# „Es gibt keine menschenrechtsfreien Politikbereiche!“

## Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“

Öffentliche Anhörung am 20. März 2013
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
des Deutschen Bundestages

von Dr. habil Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ)

www.menschenrechte.org
michael.krennerich@menschenrechte.org

## Vorbemerkungen

1. Dem Auftrag des Bundestages folgend legte die Bundesregierung am 24. Oktober 2012 den „**Zehnten Bericht** der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ im Zeitraum vom 1. März 2010 bis zum 29. Februar 2012 vor (BT-Drs. 17/11250).
2. Zu dem Bericht führt der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 20. März eine **Öffentliche Anhörung** mit Sachverständigen durch. Wie bereits zu den Öffentlichen Anhörungen zu den drei vorangegangenen Menschenrechtsberichten wurde das **Nürnberger Menschenrechtszentrum** (NMRZ) erneut eingeladen, vor dem Ausschuss eine Stellungnahme abzugeben.
3. Die Stellungnahme ist gemeinsam mit den Stellungnahmen des **FORUM MENSCHENRECHTE** und einzelner Mitgliedsorganisationen dieses bundesweiten Menschenrechtsnetzwerkes zu lesen.
4. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich vornehmlich auf die **Bewertung des Berichts** – und nicht der Politik – der Bundesregierung, auch wenn inhaltliche Aspekte zur Sprache kommen.

## Die Bedeutung des Berichts

5. Vorab sei die große Bedeutung eines solchen Menschenrechtsberichts hervorgehoben. Die Menschenrechte und der Menschenrechtsdiskurs leben davon, dass Regierungen sowohl sich selbst gegenüber als auch dem Parlament und der Gesellschaft gegenüber Rechenschaft über ihre Menschenrechtspolitik ablegen. Dies ist menschenrechtlich geboten und ermöglicht erst einen lebendigen **gesellschaftspolitischen Dialog** über die Menschenrechtspolitik.
6. Indem an der Erstellung des im Auswärtigen Amt koordinierten Menschenrechtsberichts viele Ressorts mitwirken, kann dieser dazu beitragen, dass sich die verschiedenen Ministerien über die menschenrechtlichen Bezüge ihres Handelns vergewissern und verständigen. Die Erstellung des Berichts ist also potenziell auch ein Instrument zur menschenrechtlichen **Bewusstseinsbildung** und **Selbstvergewisserung** innerhalb der Regierung. Angesichts der Tatsache, dass nicht in allen Teilen des Berichts die menschenrechtlichen Bezüge deutlich herausgearbeitet sind, gilt es dieses Potenzial jedoch stärker zu entfalten.

## Informationsgehalt und Format

7. Der Bericht gibt einen kompakten, informativen und **verständlichen Überblick** über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Er fokussiert die menschenrechtspolitischen Maßnahmen, welche die Bundesregierung ergriffen hat.
8. Dabei ist es inzwischen eine gute, selbstverständliche Praxis, dass der Bericht innen- wie außenpolitische Teile umfasst und jeweils bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte behandelt. Hinter einem solch **umfassenden Ansatz** werden auch künftige Berichte nicht zurückfallen dürfen.
9. Der **Aufbau** und das **Format**, wie sie für den neunten Menschenrechtsbericht entwickelt und nun beim gegenwärtigen Bericht beibehalten wurden, haben sich m.E. bewährt. Die drei Hauptteile sind sinnvoll. Das Brennpunkt- und das Fokusthema sind gut gewählt. Auch ein nationaler Aktionsplan ist – zumindest im Prinzip – zu begrüßen. Die institutionellen Ausführungen im Anhang entschlacken den eigentlichen Text.

## Menschenrechte als Querschnittsaufgabe?

10. Eingangs des Berichts wird der Anspruch deutscher Menschenrechtspolitik formuliert, „(d)en Einsatz für die Menschenrechte als eine alle Politikfelder durchzuziehende **Querschnittsaufgabe** anzunehmen“ (S. 3). Der Anspruch wird nochmals in den außen- und entwicklungspolitischen Teilen des Berichts bekräftigt (S. 41, S. 43 ff.).[1] Aus Sicht der Regierung gibt es „keine menschenrechtsfreien Politikbereiche“.[2] Eine solche Sichtweise ist aus menschenrechtlicher Sicht sehr zu begrüßen, selbst wenn eine gewisse Skepsis dahingehend besteht, ob der Schutz und die Förderung der Menschenrechte wirklich in allen Ressorts als Querschnittsaufgabe angesehen werden.

