

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
82. Sitzung

Berlin, den 20.03.2013, 16:00 Uhr
Sitzungsort: Jakob-Kaiser-Haus,
Wilhelmstraße 68
Berlin
Sitzungssaal: 1.228

Vorsitz: Tom Koenigs, MdB

TAGESORDNUNG:

Einziger Tagesordnungspunkt S. 8

Öffentliche Anhörung
Zehnter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen
und in anderen Politikbereichen

Sachverständige:

Günter Burkhardt
Geschäftsführer
PRO ASYL

Werner Hesse
Geschäftsführer des Paritätischen
Wohlfahrtsverbands

Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger
Menschenrechtszentrums

Dr. Daniel Legutke
Deutsche Kommission Justitia et Pax
Referent der Geschäftsstelle

Prof. Beate Rudolf
Direktorin des Deutschen Instituts für
Menschenrechte



011

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

Mittwoch, 20. März 2013, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brand, Michael		Fischer (Göttingen), Hartwig	.....
Frieser, Michael		Holmeier, Karl	.....
Granold, Ute		Klein, Volkmar	.....
Heinrich, Frank		Pfeiffer, Sibylle	.....
Jüttner Dr., Egon		Schön (St. Wendel), Nadine	.....
Klimke, Jürgen		Vaatz, Arnold	.....
Steinbach, Erika			
SPD		SPD	
Graf (Rosenheim), Angelika		Brandner, Klaus	.....
Gunkel, Wolfgang		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Meßmer, Ullrich		Reichenbach, Gerold	.....
Strässer, Christoph		Veit, Rüdiger	.....
FDP		FDP	
Kober, Pascal		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Schuster, Marina		Schnurr, Christoph	.....
Tören, Serkan		Vogel (Lüdenscheid), Johannes	.....
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Groth, Annette		Hänsel, Heike	.....
Werner, Katrin		Movassat, Niema	.....

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

Mittwoch, 20. März 2013, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Ordentliche Mitglieder
des Ausschusses**

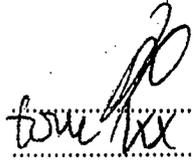
Unterschrift

**Stellvertretende Mitglieder
des Ausschusses**

Unterschrift

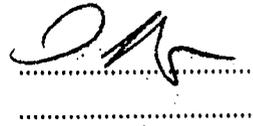
BÜ90/GR

Beck (Köln), Volker
Koenigs, Tom


.....
.....

BÜ90/GR

Hönlinger, Ingrid
Müller (Köln), Kerstin


.....
.....

off

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17)

Mittwoch, 20. März 2013, 16:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

SPD

FDP

DIE LINKE.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

B. U. ...

CDU/CSU

B. U. ...

R. MONTBERG

FDP

[Signature]

Benteler

Grüne

[Signature]

Mostowid

SPD

[Signature]

Langher

Wanke

[Signature]

Zenziger

CDU

[Signature]

Ausschuss
für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

82. Sitzung am 20.03.2013, 16:00 Uhr, JKH 1.228

Angemeldete Gäste/Mitarbeiter/Praktikanten

Name, Vorname	angemeldet von	Unterschrift
Abbasova, Nasiba	Büro Löttsch, MdB	
Adjan, Laura	PA 3	
Alavere, Mari	Büro Schmidt, MdB	
Baranowska, Grazyna	Büro Graf, MdB	
Barsukow, Sergey	Büro Beck, MdB	
Cirkovic, Stevan	PA 3	
Döhnel, Christoph *)	PA 17	
Estner, Andreas	Büro Aigner, MdB	
Hefter, Amelie	Büro Aigner, MdB	
Jeromin, Gesche *)	PA 13	
Keick, Marianne *)	PA 17	
Kissova, Margita	Büro Luksic, MdB	
Koleva, Radina	Büro von Polheim, MdB	
Konovalova, Iryna	Büro Scheelen, MdB	
Lemm, Jan	EP CDU/CSU	
Lorence, Madara	Büro Brähmig, MdB	
Maurer, Anna *)	PA 17	
Mausbach, Pia	Fraktion SPD	✓
Minev, Georgi	Büro Klein, MdB	
Molter, Vanessa	Büro Hennrich, MdB	
Pajuste, Carmen	Büro Schulte-Drüggelte, MdB	

Petsch, Alexander	Büro Winkler, MdB	
Polivin, Denis	Büro Hübinger, MdB	
Sabatkouskaya, Anastasia	Büro Zapf, MdB	
Schäpers, Anna-Lena	Fraktion CDU/CSU	
Seyh, Anthea	PA 3	
Staudemeir, Tobias	EP CDU/CSU	
Tochwadze, Nikolas	Büro von Cramon, MdB	
Traczyk, Adam	Büro Ulrich, MdB	
Vincent, Samuel	Büro Schuster, MdB	
Walter, Daniel	Büro Müller, MdB	
Wittig, Lea	Büro Granold, MdB	

Schmidtke, Kevin Büro MdB Klumke ✓
 Skazdins, Girts Referat WI 4 ✓
 IPS

*) -nimmt an jeder Sitzung teil

Hennenhöfer, Büro
 Emilia MdB Klumke ✓

Walther, Dorothea ✓
 Ziegler, Beate Forum Menschenrechte ✓
 Ziegler
 Bergner, Patrick K-A-Stiftung ✓

Einzigster Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung

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

Der Vorsitzende: Heute wollen wir uns über den zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen beraten lassen. Die Bundesregierung berichtet seit 1990 circa alle 2 Jahre über ihr menschenrechtliches Engagement in Deutschland und in den auswärtigen Beziehungen. Die Berichte sind ein wichtiger Beitrag zur parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Debatte über die deutsche Menschenrechtspolitik und ein zentrales Instrument der Bundesregierung zur Rechenschaftslegung. Ich begrüße den Verantwortlichen der Bundesregierung, den Menschenrechtsbeauftragten Markus Löning. Der Bericht soll den Handlungsbedarf und die Schwerpunktsetzung der deutschen Menschenrechtspolitik nachvollziehbar und die gesetzten Ziele überprüfbar machen. Ob und wie das im aktuellen Bericht, der den Zeitraum März 2010 bis Februar 2012 abdeckt, gelungen ist, möchten wir heute gemeinsam diskutieren.

In einer Entschließung zum letzten Menschenrechtsbericht hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, bei der Erarbeitung des zehnten Berichtes, der weltweiten Religionsfreiheit, der Bekämpfung des Sklaven- und Menschenhandels, der Arbeit von Menschenrechtsverteidigern und der Abschaffung der Todesstrafe Aufmerksamkeit zu widmen. Die Oppositionsfraktionen hatten jeweils weitergehende Forderungen unterbreitet. Heute werden wir untersuchen, inwiefern die strukturellen Grundlagen vorhanden sind, um einen guten Überblick über die Menschenrechtspolitik in diesem Lande zu liefern. Wir können die Strukturen aber nicht bewerten, ohne auch auf inhaltliche Fragen einzugehen.

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht die Menschenrechtssituation in 72 Ländern dargestellt. Mich verwundert ein bisschen, dass eine Betrachtung zu EU-Ländern und zu Nordamerika komplett fehlen. Meines Erachtens steht es uns nicht gut an, mit dem Finger auf ferne Länder, wie Usbekistan usw. zu zeigen, während wir über die Menschenrechtsverletzungen in europäischen Nachbarstaaten, wie Ungarn, schweigen. Die Situation der Roma und Sinti im Kosovo, in Bosnien oder in Serbien wird nicht thematisiert. Ihre Situation in den Mitgliedstaaten der EU, inklusive Deutschland, hängt aber damit zusammen. Ich glaube, nur wer sich selbst an den menschenrechtlichen Standards messen lässt, nach denen er andere beurteilt, kann Menschenrechtspolitik überzeugend vertreten. Gerade eklatante Menschenrechtsverletzungen durch westliche Staaten sollten angesprochen werden. In dem uns vorliegenden Bericht sucht man leider auch vergebens nach den Verbrechen in Guantánamo, die weltweit zum Symbol für Menschenrechtsverletzungen im so genannten Krieg gegen Terror geworden sind. Ich finde es auch bedauerlich, dass kaum Stellung zu den Empfehlungen der Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen bezogen worden ist. Diese Lücken entwerten meines Erachtens den Bericht. Wie wir mit dem Thema Menschenrechte umgehen, zeigt sich nicht nur durch das, was in dem Bericht thematisiert wird, sondern auch durch das, was fehlt.

Ich begrüße ganz herzlich die heutigen Sachverständigen. Ganz rechts von mir sitzt Frau Prof. Dr. Beate Rudolf. Sie ist seit Januar 2010 Direktorin des Deutschen Institutes für Menschenrechte und arbeitet in dieser Funktion oft mit uns zusammen. Neben ihr setzt Herr Dr. Krennerich. Er ist Leiter des Nürnberger Menschenrechtszentrums und hat uns auch eine schriftliche Stellungnahme zugehen lassen. Gleich neben mir sitzt Herr Dr. Daniel Legutke. Er ist Referent bei der Deutschen Kommission Justitia et Pax in Bonn und zuständig für den Sachbereich Menschenrechte. Auch er hat eine Stellungnahme erarbeitet, die uns schriftlich zugegangen ist. Links neben Frau Kerstges sitzt Herr Hesse. Er ist seit 1995 Geschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und auch im Paritätischen Gesamtverband tätig. Neben ihm, ganz links, sitzt Günter Burkhardt. Er ist Geschäftsführer von PRO ASYL. Drei der Experten sind uns von vorherigen, früheren Anhörungen bekannt und vertraut und haben bereits in der Anhörung zum vorangegangenen neunten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung im Januar 2011 den Ausschuss als Sachverständige beraten.

Ich heiße Sie alle sehr herzlich willkommen, bedanke mich, dass Sie die Mühe auf sich genommen haben und auch schriftliche Berichte erstellt haben, die wir gelesen haben. Von der heutigen Sitzung wird ein Protokoll erstellt und Sie sprechen öffentlich. Ich erteile als erstes das Wort Frau Prof. Rudolf.

Prof. Beate Rudolf: Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich danke für das Deutsche Institut für Menschenrechte zunächst einmal sehr herzlich für die Einladung. Es ist eine gute Praxis, die der Ausschuss etabliert hat, über den Menschenrechtsbericht der Bundesregierung eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Ich sehe das als Ausdruck der Rechenschaftspflicht der Regierung und der Kontrollaufgabe des Parlaments. Insofern denke ich auch, dass die Debatte sich darauf konzentrieren sollte, zu fragen, wie der Bericht und der Aktionsplan vom Parlament genutzt werden kann, um Menschenrechte in Deutschland, europäisch und weltweit zu stärken. Ich möchte in struktureller Hinsicht gleich auf ein erstes Problem hinweisen, welches Ihnen allen bekannt ist. Dies ist die Tatsache, dass der Berichtszeitraum nun schon vor einiger Zeit geendet hat und dass der Aktionsplan auch schon gewissermaßen zu einem Drittel der Zeit, für den er vorgesehen ist, abgelaufen ist. Ich fände es wünschenswert, wenn der Ausschuss darüber nachdächte, wie eine schnellere Befassung erreicht werden kann. Ich glaube, zentrale Aufgabe sollte sein, bei der Debatte über den Aktionsplan zu fragen, wo will die Bundesregierung eigentlich in einzelnen Themenfeldern hin und dazu Rückmeldungen zu geben.

In struktureller Hinsicht möchte ich etwas unterstreichen, was auch bei der letzten Anhörung alle Sachverständigen gesagt haben, darunter auch ich. Dies ist die fehlende Anbindung des Berichts an die Empfehlungen von europäischen und internationalen Menschenrechtsorganen. Mir ist klar, dass das eine schwierige Aufgabe ist. Aber der Bericht greift doch nur an ganz wenigen Stellen tatsächlich Empfehlungen auf und dies dann zumeist in sehr allgemeiner Form. Das schwächt seine Überzeugungskraft, weil die Empfehlungen internationaler Gremien auf Problemfälle hinweisen. Der Bericht sollte Problemfelder aufzuzeigen und wie die Bundesregierung in diesem Problemfeldern gedenkt zu handeln, um vom Bundestag auch Anleitung und Richtungsweisung zu bekommen.

Der Bericht enthält, wie auch der vergangene Bericht, einen Teil zur Menschenrechtspolitik in Deutschland und Europa und einen zur, wie es heißt, auswärtigen Politik und Entwicklungszusammenarbeit. Diesmal stehen diese beiden Teile fast im gleichen Verhältnis. Das ist sehr positiv. Das spiegelt wider, was ich begrüße, dass die Bundesregierung Menschenrechte als eine Querschnittsaufgabe ansieht, also als Aufgabe für alle Politikbereiche. Es wäre aber wünschenswert, dass auch im Inhaltlichen in gleicher Weise die Menschenrechte als Bezugspunkte genannt werden. Darauf will ich in einzelnen Punkten eingehen. Zunächst möchte ich aber vorweg sagen, dass die Schwierigkeit einer Bewertung aus meiner Sicht darin liegt, dass der Aktionsplan, den der Bericht enthält, im Grunde eine Auflistung von Tätigkeiten ist. Diese Auflistung ist sehr wenig konkret. Jedenfalls wird nicht die Konkretheit erreicht, wie sie international von Aktionsplänen gefordert wird. Es fehlen dazu klare Benennungen von Zuständigkeiten, Zeitrahmen, Zielen und auch Regelungen zu einem Monitoring und Aussagen über mögliche finanzielle Bedarfe, um diese Ziele zu verwirklichen. All das wäre wünschenswert. Ich möchte dem Ausschuss empfehlen, auch in seiner Reaktion auf den Bericht eine solche Ausgestaltung künftiger Aktionspläne zu erbitten. Die Debatte über den berichtenden Aktionsplan ist im Grunde eine Chance, über Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik insgesamt zu diskutieren. Insofern ist es positiv, dass zahlreiche Ausschüsse mitberatend sind. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, wenn darüber nachgedacht wird, wie die mitbefassten Ausschüsse auch in ihrer alltäglichen Arbeit mit dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung umgehen können.

Die Benennung von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe ist positiv. Ich würde mir aber für einen künftigen Bericht auch wünschen, dass der außenpolitische Teil sehr viel systematischer die Politikfelder umfasst, in denen Menschenrechte relevant sind. Dazu zählen unter anderen die Bereiche der Umweltpolitik, der Landwirtschaftspolitik, der Handels- und Wirtschaftspolitik und der Rohstoffpolitik.

Lassen Sie mich kurz einige Schlaglichter auf Punkte werfen, die im Bericht selbst enthalten sind und Empfehlungen, die wir hierzu abgeben würden. Wenn man sich den Bereich bürgerliche und politische Rechte anschaut, dann ist es richtig, dass das Verbot der Folter dort einen prominenten Platz hat. Hier wird jedoch auch deutlich, dass die Empfehlungen internationaler Gremien noch systematischer hätten aufgegriffen werden können. Ich will hier nur die nationale Stelle zur Folterprävention herausgreifen. Hier wird nicht weiter ausgeführt, was die Bundesregierung plant. Es wird lediglich die unzureichende finanzielle Ausstattung erwähnt. Es wird aber nicht deutlich, ob hier Änderungen und wenn ja in welcher Art gewünscht werden. Ich meine aber, dass man auch auf die anderen Empfehlungen, die internationale Gremien geäußert haben, blicken muss. Der Unterausschuss für Folterprävention hebt hervor, dass es neben der finanziellen Ausstattung auch darum gehen muss, die Struktur der nationalen Stelle auf den Prüfstand zu stellen, insbesondere die Ehrenamtlichkeit der dort Tätigen, die fehlende Multidisziplinarität und auch die Frage der Anbindung der Stelle. Die Debatte geht also über das Thema mehr Geld für die nationale Stelle hinaus. Wobei die Debatte um das Geld eine wichtige ist, weil die Stelle im europäischen Vergleich völlig unterausgestattet ist.

Zum Themenbereich wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte möchte ich energisch dem entgegenzutreten, was jedenfalls in Teil A enthalten ist. Die Darstellung der wirtschaftlichen, sozialen Rechte als durch den Gesetzgeber ausfüllungsbedürftig entspricht nicht dem Stand der heutigen Erkenntnisse über Menschenrechte. Dies ist nur in Teilen zutreffend. Es gibt eben auch die unmittelbar wirkenden Kernbereiche. Das sollte der Bericht und auch die Politik der Bundesregierung widerspiegeln. Insgesamt ist der Abschnitt wenig an den wirtschaftlichen, sozialen Rechten ausgerichtet.

Das gleiche Problem stellt sich auch in dem Teil über die Menschenrechte von Frauen und Mädchen. Hier ist zwar eine Fülle von Aktivitäten der Bundesregierung aufgelistet. Jedoch gibt es nur eine allgemeine Darstellung des Berichterstattungsverfahrens der UN-Frauenrechtskonvention. Eine Anbindung an die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses wurde leider nicht vorgenommen. Damit fehlt die Perspektive, dass es um die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen geht. Ich möchte hervorheben, dass es aus dem internationalen Bereich etwa zum Thema Gewalt gegen Frauen sehr klare Vorgaben zur Bekämpfung dieser Gewalt gibt. Diese Vorgaben gehen weit über die Regelung des einfachen Strafrechts hinaus. Erfasst werden zum Beispiel Fragen der Zwangsverheiratung und Genitalverstümmelung, sowie auch die Ausgestaltung des Sexualstrafrechts. Dabei muss entscheidend darauf abgestellt werden, dass das Opfer der sexuellen Handlung nicht zugestimmt hat.

