

## STELLUNGNAHME AMNESTY INTERNATIONAL

# ZUM „13. BERICHT DER BUNDESREGIERUNG ÜBER IHRE MENSCHENRECHTSPOLITIK“, BERICHTSZEITRAUM 01. OKTOBER 2016 BIS 30. SEPTEMBER 2018

## ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR MENSCHENRECHTE UND HUMANITÄRE HILFE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 05. JUNI 2019

MARKUS N. BEEKO, GENERALSEKRETÄR AMNESTY INTERNATIONAL DEUTSCHLAND

### I. EINFÜHRUNG

Am 13. Februar 2019 hat die Bundesregierung entsprechend des Bundestagsbeschlusses von 1991 den „13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ beschlossen.<sup>1</sup> Zu diesem Bericht hält der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages eine öffentliche Sachverständigenanhörung ab. Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit, in diesem Zusammenhang den 13. Menschenrechtsbericht näher zu bewerten.

Amnesty International begrüßt, dass die Bundesregierung seit mehr als zwanzig Jahren ressortübergreifend über die Menschenrechtspolitik Deutschlands im Inland, in der EU und im Ausland Bericht erstattet. Sie legt in dem übersichtlich strukturierten Bericht die Menschenrechtspolitik in verschiedenen Politikbereichen dar und geht dabei überwiegend ausgewogen auf die Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen in Deutschland sowie auf internationaler Ebene ein.

Jedoch sei angemerkt, dass der vorgelegte Bericht keine ausreichend problemorientierte und differenzierte Rechenschaftslegung über die Menschenrechtspolitik Deutschlands im In- und Ausland darstellt, da er über weite Teile rein deskriptiv ist. Zum einen fehlt eine Thematisierung kritischer Trends im Bereich des nationalen wie internationalen Menschenrechtsschutzes. Zum anderen fehlt es in den einzelnen Themenspektrum an politischer Bewertung sowie an der Identifizierung von menschenrechtspolitischem Handlungsbedarf und von entsprechenden Beiträgen Deutschlands.

<sup>1</sup> 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, BT-Drucksache 19/7730, 13.02.2019.



Zentrale menschenrechtliche Herausforderungen, die sich zwischen Oktober 2016 und September 2018 stellten und die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung unmittelbar tangieren und beeinflussen sollten, werden nicht aufgegriffen. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf die innerhalb der EU zu beobachtenden, staatlich vorgenommenen Angriffe auf fundamentale Menschenrechtsstandards wie das Nicht-Diskriminierungsgebot sowie Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten wie die Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Die Politik Deutschlands innerhalb der EU zu diesen Fragen sowie die Politik Deutschlands gegenüber einzelnen EU-Mitgliedstaaten gehört zum Kern der deutschen Menschenrechtspolitik und sollte als solche dargelegt und bewertet werden – die rein sachliche Abhandlung der einschlägigen EU-Institutionen und -Entwicklungen im angehängten Überblickskapitel ersetzt dies nicht. Ebenso werden in dem Bericht die massiven weltweiten Trends, wie die Unterminderung des internationalen Menschenrechtsschutzes oder die weltweiten und sich immer weiter verschärfenden, systematischen Beeinträchtigungen, Einschränkungen und Übergriffe auf die Zivilgesellschaft nur vereinzelt angerissen und zu wenig beleuchtet. Die Bundesregierung muss hierauf menschenrechtspolitische Antworten finden. Dafür sollte die Berichtslegung über die vergangenen Jahre, die gerade in diesen beiden Feldern bedauerlicherweise ereignisreich waren, eine entsprechende Analyse und konkrete Darlegung der nunmehr verfolgten Politik bieten. In unseren Antworten auf die übermittelten Fragen an die Sachverständigen wird deutlich, inwiefern die Berichtslegung bezüglich dieser und anderer globaler und einschneidender Trends im Konkreten unzureichend ist.

**Nach Ansicht von Amnesty International muss ein praxisrelevanter und aussagekräftiger Menschenrechtsbericht dringend eine uneingeschränkte Betrachtung aller menschenrechtspolitisch relevanten Länder enthalten – Aussparungen von EU-Mitgliedstaaten oder „befreundeten Staaten“ sind nicht nachvollziehbar. Ferner verlangt die Rechenschaftslegung und Darlegung der Politikgestaltung der vergangenen Jahre eine zugespitzte Darstellung der im Berichtszeitraum beobachteten weltweiten, europäischen und nationalen Trends und eine selbstkritische und problemorientierte Berichterstattung. Schließlich erachtet Amnesty International einen auf die anstehenden Entwicklungen ausgerichteten, und dabei aktionsanleitenden und politikfeldübergreifenden Aktionsplan für unabdingbar.**

Die folgenden Anmerkungen von Amnesty International zum 13. Menschenrechtsbericht sind entlang der vorgelegten Fragen der Fraktionen strukturiert.

## II. ANTWORTEN AUF DEN ÜBERMITTELTEN FRAGENKATALOG

### I. Menschenrechte und globale Tendenzen

1. **Die Einschränkung der Handlungsspielräume für Zivilgesellschaften schließt in besonderem Maße die Einengung bis hin zur gänzlichen Abwesenheit der Presse- und Meinungsfreiheit ein. Welche Staaten führen in diesem Feld die Negativliste an und sind identische Vorgehensweisen in der Unterdrückung dieses Menschenrechts, die z. T. über Staatsgrenzen hinweg in Anwendung gebracht werden, zu beobachten? (CDU/CSU)**

Amnesty International sieht die Ausübung verbreiteter Grundfreiheiten wie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als unabdingbare Kernbestandteile der Arbeit unabhängiger zivilgesellschaftlicher Akteure, Medienschaffender und Menschenrechtsverteidiger\_innen.



Insbesondere im Hinblick auf den elementaren Bestandteil der Presse- und Meinungsfreiheit beobachten wir weltweit, dass gegen Menschenrechtsverteidiger\_innen vorgegangen wird, die ehrenamtlich oder von Berufs wegen unbequeme, ungewollte Wahrheiten zutage fördern und Menschenrechte einfordern. Umso bedauerlicher ist es, dass die Bundesregierung im 13. Menschenrechtsbericht unter der Überschrift „Bürgerliche und politische Rechte“ nicht auf diese Problematik eingeht. Selbst in dem Passus über zusätzliche Herausforderungen im digitalen Zeitalter werden Herausforderungen wie Online-Zensur oder Online-Überwachung nicht aufgegriffen.

Amnesty International führt kein internationales Ranking, das besonders repressive Staaten vergleicht. Allerdings beobachten wir in den vergangenen Jahren in einer ganzen Reihe von Ländern verschärfe, gezielte und systematische Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit. In vielen Fällen scheinen die Staaten bei der Auswahl ihrer Mittel zur Beschränkung dieser Freiheiten voneinander zu lernen und sich zu kopieren. Die Beschränkungen erfolgen oft im Zusammenspiel mit weiteren Menschenrechtsverstößen zur Behinderung der Funktions- und Handlungsfähigkeit unabhängiger und kritischer Akteure. **Das Vorgehen der Staaten folgt in vielen Fällen einem Muster, dessen Elemente sich grob in fünf Kategorien einteilen lassen:**

- 1) Über gesetzlich vage oder unverhältnismäßige Regelungen zur Meinungsfreiheit werden freie und kritische Meinungsäußerungen kriminalisiert, indem den zuständigen Behörden Ermessensspielräume eröffnet werden, um ungewünschte Meinungsäußerungen mit (oftmals selektiven und willkürlichen) Anklagen, drakonischen Strafen und willkürlichen Inhaftierungen zu unterbinden. Mit breit gefassten Verbotstatbeständen wie „politische Propaganda“, „Propaganda/Unterstützung einer terroristischen Organisation“, „Verletzung religiöser Gefühle“ wird somit bewusst Rechtsunsicherheit geschaffen und Selbstzensur vorangetrieben.

So war beispielsweise die **Regierung Saudi-Arabiens** bemüht, ein Bild ihrer Reformwilligkeit zu zeichnen. Gleichzeitig verschwanden anhand solcher Vorwürfe Dutzende Journalist\_innen, Menschenrechtler\_innen und Frauenrechtler\_innen in Gefängnissen oder wurden von Anti-Terrorgerichten verurteilt – und dies bereits vor dem bekannten Fall des im Oktober 2018 ermordeten Journalisten Jamal Khashoggi. Auch in **Myanmar** gelten weiterhin zahlreiche Gesetze mit sehr allgemeinen Bestimmungen, die in der Praxis missbraucht werden. Sie wurden teilweise während des Reformprozesses neu erlassen. Was die Kriminalisierung der Meinungs- und Pressefreiheit betrifft, ist das Vorgehen der **Türkei** ebenso hervorzuheben. Dort wird systematisch auf die vage formulierte Anti-Terror-Gesetzgebung zurückgegriffen, um kritische Stimmen einzuschüchtern und ruhigzustellen: Im Dezember 2018 befanden sich nach Angaben türkischer Behörden 44.690 Menschen wegen Vorwürfen in Zusammenhang mit „Terrorismus“ in Haft – unter ihnen viele Journalist\_innen und Menschenrechtsverteidiger\_innen. Negativ hervorzuheben ist außerdem das Vorgehen der **chinesischen Regierung**: Unter dem Vorwand, die nationale Sicherheit zu erhöhen, wurden weitreichende Gesetze und Bestimmungen erlassen, Meinungsäußerungen im Internet abgestraft und massenhaft Menschenrechtsverteidiger\_innen unter vagen Vorwürfen inhaftiert („Streit angefangen und Ärger provoziert“; „zum Separatismus aufgehetzt“ etc.).

- 2) Ein weiteres Muster, um kritische Stimmen verstummen zu lassen, sind verbale oder physische Übergriffe – systematisch und wiederholt – auf kritische Menschenrechtsverteidiger\_innen durch staatliche Stellen, bis hin zu Morden und Verschwindenlassen. Dies geht einher mit häufig fehlerhaften oder unterlassenen Aufklärungen von Übergriffen durch private Akteure.

Amnesty International beobachtet dieses Vorgehen vor allem in gewaltsam ausgetragenen Konflikten wie in **Syrien** oder im **Jemen**. Im **Südsudan** ist der nationale Sicherheitsdienst NSS für das Verschwindenlassen, willkürliche Inhaftierungen und Folter zahlreicher Journalist\_innen und



Menschenrechtsaktivist\_innen seit Ausbruch des internen Konflikts 2013 verantwortlich. Auch in **Pakistan** und **Afghanistan** sind Blogger\_innen, Journalist\_innen, Rechtsanwält\_innen und andere Menschenrechtsverteidiger\_innen Einschüchterungsversuchen, Drohungen und gewaltsausgetragenen Angriffen ausgesetzt, die zum Tod führen können.

In zahlreichen Ländern Lateinamerikas, in denen die Meinungs- und Pressefreiheit primär von illegalen bewaffneten Banden, Organisierter Kriminalität oder auch Wirtschaftsunternehmen eingeschränkt wird, ist zu beobachten, dass Staaten ihrer Schutzpflicht nicht gerecht werden. Staatliche Stellen klären nicht auf, bzw. kollaborieren häufig direkt oder indirekt mit diesen nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere wenn es um wirtschaftliche Interessen geht. Hervorzuheben ist hier besonders **Mexiko**, wo ein extrem hohes Maß an Korruption und Verflechtung staatlicher Akteure mit der Organisierten Kriminalität zu beobachten sind. Auch in **Indien** häuften sich in den vergangenen Jahren Fälle von Zensur und Angriffe auf die Meinungsfreiheit durch radikale hinduistische Gruppen, während staatliche Stellen dies stillschweigend duldeten und die nötige Aufklärung unterließen. Diese äußerst besorgniserregende Entwicklung wird im Menschenrechtsbericht überhaupt nicht erwähnt.