11. Immerhin lässt der Bericht erkennen, in wie viele Politikbereiche die staatliche Menschenrechtspolitik inzwischen hineinreicht. Und doch gibt es Politikfelder, in denen die Menschenrechte zwar tangiert, aber **nicht angemessen berücksichtigt** werden. In diesem Sinne sind beispielsweise die Ausführungen in dem Bericht zu einer menschenrechtlichen Prüfung von **Exportkreditgarantien** (S. 78) oder gar zu einer menschenrechtsgeleiteten **Rüstungsexportpolitik** der Bundesregierung (S. 81) durchaus kritisch zu hinterfragen.

12. Leider **nicht thematisiert** werden etwaige menschenrechtliche Folgen deutscher bzw. europäischer **Agrar-, Handels-, Investitions-, Rohstoff- und Energiepolitik** (Stichwort: Biokraftstoffe) für die Umsetzung der Menschenrechte in anderen Ländern. Im Sinne einer Querschnittspolitik wären hier **menschenrechtliche Folgenabschätzungen** vonnöten, über die dann ein Menschenrechtsbericht Auskunft geben sollte.

13. Wenn die Menschenrechtspolitik tatsächlich kein Nischendasein fristen, sondern eine Querschnittspolitik darstellen soll, dann sollten der Querschnittsverankerung der Menschenrechte in der Politik und der menschenrechtlichen **Kohärenzproblematik** mehr Bedeutung und Raum eingeräumt werden – in der politischen Praxis wie auch in dem Bericht.[3] Anzuregen ist, künftig einen eigenen Berichtsabschnitt der menschenrechtlichen Kohärenzproblematik zu widmen.

14. Ein wichtiger Schritt zu einer kohärenten menschenrechtsbasierten Politik ist die Anerkennung **extraterritorialer Staatenpflichten**. Der Bericht geht an einigen Stellen auf extraterritoriale Staatenpflichten ein, so etwa in Bezug auf das Folterverbot (S. 4), die Auslandseinsätze der Bundeswehr (S. 10) sowie inzwischen auch bezüglich der deutschen Entwicklungspolitik (S. 44). Dabei bleibt er im Wesentlichen einem *Do-not-harm*-Ansatz verpflichtet und bezieht sich damit vor allem auf extraterritoriale Achtungspflichten.

15. Es wäre zu begrüßen, wenn der nächste Menschenrechtsbericht der Bundesregierung extraterritoriale Staatenpflichten systematisch behandeln würde, zumal internationale Kontrollorgane diese zusehends einfordern. Ein wichtiges Referenzdokument stellen die rechtlich nicht-verbindlichen „**Maastricht Prinzipien** zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ (2011) dar, die extraterritoriale Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten umfassen – und auf die der zehnte Menschenrechtsbericht noch nicht eingeht.

---

[1] Die Seitenangaben beziehen sich auf den im Deutschen Bundestag vorgelegten Menschenrechtsbericht, Drs. 17/11250.

[2] So Dr. Guido Westerwelle bei der Befragung der Bundesregierung zum zehnten Menschenrechtsbericht in der 200. Sitzung des Deutschen Bundestags, 24. Oktober 2012.

[3] Explizit angesprochen wird die Kohärenzproblematik lediglich im entwicklungspolitischen Teil (S. 44).

## Ein umfassendes Bekenntnis zu Menschenrechten?

16. „Deutschland ist **Vertragsstaat** der wesentlichen Menschenrechtspakte“, beginnt Teil A des Berichts. Tatsächlich hat Deutschland die allermeisten internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert und treibt die Normsetzung auf der Ebene der Vereinten Nationen und des europäischen Menschenrechtsschutzes aktiv mit voran.

