

Schriftliche Stellungnahme
des Deutschen Instituts für Menschenrechte

zur Öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

„Elfter Bericht der Bundesregierung über ihre
Menschenrechtspolitik“ (BT-Drs. 18/3494)

am 6. Mai 2015

Prof. Dr. Beate Rudolf

Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Einladung zur Anhörung über den elften Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe setzt damit die etablierte Praxis fort, die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands in die parlamentarische Debatte über die Bewertung des Berichts einzubinden. Im Unterschied zu den Anhörungen zu den früheren Berichten haben die Fraktionen nunmehr konkrete Fragen formuliert. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf diejenigen Fragen, für deren Beantwortung das Institut auf seine eigene Forschung und Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Gremien und Akteuren des Menschenrechtsschutzes zurückgreifen kann.

In seiner Entschließung zum zehnten Bericht der Bundesregierung hat der Deutsche Bundestag den Bericht als „Grundlage für die parlamentarische sowie die gesellschaftliche Debatte über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung“ bezeichnet (BT-Drs. 17/13848). Der Bericht wird damit als ein wichtiges Instrument der Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber dem Bundestag und der Öffentlichkeit angesehen. Solche Rechenschaftslegung ist ein verfassungsrechtliches Erfordernis im gewaltenteiligen Staat und zugleich ein menschenrechtliches Gebot. Die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe bildet einen zentralen Bestandteil dieser Rechenschaftslegung. Sie sollte deshalb auch ein breites Spektrum der menschenrechtlich kompetenten Zivilgesellschaft einbeziehen. Mit dem Forum Menschenrechte verfügt Deutschland über einen Zusammenschluss der im In- und Ausland aktiven deutschen Menschenrechtsorganisationen, der weltweit seinesgleichen sucht. Auf seinen sachkundigen Rat sollte der Deutsche Bundestag nicht verzichten. Dies gilt umso mehr, als die Bundesregierung das Forum Menschenrechte zu ihrem Entwurf des Aktionsplans angehört hat. Da der Aktionsplan nicht abbildet, ob und ggf. inwieweit er die Anregungen und Kritik aus der Konsultation aufgegriffen hat, würde es dem Deutschen Bundestag für seine eigene Bewertung nützen, sich auch über die Einschätzung des Aktionsplans durch das Forum Menschenrechte ein Bild zu machen.

Die von den Fraktionen gestellten Fragen führen zu einer Fokussierung auf Probleme und Herausforderungen. Dies ist im Sinne einer ernsthaften Rechenschaftslegung, die zugleich auf die Verbesserung künftiger Politik zielt. Dennoch sollte das Positive des Berichts nicht aus dem Blick geraten. Insbesondere die Tatsache, dass die Bundesregierung ihre Menschenrechtspolitik nach Innen und nach Außen zusammen darstellt und dabei bürgerliche und politische Menschenrechte ebenso wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte erfasst, ist mittlerweile gute Praxis und unterstreicht die Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte. Auch vermag der Bericht in der gegenwärtigen Form das hohe Ansehen, das Deutschland mit seiner Menschenrechtspolitik international genießt, kaum abzubilden. Hier würde etwa im Anhang eine Auflistung der menschenrechtlich relevanten Positionen, die deutsche Regierungsvertreter in internationalen Organisationen im Berichtszeitraum innehatten, aufschlussreich sein.

Fragenkomplex I: Menschenrechtspolitische Strategie der Bundesregierung

Frage I.1.

Der Teil C „Menschenrechte weltweit“ stellt die Entwicklung der Menschenrechtslage in mehr als 70 ausgewählten Staaten und Gebieten im Berichtszeitraum dar und beschreibt die diesbezügliche deutsche und europäische Menschenrechtspolitik. Bildet diese Auswahl die zentralen Herausforderungen der Menschenrechtspolitik angemessen ab? Wo zeichnen sich mittlerweile eventuell neue geografische und thematische Aufgabenschwerpunkte ab? (CDU/CSU)

Wie in den vergangenen Berichten bleiben auch im Elften Bericht die Kriterien für die Länderauswahl unklar. Der Bundestag hat in seiner Entschließung zum Zehnten Bericht ebenfalls keine klaren Kriterien genannt, sondern nur allgemein verlangt, „in den Länderteil weitere Länder aufzunehmen wie zum Beispiel alle Mitglied- und Beobachterstaaten des Europarates, die unter dem Monitoring oder Post-Monitoring der Parlamentarischen Versammlung des Europarates stehen.“ Dieser Weisung ist der Bericht weitgehend, wenn auch nicht vollumfänglich, nachgekommen.

Wenn die Länderauswahl - wie die Frage impliziert - die zentralen Herausforderungen der Menschenrechtspolitik abbilden soll, so muss sie ohne politisch begründete apriorische Ausschlüsse einzelner Staaten, insbesondere enger Verbündeter, erfolgen. Der Bericht würde sich dann auch nicht dem Vorwurf aussetzen, mit zweierlei Maß zu messen, was einer glaubwürdigen deutschen Menschenrechtspolitik nach außen abträglich ist.

Für die Bewertung, ob die Länderauswahl die zentralen Herausforderungen der Menschenrechtspolitik angemessen abbildet, wäre es außerdem hilfreich, bei der Darstellung deutscher Aktivitäten zum jeweiligen Land auch aufzunehmen, welche Schwerpunkte Deutschland im Rahmen des Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens (UPR) des UN-Menschenrechtsrates bei dem betreffenden Land im Berichtszeitraum gesetzt hat und ob dessen Regierung die deutschen Empfehlungen angenommen hat. Damit ließe sich abgleichen, welchen menschenrechtlichen Herausforderungen die Bundesregierung selbst das größte Gewicht beimisst und ob die verantwortliche Regierung Problembewusstsein und insbesondere den Willen zur Problemlösung erkennen lässt.

Doch auch unabhängig von der konkreten Länderauswahl waren im Berichtszeitraum sich entwickelnde thematische Schwerpunkte erkennbar, die in der Zukunft zentrale Herausforderungen der Menschenrechtspolitik auf globaler Ebene bilden würden. Sie sind nur zum Teil im Bericht abgebildet. Dies sei an einigen Beispielen illustriert.

Zu den kommenden zentralen menschenrechtlichen Herausforderungen zählt die weltweite Zunahme von Fluchtbewegungen. Eine wichtige Ursache hierfür ist die Zunahme bewaffneter Konflikte im Berichtszeitraum.¹ Die hieraus resultierenden Fluchtbewegungen stellen die Zielländer - überwiegend Nachbarländer - vor erhebliche Herausforderungen, da sie die Menschenrechte der Flüchtlinge achten, schützen und gewährleisten müssen; große und schnelle Fluchtbewegungen können die Zielländer sogar destabilisieren. Die internationale Gemeinschaft ist daher gefordert, die Entstehung von Konflikten frühzeitig zu erkennen und ihr durch Menschenrechtsförderung gegenzusteuern sowie Nachbarstaaten in einem menschenrechtskonformen Umgang mit Flüchtlingen zu unterstützen. Bei bewaffneten Konflikten stellt Gewalt unter dem Deckmantel von Religion eine zunehmend wichtige Fallgruppe dar, die

¹ Siehe etwa Heidelberger Konfliktbarometer 2013, S. 15,
http://hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2013.pdf.

spezifischer Gegenstrategien bedarf.² Fluchtursachen können aber auch schlechte Regierungsführung oder wirtschaftliche Not sein; zu den menschenrechtlich gebotenen Gegenstrategien zählt dann neben einer an den Menschenrechten ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit die Vornahme einer menschenrechtlichen Folgeabschätzung eigener (unilateraler oder gemeinsamer, europäischer oder multilateraler) Politiken mit Außenwirkung, etwa der Handelspolitik, der Agrarpolitik, der Wirtschaftspolitik oder der Finanzpolitik. Am Beispiel Flucht zeigt sich wie in einem Brennglas die Notwendigkeit einer kohärenten, politikfeldübergreifenden Menschenrechtspolitik. Das gilt auch und gerade für Europas Umgang mit Flüchtlingen. Im Bericht bleiben die Aspekte der Bekämpfung von Fluchtursachen unterbelichtet.

Eine weitere zentrale Herausforderung der Menschenrechtspolitik auf globaler Ebene ergab sich aus dem Prozess der Erarbeitung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (SDGs), der im Berichtszeitraum begann. Hier ist es eine politische, keine tatsächliche Entwicklung, die einen künftigen thematischen Schwerpunkt begründet. Denn die SDGs werden für die kommenden 15 Jahre den Rahmen für internationale und nationale Politik in wirtschaftlichem, sozialen und ökologischen Fragen bilden.³ Damit besteht die Chance für kohärente Menschenrechtspolitik nach Innen und Außen. Dies hebt der Bericht auch im Teil A hervor.

Als weitere neue menschenrechtliche Herausforderung im Berichtszeitraum erwies sich infolge der Snowden-Enthüllungen der Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter, insbesondere vor geheimdienstlichen Zugriffen. Hier bleibt der Bericht hinter dem Offenkundigen zurück. Während der - begrüßenswerte - Einsatz Deutschlands auf UN-Ebene für eine Bekräftigung des Rechts auf Privatheit auch im Internet angemessen breiten Raum findet, beschränkt sich der innenpolitische Teil auf eine schmallippige und empiriefreie Darstellung des rechtlichen Rahmens von Terrorismusbekämpfung und Kontrolle der Geheimdienste.

Die Alterung der Weltbevölkerung stellt eine weitere menschenrechtliche Herausforderung dar, gerade auch für ärmere Staaten.⁴ Die Verwirklichung der Menschenrechte älterer Menschen ist deshalb ein wichtiges Anliegen, und im Berichtszeitraum fanden dementsprechend auf UN-Ebene Verhandlungen hierüber statt.⁵ Es hätte sich für die Bundesregierung angeboten, diese Entwicklung im Bericht aufzugreifen und sei es nur, um Rechenschaft darüber abzulegen, weshalb sie dieser tatsächlichen und politischen Entwicklung keine besondere Bedeutung beimisst.

Auch ohne Kenntnis der Kriterien für die Länderauswahl illustrieren die Länderberichte eine Entwicklung, die sich in UN-Berichten wiederfindet: die Beschränkung des Handlungsspielraums von zivilgesellschaftlichen Akteuren durch Einschränkung von Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und die Verfolgung von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern.⁶ Insofern würde es sich anbieten, den von Bundesregierung und Bundestag

² Hierzu: Prävention von Gewalt im Namen der Religion. Zusammenfassende Information zum Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Heiner Bielefeldt, Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, www.institut-fuer-menschenrechte.de (Rubrik: Publikationen) sowie eingehend der Bericht des Sonderberichterstatters (UN-Dok. A/HRC/28/66 vom 29.12.2014).

³ Näher hierzu: Julia Kercher / Claudia Mahler, Die Nachhaltigkeitsziele oder Sustainable Development Goals – Chance für die Umsetzung von Menschenrechten in und durch Deutschland, aktuell 2/2015, www.institut-fuer-menschenrechte.de (Rubrik: Publikationen).

⁴ UNFPA, Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge, New York 2012, <http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20report.pdf>.

⁵ Näher hierzu: Claudia Mahler, Menschenrechte: Keine Frage des Alters?, Berlin 2013, www.institut-fuer-menschenrechte.de (Rubrik: Publikationen).

⁶ Vgl. hierzu etwa die Berichte der UN-Sonderberichterstatter über Schutz und Förderung der Meinungsfreiheit, über Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und über die Situation von Menschenrechtsverteidiger/innen aus den Jahren 2012-2014.

bekräftigten Schwerpunkt „Menschenrechtsverteidiger/innen“ um die genannten Aspekte zu erweitern. Dabei sollte - wie dies in diesem Bericht erstmals geschehen ist - der Blick auch auf die Beeinträchtigung von und Sanktionen gegen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen gerichtet bleiben, die ebenfalls als Menschenrechtsverteidiger gelten.

Frage I.2.

Menschenrechtspolitik ist eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe. Wurde die deutsche Menschenrechtspolitik kohärent in praktische Politik umgesetzt und im 11. Menschenrechtsbericht nachvollziehbar dargestellt? (SPD)

Kann man gegenwärtig von einer menschenrechtsgeleiteten Außenpolitik in Deutschland sprechen, wie sie die Bundesregierung in ihrem 11. Bericht über die Menschenrechtspolitik für sich in Anspruch nimmt (vgl. S. 63: „Die Menschenrechte bilden den Kern einer wertorientierten und interessengeleiteten Außenpolitik.“)? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Elfte Bericht formuliert - wie sein Vorgänger - den Anspruch der deutschen Menschenrechtspolitik, dass der Einsatz für die Menschenrechte eine alle Politikfelder durchziehende Querschnittsaufgabe ist. Das entspricht der menschenrechtlichen Bindung aller Staatsgewalt nach dem Grundgesetz und den internationalen Menschenrechtsverträgen. Menschenrechtliche Kohärenz setzt voraus, dass die Bedeutung der Menschenrechte für die jeweilige politische Entscheidung klar ist und in der Entscheidung angemessen zum Tragen kommt. Inwieweit dies im Berichtszeitraum geschehen ist, wird in dem Bericht in unterschiedlichem Maße erkennbar. In einigen Abschnitten erfolgt eine Anknüpfung an die Empfehlungen internationaler Organe des Menschenrechtsschutzes, andere Abschnitte kommen ganz ohne Bezugnahme auf Menschenrechte aus. Das gilt sowohl für die Problembeschreibung als auch für die Darstellung der ergriffenen (gesetzgeberischen oder politischen) Maßnahmen zur Problemlösung. Auch wird vielfach nicht sichtbar, welche Zielkonflikte bestanden, welche Abwägungsprozesse stattgefunden haben und warum welcher Erwägung der Vorrang eingeräumt wurde. Ohne solche Transparenz bleibt die öffentliche Rechenschaftslegung unvollständig.