Beim Themenbereich Menschenrechte von Kindern begrüße ich sehr, dass die Bundesregierung das Thema Partizipation von Kindern so hervorgehoben hat. Das erscheint mir wichtig. Auch enthält der Bericht eine zutreffende Einschätzung der Kinderrechtskonvention. Insofern wären wir daran interessiert zu erfahren, wie die Bundesregierung im Kontext des Staatenberichtsprüfungsverfahrens im Januar kommenden Jahres die Partizipation von Kindern und Jugendlichen sicherstellen möchte. Ich glaube, dass hier die Möglichkeit besteht, international ein Beispiel zu setzen. Allerdings ist zu bemängeln, dass die Rechtsstellung von Flüchtlingskindern nur cursorisch behandelt wird. Zahlreiche Problemlagen auf diesem Gebiet wurden nicht angegangen. Dazu zählt zum Beispiel die fehlende Klarstellung im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht bezüglich des Zugangs zu Kinder- und Jugendhilfe von unbegleiteten Jugendlichen. Dieser Zugang ist in einigen Bundesländern nicht möglich. Außerdem gilt im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht, dass verfahrensrechtlich Flüchtlingskinder mit Vollendung des 16. Lebensjahres als Erwachsene zu behandeln sind. Auch bleibt die Frage offen, welchen Handlungsbedarf die Bundesregierung im Hinblick auf das Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht sieht.

Im Themenfeld Migration und Integration möchte ich hervorheben, dass es positiv ist, dass es seit 2006 eine aktive Integrationspolitik gibt. Uns würde interessieren, inwieweit im Rahmen des nationalen Integrationsplans auch zukünftig die Diskriminierung systematisch berücksichtigt werden soll. Das scheint uns bis jetzt noch ein unterbelichtetes Thema zu sein.

Zu den Themen Rassismus, Migration und Integration ist zu bemerken, dass im Bereich der Bekämpfung des Rassismus der Punkt Aufarbeitung der rassistischen Mordserie, der so genannten NSU-Morde, zahlreiche und auch gute Initiativen, die auf Bundes- und Landesebene ergriffen werden,

dargestellt werden. Allerdings fokussiert der Bericht auch hier vor allem auf Rechtsextremismus. Das ist natürlich ein wichtiges Feld. Aber insgesamt wird in diesem Abschnitt des Berichts ein zu enges Verständnis von Rassismus zugrunde gelegt. Dies entspricht nicht den internationalen Maßstäben. Ich würde gerne im Kontext der NSU hervorheben, dass es positiv ist, dass die Bundesregierung hier selbstkritische Worte findet. Jedoch kann ich nicht nachvollziehen, weshalb der Bericht feststellt, dass zum Zeitpunkt der Tatbegehung keine Bezüge zur politisch motivierten Kriminalität festzustellen waren. Ich denke, diese Feststellung ist etwas, was noch Aufgabe der Untersuchungsausschüsse ist, die auf Bundes- und Landesebene gegenwärtig tagen. Aus unserer Sicht ist es wichtig, dass gerade in diesem Kontext auch der Frage nachgegangen wird, wie es sein konnte, dass der mögliche rechtsextremistische Hintergrund nicht behandelt wurde.

Lassen Sie mich abschließend noch ein Stichwort nennen, welches nur im außenpolitischen Teil Erwähnung findet und nicht mit der gebotenen Vertiefung im innenpolitischen Teil des Berichts. Das ist das Thema Menschenrechtsbildung. Menschenrechtsbildung ist zentral, sowohl in der schulischen wie der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung als auch für spezielle menschenrechtsnahe Berufsgruppen. Wir vermissen hier jegliche Äußerungen der Bundesregierung dazu, wie sie sich in das Weltprogramm zur Menschenrechtsbildung und Training einbringen will. Wir vermissen auch detaillierte Angaben, auch im Aktionsplan, darüber, wie die Menschenrechtsbildung für die besonders menschenrechtsrelevanten Berufsgruppen gestärkt werden soll. Zu diesen Berufsgruppen gehören insbesondere die Bereiche der Justiz, des Strafvollzug und des Gesundheitswesens.

Dr. Michael Krennerich: Das ist jetzt schon das vierte Mal, dass ich an einer öffentlichen Anhörung zu einem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung teilnehmen darf und es ist ganz interessant, die Entwicklung zu sehen. Ich gehe davon aus, dass Sie meine schriftliche Stellungnahme vorliegen haben, so dass ich mich auf einige ausgewählte Bereiche beschränken kann. Da die Erstellung eines solchen Menschenrechtsberichtes ein doch sehr aufwendiges und vielleicht auch manchmal etwas lästiges Unterfangen für alle Beteiligten ist, möchte ich gleich vorab betonen, wie wichtig so ein Menschenrechtsbericht ist. Er ist für einen lebendigen, parlamentarischen und gesellschaftlichen Dialog über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung unerlässlich und dient zugleich der Selbstvergewisserung der Bundesregierung über die menschenrechtlichen Bezüge ihres Handelns. Die Mühe lohnt sich also. Der Bericht gibt meines Erachtens einen kompakten, informativen und verständlichen Überblick über die menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung. Inzwischen ist es gute Praxis, dass er außen- wie innenpolitische Teile umfasst und auch das gesamte Spektrum der Menschenrechte abdeckt. Auch der Aufbau und das Format, welche im neunten Menschenrechtsbericht verändert worden waren, haben sich meines Erachtens bewährt. Allerdings weist der Bericht auch einige altbekannte Schwächen auf, auf die ich in fünf Punkten eingehen möchte.

Erstens, der Bericht weist die Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe aus, die alle Politikfelder durchzieht. In den Worten des Außenministers: „Es gibt keine menschenrechtsfreien Politikbereiche.“ Diese Haltung ist natürlich zu begrüßen. Tatsächlich lässt der Bericht erkennen, in wie viele Politikbereiche die staatliche Menschenrechtspolitik inzwischen hineinreicht. Aber nicht überall werden

die Menschenrechte tatsächlich angemessen berücksichtigt. Die Ausführung in dem Bericht zur menschenrechtlichen Prüfung von Exportkreditgarantien oder gar zu einer menschenrechtsgeleiteten Rüstungsexportpolitik müssen doch sehr kritisch hinterfragt werden. Auch werden etwaige menschenrechtliche Folgen deutscher bzw. europäischer Agrar-, Handels-, Rohstoff-, Investitions- und Energiepolitik für die Menschenrechte in anderen Ländern nicht thematisiert. Hier bedarf es dringend, und ich wiederhole dringend, der Durchführung seriöser menschenrechtlicher Folgeabschätzungen, die dann auch in den Bericht Eingang finden. Ich glaube, aktuell wären zum Beispiel die Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru auf menschenrechtliche Folgen hin zu prüfen. Wir brauchen eine solche menschenrechtliche Folgeabschätzung, um die Politik auch aus menschenrechtlicher Sicht richtig bewerten zu können. Letztlich müssen der Querschnittsverankerung der Menschenrechte mehr Bedeutung und Raum eingeräumt werden, sowohl in der Politik als auch in dem Bericht. Daher rege ich an, künftig einen eigenen Berichtsabschnitt der menschenrechtlichen Kohärenzproblematik zu widmen und in diesem Zusammenhang dann auch extraterritoriale Staatenpflichten umfassend und systematisch zu berücksichtigen.

Zweitens, „Deutschland ist Vertragsstaat der wesentliche Menschenrechtspakte, so beginnt Teil A des Berichtes. Das stimmt. Und doch bedürfte es in dem Bericht des Hinweises, dass einige einschlägige Abkommen von Deutschland noch nicht ratifiziert wurden, wie etwa das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, die revidierte Europäische Sozial-Charta, das Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Stichwort allgemeines Diskriminierungsverbot, oder auch die UN-Wanderarbeiterkonvention, Stichwort Arbeitsmigration. Hinsichtlich des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt wird in dem Bericht einmal mehr auf Klärungsbedarf und die Prüfung durch die Bundesregierung verwiesen. Zur Erinnerung: Klärung hatte die Bundesregierung bereits im sechsten und siebten Menschenrechtsbericht, vor der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls, geltend gemacht. Im achten Menschenrechtsbericht betont sie dann ihre aktive Rolle in dem Verhandlungsprozess über das Zusatzprotokoll, obwohl sie doch eigentlich, zumindest zeitweise, als Bremser auftrat. Im neunten Menschenrechtsbericht meldete die Regierung dann Klärungsbedarf vor einer Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls an und versprach zügige Prüfung. Der zehnte Menschenrechtsbericht greift nun die Formulierung wortgleich auf, ausgenommen des Satzes „ein zügiger Abschluss des Prüfverfahrens wird angestrebt“. Ich glaube, der Verlauf bzw. der Stillstand spricht hier für sich. Dass es anders geht, zeigt die rasche Ausarbeitung und Ratifikation des dritten Zusatzprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention, das auch ein Individualbeschwerdeverfahren, u. a. für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorsieht, hier allerdings dann beschränkt auf Kinder.

Drittens, eine menschenrechtsbasierte Politik nimmt ausdrücklich auf menschenrechtliche Normen und Staatenpflichten Bezug. Das hat Beate Rudolf schon angesprochen. Ich finde, das ist im außen- und entwicklungspolitischen Teil ganz gut gelungen, im innenpolitischen Teil des Berichtes aber nicht. Vor allem das Kapitel zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Deutschland kommt mit Ausnahme der ersten beiden Absätze völlig ohne menschenrechtliche Bezüge aus. Das heißt, die dortigen Ausführungen zur Gleichstellung von Mann und Frau, zur Lohngestaltung, zur Bekämpfung von Armut, zur sozialen Sicherheit, zum Gesundheitswesen und zur Pflege bleiben ohne jeglichen

Bezug auf Rechte und Pflichten, wie sie sich etwa aus dem UN-Sozialpakt oder der Europäischen Sozial-Charta ergeben. Nicht einmal erwähnt werden die im Berichtszeitraum gegenüber Deutschland abgegebenen Empfehlungen des Europäischen Sozialrechteausschusses und des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Kurzum, das Kapitel liest sich wie ein Sozialbericht, nicht aber wie ein Menschenrechtsbericht. In einem künftigen Bericht sollten daher die sozialen Probleme und sozialpolitischen Maßnahmen gezielt aus menschenrechtlicher Perspektive betrachtet werden und hierzu müssten meines Erachtens sozialpolitische Sachkenntnisse und menschenrechtliche Expertise doch weit stärker zusammengeführt werden.

Viertens, der Menschenrechtsbericht ist meines Erachtens zu schwach im klaren Benennen menschenrechtlicher Probleme und er setzt sich zu wenig mit menschenrechtlichen Streitfragen auseinander. Hinter den entsprechenden thematischen Abschnitten des Berichts kommen etliche Probleme gar nicht zur Sprache. Die Lücken in dem Bericht wurden schon erwähnt. Ich möchte nur einige nennen: die gesamte Problematik des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre; schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen im Abschnitt zu Frontex; die unzureichende Leistung gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetzes, die nicht erst seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kritisiert wurden; die eingeschränkte Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und Flüchtlingskindern; restriktive Regelungen für die Arbeitsaufnahme von AsylbewerberInnen; die Frage des Bleiberechts für Betroffene von Menschenhandel, für das inzwischen auch der Petitionsausschuss des Bundestages plädiert; unzureichende Mindestlöhne bzw. Mindestlohnregelungen, die international durchaus kritisiert werden; die anhaltende Kritik an den menschenrechtswidrigen Zuständen in der Pflege; die Problematik von Straßenkindern, die jetzt auch im UPR-Bericht von Deutschland erwähnt wurde; die Kritik oder menschenrechtswidrige Behandlung von Intersexuellen, ein Thema inzwischen auch auf der Ebene der Vereinten Nationen; die vielfältigen Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen, die die Behindertenverbände durchaus vorbringen oder auch die Frage der Altersdiskriminierung. So gibt es jetzt immerhin Bemühungen auf UN-Ebene, eigens ein Abkommen zum Schutz älterer Menschen zu erstellen. All diese und viele weitere Probleme bleiben in den jeweiligen thematischen Abschnitten des Berichtes unerwähnt. Ich denke, der nächste Bericht sollte offenkundige Probleme deutlich benennen und entsprechenden Handlungsbedarf ausweisen.

Und fünftens, der Länderteil enthält meines Erachtens lesenswerte Informationen zu 72 ausgewählten Staaten. Diese Informationen zu haben ist gut. Ich bin aber, wie beim letzten Mal auch, darüber irritiert, dass die EU-Länder und nordamerikanische Staaten ausgeschlossen werden. Das ist aber offenbar politisch gewollt. Das Kriterium für die weitere Auswahl erschließt sich mir auch nicht ganz, zumal etwa ein Drittel der Kooperationsländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit fehlen, darunter wiederum die Republik Südafrika.

Zu begrüßen ist, dass die sozialen Menschenrechte im Länderteil inzwischen berücksichtigt werden, auch wenn die Autorinnen und Autoren der Länderabschnitte erkennbar die bürgerlich-politischen Menschenrechte deutlicher im Blick haben. Allerdings werden die sozialen Menschenrechte noch

immer vor allem als Leistungsrechte dargestellt. Ihre freiheitliche Abwehr- und Schutzfunktion wird nach wie vor vernachlässigt. Das wird zum Beispiel dann problematisch, wenn der äthiopischen Regierung in dem Bericht bescheinigt wird, sich in aner kennenswerter Weise und mit einigem Erfolg für die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einzusetzen, aber gleichzeitig Landraub und Landvertreibung in Äthiopien in dem Bericht unerwähnt bleiben. Im Länderteil sind also eindeutige Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu benennen, von Sklaverei und Zwangsarbeit über Zwangsräumungen und Vertreibung bis hin zu Diskriminierung ganzer Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wohnung und Arbeit.

Eine letzte Bemerkung noch zum nationalen Aktionsplan. So sinnvoll er im Prinzip ist, ist er doch recht allgemein und unverbindlich formuliert worden. Es bleibt völlig offen, welche ressortübergreifende oder ressortinterne Bindungskraft der Aktionsplan haben soll. Die bisherigen Erfahrungen waren eher ernüchternd. Damit der Aktionsplan wirklich Geltung entfaltet, bedarf es eines eindeutigen politischen Engagements und einer größeren politischen und öffentlichen Präsenz des Aktionsplanes.

Dr. Daniel Legutke: Ich möchte an dieser Stelle erwähnen, dass zu den vorherigen Anhörungen bislang auch immer das Forum Menschenrechte eingeladen wurde. Ich selber gehöre dem Koordinierungskreis des Forums an. So gern ich die Einladung für Justitia et Pax wahrgenommen habe, hätte ich mich doch auch gefreut, als Vertreter des Forums Menschenrechte eingeladen worden zu sein.

Zunächst auch von mir ein paar allgemeine Bemerkungen zum Bericht. Ich möchte nicht alles wiederholen, einiges aber doch, und dann will ich auf zwei Themenfelder etwas intensiver eingehen. Dass dieser Bericht sich etwa zu gleichen Teilen mit Innen- bzw. EU-Politik und Außenpolitik befasst, wurde so in etwa schon zweimal gesagt. Diese Entwicklung ist unbedingt zu begrüßen. Deswegen sage ich es an dieser Stelle auch noch einmal deutlich, zeigen Sie, dass die Menschenrechte zunehmend auch als Orientierung für innenpolitische Verhältnisse in der Bundesregierung wahrgenommen werden sollten. Ich begrüße auch die gegebene Gewichtung. Die Breite der angesprochenen Themen zeigt, dass Menschenrechtspolitik zunehmend als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche verstanden wird. Auch der innenpolitische Teil wird meines Erachtens aus internationaler Perspektive entwickelt. Sowohl Teil A als auch Teil B reagieren bisweilen auf Empfehlungen der unterschiedlichen UN-Organen. Auch dies ist begrüßenswert. Verschiedene Empfehlungen, aber auch Kritik finden durchaus an einigen Stellen Eingang in den Bericht. Zugleich droht aber aufgrund der Vielzahl der Themen die Systematik aus dem Blick zu geraten. Er scheint stellenweise wie eine bloße Auflistung von Maßnahmen. Prioritäten sind nicht immer klar erkennbar. Eine intensivere Auseinandersetzung mit den Kommentaren und Empfehlungen aus dem Berichtswesen der Vereinten Nationen hätte einige Politikfelder, in denen aus menschenrechtlicher Perspektive besonderer Handlungsbedarf besteht, besser identifizieren und benennen können. Also weniger eine Auflistung als eine Analyse könnte sowohl den Bericht als auch den Aktionsplan schärfer profilieren.

Es ist danach auch im Aktionsplan nur selten gelungen, die im Berichtsteil A und B referierten, kritischen Anmerkungen aufzugreifen und auf Handlungsbedarf hin zu untersuchen. Als Beispiel dazu verweise

ich darauf, dass zwar im Berichtsteil auf Seite 7 des PDF-Dokuments darauf verwiesen wurde, dass die Ausstattung der Antifolterstelle, „...von verschiedenen Seiten als zu gering kritisiert worden ist...“. Das war unter anderem vom Antifolterausschuss kritisiert worden. Der Aktionsplan ignoriert dann diese Kritik jedoch und vermeldet lediglich, dass die Bundesregierung „...durch die im Sommer 2009 eingesetzte Bundesstelle zur Verhütung von Folter an der Umsetzung der Verpflichtung aus dem Zusatzprotokoll der VN-Antifolterkonvention arbeitet...“. Also man sieht, dass zwar im Berichtsteil die Kritik erwähnt wurde, aber im Aktionsplan finden sich dann keine diesbezüglichen Konsequenzen.