17. Dennoch bedürfte es in dem Bericht des Hinweises, dass Deutschland einige einschlägiger Abkommen – trotz vielfältiger Aufforderungen – nach wie vor **nicht ratifiziert** hat. Dazu zählen u.a.:

    - das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt,
    - die UN-Wanderarbeiterkonvention (Stichwort: Arbeitsmigration),
    - das Protokoll Nr. 12 der EMRK (allgemeines Diskriminierungsverbot),
    - die Revidierte Europäische Sozialcharta, einschließlich der Annahme des darin vorgesehenen Kollektivbeschwerdeverfahrens,
    - die ILO-Konvention 169 über die Rechte indigener Völker,
    - die UN-Konvention gegen Korruption.

    Auch nach der Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention bestehen zudem noch Vorbehalte z.B. zum UN-Zivilpakt und dessen Zusatzprotokoll.

18. Sofern **Erklärungen** für Nicht-Ratifizierungen im Bericht abgegeben werden, sind diese unzureichend: Bei dem **Zusatzprotokoll des UN-Sozialpaktes,** das u.a. ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, wird einmal mehr auf den Klärungsbedarf und die Prüfung durch die Bundesregierung verwiesen (S. 61, S. 69). Zur Erinnerung:

    - Klärungsbedarf hatte die Bundesregierung bereits im sechsten und siebten Menschenrechtsbericht vor der Ausarbeitung eines Textentwurfs des Zusatzprotokolls geltend gemacht.
    - Im achten Menschenrechtsbericht wurde die aktive und konstruktive Rolle der Bundesregierung im Verhandlungsprozess um ein Zusatzprotokoll betont, obwohl die Bundesregierung damals zeitweise zu den Skeptikern und „Bremsern“ des Prozesses gehörte.
    - Im neunten Menschenrechtsbericht meldete die Regierung dann Klärungsbedarf vor einer Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls an.
    - Der zehnte Menschenrechtsbericht knüpft hieran wortgleich an, ausgenommen des Satzes „Ein zügiger Abschluss des Prüfverfahrens wird angestrebt“.

      National wie international ist eine solche Hinhalte-Strategie der Glaubwürdigkeit deutscher Menschenrechtspolitik stark abträglich. Dass es anders geht, zeigt die rasche Ratifizierung des dritten Zusatzprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention (als dritter Staat weltweit), das ebenfalls ein Individualbeschwerdeverfahren u.a. für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (hier der Kinder) vorsieht.

19. Zu einem angemessenen Bekenntnis zu den Menschenrechten gehört auch eine **angemessene Übersetzung** der ratifizierten Menschenrechtsverträge. Dringend nötig wäre es, die fehlerhafte amtliche Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gemäß der „Schattenübersetzung“ (Netzwerk Artikel 3 e.V.) zu ändern.

## Bezugnahme auf menschenrechtliche Normen und Staatenpflichten?

20. Eine menschenrechtsbasierte Politik nimmt ausdrücklich auf **menschenrechtliche Normen**, Prinzipien und Staatenpflichten Bezug, und ein entsprechender Menschenrechtsbericht muss diese auch ausweisen. In Teilen des Berichts ist das gelungen. Dies gilt vor allem für die **außen- und entwicklungspolitischen Teile**, in denen die menschenrechtliche Denke gut erkennbar ist und jüngere völkerrechtsdogmatische Entwicklungen berücksichtigt sind.

21. Im **innenpolitischen Teil** zeichnen sich die Kapitel zu bürgerlichen und politischen Rechten (A 1), zu den Menschenrechten von Frauen und Mädchen (A 3), von Kindern (A 4) und von Menschen mit Behinderungen (A 5) zwar nur bedingt durch eine konsequent menschenrechtliche Betrachtungsweise aus, nehmen aber immerhin auf internationale Menschenrechtsabkommen Bezug. Allerdings gilt dies nicht für das Kapitel zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

22. Abgesehen von den ersten beiden Abschnitten kommt das Kapitel zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Deutschland (A 2) ohne menschenrechtliche Bezüge aus. So bleiben die dortigen Ausführungen zur Gleichstellung von Mann und Frau, zur Lohngestaltung, zur Bekämpfung von Armut, zur sozialen Sicherheit, zum Gesundheitswesen und zur Pflege bar jeglicher Bezugnahme auf menschenrechtliche Normen und Staatenpflichten, wie sie sich etwa aus dem Sozialpakt und der Europäischen Sozialcharta oder auch aus ratifizierten ILO-Konventionen ergeben. Stattdessen lesen sich die Ausführungen wie **nationale Sozialberichte**.

23. Eine große Herausforderung eines künftigen **Menschenrechts**berichts wird es daher sein, die sozialen Probleme und die arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen in Deutschland aus dem **Blickwinkel** internationaler Menschenrechte und menschenrechtlicher Staatenpflichten darzulegen. Hier müssen also sozialpolitische Sachkenntnis und menschenrechtliche Expertise stärker zusammen geführt werden.

## Auseinandersetzung mit Kritik und Empfehlungen?

24. Eine inhaltliche **Auseinandersetzung mit Empfehlungen** der internationalen und regionalen Kontrollorgane findet nur vereinzelt statt. Am stärksten berücksichtigt werden in dem Bericht die rechtlich bindenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (S. 5 ff.).

25. Die Kritik des UN-Antifolter-Ausschusses (**CAT**) an der ungenügenden Ausstattung der Nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter wird nur kurz erwähnt (S.5), ansonsten geht der Menschenrechtsbericht auf die Kritikpunkte und Empfehlungen des CAT inhaltlich nicht (weiter) ein. Ähnliches gilt für die Empfehlungen des Europäischen Anti-Folter-Ausschusses (**CPT**) (S. 5 f.) sowie für die Aufforderungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (**CEDAW)** (S. 22).[4]

26. Die im Berichtszeitraum zu Deutschland abgegebenen Empfehlungen der internationalen Kontrollorgane des **UN-Sozialpaktes** und der **Europäischen Sozialcharta**[5] bleiben im Menschenrechtsbericht im innenpolitischen Kapitel zu den wsk-Rechten unerwähnt, was heftig zu kritisieren ist. Selbst wenn die Bundesregierung die Einschätzungen des UN-Ausschusses für wsk-Rechte und des Europäischen Sozialrechtsausschusses nicht teilt, müssen diese unbedingt in dem Bericht erwähnt und behandelt werden.

[4] CPT (2011) 38, 19. Juli 2011; CEDAW/C/DEU/CO/6, 10. Februar 2009.
[5] UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, 20. Mai 2011; European Committee of Social Rights: Conclusions XIX-3 (2010) (Germany), Dezember 2010.

27. Einem Bericht, der den öffentlichen Dialog um die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung anstoßen möchte, stünde es zudem gut an, auf **zivilgesellschaftliche Kritik** einzugehen. Leider nimmt der Bericht weder auf Parallelberichte aus der Zivilgesellschaft Bezug noch auf die öffentlich geäußerte menschenrechtliche Kritik beispielsweise an der Asyl- und Flüchtlingspolitik, der Rassismusbekämpfung, der Armutsbekämpfung etc.[6]

## Probleme und Streitfragen benannt?

28. Dementsprechend geht der Bericht – obwohl er eine Vielzahl menschenrechtlicher Themen behandelt – auf etliche menschenrechtliche Probleme und Streitfragen nicht ein, die internationale Kontrollgremien und zivilgesellschaftliche Organisationen ansprechen. **Unerwähnt** bleiben in den **entsprechenden thematischen Abschnitten** des Berichts **–** um nur **einige Beispiele** stichpunktartig zu nennen **–** folgende menschenrechtliche Probleme:

- die gesamte Problematik des **Datenschutzes** und des Schutzes der Privatsphäre (im Kapitel zu bürgerlichen und politischen Rechten in Deutschland);
- schwerwiegende **Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen** (im Abschnitt zu Frontex);
- unzureichende Leistungen gemäß dem **Asylbewerberleistungsgesetz** (die dann später durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 als verfassungswidrig erklärt wurden);
- die eingeschränkte – statt die menschenrechtlich gebotene bestmögliche – **Gesundheitsversorgung** von Flüchtlingskindern;
- restriktive Regelungen für die **Arbeitsaufnahme von Asylbewerber/innen**;
- die Frage des **Bleiberechts für Betroffene von Menschenhandel**, und zwar unabhängig von ihrer Bereitschaft, mit Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren;
- die komplexe Problematik der **Ausbeutung von Arbeitsmigrant/innen** aus Osteuropa;
- die hohe Zahl an **Leiharbeiter/innen** und an **befristeten Arbeitsverträgen**;
- Einschränkungen des **Streikrechts** (die immer wieder vom UN-Ausschuss für wsk-Rechte und dem Europäischen Sozialausschuss kritisiert werden);[7]
- unzureichende **Mindestlöhne** oder Mindestlohnregelungen;
- das Fortschreiten von **Armut und sozialer Ausgrenzung**, welche die Verbreitung privater existenzsichernder Maßnahmen wie Kleiderkammern, Suppenküchen und Lebensmittelausgaben (Stichwort: Tafeln) nötig machen;
- die Kritik an menschenrechtswidrigen Zuständen in der **Pflege** (die auch auf Kritik des UN-Ausschuss für wsk-Rechte stieß);
- die Problematik von mehreren Tausend **Straßenkindern** (die im UPR-Bericht Deutschlands erwähnt wird) und von **Obdachlosigkeit** (die vom UN-Ausschuss für wsk-Rechte thematisiert wird);
- die Kritik an einem zu eng geführten **Rassismusverständnis**, das institutionelle und strukturelle Formen des Rassismus tendenziell ausblendet;

[6] Im Berichtszeitraum wurden Parallelberichte zum UN-Sozialpakt und zur UN-Kinderrechtskonvention vorgelegt und nahmen zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke zu vielfältigen Aspekten deutscher Menschenrechtspolitik Stellung.
[7] E/C.12/DEU/CO/5, 20. Mai 2011; ECSR Conclusions XIX-3 (2010) (Germany), Dezember 2010.

- Forderungen nach besserer finanzieller Ausstattung und einer Kompetenzerweiterung (Untersuchungen mit Auskunftsrechten) der **Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (so auch der UN-Sonderberichterstatter gegen Rassismus oder jüngst der UN-Menschenrechtsausschuss);[8]
- menschenrechtswidrige Behandlungen von **Intersexuellen** (MRA) und das Fehlen entsprechender Untersuchungen und Entschädigungen;[9]
- die vielfältigen Diskriminierungen von **Menschen mit Behinderungen** (die in dem entsprechenden Kapitel unerwähnt bleiben);
- die Diskussion um das **Wahlrecht für Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen** (die das Deutsche Institut für Menschenrechte aufgegriffen hat);[10]
- die Frage der **Altersdiskriminierung** (immerhin gibt es Bemühungen auf UN-Ebene, eine eigenständige Menschenrechtkonvention für den Menschenrechtschutz älterer Menschen zu erarbeiten);
- die Kritik an der Rekrutierung **Minderjähriger in der Bundeswehr** und an Bundeswehr-Werbung, die sich an Minderjährige richtet;
- die massive Kritik an deutschen **Rüstungsexporten**, schon gar an Staaten, die selbst Menschenrechte verletzen;
- etwaige negative Auswirkungen deutscher bzw. europäischer **Agrar-, Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik** für die Umsetzung der Menschenrechte in anderen Ländern (die auch vom UN-Ausschuss für wsk-Rechte thematisiert wurden);

29. Das Kapitel zu Menschenrechten und Wirtschaft konzentriert sich auf die freiwillige Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte. Die beiden anderen Säulen von Ruggies **UN-Leitprinzipien zu Menschenrechten und Wirtschaft** – also die staatlichen Pflichten, die Menschen vor Eingriffen durch Unternehmen zu schützen und den Betroffenen Beschwerdemöglichkeiten einzuräumen – werden in dem Kapitel vernachlässigt.

30. Erwähnt, aber bar ernsthafter **Selbstkritik** und ohne eine Problematisierung institutioneller Formen von Rassismus sind die Ausführungen zu Ermittlungen gegen die rechtsterroristische Gruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU). Selbstkritisch ist hier lediglich von „sichtbar gewordene(n) Erfordernisse(n) zur Verbesserung der Arbeit der Sicherheitsbehörden“ (S. 39) die Rede.

## Auswahl und Ausgestaltung des Länderteils

31. Der **Länderteil C** enthält – neben dem Schwerpunktthema und dem Fokus – lesenswerte Informationen zur Entwicklung der Menschenrechtslage in 72 „ausgewählten“ Staaten und Gebieten weltweit und der Menschenrechtspolitik in und gegenüber diesen Staaten. Der gesonderte Ausweis der Umsetzung der Menschenrechtspflichten in den jeweiligen Ländern und der deutschen und EU-Aktivitäten gegenüber diesen Staaten hat sich bewährt – selbst wenn er aus Platzgründen kurz ausfallen muss.

[8] Siehe A/HRC/14/43/Add.2, 22. Februar 2010 sowie die vorläufige Fassung der Concluding Observations des Menschenrechtsausschusses, abrufbar unter: www2.ohchr.org

[9] Solche Behandlungen werden auch auf UN-Ebene zusehends thematisiert und kritisiert; siehe etwa den jüngsten Bericht des UN-Sonderberichterstatters zum Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlungen oder Strafe, Juan E. Méndez (A/HRC/22/53, 1. Februar 2013).

[10] DIMR: „Deutschland braucht ein inklusives Wahlrecht“, aktuell 05/2012, Berlin.

32. Wie beim neunten Menschenrechtsbericht werden auch dieses Mal die EU-Länder und die nordamerikanischen Staaten bei der **Auswahl** gezielt nicht berücksichtigt. Angesichts so mancher menschenrechtlich problematischer Entwicklung in EU-Staaten und den USA ist dies zu bedauern. Offensichtlich handelt es sich aber hier um eine politische Entscheidung. Der Hinweis, dass die EU-Staaten über den Europarat und die Europäische Grundrechteagentur gründlich beobachtet werden würden, rechtfertigt sachlich nicht die Negativ-Auswahl.

33. Die weitere Länderauswahl mutet, zumindest von außen betrachtet, **erratisch** an. Ein Kriterium für die Auswahl ist nicht eindeutig erkennbar. Die Menschenrechtslage scheint ebenso eine Rolle zu spielen wie die Art und der Umfang deutscher und EU-Aktivitäten. Ein gutes Drittel der Kooperationsländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit fehlt jedoch im Länderteil, darunter erneut auch die Republik Südafrika.

34. Zu begrüßen ist, dass die jeweiligen Länderabschnitte häufiger auf **soziale Menschenrechte** eingehen als jene im Vorgängerbericht. Dennoch ist erkennbar, dass die Verfasserinnen und Verfasser der Länderabschnitte die bürgerlich-politischen Menschenrechte deutlicher „auf dem Bildschirm“ haben als die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

35. Auch werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Länderabschnitten – noch immer – vor allem als **Leistungsrechte** dargestellt, aus denen sich dann Gewährleistungspflichten ergeben (und deren Umsetzung im Bericht oft pauschal mittels sozioökonomischer Kennziffern abgebildet wird).[11]

36. Die **Abwehr- und Schutzfunktionen** der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte werden hingegen **vernachlässigt**. Dies wird dann problematisch, wenn beispielsweise der Menschenrechtsbericht der äthiopischen Regierung bescheinigt, „sich in anerkennenswerter Weise und mit einigem Erfolg für die Realisierung der wsk-Rechte“ einzusetzen (S. 90), aber Landraub und damit einhergehende Vertreibungen in dem Land unerwähnt lässt.

37. Im Länderteil sind daher **Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte** stärker und systematischer zu berücksichtigen: Sklaverei und Zwangsarbeit, Zwangsräumungen, Zwangsumsiedlungen und Zwangsvertreibungen, massive Verletzungen von Arbeitsrechten, Gesundheitsschädigungen durch staatliches oder unternehmerisches Handeln sowie Diskriminierungen ganzer Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wohnen und Arbeit sind **beispielsweise** eindeutige Verletzungen der wsk-Rechte, die weltweit vorkommen und sich gut dokumentieren lassen.

38. Immerhin werden an einigen Stellen solche Menschenrechtsverletzungen **erwähnt**, so etwa die Zwangsenteignungen und Zwangsvertreibungen in Aserbaidschan (infolge von Stadtsanierungsmaßnahmen), in Kambodscha (bei der Vergabe kommerzieller Landkonzessionen) sowie in Kolumbien (im Kontext des langjährigen Konfliktes). Menschenunwürdige Arbeitsbedingungen werden etwa für Georgien benannt, oder auch, verbunden mit Kritik an Kinder- und Sklavenarbeit, für Bangladesch und Brasilien.

