderzusetzen.

26. Auf die Deutschland-Besuche und Berichte von **VN-Sonderberichterstattern** wird zumindest hingewiesen, so etwa im Falle
- des Sonderberichterstatters zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (Teil A, 1.7.5), dessen Bericht allerdings nur kurz genannt wird, oder

- des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung, dessen Bericht von der Bundesregierung kritisch bewertet und hinsichtlich der Problematik des sozialen Gefälles beim Bildungszugang allzu knapp behandelt wird (Teil A, 2.1.3).

Positiv ist zu erwähnen, dass Deutschland zu den Ländern gehört, die eine ständige Einladung für VN-Sonderberichterstatter ausgesprochen haben. Zudem hat sich die Bundesregierung (mit EU-Partnern) bei der Reform der Vereinten Nationen für dieses Instrument stark gemacht.

Wie werden die menschenrechtspolitischen Maßnahmen dargestellt?

27. Bei der Öffentlichen Anhörung und der Beschlussempfehlung des Ausschusses zum Siebten Menschenrechtsbericht wurde eine stärkere **Fokussierung** der Darstellung auf konkrete Maßnahmen der Bundesregierung angemahnt.
- Der Teil A des Berichtes (Schwerpunkte deutscher Menschenrechtspolitik) ist hier weit aufschlussreicher als die Abschnitte B (zum Internationalen Menschenrechtsschutz) und C (Menschenrechte weltweit).
 - In den Teilen B und C wird nach allgemeinen institutionellen oder länderbezogenen Ausführungen oft nur ein knapper Bezug zur deutschen Menschenrechtspolitik hergestellt (Ausnahme z.B. EGMR, Teil B, 2.1.2) bzw. allgemein auf die Unterstützung durch Deutschland hingewiesen.
 - Inwieweit und mit welchem Aufwand die deutsche Regierung die jeweiligen Institutionen und Länder unterstützt, wird nur selten dargelegt (Ausnahme z.B. der deutsche Beitrag zur OSZE-Wahlbeobachtung, Teil B, 3.7).
28. Insgesamt bleiben in dem Bericht die **Dimensionen** und die **relative Bedeutung** der bilateralen und multilateralen menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung unklar. Gezielte qualitative und quantitative Angaben würden die Einschätzung erleichtern, welche Maßnahmen als besonders wichtig eingestuft und welche Ausgaben ggf. dafür getätigt wurden.
29. Auch scheint die **Balance bei der Darstellung** der Maßnahmen nicht immer gewahrt. Einigen Details deutscher Menschenrechtspolitik wird unverhältnismäßig viel Raum eingeräumt. So nimmt beispielsweise die Auflistung der Fortbildungsseminare bei der Polizei einen größeren Raum ein als der Abschnitt zur Problematik der *rendition*-Flüge. Ein anderes Beispiel: Die Tatsache, dass der VN-Sonderberichterstatter zum Thema Folter in einem Interimsbericht an die VN-Generalversammlung seine Vorlesung an der Universität Frankfurt/M. erwähnte, muss nicht unbedingt im Menschenrechtsbericht hervorgehoben werden.
30. So sinnvoll es ist, dass die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den internationalen und europäischen Kontext eingeordnet wird, so sehr muss darstellerische Sorgfalt gewahrt werden, damit die **Erfolge** des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes nicht unhinterfragt als Erfolge der deutschen Menschenrechtspolitik ausgegeben oder missverstanden werden. Die Unterscheidungslinie ist zum Teil verwischt.
31. Die Darstellung deutscher Politik ist in Teilen wenig selbstkritisch oder gar **beschönigend**. Beispiele:
- Angesichts der viel diskutierten Bildungsprobleme ist das überschwängliche Lob auf das deutsche Bildungssystem und die eingeleiteten Bildungsreformen (in Teil A, 2.1.3) irritierend.
 - Angesichts der zeitweiligen deutschen Skepsis innerhalb der VN-Arbeitsgruppe zu Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt, wird die aktive und konstruktive Rolle der Bundesregierung im Verhandlungsprozess überhöht (Teil A, 2.4.1).
 - Irreführend ist die Behauptung, die Zivilgesellschaft sei bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus intensiv eingebunden gewesen (Teil A, 7.1.1). Im Parallelbericht des FORUM MENSCHENRECHTE an den VN-

Antirassismusausschuss wird just kritisiert, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ungenügend eingebunden und ihre Anregungen nicht berücksichtigt wurden.