Zuletzt möchte ich darauf hinweisen, dass aus unserer Sicht der Aktionsplan Ziele und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtspolitik nicht hinreichend überprüfbar formuliert und benennt. Der Verweis auf die Gesamtverantwortung der Bundesregierung, die mit dem Titel insgesamt gegeben ist, erscheint uns an dieser Stelle als nicht überzeugend.

Die Religions- und Gewissensfreiheit ist einer der Schwerpunkte der Arbeit von Justitia et Pax. Der Schutz von Religions- und Gewissensfreiheit nach Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stellt einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung dar. Die Bundesregierung unterstützt sowohl das Mandat des VN-Sonderberichterstatters als auch entsprechende Resolutionen in der Generalversammlung und im Menschenrechtsrat. Sie, „...bestärkt damit ihr besonderes Anliegen, alle Formen religiöser Intoleranz deutlich zu verurteilen...“. Es ist uns wichtig, dass sich die deutsche und die europäische Politik für dieses Menschenrecht weiterhin mit großer Energie vollumfänglich einsetzen. Es ist zu begrüßen, dass der Aktionsplan dieses Engagement bestätigt und die Selbstverpflichtung, sich international für Minderheiten einzusetzen, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminiert oder verfolgt werden, bekräftigt. Dieser Einsatz wird umso glaubwürdiger, wenn er sich von der Situation Betroffener leiten lässt und unterschiedslos allen Minderheiten gilt, die um ihres Glaubens Willen diskriminiert werden. Es würde die Situation dramatisieren, wenn man nur die eine oder andere Gruppe besonders unterstützt. Das würde dem Schutz und der Gewährleistung von Religionsfreiheit letztlich größeren Schaden zufügen. Insofern sind Verweise auf internationale Abkommen und Vorhaben im Aktionsplan zu begrüßen und zu unterstützen. Im Aktionsplan heißt es auch, die Bundesregierung wird sich weiterhin auf diplomatischem Wege für Menschen einsetzen, die aus Gründen ihrer Religion oder ihres Glaubens unterdrückt, verfolgt oder bestraft werden. Das Asylrecht stellt aus unserer Sicht ebenfalls ein geeignetes Instrument dar, um Menschen vor Verfolgung und Bedrohung an Leib und Leben zu schützen. Die Kirchen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass das Recht auf Religionsfreiheit nicht nur die private, sondern auch die öffentliche Religionsausübung schützt. Bislang ist es trotz eindeutiger Feststellung dieser doppelten Schutzbedürftigkeit, zuletzt durch den EGMR im September 2012, augenscheinlich nicht hinreichend gelungen, sie auch in die nationale Rechtsprechung zu implementieren und die Flüchtlingseigenschaft auch aufgrund von Verfolgung bei öffentlicher Religionsausübung anzuerkennen. Diesbezüglich gibt es jetzt auch wieder in einem jüngsten Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes noch Zurückhaltungen, die wir nicht teilen. Das jüngste vollständige Urteil liegt noch nicht vor. In der Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Nr. 10/2013 steht, „...die öffentliche Glaubensbetätigung muss dann aber für den Einzelnen ein zentrales Element seiner religiösen Identität und in diesem Sinne für ihn unverzichtbar

sein.“ So restriktiv haben wir das Urteil des EGMR an keiner Stelle verstanden. Da ist augenscheinlich bei der Implementierung dieser Rechtsprechung noch Arbeit zu leisten. Der Aktionsplan hätte eine gute Gelegenheit geboten, das Recht auf Religions- und Gewissensfreiheit an dieser Stelle sowohl in Richtung auf das Forum Externum wie auch das Forum Internum zu entfalten und die entsprechende Schutzbedürftigkeit in ihren Konsequenzen stärker zu unterstreichen.

Des Weiteren liegt uns bekanntermaßen das Thema Migration und Flüchtlinge sehr am Herzen. Zum Punkt Familienzusammenführung möchte ich heute nichts sagen, da zum einen Günter Burkhardt sicher dazu noch Stellung nehmen wird und zum anderen, weil die jüngsten Beschlüsse heute, nämlich bezüglich der Aufnahme von 5.000 Flüchtlingen, für uns in eine gute Richtung weisen.

Zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern habe ich noch zwei Bemerkungen. Im Aktionsplan wird darauf verwiesen, dass eine zunehmende Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu konstatieren sei. Diesen Tendenzen möchte sich die Bundesregierung entgegenstellen. Auch das begrüßen wir vorbehaltlos. Leider aber benennt der Aktionsplan keine konkreten Maßnahmen, wie das geschehen könnte. Verschiedene Organisationen, unter anderem die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, haben dazu eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, auf die ich an dieser Stelle verweisen möchte.

Zuletzt möchte ich auf Bemerkungen zu den Rüstungsexporten eingehen, die im Berichtsteil thematisiert werden, im Aktionsplan aber nicht wieder aufgegriffen bzw. eingeflossen sind. Der Bericht unterstreicht, dass die Genehmigung der Exporte von Rüstungsgüter strengen Auflagen unterliegt. Indes sind in der letzten Zeit Zweifel an der Wirksamkeit des gegenwärtigen Systems der Rüstungsexportkontrolle gewachsen. 2011 erhielten 64 Länder, deren Menschenrechtssituation von dem Bonn International Center for Conversion (BICC) als sehr bedenklich eingestuft wird, Genehmigungen für Rüstungsgüter aus Deutschland. Dies lässt sich dem letzten Rüstungsexportbericht der GKKE entnehmen. Intransparent bleibt auf welche Weise die Lage der Menschenrechte im Empfängerland Eingang in die Debatten und Bewertungen findet, die zur Erteilung oder Ablehnung von Genehmigungen von Rüstungsexporten führen. In ihrem letzten Rüstungsexportbericht hat die GKKE festgestellt, dass, Zitat, „... eine wirksame parlamentarische Kontrolle der gegenwärtigen Rüstungsexporte nicht stattfindet...“. Um die Glaubwürdigkeit deutscher Menschenrechtspolitik zu erhöhen, wäre es angezeigt, das Parlament intensiver und zeitlich näher an der Debatte zu beteiligen. Justitia et Pax unterstützt ausdrücklich die Forderung der GKKE, die parlamentarische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik zu verbessern. Wir schließen uns zugleich der Forderung an, dass das Kriterium der Menschenrechtsslage im Empfängerland bei der Exportentscheidung keinesfalls vermeintlicher regionaler Stabilität oder Sicherheitsinteressen unterzuordnen sei. Der Aktionsplan Menschenrechte erscheint uns als ein geeigneter Ort, um eine solche Forderung, die menschenrechtliche Implikation aufweist, vorzubringen.

Werner Hesse: Ich kann nicht auf eine lange Tradition in diesem Ausschuss zurückgreifen, sondern bin zum ersten Mal hier eingeladen. Ich muss auch gestehen, dass dies der erste Bericht der

Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik ist, den ich aus dem heutigen Anlass überhaupt gelesen habe. Ich kenne mich im internationalen Recht nicht aus. Aber zu dem ganz breiten Teil A, der sich mit der Situation in Deutschland befasst, fühle ich mich im Stande, etwas zu sagen. Und insofern hat Herr Dr. Krennerich vermutlich tatsächlich Recht, dass wir Sozialpolitik, Sozialrecht und internationales Recht noch einmal mehr zusammen sehen und denken müssen. Ich war erstaunt, was ich bei Lektüre des Teiles A alles als aktive Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vorgefunden habe.

Zunächst möchte ich auf das Thema Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung eingehen. In dem Bericht wird auf die Errungenschaft des Lebenspartnerschaftsgesetzes hingewiesen. Soweit so gut. Aber erst vor wenigen Tagen hat das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen, dass die eingeschränkten Adoptionsmöglichkeiten für verpartnerte Gemeinschaften gegen Menschenrechte und gegen unsere Verfassung verstoßen. Ich bin überzeugt, dass das Bundesverfassungsgericht bald ähnliches zum Steuerrecht sagen wird. Es fängt hier an und es setzt sich fort, dass die Bundesregierung eigentlich zur Getriebenen des EGMR bzw. des Bundesverfassungsgerichts wird und weniger Akteur einer aktiven Menschenrechtspolitik ist.

Ein weiteres Thema, welches durch den EGMR angestoßen wurde, ist das Thema überlange Verfahrensdauer bei Gerichten. Dazu möchte ich ein Beispiel aus der Realität beschreiben. Der vom Paritätischen Gesamtverband immer intensiv betrachtete Hartz IV-Regelsatz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Das Bundesverfassungsgericht hat fünf Jahre später, am 10. Februar 2010 entscheiden müssen, dass dieser Regelsatz verfassungswidrig konstruiert ist, da er nicht das Existenzminimum deckt. Dann haben Bundesregierung und Bundestag gemeinsam nochmal ein gutes Jahr gebraucht, um eine Neuregelung zu schaffen. Bei solchen existenziellen Fragen ist es zu lange, wenn man sechs Jahre darauf warten muss, dass eine tatsächlich menschenwürdige Situation hergestellt ist. Spannend ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich gerade der Rechtsausschuss mit Einschränkungen der Prozesskostenhilfe und der Beratungshilfe befasst. Das bedeutet, dass gerade die Instrumente, die es zurzeit gibt, um den Bürgerinnen und Bürgern den nötigen Schutz vor Gericht und vor den behördlichen Instanzen zu geben, eher wieder eingeschränkt werden.

Ich will als weiteres Beispiel das Gesetz zur Verbesserung der Chancen am Arbeitsmarkt ansprechen, welches als Instrument bezeichnet wird, um Menschen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dahinter steckt sicher die richtige Intention. Jedoch wird nicht berichtet, dass in den Jahren 2010 bis 2014 die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik um 20 Milliarden Euro gekürzt wurden. Im Zeitraum 2010 bis 2013 wurden die Mittel um 40 Prozent gekürzt. Die Zahl der Erwerbslosen, also der potentiell Leistungsberechtigten, ging aber nur um neun Prozent zurück. Diese Realitäten werden nicht mit angesprochen. Es wird in diesem Zusammenhang lediglich positiv herausgestellt, dass das Instrument der freien Förderung auch eine Verbesserung für die Arbeitsmarktintegration sei. Das sehe ich genauso. Nur kann man sich nicht vorstellen, dass in einer von Flensburg bis Garmisch-Partenkirchen durchstrukturierten Bundesagentur für Arbeit Freiheitsgrade gelebt werden. Insofern geht dieses eigentlich gut gemeinte Instrument ins Leere.

Dann fiel mir unter anderem das Thema Gewalt gegen Frauen und Kinder auf. Die Finanzierung der Frauenhauskoordinierungsstelle wird als Menschenrechtspolitik dargestellt. Aber es wird nicht gesagt, dass die Finanzierung über das Ende des Jahres 2012 hinaus von der Bundesregierung sehr, sehr in Frage gestellt wurde. Es wird nur gesagt, die Finanzierung ist bis 2012 gesichert. Das ist insoweit zwar zutreffend, aber die Finanzierung war schon über Jahre immer wieder in Frage gestellt worden und insbesondere über das Jahr 2012 hinaus in besonderer Weise. Es wird zutreffend dargestellt, dass es in Deutschland etwa 360 Frauenhäuser und ähnliche Zufluchtstätten gibt. Was aber nur sehr verschämt hinten im Aktionsplan aufgegriffen wird, ist die Tatsache, dass wir seit 40 Jahren darüber diskutieren, wie man den Zugang zu Frauenhäusern für Frauen wirklich einfach gestaltet und sozusagen jederzeit zugänglich macht. Es ist richtig, dass bei der Durchsetzung die Länder die Verwaltungsverpflichtung haben. Aber der Bundesgesetzgeber könnte und müsste hier verbindlichere Vorgaben machen. Das weiß man seit Jahren, aber es werden dann immer wieder neue Berichte kreiert, in denen ein bekannter Sachverhalt nochmal neu durch dekliniert wird. Das Thema sexuelle Gewalt wird ebenfalls angesprochen. Aber leider wird das sogenannte StORM-Gesetz nicht erwähnt. Dieses Gesetz soll Verbesserungen für Leistungen an Opfer von sexueller Gewalt bringen. Leider wurde seit einer Anhörung des Rechtsausschuss im Oktober 2011 zumindest nicht erkennbar daran weiter gearbeitet. Ob vielleicht doch etwas passiert ist, wissen vielleicht die Abgeordneten aus dem Rechtsausschuss besser.

Des Weiteren möchte ich das Thema Menschen mit Behinderungen ansprechen. Die Zeichnung der Behindertenrechtskonvention und damit der Paradigmenwechsel hin zu Inklusion ist noch nicht lange her. Man kann sich vorstellen, dass sich nicht alles von jetzt auf gleich verändern wird. Das sind langwierige Prozesse. Man muss prüfen, an welchen Stellen in Deutschland tatsächlich Veränderungsbedarf besteht. Beim Thema Behandlung einwilligungsunfähiger Menschen gab es laut einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes Gesetzgebungsbedarf. Was mich diesbezüglich erstaunt, ist, dass man es nicht vermocht hat, bei diesem aktuellen Thema auf die Behindertenrechtskonvention zurückzugreifen. Stattdessen sollten in einer relativ kurzen Aktivität ohne Anhörung, ohne öffentlichen Diskurs hier Veränderungen vorgenommen werden. Aufgrund mannigfacher Proteste, unter anderem auch des Behindertenbeauftragten Hubert Hüppe, ist dann doch noch eine ordentliche Lösung gefunden worden. Vor allem wurde aufgrund dessen auch eine breitere öffentliche Diskussion zu dem Thema geführt.

Als letztes Thema möchte ich Migration, Integration und das Asylbewerberleistungsgesetz aufgreifen. Die Bundesregierung hat im Jahre 2011 im Deutschen Bundestag auf eine Anfrage erklärt, sie halte das Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig, wolle aber wegen der Einzelheiten eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten. Das finde ich schwierig. Wenn man weiß, dass etwas nicht in Ordnung ist, dann muss man daran etwas ändern. Es gab dann im Juli 2012 die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Gesetz verfassungswidrig ist. Bis heute gibt es noch keine verbindliche Reaktion auf dieses Urteil. Es gibt mittlerweile zwar einen Gesetzentwurf, aber ich würde mir wünschen, dass, wenn schon das Bundesverfassungsgericht geurteilt hat, man dann etwas zügiger die Probleme angeht und beseitigt.

Nach der Lektüre des Teiles A hatte ich den Eindruck, dass vielleicht weniger mehr wäre. Man würde dann nicht in allen Referaten der Regierung suchen, wo man etwas positiv beschreiben könnte. Vielmehr würde man sich dann wirklich auf die Dinge beschränken, wo aktive Menschenrechtspolitik wirklich als Programm betrieben wird. Das muss dann vielleicht nicht die gesamte Themenvielfalt der Bundesregierung sein. Dieses Sammeln von allen möglichen Dingen, die man positiv bewerten könnte, sieht so eher wie eine allgemeine Leistungsschau aus und nicht so sehr wie ein wahrer Beitrag zur Menschenrechtspolitik.

Günter Burkhardt: Ich möchte an dieser Stelle anmerken, dass die früheren Anhörungen, wo Sie die Zivilgesellschaft eingeladen haben und von den 50 Organisationen hier eine Auswahl treffen konnten, immer ein Erfolg waren. So konnte die Zivilgesellschaft vorab entscheiden, was die wichtigsten Themen sind und wer reden soll. Das war aus unserer Sicht sehr hilfreich. Offen gesagt haben wir nicht verstanden, wieso Sie als Bundestagsausschuss hinter der Bundesregierung zurückstehen, die ihren Aktionsplan mit dem Forum komplett diskutiert hat. Trotzdem vielen Dank, dass Sie uns eingeladen haben. Das entbehrte mich nun der Bürde, quasi für das gesamte Forum Menschenrechte zu sprechen und ich kann mich mehr auf die flüchtlingspolitischen Themen konzentrieren, die die Querschnittsthemen zwischen den verschiedenen Politikbereichen sind.

Im Vergleich zu dem vorletzten Bericht ist die Lücke deutlich geringer geworden. Es ist gut, dass Innen- und Außenpolitik und gerade auch das Handeln in der Europäischen Union in dem Bericht vorkommen. Die Scharnierfunktion zwischen Innen- und Außenpolitik ist jedoch eine Schwachstelle. Dazu komme ich am Schluss meiner Ausführungen, wenn ich etwas zum Thema Syrien sage. Ein Aktionsplan setzt normalerweise einen Plan bezüglich dessen voraus, welches Problem gelöst werden soll. Wenn aber keine Probleme benannt werden, wie es in dem Berichtsteil der Fall ist, kommt man kaum zu Maßnahmen. So reiht der Bericht eine Reihe von Maßnahmen aneinander, welche unternommen werden, ohne die Wirkung zu reflektieren. Ohne eine solche Wirkungsanalyse kommt man dann auch nicht zu einer wirklichen Aktion. Diese Problematik fällt insbesondere bei dem Thema Bleiberecht und bei der Frage, wie sollte Deutschland Rassismus bekämpfen, auf. Die Ergebnisse verschiedener Studien auf diesem Gebiet sind sehr besorgniserregend. Diese belegen, dass die rassistische Grundstimmung zunimmt. Wenn in dem vorliegenden Aktionsplan Aktionen fehlen, ist das sehr defizitär. Ich verweise hier auf den Teil der schriftlichen Stellungnahme des Forum Menschenrechte.