39. Positiv hervorzuheben ist, dass die Länderabschnitte verstärkt auf die Lage von **Menschenrechtsverteidiger/innen** eingehen und die Behinderung von **Nichtregierungsorganisationen** (NGOs) thematisieren. Die wachsende Tendenz, Menschenrechtsverteidiger/innen zu kriminalisieren und NGOs über restriktive gesetzliche Regelungen in ihren Handlungsmöglichkeiten zu beschneiden, ist besorgniserregend.

[11] Hinsichtlich der Gewährleistungspflichten lassen sich Menschenrechtsverletzungen vergleichsweise schwer feststellen. Zu beachten ist, dass die Staaten große Ermessens- und Handlungsspielräume haben, wie sie die Menschenrechte gewährleisten. Dennoch ließe sich, um nur ein Beispiel für vernachlässigte Gewährleistungspflichten zu nennen, menschenrechtlich kritisieren, dass in einem so reichen Schwellenland wie Indien unzählige Kinder an Unterernährung und damit verbundenen Krankheiten sterben und der Staat sichtbar zu wenig dagegen unternimmt.

## Aktionspläne – Selbstverpflichtungen zum Handeln

40. Bei der Umsetzung der Menschenrechte können **Aktionspläne** eine wichtige Rolle spielen. Sie werden von internationalen Menschenrechtsorganen vielfach gefordert und werden in den jeweiligen Ländern auf Initiative der Regierung, des Parlaments oder auch der Zivilgesellschaft erstellt.

41. Der Menschenrechtsbericht enthält – auf Initiative des Bundestages – erneut einen **Nationalen Aktionsplan**, der die politischen Schwerpunkte der künftigen Menschenrechtsarbeit benennt. Der Entwurf wurde zwischen den Ressorts (mühsam) abgestimmt und **erstmals** auch mit Vertreter/innen des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des FORUM MENSCHENRECHTE besprochen. Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist prinzipiell zu begrüßen, eine echte Konsultation fand allerdings nicht statt.[12]

42. Einige grundlegende Schwächen des Nationalen Aktionsplan bestehen weiterhin: Abgesehen davon, dass er recht **allgemein** und **unverbindlich** formuliert ist, bleibt völlig offen, welche ressortübergreifende und ressortinterne **Bindungskraft** der Aktionsplan entwickelt und welche **Außenwirkung** er entfaltet. Die bisherigen Nationalen Aktionspläne tauchten in der politischen Praxis bislang weder als Referenzdokument deutscher Menschenrechtspolitik auf noch wurden sie von zivilgesellschaftlicher Seite als solche wahrgenommen. Dies gilt es zu ändern.

43. Ein erster Schritt hierzu wäre es, die politische und öffentliche **Präsenz** des Nationalen Aktionsplans zu stärken. Sinnvoll könnte es sein, künftig den Aktionsplan a) im Entwurfsstadium, b) nach Fertigstellung und/oder c) hinsichtlich seiner Umsetzung öffentlich zu diskutieren. Dabei können das Parlament und die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen.

44. Das Gleiche gilt für die vielen **spezifischen Aktionspläne**, die in dem Menschenrechtsbericht erwähnt werden. Sie fokussieren Maßnahmen zur Umsetzung spezifischer Menschenrechte bzw. Menschenrechtsabkommen oder den Schutz spezifischer Menschenrechtsgruppen. Je nach Genese und Inhalt unterscheidet sich ihre Qualität. So wurde etwa der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von Behindertenorganisationen als unzureichend kritisiert.[13]

45. Ein **Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte** steht noch aus, obwohl die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten aufgefordert hat, einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) bis Ende 2012 vorzulegen. Sachlich zuständig wäre hier wohl das Bundesministerium für Wirtschaft. Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE und des CorA-Netzwerkes haben inzwischen ein Positionspapier erarbeitet und unterzeichnet, dass einen solchen Aktionsplan einfordert und zugleich Erwartungen an dessen Ausgestaltung und Umsetzung formuliert.

46. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wiederum hat bewusst keinen Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte mehr aufgestellt, stattdessen aber ein für alle Durchsetzungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit **verbindliches Leitkonzept** (2011) verabschiedet und dessen Umsetzung inzwischen auch durch einen Leitfaden überzeugend konkretisiert (2013). Bindungskraft und Anwendbarkeit sind hier stärker ausgeprägt als in den Aktionsplänen.

