

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

– Drucksachen 16/10037, 16/10285 Nr. 14 –

Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen

A. Problem

In ihrem achten Menschenrechtsbericht, der den Zeitraum vom 1. März 2005 bis zum 29. Februar 2008 umfasst, schildert die Bundesregierung die Menschenrechtspolitik sowohl in den auswärtigen Beziehungen als auch in anderen Politikbereichen. Anhand konkreter Fälle und Handlungsweisen in verschiedenen Themenbereichen zeigt der Bericht zudem den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auf und entspricht den Angaben zufolge insofern dem Auftrag des Deutschen Bundestages, die Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu beschreiben. Gegenüber dem siebten Bericht ist das Format gleich geblieben; der achte Bericht wurde jedoch in seinem thematischen Teil den Anforderungen des Bundestages entsprechend gestrafft und in seinem Länderteil erweitert, da in die jeweiligen Länderkapitel erstmals Beispiele konkreten menschenrechtlichen Engagements Deutschlands aufgenommen wurden. Der „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung ist ebenso wie beim Vorgänger weiterhin ein eigenständiger Teil des Menschenrechtsberichtes.

Neu in dem achten Menschenrechtsbericht ist, dass bei jedem der drei Hauptteile die Darstellung eines eigenen „Brennpunktthemas“ vorangestellt wurde.

B. Lösung

Einstimmige Annahme einer Entschließung

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/10037 beschließen,

folgende EntschlieÙung anzunehmen:

Der Deutsche Bundestag würdigt den 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung als einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen im internationalen und europäischen Menschenrechtssystem und über die deutsche Menschenrechtspolitik. Er bietet damit eine gute Grundlage für die parlamentarische und gesellschaftspolitische Debatte über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Der Deutsche Bundestag begrüÙt, dass viele seiner grundsätzlichen Anmerkungen und Anregungen, die er als Ergebnis einer Anhörung zum 7. Menschenrechtsbericht in Drucksache 16/3004 niedergelegt hat, konstruktiv aufgegriffen wurden. Der Bericht ist gestraffter und übersichtlicher geworden. Die drei Brennpunkte „EU-Ratspräsidentschaft/G8-Vorsitz“, „VN-Menschenrechtsrat“ und „weibliche Genitalverstümmelung“ wurden nachvollziehbar ausgewählt und anschaulich problematisiert. BegrüÙenswert ist auch die Aufnahme einiger neuer Staaten im Länderteil wie beispielsweise Ägypten oder Jemen.

Nur punktuell berücksichtigt wurden der Kohärenzgedanke, nach dem ausgewählte Themen aus dem Blickwinkel verschiedener Politikfelder beleuchtet werden sollten, eine stärker problemorientierte statt deskriptive Behandlung von Themen, insbesondere im Länderteil, sowie die Darstellung der konkreten menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und ihrer Positionierung bei EU- bzw. VN-Verhandlungen.

Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, bei der Erstellung des 9. Menschenrechtsberichts

- 1. erneut seine grundsätzlichen Anmerkungen zum 7. Menschenrechtsbericht heranzuziehen und insbesondere die oben genannten Kritikpunkte zu berücksichtigen;*
- 2. der Darstellung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mehr Gewicht zu verleihen und Defizite bei der politischen Partizipation im Rahmen von Demokratisierungsprozessen zu thematisieren;*
- 3. im Nationalen Aktionsplan mehr nach innen gerichtete Ziele zu nennen und das Monitoring zu konkretisieren;*
- 4. zu aktuellen Fragen der extraterritorialen Staatenpflichten im Menschenrechtsbereich Stellung zu nehmen.*

Berlin, den 28. Januar 2009

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Dr. Herta Däubler-Gmelin
Vorsitzende

Holger Haibach
Berichterstatter

Christoph Strässer
Berichterstatter

Burkhardt Müller-Sönksen
Berichterstatter

Michael Leutert
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Holger Haibach, Christoph Strässer, Burkhardt Müller-Sönksen, Michael Leutert und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung und Mitberatung

Die Unterrichtung auf **Drucksache 16/10037** wurde mit Überweisungsdrucksache 16/10285 Nr. 14 am 19. September 2008 dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Verteidigungsausschuss, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In ihrem achten Menschenrechtsbericht, der den Zeitraum vom 1. März 2005 bis zum 29. Februar 2008 umfasst, schildert die Bundesregierung die Menschenrechtspolitik sowohl in den auswärtigen Beziehungen als auch in anderen Politikbereichen. Anhand konkreter Fälle und Handlungsweisen in verschiedenen Themenbereichen zeigt der Bericht zudem den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auf und entspricht den Angaben zufolge insofern dem Auftrag des Deutschen Bundestages, die Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu beschreiben. Gegenüber dem siebten Bericht ist das Format gleich geblieben; der achte Bericht wurde jedoch in seinem thematischen Teil den Anforderungen des Bundestages entsprechend gestrafft und in seinem Länderteil erweitert, da in die jeweiligen Länderkapitel erstmals Beispiele konkreten menschenrechtlichen Engagements Deutschlands aufgenommen wurden. Der „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung ist ebenso wie beim Vorgänger weiterhin ein eigenständiger Teil des Menschenrechtsberichtes. Neu in dem achten Menschenrechtsbericht ist, dass bei jedem der drei Hauptteile die Darstellung eines eigenen „Brennpunktthemas“ vorangestellt wurde. Teil A „Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik“ wurde der Brennpunkt „Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und der deutsche G8-Vorsitz – Resultate im Menschenrechtsbereich“ vorangestellt. Teil B „Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen“ wurde der Brennpunkt „Von der VN-Menschenrechtskommission zum VN-Menschenrechtsrat“ vorgeschaltet. Teil C „Menschenrechte weltweit“ erhielt den Brennpunkt „Weibliche Genitalverstümmelung weltweit“.

In dem Aktionsplan legt die Bundesregierung 17 Bereiche dar, in denen sie die Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik in den Jahren 2008 bis 2010 sieht. Neben der Verortung der Menschenrechte als Wertebasis der Innen- und Außenpolitik sind wesentliche Anliegen, die Menschenrechte weltweit zu fördern, Straflosigkeit zu bekämpfen, internationale menschenrechtliche Gremien und Überwachungsorgane zu stärken sowie Folter und das Verschwindenlassen von Personen zu bekämpfen und die Todesstrafe weltweit zu ächten. Ferner geht es darum, die Medien- und Meinungsfreiheit zu sichern, die Diskriminierung aufgrund

sexueller Orientierung zu bekämpfen, die individuelle Religionsfreiheit zu schützen sowie bei der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte zu beachten. Die WSK-Rechte sollen gewährleistet werden, das Recht aller Menschen auf Entwicklung gefördert und Menschenrechte von Frauen und Mädchen geschützt und gefördert werden. Das Gleiche gilt für Kinderrechte und für Rechte von Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus will die Bundesregierung die Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie Minderheiten und Indigenen Völkern schützen. Die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ist ein weiterer Punkt auf ihrem Aktionsplan.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Unterrichtung in seiner 80. Sitzung, der **Rechtsausschuss** in seiner 123. Sitzung, der **Verteidigungsausschuss** hat die Unterrichtung in seiner 98. Sitzung, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Unterrichtung in seiner 74. Sitzung, der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat die Unterrichtung in seiner 79. Sitzung und der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Unterrichtung in seiner 76. Sitzung am 21. Januar 2009 beraten. Alle Ausschüsse haben die Unterrichtung einstimmig zur Kenntnis genommen.

IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat zu der Unterrichtung in seiner 69. Sitzung am 8. Oktober 2008 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Darüber hinaus hat sich der federführende Ausschuss in seiner 77. Sitzung am 28. Januar 2009 mit der Unterrichtung befasst und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktionen FDP und DIE LINKE. beschlossen zu empfehlen, einen interfraktionellen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 16(17)117 anzunehmen.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(17)116:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Erfüllung des Auftrags des Deutschen Bundestages vom 4. Dezember 1991 – Drucksache 12/1735 – hat die Bundesregierung am 16. Juli 2008 zum achten Mal ihren Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen (Bundestagsdrucksache 16/10037) vorgelegt.

Der Deutsche Bundestag würdigt den Bericht der Bundesregierung als einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen im internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz und über die deutsche Menschenrechtspolitik im Zeitraum 1. März 2005 bis 29. Februar 2008. Der Bericht beleuchtet auf beeindruckende Weise die umfangrei-

che, vielschichtige und professionelle Arbeit der mit der Menschenrechtspolitik befassten Personen und Institutionen. Dabei ist jedoch in weiten Teilen eine Schwerpunktsetzung auf außenpolitische Aspekte erkennbar, die menschenrechtliche Herausforderungen im Inland zu sehr in den Hintergrund treten lässt.