Ich möchte mich jetzt zunächst auf die Frage konzentrieren, wie Deutschland vertreten durch die Bundesregierung mit Kritik an der Bundesregierung, etwa von dem Antifolterausschuss der Vereinten Nationen (CAT), umgeht und ob und wie diese Kritik in den Menschenrechtsbericht aufgenommen worden ist. Ich bin zu dem Ergebnis gekommen, dass dies nur sehr dürftig geschehen ist. Es wird zwar erwähnt, allerdings nur so, dass allgemein formuliert wird, dass die Schlussfolgerungen und die Kritikpunkte des Antifolterausschusses Gegenstand des innerstaatlichen Follow-Up-Prozesses sein werden. Was genau dieser Ausschuss kritisiert hat, wird nicht in dem Bericht geschrieben. Ich habe es deshalb noch einmal zusammengestellt. Die zentrale Forderung des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen ist, dass es bei Überstellungen im Rahmen von Dublin-Verfahren Eilrechtsschutz

geben muss. Deutschland wurde diesbezüglich eindeutig aufgefordert, etwas zu tun. Die Aufforderung war, wenn Menschen in andere EU-Staaten überstellt werden, die Haft zu begrenzen ist. Die Abschiebungshaft generell sei laut des Ausschusses zu begrenzen. Es wurde gefordert und erwartet, dass man Verfahren einführt, um besonders Schutzbedürftige und Traumatisierte zu identifizieren. Es gab außerdem die Forderung nach besserer Schulung, Stichwort Istanbul-Protokoll, sowie die Forderung, ähnlich der der Europäischen Kommission gegen Rassismus, unbegleitete Minderjährige aus dem Flughafenverfahren auszunehmen. Es wurde des Weiteren eine personelle und finanzielle Aufstockung der nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gefordert. Darauf haben meine Vorredner zum Teil in den schriftlichen Berichten hingewiesen. All dies fehlt bis heute. Eine Auseinandersetzung mit solchen zentralen Kritikpunkten an Deutschland fehlt im Menschenrechtsbericht. Und wenn man Kritik nicht analysiert, dann kommen schlichtweg auch keine Handlungen zustande. Deswegen ist dieser Menschenrechtsbericht umfangreich, wortreich, aber in vielen Teilen inhaltsleer. Dies ist das zentrale Manko, welches der Bericht in vielen Teilen hat. Wenn ich das so hart kritisiere und sage, es fehlt an Analyse und deswegen hängt der Aktionsplan in der Luft, dann möchte ich an einigen Stellen nicht nur kritisieren, sondern selbst formulieren, welches die zentralen Punkte sind und dabei auf diesen Aktionsplan Bezug nehmen. Da ist zum einen das Thema Menschenrechte an und vor Europas Grenzen. Hier wird berichtet, dass die europäische Grenzagentur Frontex seit Bestehen der Beachtung der Grund- und Menschenrechte eine besondere Bedeutung beimisst. Diese These wird auf Seite 13 in dem Bericht formuliert. Was geschieht aber genau an Europas Grenzen? Welches Problem taucht immer wieder auf? Das findet sich in dem Bericht mit keinem Wort. Wenn man den Grenzschutz verlagert außerhalb der EU, muss man sich auch die grundsätzliche Frage stellen, wie Flüchtlinge, die dann nicht mehr die Möglichkeit haben, das Territorium der EU zu erreichen, Schutz finden können. Diese Problematik habe ich unter 3.1. in den menschenrechtlichen Fragestellungen zu formulieren versucht.

Zum Aufenthaltsrecht. Sie alle haben sich mit der Duldungsfrage auseinandergesetzt. Wir alle haben dabei die Frage aus dem Blick verloren, wie viele Menschen zurzeit legal mit Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben. Die meisten von ihnen leben hier mit Aufenthaltsgenehmigungen, welche immer wieder verlängert werden. Diese Menschen können sich nie sicher fühlen. Das sind weit mehr als 100.000, vielleicht sogar 200.000 Personen. Diese Menschen haben zwar einen legalen Aufenthaltsstatus, können diesen aber jederzeit verlieren, wenn sie etwa ihre Arbeit verlieren. Außerdem fehlen ihnen bestimmte Rechte, die eine Verfestigung ermöglichen. Das sind langfristige Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes von 2002. Es ist eine neue Herausforderung, diese Problematik zu thematisieren und deswegen benenne ich sie hier. Bei der Frage nach dem Schutz der Familie sieht man gut diese Auswirkungen. Im Zuwanderungsgesetz gibt es Regelungen, welche einigen Menschen das Recht auf Familiennachzug verwehrt. Ich möchte das plastisch an einem Beispiel verdeutlichen. Die Nationalität ist jetzt unerheblich. Eine Syrerin, 18 Jahre in Deutschland, 23 Jahre alt, hier aufgewachsen, geht vor den Unruhen nach Syrien, lernt einen Mann kennen, heiratet, wird schwanger und kommt wieder zurück nach Deutschland. Diese junge Frau hat eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Die Verfestigung scheitert, weil sie ein Kind hat und nicht genug Geld verdient. Deswegen hat sie noch einen Aufenthaltsstatus nach Paragraph 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes.

So wie dieser Frau geht es rund 50.000 Menschen in Deutschland. Bei dieser Gruppe ist per Gesetz ein Familiennachzug ausgeschlossen. Diese Thematik, dass ein Familiennachzug zu Menschen mit humanitärem Aufenthaltsstatus durch Gesetz ausgeschlossen wird, ist unhaltbar. Dies sind Bereiche, in welchen man das Aufenthaltsgesetz unter diesen humanitären Gesichtspunkten auf den Prüfstand stellen muss. Wir meinen, wenn Menschen lange in Deutschland leben, dann muss ein Familiennachzug möglich sein. Man muss von der Praxis her analysieren, ob diese Rechtssetzung, welche den Familiennachzug nur auf die Kernfamilie konzentriert, so noch vertretbar und zeitgemäß ist. Man sollte in diesem Zusammenhang nicht nur über Spracherfordernisse nachdenken.

Zum Schutz von Flüchtlingskindern ist Ihnen bekannt, dass wir als PRO ASYL und auch als Forum Menschenrechte die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland fordern. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren 16 und 17-Jährige immer noch wie Erwachsene behandelt werden. Das ist ein Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention. Diese Konvention ist eben leider bisher in Deutschland nicht vollständig umgesetzt.

Das Thema faire Asylverfahren ist für uns von zentraler Bedeutung. In dem Bericht finden sich keine Ausführungen dazu. Der Standard der Asylverfahren in Deutschland wird von Anwälten und NROs wie PRO ASYL und anderen kritisiert. Wenn zum Beispiel eine Person über einen Asylantrag entscheidet, die die Anhörung nicht selbst durchgeführt hat, dann sinkt die Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Dieselbe Kritik äußern wir an den Videokonferenzen. Auch bei diesen geht das persönliche Element verloren. Auf eben dieses kommt es aber im Asylverfahren an. Die Einhaltung einer Reihe von Verfahrenstandards hat sich verschlechtert. So ziehen sich zum Beispiel Verfahren in die Länge und aufgrund dessen kommt es zu menschenrechtlich schwierigen Konstellationen. Die soziale Ausgrenzung von Flüchtlingen wurde von meinen Vorrednern bereits thematisiert. Deswegen möchte ich hier nur noch auf einen Punkt eingehen. Der Bundestag hat 2008 das Geldwäschegesetz verabschiedet. Das hat eine Nebenwirkung: Geduldete ohne Pass können kein Konto eröffnen, weil eine Duldung nicht als Ausweisersatz anerkannt wird. Das wiederum heißt, dass keine Gehälter überwiesen werden können. Hier gibt es in der Praxis bei der Arbeitsaufnahme mehr Probleme, als man zunächst angenommen hat. Hier wäre eine Initiative nötig. Zum Thema Asylbewerberleistungsgesetz und Zugang zum Arbeitsmarkt hatten meine Vorredner Stellung genommen. Die Liste meiner Kritik könnte und kann noch länger werden. Zum Stichwort Bleiberechtsregelung benennt der Bericht nur, was gemacht wurde, aber die Wirkung, dass nämlich nur eine geringe Zahl der hier aufgewachsenen Jugendlichen darunterfällt, fehlt.

Ich komme jetzt zu der Frage, wie die Kohärenz von Innen- und Außenpolitik ist. Wir hatten sie in Bezug auf das Handeln Deutschlands in der Europäischen Union angemahnt. Ich glaube, dass man einen komplett neuen Ansatz braucht, wo man Außen- und Innenpolitik verbindet. Ich möchte das an einigen Stellen konkret machen. Der Außenminister betont zum Beispiel, dass es um die Stabilität im Nahen Osten geht. Die syrische Flüchtlingskrise ist so stark, dass es ein Desaster ist. Wenn es dann aber um die Flüchtlingsaufnahme geht, kommt ein Vorschlag über eine Zahl von 5.000. Diese Zahl kommt aus dem Innenbereich von Bund und Ländern. Aus meiner Sicht muss man hier die strategische Entscheidung treffen, wie man sich bei dieser Thematik aufstellen möchte. Die Bundesregierung muss

sich fragen, ob der Flüchtlingsschutz Teil einer Außenpolitik sein soll. Dieses Instrument fehlt in dem Teil, den das Auswärtige Amt geschrieben hat. Ich glaube, dass hier das Bundeskanzleramt hauptsächlich zuständig ist. Die Kanzlerin oder das Kabinett insgesamt muss sich überlegen, wie man in Bezug auf Außen- und Innenpolitik agieren möchte. Deutschland hat den Arabischen Frühling begrüßt, aber andererseits sehen wir, dass die alten Rückübernahmeabkommen weitergeführt werden. Im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung werden die Menschenrechtsverletzungen Syriens dargestellt. Aber andererseits fehlt eine Auseinandersetzung damit, dass man Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat mit Staaten, mit denen man das besser hätte nicht machen sollen, wie zum Beispiel Syrien. Das ist aber nicht nur Syrien. Wir haben auch die Türkei in dem Bericht. Es wird aber nicht erwähnt, dass man mit der Türkei ein Rückübernahmeabkommen abschließen will. Die Türkei stimmt diesem Abkommen im Gegenzug zu einer Visafreiheit für türkische Staatsbürger zu. Das Land ist mittlerweile jedoch das zentrale Transitland für Flüchtlinge nach Europa, weil der Weg über das Mittelmeer ziemlich eingegrenzt wurde.

Diese Bereiche, in denen meiner Meinung nach Europa insgesamt kohärent auftreten muss, fehlen in diesem Bericht. Es wird auch deutlich, dass die Ansätze in die falsche Richtung gehen, wenn im Aktionsplan in Bezug auf die Flüchtlingsthematik formuliert wird: „...Die Bundesregierung wird konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken...“. Mit den Herkunftsstaaten von verfolgten Flüchtlingen kann man nicht zusammenarbeiten. Der Ansatz hat dieselbe Logik, wie ich sie in Griechenland sehe. Dort werden nämlich alle Syrer als Illegale inhaftiert. Das waren im letzten Jahr rund 8.000 Personen. Illegale muss man abwehren. Wenn man diesem Ansatz folgt, geht der Gedanke unter, dass die Menschen, die kommen, zum Teil sehr gute Gründe haben, nach Europa zu wollen. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für einen integrierten Ansatz von Außen- und Innenpolitik. Der ist mir in dem Bericht, in der Analyse und auch in der Politik zu kurz gekommen. Dies bezieht sich nicht nur auf diese Bundesregierung, sondern auch ihre Vorgängerregierungen.

Wenn ich jetzt zur Syrien-Thematik komme, möchte ich zunächst daran erinnern, dass Deutschland 1999 20.000 Kosovo-Flüchtlinge ausgeflogen hat und 150.000 Menschen aus dem Kosovo in der Zeit des Krieges in Deutschland Zuflucht gefunden haben. Und ich möchte auf die Tatsache hinweisen, dass in jeder Flüchtlingskrise Menschen fliehen, aber auch viele wieder zurückgehen. So gab es zum Beispiel Rückkehrbewegungen nach Griechenland nach Ende der Diktatur, oder nach Chile. Ich glaube nicht, dass immer alle nach Deutschland kommen und hier bleiben wollen. Das ist aber zurzeit der Denkansatz, der auch hinter diesem Visa-Regime steckt. In der Praxis haben wir mit dem heutigen Beschluss große Probleme. Er ändert nichts an der Frage, wie syrische Staatsbürger, zum Teil sind es auch deutsche Staatsbürger syrischer Herkunft, ihren Onkel, ihre Mutter oder ihren Neffen nach Deutschland nachziehen lassen können. Das Aufenthaltsrecht unterstellt in solchen Fällen eine mangelnde Rückkehrbereitschaft. Die Ermessensspielräume sind im Aufenthaltsgesetz sehr eng und von daher braucht man eine großzügige Visa-Politik. Eine solche Politik erreicht man aber nicht, indem man 5.000 als Kontingent setzt und dann die Kriterien Familie mit Kindern, Kinder ohne Eltern, Verwandte oder Christen anlegt. Ich will es im Moment nicht so laut formulieren. Im Irak sind Christen

eine Minderheit und haben einen Verfolgungsdruck. In Bezug auf Syrien würde ich das im Moment so nicht öffentlich formulieren, auch um nicht etwas herbeizureden, was im Moment noch nicht so der Fall ist. Es kann durchaus sein, dass nach einer Übergangszeit nach Assad eine extrem schwierige Lage vorliegt, in der man dann anders handeln muss. Die Frage, wie wählt man diese 5.000 Personen aus, ist ungelöst. PRO ASYL hat auch Kritik an dem Hohen Flüchtlingskommissar. Dieser führt in der Türkei überhaupt keine Anerkennungsverfahren durch. Die Türkei behandelt die Menschen als Gäste. So lässt sich nicht ermitteln, wer von diesen „Gästen“ in seiner Heimat verfolgt wird und dauerhaft Schutz braucht. Von daher ist der Vorstoß Deutschlands gut, weil er die Debatte eröffnet. Aber wie man zu dieser Zahl von 5.000 kommt und wie man dann das Problem des Visa-Regimes löst, erschließt sich mir nicht. Und mir möge bitte auch einmal jemand erklären, wieso eine Familie, Frau mit erwachsenen Kindern, drei davon behindert, die in Bulgarien strandet, weil das die Landgrenze zur Türkei ist, und sie dort nach der europäischen Zuständigkeitsregelung Dublin II bleiben muss, keine Chance hat nach Norddeutschland zu gehen, wo Verwandte leben, die bereit wären, sie aufzunehmen. Dasselbe Thema haben wir in Bezug auf Griechenland. Es ist gut, dass Deutschland niemanden zurückschickt, aber in Griechenland sind sehr viele gestrandet. In der letzten Woche gab es vor Lesbos ein Bootsunglück, ein Überlebender. Ein Syrer hat es geschafft, sich auf eine Insel zu retten. Das ist einer der Hauptfluchtwege nach Europa. Da helfen der Beschluss und der Vorschlag des Innenministers nicht sehr viel, außer eine Debatte anzustoßen. Wir brauchen einen anderen Ansatz als mit der Aufnahme einiger Tausend auch das eigene Gewissen zu beruhigen. Als PRO ASYL würden wir nie etwas dagegen sagen, dass Menschen aufgenommen werden. Das ist für die Betroffenen die Rettung. Wenn ich mir aber als Politiker überlegen würde, was will ich in der Region tun, dann muss ich zu anderen Ansätzen kommen. Dann würde ich zum einen UNHCR eine deutlich höhere Unterstützung geben sowie deutliche Signale an Jordanien, Libanon und die Türkei senden, damit diese Staaten ihre Grenzen offenhalten. Das erreiche ich nicht mit einer Aufnahme von 5.000.

Abg. Erika Steinbach: Sie sind alle kompetent in Menschenrechtsfragen. Sie sind sehr engagiert und machen das nicht nur aus Pflichtbewusstsein, sondern mit Leidenschaft. Ich will nur eine Anmerkung machen, weil das von zwei Sachverständigen angesprochen worden ist. Wir, seitens der Koalition, haben uns entschlossen, dass wir selber die Organisationen einladen, von denen wir etwas hören möchten. Das Forum Menschenrechte hat uns in der Vergangenheit einfach diejenigen Personen geschickt, die das Forum Menschenrechte für richtig hielt. Wir sind ein Bundestagsausschuss und wir glauben, wir sollten von unserem Recht Gebrauch machen, selber auszuwählen, wen wir hier hören möchten. Und nun haben wir hier heute kompetente Referenten vor uns zu sitzen.