- Der Bericht betont die restriktive Rüstungsexportpolitik. Vor dem Hintergrund der seit Jahren ansteigenden, hohen Rüstungsausfuhrgenehmigungen ist die Aussage zumindest zu problematisieren⁶.
32. Insgesamt ist zu beobachten, dass der Menschenrechtsbericht zwar viel darüber aussagt, was die Bundesregierung menschenrechtspolitisch tut, wenig aber darüber, was sie menschenrechtspolitisch bewirkt. Obwohl eine Wirkungsanalyse von Menschenrechtspolitik auf erheblich methodische Probleme stößt, wären begründete Einschätzungen zur **Wirksamkeit** menschenrechtspolitischer Maßnahmen hilfreich.
33. Positiv zu bewerten sind jene Abschnitte, in denen eigens menschenrechtlicher **Handlungsbedarf** identifiziert wird und/oder entsprechende Handlungsempfehlungen aufgelistet werden – wie dies beispielsweise in Bezug auf die Umsetzung des VN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) geschieht (Teil A, 3.1.1).
34. Positiv hervorzuheben ist, dass der Bericht wieder einen **Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte** enthält (Anhang D). Der Plan enthält eine ganze Reihe wichtiger und sinnvoller menschenrechtspolitischer Maßnahmen. Besonders erfreulich sind aus unserer Sicht die Maßnahmen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Dazu zählt auch, dass die Bundesregierung – trotz der zeitweiligen Skepsis im Verhandlungsprozess – vorhat, das künftige Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt baldmöglichst zu zeichnen und das Ratifikationsverfahren voranzutreiben.
35. Allerdings wirft der Nationale Aktionsplan für Menschenrechte auch **Fragen** auf:
- Als einziger der im Teil A ausgewiesenen Schwerpunktbereiche taucht der Punkt 9 „Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Prävention von Menschenrechtsverletzungen, Bekämpfung von Straflosigkeit“ nicht mehr im Aktionsplan auf. Warum ist dies so?
 - Wie wird der Nationale Aktionsplan erstellt? Es wäre angebracht, ihn vorab mit dem Parlament sowie mit NRO zu diskutieren, um parlamentarische und zivilgesellschaftliche Anregungen aufzunehmen.
 - In welchem Verhältnis steht er zu anderen Aktionsplänen – wie etwa dem Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte, dem Aktionsplan gegen Rassismus oder dem Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland?
 - Wie gestaltet sich das Monitoring der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte? Auch hier wäre eine parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligung sinnvoll.
36. Während die Ratifikationen und Zeichnungen von Menschenrechtsabkommen im Berichtszeitraum chronologisch aufgeführt werden (siehe Einleitung), fehlt eine Überblicksliste zu geplanten Zeichnungen und **ausstehenden Ratifikationen**.

Worin unterscheiden sich der Siebte und der Achte Bericht?

37. Wie in Vorbemerkung des Achten Berichts der Bundesregierung erwähnt wird, wurde das für den Siebten Bericht gewählte **Format** weitgehend beibehalten. Änderungen betrafen:
- die Straffung des thematischen Bereichs A,
 - die Erweiterung des Länderteils C um Beispiele menschenrechtlichen Engagements der Bundesregierung,

⁶ Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung: Rüstungsexportbericht 2007 der GKKE, Bonn/Berlin 2007.

- die Darstellung eines eigenen Brennpunktthemas nicht nur für den Teil A, sondern auch für die Teile B und C des Berichts.

Die Änderungen sind sinnvoll, wenngleich der thematische Bereich A am meisten Auskunft gibt über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und in den Teilen B und C nach wie nur ein knapper, u.E. unzureichender Bezug zur deutschen Politik hergestellt wird.

38. Trotz erkennbarer Verbesserungsbemühungen bleiben – wie in dieser Stellungnahme dargelegt wurde – **grundlegende Kritikpunkte** bestehen. Schon bei der Öffentlichen Anhörung zum Siebten Bericht der Bundesregierung wurde u.a. kritisiert,

- dass die Positionen der Bundesregierung, gerade auch bei Verhandlungen der EU und auf VN-Ebene, vielfach nicht deutlich erkennbar sind;
- dass der Bericht zugunsten allgemein-institutioneller Informationen zu wenig auf die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung eingeht;
- dass die Kohärenzproblematik beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte zu wenig beachtet wird;
- dass über die Auswärtigen Beziehungen hinaus noch stärker innenpolitische Problem- und Handlungsfelder des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte zu berücksichtigen sind;
- dass sich der Bericht zu wenig mit der Kritik an der deutschen Menschenrechtspolitik, gerade auch durch Stellungnahmen universeller oder regionaler Menschenrechtsorgane, auseinandersetzt und selbstkritische Reflektionen fehlen;
- dass die Auswahl der Länder und Länderinformationen unzureichend (begründet) ist.

Welche Empfehlungen lassen sich formulieren?

39. **Wünschenswert wäre es, dass der künftige Bericht weiterhin**

- umfassend über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung informiert und diese in den Kontext des europäischen und universellen Menschenrechtsschutz verortet,
- die außen- wie innenpolitischen Bereiche der Menschenrechtspolitik behandelt;
- sowohl die bürgerlich-politischen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte umfasst;
- die Grundlage für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans bietet.

40. **Wünschenswert wäre es, dass der künftige Bericht fortan**

- die menschenrechtliche Probleme und Handlungsfelder innerhalb Deutschlands gezielter identifiziert und stärker berücksichtigt;
- die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht nur in ihrer Gewährleistungsdimension, sondern auch hinsichtlich ihrer Achtungs- und Schutzfunktionen stärker thematisiert;
- die Positionen der Bundesregierung – gerade bei strittigen Themen – noch stärker akzentuiert und in menschenrechtspolitische Kontroversen verortet;
- gezielter und selbstkritischer auf die Stellungnahmen regionaler und universeller Menschenrechtsorgane eingeht;
- die menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung noch stärker fokussiert und die Dimensionen wie auch die relative Bedeutung der jeweiligen Maßnahmen offenlegt;

- sich vor beschönigenden Darstellungen hütet und eine kritische Bestandsaufnahme der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und ihrer Ergebnisse vornimmt;
 - die Kohärenzproblematik stärker in den Blick nimmt;
 - auf „extraterritoriale Staatenpflichten“ eingeht;
 - im Länderteil die Auswahl der Länder und der Länderinformationen begründet;
 - insgesamt mehr Überblicksdarstellungen (Tabellen, Schaubilder) enthält, etwa zu ausstehenden, aber geplanten Zeichnungen und Ratifikationen oder bezüglich bestehender Kontakt- und Beschwerdestellen (Service-Funktion).
41. Die Diskussion um den Länderbericht lässt zudem einige **institutionelle und prozessuale Veränderungen** wünschenswert erscheinen, namentlich
- die umfassende Mandatierung des Menschenrechtsbeauftragten auch für Angelegenheiten im Innern oder die Errichtung eines innenpolitischen Pendantes zum Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt,
 - die Errichtung ausgewiesener Menschenrechtsfachstellen oder Beauftragten in den jeweiligen Ministerien,
 - die Stärkung der Monitoring-Kapazitäten der Bundesregierung im Bereich der Menschenrechte,
 - den Ausbau unabhängiger nicht-gerichtlicher Beschwerdeverfahren,
 - eine stärkere Beteiligung von Parlament und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Entwicklung des Aktionsplans zu Menschenrechten.
42. Schließlich ist zu wünschen, dass der **Nationale Aktionsplan** für Menschenrechte konsequent **umgesetzt** wird. Eine erste **Nagelprobe** ist das „Universal Periodic Review“-Verfahren im VN-Menschenrechtsrat. Dem Bericht zufolge kommen aus deutscher Sicht einer „vorbildlichen Präsentation gerade auch von westlichen Staaten“ und eine „umfassende Vorbereitung des Verfahrens“, gerade auch in Abstimmung mit Nichtregierungsorganisationen, eine besondere Bedeutung zu (Teil B, 4.1.2, sowie Anhang D, 3).