In der Beschlussempfehlung zum 7. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/3004) sprach der Deutsche Bundestag zahlreiche Empfehlungen aus, um die Lesbarkeit des Berichts weiter zu erhöhen. Leider sind noch nicht alle dieser Verbesserungsvorschläge berücksichtigt worden. So ist der Bericht beispielsweise aufgrund des überlangen Berichtszeitraums von 36 Monaten weiterhin sehr umfangreich. Große Teile sind deskriptive Hintergrundinformationen, die es dem Leser erschweren, die eigentlichen Positionen und Handlungen der Bundesregierung zu erkennen. Dabei muss auch erkennbar werden, wo die Bundesregierung durch den Einsatz finanzieller Mittel eigene Schwerpunkte setzt. In Kenntnis der Unterrichtung (Bundestagsdrucksache 16/10037) nimmt der Deutsche Bundestag folgende Entschließung an:

Der Deutsche Bundestag erwartet für den „9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“:

- dass der im Beschluss des Bundestages vom 4. Dezember 1991 vorgegebene Berichtszeitraum von zwei Jahren nicht überschritten und der Bericht zeitnah nach Ende des Berichtszeitraumes dem Deutschen Bundestag vorgelegt wird. Ein längerer Zeitraum würde die Aktualität des Berichtes mindern und seine Funktion als Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundesregierung und als Beitrag zur Menschenrechtsbildung einschränken;
- dass die beschreibenden und erläuternden Teile des Berichts hinsichtlich allgemeiner internationaler, europäischer und nationaler Strukturen und Entwicklungen im Menschenrechtsbereich in einen eigenständigen Handbucheil ausgegliedert werden. Dieser Handbucheil, der sich als Hintergrundinformation auch an die breite Öffentlichkeit richtet, sollte dem nächsten Bericht angehängt werden;
- dass die Positionen und Aktionen der Bundesregierung klar von allgemeinen Hintergrundinformationen getrennt werden. Adressat dieses Teils sollte primär der Deutsche Bundestag sein. Ihrem Auftrag kann die Bundesregierung nur durch einen Bericht nachkommen, der sich vor allem an ihrer eigenen Politik und ihren eigenen Aktivitäten ausrichtet. Für die Darstellung von Vorgängen bietet sich folgendes Gliederungsmuster an:

- Einführung/Hintergrundinformationen (kurz)
- Zielformulierung der Bundesregierung (anhand klarer Kriterien)
- Maßnahmen der Bundesregierung (einschließlich Angaben über aufgewandte Finanzmittel, so dass Schwerpunkte erkennbar werden)
- Ergebnis (Auswertung/Erfolgskontrolle)
- Ausblick/Perspektiven

- dass die Darstellung innenpolitischer Vorgänge mit Menschenrechtsrelevanz ausführlicher erfolgt;
- dass der Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung künftig nicht losgelöst angehängt wird, sondern ein wichtiger Bestandteil des Berichts wird, um den sich die anderen Kapitel gruppieren. Dazu ist unverzichtbar, dass die Umsetzung des Aktionsplans detaillierter beschrieben, bestehende Defizite aufgezeigt und geplante Maßnahmen angekündigt werden;
- dass die Empfehlungen von internationalen Institutionen und Berichterstatern zur Menschenrechtslage in Deutschland genauer dargestellt werden. Diesen müssen die in Deutschland ergriffenen Maßnahmen und ihre Ergebnisse bzw. eventuell bestehende Gegenpositionen der Bundesregierung gegenüber gestellt werden;
- dass eine strategische Analyse der durch die Globalisierung veränderten Rahmenbedingungen vorgenommen wird, unter denen die deutsche Menschenrechtspolitik agieren muss. Die wachsende politische Bedeutung wirtschaftlich erfolgreicher, jedoch autoritärer Staaten stellt eine Herausforderung für die deutsche Menschenrechtspolitik dar. Der Bericht muss Auskunft darüber geben, wie Deutschland sich angesichts wachsender Abhängigkeiten beispielsweise in Energiefragen neue Handlungsspielräume für seine Menschenrechtspolitik erschließen kann. Es muss deutlich werden, welche Strategien und Maßnahmen die Bundesregierung verfolgt, um auf diese grundsätzlichen Umwälzungen politisch zu reagieren;

dass über die Befolgung der menschenrechtspolitischen Beschlüsse des Deutschen Bundestags immer umfassend berichtet wird. Dabei ist zu verdeutlichen, welche Forderungen erfüllt wurden und zu welchen Ergebnissen diese geführt haben. Bei Nichterfüllung von Forderungen des Deutschen Bundestags sind die Gründe hierfür darzulegen sowie notwendige Voraussetzungen für deren künftige Erfüllung aufzuzeigen.

wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmhaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Abwesenheit der Fraktionen FDP und DIE LINKE. abgelehnt.

Berlin, den 28. Januar 2009

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Holger Haibach
Berichterstatter

Christoph Strässer
Berichterstatter

Burkhardt Müller-Sönksen
Berichterstatter

Michael Leutert
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter