

8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen
Anmerkungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 8.10.2008

Frauke Lisa Seidensticker
Deutsches Institut für Menschenrechte
Stv. Direktorin

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihre freundliche Einladung, auch aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte den achten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik im Rahmen dieses Hearings kommentieren zu dürfen, danke ich Ihnen ganz herzlich.

Als wir uns vor mehr als zwei Jahren ebenfalls hier im Ausschuss zusammengesetzt haben, um den vorherigen Bericht zu begutachten, habe ich Ihnen die Ergebnisse eines Fachgesprächs des Deutschen Instituts für Menschenrechte vorgetragen. Diesmal erlaube ich mir, Ihnen einfach einige Kommentare des Instituts vorzustellen. Dennoch möchte ich daran erinnern, dass vieles von dem, was wir vor zwei Jahren diskutiert haben, auch für den achten Bericht gilt. Das gilt insbesondere für das Format.

Nun also mein Kommentar aus der Sicht unseres Instituts. Im Wesentlichen werde ich eingangs die Stärken des Berichts würdigen, um anschließend 1. auf die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane, 2. auf strategische Fragen und 3. auf den Aktionsplan einzugehen.

Unter Menschenrechtsfachleuten gehört es zum guten Ton, unzufrieden zu sein. Das ist vielleicht auch richtig, wenn wir bedenken, dass wir alle gemeinsam für Menschen in den schwierigsten Lebenslagen einsetzen. Doch um dies zu tun, braucht es auch wirkungsvolle Instrumente. Der Bericht, über den wir heute sprechen, ist genau ein solches Instrument. Und es ist ein sehr gutes Instrument. Alles, was ich gleich an Vorschlägen und Rückfragen zur Diskussion stellen möchte, muss auf diesem Hintergrund gesehen werden: Dieser Bericht ist informativ, er zeigt uns, an welchen Orten und mithilfe welcher komplexer Systeme heutzutage Menschenrechtspolitik betrieben wird. Es ist auch transparent: Er zeigt uns, welche Akzente die Bundesregierung setzt, und er stellt in Ansätzen auch strategische Überlegungen der Bundesregierung vor. Es ist ein Nachschlagewerk moderner Menschenrechtspolitik und gewährt auch Einblicke in bilaterale und multilaterale Strategien. Insbesondere wird die Einbindung in EU-Politik immer sichtbarer. Und auch die grundlegende Ausrichtung der deutschen Menschenrechts-Außenpolitik, wie sie insbesondere im Rahmen des Aktionsplans unter Teil D zusammengefasst wird, ist in jeder Hinsicht zu begrüßen. Man kann sich nur wünschen, dass die Bundesregierung hier sowohl im Rahmen internationaler Organisationen als auch im bilateralen Kontakt alle Maßnahmen ergreift, um diese Ziele zu erreichen. Dass sie dazu in der Lage ist, hat sie zum Beispiel im Rahmen der EU-Präsidentschaft in Genf unter Beweis gestellt, als sie sich mit großem Nachdruck dafür eingesetzt hat, dass der Menschenrechtsrat heute mit Mechanismen ausgestattet ist, mit dem er effizient und glaubwürdig arbeiten kann.

Bitte erlauben Sie mir nach diesem ernst gemeinten Loblied einige kritische Rückfragen, die sich mir im Zusammenhang mit diesem Bericht aufdrängen.

Zunächst möchte ich eingehen auf die Kritik und die Empfehlungen von externen Menschenrechtsorganen. Deutschlands menschenrechtliche Bilanz wird regelmäßig von Außenstehenden beurteilt: Darunter fallen zum Beispiel die menschenrechtlichen Vertragsorgane der Vereinten Nationen, das Komitee zur Verhütung von Folter des Europarates oder der Menschenrechtskommissar des Europarates. Die Kommentare dieser Organe finden sich in knappster Zusammenfassung auch in diesem Bericht, in der Regel aber nur in wenigen Stichworten und mit einem Hinweis auf die Website, auf der sich der Bericht in ganzer Länge findet. Relevant ist dies im Berichtszeitraum zum Beispiel für den Bericht des Komitees zur Verhütung von Folter CPT, auf den nur mit einem Internetverweis rekurriert wird. Eine ausführliche Berichterstattung finden wir hingegen zum Besuch des UN-Sonderberichtserstatters für das Recht auf Bildung, in dem auch die Meinungsverschiedenheiten mit dessen Bericht dargestellt und begründet werden.

Bedauerlich finde ich den knappen Verweis auf eine Website insbesondere, was den Kommissar für Menschenrechte des Europarates Thomas Hammarberg betrifft, der im Oktober 2006 einen wirklich ausführlichen und gründlich vorbereiteten Besuch in Deutschland durchgeführt hat, der zu einem guten Bericht und vielen detaillierten Empfehlungen geführt hat. Man muss ja gar nicht mit allen Empfehlungen einverstanden sein - ich finde den Umgang mit dem Bericht des Sonderberichtserstatters zum Recht auf Bildung völlig korrekt, in dem erläutert wird, wo man nicht mit ihm übereinstimmt - doch was den Bericht von Hammarberg angeht, so hat sich wirklich jemand sorgfältig informiert, in einem Ausmaß, das den Vertragsorganen der Vereinten Nationen in der Regel nicht möglich ist, und sich ein paar Vorschläge überlegt, wie in Deutschland der Menschenrechtsschutz noch verbessert werden könnte. Was Hammarberg besonders beschäftigt, ist das System der außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Sein Eindruck ist, dass unser Beschwerdesystem sehr komplex und vielfältig, für den einzelnen aber vielleicht doch schwer zu durchschauen ist, und dass so mancher von Dienststelle zu Dienststelle verwiesen wird, ehe, wenn überhaupt, er oder sie die geeignete Instanz findet. Eine zweite Empfehlung, die interessant ist, bezieht sich auf den menschenrechtlichen Aktionsplan der Bundesregierung - Hammarberg schlägt die Entwicklung eines stärker innenpolitisch fokussierten Aktionsplans vor, der unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet wird. Zum dritten moniert er die Umsetzung des Zusatzprotokolls zur UN Konvention gegen die Folter - der in Deutschland geplante nationale Mechanismus hat ihn nicht überzeugt. Selbst wenn man anderer Ansicht ist, fragt sich, wo genau in Deutschland eigentlich die Auseinandersetzung mit diesem Bericht stattgefunden hat. Mir erscheinen die Berichte der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik ein passender Ort, sich ausführlich mit den Empfehlungen internationaler Beobachter auseinanderzusetzen. Ein anderer geeigneter Ort wäre natürlich dieses Gremium hier, der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages.

Zweitens - menschenrechtliche Strategien. Diejenigen von Ihnen, die sich schon mit dem siebten und dem sechsten Menschenrechtsbericht auseinander gesetzt haben, werden sich erinnern, dass wiederholt moniert wurde, der Bericht beschreibe zwar sehr ausführlich das komplexe europäische und internationale Schutzsystem, zeige aber nicht deutlich genug, wie eigentlich eine menschenrechtliche Strategie der Bundesregierung entwickelt wird. Der Ausschuss hat so vor zwei Jahren empfohlen, eine stärker problemorientierte Behandlung der Themen zu wählen und sich mehr auf die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung und deren Haltung zu konzentrieren. Eigentlich finde ich nicht, dass dieser Bitte wirklich nachgekommen wurde. Ich nehme auch an, dass Sie mir entgegenen, eine Länderstrategie könne nicht soweit öffentlich gemacht werden. Ich weiß nicht, wo hier die Lösung liegt, aber ich glaube, diese strategischen Überlegungen und auch Ressortabstimmungen sind das, was eine Fachöffentlichkeit wirklich wissen möchte, und auch der Ausschuss hatte diese Frage der Menschenrechtspolitik als ressortübergreifender Querschnittsaufgabe bereits 2006 angesprochen. Es interessiert uns bei einem großen Land wie z.B. der Russischen

Föderation, in welcher Art Menschenrechtspolitik, Verteidigungspolitik und Energiepolitik ineinander greifen. Es interessiert uns, welche Maßnahmen bilateral oder multilateral ergriffen wurden, um Russland dazu zu bewegen, das 14. Protokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention zu ratifizieren, ein entscheidender Schritt, um endlich die Reform des europäischen Menschenrechtsgerichtshofes voranzubringen. Vielleicht kann all dies nicht öffentlich diskutiert werden, selbst wenn, wie ich hoffe, eine Strategie dazu existiert, aber es wäre trotzdem interessant, wenigstens am Beispiel eines kleineren Landes, oder, falls dies nicht möglich ist, anhand eines neutralen Themas wie einer menschenrechtlichen Institution zu erfahren, welche menschenrechtlichen Strategien seitens der Bundesregierung verfolgt werden, welche sich bewähren und von welchen man sich verabschiedet hat. In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass schon bei der Diskussion des vorhergehenden Menschenrechtsberichtes von verschiedenen Seiten betont wurde, der Bericht könne verschlankt werden. Es geht mir also nicht darum, noch mehr Arbeit zu fordern, vielmehr können wir diskutieren, in welchem Umfang und wie häufig wir ein solches Handbuch brauchen, oder ob einfach der strategische Teil ein größeres Gewicht erhalten könnte. Der Bericht ist ein enorm ressourcenintensives Projekt, und ich glaube, uns allen ist daran gelegen, dass diese Ressourcen hauptsächlich für gute praktisch-politische Menschenrechtsarbeit zur Verfügung stehen.

Nun noch einige Worte zum Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung. Alle dort aufgeführten Maßnahmen sind wichtig und wünschenswert. Es finden sich aber auch Selbstverständlichkeiten darin, die wenig mit einer innovativen oder strategischen Planung zu tun haben. Was z.B. die Stärkung der UN Vertragsorgane angeht, so wird angeführt, die Bundesregierung gedenke sich an die harmonisierten Richtlinien dieser Organe zur Abfassung der Kernberichte zu halten. Das ist ja schön, aber diese Richtlinien sind ohnehin in erster Linie verfasst worden, um den Regierungen die Berichtsarbeit zu erleichtern. Weiterhin finde ich aber nur sehr wenige Maßnahmen, die innenpolitisch orientiert sind, wie etwa Ziel eins, Menschenrechtsstandards im Rahmen der Gesetzgebung umfassend umzusetzen oder die Umsetzung des nationalen Aktionsplans für ein kindergerechtes Deutschland in Ziel 13. Zum Beispiel zu den Themen Migration oder Behinderung finden sich aber auch nur außenpolitisch orientierte Empfehlungen. Ich wüsste gerne, ob es das ist, was der Bundestag beabsichtigt hat, als er um einen Aktionsplan im Rahmen dieses Berichts gebeten hat? Ich weiß nicht, ob sich stärkere innenpolitische Akzente unter einer ausschließlich beim AA liegenden Federführung machen ließen, aber sonst könnte vielleicht eine aufgeteilte Federführung diskutiert werden, die BMI oder BMJ einbezieht?

Um meine Fragen und Vorschläge an das Format noch einmal zusammenzufassen: Zunächst möchte ich die Frage aufwerfen, ob der Bericht nicht ein guter Ort ist, um die **Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechtsmechanismen** an die Bundesrepublik zu diskutieren.

Zum zweiten interessiert mich, inwieweit seitens des Ausschusses nicht stärkere **innenpolitische Akzente** gewünscht werden. Diese würden sich zum einen im Aktionsplan niederschlagen, zum anderen aber vielleicht auch in einem Redaktionskonzept, das innenpolitische und außenpolitische Teile neu gewichtet und gegebenenfalls Verantwortungen neu diskutiert werden.

Dann wüsste ich gern, ob es dem AA nicht möglich ist, sich ein klein wenig mehr über die Schulter schauen zu lassen, welche **Strategien** es wählt, um Menschenrechten Achtung zu verschaffen, und wie es sich mit den **anderen Ressorts dazu abstimmt**. In diesem Zusammenhang könnte die Diskussion um eine Verschlinkung des Berichts und gegebenenfalls einer Trennung zwischen Handbuch und strategischen Hintergrundbericht weitergeführt werden, wobei der Akzent auf der Frage der Strategien und menschenrechtlichen Konzepte der Bundesregierung liegen sollte.

Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.