5.000, das ist nicht so sehr viel, es ist aber auch nicht wenig. Vor einigen Jahren haben wir schon einmal eine ähnliche Aktion durchgeführt, als es darum ging, Irak-Flüchtlinge aufzunehmen. Herr Burkhardt hat damit Recht, dass es unendlich mühsam ist, die Auswahl zu treffen. Man muss auch hinzufügen, dass der UNHCR bei dieser Auswahl nicht immer ein guter Begleiter ist. Die Mechanismen sind hin und wieder ziemlich undurchsichtig. Ich würde nicht unbedingt nur sagen, der UNHCR macht einem das Leben leichter, sondern er macht die Aufnahme in Teilen auch sehr viel schwerer. Aber ich wundere mich schon, dass überhaupt jemand hier nach Deutschland kommen möchte. Nachdem ich Ihre

Beschreibungen zu diesem Land gehört habe, stellt sich Deutschland als ein Land mit so vielen Menschenrechtsdefiziten und -mängeln dar, dass eigentlich fast alle die Flucht ergreifen müssten. Vor dem Hintergrund ist es eine tapfere Haltung von 5.000 Syrern, wenn sie bereit sind, hierher zu kommen, in dieses Land der Menschenrechtsdefizite. Sie haben einiges angesprochen worüber man wirklich diskutieren kann. Aber ich bin erstaunt, dass beim Thema Menschenhandel keiner von Ihnen, nicht ein einziger, hinterfragt hat, was mit den Mädchen und Jungen, die hierher gelockt werden und in die Prostitution hinein gezwungen werden, geschieht. Die haben keinerlei Rechte. Die Polizei hat fast keine Möglichkeit, Bordelle auszuheben, weil sie in solche nicht einmal hineingehen darf. Und dass nicht ein einziger von Ihnen auf das Prostitutionsgesetz hingewiesen hat, welches letzten Endes ein Schutz für die Menschenhändler ist, den Menschenhandel erleichtert und für die Bordellbesitzer überhaupt eine Goldgrube ist, wundert mich auch sehr. Also meine herzliche Bitte an alle, auch zu entdecken, in was für einem wunderbaren Land wir leben, trotz der Defizite. Die perfekte Welt wird es nicht geben.

Es ist in dem Bericht vieles an anderen Ländern angesprochen und es liegt uns ein Bericht vor, der noch lesbar ist. Wir haben die ganze Welt in Augenschein genommen, wir haben Europa in Augenschein genommen und wir haben Deutschland in Augenschein genommen. Ich danke der Bundesregierung, dass sie das alles zusammengetragen hat. Natürlich kommen die Berichte immer sehr zeitverzögert, so dass sich in der Zwischenzeit auch wieder einiges anders darstellt. Die Phase Arabischer Frühling, die haben wir längst überwunden. Wir sehen nun, dass der Arabische Frühling eher so ist wie heute unser Frühlingsanfang, nämlich ein ziemlicher Winter. Also noch einmal meine herzliche Bitte, nicht immer nur das Negative zu sehen, sondern vielleicht auch einmal zu entdecken, in was für einem wunderbaren Land wir leben.

Abg. Christoph Strässer: Ich bekenne mich, dass ich gerne in diesem wunderbaren Land lebe und politisch daran arbeite, dass es noch wunderbarer wird. Deshalb finde ich es auch ganz wichtig und auch absolut zutreffend, dass wir hier eine sehr differenzierte Darstellung und Stellungnahmen zu dem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung bekommen haben.

Meine erste Frage geht auch an Sie, Herr Dr. Krennerich, und auch an Herrn Burkhardt. Sie haben das Kohärenzproblem angesprochen und gesagt, mit einem eigenen Abschnitt, einem eigenen Artikel, kann das nicht gelöst werden. Wenn ich das richtige begreife, ist dem auch dann so, wenn sich ein Artikel oder ein Abschnitt konkret mit genau diesem einzelnen Problem auseinandersetzt. Herr Burkhardt hat das Problem der verschiedenen Interessen im Außen- und Innenbereich an einem Punkt im Bereich der Flüchtlingspolitik deutlich gemacht. Aus meiner Sicht können diese Interessen auch in verschiedenen Politikbereichen differenziert dargestellt werden. Ich würde gerne wissen, wie Sie sich die Aufarbeitung der Kohärenzproblematik vorstellen und was das für einen Mehrwert für den Bericht bringen soll. Das ist mir im Moment noch nicht so ganz klar.

Zur Frage des Menschenhandels, Frau Steinbach, die Probleme des Menschenhandels nun eins zu eins zurückzuführen auf das Prostitutionsgesetz, das finde ich ein bisschen sehr eng. Das ist nicht nur

sehr eng, sondern verharmlost die Problematik. Selbstverständlich ist es so, dass Zwangsprostitution in Deutschland ein Straftatbestand ist. Und jeder Polizist kann, wenn er von einem solchen Straftatbestand Erfahrung bekommt und mit der Staatsanwaltschaft kooperiert, natürlich jedes Bordell betreten und dort Ermittlungen durchführen. Es ist aus meiner Sicht ziemlich absurd zu sagen, Bordelle sind in Deutschland nach dem Prostitutionsgesetz rechtsfreie Räume und dass die Polizei dort nicht aktiv werden darf. Ich bitte Sie, mal allen Ernstes, ob Sie diese These wirklich aufrechterhalten wollen.

Ich finde, wir müssen uns damit befassen, wie wir eigentlich mit diesen Menschen umgehen, die mit Schlepperbanden nach Deutschland zwangsverschleppt werden. Denen wird dieses wunderbare Land von den Banden zugesagt und sie bezahlen viel Geld dafür, hierher gebracht zu werden. Auch müssen wir etwas gegen die geringe Aufklärungsquote solcher Verbrechen tun. Das war heute Morgen Thema im Rechtsausschuss. Uns schreiben unter anderem die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaften an. Sie beklagen sich, dass sie einfach zu wenig Handhabe haben, um ein Opferschutz dergestalt zu leisten, dass die Betroffenen, insbesondere Frauen und Mädchen, unabhängig davon im Land bleiben dürfen, ob und wenn ja, wann sie in einem Strafprozess aussagen dürfen. Ich finde, wir müssen diesen insbesondere Frauen, aber auch den Männern, die mittlerweile gezwungen werden zur Arbeit nach Deutschland zu kommen, menschenrechtlichen Schutz gewähren. Menschenhandel ist nicht nur ein Problem der Prostitution, sondern mittlerweile eben auch ein Problem der Arbeitsverhältnisse.

Es ist mehrfach die Umsetzung von internationalen Vereinbarungen angesprochen worden. Sie haben fast alle das Problem der Umsetzung der UN-Antifolterkonvention und des nationalen Präventionsmechanismus angesprochen. Ich sage das mal aus meiner Sicht ein bisschen überspitzt und polemisch, aber da gibt es immer als Ausrede, den bösen Föderalismus in unserem wunderbaren Land. Diese Ausrede des Föderalismus wird hier natürlich sehr intensiv benutzt. Dies war auch früher zu anderen Farblehren in der Regierung so. Ich finde, wir müssten uns fragen und das würde ich Sie als Experten auch einmal fragen, wie ist eigentlich das Renommee der Bundesrepublik Deutschland als einem wunderbaren Land mit sehr hohen menschenrechtlichen Standards, die es an sich selbst legt? Wie ist die Umsetzung der Standards dieser ganz wichtigen Konvention?

Meine letzte Frage stelle ich Herrn Krennerich, weil er davon nicht unmittelbar betroffen ist. Im Anhang zum Bericht sind die Institute, welche Instrumente der deutschen Menschenrechtspolitik sind, durchgehend aufgeschlüsselt. Darunter befindet sich auch das Deutsche Institut für Menschenrechte. Die Bundesregierung hebt zu Recht hervor, dass dieses Institut den A-Status hat. Wie schätzen Sie die Perspektive für dieses Institut für die nächsten Jahre ein?

Sie haben kritisiert, dass der Bundestag, der Menschenrechtsausschuss zu spät oder gar nicht in der Vorbereitung beteiligt gewesen sei. Wie schätzen Sie denn die Resonanz der Beteiligung der Zivilgesellschaft, des Forum Menschenrechte, in dem jetzt veröffentlichten nationalen Aktionsplan ein?

Zuletzt würde ich mir wünschen und wir werden dafür auch weiter arbeiten, zu dem alten System zurückzukehren, dass das Forum Menschenrechte als die Dachorganisation der

Menschenrechtsorganisationen in Deutschland demnächst wieder die Organisationen und Sachverständigen bestimmt, die uns hier und bei der Erstellung der nächsten Menschenrechtsberichte beraten.

Abg. Marina Schuster: Die Stellungnahmen sind für uns als Parlamentarier sehr, sehr hilfreich für die weitere parlamentarische Arbeit. Auch dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung möchte ich an dieser Stelle für seine hervorragende Arbeit danken. Der Bericht hat sich meiner Meinung nach fortentwickelt. So wurden zum Beispiel Forderungen in den Bericht aufgenommen. Auch die Lesbarkeit und die Handhabbarkeit des Berichts haben sich verbessert. Der Aktionsplan als solcher ist zwar nicht neu. Ich kann mich sehr gut an die letzte Anhörung erinnern, wo man auch schon den Wunsch hatte, Prioritäten klarer zu benennen. Insofern ist das ein ganz wichtiger Hinweis.

Ich möchte vorwegschicken, dass der zehnte Menschenrechtsbericht den Berichtszeitraum vom 1. März 2010 bis zum 29. Februar 2012 beinhaltet. Ein solcher Bericht kann natürlich nicht die Debatten abbilden, die wir in verschiedenen Ausschüssen und im Bundestag jetzt gleichzeitig führen. Das muss man zur Fairness auch sagen.

Die nationale Stelle zur Verhütung von Folter und deren finanzielle Ausstattung wurde hier im Ausschuss mehrmals diskutiert worden. Es ist nicht so, Herr Strässer, dass man das auf den Föderalismus schiebt. Es gibt den klaren Auftrag an den Vorsitzenden der Justizministerkonferenz, in der Sitzung am 26. April einen Vorschlag zu unterbreiten. Eine Überprüfung ist also vorgesehen. Ich will nur klarstellen, dass es eine bestehende Verwaltungsvereinbarung gibt und dass die Zahlen auch festgeschrieben sind. Das ist also keine Ausrede. Ich glaube, das hätte der Bericht gar nicht abbilden können, weil es gerade erst in der aktuellen Diskussion ist und der Stichtag für den Bericht war der 29. Februar. Ich will auch sagen, dass die Aufnahme von Flüchtlingen eine solche aktuelle Diskussion ist. Man kann nicht jede Debatte, die wir hier führen, auch in dem Bericht abbilden.

Ich habe zwei Fragen. In drei schriftlichen Stellungnahmen wurde der Wunsch geäußert, die Empfehlungen des Antifolterkomitees, also die Kritik, die an Deutschland geübt worden ist, in den Bericht aufzunehmen. Ich frage mich, wie man grundsätzlich mit Stellungnahmen von internationalen Gremien oder auch mit Urteilen des EGMR umgeht. Sollte man wirklich alles im Detail in den Bericht aufnehmen? Es ist zum Beispiel beim Thema EGMR auf die Seite vom BMJ verwiesen worden. Natürlich enthalten die einzelnen Urteile wichtige Punkte. Aber die Frage ist, inwieweit kann der Bericht alle Punkte aufnehmen, die in verschiedenen Gremien geäußert worden sind. Das ist einfach eine Frage der Komplexität. Würde es genügen, auf eine andere Broschüre oder einen Link zu verweisen, wo dann alle Kritikpunkte zu finden sind?

Der nächste Punkt schließt nahtlos daran an. Ich bin immer noch begeistertes Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und ich halte auch den Europarat als solches für eine ganz wichtige Menschenrechtsinstitution. Hinten im Anhang des Berichts ist ein kleiner Artikel zum Europarat und zum EGMR. Jetzt tut es mir ein bisschen in der Seele weh, dass wir diesbezüglich nicht

alles aufnehmen können. Meine Frage an die Gutachter: Hätten Sie eine Idee, wie wir das umfassende Engagement dieser Institution im nationalen Bericht anders aufnehmen oder anders würdigen könnten?

Frau Rudolf, Sie hatten das Thema NSU-Untersuchungsausschuss angesprochen. Ich gebe Ihnen da vollkommen Recht. Ich glaube, man kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine umfassenden Aussagen dazu treffen. Die Beratungen sind noch im Gange und viele Akte müssen noch untersucht werden.

Als letzten Punkt möchte ich etwas zu der Länderauswahl sagen und warum man nur eine Auswahl verschiedener Länder in den Bericht aufgenommen hat. Ich kann mich erinnern, dass dies auch in den verschiedenen Anhörungen und im Vorgespräch zwischen Markus Löning und Vertretern der Zivilgesellschaft immer wieder ein Kritikpunkt war. Ich glaube, dass es gut wäre, wenn wir die Position der USA auch aufnehmen. Zwar wird sie bei der Todesstrafe und bei anderen Punkten erwähnt. Aber ich glaube, wenn wir die USA in den Länderteil aufnehmen, müssten wir uns nicht dem Vorwurf aussetzen, Deutschland würde keine Kritik an den USA artikulieren. Eine solche Kritik findet in allen Stellungnahmen und in Gesprächen mit den amerikanischen Kollegen und dem Botschafter statt. Genauso wie wir begrüßen, dass Maryland die Todesstrafe abgeschafft hat, verurteilen wir die Hinrichtung von Personen. Das ist kein Streitpunkt. Insofern wäre das ein Punkt, den man das nächste Mal auch in den Bericht aufnehmen sollte, um klarzustellen, dass wir in allen Ländern unterschiedslos die Todesstrafe kritisieren. So bleiben wir glaubwürdig.

Abg. Annette Groth: Ich suchte gerade in diesem Bericht Israel, aber es steht unter palästinensische Gebiete. Das ist sehr kritikwürdig. Aber das ist jetzt nicht mein Hauptpunkt. Ich möchte auf die Flüchtlingspolitik eingehen, weil ich seit etlichen Monaten tagtäglich mehr oder weniger damit zu tun habe. Herr Burkhardt hat mir aus der Seele gesprochen, als er ganz klar gefragt hat, nach welchen Kriterien man eigentlich die 5.000 aussuchen will.

Ich bin auch mit Griechenland sehr beschäftigt. Ich werde nächsten Monat wieder hin fahren und war auch mit der Europarats-Delegation im Januar dort. Wir haben vorgeschlagen, dass sämtliche EU-Innenminister da hinfahren sollten, um sich die Situation anzugucken und das Gleiche gilt natürlich auch für die Menschenrechtsbeauftragten der einzelnen Länder. Griechenland liegt nun dummerweise geografisch an der Türkei und ist von der EU beauftragt worden, die Außengrenzen der EU zu sichern. Letztes Jahr haben sie 200 Millionen Euro für das europäische Grenzmanagement bekommen. Für die Betreuung von Flüchtlingen hat Griechenland hingegen nur vier Millionen bekommen. Das sind die Dimensionen finanzieller Art. Dadurch ist der Grenzfluss Evros zwischen der Türkei und Griechenland dicht. Da kommt fast niemand mehr hin. Das wiederum heißt, dass die Menschen jetzt gezwungen sind, auf Booten von der Türkei nach Griechenland zu kommen. Genau das machen sie jetzt auch. Zurzeit landen sie auf Lesbos und auf den ganzen griechischen Inseln. Dort werden sie dann, wenn die Polizeistationen groß genug sind, sofort inhaftiert. Momentan platzen diese Polizeigefängnisse aus allen Nähten, das heißt, die Leute leben auf den Straßen auf den Inseln oder gehen nach Athen und bitten um Inhaftnahme. Dies tun sie zum einen, damit sie ein Dach über dem Kopf haben und zum anderen ist es in Athen als Ausländer zurzeit auch sehr gefährlich, vor allem, wenn man die falsche

Hautfarbe hat. Dafür ist die Neonazipartei Goldene Morgenröte verantwortlich. Das ist eine Frage an alle: Wie können wir eine menschenrechtskonforme Flüchtlingspolitik nicht nur in Deutschland, sondern auch in der EU sichern? Warum wird das Prinzip, welches man im Europarat immer hochhält, das europäische Solidaritätsprinzip, nicht da angewandt, wo es wirklich dringend notwendig wäre? In Griechenland ist dies angesichts der katastrophalen ökonomischen Situation und wegen der katastrophalen Situation der Flüchtlinge nötig. Ich denke, wenn man sich das anschaut und nicht irgendetwas unternimmt, macht man sich mitschuldig.

Liebe Frau Kollegin Steinbach, für Flüchtlinge ist Deutschland kein gutes Land. Sie werden hier zwar nicht umgebracht, aber diese Unsicherheit über Duldung führt zu ganz schweren Traumatisierungen und Krankheiten. Das muss man sich vielleicht auch einmal finanziell ausrechnen. Es ist auch eine humanitäre Katastrophe. Und in der Tat, Herr Hesse hat es gesagt, erscheint es so, dass der Gesetzgeber ein Getriebener des Bundesgerichtshofes, des Verfassungsgerichts und des EGMR ist. Ständig müssen wir unsere Gesetze nachbessern. Das ist für mich eine grundlegende Frage. Das ist meines Erachtens in keiner Weise kohärent mit sozial- oder menschenrechtspolitischen Prinzipien. Diesbezüglich gibt es viel zu kritisieren. Ich möchte wissen, ob Sie uns sagen können, wie man die Politik davon überzeugen kann, Menschenrechtsprinzipien stärker anzuwenden. Auch interessiert mich, wie man die Auslands- und Inlandspolitik menschenrechtlich verzahnen kann. Einige von Ihnen hatten das gefordert. Auch der Arabische Frühling hat viele zu Flüchtlingen werden lassen. Diese Menschen sind dann nach Marokko, Tunesien und Libyen gegangen. Dort wird unerlässlich gefoltert und keiner kommt weg. Ich glaube, wenn wir diese Flüchtlinge wären, würden wir genauso versuchen, mit Booten oder wie auch immer aus diesen Ländern rauszukommen. Das ist für mich eine ganz wesentliche Frage. Wenn Sie ein paar Antworten hätten, wäre ich Ihnen sehr dankbar. Das Gleiche gilt für das elendige Thema Rüstungsexporte. Rüstungsexporte kann man in den seltensten Fällen menschenrechtskonform ausgestalten. Aber wir könnten wenigstens mal unsere eigenen Prinzipien oder unsere eigenen Gesetze anwenden. Die werden permanent missachtet.

