

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
am 20. März 2013**

10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Stellungnahme von Dr. Daniel Legutke
Deutsche Kommission Justitia et Pax

1. Der Bericht befasst sich etwa zu gleichen Teilen mit der Innen-, bzw. EU-Politik (Teil A) und der Außenpolitik (Teil B). Diese Entwicklung ist unbedingt zu begrüßen, zeigt sie doch, dass die Menschenrechte zunehmend auch als Orientierung für die innenpolitischen Verhältnisse der Bundesrepublik und der EU wahrgenommen werden und nicht nur im Blick auf andere Staaten eine Rolle spielen. Zu begrüßen ist daher, dass der Bericht etwa zu gleichen Teilen den inneren wie den äußeren Handlungsfeldern deutscher Politik gewidmet ist.
2. Teil C, der umfangreichste Teil, zeigt am Beispiel einzelner Länder, auf welche Weise sich die Bundesregierung für die weltweite Implementierung der Menschenrechte, bzw. deren Weiterentwicklung einsetzt.
3. Teil D entwirft einen Aktionsplan Menschenrechte, der das Leitbild einer menschenrechtsorientierten Politik der Jahre 2012 bis 2014 entfaltet und einzelne Vorhaben der Umsetzung benennt. Im Anhang werden Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes dargestellt.

Grundlegende Bemerkungen

4. Die Breite der angesprochenen Themen in allen Teilen des Berichts zeigt, dass der Menschenrechtsschutz als Querschnittsaufgabe der Politik verstanden wird. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Auch der innenpolitische Teil des Berichts wird aus internationaler Perspektive entwickelt: Sowohl Teil A als auch Teil B reagieren auch auf Empfehlungen der unterschiedlichen Organe der Vereinten Nationen, was ebenfalls begrüßenswert ist. Verschiedene Empfehlungen aus den Vereinten Nationen, auch deren Kritik, finden auf diese Weise Eingang in den Menschenrechtsbericht der Regierung.
5. Zugleich droht über die Vielzahl der Themen die Systematik des Berichts aus dem Blick zu geraten. Er erscheint stellenweise wie eine bloße Auflistung von Maßnahmen, die Prioritäten nicht klar hervortreten lässt. Eine intensivere Auseinandersetzung mit Kommentaren und Empfehlungen dem Berichtswesen, etwa aus dem periodischen Staatenüberprüfungsverfahren des Menschenrechtsrates, könnte Politikfelder identifizieren und be-

nennen, in denen aus menschenrechtlicher Perspektive besonderer Handlungsbedarf besteht. Weniger eine Auflistung als vielmehr eine Analyse könnte sowohl den Bericht als auch den Aktionsplan schärfer profilieren.

6. Es empfiehlt sich daher für die nachfolgenden Berichte, die Verweise auf die Vertragsorgane an den Stellen explizit hervorzuheben, an denen er sich davon leiten lässt, wie z. Bsp. schon geschehen auf S. 7¹ zur Einrichtung des und zur Kritik am Nationalen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter. Im Abschnitt zu den wirtschaftlich-sozialen und kulturellen Rechten wird beim Thema Gleichstellung von Männern und Frauen nicht in der gleichen Weise auf die Kritik eingegangen, die vor allem von CEDAW während des Überprüfungsverfahrens 2009 und wiederholt 2011 geäußert wurde (S. 16f. und S. 36). Das gilt auch für die besondere Schutzbedürftigkeit minderjähriger Flüchtlinge (S. 48), insbesondere der Praxis der Abschiebehaft für Minderjährige, die sowohl durch das Antifolterkomitee (CAT) als auch durch den Menschenrechtsausschuss (HR Committee) kritisch angefragt wird. Diese Kritik greift der Bericht nicht auf. Es steht aber nicht nur dem Regierungsbericht gut an, sondern stärkt auch das Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen, wenn die entsprechenden Dokumente explizit herangezogen werden und dadurch im Sinn „guter Praxis“ deutlich wird, wie damit gearbeitet werden kann.
7. Der Aktionsplan (Teil C) schließlich bleibt im Vergleich zum Berichtsteil blass und zu knapp gefasst. Nicht zuletzt aufgrund unzureichender Analyse und Auseinandersetzungen mit den Empfehlungen internationaler Organe gelingt es nicht, mit hinreichender Schärfe Probleme zu identifizieren, die in unserer Gesellschaft nach wie vor ungelöst sind. Hingegen erscheint der Aktionsplan wie eine Auflistung der wichtigsten Maßnahmen, die lediglich fortzusetzen sind.
8. Es ist zudem im Aktionsplan nur selten gelungen, die im Berichtsteil A und B referierten kritischen Anmerkungen aufzugreifen und auf Handlungsbedarf zu befragen. Ein Beispiel dazu: Zwar wurde im Berichtsteil darauf hingewiesen, dass die Ausstattung der Folterstelle „von verschiedenen Seiten als zu gering kritisiert worden ist“ (S. 7), u.a. vom Anti-Folterausschuss, doch ignoriert der Aktionsplan diese Kritik und vermeldet lediglich, dass die Bundesregierung „durch die im Sommer 2009 eingesetzte Bundesstelle zur Verhütung von Folter an der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll der VN-Antifolterkonvention“ arbeitet (S. 246). Hier wäre eine gründlichere Auseinandersetzung mit den im Bericht aufgegriffenen Problemen im Aktionsplan weiterführend gewesen.
9. Zuletzt möchte ich darauf hinweisen, dass der Aktionsplan Ziele und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtspolitik nicht hinreichend überprüfbar formuliert und benennt. Der Verweis auf die Gesamtverantwortung der Bundesregierung, die mit dem Titel zwar gegeben ist, ist an dieser Stelle nicht überzeugend. Insofern wird es schwierig werden, die Umsetzung des Aktionsplans zu beobachten und anzumahnen.

¹ Die Seitenangaben beziehen sich auf die pdf-Datei des Dokuments, die beim Auswärtigen Amt als Download zur Verfügung stand. Die gedruckte Fassung des Berichts wurde erst am Tag der Anhörung vorgelegt und konnte somit in der Stellungnahme nicht berücksichtigt werden.

Ausgewählte inhaltliche Schwerpunkte

- **Religions- und Gewissensfreiheit**

10. Der Schutz von Religions- und Gewissensfreiheit nach Art. 18 AEMR sowie Art. 18 IPbpR stellt einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung dar. Sie unterstützt sowohl das Mandat des VN-Sonderberichterstatters und 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 und ein Anliegen, dass sich die deutsche und europäische Politik für dieses Menschenrecht weiterhin mit großer Energie vollumfänglich einsetzt, wie das die Bundesregierung in den vergangenen Jahren getan hat.
11. Es ist zu begrüßen, dass der Aktionsplan dieses Engagement bestätigt und die Selbstverpflichtung bekräftigt, sich international für Minderheiten einzusetzen, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminiert oder unterdrückt werden. Dieser Einsatz wird dann umso glaubwürdiger sein, wenn er sich leiten lässt von der Situation Betroffener und unterschiedslos allen Minderheiten gilt, die um ihres Glaubens willen diskriminiert werden. Es liegt eine gewisse Gefahr darin, die eine oder andere Gruppe besonders zu unterstützen oder Situationen zu dramatisieren. Das würde dem Schutz und der Gewährleistung von Religionsfreiheit letztlich großen Schaden zufügen. Insofern sind die Verweise auf die internationalen Abkommen und Vorhaben im Aktionsplan (S. 247) zu begrüßen und zu unterstützen.
12. Im Aktionsplan heißt es: Die Bundesregierung „wird sich weiterhin auf diplomatischem Wege [...] für Menschen einsetzen, die aus Gründen ihrer Religion oder ihres Glaubens unterdrückt, verfolgt oder bestraft werden.“ (S. 247). Das Asylrecht stellt dafür ebenfalls ein geeignetes Instrument dar, um Menschen vor Verfolgung und Bedrohungen 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 Europäischen Gerichtshof², augenscheinlich nicht hinreichend gelungen, sie auch in nationaler Rechtsprechung zu implementieren und die „Flüchtlingseigenschaft“ auch aufgrund von Verfolgung bei öffentlicher Religionsausübung zuzuerkennen.³ 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 zu unterstreichen.

- **Migration und Flüchtlinge**

13. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung in den vergangenen Jahren dazu übergegangen ist, ein jährliches Kontingent von Flüchtlingen nach der Flüchtlingskonvention in

² Vgl. EuGH, vom 5. September 2012, C-71/11 und C-99/11.

³ PM des Bundesverwaltungsgerichts Nr. 10/2013.

einem Resettlement-Programm aufzunehmen. Im Moment wird eine Zahl von ca. 300 Flüchtlingen jährlich angestrebt. Natürlich kann diese geringe Zahl kritisiert werden, aber wesentlicher ist es, dass für die nächsten Jahre ein bestimmtes Kontingent fest zugesagt wurde. Erfreulich ist die jüngste Entscheidung des Bundesinnenministers, ein Kontingent von 5000 Flüchtlingen aus Syrien aufzunehmen. Diese Entwicklungen weisen in eine gute Richtung – auch wenn wir uns gewünscht hätten, dass der Aktionsplan ambitioniertere Zahlen anstrebt.

14. Bereits jetzt leben zahlreiche Menschen aus Syrien in Deutschland. Ihnen wird in absehbarer Zeit keine Rückkehr möglich sein. Sie haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Zudem wird ihnen der Familiennachzug auf längere Sicht nicht möglich sein. Sollte sich das erwähnte Kontingent von 5000 Menschen aus Syrien vorrangig auf den Familiennachzug beschränken, so erscheint es deutlich zu gering veranschlagt. Hier wird Praxis erweisen, können, welche Rolle dem Recht auf Familie im Flüchtlingsschutz zukommen soll.
15. Sowohl der Berichtsteil als auch der Aktionsplan bekräftigen den Anspruch der Bundesregierung „sich weiterhin für den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden und Flüchtlingen“ einzusetzen (S. 257). Konkrete Maßnahmen, die darauf abzielen könnten, die Zahl der Verunglückten und Ertrinkenden zu reduzieren und zugleich den Zugang zum europäischen Asylverfahren offen zu halten, bleiben auf die Arbeit von FRONTEX fixiert. Bericht und Aktionsplan begnügen sich ferner mit dem eher allgemeinen Hinweis auf die „Fortentwicklung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik im Europa der 27 Mitgliedsstaaten.“ Es bedarf aus unserer Sicht eines grundlegenden Umdenkens in Europa zum Schutz von Flüchtlingen. Es bedarf einer fairen Verteilung von Verantwortung und Lasten, die einen effektiven Zugang von Flüchtlingen zum Europäischen Asylsystem gewährleistet.

- **Schutz von Menschenrechtsverteidigern.**

16. Zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern unterstreicht der Bericht in Teil C (S. 80) die Bemühungen des BMZ, bei dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern „neben politisch-bürgerlichen Rechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte angemessen“ zu berücksichtigen. Wir begrüßen, dass in dieser Feststellung sich die Wahrnehmung eines Ungleichgewichts ausdrückt, das behoben werden soll. Wirksames Instrument dafür sind die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Wir begrüßen ausdrücklich die Initiativen und Vorhaben des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte, die dem Ziel dienen, die Implementierung zu stärken und die Praxisrelevanz der Leitlinien zu erhöhen.
17. Im Aktionsplan wird darüber hinaus darauf verwiesen, dass es eine zunehmende Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu konstatieren sei. Diesen Tendenzen möchte sie sich entgegen stellen (S. 259). Auch das begrüßen wir vorbehaltlos. Leider entfaltet der Aktionsplan keine konkreten Maßnahmen, wie das geschehen könnte. Verschiedene Organisationen, u.a. die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(GKKE), haben dazu Vorschläge für die staatlichen Akteure der Außen- und Entwicklungspolitik vorgelegt (vgl. GKKE 2012, S. 33 ff.).⁴

18. Im Aktionsplan weist die Bundesregierung zu Recht darauf hin, dass „in der entwicklungspolitischen Arbeit „Menschenrechtsverteidiger auch durch den Zivilen Friedensdienst (ZFD) unterstützt“ (S. 260) werden. Justitia et Pax begrüßt ausdrücklich, die Anerkennung des Zivilen Friedensdienstes im Aktionsplan Menschenrechte als einen Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes. Irritierend ist vor dem Hintergrund dieses Bekenntnisses die leicht Absenkung der Mittel vor zwei Jahren, die das BMZ für den Zivilen Friedensdienst zur Verfügung stellt, nachdem in den Jahren zuvor durch einen Mittelaufwuchs eine Ausweitung und Stärkung der Programme möglich geworden war.
19. Zuletzt möchte ich auf die Bemerkungen zu Rüstungsexporten eingehen, die im Berichtsteil thematisiert werden, in den Aktionsplan aber nicht eingeflossen sind. Der Bericht unterstreicht, dass die Genehmigung der Exporte von Rüstungsgütern strengen Auflagen unterliegt (S. 143). Indes sind in der letzten Zeit Zweifel an der Wirksamkeit des gegenwärtigen Systems der Rüstungsexportkontrolle gewachsen (vgl. GKKE, 2013, S. 78 ff.).⁵ Im Jahr 2011 erhielten 64 Länder, deren Menschrechtssituation vom *Bonn International Center for Conversion* (BICC) als sehr bedenklich eingestuft wird, Genehmigungen für Rüstungsgüter aus Deutschland. Intransparent bleibt, auf welche Weise die Lage der Menschenrechte im Empfängerland Eingang in die Debatten und Bewertungen findet, die zur Erteilung oder Ablehnung von Genehmigung für Rüstungsexporte führen. In ihrem letzten Rüstungsexportbericht hat die GKKE festgestellt, dass „eine wirksame parlamentarische Kontrolle der gegenwärtigen Rüstungsexporte nicht stattfindet“ (vgl. S. 75, GKKE, 2012). 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. Zudem ist das Kriterium der Menschenrechtssituation im Empfängerland bei der Exportentscheidung keinesfalls vermeintlicher regionaler Stabilität oder Sicherheitsinteressen unterzuordnen. Der Aktionsplan Menschenrechte erscheint als geeigneter Ort, um solche Forderungen vorzubringen.

⁴ GKKE 2012, Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung. Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft (Bonn/Berlin 2012) (=GKKE Heft 57), S. 33ff.

⁵ GKKE 2013, Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE (Bonn/Berlin 2013) (=GKKE Heft 58).