

„Menschenrechte benötigen entschiedenes politisches Handeln“

**Stellungnahme zum
„Zwölften Bericht der Bundesregierung über ihre
Menschenrechtspolitik“**

Öffentliche Anhörung am 22. März 2017
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
des Deutschen Bundestages

von

PD Dr. Michael Krennerich

Vorsitzender des „Nürnberger Menschenrechtszentrum“ (NMRZ),
Mitglied des Koordinierungskreises des „Forum Menschenrechte“

michael.krennerich@menschenrechte.org

Vorbemerkungen

Dem Beschluss des Bundestages vom 4. Dezember 1991 (BT-Drs. 12/1735) folgend, legte die Bundesregierung am 21. Dezember 2016 den „Zwölften Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ für den Berichtszeitraum vom 1. März 2014 bis zum 30. September 2016 vor (BT-Drs. 18/10800).¹

Zu dem Bericht führt der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 23. März 2017 eine Öffentliche Anhörung mit Sachverständigen durch. Der Sachverständige bedankt sich, dass er – wie bereits im Falle des siebten, achten, neunten und zehnten Menschenrechtsberichts – zur Öffentlichen Anhörung des zwölften Menschenrechtsberichts als Experte eingeladen wurde.

Die vorliegende Stellungnahme richtet sich an dem Fragenkatalog der Fraktionen aus.

DEUTSCHE MENSCHENRECHTSPOLITIK ALLGEMEIN

1. Menschenrechtspolitische Leitfaden und Kohärenz

Staatliche Menschenrechtspolitik kann sich als spezialisierter Politikbereich zur Förderung der Menschenrechte verstehen oder sich als eine echte Querschnittsaufgabe darstellen, die darauf ausgerichtet ist, die Menschenrechte in den verschiedenen innen- wie außenpolitischen Politikbereichen bestmöglich zur Geltung zu bringen.

Zu begrüßen ist, dass sich die Bundesregierung – gleich eingangs des Berichts – erneut zu dem Anspruch bekennt, **Menschenrechte als Querschnittsaufgabe** für ihr Handeln in allen Politikfeldern zu begreifen. Der Bericht zeigt die Vielfalt menschenrechtspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung auf, die inzwischen in viele Politikfelder hineinreichen.

In der politischen Praxis lässt allerdings die Querschnittsverankerung der Menschenrechte zu wünschen übrig, werden doch die Menschenrechte nicht in allen Politikfeldern systematisch berücksichtigt. So bestehen **menschenrechtliche Kohärenzprobleme** fort, beispielsweise im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik, der Sicherheitspolitik sowie der Flüchtlings- und Migrationspolitik.

Kohärenzprobleme zwischen (und selbst innerhalb von) Ressorts und verschiedenen Politikfeldern sind nicht ungewöhnlich. Sie sollten aber im Bericht als Probleme **benannt** und künftig **angegangen** werden. Gegenwärtig drohen menschenrechtspolitische Forderungen beispielsweise gegenüber solchen Regierungen zumindest kurzfristig in den Hintergrund zu rücken, deren Kooperation als notwendig erachtet wird, um etwa in Krisenregionen vordergründige politische Regimestabilität zu gewährleisten oder um Flüchtlingsbewegungen nach Europa einzudämmen (Türkei, nordafrikanische Staaten).

Zwei zentrale Forderungen lauten daher:

- eine klare **politische Prioritätensetzung** innerhalb der jeweiligen Ressorts und bei der Ressortabstimmung im Sinne einer menschenrechtsbasierten Querschnittspolitik;
- umfassende(re) und systematische(re) **menschenrechtliche Folgeabschätzungen** (beispielsweise bereits vor Beginn von Verhandlungen über Handels- und Investitionsschutzabkommen, im Falle von Sicherheitskooperationen gerade mit autoritären Regimen und fragilen Staaten, oder auch bei Maßnahmen der Flüchtlings- und Migrationspolitik, etwa im Bereich der Grenzschutzkooperation).

¹ Die Seitenangaben in der Stellungnahme beziehen sich auf die Bundestags-Drucksache.

Organisatorisch lassen sich der Querschnittscharakter und die Kohärenz der Menschenrechtspolitik durch folgende Maßnahmen stärken:

- **Aufwertung der/des Beauftragte/n für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt** in den Status einer Staatsministerin bzw. eines Staatsministers mit koordinierenden Funktionen;
- **Menschenrechtsbeauftragte in allen Ressorts**, nicht nur im Auswärtigen Amt und im Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz;
- **Schaffung oder Ausbau menschenrechtlicher Kontaktstellen in allen deutschen Auslandsvertretungen** und Stärkung der Zusammenarbeit mit den entsprechenden *Focal Points* in den Auslandsvertretungen der EU;
- stärkere **menschenrechtliche Schulung staatlicher Hoheitsträger** Deutschlands im In- und Ausland.

2. Ausrichtung an menschenrechtlichen Staatenpflichten

Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten dazu, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Eine stärkere Ausrichtung an menschenrechtlichen **Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten** kann, wie im Fragenkatalog suggeriert wird, eine menschenrechtsbasierte Politik stärken. In Abweichung zu der in Deutschland gängigen Grundrechtsdogmatik, die zwischen Freiheitsrechten, Gleichheitsrechten und Teilhaberechten unterscheidet, führt die Pflichtentrias zu einer veränderten Sichtweise auf die Menschenrechte und auf den damit verbundenen menschenrechtspolitischen Handlungsbedarf:

Erstens: Auch die **sozialen Menschenrechte sind Freiheitsrechte** und begründen einen gesellschaftlichen Freiraum für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung der Menschen, den weder die Staaten noch Dritte ungebührlich einschränken dürfen. Eingriffe beispielsweise in die Rechte auf Bildung, Gesundheit, Nahrung und Wohnen rücken dadurch in den menschenrechtspolitischen Fokus. Zu letzteren zählen etwa die unzähligen willkürlichen Zwangsräumungen und Zwangsvertreibungen, von denen auch in Friedenszeiten Abermillionen Menschen weltweit betroffen sind (und die im Länderteil des Berichts nur vereinzelt Erwähnung finden).

Zweites: Nicht nur die sozialen, sondern auch die bürgerlichen und politischen Menschenrechte bedürfen zu ihrer Umsetzung mitunter staatliche Ressourcen, die es zu mobilisieren gilt. So begründen beispielsweise auch die Unterausstattung und Überlastung von Gerichten, Polizeikräften, Diskriminierungsstellen und nationale Mechanismen zur Prävention von Folter (und erniedrigender Behandlung oder Strafe) einen menschenrechtspolitischen Handlungsbedarf.

Eine stärkere Ausrichtung staatlichen Handelns an internationalen Menschenrechtsnormen und -abkommen sowie an die damit einhergehenden menschenrechtlichen Staatenpflichten schließt zugleich folgende Maßnahmen ein:

- die **Ratifikation noch nicht ratifizierter Menschenrechtsabkommen** und menschenrechtsrelevanter ILO-Konventionen. Hierzu zählen u.a. die UN-Wanderarbeiterkonvention, das Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Revidierte Europäische Sozialcharta, die ILO-Konventionen Nr. 131 (Mindestlohn) und Nr. 161 (Rechte indigener Völker), das Protokoll 2014 zur ILO-Konvention Nr. 29 über Zwangsarbeit;²
- die vollumfängliche **Anerkennung der Kontrollverfahren** des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes. Hierzu zählen die Ratifikation des UN-Zusatzprotokolls, das ein Beschwerdeverfahren vorsieht; die Rücknahme des

² Die Ratifizierung der Europaratskonvention gegen Gewalt gegen Frauen (sogenannte Istanbul-Konvention) wurde inzwischen eingeleitet.

Vorbehalts zum 1. Zusatzprotokoll des UN-Zivilpakts³; die Anerkennung des Kollektivbeschwerdeverfahrens zur (Revidierten) Europäischen Sozialcharta;

- eine stärkere **Berücksichtigung internationaler Menschenrechtsabkommen** und Rechtsauslegung durch internationale Kontrollorgane seitens **deutscher Gerichte** und der hiesigen Jurisprudenz;
- eine stärkere Berücksichtigung und ein besseres **Verständnis internationaler Menschenrechtsnormen und –pflichten seitens der Politik**, nicht zuletzt auch in Bezug auf die oft missverstandenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie mit Blick auf die schwierige „Schrankenproblematik“ der Menschenrechte;
- ein umfassendes **Bekenntnis zu extraterritorialen Staatenpflichten**, demgemäß die Menschenrechte auch gegenüber Menschen im Ausland voll umfänglich zu achten und bestmöglich zu schützen und zu fördern sind. Im Bericht findet sich die Anerkennung solcher *Pflichten* (nicht nur einer entsprechenden politischen Verantwortung) lediglich in Bezug auf das Folterverbot und das *non-refoulement*-Gebot (S. 5 f.). Problematisch ist zudem, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bei Auslandseinsätzen Einschränkungen der Wirkkraft der Grundrechte unter Umständen hinzunehmen seien (S. 59).

3. Herausforderungen für die deutsche Menschenrechtspolitik

Der Fragenkatalog der Fraktionen enthält die Frage, welche neuen Herausforderungen sich für die deutsche Menschenrechtspolitik angesichts der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA, dem baldigen Ausscheiden Großbritanniens aus der EU und der Renationalisierung der Politik in Europa ergeben.

USA: Die anhaltenden Angriffe des Präsidenten Trump auf die freie Presse und die Justiz gehen mittelfristig nicht nur mit der Gefahr ernster Verfassungskonflikte in den USA einher, sondern unterminieren auch die Kritik demokratischer Regierungen an autoritären Regimen, welche die Meinungs- und Pressefreiheit einschränken und die Unabhängigkeit der Justiz unterlaufen. Zudem bleibt abzuwarten, welche menschenrechtspolitische Rolle die US-Administration in internationalen Gremien wie dem UN-Menschenrechtsrat oder dem UN-Sicherheitsrat spielen wird. Im Menschenrechtsrat war sie bisher ein wichtiger Betreiber von Resolutionen (etwa zur Religionsfreiheit).

Großbritannien: Abhängig vom Ergebnis der Austrittsverhandlungen, wirkt sich der Austritt Großbritanniens insofern unmittelbar auf die Menschenrechte aus, als damit auch im EU-Recht garantierte Rechte und Freiheiten betroffen sind. Allerdings bleibt Großbritannien noch Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates. Angesichts der Kritik in Großbritannien an der Rechtsprechung des EGMR (etwa in Bezug auf das pauschale Wahlrechtsverbot für Gefangene) ist es wichtig, dass Großbritannien sich nicht aus der europäischen Menschenrechtsgemeinschaft herauslöst. Auch ist abzuwarten, ob die britische Vertretung in Genf – wie bislang im Rahmen der EU – weiterhin eine aktive Rolle bei der Einforderung bürgerlich-politischer Rechte im Menschenrechtsrat spielen wird.

Die **Renationalisierung der Politik in Europa** leistet rassistischer Hetze und Gewalt Vorschub und geht einher mit der Infragestellung und der Schwächung menschenrechtlicher und demokratischer Errungenschaften (Diskriminierungsverbot, Meinungs- und Pressefreiheit, Gewaltenkontrolle etc.). Sie ist zugleich mit einer – wie in Ungarn – menschenrechtsverachtenden und völkerrechtswidrigen Abschottung gegenüber Flüchtlingen verbunden. Ein Wahlsieg von Le Pen in Frankreich hätte fatale Folgen für die EU und für eine an den Menschenrechten ausgerichtete Politik in und seitens Europa.

³ Durch den Vorbehalt verweigert Deutschland dem UN-Menschenrechtsausschuss die Kompetenz, Mitteilungen (Beschwerden) gegen Deutschland zu behandeln, die sich u.a. auf eine Verletzung des allgemeinen Diskriminierungsverbots (gemäß Art. 26 des UN-Zivilpaktes) beziehen.

Strategien gegen Gegenstrategien: Eine besondere Herausforderung für die Menschenrechtspolitik besteht zudem darin, angemessen darauf zu reagieren, dass menschenrechtsverletzende Regime inzwischen effektive Gegenstrategien entwickelt haben, um die menschenrechtliche Kritik aus dem In- und Ausland abzuwehren, zu diskreditieren und zu unterbinden.

Folgende strategische Empfehlungen ergeben sich daraus für die deutsche Menschenrechtspolitik:

- **eine kritische Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage und der Politik auch der Staaten Nordamerikas und der EU**, die im Länderteil des Menschenrechtsberichts nicht behandelt werden;
- eine verstärkte **strategische Reflektion** sowie die gewissenhafte **Auslotung** und konsequente **Ausnutzung politischer Handlungsspielräume**, um unter zunehmend schwierigen Bedingungen die Menschenrechte sowohl gegenüber demokratischen Regierungen als auch gegenüber autokratischen Regimen bestmöglich einzufordern und zu fördern;
- ein **beharrlicher Einsatz für Menschenrechte auch gegenüber mächtigen und/oder renitenten Regimen**, selbst wenn die Wirkung klein bleibt. Es ist wichtig, den Wert der Menschenrechte immer wieder affirmativ zu bestätigen und nicht vor autokratischem Herrschaftsgedebaren „einzuknicken“;
- eine **aktivere Rolle** der EU und der EU-Staaten sowie eine **stärkere Zusammenarbeit** mit menschenrechtsfreundlichen Regierungen anderer Weltregionen in internationalen Menschenrechtsgruppen, wie dem UN-Menschenrechtsrat.

SPEZIFISCHE MENSCHENRECHTSTHEMEN

Der Fragenkatalog der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung enthält weiterhin mehrere Fragen zu spezifischen Menschenrechtsthemen.

4. Religionsfreiheit

Wird die Religionsfreiheit im aktuellen Bericht angemessen berücksichtigt?

Ausdrücklich tauchen der Schutz und die Förderung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit im außenpolitischen Teil unter „bürgerliche und politische Rechte“ (B 4) auf. Dort wird u.a. auf den Bericht zum Stand der Religions- und Weltanschauungsfreiheit der Staaten weltweit (BT-Drs. 18/8740) verwiesen, der sinnvollerweise systematisch-typologisierend vorgeht, auch wenn er, überfrachtet mit Details, wenig leserfreundlich geraten ist. Weiterhin kommt die Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Länderteil (C 2) sowie im Aktionsplan (Forderung 7) vor. Die Ausführungen sind zwangsläufig sehr knapp.

- Religions- und Weltanschauungsfreiheit wären auch ein geeignetes Thema für einen „Brennpunkt“; dieser sollte dann aber in kompakter Weise eine **Typologie der Verletzungen** enthalten und auf den Zusammenhang mit der Verletzung anderer Menschenrechte eingehen.

Im innenpolitischen Teil des Berichts kommt das Thema kaum vor; vielmehr werden nur kurz präventive Maßnahmen in der Jugendarbeit „zur Verhinderung von Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus unter muslimischen Jugendlichen und Islamismus im Sinne eines religiös begründeten Extremismus unter Muslimen“ (S. 45 f.) kurz erwähnt.

- Gerade weil die Regierung weltweit für Religions- und Weltanschauungsfreiheit eintritt, wäre es wichtig, dass der Bericht sich auch mit **Anfeindungen aus religiösen Gründen**

oder unter religiösen Vorzeichen in Deutschland (und anderen europäischen Staaten) stärker auseinandersetze.

5. Kampf gegen Menschenhandel

Der Aktionsplan enthält eine Reihe von – teils noch einzuleitenden bzw. umzusetzenden – Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Bundesregierung angekündigt hat, die Empfehlungen der *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) umzusetzen, welche die Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel prüft.

Ergänzend oder abweichend vom Aktionsplan zu fordern ist Folgendes:⁴

- **Der Aufenthalt und die Unterstützung von Betroffenen sollten nicht von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, als Zeuge/Zeugin im Strafverfahren auszusagen.** Diese – auch von GRETA und dem UN-Frauenrechtsausschuss CEDAW getragene – grundsätzliche Forderung geht über das Aufenthaltsgesetz hinaus, das für Betroffene von Menschenhandel bisher den Aufenthaltstitel an die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden knüpft bzw. lediglich nach Beendigung des Strafverfahrens einen Aufenthalt aus humanitären oder persönlichen Gründen ermöglicht.
- Dies gilt schon gar für betroffene Kinder und Minderjährige. Für diese gelten bislang dieselben aufenthaltsrechtlichen Regelungen wie für Erwachsene (Kooperation im Strafverfahren als Voraussetzung). Der **besondere menschenrechtliche Regelungs- und Handlungsbedarf im Sinne des Kindeswohls** wird im Aktionsplan nicht ausdrücklich angesprochen.
- Es bedarf bundesweit angemessene Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck **aller Arten von Ausbeutung**. Bisher wird zu häufig stereotyp zugeordnet, dass Frauen von sexueller Ausbeutung und Männer von Arbeitsausbeutung betroffen sind. Sexuelle Ausbeutung kann auch Männer betreffen und Arbeitsausbeutung betrifft häufig auch Frauen. Stereotype Zuordnungen erschweren die Schaffung von angemessenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen, die allen Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung gleichermaßen adäquate Hilfe anbieten können.
- Angesichts stetig wachsender Anforderungen ist eine **bessere finanzielle und personelle Ausstattung** (und eine entsprechende Mandatierung) der bestehenden **Fachberatungsstellen** für Betroffene von Menschenhandel (sowie weiterer Beratungsstellen, die mit Betroffenen in Kontakt kommen können) wichtig – eine Empfehlung, die auch der CEDAW-Ausschuss aussprach.
- Die **Unabhängigkeit der einzurichtenden Berichterstattungsstelle** (eine notwendige Maßnahme nach der Richtlinie 2011/36/EU) ist zu gewährleisten.
- Ein **gesamtstrategischer Ansatz gegen Menschenhandel** auf bundespolitischer und behördlicher Ebene fehlt nach wie vor. Dieser sollte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden und sich nicht nur auf die Bekämpfung des Menschenhandels beschränken, sondern – ganz im Sinne eine menschenrechtsbasierten Ansatzes – vor allem auch die Rechte der Betroffenen einbeziehen.

⁴ Die nachfolgenden Hinweise berücksichtigen gerade auch Empfehlungen des bundesweiten Koordinierungskreises (KOK) gegen Menschenhandel, der Mitglied im Forum Menschenrechte ist.

6. Zivilgesellschaft unter Druck

Im „Brennpunkt“ des Menschenrechtsberichts (S. 110-112) ist treffend ein globaler Trend der Einschränkung des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft beschrieben. Zugleich enthält der Menschenrechtsbericht ein eigenes Kapitel zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern (MRV) (S. 82-84). Der Aktionsplan benennt entsprechende Maßnahmen der Bundesregierung unter Punkt 21.

Um zivilgesellschaftliche Organisationen und Personen zu schützen, die sich für die Menschenrechte einsetzen, sind in Ländern, in denen sie gefährdet sind, u.a. folgende Maßnahmen wichtig:⁵

- ein **systematisches Monitoring** der Lage der Menschenrechte und sowie von MRV und zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen, unter gezielter Berücksichtigung von Informationen und Einschätzungen seitens der Betroffenen;
- eine **sichtbare Anerkennung** des zivilgesellschaftlichen Engagements für die Menschenrechte und gezielte **Gegenmaßnahmen gegen Diffamierungen** von MRV;
- der **regelmäßige Austausch und die Abstimmung** mit sowie die **konkrete Unterstützung** von zivilgesellschaftlichen Organisationen und MRV vor Ort;
- das Einwirken auf den **Abbau repressiver Gesetze und Praktiken**, welche die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft empfindlich einschränken;
- die Unterstützung beim **Aufbau eines nationalen Menschenrechtsschutzes**, etwa über die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen, unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen oder auch spezieller Gesetze und Programme zum Schutz von MRV.

Für den Schutz von MRV bieten die entsprechenden EU- und die OSZE-Leitlinien eine sinnvolle allgemeine Orientierung. Diese gilt es noch stärker umzusetzen. Dafür sind ein klares **politisches commitment**, verstärktes **Engagement**, leichter zugängliche **Kontaktstellen**, hinreichend personelle und finanzielle **Ressourcen**, umfassende **menschenrechtliche Schulungen** des diplomatischen Personals, ein verstärkter **Erfahrungsaustausch** sowie ein besser **abgestimmtes Handeln** der europäischen Partner sinnvoll.

7. Lage der (wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen) Menschenrechte in Deutschland

In früheren Menschenrechtsberichten kamen die Darstellungen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten in Deutschland vielfach ohne explizite menschenrechtliche Bezüge aus. Dieses Manko hat auch der vorliegende Bericht (Kapitel A 2) nicht überwunden. Eine gewisse Ausnahme bilden etwa die Ausführungen zur Bildung, die zumindest auf die UN-Kinderrechtskonvention und den UN-Sonderberichterstatteur zu Rassismus Bezug nehmen (S. 16-17). Zugleich bleiben etliche menschenrechtliche Probleme unbenannt. Hier nur einige Beispiele:

Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen: Die Berichtsangaben zur vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote und der Verringerung der Landzeitarbeitslosigkeit (S. 11) verdecken das hohe Maß an prekären und befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Unerwähnt bleibt in dem Bericht die hohe Zahl an Beschäftigten, die zusätzlich auf Transferleistungen des Staates angewiesen sind. Dabei fokussiert die Armutsbekämpfung der Bundesregierung Eigenangaben zufolge „auf einen hohen Beschäftigungsstand bei auskömmlichen Löhnen“ (S. 15). Trotz Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes (S. 11) und trotz Gleichstellungsinitiativen (S. 12 f.) sind zudem die Rechte auf ein angemessenes Entgelt, auf Entgeltgleichheit für gleiche Arbeit

⁵ Siehe detaillierter hierzu die Stellungnahme des Autors als Sachverständiger in der Öffentlichen Anhörung „Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ am 28. September 2016 im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages.

und auf Überwindung geschlechterspezifischer Lohnunterschiede und Arbeitsabstufungen noch lange nicht verwirklicht.

Recht auf Wohnen: In dem Bericht kaum angesprochen (vgl. S. 15) werden die Verpflichtungen aus dem Menschenrecht auf Wohnen und die damit verbundenen enormen politischen Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen. Gerade der Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Ballungsgebieten sowie bestehende Diskriminierungen (etwa gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund, Hartz-IV-Empfängern, Familien mit Kindern, älteren Personen oder Menschen mit Behinderung) auf dem Wohnungsmarkt sind menschenrechtliche Probleme, die noch stärker angegangen werden müssen.

Recht auf Nahrung: Keinerlei Erwähnung findet das Menschenrecht auf Nahrung. Dabei nutzten 2016 wöchentlich rund 1,5 Mio. Menschen die kostenlose Essenausgabe der sogenannten „Tafeln“. Viele von ihnen sind auf diese privat organisierten Hilfen angewiesen, um „über die Runden zu kommen“.

Recht auf Gesundheit: Die Regelungen des Asylbewerbsleistungsgesetzes, nach denen die Leistungsberechtigten in den ersten 15 Monaten (zuvor 48 Monaten) nur eine Basisversorgung erhalten, die im Regelfall eine Akut- und Schmerzversorgung umfasst (S. 16), verstoßen gegen das Diskriminierungsverbot des UN-Sozialpaktes und führten in der Praxis bereits zu schlimmen Fällen der medizinischen Unterversorgung von Asylsuchenden. Erst nach 15 Monaten haben die Betroffenen einen garantierten Anspruch auf Leistungen auf dem Niveau der gesetzlichen Krankenversicherung.

- Nötig ist eine **stärkere menschenrechtliche Problematisierung** der sozialen Probleme in Deutschland, unter Bezugnahme auf völkerrechtliche Normen und Staatenpflichten.

8. Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt

Im Aktionsplan (unter Punkt 1) sowie im Berichtstext (S. 85) wird, verbunden mit dem Ziel eines Beitritts, eine intensive Prüfung des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt angekündigt. Damit knüpft der zwölfte Menschenrechtsbericht an die sieben (!) Vorgängerberichte seit 2000 an, die im Vorfeld, bei der Ausarbeitung und seit der Verabschiedung (2008) des Zusatzprotokolls stets **Klärungs- und Prüfbedarf** anmeldeten.

Das Zusatzprotokoll räumt all jenen Personen eine **Beschwerdemöglichkeit** vor dem entsprechenden UN-Ausschuss ein, die sich in ihren Rechten des UN-Sozialpaktes durch den jeweiligen Vertragsstaat verletzt sehen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben.

Eine Beschwerdeflut wäre bei einer Ratifikation durch Deutschland nicht zu erwarten, und doch wäre ein Beschwerdeverfahren nicht nutzlos. Da im Grundgesetz keine sozialen Grundrechte enthalten sind, kann ein Beschwerdeverfahren für soziale Menschenrechte ein **Korrektiv** gegenüber Gesetzen, Verordnungen und politische Maßnahmen sein, die menschenrechtliche Probleme aufwerfen.

Das Beschwerdeverfahren stellt dabei nicht nur ein Instrument dar, das Betroffenen hilft, ihre Rechte einzufordern. Von ihm können auch **Impulse auf die Rechtspraxis** ausgehen, die Rechte des UN-Sozialpaktes besser zu achten, zu schützen und umzusetzen.

Auch bieten Beschwerden dem UN-Ausschuss die Möglichkeit, anhand von Einzelfällen den **justiziablen Gehalt der Paktrechte** und die **Reichweite der Staatenpflichten** noch weiter zu konkretisieren. Eine solche Spruchpraxis ist griffiger als die allgemeine Bewertung der Menschenrechtspolitik im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens – und wird von Gerichten, die in Deutschland bislang kaum auf den UN-Sozialpakt Bezug nehmen, mutmaßlich eher berücksichtigt.

Zugleich würde die Ratifikation der **Glaubwürdigkeit deutscher Menschenrechtspolitik** dienen. Diese nimmt Schaden, wenn die Bundesregierung – wie in Teil B des

Menschenrechtsberichts ausgewiesen – außen- und entwicklungspolitisch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einfordert und fördert, sie zugleich aber vor dem UN-Ausschuss keine Beschwerden gegen Verletzungen der Rechte des UN-Sozialpaktes im eigenen Lande zulässt.

- Fazit: Nach endlosen Prüfschleifen bedarf es einer **politischen Entscheidung**, das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt endlich zu ratifizieren.

9. Racial Profiling

Gefragt wird in dem Fragekatalog der Fraktionen, ob *Racial Profiling* nicht im Menschenrechtsbericht aufgegriffen werden müsste. Angesichts der Kritik u.a. des UN-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD), des Menschenrechtskommissars des Europarates, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Forums Menschenrechte ist es bedauerlich, dass der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung die Problematik des *Racial Profiling* nicht thematisiert – und folglich auch keine Gegenmaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Ländern ausweist.

- Es ist dringend erforderlich, dass sich Bund und Länder der **Problematik des *Racial Profiling* annehmen** und anlasslose polizeiliche Kontrollen aufgrund des physischen Erscheinungsbildes von Menschen verbieten und unterlassen.

Struktur und Inhalte von Bericht und Aktionsplan

10. Politisch wichtige und gelungene Berichtsteile

Der Fragekatalog der Fraktionen enthält die Frage, welche Themen im Berichtsteil politisch wichtig und in der Darstellung gelungen sind. Die Unteilbarkeit der Menschenrechte verbietet es allgemeine Gewichtungen zwischen den behandelten Menschenrechten vorzunehmen. Zugleich hängt es stark von der jeweiligen Perspektive (gerade auch der Betroffenen) ab, welche menschenrechtlichen Problemfelder jeweils in den Vordergrund gerückt werden. Das Brennpunktthema „*Shrinking Space*“ ist zweifelsohne politisch aktuell und gut gewählt.

Positiv hervorzuheben sind jene Stellen in dem Bericht, in denen

- menschenrechtspolitische Maßnahmen **kompakt** und dennoch umfassend dargelegt werden (wie z.B. im Abschnitt zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern);
- menschenrechtliche **Probleme** auch in Deutschland **benannt** werden (wie z.B. Gewalt gegen Frauen und Mädchen);
- ausdrücklich **Bezug auf internationale Menschenrechtsabkommen** genommen wird oder gar (was leider seltener vorkommt) **Empfehlungen** internationaler Kontrollorgane inhaltlich aufgegriffen werden;
- kritisch die **Menschenrechtlage in den ausgesuchten Ländern** des Berichtsteils C2 beleuchtet wird.

Nicht gelungen sind all jene Teile in dem Bericht, die allzu beschönigend ausfallen und menschenrechtliche Probleme und Kritiken nicht angemessen aufgreifen. Derer gibt es etliche. *Beispielhaft* genannt seien lediglich die Ausführungen zum Flüchtlingsschutz und zu Frontex, zur Terrorismusbekämpfung oder zum Bundesteilhabegesetz, das auf massive Kritik von Behinderten- und Sozialverbände stieß.

11. Der menschenrechtliche Aktionsplan:

Der Aktionsplan im zwölften Menschenrechtsbericht steht in Kontinuität der Aktionspläne in den Vorgängerberichten. Im Vergleich zu diesen lässt er keine grundlegende Veränderung

der Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik erkennen. Auch weist er althergebrachte Merkmale auf:

- Der Aktionsplan der Bundesregierung ist nicht wirklich aus einem Guss. Er stellt vielmehr ein **Gefüge von Maßnahmen** dar, die aus unterschiedlichen Ressorts zusammentragen wurden. Länge und Detaillichte der einzelnen Punkte unterscheiden sich mitunter erheblich.
- Sofern die Ressorts über eigene, spezifische Aktionspläne verfügen, weisen diese in der Regel mehr **Bindungskraft** als der Aktionsplan der Gesamtregierung auf. Dort, wo diese nicht bestehen, sind die verschiedenen Ressorts aber immerhin angehalten, ihre menschenrechtspolitischen Schwerpunkte zu benennen.
- Bei der abschließenden Bearbeitung des Aktionsplans wurde die **Zivilgesellschaft** einmalig und (allzu) kurzfristig **konsultiert**. Längere Fristen für Kommentierungen, die eine eingehende Beschäftigung mit der Konsultationsvorlage ermöglichen, sind anzuraten.
- In dem Aktionsplan wird kein Verfahren benannt, wie die Einhaltung **überwacht** und **bilanziert** wird.
- Die **Außenwirkung** des Menschenrechtsaktionsplans der Bundesregierung war bislang gering. Über die öffentliche Anhörung zum Menschenrechtsbericht in dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hinaus, wird im Parlament kaum auf den Bericht und den Aktionsplan Bezug genommen. Auch in der Zivilgesellschaft ist er kein Referenzdokument. Hier böte sich eine **öffentlichkeitswirksame Vorstellung und Diskussion** des Aktionsplans an.

12. Gesamteinschätzung des Berichts und Verbesserungsvorschläge

Aufbau und Format wurden seit dem neunten Menschenrechtsbericht weitgehend beibehalten – und haben sich in verschiedener Hinsicht bewährt:

- Der Bericht gibt einen informativen **Überblick über die menschenrechtspolitischen Maßnahmen** der Bundesregierung.
- Der **innen-/europapolitische Teil** und der **außen/entwicklungspolitische Teil** stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander.
- Der **Länderteil** ermöglicht einen raschen Zugriff auf die knappe Einschätzung der Menschenrechtslage in den ausgesuchten Ländern und benennt – obgleich allzu kurz – die menschenrechtspolitischen Aktivitäten Deutschlands und der EU gegenüber diesen Ländern.
- Das Anhängen eines **Menschenrechtsaktionsplans** der gesamten Bundesregierung ist auch weiterhin sinnvoll.
- Die Auslagerung der Informationen zu Institutionen und Verfahren des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes in den **Anhang** sind der „Entschlackung“ der vorangegangenen Berichtsteile zuträglich.

Folgendes ist gleichwohl zu empfehlen:

- zu Beginn des Berichts eine **zusammenfassende, strategische Reflektion** über die menschenrechtspolitischen Herausforderungen im Berichtszeitraum und die Frage, wie die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung diese anging; hier könnten auch grundlegende Probleme bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Menschenrechtspolitik sowie auf **Kohärenzprobleme** eingegangen werden;
- ein stärkeres **Eingehen auf Probleme** und die **Einbeziehung von Kritik** bei der Darstellung der einzelnen menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Regierung, um die Gefahr allzu beschönigender Ausführungen entgegen zu wirken;

- eine **Konzentration auf wesentliche Maßnahmen** der Menschenrechtspolitik, um den Bericht nicht zu überfrachten;
- zusätzliche **Auflistungen** oder **Überblicke** im Text oder im Anhang:
 - der **von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen**;
 - der **Berichtszyklen** Deutschlands vor internationalen Menschenrechtsorgane (UPR, Vertragsorgane). In Teil 1 des MRB zu bürgerlichen und politischen Rechten sind zwar die Berichtszyklen einzelner UN-Menschenrechtspakte für Deutschland angeführt (S.6-7). Leider fehlt eine analoge Aufstellung in dem Berichtsteil A 2 zu wirtschaftlichen, sozialen kulturellen Menschenrechte sowie in anderen Berichtsteilen;
 - der Länder, mit denen **Menschenrechtsdialoge** durchgeführt werden; die Infos im Text müssen bislang mühsam zusammengetragen werden;
 - der Länder gegenüber denen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen **EU-Sanktionen** verhängt wurden, sowie der Art der Sanktionen;
 - **aller menschenrechtlichen Aktionspläne** der einzelnen Ressorts, als Ergänzung zum Menschenrechtsaktionsplan der gesamten Bundesregierung;
- eine stärkere Berücksichtigung **extraterritorialer Staatenpflichten**;
- kein prinzipieller Ausschluss von **nordamerikanischen und EU-Staaten** im Länderteil;
- die Erstellung einer **Druckversion des Berichts**, wie vormals üblich;
- eine weit **stärkere öffentliche, kritische Auseinandersetzung** mit dem Bericht und dem Aktionsplan. Hier bieten sich eine oder mehrere **öffentliche Veranstaltungen** an, bei der auf Grundlage des Menschenrechtsberichts und des Aktionsplans über die Menschenrechtspolitik der Regierung kontrovers diskutiert wird.