Abg. Ingrid Hönlinger: Herr Hesse, Sie haben den Punkt Prozesskostenhilfe angesprochen. Daraufhin ging ein Raunen durch den Saal mit der Frage, was hat denn Prozesskostenhilfe eigentlich mit Menschenrechten zu tun. Aus meiner Sicht hat es sehr viel mit Menschenrechten zu tun. Es geht um die Frage, wie setzt man seine Rechte durch. Rechte kann man nur dann wirkungsvoll in Anspruch nehmen, wenn man sie notfalls auch gerichtlich durchsetzen kann. Dazu gehört eben auch, dass Menschen, die das notwendige Einkommen nicht haben, staatliche Hilfe in Anspruch nehmen können, um einen Prozess führen zu können. Jetzt haben Sie zu Recht thematisiert, dass Bundesregierung und Bundesrat die Prozesskostenhilfe einschränken wollen. Das Argument ist, dass es zu viele Missbrauchsfälle gibt und die Länderjustizhaushalte entlastet werden müssen. Aus meiner Sicht gibt es erhebliche Probleme. Letztendlich wird es zu höheren Zahlungen für die Menschen führen, die knapp über SGB II-Leistungen liegen. Aus meiner Sicht ist auch zu berücksichtigen, dass 68 Prozent der Prozesskostenhilfeleistungen für das Familienrecht bezahlt werden, meistens für Fälle, in denen es um Sorgerecht geht. Jetzt meine Fragen an Sie ganz konkret, Herr Hesse, wie wird sich dieses Gesetz ihrer Meinung nach in der Praxis auswirken? Wie wird es sich auf Rechtsschutzmöglichkeiten auswirken?

Wie wird es sich auf das Gleichgewicht im Prozess auswirken und hat es möglicherweise eine abschreckende Wirkung?

Dann habe ich eine Frage an Frau Rudolf. Ich möchte das Thema Menschenhandel noch einmal aufgreifen. Wir von BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN haben einen Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser ist vorhin hier im Menschenrechtsausschuss debattiert worden. Wir haben Änderungen im Bereich Aufenthaltsgenehmigung vorgeschlagen. Unserer Auffassung nach muss zur Vermeidung von Härtefällen eben auch eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden. Außerdem soll die Niederlassungserlaubnis erleichtert erteilt und die Übermittlungspflichten der Gerichte sollen aufgehoben werden. Auch die Übermittlungspflichten im Aufenthaltsgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz sollen dahingehend geändert werden, dass die Opfer von Menschenhandel die notwendigen medizinischen und psychotherapeutischen Leistungen erhalten. Frau Rudolf, wie schätzen Sie diese Forderungen ein und wie schätzen Sie die Politik der Bundesregierung im Moment ein?

Ich habe noch eine abschließende Frage zum Thema Whistleblowing. Das ist ganz kurz im Menschenrechtsbericht angesprochen worden. Dort wird auf das EGMR-Urteil im Fall Brigitte Heinisch verwiesen. In diesem Urteil wurde gesagt, dass die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses einer Pflegekraft in einer Berliner Pflegeeinrichtung unwirksam ist, weil letztendlich gegen die Meinungsfreiheit verstoßen worden ist. Wir haben uns international im Rahmen von der G20-Arbeitsgruppe verpflichtet, diesbezüglich eine Regelung zu treffen. National tut sich aber leider nichts. Unsere Fraktion hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, weil wir denken, dass man Schutzmöglichkeiten braucht, um sicherstellen zu können, dass Menschen in Arbeitsverhältnissen oder auch in Beamtenverhältnissen ihr Recht auf Meinungsfreiheit wahrnehmen können, ohne arbeitsrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Die Bundesregierung meint, die Rechtslage reicht aus. Ich denke anders. Ansonsten hätte wir das EGMR-Urteil schließlich nicht gebraucht. Wie schätzen Sie das ein?

Prof. Beate Rudolf: Frau Steinbach, wenn meine Stellungnahme so angekommen ist, als dass ich Deutschland als Land der Menschenrechtsdefizite sähe, dann ist das falsch. Der Zweck der heutigen Debatte ist, Menschenrechte als einen gesellschaftlichen Lernprozess weiter zu entwickeln. Wir sind in dem Lernprozess durchaus sehr weit. Die Position der Bundesregierung, Menschenrechte als Querschnittsthema zu sehen, führt zu einer Debatte auf einem hohen Niveau. Dafür bin ich dankbar. Aber das heißt eben auch, dass wir genau hinschauen müssen, wo denn Menschen in besonderen Lebenssituationen sind, deren Menschenrechte nicht in vollem Umfang geschützt werden. Das ist die Debatte, die wir führen und ich bin dankbar, dass wir in einem Land leben, in dem wir eine solche Debatte führen können.

Ich würde zu den Punkten gerne Stellung beziehen, zu denen ich direkt angesprochen wurde. Herr Strässer, Frau Hönlinger, Sie haben Fragen zum Thema Menschenhandel gestellt. Das Institut hat in verschiedenen Stellungnahmen deutlich gemacht, dass sich unserer Einschätzung nach menschenrechtlich die Verpflichtung ergibt, auch Aufenthaltsrechte außerhalb des Strafverfahrens zu

schaffen. Der Blick allein auf das Strafverfahren reicht, weil es eben auch um Betroffene gehen kann, die gar nicht im Strafverfahren mitwirken können, weil sie keine hinreichenden Informationen geben können oder weil die Strafverfolgungsbehörden schon all das wissen, was die betroffene Person weiß. Dennoch ergibt sich menschenrechtlich die Notwendigkeit, Aufenthaltsregelungen zu schaffen. Dies ist notwendig etwa zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen. Da geht es auch um Zugang zum Recht. Frau Hönlinger hat es eben in einem anderen Kontext genannt. Das ist die Kerndimension von Menschenrechten. Menschenrechte sind Individualpositionen, die man eben notfalls auch gerichtlich durchsetzen kann. Insofern bedarf es dann aber auch der Möglichkeiten der Durchsetzung. Wir haben auch in Untersuchungen gesehen, dass Personen, die das Land verlassen mussten, eben gerade ihre Ansprüche nicht mehr wirksam durchsetzen konnten. Gleiches gilt für die Frage der menschenrechtlichen Schutzpflichten, also bei Verletzungen durch Private. Das gilt zum Beispiel bei der Frage von gesundheitlicher Betreuung, wenn für die Person im Herkunftsland keine hinreichende Gesundheitsversorgung verfügbar ist oder aber, wenn der Schutz der Person in ihrem Herkunftsland nicht gesichert ist. Wir wissen, gerade in Fällen von Menschenhandel, um was für mafiöse Strukturen es in den Herkunftsländern oft geht.

Ein zweiter Punkt, bei dem ich mich angesprochen sehe, ist die Frage des nationalen Präventionsmechanismus gegen Folter. Ich würde nicht den Föderalismus allein als Ausrede sehen. Ich glaube, wir haben ein grundsätzliches Verständnisproblem. Das ist das Problem. Die Stelle heißt „Nationale Stelle gegen Folter“ und wenn wir Folter hören, haben wir schlimmste Menschenrechtsverletzungen vor Augen. Aber das Verständnis in dem internationalen Menschenrechtsdiskurs und auch bei dem EGMR ist weiter. Das Verbot von Folter umfasst auch das Verbot von unmenschlicher Behandlung. Es geht aber auch um schwerwiegende Verletzungen, die von Privaten begangen werden. Es wird nicht nur Folter im engen Sinn, das heißt der Staat misshandelt Personen, um Aussagen zu erzwingen oder einzuschüchtern, erfasst. Vielmehr legt man hier ein weites Verständnis von Folter zugrunde. Das ist aus meiner Sicht in der Debatte nicht präsent genug. Es geht darum, einen Mechanismus zu schaffen, der zur Prävention von Folter und vor allem auch anderen Formen von unmenschlicher Behandlung dient. Es gibt eine Vielzahl von Konstellationen, wo solche Verletzungen passieren können. Das sind allgemein gesprochen Orte, an denen Menschen keinen Zugang nach außen haben, wie zum Beispiel Orte der Freiheitsentziehung. Pflegeeinrichtungen und Psychiatrien sind zum Beispiel Bereiche, die auch von internationalen Gremien angeschaut werden. Der eingerichtete Präventionsmechanismus soll strukturelle Verbesserungen empfehlen. Das heißt meiner Meinung nach, wir müssen die Debatte richten. Mir scheint, dass es die Wahrnehmung gibt, Deutschland hätte eine Lösung geschaffen, die Mindestanforderungen auf internationalem Raum erfüllt. In unserer Einschätzung erfüllt das bestehende System nicht einmal Mindestanforderungen. Aber ich wiederhole: Es geht eben nicht allein um Folter, sondern es geht in der EGMR Rechtsprechung um Misshandlungen und die Notwendigkeit zur Prävention. Das ist mir ganz wichtig. Das muss die stattfindende Debatte in den Blick nehmen. Dann wird auch deutlich, dass wir im internationalen Vergleich eine völlig unzureichende Struktur haben.

Frau Schuster, Sie haben völlig Recht, dass es eine Vielzahl von Empfehlungen an Deutschland gibt. Eine Abbildung all dieser Empfehlungen internationaler Gremien und des EGMR wird schwierig sein. Ich würde mir aber von einem Bericht der Bundesregierung wünschen, dass er deutlich macht, wo die Bundesregierung Prioritäten setzt. Denn die Empfehlungen internationaler Gremien sind zu debattieren. Durch die Auswahl konkreter Empfehlungen würde die Bundesregierung deutlich machen, wo sie den größten Handlungsbedarf sieht. Das ist dann wiederum etwas, zu dem genau die Debatte im Parlament, in diesem Ausschuss, aber auch in den anderen Ausschüssen, stattfinden sollte. Und das würde auch im Hinblick auf den EGMR bedeuten, dass der Bericht nicht nur Urteile wiedergibt. Die Zusammenfassungen finden wir schließlich beispielsweise auch auf der Webseite des Gerichtshofes. Stattdessen sollte in dem Bericht deutlich gesagt werden, ob Handlungsbedarf gesehen wird und es etwa Verweise auf die Umsetzungsfahrpläne gibt. Solche Pläne muss die Regierung im Rahmen des Europarates vorlegen.

Dr. Michael Krennerich: Frau Steinbach, Deutschland ist tatsächlich ein wunderbares Land. Alles in allem machen wir eine gute Menschenrechtspolitik. Im internationalen Vergleich besteht in Deutschland ein hohes Menschenrechtsniveau. Wenn ich Bereiche gelungener Menschenrechtspolitik benennen sollte, würde ich sagen, sowohl das Auswärtige Amt verfolgt zum Teil gelungene Ansätze als auch das BMZ mit seinem Leitkonzept. Da gibt es innerhalb der Ministerien viele menschenrechtliche Impulse und Ideen. Ob diese sich dann durchsetzen, ist nochmal eine ganz andere Frage. Aber ich habe viele fähige Menschenrechtler und Menschenrechtlerinnen in den Ministerien erlebt.

Dennoch müssen wir Menschenrechtsorganisationen auf besonders verletzte Situationen und besonders verletzte Gruppen hinweisen, wo die Menschenrechte eben nicht in dem Maße umgesetzt sind, wie dies aus menschenrechtlicher Perspektive zu erwarten wäre. Das ist die Funktion von Menschenrechtsorganisationen. Es gibt auch in Deutschland Gruppen, die besonders anfällig für Menschenrechtsverletzungen sind, und menschenrechtliche Problembereiche, die anzugehen sind. Dazu zählen etwa die Flüchtlingsproblematik, die Antirassismuarbeit und die Bekämpfung von Armut. Das sind diejenigen Bereiche, die auch im Menschenrechtsbericht zu Recht als Querschnittsaufgaben von Menschenrechtspolitik aufgelistet werden. Dass die politische Praxis nicht immer dem entspricht, was Menschenrechtsorganisationen erwarten, ist meiner Meinung nach evident. Dass wir dann auf menschenrechtliche Probleme hinweisen, ist sehr legitim. Natürlich haben bestimmte Probleme in Deutschland nicht die menschenrechtliche Brisanz, wie sie in einigen Entwicklungsländern gegeben ist. Trotzdem sind sie schlimm genug, um ihnen Aufmerksamkeit zu schenken. Es sind trotz allem Probleme, die aus menschenrechtlicher Sicht zu beheben sind. Eine Bundesregierung sollte diesen menschenrechtlichen Handlungsbedarf sehr konkret benennen. Genau darauf richtet sich auch die Kritik an dem Bericht. Es fehlt manchmal einfach eine klare, konkrete Aussage dazu, wo menschenrechtlicher Handlungsbedarf besteht und wo man politisch genau nachhaken müsste. Das ist der Impuls, den wir Menschenrechtsorganisationen geben wollen.

Deutschland hat, was die Menschenrechtspolitik betrifft, ein hohes internationales Ansehen. Dennoch sind zum Beispiel die Frage der Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum WSK-Pakt und der unsichere

Statuts des Deutschen Instituts für Menschenrechte von erheblicher Bedeutung. Es wäre fatal, wenn das Institut seinen A-Status verlöre. Ich glaube nicht, dass es soweit kommt. Dies hängt letztendlich von der Frage ab, ob eine gesetzliche Grundlage zur Verfügung steht. Es gibt einige Argumente dafür und dagegen. Deutschland wird gewiss auch an seinem hohen Standard an die Menschenrechtspolitik gemessen.

Frau Schuster, Sie haben Recht, dass es schwierig ist, alle Empfehlungen, die an Deutschland gerichtet werden, in den Bericht aufzunehmen. Ich stimme Beate Rudolf zu, dass man eine Auswahl treffen sollte. Ich würde allerdings von einem Menschenrechtsbericht, der auch einen gesellschaftlichen Dialog anstoßen möchte, erwarten, dass er einzelne kritische Punkte herausgreift. Die Regierung sollte den Mut haben, sich dieser Kritik zu stellen und ihre Argumente vorzutragen. Dabei kann man gegenüber den Empfehlungen der internationalen Kontrollorgane eine unterschiedliche Meinung vertreten. Diese Empfehlungen sind nicht immer alle hilfreich. Man muss auch nicht alle Empfehlungen nachbeten. Aber die Regierung kann Stellung dazu beziehen. Das würde ich mir für einen Dialog wünschen.

Die Kohärenzproblematik ist schwierig. Ich habe angestoßen, dass man einen eigenen Berichtsabschnitt dazu verfasst. Das BMZ hat dies zum Beispiel in seinem Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien ganz geschickt gemacht. Dort wurden Risikofelder identifiziert, wo sich möglicherweise in der eigenen Entwicklungszusammenarbeit menschenrechtliche Probleme ergeben. Als Beispiel nenne ich das klassische Risikofeld der Landvertreibung. Das heißt, dass Entwicklungsprojekte nicht zu Landvertreibung führen dürfen. Die Identifizierung solcher Problemfelder ist auch für andere Bereiche entwicklungspolitischen und außenwirtschaftlichen Handelns sinnvoll. So könnte man auch bei der Handelspolitik, der Investitionspolitik, der Energiepolitik sowie bei all solchen Problemfeldern verfahren, bei denen bei jedem Menschenrechtler die Warnlampen aufleuchten. In einem Abschnitt zur Kohärenzproblematik wären solche Problemfelder zu benennen und die Regierung müsste ausweisen, wie Deutschland damit umgeht. Das ist noch sehr allgemein formuliert. Aber ich glaube, man könnte solche Problemfelder sehr wohl konkretisieren. Hierzu bedarf es aber wirklich menschenrechtlicher Folgenabschätzungen.

Zuletzt möchte ich etwas zum Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Meinungsfreiheit sagen. Dieser ist eindeutig auch Teil des oft missverstandenen Rechts auf Arbeit. Die Tatsache, dass Menschen, die sich politisch oder in anderer Hinsicht äußern, möglicherweise deswegen entlassen werden, ist ein weltweites Problem, das sich durchaus auch unter dem Recht auf Arbeit diskutieren lässt.

Zwar haben wir einen hohen sozialpolitischen Standard in Deutschland. Dies möchte ich, wenn ich über die WSK-Rechte rede, nicht unterschlagen. Aber es macht Sinn, sozialpolitische Probleme immer wieder aus dem menschenrechtlichen Blickwinkel zu betrachten. Da fehlt noch ein wenig die Sensibilität für menschenrechtlichen Fragen.

Dr. Daniel Legutke: Über unser Selbstverständnis als Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist jetzt schon einiges gesagt worden. Es ist natürlich klar, dass wir hier in diesem

Rahmen vor allem auf die kritischen Punkte hinweisen. Es wurde konkret die Sache Menschenhandel angesprochen. Sie alle kennen die hervorragende Arbeit von SOLWODI. SOLWODI kritisiert das Prostitutionsgesetz ganz scharf. In diesen Zusammenhang gehören auch Niederlassungsregelungen und Härtefallregelungen für Betroffene von Menschenhandel. Das sind die beiden Aspekte, die wir immer betonen. SOLWODI ist diesbezüglich aber der kompetentere Ansprechpartner. Ich spreche hier für Justitia et Pax. Zu unseren Feldern gehört zum Beispiel auch der Rüstungsexport im weiteren Sinne. Das wurde hier auch angesprochen. Justitia et Pax und ebenso die GKKE sprechen sind nicht gegen jegliche Rüstungsexporte aus. Uns stellt sich aber die Frage nach dem Begriff Stabilitätsanker. Kann es möglich sein, in fragilen staatlichen Situationen durch Rüstungsexporte Stabilität hineinzubringen? Diesbezüglich haben wir noch viele Fragen. Aus unserer Sicht wird im Aktionsplan richtigerweise der zivile Friedensdienst als ein wichtiger Beitrag für Stabilität in einer Region noch einmal bestärkt. In diesem Bereich wünschen wir uns einen deutlichen Mittelaufwuchs und keinen Mittelabbau. Die zivilen Friedensdienste können massiv zur Stärkung von Stabilität beitragen. In den letzten Jahren hat es einen deutlichen Mittelaufwuchs gegeben. Die Programme fangen jetzt an zu wirken. Vor zwei Jahren gab es eine leichte Abschwächung. Das ist zu bedauern.

Werner Hesse: Frau Steinbach, von mir auch ein Bekenntnis zu einem wunderbaren Land. Ich muss gestehen, dass ich erstaunt war, was die Bundesregierung auf 40 Seiten unter das für mich schon sehr große Wort Menschenrechte fasst. Ich hatte bisher eine etwas andere Vorstellung von diesem Begriff. Ich sehe es allerdings doch als meine Aufgabe an, darauf hinzuweisen, wenn nur die halbe Wahrheit dargestellt wird. Dazu gehört das Thema effektiver Rechtschutz. Diesen macht die Bundesregierung in ihrem Bericht zum Menschenrechtsthema, angestoßen durch den EGMR. Ich fand es angemessen, Sie darauf hinzuweisen, dass an diesem Thema zurzeit im Rechtsausschuss des Bundestages, angestoßen durch den Bundesrat, gearbeitet wird. Darauf bezog sich die Frage von Frau Hönlinger. Die Begründung für die Überarbeitung des Rechtsschutzes ist der Missbrauch der Prozesskostenhilfe und der Beratungshilfe. Man findet dafür aber keine Belege. Es ist heute bereits so, dass mutwillige Inanspruchnahme von Gerichtsbarkeit zum Ausschluss der Prozesskostenhilfe führt. Darüber entscheiden Richter. Traut man denen diese Entscheidung nicht mehr zu? Das verstehe ich überhaupt nicht. Wenn man sich die finanzielle Seite der Prozesskostenhilfe anschaut, sieht man, dass es in der Zeit von 2005 bis 2010 keine Steigerung der Ausgaben für Prozesskostenhilfe gab. Für die Beratungshilfe gibt es etwas längere Zeitreihen. Da kann man eine deutliche Steigerung ab 2005 sehen. Das war Hartz IV. Wir wissen alle, wie erfolgreich Widersprüche und Klagen gegen Hartz IV-Bescheide nach wie vor sind. Frau Hönlinger hat auch richtigerweise gesagt, dass circa Dreiviertel der Hilfen im Familienrecht vergeben werden. Es geht also in dem Großteil der Fälle nicht darum, dass jemand unnötigerweise zehn Euro einklagt. Vielmehr geht es um ganz existenzielle Lebensgestaltung. Dazu braucht man tatsächlich auch eine rechtliche Beratung und Unterstützung. Im Übrigen geht es dabei auch um den Schutz von Verbrauchern gegenüber Unternehmen, die wesentlich finanzkräftiger sind.

Frau Schuster, noch eine kleine Bemerkung zum Thema Berichterstattung. Ich hatte es schon gesagt und meine Vorredner haben es auch nochmal wiederholt, weniger wäre mehr. Man sollte sehen können, wo die Schwerpunkte der Bundesregierung liegen.

Günter Burkhardt: Ich kann mich meiner Vorrednerin und meinen Vorrednern in vielen Punkten anschließen. Zum einen möchte ich bei dem Thema Menschenhandel auf die Stellungnahme des Forum Menschenrechte verweisen. Ein zentraler Punkt, auch in unseren Gesprächen als Forum Menschenrechte mit dem Innenausschuss, ist immer gewesen, dass der Opferschutz im Zentrum stehen muss. Wenn man das Problem hat, dass die Opfer nicht aussagen, ist eine der Ursachen der Aufenthaltsstatus. Herr Strässer hat gefragt, wie die Wirkung von Gesprächen und von Initiativen von uns ist. Das sehen wir als Menschenrechtaktivisten optimistisch. Ein steter Tropfen höhlt den Stein. Dass man in Bezug auf die Herkunftsländer von Flüchtlingen keine Menschenrechtspolitik in dem Sinne machen kann, hatten wir ebenfalls bereits im Mai formuliert. Die Sätze, die ich hier heute kritisiere, waren auch im Mai im Aktionsplan und auch schon in dem vorhergehenden Bericht enthalten. Jetzt setzen wir auf ein stetiges Wiederholen, auf immer bessere Argumente, auf einen immer besseren Dialog und auch auf das gegenseitige Zuhören. Manchmal ändert sich dann auch etwas.

Zum Stichwort Resettlement-Programm und Syrien möchte ich noch Folgendes sagen. Wenn in einem Aktionsplan geschrieben stünde, dass man die bisherigen Erfahrungen auswerte und intensiv darüber nachdenken werde, wie man so ein Programm ausweiten könne, dann hätte ich das nachvollziehen und verstehen können. Der Bericht wiederholt Maßnahmen, ohne sie zu priorisieren und ohne ein Ziel zu definieren. Deswegen hatte ich das Thema Resettlement aufgegriffen. Abgesehen davon, dass dies eine Querschnittsthematik ist, sind Flüchtlinge auch immer Botschafter von Menschenrechtsverletzungen. Aber in dem Bereich der Herkunftsstaaten, die in dem Bericht beschrieben wurden, oder in dem Bereich Menschenrechte weltweit kommen Flüchtlinge nicht vor. Das ist ein Defizit, welches man beim nächsten Mal verändern kann.

Zu der letzten Frage nach den Prioritäten kann ich Ihnen meine Erwartungen schildern. Wenn in der Frage Rechtsschutz in Asylverfahren der EGMR und der EuGH urteilten und der UN-Antifolterausschuss Kritik an Deutschland richtet, dann erwarte ich, dass das in einem Menschenrechtsbericht der Bundesregierung steht. Das steht nicht drin. Wir sind der Auffassung, dass man in Fragen des Rechtsschutzes in Asylverfahren dringend etwas tun muss. Hier geschieht seit Jahren nichts. Deswegen kritisieren wir das vor dem Hintergrund, dass wir für einen weltweiten Menschenrechtsschutz eintreten und natürlich im eigenen Land beginnen müssen, um nach außen glaubwürdig auftreten zu können.

Abg. Katrin Werner: In Ihren schriftlichen Stellungnahmen ist viel enthalten, was hier noch zu kritisieren ist, vor allen in den Bereichen Frauenarmut oder Heime für Wohnungslose und Straßenkinder. Bei dem Thema Prioritätensetzung stellt sich mir die Frage, was man weglassen soll. In dem aktuellen Bericht gibt es nur eineinhalb Seiten zum Thema Armut. Die dort beschriebene Armut ist hauptsächlich die Armut von Alleinerziehenden. Die Altersarmut wurde nur zwei- oder dreimal erwähnt, aber mehr dann auch nicht. Die Tafeln wurden, wenn ich mich richtig erinnere, nicht einmal erwähnt. Ich glaube, dass die Anzahlen der Tafeln der Bundesregierung überhaupt bekannt sind, geschweige denn, dass man diesbezüglich eine kritische Haltung hat. Auch zu dem Bereich Kinder und Umgangsrecht wurde in dem Bericht nur eine Viertelseite verfasst, auf der zwei Fälle zum Thema Umgangsrecht erwähnt werden. Sollte man diese Dinge dann lieber gleich gar nicht erwähnen? Frau Steinbach,

sicherlich gibt es in Deutschland viele wunderbare Sachen. Aber zum Beispiel gehen in Trier wöchentlich 200 Menschen zur Tafel. 30 Prozent der Haushalte mit Kindern sind Haushalte von Alleinerziehenden. Vor diesem Hintergrund finde ich eine thematische Prioritätensetzung schwierig.

Ich habe im Ausschuss immer wieder die Frage des Föderalismus angesprochen. Wenn es zum Beispiel um die Finanzierung von Frauenhäusern oder anderen Projekten geht, hören wir immer wieder, dass es entweder Landessache oder dass es Umsetzungssache der Kommunen ist. Wir können hier Aktionspläne machen und Fördergelder beschließen. Aber all das sind Maßnahmen, die oft in Kommunen wiederum aufgrund von kommunalen Entschuldungsfonds und anderen Gründen auf Landesebene gestrichen werden. Das Geld für die genannten Projekte ist überhaupt nicht da. Darunter fällt auch die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es ist toll, wenn wir Aktionspläne haben. Aber dieser nennt als Hauptmaßgabe die Barrierefreiheit. Dies müsste aber Inklusion sein. Zur Inklusion lese ich in dem Bericht, dass man dort im schulischen Bereich ansetzt. Aber eine Inklusion fängt nicht erst in der Schule an. Die beginnt ganz woanders.

Der Ansatz in vielen Sachen ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch in diesem Bereich gibt es wieder Aktionspläne. Man arbeitet mit Jobcentern zusammen. Der Ansatz sollte nicht sein, dass ich eine Kinderbetreuung habe. Die Frage ist, ob die Kinderbetreuung, so wie sie ist, überhaupt noch die richtige ist. Der Teil C enthält überhaupt keine nachhaltigen Vorschläge. Meine Fragen an die Sachverständigen: Ist der Aktionsplan oder dieser Maßnahmenkatalog der richtige Weg? Ist ein Menschenrechtsausschuss, der einmal in der Sitzungswoche mit drei Stunden geschlossener Sitzung tagt, ausreichend, um über internationale und nationale Menschenrechtslagen zu diskutieren. Soll die heutige Diskussion der Anfang von einer Debatte hier im Ausschuss sein oder sollen wir diese begleitend in andere Ausschüsse mitnehmen? Ich hätte gern noch mehr Ansätze oder Forderungen von Ihnen, wie man diese Debatte führen kann. Denn wenn wir nach Prioritäten reduzieren, dann bleiben gewisse Dinge unbeachtet, die meiner Meinung nach bereits zu kurz kommen.

Abg. Angelika Graf (Rosenheim): Zum Ersten, ich finde Kritik generell positiv. Ich denke, es schadet niemanden, sich Kritik anzuhören. Kritik ist dazu da, dass man das eigene Verhalten, die eigene Situation verbessert und deswegen glaube ich, dass es gut ist, dass Sie heute hier sind. Ich hätte mir allerdings gewünscht, dass wie früher das Forum Menschenrechte die Sachverständigen benennt. Ich möchte mich ausdrücklich bei Frau Prof. Rudolf dafür bedanken, dass sie zum Thema Menschenhandel Ausführungen gemacht haben. Ich denke, genau da liegen die Defizite. Man darf das Thema nicht auf das Thema Bordelle beschränken. Man muss sich mit der Situation der Opfer beschäftigen und da haben Sie die richtigen Worte gefunden.

Weil Amnesty International heute nicht da ist, möchte ich ein paar Punkte aufnehmen, die Amnesty International uns zugesandt hat. Amnesty hat Recht, wenn die Organisation sagt, dass diese Auflistung von Absichten einen im Endeffekt nicht weiterbringt. Vielmehr ist es notwendig, dass die Absichten, die in den vorherigen Menschenrechtsberichten enthalten waren, auch einem Monitoring unterzogen werden. Es bringt nichts, wenn man dieses Jahr etwas aufschreibt, nächstes Jahr irgendetwas anderes

aufschreibt und dann im dritten Jahr wieder etwas anderes aufschreibt und dann nicht erkennbar ist, welche Wirkungen die Kritik an dem Menschenrechtsbericht hatte. Es muss die Möglichkeit geben, dass man dies entsprechend nachverfolgen kann. Es müsste Aufgabe eines Menschenrechtsberichtes sein, aufzunehmen, wie sich die Debatten zu den einzelnen Themenbereichen entwickelt haben.

Ich möchte hier auch den Punkt der Verantwortung von Unternehmen im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten aufnehmen. Dass darüber nahezu nichts in dem Bericht steht, ist ein weiteres Defizit. Wir haben uns in diesem Ausschuss des Öfteren mit der Verantwortung von Unternehmen beschäftigt. Es wäre gut gewesen, wenn dieses Thema in diesem Bericht angesprochen worden wäre. Außerdem fehlt das Thema Sinti und Roma. Auch darüber hatten wir jede Menge Debatten. Es ist meiner Meinung nach zu wenig, über die Situation in den eigenen Städten zu klagen. Man muss auch im Blick haben, was in den Mitgliedstaaten der EU zu diesem Thema passiert. Ich wünsche mir eine tiefergehende Debatte, die sich mit der Ausgrenzung von Roma-Kindern von Bildung, den Zwangsräumungen von Roma-Siedlungen etc. beschäftigt. Diese Bevölkerungsgruppe ist die größte Minderheit Europas, der es wahrhaftig nicht gut geht.

Zum Schluss noch eine Stellungnahme zu dem, was Frau Kollegin Werner gerade gesagt hat. Wir haben lange dafür gekämpft, dass der Menschenrechtsausschuss sich sowohl mit der nationalen als auch der internationalen Menschenrechtssituation beschäftigen kann. Ich glaube nicht, dass es gut wäre, dies in verschiedene Einzelbereiche zu unterteilen. Gerade diese Kohärenz zwischen diesen beiden Bereichen ist es, worauf es mir ankommt. Wie soll man ansonsten in einem Land auftreten, in dem die Menschenrechte mit Füßen getreten werden, wenn man nicht auch selbstreflektierend auf die eigene Situation in Deutschland schaut. Das muss sozusagen in einer Hand bleiben. Wenn jeder Politikbereich einen eigenen Menschenrechtsbericht verfasst, werden große Widersprüchlichkeiten auftauchen. Das ist genau das, was unserer Debatte sowohl nach innen als auch nach außen nicht gut tun würde.

Abg. Volker Beck (Köln): Zunächst zur Beruhigung von Frau Steinbach möchte ich aus Brechts Kinderhymne den vierten Vers zitieren: „Und weil wir dies Land verbessern, Lieben und beschirmen wir's. Und das liebste mag's uns scheinen, So wie andern Völkern ihr's.“ Indem wir unsere Menschenrechtssituation verbessern, beschmutzen wir unser Land nicht, sondern werden unseren eigenen Ansprüchen nur gerecht. Deshalb ein paar kritische Fragen, die ich aufwerfen will.

Meine erste Frage richtet sich an den Vertreter von Justitia et Pax. Zu dem Thema Glaubensfreiheit findet man einiges in dem Bericht. Es findet sich aber kein Wort dazu, wie man dem Islam gegenüber Christentum und Judentum auf eine Augenhöhe bringt. Das ist religionsverfassungsrechtlich keine unkomplizierte Frage. Meinen Sie nicht auch, dass in so einem Bericht zumindest diese Perspektive beschrieben werden müsste?

An Herrn Burkhardt habe ich eine Frage zur Lage der Sinti und Roma. Damit beschäftigen wir uns seit Jahren, ursprünglich mit den Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien, vor allen Dingen Kosovo, jetzt mit der

Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien. Trotzdem findet sich kein Wort in diesem Bericht darüber, dass die Bundesrepublik Deutschland das einzige EU-Land ist, das sich weigert, der Empfehlung der Kommission nachzukommen, eine eigene Roma-Strategie aufzulegen. Wie bewerten Sie das?

Das ganze Kapitel zur Außenpolitik und Menschenrechte frustriert mich. Ich als Parlamentarier finde da nichts, was ich wissen will. Es ist möglich, dass Nichtregierungsorganisationen diesbezüglich ein anderes Informationsbedürfnis haben. Ich hätte zum Beispiel unter Außenpolitik erwartet, dass man nicht nur darlegt, welchen Sonderberichterstatter die Bundesrepublik eingeladen hat und unterstützt, sondern dass man schreibt, was für eine Strategie in der Außenpolitik man zur Durchsetzung von Menschenrechten hat. Ich hätte mir Informationen darüber gewünscht, wo Deutschland auf Allianzen des Widerstandes in Genf beim Menschenrechtsrat und in der UN-Vollversammlung stößt bzw. mittlerweile auch im Europarat. Bei letzterem sehen wir zurzeit ganz komische Allianzen, die auch an Kraft gewinnen. Das sind Probleme, die für eine Strategie bezüglich der Umsetzung von Menschenrechten weltweit transparent gemacht werden müssten. Ich habe das Gefühl, dass jeder Referent der Bundesregierung sein Kapitel und seine Beitrag abliefern konnte und dann wurden diese einzelnen Teile zusammengesetzt. Das Ergebnis ist eine Doktorarbeit von der Güte des ehemaligen Bundesverteidigungsministers. Deshalb würde ich Sie fragen, was Sie uns vorschlagen, wie man das besser machen kann. Wie sollte man mit menschenrechtlichen Aussetzern von Staaten umgehen, denen man offensichtlich nicht auf die Füße treten will, Stichwort Russland. Ich habe fast nicht glauben wollen, dass in dem Bericht steht, die menschenrechtliche Lage in Russland habe sich seit der neuen Amtszeit von Putin im Wesentlichen nicht verändert. Das ist falsch. Sie hat sich in den letzten Jahren dramatisch und konstant verschlechtert. Warum steht das da nicht? Bei anderen kleineren und außenpolitisch weniger bedeutsamen Staaten steht es dann richtig. Dann ist natürlich die Frage, was berichtet der Bericht wirklich, wenn er derartig verzerrt die Realität wiedergibt.

Abg. Katrin Werner: Ich möchte nur ganz kurz auf Frau Graf eingehen. Ich möchte nicht, dass dem Ausschuss die Federführung genommen werden soll. Das sollte nicht so verstanden werden, dass wir das in andere Ausschüsse komplett wegschieben.

Der Vorsitzende: Ich möchte noch drei kurze Bemerkungen von meiner Seite machen. Das erste, die Vereinigten Staaten sind nicht in dem Bericht. Umgekehrt kommt Deutschland in den Berichten der Vereinigten Staaten, die einen Menschenrechtsbericht über alle Länder machen, sehr wohl vor. Diesbezüglich haben wir uns auch mit dem amerikanischen Botschafter auseinandergesetzt. Ich meine, es würde einfach der Glaubwürdigkeit des Berichts dienen, wenn auch Deutschland die Menschenrechtslage in den Vereinigten Staaten untersucht.

Das Zweite, wir sind jetzt in den Menschenrechtsrat gewählt worden und verlangen von den Ländern, dass sie auf die Anregungen der Instrumente des Menschenrechtsrates und der Hochkommissarin für Menschenrechte reagieren. Glaubwürdigkeit und Mut würden gebieten, dass wir auf die Anregungen dort auch sehr explizit und deutlich reagieren. Das ist von verschiedenen Experten angeregt worden.

Das fände ich eine sichtbare Verbesserung in dem Bericht, weil das auch eine Achtung vor diesen Instrumenten, die so wichtig sind, bedeuten würde.

Als letzten Punkt möchte ich sagen, dass Deutschland sehr schön ist und auch Europa ist sehr schön. Aber die wirkliche Achillesverse unserer Menschenrechtssituation ist die Situation des Schutzes vor Flüchtlingen und nicht des Schutzes der Flüchtlinge. Es ist grauenhaft, dass diese zu Tausenden im Mittelmeer ertrinken. Damit müssen wir uns befassen.

Prof. Beate Rudolf: Ich würde gerne beginnen mit der Grundfrage, die Frau Werner aufgeworfen hat, was eigentlich weggelassen werden solle. Und ich möchte an dieser Stelle erst einmal der Äußerung entgegenzutreten, die hier gefallen ist, dass die Breite des Berichtes reduziert werden sollte. Dafür bin ich nicht. Ich halte es gerade für eine Errungenschaft, in der Breite Menschenrechte zu behandeln. Ich glaube auch, dass die Frage, was weggelassen werden soll, vielleicht gar nicht die richtige Frage ist. Vielmehr müsse man sich die Frage stellen, wie man diese Breite des Berichts am besten darstellt. Mir ist der Bericht vorsichtig ausgedrückt an vielen Teilen zu informativ im Sinne von beschreibend deskriptiv. Er ist nicht analytisch und nicht ausgerichtet auf die Frage, was eigentlich getan werden solle. Diese Zuspitzung kann man aus meiner Sicht auch bei der gegebenen Breite hinbekommen. Dies ist ohne Frage eine große Herausforderung. Herr Krennerich hat zurecht die Qualität der Mitarbeitenden in den Ministerien gelobt. Ich glaube, dass sie auch dieser Herausforderung gewachsen sind und ich würde mir wünschen, dass der Bundestag, dass der Ausschuss diese Erwartung auch ausspricht in seiner Entschließung zu dem Menschenrechtsbericht.

Frau Graf, Sie haben die Stellungnahme von Amnesty, die mir jetzt nicht vorliegt, genannt. Das ist genau das, was ich mit den internationalen Anforderungen an Aktionspläne meine. Da geht es zum einen um dieses Selbstmonitoring der Regierung. Es geht aber auch um das Monitoring durch den Bundestag und natürlich auch das zivilgesellschaftliche Monitoring und das Monitoring durch die nationale Menschenrechtsinstitutionen. Wir alle zusammen sind dann auch aufgerufen, mit einem solchen konkreten Aktionsplan umzugehen. Ich würde mir wünschen, dass statt der Zersplitterung, der Sie aus meiner Sicht auch zu recht entgegengetreten sind, man das eine tut und das andere nicht lässt. Ich glaube es braucht diesen Menschenrechtsbericht mit dem Fokus, wie er hier beschrieben worden ist und wie ich ihn auch hervorgehoben habe und ich würde mir wünschen, dass die anderen Berichte der Bundesregierung, der einzelnen Ressorts, eben auch menschenrechtsbasiert sind. Das fängt an beim Gleichstellungsbericht, geht weiter etwa über den Armuts- und Reichtumsbericht, die Sozialberichterstattung und die Behindertenberichterstattung. All das sind Berichte, die menschenrechtlich basiert sein können und sollten, weil letztlich die Menschenrechte der Maßstab für die Politikgestaltung sind.

Ich werde nun zu der Frage von Herrn Beck bezüglich des außenpolitischen Teils und welche Strategie dort verfolgt werde, antworten. Meine Erwartung an den Bericht ist, dass er Probleme benennt und dazu gehört auch ganz konkret die Benennung von Widerständen. Ich würde mir auch wünschen, dass stärker Trends aufgezeigt werden, etwa die Infragestellung der Universalität von Menschenrechten

durch Ideen von kulturellen Werten. Diese Diskussion ist in den vergangenen Jahren in der UN sehr viel stärker geworden. Da könnte es eine Strategie sein, sich zunächst einmal immer wieder auf die Menschenrechte zu berufen. Was wir vergangene Woche in der Kommission über die Rechtstellung der Frau gesehen haben, ist erstaunlich. Denn das, was das Abschlussdokument benennt, sind die Verpflichtungen, die sich aus der UN-Frauenrechtskonvention ergeben. Da ist nichts Neues enthalten. Es wird nur konkret das benannt, was der Ausschuss sagt und das ist eine Mindestposition. Diese Position kann man als Regierung auch einmal so benennen. Man sollte klarstellen, dass man diese Position in den Vereinten Nationen vertritt, aber auch im Europarat. Ich schätze den Europarat sehr und seine Gremien und wir müssen zurzeit gerade dort sehen, dass wir unsere Position verteidigen. Ein Schritt ist, zu sagen, es gibt diese Mindestbedingungen. Wir müssen nicht in den Gremien das Rad neu erfinden, sondern erst einmal das verteidigen und aufrechterhalten, was in diesen Gremien errungen wurde. Und da würde ich auch letztlich die Europäische Union einschließen. Denn auch hier sehen wir, dass in der Rechtsetzung sehr oft wieder bei Null angefangen wird, so als ob es die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beispielsweise nicht gebe, sei es im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts, aber auch in Fragen des Strafrechts.

Insgesamt, wenn ich damit schließen darf, würde ich Ihnen empfehlen, bei der Entschließung über diesen Bericht nicht allein thematische Schwerpunkte hervorzuheben, sondern eben auch auf diese strukturellen Punkte hinzuweisen und diese hervorzuheben, um den Bericht noch weiter zu einem guten Instrument der Menschenrechtsselbstüberwachung der Bundesregierung zu entwickeln.

Dr. Michael Krennerich: Frau Graf, ich habe zwei kleine und eine größere Bemerkung zu dem Aktionsplan. Natürlich müsste bei so einem Aktionsplan Rechenschaft darüber abgelegt werden, inwieweit er umgesetzt wird. Und eigentlich müsste dies im Bericht selbst geschehen. Das heißt, wir müssten in dem vorliegenden Bericht nachlesen können, was von dem Aktionsplan des vorangegangenen Menschenrechtsberichts umgesetzt wurde. Insofern gibt es sicherlich noch viel Verbesserungsbedarf. Allerdings muss ich darauf hinweisen, dass Wirkungsanalysen im menschenrechtlichen Bereich sehr schwierig sind. Die Wirkungen menschenrechtspolitischer Maßnahme sind gelegentlich sehr schwierig einzuschätzen. Trotzdem kann man Entwicklungstendenzen aufzeigen. Es gibt bereits Indikatoren dafür und auch gelungene qualitative Wirkungsanalysen.

Zum Thema Verantwortung der Unternehmen gibt es ein Kapitel in dem Bericht, welches insbesondere die Verantwortung der Unternehmen selbst thematisiert. Dies stellt im Grunde die zweite Säule der UN-Leitprinzipien dar. Die erste und die dritte Säule, also zum einen die Frage, was der Staat machen muss, um seine Schutzpflichten umzusetzen, und zum anderen die Frage, welche Möglichkeiten der Beschwerde und Entschädigung bestehen, wurden leider in dem Bericht außen vor gelassen. Auch ein nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien fehlt in Deutschland noch. Ein solcher wird aber von den Vereinten Nationen gefordert.

Bezüglich der Prioritätensetzung bin auch ich sehr froh, dass der Menschenrechtsbericht Politik als Querschnittsaufgabe beschreibt – und das heißt natürlich auch, dass er auf viele Politikbereiche eingeht. Dies sollte auch im kommenden Bericht beibehalten werden. Die Menschenrechte als Querschnittspolitik auszuweisen, war eine Errungenschaft für sich. Es gibt aber tatsächlich Möglichkeiten der Komprimierung oder der Prioritätensetzung. Diesbezüglich stimme ich mit Frau Rudolf überein, dass es in darstellerischer Hinsicht mehr Analyse statt Beschreibung geben sollte. Ich würde sogar sagen, dass mehr strategische Überlegungen einfließen müssten, anstelle einer Auflistung operativer Details. Andererseits, wenn man wiederum in dem Bericht nur Strategie und nur Analyse aufzeigt, werden wir in zweieinhalb Jahren dasitzen und fordern, der Bericht müsse konkrete Maßnahmen benennen. Man muss also eine Balance halten. Bei wichtigen strategischen Punkten muss man manchmal ins Detail gehen – oder man merkt aber, dass manche Maßnahmen nicht so wichtig sind für die strategischen Überlegungen wie andere.

Schlussendlich stehen uns als Maßstab immer zudem die Menschenrechte zur Verfügung. Auch diese können zu einer Komprimierung des Textes beitragen. Wenn die Menschenrechte der Maßstab sind, wird man, wenn man die ganzen Ausführungen menschenrechtlich durchdenkt, feststellen, welche Bereiche und Aspekte besonders wichtig sind. Die menschenrechtliche Perspektive bietet somit ebenfalls Möglichkeiten der Priorisierung. Aber ich bitte darum, dass der Anspruch einer Querschnittspolitik aufrechterhalten wird. Ich weiß, dass eine menschenrechtsbasierte Politik auch in anderen Politikfeldern manchmal in der Darstellung nicht ganz leicht ist. Aber ich glaube, es wäre den Versuch wert, den Bericht noch zu verbessern.

Dr. Daniel Legutke: Zunächst möchte ich auf die sehr konkrete Frage nach der Perspektive für die Entwicklung des Islams antworten. Innerkirchlich haben wir ein Staatskirchenrecht oder ein Religionsverfassungsrecht. Unser Verhältnis zu den Religionen ist im Religionsverfassungsrecht festgelegt, das prinzipiell allen Religionen offensteht. *Justitia et Pax* spricht da gern von der respektvollen Nichtidentifikation des Staates mit den Religionsgemeinschaften, die sich auf alle Religionsgemeinschaften in gleicher Weise beziehen soll. Es kann also auch für den Islam an dieser Stelle nicht so sehr darum gehen, den Islam in einer Weise zu organisieren, dass er sich in unser Religionsverfassungsrecht einfügt. Er kann aber gleichwohl Hilfestellung für die Selbstorganisation des Islam leisten. Welchen Beitrag in diesem Fall die Islamkonferenz leistet, ist tatsächlich umstritten. Das kann man jetzt an dieser Stelle nicht ausführlich diskutieren. Das Wichtige ist, dass der Staat eine prinzipielle Offenheit und Unterstützung anbietet, so dass sich die Religionen frei organisieren können und dass sie und ihre Mitglieder sich in die Gestaltung des Staates in allen Bereichen auf eine gute Weise einbringen können. Dies muss auch den schulischen und das weitere gesellschaftliche Feld umfassen.

Es ist natürlich völlig klar, dass so ein Menschenrechtsbericht eine Leistungsschau ist und das soll er auch sein. Im Anschluss an das, was Michael Krennerich gerade gesagt hat, denke ich, dass wenn es darum geht, strategische Felder zu benennen und wenn man das zusammennimmt mit der Aussage, dass es keinen menschenrechtsfreien Politikbereich gibt, dann würde dies natürlich eine Tendenz zu

einer enormen Aufblähung des Berichts beinhalten. Das ist auch völlig klar. Was dieser Bericht mit Prioritätensetzung aber leisten kann, ist, dass er eine menschenrechtliche Perspektive für verschiedene Politikbereiche aufzeigt. Wir wissen alle, dass es reichlich Aktionspläne einzelner Ressorts gibt. Wenn es über diesen übergreifenden Menschenrechtsbericht der Bundesregierung hinaus gelänge, diese menschenrechtliche Perspektive auch in all diese anderen Aktionspläne stärker einzubringen, dann wäre das schon ein großer Erfolg.

Werner Hesse: Ich möchte mir noch eine Bemerkung erlauben. Der Bericht heißt „Der Bericht der Regierung über ihre Menschenrechtspolitik“. Das klingt ziemlich aktiv. Und dieses Aktive habe ich leider beim Lesen nicht so richtig entdecken können. Es wäre für eine klare zukunftsgerichtete Orientierung wünschenswert, dass der Bericht in dem Sinne deutlicher würde, wie es Herr Burkhardt in seinem Eingangsstatement gesagt hat: Analyse, Ziele und Maßnahmen.

Günter Burkhardt: Volker Beck hat sich nach den Roma erkundigt. Ich habe auf der Fahrt hierher auch überlegt, ob ich selbst die Schwerpunkte richtig setze. Daraufhin schaute ich in den Bericht und sah, wann er endet. Das Thema Roma muss im nächsten Bericht ein Schwerpunkt sein. Vor allem ist die Frage zu klären, wie man damit umgeht. Das betrifft zum einen das Thema Menschenrechte innerhalb der Europäischen Union. Hier muss man sich kritisch die Frage stellen, nach welchen Kriterien erweitert man die Europäische Union. Oder muss man vielleicht sogar irgendwann sagen, dass man sie nicht mehr erweitert, da die Menschenrechte einen hohen Stellenwert einnehmen. Auch stellt sich die Frage, wie man damit umgeht, wenn EU-Staaten Menschenrechte verletzen. Das ist gerade in den Balkanstaaten ein Thema. Zum anderen muss bei Asylverfahren von Roma eine vorurteilsfreie Prüfung der Anträge Standard sein. Das ist im letzten Jahr nicht gewährleistet gewesen. Dies ist aber außerhalb des Berichtszeitraumes des vorliegenden Berichts. Man muss sich auch hier wieder die Kohärenzfrage zum Thema „Wanderung von Roma“ stellen. Ist das Problem so groß in Relation zur Errungenschaft der Freizügigkeit, der Integration von Nachkriegsstaaten in ein vereintes Europa?

Zum Schluss noch ein paar Worte zum Bericht und zu Ihrer Rolle als Menschenrechtsausschuss und zu den Ministerien. Wenn ich mir vorstelle, ich müsste einen Bericht schreiben und werde dazu kritisch hinterfragt, dann denke ich, ist das schon manchmal unangenehm. Das ist die Rolle, die wir aber als Zivilgesellschaft spielen müssen. Das ist aber auch die Rolle, die ich von Ihnen als Menschenrechtsausschuss erwarte. Leider weiß ich zu wenig über Ihre inneren Diskurse. Die der ersten Menschenrechtsausschüsse des Deutschen Bundestages zeichneten sich dadurch aus, fraktionsübergreifend auch der eigenen Regierung sehr unangenehme Fragen zu stellen. Ich glaube, dass in der Frage der Menschenrechte diejenigen, die für Menschenrechte eintreten, nie diejenigen sind, die unbedingt immer Applaus bekommen. Deswegen habe ich die Erwartung, dass Sie an der Stelle auch diese unangenehmen Fragen, auch nicht-öffentlich, an die Regierung stellen und dass man an der Stelle gemeinsam weiterkommt, wenn es um die Frage der Menschenrechte geht. So sehr wir diesen Bericht an manchen Stellen kritisieren, dass er diese Perspektive hat und dass Sie im Ausschuss auch kritisch zur Regierung in Frage stellen müssen, so ist das schon eine Errungenschaft über einige Jahre oder Jahrzehnte, an der unbedingt festgehalten werden sollte.

Der Vorsitzende: Mein Programm für die nächste Wahlperiode wird es sein, unangenehme Fragen an die eigene Regierung zu stellen. Ich wünsche Ihnen einen guten Abend und bedanke mich für die Beiträge.

Schluss der Sitzung: 19:47 Uhr



Tom Koenigs, MdB
Vorsitzender