Frage I.3.

Was sind die staatlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche menschenrechtsgeleitete deutsche Außenpolitik? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

In jedem Politikfeld, die Außenpolitik eingeschlossen, setzt eine menschenrechtsgeleitete Politik die Erfüllung inhaltlicher und institutioneller Rahmenbedingungen voraus. Inhaltliche Rahmenbedingungen sind die klare Identifizierung der menschenrechtlichen Verpflichtungen. Für die Außenpolitik bedeutet dies insbesondere, dass die extraterritoriale Geltung von Grund- und Menschenrechten ausbuchstabiert wird. Wichtig ist auch, dass Menschenrechte als verbindliche Maßstäbe und nicht bloß als moralische Wertvorstellungen erstanden werden, die bei politischer Opportunität zurückstehen können. Ein zentrales Instrument, dies sicherzustellen, sind Menschenrechtskonzepte, die spezifisch für die Politikfelder und Handlungsformen des jeweiligen staatlichen Akteurs zugeschnitten sind. Das Menschenrechtskonzept des BMZ ist ein gutes Beispiel hierfür. Andere Ressorts sollten sich hieran orientieren. Menschenrechtskonzepte ermöglichen es, sowohl die menschenrechtlichen Auswirkungen (außen-)politischen Handelns zu erkennen als auch das gestalterische Potential der Menschenrechte für eine wirksame und nachhaltige (Außen-)Politik.

Eine grundlegende institutionelle Voraussetzung ist, dass bei allen mit Außenpolitik befassten staatlichen Stellen eine klare Verantwortlichkeit für die Kontrolle besteht, ob die menschenrechtlichen Verpflichtungen beachtet und umgesetzt werden. Dies kann beispielsweise durch Menschenrechtsbeauftragte in Ministerien erfolgen. Die Kontrolle sollte sich auch an

den Empfehlungen orientieren, die menschenrechtliche Gremien an Deutschland gerichtet haben, und an den politischen Selbstverpflichtungen, die Deutschland international eingegangen ist, insbesondere im UPR, dem die Bundesregierung eine wichtige Rolle beimisst. Eine menschenrechtlich kohärente Außenpolitik verlangt, dass zwischen den zuständigen Stellen ein regelmäßiger Austausch stattfindet. Unverzichtbar ist, dass die mit der Kontrolle betrauten Stellen hinreichende Ressourcen haben und Befugnisse besitzen, um die fachlich zuständigen Stellen zur Beachtung der Menschenrechte anzuhalten.

Schließlich bedarf es auch einer menschenrechtlichen Evaluierung der Maßnahmen, die zur Verwirklichung von Menschenrechten ergriffen wurden und der Evaluierung der menschenrechtlichen Folgen von Politikmaßnahmen. Das gilt für die Menschenrechts- und Rechtsstaatsdialoge, die mit zahlreichen Staaten geführt werden, ebenso wie für Aktionspläne, einzelne Typen diplomatischen Handelns oder das Agieren in internationalen Organisationen. Solche staatliche Selbstevaluation sollte durch unabhängige Evaluation ergänzt werden und die Erkenntnisse der Zivilgesellschaft systematisch einbeziehen. Gerade angesichts der Kontrollfunktion des Parlaments sind wirksame Mechanismen zu schaffen, die eine wirksame menschenrechtliche Überprüfung von außenpolitisch sensiblen oder geheimhaltungsbedürftigen Entscheidungen ermöglicht. Das gilt beispielsweise für Rüstungsexportentscheidungen, so begrüßenswert es auch ist, dass der Deutsche Bundestag nunmehr schneller über solche Entscheidungen informiert wird. Es gilt auch für den Bereich der Geheimdienstkontrolle.