---

[12] Siehe Pressemitteilung des FORUM MENSCHENRECHTE vom 31. Oktober 2012 (www.forum-menschenrechte.de).

[13] Vgl. etwa die Anmerkungen zum 10. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung von Dr. Sigrid Arnade, Geschäftsführerin der „Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL“.

47. Letztlich kommt es aber auf die **tatsächliche Umsetzung** der Aktionspläne (und des Leitkonzepts) an. Der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung gibt nur bedingt und nicht ausdrücklich darüber Auskunft, inwieweit der vorangegangene Nationale Aktionsplan oder die spezifischen Aktionspläne umgesetzt wurden. Künftigen Menschenrechtsberichten ist anzuraten, ausdrücklich auf die Umsetzung der vorab gesteckten Ziele und Aktionspläne einzugehen.

## Fazit und Empfehlungen

48. Der Bericht, in dem erkennbar viel Arbeit steckt, gibt einen kompakten, informativen und verständlichen Überblick über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Allerdings weist der Bericht auch einige altbekannte Schwächen auf. Folgende Empfehlungen lassen sich stichpunktartig formulieren:

49. An der Erstellung eines Menschenrechtsberichts in etwa zweijährigen Abständen soll unbedingt festgehalten werden.

50. Der künftige Bericht soll **Bewährtes** beibehalten und weiterhin

- sich an dem gelungenen Aufbau und Format des neunten und zehnten Menschenrechtsbericht orientieren;
- sowohl über die innen- und europapolitischen als auch über die außen- und entwicklungspolitischen Bereiche der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung informieren;
- das gesamte Spektrum der Menschenrechte berücksichtigen;
- Menschenrechte als Querschnittsaufgabe ausweisen;
- sich gezielt auf die menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung fokussieren;
- eine breite Themenvielfalt mit Schwerpunktsetzungen abdecken;
- die Grundlage für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans darstellen;
- in einer öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe diskutiert werden.

51. Allerdings gibt es auch **Verbesserungsmöglichkeiten**. So sollte der künftige Bericht fortan

- der menschenrechtlichen Kohärenzproblematik einen eigenen Abschnitt im Bericht einräumen;
- die Nicht-Ratifizierung wichtiger Menschenrechtsabkommen (samt Zusatzprotokollen) benennen und begründen;
- die extraterritorialen Staatenpflichten umfassender und systematischer behandeln;
- die sozialen Probleme und sozialpolitischen Maßnahmen in Deutschland konsequent aus dem Blickwinkel internationaler Menschenrechte und menschenrechtlicher Staatenpflichten darlegen;
- inhaltlich stärker auf Empfehlungen von Menschenrechtskontrollorganen und zivilgesellschaftliche Kritik eingehen;
- deutlicher menschenrechtliche Probleme benennen und menschenrechtlichen Handlungsbedarf ausweisen; dabei gezielt menschenrechtspolitische Streitthemen aufgreifen, anstatt diesen auszuweichen;
- die UN-Leitprinzipien zu Menschenrechten und Wirtschaft umfassend thematisieren und auf den geforderten Aktionsplan zu deren Umsetzung eingehen;

- im Länderteil auch Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte deutlich benennen;
- Rechenschaft ablegen über die Umsetzung vorangegangener Aktionspläne zu Menschenrechten;
- der Übersicht halber im Anhang die von Deutschland gezeichneten bzw. ratifizierten globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen auflisten.

52. Der Menschenrechtsbericht lässt zudem einige **prozessuale** und **institutionelle Verbesserungsmöglichkeiten** erkennen, namentlich

- eine öffentliche Diskussion der Aktionspläne für Menschenrechte im Entwurfsstadium, nach Fertigstellung und/oder hinsichtlich ihrer Umsetzung;
- den Ausbau menschenrechtlicher (Monitor-)Kapazitäten in den jeweiligen Ministerien, etwa mittels ausgewiesener Menschenrechtsfachstellen;
- eine institutionelle Stärkung menschenrechtspolitischer Kohärenz zwischen den Ressorts, etwa über eine Mandatserweiterung und eine protokollarische Aufwertung des/der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung.