

# STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM 8. BERICHT DER BUNDESREGIERUNG ÜBER IHRE MENSCHENRECHTSPOLITIK IN DEN AUSWÄRTIGEN BEZIEHUNGEN UND IN ANDEREN POLITIKBEREICHEN

## ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR MENSCHENRECHTE UND HUMANITÄRE HILFE AM 8. OKTOBER 2008

Amnesty International hat bereits die vorhergegangenen Menschenrechtsberichte der Bundesregierung ausführlich kommentiert. In Vorbereitung auf diese Anhörung habe ich insbesondere unsere Anmerkungen zum 6. und 7. Menschenrechtsbericht nochmals gelesen und musste feststellen, dass sich einige Bewertungen und Forderungen auch heute wiederholen. Ich verweise deshalb neben dieser Stellungnahme ausdrücklich auf die entsprechenden Veröffentlichungen von Amnesty International im „Jahrbuch Menschenrechte“ 2004 und 2007.

Zunächst ist positiv anzumerken, dass der umfangreiche Bericht die Vorgaben des Parlaments (Beschluss zum 7. Bericht nach der Anhörung 2006, Drucksache 16/3004) in Bezug auf die Themenvorgaben bei der Darstellung von Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe und sowie die Forderung nach inhaltlichen Schwerpunkten berücksichtigt. Der ebenso geäußerten Forderung nach einer weniger deskriptiven Darstellung und stärker problemorientierten Behandlung, nach stärkerer Fokussierung auf konkrete Maßnahmen der Bundesregierung und Aussagen über die jeweilige Haltung und Schwerpunktsetzung der Bundesregierung kommt er jedoch nur teilweise und eingeschränkt nach.

Auch der 8. Menschenrechtsbericht vermag es nicht, auf die Diskrepanz zwischen guten Absichten und nüchterner Realität einzugehen. Es fehlt eine Auseinandersetzung der Bundesregierung mit den Kritikpunkten an ihrer Menschenrechtspolitik. Zu oft wird Unbequemes ausgelassen. Es ist davor zu warnen, dass der Bericht dadurch letztlich zu einem Dokument werden kann, mit dem die Bundesregierung selber die Widersprüche ihrer Menschenrechtspolitik dokumentiert.

Im UN-Menschenrechtsrat muss sich die Bundesregierung im Februar 2009 der Überprüfung der Menschenrechtssituation in Deutschland im Rahmen des Universal Periodic Review (UPR) stellen. Heute Vormittag hätte eine Konsultation im Auswärtigen Amt zu dem entsprechenden Bericht der Bundesregierung und den Stellungnahmen der NGOs stattfinden sollen, die leider kurzfristig verschoben wurde. Wenn ich nur die Stellungnahme von Amnesty International zum UPR (s. Anlage) mit dem 8. Menschenrechtsbericht vergleiche, wird mehr als deutlich, wie konsequent der Bericht überall dort schweigt, wo es in der menschenrechtlichen Praxis „klemmt“. Im übrigen heißt es unter Punkt 3 im Aktionsplan des Menschenrechtsberichts „Sie wird der im Frühjahr 2009 anstehenden Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren hohe Priorität beimessen. Die Bundesregierung wird sich dabei eng mit Vertretern der Zivilgesellschaft abstimmen“ – wie verträgt sich das mit der jüngsten Verschiebung des Termins und so später Konsultation, dass eine ernsthafte „Abstimmung“ kaum noch möglich ist?



Der Menschenrechtsbericht wirft erneut die Frage auf, für welche LeserInnen er eigentlich gedacht ist. Für die breite Öffentlichkeit ist er zu umfangreich und es müsste überlegt werden, in welcher Form er lesefreundlicher gestaltet werden kann. Für das Parlament? Dann sollte sich nicht nur dieser Ausschuss damit beschäftigen, denn teilweise werden Sie sehr intensiv bereits mit verschiedenen Themen befasst gewesen sein, so dass der Bericht Ihnen nicht viel Neues bietet. Wir würden vorschlagen, die Diskussion des Berichts mit anderen Ausschüssen gemeinsam zu führen, um den Querschnittsansatz bei der Menschenrechtspolitik zu unterstreichen. Sicherlich dient die ressortübergreifende Abstimmung des Berichts der Bewusstseinsbildung in den Ministerien und leistet insofern auch einen aktiven Beitrag zur Menschenrechts**bildung**. Die Pflicht zur Berichterstattung kann engagierten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in Ministerien und Botschaften gegenüber weniger menschenrechtssensiblen Vorgesetzten den Rücken stärken. Ich empfehle also, dass sich der Ausschuss nochmals genauer mit den Zielgruppen und den Zielen des Berichts auseinandersetzt.

Aus den drei Teilen des Berichts nehme ich nachfolgend zu einigen ausgewählten Aspekten Stellung.

#### Teil A: Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

Die als „Brennpunkt“ vorangestellte positive Darstellung der Ergebnisse der EU-Präsidentschaft ist weitgehend berechtigt, aber leider auf rein außenpolitische Aspekte beschränkt, während Defizite im Innen- und Justizbereich völlig ausgeblendet werden.

Selbst bei grundsätzlich positivem Engagement zeigen sich Widersprüchlichkeiten im Bericht. So hat sich das Auswärtige Amt während der deutschen EU-Präsidentschaft sehr um eine bessere Umsetzung der EU-Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern bemüht. Wenn es aber um die Aufnahme bedrohter MenschenrechtsverteidigerInnen in Deutschland geht, wird es sehr schwierig. § 22 des Aufenthaltsgesetzes schafft die Möglichkeit, MenschenrechtsverteidigerInnen vorübergehenden oder gar dauerhaften Schutz zu bieten. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch gemacht. Es bedarf erheblicher Überzeugungsarbeit und Geduld, um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch das Bundesministerium des Innern zu erhalten. Wir wissen sogar von einem Fall, in dem das Auswärtige Amt eine internationale Schutzbedürftigkeit dringend gesehen hat, das Bundesinnenministerium das Ersuchen um Aufnahme aber abgelehnt hat mit dem Verweis, dass dies negative Folgen für die bilateralen Beziehungen zum Herkunftsland haben könnte. Leider benennt der Bericht nicht, wie viele akut bedrohte MenschenrechtsverteidigerInnen denn tatsächlich Aufnahme in Deutschland gefunden haben. Diese konkrete Information wäre sicherlich eine wertvolle Ergänzung im nächsten Bericht.

Im Bericht heißt es, das "Auswärtige Amt arbeitet mit den genannten Institutionen sowie mit dem Arbeitskreis Menschenrechtsverteidiger des Forums Menschenrechte eng zusammen, um im Einzelfall pragmatische Lösungen zu erarbeiten." Uns zumindest ist *nicht* bekannt, dass sich die Zusammenarbeit auch darauf bezieht, im Einzelfall pragmatische Lösungen herbeizuführen.

Bei den Maßnahmen unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft ist die Initiative zur weltweiten Erarbeitung lokaler Implementierungsstrategien der EU für Menschenrechtsverteidiger durch die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten sehr positiv hervorzuheben. Anzumerken ist jedoch, dass die Arbeit der deutschen Auslandsvertretungen zur Unterstützung von MenschenrechtsverteidigerInnen sehr unterschiedlich ist und längst nicht alle Botschaften dem Engagement folgen.

Im Fall von Russland gibt es einen sehr intensiven Austausch zwischen der Botschaft und MenschenrechtsverteidigerInnen. Die Botschaft hat dabei immer auch die Sicherheitslage der MenschenrechtsverteidigerInnen im Blick und setzt sich - wenn nötig - für deren Schutz ein. Im Fall von Usbekistan wissen wir, dass es zahlreiche Demarchen zugunsten von MenschenrechtsverteidigerInnen gegeben hat.



Auch gibt es im Rahmen des Möglichen Kontakt zwischen der Botschaft und MenschenrechtsverteidigerInnen.

Im Fall von Turkmenistan ist es hingegen besonders schwierig, einen Austausch mit MenschenrechtsverteidigerInnen vor Ort zu pflegen, denn dies könnte die Aktivisten gefährden. Allerdings war die Botschaft nach unserem Eindruck, aber auch dem Eindruck anderer NGOs, in der Vergangenheit überhaupt nicht gewillt, sich für den Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen ernsthaft einzusetzen. Die Bereitschaft etwa Gerichtsverfahren gegen MenschenrechtsverteidigerInnen zu beobachten oder Angehörige von Inhaftierten zu besuchen und damit zu unterstützen bestand gar nicht oder war ausgesprochen gering. Im Sommer gab es in Turkmenistan einen Botschaftswechsel, und wir hoffen, dass dies zu einer Änderung führen wird.

In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass einer konkreten Unterstützung von MenschenrechtsverteidigerInnen und damit der Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft die restriktive Visumpolitik der Bundesregierung entgegensteht. Gerade für Länder wie Turkmenistan, in denen MenschenrechtsverteidigerInnen gar nicht offen agieren können und oft auch internationale Delegationen nicht treffen können, wäre es wichtig, dass sie ins Ausland reisen können. Die Ermessensspielräume der Visumsabteilungen der Botschaften werden unterschiedlich ausgefüllt. Die Botschaft in Russland erteilt Jahresvisa für MenschenrechtsverteidigerInnen, damit diese ungehindert nach Europa reisen können, um hier ihre politischen Kontakte zu pflegen. Die Botschaft in Turkmenistan verweigerte wiederholt sogar die einmalige Einreise zu Tagungen und ähnlichen Veranstaltungen. Aus dem Bericht wird leider nicht deutlich, wie sich die Bundesregierung insgesamt zu dieser Frage verhält.

Unter dem Schwerpunkt „Bürgerliche und politische Rechte“ wird auch über die notwendige Einhaltung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus berichtet. So anerkennenswert aus diese grundsätzliche Aussage ist, so deutlich möchten wir aber auch auf die offenkundigen Defizite in der konkreten Praxis aufmerksam machen

So ist Amnesty International entgegen der Darstellung im Bericht *nicht* der Auffassung, dass die Bundesregierung vollständig zur Aufklärung einer etwaigen Mitverantwortung für Verschleppungsflüge (Renditions) durch die CIA in und über Europäisches Territorium beigetragen hat. Eine Mitverantwortung der Bundesregierung sehen wir auch dann, wenn sie es nach bekannt werden der Renditions unterlassen hat, präventive Maßnahmen einzuleiten. Dabei sind Maßnahmen im Einzelfall begrüßenswert, aber nicht ausreichend. Wir können nicht erkennen, dass die Bundesregierung generelle Maßnahmen zur Verhinderung von Verschleppungsflügen eingeleitet hat oder zumindest erwägt, wie Amnesty International sie in einem ausführlichen Forderungskatalog im Juni 2008 gefordert hat. Auch im Aktionsplan findet sich dazu keine Aussage. Der Bericht erwähnt an anderer Stelle, dass sich auch der EP-Untersuchungsausschuss (TDIP) mit der europäischen Mitverantwortung für die CIA-Flüge befasst hat, doch die deutliche Kritik in dessen Abschlussbericht aus 2007 (sog. Fava-Bericht) am Verhalten Deutschlands, v.a. in den Fällen Kurnaz und Zammar, bleibt ungenannt.

Ein weiterer Widerspruch offenbart sich bei der Gegenüberstellung einerseits des erfreulich eindeutigen Bekenntnis zum absoluten Folterverbot und andererseits der Verteidigung sogenannter Diplomatischer Zusicherungen. Amnesty International ist der Ansicht, dass das Vertrauen auf de facto nicht einklagbare diplomatische Zusicherungen einen Versuch der Behörden darstellt, das absolute Verbot der Folter und Misshandlung zu umgehen, und dass die Verwendung solcher Zusicherungen den internationalen Schutz gegen Refoulement unterhöhlt. Nicht nur unsere Organisation hat klargestellt, dass solche Zusicherungen gerade nicht so ausgestaltet werden können, dass damit Deutschland seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen genügt. Auch die frühere UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour, der UN-Sonderberichterstatter gegen Folter Manfred Nowak und der Menschenrechtskommissar



des Europarates Thomas Hammarberg haben sich mehrfach und eindeutig gegen die Verwendung Diplomatischer Zusicherungen ausgesprochen. Dass dies im Bericht mit keinem Wort erwähnt wird, verträgt sich keinesfalls mit dem wiederholten Bekenntnis zu den Menschenrechtsstandards der UN und des Europarates.

Hinzu kommen erhebliche Zweifel an der Bewertung der Glaubwürdigkeit der Zusicherung durch die Bundesregierung in konkreten Fällen. Mitunter genügt dem Bundesinnenministerium sogar eine lediglich mündliche Zusage. Im Fall eines Tunesiers hat die Bundesregierung eine diplomatische Zusicherung, diesen im Falle der Rückführung u.a. nicht zu foltern, eingeholt. Es wird daran festgehalten, ihn abzuschleppen, weil man ihn weiterhin als nationales Sicherheitsrisiko betrachtet, obwohl im März 008 das strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen ihn vollständig eingestellt wurde. Er ist darüber hinaus weiterhin mit Auflagen belegt.

Im Kontext der menschenrechtskonformen Terrorismusbekämpfung ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung – sofern es ihr ernst ist mit der im Bericht zitierten Forderung nach Schließung des Gefangenenlagers von Guantánamo - auch durch Aufnahme von in ihren Heimatländern gefährdeten Gefangenen zum Ende des rechtswidrigen Zustands beitragen müsste. Ganz konkret spricht zudem das Verhalten im Fall Kurnaz dagegen, dass im Einzelfall der Schutz der Menschenrechte eine solche Priorität genoss, wie es im Bericht behauptet wird.

Unsere dringende Empfehlung für den nächsten Menschenrechtsbericht ist es, eine selbstkritische, rückblickende Bewertung der menschenrechtlichen Konformität der getroffenen Anti-Terrormaßnahmen vorzulegen und überzeugend darzustellen, welche Lehren daraus konkret gezogen worden sind.

Ein letzter Aspekt im Teil A des Menschenrechtsberichts, den ich kurz kommentieren möchte, betrifft die Bekämpfung der Straflosigkeit. Der Bericht bringt angemessen zum Ausdruck, dass sich die Bundesregierung seit vielen Jahren gegen die Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen engagiert. Dies betrifft die finanzielle und personelle Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes, der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, und der Hybrid-Tribunale in Sierra Leone und Kambodscha. Auch die politische Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof, einschließlich der Förderung der Ratifikation und Unterstützung bei der Implementierung auf nationaler Ebene, begrüßen wir ausdrücklich. Positiv ist zudem das Bekenntnis der Bundesregierung, dass eine Schließung des Jugoslawien-Tribunals in 2010 unwahrscheinlich ist und u.a. von der Rechtsentwicklung in den betroffenen Ländern abhängt. Gerne hätten wir auch erfahren, was die Bundesregierung zu tun gedenkt, um eben diese Schließung für 2010 zu verhindern.

Bedauerlich ist es, dass Diskussionen um die Anwendung des Völkerstrafgesetzbuches in Deutschland mit wenigen Worten abgetan werden und ohne jede kritische Reflexion festgestellt wird, das Völkerstrafgesetzbuch werde „seinen Zielsetzungen weiterhin gerecht“. Die Anhörung des Menschenrechtsausschusses zum Völkerstrafgesetzbuch im Oktober 2007 wird zwar erwähnt, aber nicht auf die einhellige Kritik der geladenen Sachverständigen eingegangen, die sehr wohl gesetzgeberischen Reformbedarf und erhöhte Ermittlungskapazitäten bei GBA und BKA sehen. Wir hätten uns allerdings gewünscht, dass auch der Ausschuss selbst die Empfehlungen der Sachverständigen aufnimmt und entsprechende Initiativen ergreift.

Teil B: Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen -Verpflichtungen

Als Brennpunkt für diesen Teil des Berichts werden die langwierigen Verhandlungen um die Gründung des UN Menschenrechtsrates und zur Ausarbeitung seiner Verfahren und Instrumente ("institution building") ausführlich dargestellt. Auch die wesentlichen wesentlichen Konfliktlinien in diesem strukturel-



len Aufbauprozess sind aufgezeigt, und deutlich wird, welche Positionen die EU bzw. die deutsche Präsidentschaft in diesem Prozess vertreten hat. Nachdem die EU sich anfänglich überwiegend reaktiv in den Prozess eingebracht hatte, was von Amnesty International wiederholt kritisiert worden war, hat das gestiegene, aktivere Engagement unter deutscher Präsidentschaft in der "heißen Phase" des "institution building" erheblich dazu beigetragen, dass größerer Schaden z.B. für die Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter oder die Möglichkeit von Länderresolutionen abgewendet werden konnte.

Wir würden uns wünschen, dass andere Teile des Menschenrechtsberichts ebenso deutlich Positionen der Regierung darstellen und begründen – dies gilt selbstverständlich auch und insbesondere für Aspekte, bei denen Lob der NGOs nicht so offenkundig zu erwarten ist.

#### Teil C: Menschenrechte weltweit

Der Länderteil weist auch in diesem Menschenrechtsbericht einige offenkundige strukturelle Defizite auf. Es wird nicht erkennbar, nach welchen Kriterien die Auswahl der Länder getroffen wurde. Zu keinem der EU-Mitgliedsländer wird Stellung genommen, auch die USA bleiben unerwähnt. Länder mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen sind nicht erfasst – als besonders offenkundiges Beispiel sei hier der Libanon erwähnt, wo immerhin im Sommer 2006 ein Krieg stattgefunden hat, in dessen Verlauf es zu Menschenrechtsverletzungen und wahrscheinlich auch zu Kriegsverbrechen auf beiden Seiten gekommen ist. Zudem stellen wir eine Uneinheitlichkeit in der Bewertung der Situation in einzelnen Ländern fest, die dazu führt, dass die Wortwahl bei „befreundeten“ Ländern deutlich vorsichtiger ist als bei sogenannten „Schurkenstaaten“ - hier sei beispielhaft auf die Schilderung zu Tunesien einerseits und Syrien andererseits verwiesen: wird für Tunesien festgestellt, dass „gegen den Grundsatz der körperlichen Unversehrtheit (..) verstoßen“ wird, bleibt bei Syrien kein Zweifel, dass gefoltert wird. Und schließlich bleiben auch im Länderteil Widersprüche ungenannt – so wird beispielsweise die EU-Initiative zur Behandlung der Menschenrechtssituation in Sri Lanka im Menschenrechtsrat hervorgehoben, doch diese Initiative wird unglaublich, sollte die Bundesregierung tatsächlich einen höchst fragwürdigen Deal mit der srilankischen Regierung zur Wahl Deutschlands in den Sicherheitsrat eingegangen sein

Die meisten Länderberichte sind als Versuch, die Menschenrechtssituation im jeweiligen Land möglichst allgemein zu *beschreiben*, weitgehend in Ordnung, wenn auch oft nicht vollständig. Bei einigen Länderteilen ist die Darstellung der Situation vor Ort jedoch nicht nachvollziehbar, weil sie zu sehr beschönigt und/oder wesentliches nicht erwähnt wird. Und schließlich sind auch die konkreten menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zum jeweiligen Land, sofern sie geschildert werden, sehr unterschiedlich in ihrem Aussagewert.

#### Teil D: Aktionsplan

In diesem Teil des Berichts sind die Vorgaben des zu Beginn genannten Bundestagsbeschlusses am wenigsten umgesetzt. Laut Beschluss sollten „außen- und innenpolitische Ziele“ angestrebt werden, „Angaben zur Umsetzung der Ziele, zu den Zuständigkeiten und zum Zeitrahmen“ erfolgen, und „geklärt werden, wie das Monitoring des Nationalen Aktionsplans gestaltet werden kann“ – der Aktionsplan wird keiner dieser Anforderungen gerecht. Insbesondere fällt auf, dass unter den 17 Punkten die nach innen gerichteten Herausforderungen sträflich vernachlässigt werden, und zu den nur zwei explizit innenpolitischen „Aktionen“ bleiben die Aussagen vage und unangemessen.

Im Hinblick auf die unmittelbare Zukunft sei nur eine Herausforderung besonders hervorgehoben: Punkt 1 des Aktionsplans sieht vor, dass die Bundesregierung „ihre Politik und ihre Gesetzesentwürfe so gestalten (wird), dass *Geist und Buchstaben* der im Grundgesetz verankerten Grundrechte und die



anderen in europäischen und internationalen Verträgen und Erklärungen enthaltenen Menschenrechtsstandards umfassend geachtet werden“ – dies wird hoffentlich auch eingehalten im Hinblick auf die Ratifikation der Konvention gegen das Verschwindenlassen, welche die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes fordert. Sollte die Bundesregierung zwar als eine der ersten, aber - wie bisher geplant - mit Vorbehalten ratifizieren und zudem in der nationalen Umsetzung keinen eigenen Straftatbestand kodifizieren, wie es die Konvention erfordert, würde das einen sehr negativen Präzedenzfall setzen und der Wirkung der Konvention deutlich schaden.

#### Abschließende Bemerkung

Im Bericht wird an unterschiedlichen Stellen und in verschiedenen Zusammenhängen nichts zur Umsetzung von Empfehlungen seitens internationaler Gremien an die Bundesregierung berichtet. So bleibt unerwähnt, dass Empfehlungen des UN-Antifolterausschusses noch nicht umgesetzt sind. Oder es wird nur darauf verwiesen, der Aufforderung des UN-Menschenrechtsausschusses zur Konkretisierung der Position zur extraterritorialen Geltung von Menschenrechten nachgekommen zu sein, ohne diese jedoch eindeutig anerkannt zu haben. Kann das genügen?

Da im nächsten Berichtszeitraum auch die Empfehlungen des CERD-Ausschusses und aus dem UPR-Verfahren vorliegen und noch weitere zu erwarten sind, empfehlen wir, dass sich der 9. Menschenrechtsbericht mit diesen Empfehlungen und deren Umsetzung intensiver auseinandersetzt.

Barbara Lochbihler, 8. Oktober 2008

#### Anlage:

Stellungnahme von Amnesty International zur Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren, September 2008