Frage I.4.

Sind die Institutionen zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland geeignet, eine Menschenrechtsorientierung der Politik sicherzustellen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Siehe Frage I.3.

Fragenkomplex II: Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung

Frage II.1.

Wie bewerten Sie die Ergebnisse des Nationalen Aktionsplans des 10. Menschenrechtsberichts und ihre Überleitung in den Aktionsplan des 11. Menschenrechtsberichts? Ist eine menschenrechtliche Weiterentwicklung erkennbar? Wie wurde die Zivilgesellschaft in die Erstellung des Nationalen Aktionsplans einbezogen? (SPD)

Frage II.2.

Teil D des Menschenrechtsberichts beinhaltet einen sogenannten Aktionsplan der Bundesregierung 2014-2016. Wie bewerten Sie diesen Aktionsplan bezüglich seiner Ausgestaltung und Umsetzungsfähigkeit? Geht Ihrer Meinung nach der Aktionsplan auf die Lage der Menschenrechte in Deutschland und Europa angemessen ein? (DIE LINKE)

Sowohl die inhaltliche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans von 2012 als auch die Darstellungsweise des Berichts erschweren eine Bewertung seiner Umsetzung erheblich. Der Bericht knüpft nicht explizit an den Aktionsplan von 2012 an. Hilfreich wäre eine Gegenüberstellung gewesen und eine ausdrückliche Nennung von Faktoren, die die Umsetzung erleichtert oder erschwert haben. Dies wäre umso mehr angezeigt gewesen, als der Aktionsplan 2014-2016 teilweise wortgleiche Zielstellungen wie sein Vorgänger enthält.

Auf der internationalen Ebene sind Maßstäbe entwickelt worden, um menschenrechtliche Aktionspläne umsetzungsfähig zu machen und ihre Bewertung zu ermöglichen.⁷ Danach

⁷ Näher hierzu etwa: Frauke Weber, Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland?; Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2003; Petra Follmar-Otto / Hendrik Cremer, Der Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gegen Rassismus, Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2009, und

müssen solche Aktionspläne die Ziele konkret bezeichnen, den zuständigen Akteur bestimmen, einen zeitlichen Rahmen vorgeben und hinreichende Finanzmittel zuweisen. Die Zivilgesellschaft soll bei der Planentwicklung und dem Monitoring beteiligt werden. Schließlich ist eine Umsetzungskontrolle („Monitoring“) vorzusehen.

Hinsichtlich des Monitorings, formuliert der Bericht: „Die Umsetzung der im Aktionsplan genannten Maßnahmen ist häufig in längerfristige Planungsrahmen oder thematisch eingegrenzte Aktionspläne einzelner Ressorts eingebettet, die in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurden. Dieser Rahmen beinhaltet ein Monitoring, so dass die Umsetzung der gesetzten Ziele laufend verfolgt und ein kontinuierlicher Austausch dazu mit dem Deutschen Bundestag und der Zivilgesellschaft ermöglicht wird.“ (S. 159) Solche punktuellen Monitoring-Verfahren können freilich ein umfassendes und systematisches Monitoring nicht ersetzen. Insbesondere erschwert es dieses Vorgehen dem Deutschen Bundestag, zu identifizieren, wo Lücken des Monitoring bestehen.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung des Aktionsplans erfolgte im Wege einer Anhörung des Forums Menschenrechte durch das Auswärtige Amt unter Beteiligung der zuständigen Ressorts. Dieses Vorgehen ist ein gutes Beispiel von Transparenz und Partizipation, wie es international empfohlen wird. Es spiegelt sich freilich nicht in dem vorgelegten Bericht wider, weil nicht erkennbar wird, welche Konflikte bestanden, welche Ratschläge die Zivilgesellschaft gegeben hat und aus welchen Gründen ihnen nicht gefolgt wurde. Ohne eine solche Darstellung läuft ein Bericht Gefahr, dass die Anhörung als bloße Pflichtübung ohne praktische Relevanz wahrgenommen wird und die Glaubwürdigkeit des menschenrechtlichen Engagements der Bundesregierung leidet.

Für den Menschenrechts-Aktionsplan 2014-2016 hat der Bundestag gefordert, „den Aktionsplan um eine Analyse zu ergänzen, die zu lösende Probleme nennt“. Dies sollte im kommenden Bericht umgesetzt werden, um dem Deutschen Bundestag eine aussagekräftige Bewertung zu ermöglichen.