- 3) **Die Unterdrückung der Meinungsfreiheit erfolgt außerdem durch eine gezielte digitale Überwachung der Zivilgesellschaft und eine verstärkte Kontrolle und Zensur der Kommunikation und des Informationsaustausches von Menschenrechtsverteidiger\_innen, Medienschaffenden, Journalist\_innen und Blogger\_innen durch den Staat. Die Maßnahmen betreffen vor allem Webseiten, soziale Netzwerke und Messenger-Dienste.**

So sperrte die Regierung der **Demokratischen Republik Kongo** in den vergangenen zwei Jahren immer wieder den Zugang zum Internet und zu sozialen Medien, um regierungskritische Proteste zu unterbinden. Die **iranische Regierung** legte in Reaktion auf politische Großdemonstrationen den vielfach genutzten Messenger-Dienst Telegram lahm. Mit speziell eingebrachten „Cyber crime laws“, wie sie zum Beispiel **Ägypten**, **Pakistan** und **Saudi-Arabien** beschlossen haben, werden Blogger\_innen und Online-Journalist\_innen verfolgt. Auch in **China** wurde die Kontrolle des Internets in den vergangenen Jahren weiter verschärft: Tausende Webseiten und Angebote der sozialen Medien sind nach wie vor vollständig gesperrt bzw. stark censiert, darunter Facebook, Instagram und Twitter. In **Pakistan** dokumentierte Amnesty International gezielte digitale Angriffe gegen Menschenrechtsverteidiger\_innen: Ihre Social-Media-Konten wurden gehackt und ihre Computer und Mobiltelefone mit Spyware infiziert, um sie zu überwachen oder ihnen anderweitig zu schaden.<sup>2</sup> Eine weitere Recherche hat ergeben, dass in **Ägypten** seit Anfang des Jahres 2019 Dutzende Menschenrechtsverteidiger\_innen Opfer systematischer Phishing-Angriffe wurden, was sie angesichts des zunehmend harten Vorgehens gegen regierungskritische Stimmen durch die Regierung in große Gefahr bringt.<sup>3</sup>

Kritisch ist dabei, dass eine Reihe von Firmen aus Deutschland und der EU die Überwachungstechnologien herstellen, die genutzt werden, um die gesamte Kommunikation von Journalist\_innen, Blogger\_innen und Aktivist\_innen zu überwachen. Der Menschenrechtsverteidiger

---

<sup>2</sup> Amnesty International, Human Rights under surveillance: Digital threats against Human Rights Defenders in Pakistan, 15.05.2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA3383662018ENGLISH.PDF>.

<sup>3</sup> Amnesty International, Phishing attacks using third-party applications against Egyptian civil society organizations, 06.03.2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2019/03/phishing-attacks-using-third-party-applications-against-egyptian-civil-society-organizations/>.

Ahmed Mansoor aus den **Vereinigten Arabischen Emiraten** wurde beispielsweise wiederholt Opfer gezielter Spähattacken, unter anderem mit der Überwachungssoftware „Pegasus“, was dazu führte, dass er wegen „Verbreitung falscher Informationen“ zu zehn Jahren Haft verurteilt wurde. Die Vereinigten Arabischen Emirate werden in den Länderkapiteln des Menschenrechtsberichts jedoch überhaupt nicht betrachtet, obwohl sie seit Jahren auf einem vorderen Platz der Empfänger deutscher Rüstungsexporte stehen.

- 4) **Schließlich spitzt sich im Bereich der Pressefreiheit die Unterdrückung in vielen Ländern derart zu, dass Medienhäuser durch Gesetze und Dekrete geschlossen oder unter staatliche Kontrolle gebracht bzw. von staatsnahen Akteuren aufgekauft werden. Verbleibende private Medienhäuser werden bedrängt und finanziell unter Druck gesetzt. Herausgeber\_innen und Journalist\_innen werden vielfach willkürlich und jahrelang inhaftiert.**

So müssen in der **Türkei** beispielsweise unabhängige Journalist\_innen jederzeit mit Strafverfahren und Inhaftierung rechnen. Im April 2019 waren noch immer mehr als 130 Journalist\_innen in Haft – mehr als in jedem anderen Land der Welt. Die Regierung ließ mehr als 170 Medienhäuser schließen, mehr als 2.500 Medienschaffende haben ihre Arbeit verloren. In **Russland** gilt seit November 2017 ein Gesetz, das es den Behörden erlaubt, Medien, die ihren Sitz im Ausland haben und aus dem Ausland finanziert werden, als „ausländische Agenten“ einzustufen, wovon bislang neun Medienhäuser betroffen sind.

- 5) **In unzähligen Ländern sind außerdem Diffamierungen, Verleumdungen und Anfeindungen an der Tagesordnung, die staatlicherseits angetrieben, vorgebracht oder über regierungskontrollierte Medienhäuser gesteuert werden. Leider ist diese Entwicklung auch vermehrt in Staaten zu beobachten, die bislang als demokratisch gewertet wurden.**

Durch regelrechte Diffamierungskampagnen und falsche Unterstellungen wird die Arbeit der Zivilgesellschaft und der Medien verunglimpft und ihre Legitimität gezielt in Frage gestellt. Brandmarkungen und verbale Angriffe auf zivilgesellschaftliche Akteure, Aktivist\_innen und Journalist\_innen beeinflussen den öffentlichen Diskurs und dienen oftmals als strategische Vorboten und legitimierende Begleitmaßnahmen für Inhaftierungen oder breitere gesetzgeberische Verschärfungen. Anfeindungswellen bilden zudem den Nährboden für physische Übergriffe auf Menschenrechtsverteidiger\_innen.

So nutzen **russische Behörden** die zumeist de facto staatlich kontrollierten Medien, um kritische Stimmen zu verleumden. Auch die **ungarische Regierung** schüchtert kritische Stimmen im Land massiv ein und diffamiert diese: Nichtregierungsorganisationen, darunter die ungarische Sektion von Amnesty International, waren in den vergangenen Monaten immer wieder Schikanen durch Regierungsvertreter\_innen und regierungsnahe Zeitungen ausgesetzt. Auf den **Philippinen** ist es das Staatsoberhaupt selbst, Präsident Rodrigo Duterte, der eine Schmutzkampagne gegen Menschenrechtsverteidiger\_innen mit befeuert.

Amnesty International bedauert vor dem beschriebenen Hintergrund, dass die Bundesregierung in der Darstellung der Menschenrechtspolitik 2016-2018 hierzu keine gesonderten Aussagen, Analysen und Rückschlüsse vornimmt, die über die Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen – weder in der thematischen Berichtslegung zu bürgerlichen und politischen Rechten noch in einer Vielzahl einschlägiger Länderkapitel. Menschenrechte können ohne eine unabhängige, frei agierende und offene Zivilgesellschaft und Medienlandschaft nicht realisiert werden.



**Die Bundesregierung sollte dieser sich verschärfenden und ausbreitenden Abwärtsspirale von exzessiven staatlichen Ein- und Übergriffen, Kontrollen, Vereinnahmungen und Anfeindungen in ihrer Außen- wie Europapolitik deutlich mehr entgegensezten. Konkretere Anregungen hierzu finden sich in der Beantwortung von Frage 2.**

2. **Die Bundesregierung hat in ihrem 12. Menschenrechtsbericht (2014 – 2016) als eines der Brennpunktthemen das Problem des „Shrinking Space“ genannt. Wie beurteilen Sie die weltweite Entwicklung und die Anstrengungen der Bundesregierung seitdem? (SPD)**

#### **BEURTEILUNG DER WELTWEITEN ENTWICKLUNG SEIT DER BERICHTSLEGUNG 2016**

Weltweit beobachten unabhängige Organisationen wie Amnesty International, Front Line Defenders, CIVICUS und der UN-Sonderberichterstatter zur Situation von Menschenrechtsverteidiger\_innen einen schwindenden bzw. geschlossenen Handlungsspielraum für Zivilgesellschaft.

**Erstens ist besonders gravierend, dass zivilgesellschaftliche Räume und die Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit systematischer beschnitten werden.** Laut einer Recherche von Amnesty International griffen allein in den vergangenen zwei Jahren Regierungen in 40 Fällen auf repressive Gesetzgebungen zurück, die die Registrierung von Organisationen regulieren, Auflagen, Verwaltungshürden und Überwachungsmöglichkeiten eröffnen, den Bezug von Fördermitteln aus dem Ausland besteuern, unterbinden und stigmatisieren.<sup>4</sup> Die Funktions- und Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure wird effektiv ausgehebelt, oftmals in Verbindung mit unmittelbaren Eingriffen in die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie durch Diskreditierungskampagnen, die online wie offline stattfinden (siehe Frage 1).

**Zweitens werden gezielt Schritte unternommen, um kritische Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft einzuschüchtern, zu überwachen und effektiv ruhigzustellen.** Der UN-Sonderberichterstatter zur Situation von Menschenrechtsverteidiger\_innen, Michel Forst, spricht im überhaupt erst zweiten „World Report on the Situation of Human Rights Defenders“ im Dezember 2018 von einem weltweit zu beobachtenden „war on human rights defenders“.<sup>5</sup> Anlässlich des 20. Jahrestages der UN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen haben im Oktober 2018 beim Zweiten Weltgipfel der Menschenrechtsverteidiger\_innen 150 Organisationen und Einzelpersonen einen Aktionsplan beschlossen, der bezüglich des Status quo mit klaren Worten eine konzertierte ideologische Anstrengung, die Menschenrechte zu unterminieren und Menschenrechtsverteidiger\_innen systematisch zu unterdrücken, zu diskreditieren und ihre Räume zu verringern, feststellt.<sup>6</sup>

Jahr für Jahr nimmt darüber hinaus die Anzahl der Morde an Menschenrechtsverteidiger\_innen zu: Der Organisation Front Line Defenders zufolge wurden 2018 weltweit 321 Menschenrechtsverteidiger\_innen ermordet und damit mehr als je zuvor, wobei von einer hohen

<sup>4</sup> Amnesty International, Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations, 21.02.2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019ENGLISH.PDF>.

<sup>5</sup> World report on the situation of Human Rights Defenders, Dezember 2018, <https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/UNSR%20HRDs-%20World%20report%202018.pdf>.

<sup>6</sup> Human Rights Defenders World Summit 2018: Action Plan, S. 1, [https://hrdworldsummit.org/wp-content/uploads/2018/12/EN\\_Action-Plan-2.pdf](https://hrdworldsummit.org/wp-content/uploads/2018/12/EN_Action-Plan-2.pdf).



Dunkelziffer auszugehen ist.<sup>7</sup> Die meisten von ihnen wurden in Lateinamerika im Kontext großer Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte, Land- und Umweltkonflikte getötet.

**Amnesty International beobachtet drittens, dass auch in immer mehr EU-Mitgliedstaaten ein verengter bzw. sich verengender Handlungsräum festzustellen ist, so z. B. in Ungarn, Polen und teilweise auch in Italien. Auch in anderen Staaten wird der Einsatz von Organisationen für die Rechte anderer, wie beispielsweise die zivile Seenotrettung im Mittelmeer, kriminalisiert.** Seit einigen Jahren werden in mehreren EU-Mitgliedstaaten rechtsstaatliche und menschenrechtliche Prinzipien immer stärker ausgehöhlt: Die **ungarische Regierung** geht gegen die unabhängige Zivilgesellschaft vor und kriminalisiert dringend notwendiges Engagement, beispielsweise für die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Die Behörden beschneiden zudem die Unabhängigkeit der Justiz und verletzen grundlegende Rechte von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Migrant\_innen. Auch in **Polen** untergraben die Behörden die Unabhängigkeit der Justiz, verletzen das Recht auf freie Meinungsäußerung und gehen strafrechtlich gegen friedlich Protestierende vor. Aus Sicht von Amnesty International ist es angesichts der zunehmenden Einschränkungen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in EU-Mitgliedstaaten nicht angemessen, diese Länder im Menschenrechtsbericht auszuklammern. **Vielmehr sollten den menschenrechtspolitisch gewichtigen Entwicklungen in EU-Mitgliedsstaaten sowohl in der Berichtslegung als auch im Aktionsplan stärker Rechnung getragen und beispielsweise ausdrücklich auf die Mechanismen innerhalb der EU (wie Artikel-7-Verfahren) hingewiesen werden, verbunden mit der Verpflichtung der Bundesregierung, sich hier weiter intensiv zu engagieren.**

**Viertens sind die Verschlechterung der Schutzmöglichkeiten der Zivilgesellschaft und die Verengung ihrer internationalen Spielräume dem Druck auf die regelbasierte internationale Ordnung im Menschenrechtsbereich und der Schwächung ihrer Instrumente geschuldet.** Dies zeigt sich beispielsweise in Form von sogenannten Reprisals, d. h. Repressionen gegen zivilgesellschaftliche Akteure, die mit UN- bzw. regionalen Menschenrechtsmechanismen kooperieren wollen oder kooperiert haben. So wurde die **Philippinische Nationale Menschenrechtsinstitution** wegen ihrer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen diffamiert und eingeschüchtert, ihre ehemalige Vorsitzende ist seit Februar 2018 aufgrund vorgesuchter Drogenvorwürfe willkürlich inhaftiert. Die **indische Menschenrechtsorganisation People's Watch** verlor ihre Zulassung, ausländische Gelder zu erhalten, weil das Innenministerium dem Direktor der Organisation vorwarf, er habe internationalen Vertretungen und UN-Sonderberichterstattungen "Material zur Verfügung gestellt, das Indiens Menschenrechtssituation in negativem Licht erscheinen ließ". Nasrin Sotoudeh und andere **iranische Menschenrechtsverteidiger\_innen** werden ebenso wie **saudische oder ägyptische Frauenrechtler\_innen** u. a. explizit wegen ihrer Treffen mit ausländischen Diplomat\_innen und offiziellen Repräsentant\_innen internationaler Organisationen verfolgt. **Ägyptische Menschenrechtsverteidiger\_innen** wie die Direktorinnen des Al-Nadeem Zentrums zur Behandlung von Gewalt- und Folteropfern werden mit Ausreisesperren belegt, um nicht vor internationalen Gremien sprechen zu können. Diese Angriffe auf das internationale Menschenrechtsschutzsystem werden weder in der thematischen Berichtslegung problemorientiert angegangen noch in den einschlägigen Länderkapiteln des 13. Menschenrechtsberichts aufgegriffen.

Vor diesem Hintergrund war das Brennpunktthema des 12. Menschenrechtsberichts, das sich den Einschränkungen des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums widmete, äußerst relevant für die damalige wie heutige Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Auch ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung sowohl im 12. als auch im vorliegenden 13. Menschenrechtsbericht jeweils

<sup>7</sup> Front Line Defenders, Global Analysis 2018, 07.01.2019, [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global\\_analysis\\_2018.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf).



anerkennt, dass sich die weltweite Lage von Menschenrechtsverteidiger\_innen verschlechtert hat. **Während der Vorgängerbericht das sich zusätzende Phänomen der menschenrechtswidrigen Übergriffe schlüssig dargelegt und festgestellt hat, dass Repressionen ähnlichen Mustern folgen und Nachahmer finden, ist mit dem vorliegenden Bericht offensichtlich, dass sich hieraus keine Rückschlüsse für die tatsächliche politische Praxis ergaben – problemorientierte Anpassungen sowie die dringend notwendige Strategiebildung blieben aus.** Obwohl der Bundestag die Regierung infolge des Brennpunktthemas 2016 aufgefordert hat, „ausführlich über die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans (Punkt 21) zugunsten von Menschenrechtsverteidigern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu berichten“<sup>8</sup>, findet sich im aktuellen Bericht lediglich eine dreiseitige, vage Auflistung einzelner politischer Tätigkeitsstränge, die zum Vorgängerbericht vollständig wortgleich bleibt.

**Auch die Länderbeiträge in Kapitel C „Menschenrechte weltweit“ geben keinen durchgängigen bzw. ausreichend kritischen, kontextspezifischen Einblick in die Bedrohungs- und Verfolgungslage von Menschenrechtsverteidiger\_innen vor Ort.** Während in den Länderkapiteln zu **China, Vietnam, Pakistan und den Philippinen, Mosambik und Gambia, Ägypten, Iran, Jemen, Libyen und Syrien** beispielsweise Hinweise auf Übergriffe bzw. die Verfolgung und Anfeindung von Menschenrechtsverteidiger\_innen zu finden sind, werden derartige Menschenrechtsverstöße in Ländern wie **Marokko, Myanmar, Eritrea, der Demokratischen Republik Kongo, Kamerun, Sudan und Südsudan**, nicht problematisiert.

Problematische Länder in Bezug auf die Verfolgung von Menschenrechtsverteidiger\_innen wie die **Vereinigten Arabischen Emirate** oder **Israel** sowie EU-Mitgliedstaaten wie **Ungarn** und **Polen** fehlen in der Länderübersicht komplett. In anderen Fällen werden die Probleme verharmlost, so etwa im Falle von **Indien**, wo auf Einzelfälle verwiesen wird, oder im Falle von **Saudi-Arabien**, wo von Verhaftungen die Rede ist, aber nicht über systematische Folter bis hin zu Todesurteilen berichtet wird. Ebenso führt die Berichtslegung beispielsweise zu **Ägypten** und **Bahrain** massive Übergriffe wie systematisches Verschwindenlassen und willkürliche Verurteilungen nicht auf.

#### **BEURTEILUNG DER ANSTRENGUNGEN DER BUNDESREGIERUNG SEIT DER BERICHTSLEGUNG 2016**

Sowohl die Darstellungen im Berichtsteil und im Aktionsplan als auch Amnesty Internationals Beobachtungen der politischen Praxis zeigen, dass die Bundesregierung unzureichend bzw. gar nicht auf den von der Bundesregierung „mit großer Sorge“ beobachteten Trend reagiert.

- 1) **Mit Ausnahme von profilierten Einzelfällen, bleibt ein „deutliches Ansprechen“ der äußerst problematischen gesamtpolitischen Entwicklungen hinsichtlich des Schutzes und der Förderung der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger\_innen durch die Bundesregierung gegenüber Staaten wie Saudi Arabien, Russland, Indien, Kamerun oder Nigeria aus.** Zwar werden z. B. im Falle **Saudi-Arabiens** Maßnahmen wie Demarchen zur Menschenrechtssituation oder Anstrengungen zur Prozessbeobachtung genannt. Aber wenn Demarchen von der saudischen Regierung gar nicht in Empfang genommen werden oder im Falle der Teilnahme von deutschen Diplomat\_innen anschließend Kritikpunkte an unfairen Verfahren nicht öffentlich vorgebracht werden, nützt das Vorgehen den betroffenen Menschenrechtsverteidiger\_innen nichts – schlimmstenfalls kann es sogar zur Legitimierung ihrer Verfolgung beitragen. Darüber hinaus legt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur Thematik im November 2018 nahe, dass die Verfolgung von Menschenrechtsverteidiger\_innen nicht zu den „allgemeinen menschenrechtlichen

<sup>8</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 18/10800, 18/10924 Nr. 1.15, BT-Drucksache 18/12467, 22.05.2017, S. 4.



Herausforderungen“ gehört, die in formalen Regierungsverhandlungen anzusprechen sind.<sup>9</sup> **Aus Sicht von Amnesty International sollten gerade in Regierungsverhandlungen solche Missstände angesprochen werden.** In diesem Sinne darf politische Zurückhaltung in Form von übermäßiger stiller Diplomatie zum Schutz anderer politischer Interessen nicht zum Standard in Menschenrechtsfragen werden. **Vielmehr kann sie nur solange das außenpolitische Mittel der Wahl sein, wie sie konkrete und ausreichende Ergebnisse bringt. Sobald diese ausbleiben, muss von informellen zu formalen Reaktionen geschritten werden, von stiller zu öffentlicher, präziser und konsistenter Diplomatie** – zum Schutz der betroffenen Menschen, zur Erwiderung selbstbewusster, offen repressiver Politiken sowie zum Schutz der eigenen menschenrechtspolitischen Glaubwürdigkeit.

- 2) **Eine solche menschenrechtspolitische Glaubwürdigkeit verlangt ebenso, dass Übergriffe, willkürliche Auflagen und Vorgaben, Schikanen und Hetzkampagnen gegen Menschenrechtsverteidiger\_innen in EU-Mitgliedstaaten wie Polen und Ungarn in einem Bericht zur Menschenrechtspolitik der Bundesregierung nicht ausgespart werden.** Vielmehr ist in einem Regierungsbericht klar zu problematisieren, dass innerhalb der EU sowohl schleichend als auch offensiv gegen friedliche und legitime zivilgesellschaftliche Aktivitäten vorgegangen wird **und darzulegen, wie die Bundesregierung hierauf bislang und künftig wirkungsvoll reagiert.** Hinzu kommt, dass die menschenrechtspolitische Glaubwürdigkeit der Bundesregierung sowie der EU insgesamt in den politischen Beziehungen zu repressiven Regierungen infrage steht, solange auf die Angriffe auf die Zivilgesellschaft in einigen EU-Mitgliedstaaten keine kohärente und wirkungsvolle Antwort gefunden und umgesetzt wird.
- 3) **Das Spektrum außen-, entwicklungs- und wirtschaftspolitischer Instrumente wird faktisch nicht kohärent oder integriert angewandt: Eine tatsächliche menschenrechtspolitische Kohärenz und durchgreifende Stringenz ist nicht zu erkennen.** Die anhaltende staatliche Unterstützung für wirtschaftliche Großaufträge in **Ägypten** steht im Widerspruch zur verschärften Unterdrückung und Verfolgung der dortigen Zivilgesellschaft. Gleiches gilt für die enge Zusammenarbeit mit dem **Sudan** zum Zwecke der Migrationskooperation, während gleichzeitig die sudanesische Zivilgesellschaft gewaltsam verfolgt wird. Ein weiteres Beispiel für diese menschenrechtspolitische Inkohärenz ist die enge sicherheitspolitische Kooperation mit den **Golfstaaten** und anhaltende Waffenexporte, die trotz Einschränkungen fortgesetzt werden. Diese Beispiele zeigen, dass der **Politikbereich „Schutz von und Einsatz für Menschenrechtsverteidiger\_innen“ dringend einen integrierten Politikansatz und einen wirklichen Aktionsplan der gesamten Bundesregierung benötigt** – anstatt eines Stückwerks unverbundener Ansätze, die entlang konkurrierender Politikimperative und wenig ineinandergrifender Instrumente die jeweils eigene Ressortpolitik vorantreiben.

**Dies illustriert auch die finanzielle Förderung von Menschenrechtsverteidiger\_innen, die im Fördertopf der allgemeinen Kooperation mit und des Kapazitätsaufbaus von Menschenrechtsorganisationen untergeht.** Was die Bundesregierung mit dem Verweis auf 2,8 Millionen Euro im Berichtszeitraum tatsächlich ausdrücken will, erschließt sich nicht.<sup>10</sup> Hier wäre eine klassifizierende Trennung zu begrüßen zwischen der allgemeinen Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und den Maßnahmen, die gezielt auf Bedrohungs- und

<sup>9</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Margarete Bause, Kai Gehring, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5405 – Zum Einsatz der Bundesregierung zugunsten von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern, 27.11.2018, S. 12, Frage 21.

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/7730, S. 87.



Einschränkungskontexte eingehen, bzw. diesen präventiv entgegenwirken sollen. Ebenso strategisch offen und in der Praxis nur punktuell zu beobachten ist eine Verzahnung einzelner entwicklungspolitischer oder humanitärer Projektförderungen mit anderen außen- wie wirtschaftspolitischen Instrumenten. Ungeklärt ist auch, wie die Bundesregierung als internationaler Geldgeber auf eine gewollte Aufspaltung der Zivilgesellschaft in Partnerländern reagiert. Und es bleibt unklar, mit welchen konkreten Maßnahmen die Bundesregierung dazu beiträgt, dass Menschenrechtsverteidiger\_innen trotz repressiver Rahmenbedingungen, insbesondere willkürlicher NGO-Gesetze, weiterhin Zugang zu alternativen und flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten sowie gestärkten nationalen wie regionalen Netzwerken und einer inländischen Unterstützungsbasis bekommen, vor Diffamierungen geschützt werden und verbesserten Zugang zu Schutzmechanismen in Deutschland erhalten.

- 4) **Auf einer systemischen Ebene ist außerdem nicht ersichtlich, welche übergeordnete Strategie die Bundesregierung verfolgt, um der regulativen Repression von Menschenrechtsverteidiger\_innen durch Gesetzgebungen sowie Repressalien innerhalb der internationalen Gremien nachdrücklich entgegenzutreten.** Neue oder nachgeschärfte Ansätze, die intensivierte Bemühungen der Bundesregierung gegen eine sich weltweit weiter zuspitzende Bedrohungslage von Menschenrechtsverteidiger\_innen abbilden, werden nicht dargelegt. Mit der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat bis Ende 2020, der angestrebten Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat 2020-2022 sowie der 2020 anstehenden EU-Ratspräsidentschaft hat die Bundesregierung die entscheidenden Hebel, um die notwendigen Akzente zu setzen – entsprechende Vorsätze lässt der Aktionsplan allerdings vermissen. Auch die Unterstützung der Arbeit des UN-Sonderberichterstatters zur Situation von Menschenrechtsverteidiger\_innen wäre im Lichte der systemgefährdenden Reprisals zu präzisieren gewesen.
- 5) **Um verfolgten oder gefährdeten Menschenrechtsverteidiger\_innen universell zu ihren Rechten zu verhelfen, müssen menschenrechtliche Standards nachdrücklich und kohärent eingefordert werden.** Hierzu liegt in Form der handlungsleitenden, 2004 erstmals aufgesetzten (und damals von der Bundesregierung maßgeblich vorangetriebenen), 2008 neu aufgelegten „**EU Guidelines on Human Rights Defenders**“ (EU-Leitlinien) die notwendige Orientierung vor. Die EU-Leitlinien nehmen neben den EU-Delegationen explizit auch die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten in die Pflicht. Betrachtet man die Unterschiede zwischen verschiedenen Auslandsvertretungen, was die Qualität von präventiven, nachhaltigen und bei unmittelbarer Gefahr auch nachdrücklichen Anstrengungen zum Schutz von einzelnen Menschenrechtsverteidiger\_innen betrifft, bleibt die Umsetzung dieser Guidelines allerdings weiterhin stark vom Engagement von Einzelpersonen bzw. etablierter Praktik abhängig. Auch muss man einen Rückgang an regionalen Menschenrechtsseminaren zur Vernetzung von Menschenrechtsverteidiger\_innen untereinander sowie zu Botschaften feststellen: Von vormals vier in zwei Jahren (2015 fanden allein in einem Jahr sogar fünf statt) hin zu jeweils einem Seminar pro Jahr im Zeitraum von 2016-2018.

Der kurze Verweis im Aktionsplan 2019-2020, dass man sich für die Umsetzung der EU-Leitlinien einsetze, ist vor diesem Hintergrund zu vage und unverbindlich. **Aus Sicht von Amnesty International muss der Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen durch die jeweiligen Auslandsvertretungen vor Ort tatsächlich zentraler Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung sein und damit sicherstellen, dass**

- **ein kohärentes und systematisches Mainstreaming der Anforderungen der EU-Leitlinien** durch alle Hierarchien der deutschen Außenpolitik veranlasst und nachgehalten wird, u. a. über Zielvereinbarungen, Tätigkeitsbeschreibungen, Zuweisung von dezidierten Zuständigkeiten und Ressourcen;
- **strategische Ziele für Maßnahmen zu Menschenrechtsverteidiger\_innen mit identifizierbaren Ergebnissen festgelegt werden:** Hierfür sollte Deutschland aktuelle, lokale EU-Strategien zu Menschenrechtsverteidiger\_innen vorantreiben und dazu deutsche Beiträge festschreiben, bei nicht vorhandenen lokalen EU-Strategien sind eigene Ziele Deutschlands festzulegen;
- **Menschenrechtsverteidiger\_innen vor Ort wissen, wen sie wie ansprechen können;**
- **Auslandsvertretungen sich laufend, proaktiv und umfassend mit Menschenrechtsverteidiger\_innen vor Ort vernetzen**, durch mindestens jährliche Treffen eine verstärkte öffentliche Unterstützung gewährleisten und ihnen regelmäßig sichere Räume für den Austausch untereinander sowie mit dem deutschen diplomatischen Personal ermöglichen;
- **eine konsistente und adäquate Begleitung von einzelnen schutzbedürftigen Menschenrechtsverteidiger\_innen gewährleistet ist** und dafür Standards zur Bewertung, Priorisierung und Begleitung von Einzelfällen sowie Ausbildung, Postenantritts- und Postenübergabe entsprechend ausgestaltet werden;
- **vor Ort ein Frühwarnsystem funktioniert**, das Grundfreiheiten, Gesetze und Regularien für zivilgesellschaftliche Akteure durch Botschaften systematisch und in engem Austausch mit der lokalen Zivilgesellschaft überwacht;
- **die jeweiligen Auslandsvertretungen sich politisch bestimmt, stringent und möglichst EU-abgestimmt einbringen gegen den Erlass bzw. für die Abänderung repressiver Gesetze und regulativer Auflagen sowie für effektive Ermittlungen und Strafverfahren bei Übergriffen auf Menschenrechtsverteidiger\_innen;**
- **gut funktionierende Maßnahmen (good practices) systematisch und regelmäßig aufbereitet und umfassend verbreitet werden;**
- **sich deutsche Auslandsvertretungen mit der EU und anderen EU-Mitgliedstaaten laufend absprechen und koordinieren;**
- **eine hochwertige, systemisierte und regelmäßige Berichterstattung** zur Situation von Menschenrechtsverteidiger\_innen allgemein wie auch Bedrohungen und Angriffen in Einzelfällen durch Auslandsvertretungen stattfindet.

Mit Blick auf die beschriebenen Diskrepanzen zwischen vagen Sachbeschreibungen und Allgemeinplätzen und krisenhafter weltweiter Unterdrückung unabhängiger Menschenrechtsverteidiger\_innen sollte der Bundestag erneut und nachdrücklich darauf bestehen, auf die beschriebenen unzureichenden Anstrengungen von der Bundesregierung die erforderlichen Antworten zu bekommen.

3. **Der Länderteil des Berichts der Bundesregierung geht auch auf die Entwicklung der Menschenrechtslage in China ein und kommt zur der Aussage, dass sich China international zunehmend mit dem Ziel engagiert, ein Menschenrechtsnarrativ zu verbreiten, welches das Recht auf Entwicklung und staatliches Sicherheitsstreben individuellen Rechten überordnet.**



**Mit welchen Mitteln betreibt China dieses Engagement und welche Maßnahmen müssen Deutschland und die internationale Staatengemeinschaft ergreifen, um die Universalität der Menschenrechte einer Infragestellung durch China zu entziehen? (CDU/CSU)**

Seitdem Xi Jingping in China regiert und China zeitgleich seit 2013 wieder Mitglied im UN-Menschenrechtsrat ist, treibt das Land selbstbewusst eine regelrechte Kampagne voran, mit dem Ziel einen sogenannten „human rights development path with Chinese characteristics“ im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes zu etablieren. **Das resolute Auftreten Chinas im internationalen Menschenrechtssystem folgt dabei einer zweigleisigen Strategie: Einerseits wird weiterhin darauf gesetzt, internationale Kritik an der eigenen repressiven Menschenrechtspolitik abzuwenden.** Neben den bekannten Blockaden werden mithilfe befreundeter Staaten zunehmend die Möglichkeiten der Vereinten Nationen, überhaupt länderspezifisch Kontrolle auszuüben, geschwächt und ausgehöhlt. **Andererseits unternimmt China seit 2015 gezielte Anstrengungen, die Grundprämissen, Normen und Regeln des etablierten internationalen Menschenrechtsschutzes mit neuen Interpretationen und vermeintlich konkurrierenden Narrativen zu unterlaufen und auszuhebeln.**

Seit der Finanzkrise 2008 und verstärkt mit der „Belt and Road Initiative“ seit 2011 hat China durch Auslandsinvestitionen, Entwicklungshilfe, Kredite und Handelsabkommen zunehmend an wirtschaftlichem und politischem Einfluss gewonnen. Vor dem Hintergrund dieses verstärkten wirtschaftlichen und geopolitischen Gewichts bringt China, insbesondere personifiziert durch Xi Jinping selbst, die blumig-vage Vision der „community with shared future for mankind“ voran, durch internationale Grundsatzreden sowie durch das seit 2008 jährlich tagende „Beijing Human Rights Forum“. Dieses Narrativ der Gemeinschaft für Frieden, Wohlstand, Sicherheit, Respekt, Harmonie usw. unterlässt jeden Verweis auf international kodifizierte Menschenrechte und unterstreicht, dass die Souveränität jeden Staates sowie kulturelle und politische Unterschiede zu akzeptieren seien. Das außerhalb der völkerrechtlich zum Schutz der Menschenrechte designierten UN-Gremien vorangetriebene Menschenrechtsnarrativ gipfelte im Dezember 2017 in der „Beijing Declaration“, verabschiedet vom ersten „Süd-Süd Menschenrechtsforum“. Dieses in Duktus, Stil und Sprache offiziellen UN-Texten ähnelnde Dokument führt aus, dass jeder Staat den jeweils eigenen „human rights development path“ verfolgen solle, der den eigenen spezifischen Bedingungen gerecht wird, wobei Nicht-Einmischung zentral ist und die Interaktion zwischen dem Staat und der eigenen Bevölkerung der jeweiligen Regierung obliege. **Auf diesem Menschenrechtsnarrativ chinesischer Prägung baut sodann die Strategie auf, innerhalb des bestehenden UN-Menschenrechtssystems entsprechende Interpretationen und Normsetzung voranzubringen** – sodass die chinesische Denkschule in offizielle UN-Sprache überführt, damit legitimiert, gefestigt und verbreitet wird und schlussendlich der statutorische Menschenrechtspfeiler der Vereinten Nationen verwässert wird (Art. 1 (3) UN-Charta).

In den Jahren 2016, 2017 und 2018 äußerte sich dies einerseits durch vorgebrachte (jedoch schlussendlich abgelehnte) Änderungsanträge bezüglich mehrerer Resolutionen zu Menschenrechtsverteidiger\_innen und Zivilgesellschaft, zur Stärkung der Prüfung durch Vertragsausschüsse oder zum Umgang mit Repressionen bei Interaktionen mit UN-Gremien sowie durch Anstrengungen, länderspezifische Reaktionen des UN-Menschenrechtsausschusses auf Länder wie Nordkorea oder Syrien aufzuweichen.

Andererseits sind die beiden bislang einzigen **von China selbst vorgebrachten Resolutionen im UN-Menschenrechtsrat** besonders bemerkenswert:



**Im Juni 2017 wurde mit einer bequemen Mehrheit die Resolution zum „Beitrag von Entwicklung zum Genuss aller Menschenrechte“ verabschiedet.<sup>11</sup>** Diese Resolution greift die Universalität von Menschenrechten an, weil a) Menschenrechte effektiv herabgestuft werden, indem darauf verwiesen wird, der Schutz von Menschenrechten hänge von einer mensch-zentrierten Entwicklung ab, und weil b) gleichzeitig zentrale Aspekte ausgespart werden, beispielsweise dass Menschenrechtsschutz jedem Menschen losgelöst vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes zusteht oder dass auch Entwicklungsmaßnahmen Menschenrechte verletzen können. Die Resolution mandatiert eine Studie des Beratungsgremiums des UN-Menschenrechtsrates zu den Beiträgen von Entwicklung zu Menschenrechten und wird auf dieser Grundlage in der 42. Sitzung des Menschenrechtsrates, im Juni 2019, von China erneut eingebracht.

**Noch größeres Besorgnis löste im März 2018 die Resolution „Förderung gegenseitig gewinnbringender Kooperation im Feld der Menschenrechte“ aus.<sup>12</sup>** Während die offizielle chinesische Intention war, das gegenwärtig politisierte Klima im UN-Menschenrechtsrat zu verbessern und Kooperation voranzubringen, ging es faktisch darum, aktuell greifende Kontrollmechanismen aufzuweichen und stattdessen Kooperationen zu befördern, die jeweils von der Erlaubnis des betroffenen Staates abhängig sein sollen. Obgleich es gelang, den ursprünglichen Entwurf der Resolution maßgeblich abzuschwächen, ist auch die schlussendlich mit klarer Mehrheit angenommene Resolution sehr besorgniserregend. Drei Aspekte sind dabei mittelfristig für das Menschenrechtssystem besonders bedrohlich:

1. Zahlreiche Elemente der Resolution belegen Chinas fehlende Bereitschaft, die tatsächlich dringend notwendige, vollumfängliche Kooperation mit bestehenden Mechanismen einzufordern. Vielmehr werden bestehende Rechenschaftsmechanismen ausgehöhlt mit Hinweisen auf den „genuine Dialog und die Kooperation im Bereich der Menschenrechte“, die „gegenseitig nützliche Kooperation“, die auch UN-Sonderberichterstatter\_innen zu bedenken hätten, oder mit Auslassungen beispielsweise bezüglich des sicheren, uneingeschränkten Zugangs zu Informationen und Ressourcen oder bezüglich der unabhängigen Arbeit der Sondermechanismen des UN-Menschenrechtsrates.
2. Die Formel der „community of shared future for human beings“ wird erneut prominent in der Präambel referenziert. Dieses Konzept ohne völkerrechtlichen Unterbau wird von der chinesischen Regierung konsistent vorangetrieben. Es spielt nationale Souveränität gegen Menschenrechte aus und setzt gezielt die Bedeutung der Menschenrechte herab.
3. Durch die gesamte Resolution zieht sich das Mantra der „gegenseitig gewinnbringenden Kooperation“ – Multilateralismus, technische Unterstützung und selbst die Arbeit der UN-Menschenrechtsmechanismen sollen darauf ausgerichtet sein. Mit den wiederholten Verweisen auf „mutually beneficial cooperation“ werden Menschenrechte als Verhandlungsgegenstand verstanden, statt als klar definierte Völkerrechtskonzepte, deren Gewährleistung auch konfrontativ werden kann und muss. Mit dieser win-win-Sprache wird die Verbindlichkeit von verbrieften Menschenrechten unmittelbar ausgehöhlt.

<sup>11</sup> UN General Assembly, Human Rights Council, Res. 35/21 The contribution of development to the enjoyment of all human rights, UN Doc. No. A/HRC/57/L.33/Rev.1, 20. Juni 2017.

<sup>12</sup> UN General Assembly, Human Rights Council, Res. 37/23 Promoting mutually beneficial cooperation in the field of human rights, UN Doc. No. A/HRC/37/L.36, 19. März 2018.



Trotz des offensichtlichen Motivs und des letztlich erfolgreichen Versuchs Chinas, die länderspezifische Überprüfung und Rechenschaft aufzuweichen, stimmte nur die USA gegen die Resolution, die EU-Mitgliedstaaten, inklusive Deutschland, enthielten sich.

**Damit ist das chinesische Menschenrechtsnarrativ nun prominent in Resolutionen desjenigen Gremiums angekommen, das für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte innerhalb der Vereinten Nationen zuständig ist – ein Narrativ, das sowohl die Unteilbarkeit von Menschenrechten als auch deren Universalität unterwandert.** Schon im Vorhinein und verstärkt in den vergangenen beiden Jahren hat China immer wieder Versuche unternommen, die beschriebenen Konzepte in Resolutionen anderer UN-Organe und -Gremien zu platzieren. Zuletzt gelang es China, die „win-win-Sprache“ in das Joint Communiqué nach dem EU-China-Gipfel im April 2019 einzubringen – mit der Formulierung, die EU und China würden den Austausch zu Menschenrechten auf bilateraler wie internationaler Ebene „on the basis of equality and mutual respect“ fortführen.<sup>13</sup>

Diese abweichenden Interpretationen von einem Recht auf Entwicklung, von nationaler Souveränität und Nicht-Einmischung **flankiert China auf unterschiedlichen Ebenen mit einem Verhindern genuiner Rechenschaft:**

- China hat über Jahre eine starke Allianz von Staaten innerhalb des UN-Menschrechtssystems aufgebaut, die einerseits für wirtschaftlichen Druck anfällig sind und andererseits das chinesische Bestreben teilen, Entwicklung Menschenrechten vorzuziehen. Zuletzt wurde auch innerhalb der EU offensichtlicher, dass Investitionsabkommen z. B. mit Ungarn oder Griechenland China effektiv nutzen, um geeinte EU-Anstrengungen zum Schutz der Menschenrechte auszuhebeln bzw. zu erschweren.
- Die eigenen Menschenrechtsverletzungen werden gegen Kritik abgeschirmt – zuletzt geschehen mit faktenwidrigen Erklärungen und Empfehlungen befreundeter Staaten im Rahmen des 3. UPR Chinas oder der bisherigen Paralyse des Menschenrechtsrates, was die schweren Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang anbelangt. Im Umkehrschluss versucht China, befreundete Staaten vor Menschenrechtskritik zu bewahren, beispielsweise im Fall von Myanmar 2017.<sup>14</sup>
- Grundsätzlich hat China zuletzt seinen UPR aber auch das Zulassen oder Verweigern von Einreisen unabhängiger Beobachter\_innen ins Land gesteuert und missbraucht. Die unverhohlene Missachtung der für alle UN-Mitgliedstaaten geltenden menschenrechtlichen Standards und Prozesse zeigt sich u. a. daran, dass China menschenrechtswidrige UPR-Empfehlungen anderer Mitgliedstaaten annimmt, etablierte Aufforderungen eines UN-Fachausschusses zur Umsetzung eines bindenden Menschenrechtsvertrages ablehnt<sup>15</sup> und wiederholt den Vorwurf erhebt, Besuche von UN-Mechanismen verletzten die chinesische Souveränität.
- China intensiviert und diversifiziert außerdem seine Anstrengungen, den Zugang unabhängiger zivilgesellschaftlicher Akteure zu UN-Gremien und Foren zu unterbinden:

<sup>13</sup> EU-China Summit Joint statement, Brussels, 9 April 2019, S. 3, <https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf>.

<sup>14</sup> Amnesty International, UN: China fails to scupper resolution on Myanmar's persecution of Rohingya, 05.12.2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/12/un-china-fails-to-scupper-resolution-on-myanmars-persecution-of-rohingya/>.

<sup>15</sup> Amnesty International, China: Blatant disregard of UN human rights experts' recommendations, 15.03.2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1700202019ENGLISH.pdf>.



Einerseits werden Menschenrechtsverteidiger\_innen im Land massiv unterdrückt. Andererseits haben in den vergangenen Jahren unterschiedliche Akteure Fälle dokumentiert, in denen NGO-Teilnahmen an Treffen verhindert wurden und chinesische Menschenrechtsverteidiger\_innen im Nachgang zu Interaktionen mit UN-Mechanismen oder Foren von Repressionen betroffen waren. Diese reichten von Inhaftierungen über Einschüchterungen der Familie bis hin zu Verschwindenlassen – jährlich dokumentiert dies der Bericht des UN-Generalsekretärs zur Kooperation mit den Vereinten Nationen, ihren Vertreter\_innen und Mechanismen im Bereich der Menschenrechte: Emblematisch hierfür ist noch immer der Tod der Aktivistin Cao Shunli, die im März 2014 im Polizeigewahrsam in Peking starb. Sie spielte eine federführende Rolle in der chinesischen Zivilgesellschaft, was Chinas 2. UPR anging. Schließlich gehört China auf einer systemischen Ebene mit zu den Ländern, die ihre Mitgliedschaft im NGO-Ausschuss des UN-Wirtschafts- und Sozialrates politisieren, indem sie den Akkreditierungsprozess unerwünschter NGOs über Jahre hinweg verschleppen.

- Der Druck gegenüber UN-Mitarbeitenden, Mitgliedern in UN-Fachausschüssen sowie diplomatischen Angestellten und sonstigen Staatsvertreter\_innen ist ebenso merklich. Unterschiedliche Akteure berichten von Aufforderungen, sich nicht mit bestimmten chinesischen Akteuren zu treffen, bzw. diesen Zugänge zu verwehren, und kritischen Side Events fernzubleiben (zuletzt im März 2019 bezüglich Xinjiang zu beobachten). Diese Taktik reicht außerdem von subtilen Beeinflussungsversuchen über Einladungen zu Essen oder Reisen bis hin zu Drohungen gegen diplomatische Vertretungen, sich nicht kritisch zu äußern (ebenfalls zuletzt bezüglich Xinjiang zu beobachten), sowie Vergeltungsdiplomatie (beispielsweise die massive Reaktion gegen Norwegen nach der Vergabe des Friedensnobelpreises 2010 an Liu Xiaobo).

**Was sind die Mittel und Wege, die die Bundesregierung und die internationale Staatengemeinschaft in Reaktion auf dieses Geflecht an alleinstehenden, intensivierten sowie kampagnenartigen Unterminierungsanstrengungen Chinas zu verfolgen hat?**

1. **Dem Narrativ eines „alternativen Verständnisses von Menschenrechten“ darf kein Raum gegeben werden – es gibt ein in völkerrechtlichen Verträgen geregeltes und über die UN-Charta mit den Politikbereichen Sicherheit, Frieden, Entwicklung verwobenes, etabliertes Verständnis von Menschenrechten.** Bei der weiteren Verbreitung und Legitimierung der „human rights with Chinese characteristics“ sind Worte und Formulierungen langfristig wirkungsmächtig. Als solche müssen sie von Deutschland, der EU und der breiteren Staatengemeinschaft eingeordnet und mit klaren Aussagen zur Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte erwidert werden: Gut gelungen ist dies der EU beispielsweise in ihrem Statement nach dem jüngsten EU-China-Menschenrechtsdialog.<sup>16</sup> Fahrlässig sind hingegen Aussagen wie die des EU-Ratspräsidenten Donald Tusk, die suggeriert, die Universalität und Unteilbarkeit von Menschenrechten sei „unsere europäische Sicht“.<sup>17</sup> Das in der kommenden 42. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates anstehende, erneute Vorbringen der Resolution zu Entwicklung und Menschenrechten bietet ein kritisches Fenster, um klar zu machen, dass und wie Menschenrechtsschutz und Entwicklungsimperative zusammenhängen, und Boden zurückzugewinnen. Dabei geht es ebenso

<sup>16</sup> Gipfeltreffen EU-China, 09.04.2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2019/04/09>.

<sup>17</sup> Remarks by President Donald Tusk after the EU-China summit in Brussels, 09.04.2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/04/09/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-eu-china-summit-in-brussels/>.



darum, einem überhaupt als alternativ angesehenen Narrativ den Nährboden zu entziehen, indem Deutschland, die EU und andere Verbündete Menschenrechte als Ausdruck von Souveränität und nicht als Widerspruch zu Souveränität mit Leben und Strahlkraft füllen – wozu natürlich auch menschenrechtspolitische Glaubwürdigkeit durch Vorangehen mit gutem Beispiel gehört.

2. **Es braucht dringend eine konsistente, geschlossene und starke EU-Stimme bei Verletzungen internationaler Regeln und Menschenrechten durch die chinesische Regierung.** Die EU-Kritik an chinesischen Menschenrechtsverletzungen ist oftmals uneins und aufgeweicht, stellenweise blieb sie komplett aus. Dass die EU offenbar ihre Beziehungen zu China strategischer ausgestalten möchte, zeigten der Aufschlag der EU-Kommission („EU China – a strategic outlook“<sup>18</sup>) sowie der den EU-China-Gipfel vorbereitende, erstmalige Austausch auf EU-Ratsebene. Eine differenzierte EU-Herangehensweise zu China muss nun endlich konsequent von EU-Institutionen wie EU-Mitgliedstaaten einheitlich und geeint umgesetzt werden. Damit der „strategic outlook“ für den EU-Umgang mit China wirklich zur erhofften Trendwende wird, ist es insbesondere auch an Deutschland, sicherzustellen, dass die EU sich nicht mehr spalten lässt und sich wirtschaftlich stärkere wie schwächere EU-Mitgliedstaaten hinter einer effektiven, strategischen EU-Antwort auf China versammeln können.
3. **Das aktuelle Menschenrechtsschutzsystem muss standhaft verteidigt werden: Deutschland sollte sich als resoluter Verteidiger der bestehenden regelbasierten Ordnung an allen kritischen Stellen ambitioniert und sichtbar einbringen – aktuell mehr denn je im UN-Menschenrechtsrat:**
  - **Bei einzelnen Initiativen Chinas** muss problematische Sprache abgeändert werden und sichergestellt werden, dass die EU-Mitgliedstaaten insgesamt und die einzelnen Mitglieder im Menschenrechtsrat mitziehen, im Zweifel eine Abstimmung herbeiführen und dabei proaktiv Mehrheiten organisieren.
  - **Der Menschenrechtsrat muss dringend substanzell auf die desolate Lage in Xinjiang reagieren** und so beweisen, dass China nicht über dem Gesetz steht.
  - Es braucht grundsätzlich **mehr Regionen-übergreifende Koalitionen von Staaten, die alles in die Waagschale legen, um die Errungenschaften des internationalen Menschenrechtsschutzsystems zu konsolidieren und die roten Linien dieser Ordnung unnachgiebig zu verteidigen.**<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund sollte auch die „**Allianz für den Multilateralismus**“, die **Deutschland und Frankreich im September 2019 formal ausrufen** wollen, strategische Ziele aufstellen und andere like-minded Staaten verbindlich einbeziehen.
  - **Die Wahl als Mitglied sowie die Ausübung dieser Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat muss besser ausgestaltet werden:** China dürfte sich nach seiner auslaufenden Mitgliedschaft 2019 erneut um einen Sitz bewerben und Deutschland plant, sich für die Zeit ab 2020 für einen Sitz im Menschenrechtsrat zu bewerben. Die Vorgaben der Gründungsresolution des Menschenrechtsrates, Mitglieder sollen „die höchsten Standards in der Förderung und dem

<sup>18</sup> European Commission and HR/VP contribution to the European Council, EU-China – A strategic outlook, 12.03.2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>19</sup> Die beschriebenen roten Linien müssen sein: unabhängiges Monitoring von Menschenrechtssituationen vor Ort, länderspezifisches Monitoring und, sofern nötig, entsprechende Verurteilung, Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen und ihre kritische Mitwirkung im Menschenrechtsschutzsystem.



Schutz von Menschenrechten erfüllen, vollständig mit dem Rat kooperieren“<sup>20</sup>, sollten bezüglich aller kandidierender Staaten, somit insbesondere auch China, entsprechend thematisiert werden. Deutschland bieten sich hierzu im Rahmen der eigenen Kandidatur über die Antrittspledges und entsprechende Austausche gute Möglichkeiten.

- 4. Den Schutz der Menschenrechte als zentralen Bestandteil der bilateralen Beziehungen mit China auf allen Ebenen und in allen Ressorts verankern:** Angesichts der zunehmenden Repressionen in China sowie der beschriebenen Systemherausforderung, ist es essenziell, dass **Deutschland dem Schutz der Menschenrechte in den bilateralen Beziehungen mit China noch größeres Gewicht beimisst und sich dazu strategisch und ressortübergreifend aufstellt**. Während beispielsweise der im Menschenrechtsbericht erwähnte Menschenrechtsdialog mit China einen Mehrwert bezüglich Pflege von Gesprächskanälen bringt, darf er auf keinen Fall zum Selbstzweck verkommen oder gar dazu führen, dass Menschenrechtsthemen in den Dialog ausgelagert werden. **Vielmehr braucht es eine extrem klare und konsistente Ansprache der vorherrschenden Herausforderungen auf allen politischen Ebenen und in allen Ressorts**. Auch werden Stimmen lauter, dass Deutschland die eigenen bilateralen Regierungskonsultationen mit der chinesischen Regierung selbstkritisch hinterfragen sollte, wenn man zeitgleich von kleineren EU-Mitgliedstaaten erwartet, sich hinter der EU zu versammeln. Ebenso sollte die Bundesregierung dem Ansatz von China über verschiedene Politikfelder mit einer integrierten, aber stets auf das systemische Herausfordern der gesamten regelbasierten Ordnung fokussierten Antwort begegnen – d. h. Themenfelder, zu denen man mit China leichter ins Gespräch kommen kann (Klima, Entwicklung, Handel, Finanzen) müssen stets verknüpft werden mit den jeweils einschlägigen menschenrechtlichen Herausforderungen (Meinungs- und Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Gerichte).

Deutschland geht in diesem Feld den ein oder anderen kleineren Schritt – **eine Gesamtstrategie ist allerdings bislang nicht zu erkennen**. Die Aussage im 13. Menschenrechtsbericht, China engagiere sich international zunehmend mit dem Ziel, sein Menschenrechtsnarrativ zu verbreiten, darf in der nächsten Berichtslegung nicht weiter ohne konkrete Darlegung von Handlungsoptionen und -strategien bleiben. **Der neue Aspekt des Aktionsplans 2019-2020, die Bundesregierung setze sich für eine regelbasierte internationale Ordnung auch beim Menschenrechtsschutz ein, muss dringend substanzial unterfüttert und ambitioniert an den beschriebenen Herausforderungen der Zeit ausgerichtet werden**. Gute Anknüpfungspunkte dafür sind wie beschrieben eine Federführung innerhalb der EU, die angestrebte Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat sowie die Ausgestaltung der bislang überwiegend rhetorisch vorgetragenen „Allianz für den Multilateralismus“.

- 4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen in China, von Sozialkreditsystem bis systematischen Organraub in Straflagern, benannt werden und nicht hinter Wirtschaftsinteressen zurückgedrängt werden? (AfD)**

**Die Bundesregierung muss Menschenrechte in den Beziehungen mit China strategisch, kohärent und konsistent verfolgen**. Menschenrechtsanliegen und Einzelfälle müssen regelmäßig bei Treffen mit chinesischen Vertreter\_innen auf allen Ebenen angesprochen werden, auch öffentlich. Ausbleibende Verbesserungen im Menschenrechtsbereich dürfen nicht dazu führen, dass von Kritik abgesehen wird.

<sup>20</sup> UN General Assembly, Human Rights Council, Res. 60/251 Human Rights Council, UN Doc. No. A/RES/60/251, 03.04.2006.



Amnesty International hat seit vielen Jahren immer wieder die Sorge artikuliert, dass wirtschaftliche Interessen dazu führen könnten, dass menschenrechtliche Anliegen hintangestellt werden. Im aktuellen internationalen Klima ist die Bundesregierung nach außen und nach innen gefordert, ein klares Bekenntnis zu universellen und unteilbaren Menschenrechten, zum bestehenden internationalen Menschenrechtsschutzsystem und zur Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen als übergeordnete Leitlinie der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik voranzubringen und dabei führend und in Koalitionen voranzuschreiten (siehe Antwort auf Frage 3).

Der Schutz der Menschenrechte und der Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums müssen durchgängig zentrale Bestandteile in den bilateralen Beziehungen und Regionalstrategien der deutschen Außenpolitik darstellen. **Dabei ist es wichtig, dass die verschiedenen Ressorts und Akteure der deutschen Politik sich noch besser koordinieren und menschenrechtliche Belange in allen Politikfeldern, d. h. beispielsweise im Bundeswirtschaftsministerium, die entsprechende Beachtung finden.** Amnesty International fordert diesbezüglich seit Langem, dass die Bundesregierung ein Gesetz auf den Weg bringt, das Unternehmen verbindlich zu menschenrechtlicher Sorgfalt entlang ihrer Lieferketten verpflichtet. Dieses würde auch deutsche Unternehmen, die in China investieren oder deren Lieferketten chinesische Unternehmen einschließen, stärker in die Pflicht nehmen.

**Auch in den Diskussionen zum deutschen und europäischen Umgang mit der chinesischen „Belt and Road Initiative“ sollten Menschenrechte eine zentrale Rolle spielen.** Bisherige Projekte haben oftmals betroffene Gemeinden unzureichend eingebunden und zu Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise durch Zwangsvertreibungen und Umweltschäden, geführt. Die Bundesregierung sollte sich in diesem Zusammenhang noch stärker für die Umsetzung der „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ einsetzen und auch China in die globalen Anstrengungen zur Verbesserung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen einbinden.

Amnesty International hat immer wieder darauf hingewiesen, dass wirtschaftliche Interessen und das Engagement für menschenrechtliche Anliegen nicht notwendigerweise zu Zielkonflikten führen müssen. So sind Rechtsstaatlichkeit sowie die Einhaltung internationaler Vereinbarungen sowohl für die wirtschaftlichen Beziehungen als auch für die Förderung der Menschenrechte wichtig.

5. **Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der Bundesregierung, sich für die Rechte von Frauen, Mädchen und marginalisierten Gruppen im Inland und weltweit einzusetzen, auch unter Berücksichtigung einer intersektionalen Perspektive, die die Mehrfachmarginalisierung betroffener Frauen und Mädchen adressiert, und welche Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie im derzeitigen Engagement der Bundesregierung? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Allein von der Anzahl der Empfehlungen im 3. Überprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrates der Menschenrechtslage in Deutschland waren die Bekämpfung von Rassismus, rassistischem Hass und rassistischer Gewalt sowie die Überwindung von Diskriminierung, Ausgrenzung von und Gewalt gegen Frauen merkliche Schwerpunkte der internationalen Kontrolle – mit insgesamt über 80 der 209 von Deutschland angenommenen Empfehlungen. Diese Themenfelder standen bereits im zweiten UPR-Zyklus Deutschlands im Fokus der internationalen Kritik – dieser Handlungsbedarf wurde nunmehr nochmals deutlich vorgebracht. **Vor diesem Hintergrund schließt sich Amnesty International der Forderung der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, nach einem nationalen Umsetzungsmechanismus der Bundesregierung zur vollständigen Umsetzung der angenommenen Selbstverpflichtungen an.**



## EINSATZ FÜR FRAUENRECHTE IM IN- UND AUSLAND

Frauen und Mädchen gehören zu den Personengruppen, die überproportional von Diskriminierung und struktureller Ungleichheit betroffen sind. Geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung, beispielsweise durch diskriminierende Gesetze und Praktiken, verwehren Frauen den uneingeschränkten Zugang zu ihren Menschenrechten. Frauen und Mädchen werden an politischen Entscheidungsprozessen, aber auch an Entscheidungen, die ihr eigenes Leben und ihren Körper betreffen, nicht ausreichend oder in manchen Ländern gar nicht beteiligt.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird jede vierte Frau in Deutschland einmal im Leben Opfer von Beziehungsgewalt. Dies zeigt, dass Gewalt gegen Frauen und Mädchen auch in Deutschland nach wie vor weit verbreitet ist. Um dieser Menschenrechtsverletzung verbindlicher und effektiver zu begegnen, wurde 2011 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als Istanbul-Konvention, ausgearbeitet. Deutschland hat das Übereinkommen 2017 ratifiziert. Die Konvention verpflichtet die Staaten zu umfassenden Maßnahmen in allen Bereichen, von der Prävention über Unterstützungsangebote bis hin zum Straf-, Zivil- und Ausländerrecht und zwar für alle Frauen unabhängig von ihrer Lebenssituation. Ebenfalls ist der Aufbau von Koordinierungs-, Implementierungs- und Monitoringstrukturen vorgesehen. **Allerdings sind die von der Bundesregierung bisher ergriffenen und angekündigten Maßnahmen, wie die Änderung des Sexualstrafrechts und die Einberufung eines Runden Tisches zur Weiterentwicklung des Hilfesystems, aus Sicht von Amnesty International nicht ausreichend, um von sexualisierter Gewalt betroffenen Frauen und Mädchen zügig effektiven und bedarforientierten Zugang zum Hilfe- und Schutzsystem zu ermöglichen und die Handlungspflichten aus der Konvention vollumfänglich zu erfüllen.** Frauenrechtsorganisationen, Fachberatungsstellen und Frauenhäuser weisen schon seit Jahren erfolglos auf die Defizite des bestehenden Schutzsystems hin. So mangelt es an einer flächendeckenden und zugänglichen bedarfsgerechten Versorgung mit Schutzräumen. Für Frauen mit Behinderungen, besonders vulnerable Personen und Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ist der Zugang zu Beratungsstellen und Schutzhäusern besonders schwierig.

**Es bedarf eines deutlich verbindlicheren Engagements der Bundesregierung, um sicherzustellen, dass ein effektiver und diskriminierungsfreier Zugang zu einem qualitativ hochwertigen Hilfesystem gewährleistet wird.** Für ein solches Hilfesystem ist eine verlässliche und bundeseinheitliche Finanzierung notwendig.

Hinzuweisen ist auch auf die besondere Situation von gewaltbetroffenen Flüchtlingsfrauen und Migrantinnen. Obwohl die Vorgaben der Istanbul-Konvention für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen, die sich in Deutschland aufhalten, unabhängig von ihrer Nationalität, Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten sind, **ist für Flüchtlingsfrauen und Migrantinnen der Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten oder zu Gesundheitsversorgung gegenwärtig nur eingeschränkt gewährleistet.** Die Bundesregierung hat einen Ratifizierungsvorbehalt gegen Artikel 59(2) und (3) der Istanbul-Konvention vorgenommen, durch welchen es geflüchteten oder migrierten Frauen, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind oder die als Zeuginnen in Strafverfahren aussagen, kaum möglich ist, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen. Dadurch, dass sie die Ehebestandszeit von drei Jahren erfüllen müssen, um einen eigenen Aufenthaltstitel zu erhalten, sind diese bereits von Gewalt betroffenen Frauen weiterhin einem hohen Gewaltrisiko ausgesetzt. Daran ändert auch die Härtefallregelung in §31 Abs. 2 AufenthG wenig, unter anderem wegen der hohen Beweisanforderungen, der Lebensunterhaltssicherung oder des Erfordernisses, dass häusliche Gewalt vorliegen muss. **Die Vorbehalte sind zurückzunehmen, um auch Frauen ohne gesicherten**



**Aufenthaltstitel durch ein eigenständiges Aufenthaltsrecht umfassend gegen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt zu schützen. Art. 59 der Konvention ist vorbehaltlos umzusetzen.**

**Im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte (SRGR) von Frauen und Mädchen bedarf es ebenfalls in allen Politikfeldern größerer Anstrengungen, damit Frauen und Mädchen diese Menschenrechte diskriminierungsfrei und effektiv in Anspruch nehmen können.** Nach einer Studie des Guttmacher-Instituts lebten im Jahr 2017 42 Prozent der Frauen im gebärfähigen Alter weltweit in Ländern, in denen die Möglichkeit eines Schwangerschaftsabbruchs stark eingeschränkt ist, und rund 225 Millionen hatten keinen Zugang zu modernen Verhütungsmitteln. Mit Sorge beobachtet Amnesty International den nachlassenden Stellenwert dieser Menschenrechte auf der internationalen Agenda – zuletzt eklatant zutage getreten bei den Verhandlungen der Resolution des UN-Sicherheitsrats zu sexueller Gewalt in Konflikten,<sup>21</sup> bei der sich die USA einem konkreten Verweis auf SRGR im Konfliktkontext unter Veto-Androhung verweigert hat. Es mangelt zunehmend am politischen Willen, die Umsetzung der SRGR international voranzubringen und daraus folgend auch am Willen, die dafür notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Im UN-Rahmen zeichnet sich eine Verengung des Themenbereichs auf reproduktive Gesundheit statt auf sexuelle Rechte ab. Hinzu kommt, dass eine erstarkende Front religiös-konservativer Regierungen und gleichgesinnter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Bewegungen verstärkt gegen die Möglichkeit der Selbstbestimmung im sexuellen und reproduktiven Bereich Front macht.

So weigerte sich **Ei Salvador** 2018, trotz vielfältiger Initiativen und Proteste, vom absoluten Abtreibungsverbot abzurücken, und der argentinische Senat stimmte mit knapper Mehrheit gegen ein Gesetz, das einen Schwangerschaftsabbruch in den ersten 14 Wochen gestattet hätte. In **Polen** und **Guatemala** verlangten Abgeordnete erneut strengere Abtreibungsgesetze, während in den **USA** neben der Einführung zunehmend restriktiver Abtreibungsgesetze auch Mittelkürzungen für Kliniken, die Familienplanung anbieten, die Gesundheit von Millionen Frauen gefährdeten.

**Ein ambitionierterer Einsatz der Bundesregierung auf nationaler wie auf internationaler Ebene zur Stärkung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte von Frauen und Mädchen wäre sehr zu begrüßen, um weiteren Rückschritten durch reaktionäre Bewegungen entgegenzuwirken.** Daneben könnten z. B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit den Ländern Afrikas mehr Projekte in den Bereichen Familienplanung, diskriminierungsfreier Zugang zu Sexualaufklärung und Gesundheitsdienstleistungen und sicherer und legaler Schwangerschaftsabbruch unterstützt und durchgeführt werden. **Außerdem ist im Rahmen der weiteren Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat bis Ende 2020 sicherzustellen, dass die gestärkten Konzepte der Resolution 2467 tatsächlich länder- und kontextspezifisch in der Praxis mit Leben gefüllt werden** und die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ im Sicherheitsrat in der Gänze gestärkt wird.

#### **EINSATZ FÜR DIE RECHTE VON MARGINALISIERTEN GRUPPEN IN DEUTSCHLAND**

Schwarze Menschen, People of Colour, Angehörige bestimmter Religionen (insbesondere Judentum und Islam), Sinti und Roma sind in Deutschland häufig Alltagsrassismus und Diskriminierung ausgesetzt. Viele dieser Menschen werden auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche oder im Gesundheitssystem regelmäßig diskriminiert. Darüber hinaus nimmt offen geäußerter Rassismus im öffentlichen Raum zu.

Der vorliegende Menschenrechtsbericht benennt die Bekämpfung von Rassismus als gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe und erwähnt einzelne wichtige Handlungsfelder, wie die

<sup>21</sup> UN Security Council Resolution 2567 (2019) Adopted by the Security Council at its 8514<sup>th</sup> meeting, on 23 April 2019, UN Doc. No S/RES/2467.



statistische Erfassung und Analyse rassistischer Straftaten, eine effektive Strafverfolgung und einen Bewusstseins- und Kulturwandel in den Behörden sowie die Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Die von der Bundesregierung bereits ergriffenen Maßnahmen werden jedoch als positiver und effektiver geschildert als sie es tatsächlich sind. Einige Probleme werden ganz unterschlagen.

Der Bericht nimmt Bezug auf die Statistik politisch motivierter Straftaten (PMK-Statistik). **Die aktuelle, am 14. Mai 2019 vorgestellte PMK-Statistik zeigt, dass die offiziell erfasste Zahl rassistischer Straftaten im Jahr 2018 um 400 auf 1664 Taten gestiegen ist. Die Zahl rechts motivierter Gewalttaten stieg nach der PMK-Statistik auf 1156 – also circa drei Gewalttaten pro Tag – an. Mehr denn je ist ein entschlossenes Vorgehen gegen rassistische Gewalttaten nötig.** Denn die PMK-Statistik zeigt nur einen Ausschnitt der tatsächlich verübten Gewalttaten – viele Betroffene zeigen rassistische Angriffe gar nicht an. **Ein Grund hierfür ist das Fehlen besonderer Beschwerdestellen, die bei Anzeigen unterstützen können und die auch der UN-Fachausschuss zur Anti-Rassismus-Konvention von Deutschland einfordert, zuletzt im Staatenberichtsverfahren 2015.** Wie groß das Dunkelfeld rassistischer Gewalt ist, lässt ein Vergleich der PMK-Statistik mit den Zahlen rassistischer Angriffe erahnen, die der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter Gewalt für 2018 veröffentlicht hat: So zählt der Verband der Beratungsstellen allein für die fünf ostdeutschen Bundesländer insgesamt 1212 rassistische Angriffe, d. h. täglich drei<sup>22</sup> – so viele wie die PMK-Statistik für ganz Deutschland erfasst.

**Aber auch wenn Betroffene eine polizeiliche Anzeige erstatten, wird die rassistische Tatmotivation häufig nicht erkannt, und die Tat findet daher keinen Eingang in die Statistik. Problematisch ist auch, dass es sich bei dem PMK-System um eine reine Eingangsstatistik handelt.** Wenn im Verlauf der weiteren Ermittlungen ein rassistisches Motiv festgestellt wird, findet die Tat keinen Eingang mehr in das PMK-System. Zudem wird die Statistik dadurch verzerrt, dass ganze Tatkomplexe als eine einzige Tat in die PMK-Statistik aufgenommen werden (wie z. B. der Angriff auf den Leipziger Stadtteil Connewitz 2016 von insgesamt über 200 Neonazis mit einem Sachschaden von mehr als 100.000€).

**Für eine bessere Aufklärung rassistischer Straftaten durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz fehlt es häufig an einer ausreichenden Sensibilisierung der Ermittlungsbehörden und der Justiz für das Phänomen Rassismus.** Nur mit dem nötigen Vorwissen können rassistische Taten auch als solche erkannt, aufgenommen und letztlich unter Berücksichtigung der entsprechenden Tatmotivation (§ 46 Abs. 2 StGB) bestraft werden. Verpflichtende Schulungen zum Thema Rassismus sind daher dringend einzuführen. Für die Strafjustiz sollte das vom Deutschen Institut für Menschenrechte entwickelte Projekt zur Sensibilisierung für Rassismus („Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz“) flächendeckend angewendet werden.

Der aktuelle Aktionsplan 2019-2020 kündigt unter Schwerpunkt 15 „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bekämpfen“ eine Prüfung an, ob für Polizeibehörden und Bundesministerien Fachvorträge unter Einbeziehung externer Sachverständiger zu spezifischen Aspekten von Rassismus und Diskriminierung angeboten werden. Dieser Prüfauftrag fand sich wortgleich im Aktionsplan 2017-2018. **Mittlerweile sollten die Prüfergebnisse vorliegen und entsprechend mitgeteilt werden. In jedem Fall sollten in Fort- und Weiterbildung der Sicherheitsbehörden Selbstorganisationen, Beratungsstellen für Betroffene rechter Gewalt und andere relevante zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden werden.**

Die Bundesregierung nennt das Strafverfahren zur „Gruppe Freital“ im Bericht als „beachtlichen Erfolg der Strafverfolgungsbehörden“. Tatsächlich hat das Verfahren gegen die rechtsextreme „Oldschool Society“ am Ende zu hohen Strafen und zu einem Urteil mit bemerkenswert deutlicher Sprache

<sup>22</sup> Pressemitteilung des VBRG e.V., 02.04.2019, <https://www.verband-brg.de/ankündigung-jahresstatistik-rechte-gewalt-2018-2/#toggle-id-1>.



geführt. **Dieses Verfahren zeigt jedoch ebenso beispielhaft die Defizite im Umgang mit rassistischer Gewalt:** So hatten die sächsischen Polizist\_innen bei Wohnungsdurchsuchungen nicht aufgemerkt, als sie in den Wohn- und Schlafzimmern der Verurteilten Reichskriegsflaggen und weitere Neonazi-Devotionalien fanden. Entsprechend sollten die Taten als gewöhnliche Kriminalität vor dem Amtsgericht verhandelt werden, der Termin stand schon fest. Nur aufgrund des Eingreifens der Generalbundesanwaltschaft wurde wegen „Bildung einer terroristischen Vereinigung“ ermittelt, und das Verfahren gelangte doch noch an das Oberlandesgericht Dresden.

**Besorgniserregend und nicht im Menschenrechtsbericht erwähnt sind auch die anhaltenden Berichte über rechtsextreme Tendenzen in Polizei und Sicherheitsbehörden (z. B. NSU 2.0). Hiergegen muss entschlossen und konsequent vorgegangen werden.** Keinesfalls darf vonseiten der jeweiligen Polizeiführung ein „Auge zgedrückt“ werden.

#### 6. Wie ist die Abschottungspolitik der Bundesregierung, die auf Migrationsabwehr und Externalisierung des Asylrechts setzt, mit den von Deutschland eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen in Einklang zu bringen? (DIE LINKE.)

Die Bundesregierung bekennt sich im 13. Menschenrechtsbericht zum Schutz von Flüchtlingen, wie er im nationalen, internationalen und europäischen Recht verankert ist. Wenn der Zugang zu diesem Schutz allerdings erschwert wird, können die genannten Menschenrechte gar nicht erst in Anspruch genommen werden. **Insofern kommt es entscheidend darauf an, dass der Zugang zum Asylverfahren gewährleistet ist. Amnesty International fordert deshalb im Hinblick auf die Verhandlungen zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, auf obligatorische Zulässigkeitsverfahren vor dem jeweiligen Asylverfahren unter Berufung auf einen sicheren Drittstaat außerhalb der EU zu verzichten.**

Die Bundesregierung kooperiert überwiegend im Rahmen der Europäischen Union mit Drittstaaten bei der sogenannten Migrationskontrolle. Dies gilt sowohl für die Kooperation mit der Türkei (im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens von März 2016) als auch mit verschiedenen afrikanischen Staaten innerhalb der Khartum- und Rabat-Prozesse. Deutschland kommt deshalb eine besondere menschenrechtliche Verantwortung zu, da es nicht nur im Steuerungskomitee des Khartum-Prozesses vertreten ist, sondern auch einer der größten Geldgeber des „EU Emergency Trust Fund for Africa“ (EUTF) ist, aus dessen Mitteln die Kooperationen finanziert werden. Erklärtes Ziel der Zusammenarbeit ist die Reduktion der sogenannten irregulären Migration nach Europa. **Amnesty International bewertet die verstärkte Kooperation mit Transitländern, wie sie auch im Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2019-2020 vorgesehen ist, insbesondere im Hinblick auf Libyen, Sudan und Niger als menschenrechtlich problematisch.**

Folgende von Deutschland eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen sind durch Migrationskooperationen betroffen oder werden in deren Rahmen verletzt:

- **Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** (Recht auf Asyl), wenn das Land die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet hat, Menschen aber an der Ausreise aus dem Land hindert;
- **Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention** (Non-Refoulement-Gebot), wenn Asylsuchende ohne Einzelfallprüfung durch den Drittstaat in ihre Heimatländer zurückgeführt werden;



- **Artikel 9 und 12 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (Recht auf Freiheit, Bewegungsfreiheit), wenn Flüchtlinge und Migrant\_innen automatisch und willkürlich inhaftiert werden;
- **Artikel 2 der UN-Anti-Folterkonvention** (Verbot von Folter), wenn im Rahmen von Migrationskooperationen mit Sicherheitskräften zusammengearbeitet wird, die Folter oder andere unmenschliche Behandlung anwenden.

**Grundsätzlich darf keine zwischenstaatliche Migrationskooperation zur Verschlechterung der Menschenrechtssituation im jeweiligen Drittland führen. Amnesty International fordert, dass alle Migrationskooperationen Menschenrechtsstandards festschreiben und einen transparenten Monitoring-Mechanismus vorsehen, was häufig nicht der Fall ist.** Insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Libyen bestehen erhebliche Bedenken. Eines der wichtigsten EU-Projekte in diesem Zusammenhang ist die im Aktionsplan 2019-2020 genannte Operation SOPHIA, die 2015 unter Beteiligung der Bundesregierung mit der Absicht gestartet wurde, Schleuser zu bekämpfen und die Migration aus Libyen einzuschränken. Durch die Schulung, Finanzierung und Ausstattung der libyschen Küstenwache haben die EU-Mitgliedsstaaten dieser die Seenotrettung im zentralen Mittelmeer vollständig überlassen. Die von der libyschen Küstenwache abgefangenen Personen werden in menschenunwürdige Gefängnisse zurückgebracht, in denen sie Folter und andere massive Menschenrechtsverletzungen zu erwarten haben. **Amnesty International sieht die Bundesregierung in der Verantwortung, sich mit allen Mitteln für die Freilassung von Flüchtlingen und Migrant\_innen aus libyscher Haft einzusetzen. Zudem muss die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass Asylsuchende an einen sicheren Ort gebracht werden, um ein faires Asylverfahren zu erhalten.** Für die Anpassungen und unabdingbaren Fortentwicklungen der politischen Anstrengungen der Bundesregierung in diesem Themenfeld liefern der vorliegende Menschenrechtsbericht sowie der Aktionsplan 2019-2020 keine ausreichend spezifizierten Orientierungspunkte.

## II. Qualität und Struktur des 13. Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

7. **Wie könnte der Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik zukünftig gestaltet werden, um globale Trends und aktuelle menschenrechtliche Themen noch stärker hervorzuheben und gleichzeitig Orientierung für eine problemorientierte, strategisch ausgerichtete Politik zu geben? (SPD)**

Zwar bestätigt der 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, dass eine komplexe globalisierte Welt Fragen für den Schutz der Menschenrechte aufwirft und dass die Bundesregierung ihrem Anspruch nur dann gerecht wird, wenn sie den Menschenrechtsschutz als „beständige, immer neue Anstrengungen erfordernde Aufgabe“ begreift<sup>23</sup> – **die massiv verschärzte Menschenrechtslage weltweit und einschneidende Entwicklungen werden allerdings nicht näher betrachtet bzw. im Bericht übergeordnet aufgegriffen** (siehe Antwort auf Frage 8).

**Damit der Bericht tatsächlich globale Trends und aktuelle menschenrechtliche Themen hervorheben kann, und dies praxisrelevant, sind drei Anpassungen unabdingbar:**

<sup>23</sup> BT-Drucksache 19/7730, S. 4.



1. **Alle menschenrechtspolitisch relevanten Länder und Regionen sind in der Länderrubrik wie auch in den Themenkapiteln kritisch darzulegen.** Es gibt aktuell keine schlüssige Begründung, warum EU-Mitgliedsstaaten sowie Länder wie Australien, Israel, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland, USA explizit ausgespart bleiben.<sup>24</sup> Die Vorbemerkung, die Mitgliedstaaten der EU würden bereits durch die Europäische Grundrechteagentur, den Europarat und die OSZE gründlich beobachtet und die Menschenrechtssituation in weiteren Ländern werde zusätzlich von Europäischen Auswärtigen Dienst verfolgt, entbindet die Bundesregierung nicht von einer eigenen Bewertung. In zahlreichen Ländern, die nicht im Bericht erwähnt werden, sind besorgniserregende Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Dazu zählen schwere Menschenrechtsverletzungen gegen Flüchtlinge und Migrant\_innen in **Australien** und den **USA**, außergerichtliche Hinrichtungen in **Jamaika**, Einschränkungen der Meinungsfreiheit in **Niger**, gewaltsame Angriffe auf Menschen mit Albinismus in **Malawi**, schwere Menschenrechtsverletzungen gegen die Zivilbevölkerung in den von **Israel besetzten palästinensischen Gebieten** oder Menschenrechtsverletzungen gegen Arbeitsmigrant\_innen in **Katar**.
2. **Der Bericht benötigt ein gesondertes Kapitel, aus dem ersichtlich wird, welche großen menschenrechtspolitischen Entwicklungen über alle Politikfelder und Politikebenen hinweg im Berichtszeitraum zu beobachten waren.** In diesem neuen Kapitel sollten die **politische Einordnung dieser Herausforderungen und die darauf ausgerichteten Initiativen und Handlungsstränge gebündelt dargestellt werden**. Ein gesondert ausgewähltes „Brennpunktthema“ sollte stets einen solchen identifizierten Trend umfassen und in diesem Kapitel integriert sein. Dabei ist darauf zu achten, dass solche „**Brennpunkte**“ umfassend aufbereitet, die relevanten **Menschenrechtsverletzungen dargestellt, bewertet und in den breiteren Kontext eingeordnet sowie entsprechende Handlungsbedarfe ausgemacht werden**.
3. **Der Bericht muss dringend von seiner überaus deskriptiven Gestaltung wegkommen** – dies wird schon seit mehr als 15 Jahren kritisch von der Zivilgesellschaft angemahnt. Gerade wenn es um die großen politischen Trends für den lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtsschutz geht, ist eine Trendbeschreibung ohne **politische Analyse und Einordnung der Problemlage und Handlungsspielräume sowie der Beschreibung von Ansätzen und Umgang der deutschen Bundesregierung** ansonsten ohne Mehrwert.

Damit der Bericht mit angehängtem Aktionsplan einerseits globale Trends und aktuelle menschenrechtliche Themen hervorhebt und andererseits ganz grundsätzlich Orientierung für eine problemorientierte sowie strategisch ausgerichtete Menschenrechtspolitik geben kann, müssen **aus Sicht von Amnesty International sowohl Struktur und selbstkritischer Anspruch des Berichtsteils geändert als auch der Aktionsplan zu einem wirklichen Politikinstrument mit Zuständigkeiten, zeitlichen Vorgaben und Erfolgskriterien umgewandelt werden**.

#### UMGESTALTUNG DER BERICHTSLEGUNG

Wie bereits bezüglich einer künftigen Trendbeschreibung angemerkt, ist auch mit Blick auf die bisherige Berichtslegung anzumahnen, dass die **Darlegungen übermäßig deskriptiv sind**. Wiederholt werden ausführlich Historie, Ursprung und deutsche Mitwirkung an Entwicklungen dargelegt (beispielsweise zu UN-Vertragswerken und Fortentwicklungen), **ohne auf die tatsächliche Politikgestaltung einzugehen**: Wie stärkt die deutsche Menschenrechtspolitik aktuell das System der UN-Vertragsorgane, wenn aufgrund der ausstehenden Beitragszahlungen vieler UN-Mitgliedstaaten das Budget des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte gekürzt wird und somit die Arbeitsfähigkeit der

<sup>24</sup> Ibid, S. 3.



Vertragsorgane gefährdet ist? Nüchtern legt der Bericht aktuell dar, dass Deutschland seinen freiwilligen Beitrag zum UN-Hochkommissariat leistet.

**Bei der überwiegenden Mehrzahl aller Beschreibungen fehlt die politische Bewertung** – wo gab bzw. gibt es Kontroversen, wo neue Allianzen, mit welchem Ziel? Mit welcher Strategie und welchem Beitrag bringt sich Deutschland ein? Eine alleinige Auflistung von Resolutionen zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter, an denen Deutschland mitgewirkt hat, ist nicht ausreichend, denn unklar bleibt u. a., welche Schlüsselaspekte Deutschland dabei vorangebracht hat und wie diese bislang mit Brasilien eingebrachte Resolution künftig fortgeführt und ausgebaut werden soll. Insbesondere die Tatsache, dass viele Erläuterungen wortgleich zum Vorgängerbericht sind und dabei auf Beschlüsse bzw. Entwicklungen verweisen, die alt sind, bzw. dass Projekte, die außerhalb des Berichtszeitraums liegen, aufgegriffen werden,<sup>25</sup> ohne die fortbestehende Relevanz und die deutschen politischen Beiträge hierzu herauszustellen, führt in der Summe zu einem extrem ausführlichen und kaum fokussierten Gesamtdokument.

**Auch fehlen eine selbstkritische Bewertung, eine Auseinandersetzung mit bekannten Kritikpunkten, eine Darlegung gezogener Lehren aus der Vergangenheit vor dem Hintergrund einer sich ständig wandelnder Weltlage und eine Reflektion der eigenen Menschenrechtspolitik, die einem Regierungsbericht vom Anspruch her innenwohnen sollte** (und auch vom Bundestag 2016 derart eingefordert war<sup>26</sup>). Besonders kritisch ist dabei, dass im gesamten Bericht **kein strukturiertes Einordnen der innen- und außenpolitischen Menschenrechtspolitik entlang der im Berichtszeitraum neu ergangenen bzw. noch unbearbeiteten Empfehlungen und Beobachtungen der internationalen Menschenrechtsgremien** stattfindet. So durchlief Deutschland 2018 den 3. Zyklus des UPR und auch das Staatenberichtsverfahren zum UN-Wirtschafts- und Sozialpakt wurde im September 2018 abgeschlossen: Wie ordnet Deutschland diese insgesamt ein, welche Rückschlüsse werden für welches Ressort, für welche Politikebene gezogen? Der Hinweis in der Einleitung des Aktionsplans, die ergangenen Empfehlungen würden berücksichtigt, insoweit sich die Bundesregierung diese zu eigen macht, bietet keinen Überblick, welche der tatsächlich angenommenen 209 UPR-Empfehlungen und der im Berichtszeitraum ergangenen bzw. weiter offenen Abschließenden Bemerkungen der UN-Vertragsorgane wie umgesetzt werden sollen.

**Vielmehr zeigt sich, dass altbekannte Aufforderungen zuständiger internationaler wie nationaler Gremien im Bericht ausgespart werden.** Dies gilt z. B. für die Problematik der weiterhin fehlenden unabhängigen Mechanismen zur Aufklärung von Fällen exzessiver Polizeigewalt – wiederholt wurden diese u. a. vom UN-Antifolterausschuss, dem Menschenrechtskommissar des Europarates und dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) sowie zuletzt im Jahresbericht 2017 der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter eingefordert.<sup>27</sup> Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Amnesty International fordern seit Jahren

<sup>25</sup> beispielsweise zu Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität oder Folterprävention, BT-Drucksache 19/7730, S. 84.

<sup>26</sup> Beschlussempfehlung und Bericht zur Unterrichtung durch die Bundesregierung, Zwölfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, BT-Drucksache 18/12467, 22.05.2017.

<sup>27</sup> CPT-Bericht 2017, S. 16, <https://rm.coe.int/168071803c>; Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates 2009, S. 3, <https://rm.coe.int/stellungnahme-des-menschenrechtskommissars-des-europarates-zur-unabhan/16806dab03>; Abschließende Bemerkungen des UN-Antifolterausschusses 2011, Nr. 19 a), [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CAT/cat\\_state\\_report\\_germany\\_5\\_2009\\_cobs\\_2011\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_state_report_germany_5_2009_cobs_2011_de.pdf); Jahresbericht 2017 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, S. 38, [https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/JAHRESBERICHT\\_2017\\_Nationale\\_Stelle.pdf](https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/JAHRESBERICHT_2017_Nationale_Stelle.pdf).

die Einführung unabhängiger Mechanismen zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamte – der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung spart diesen Handlungsbedarf vollständig aus.

**Eine laufende und strukturierte Problem- und Politikreflektion ist Grundlage dafür, dass im Bericht künftig besser nachvollziehbar würde, welcher Ansatz vor dem Hintergrund welcher Problembeschreibung verfolgt wird. Dies bedeutet auch, dass so konkret wie möglich beschrieben wird, was gemeint ist, was passiert und was geplant ist:** Dies gilt insbesondere für den angehängten Aktionsplan (s. u.), allerdings auch für die **aufgeführten Länderkapitel des Berichts**: Darin finden sich immer wieder unspezifische, verkürzte und damit begrenzt aussagekräftige Darlegungen der verfolgten Politik. Sollte es in der Tat nicht möglich sein, über die reine Deskription des Landeskontexts hinausgehend konkrete Maßnahmen, strategische Beiträge und politische Linien aufzuführen, ist der menschenrechtspolitische Mehrwert dieser Kapitel bei gleichzeitig nicht nachvollziehbarer Auslassung vieler Länder nicht gegeben.

Über die Empfehlung eines neuen Trendkapitels sowie die beschriebene Änderung der Grundhaltung in der Berichtslegung hinausgehend, **sollte dringend in Erwägung gezogen werden, den Bericht übersichtlicher zu gestalten, um tatsächlich einen Überblick zu vermitteln, welche menschenrechtspolitische Schwerpunktsetzungen und strategischen Fortentwicklungen im Berichtszeitraum stattfanden.**

- Beispielsweise sollte das angehängte Nachschlagewerk zu Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes aufgrund der reinen Zustandsbeschreibung bestehen bleiben, allerdings in einer gesonderten Publikation.
- Ebenso sollte die rein sachliche Darlegung des Status quo mehr über Übersichten und Abbildungen strukturiert werden: mit Übersichten zu den menschenrechtspolitischen Instrumenten (bspw. bestehender Länder- und Regionalstrategien, stattgefunder bilateraler und EU-Menschenrechtsdialoge, unterstützter UN-Missionen, Sonder-Verhandlungsformate), einer Gesamtschau der im Zeitraum abgeschlossenen, begonnenen oder anstehenden Berichtszyklen und Ähnlichem mehr.
- Schließlich ist auch die Sachbeschreibung inhaltlich auf jene Aspekte zu fokussieren, die zum jetzigen Zeitpunkt für das Verständnis der deutschen Menschenrechtspolitik notwendig sind und dabei durchgängig hervorzuheben, was die wesentlichen Hauptfelder und inhaltlichen Prioritäten der Menschenrechtspolitik waren und wie bestehende Instrumente gestärkt und ausgebaut wurden.

#### **UMGESTALTUNG DES „AKTIONSPLAN MENSCHENRECHTE DER BUNDESREGIERUNG“**

Laut Hinführung des Aktionsplans 2019-2020 stellt dieser die Prioritäten der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung dar. Bis auf eine Umstrukturierung des Bereichs „Die Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit weiter fördern“ in einem gesonderten Schwerpunkt, sind diese, **trotz politisch einschneidender Veränderungen, vollständig deckungsgleich zum Vorgänger-Aktionsplan**.

Der Bundestag hat wiederholt präzisiert, welchen Anforderungen der Aktionsplan genügen soll<sup>28</sup>: **Zielvorgaben und Strategien zu dessen Verwirklichung sollen vorgelegt werden, dabei inhaltliche Prioritäten gesetzt und Angaben zur Umsetzung der Ziele, zu den Zuständigkeiten und zum Zeitrahmen der Umsetzung gemacht werden.** Außerdem solle laut Beschluss 2016 (Drucksache 18/12467) erklärt werden, wie das **Monitoring des Aktionsplans gestaltet** werden kann.

<sup>28</sup> BT-Drucksachen 15/397 (2003) und 16/3004 (2006).



Demgegenüber liegt erneut ein Aktionsplan vor, der **viele grobe Absichtsbekundungen und Verweise auf bestehende Einzel-Aktionspläne** enthält (Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, Nationaler Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention usw.). Außerdem listet er **viele breit gefasste Maßnahmen** auf, wie der Einsatz gegen die Kriminalisierung von Homosexualität oder die Förderung der Arbeit des Europarates, ohne mit Blick auf die turbulenten vergangenen Jahre darzulegen, was genau darunter zu verstehen wäre.

Während die referenzierten Einzel-Aktionspläne womöglich im Einzelfall Bindungskraft entfalten, ist **unklar, wie der vorliegende Gesamt-Aktionsplan Menschenrechte diese bündelt und in den Politikbereichen ohne verbindlichen, strukturierten Einzel-Aktionsplan die Lücken wirkungsvoll schließt**. Ein Gesamt-Aktionsplan Menschenrechte müsste in den einzelnen Schwerpunktfeldern aber auch über diese hinweg und durchgreifend eine Art **verbindendes Gesamtkonzept aufstellen** – so wären beispielsweise Einzelprojekte im Zusammenhang mit LGBTI-Anliegen mit der angestrebten Überwindung von Tabuisierung und Diskriminierung von LGBTI in einem größeren Ganzen zu verbinden.<sup>29</sup>

Dies unternimmt der Aktionsplan 2019-2020 erneut nicht, sondern er lässt vielmehr selbst das Monitoring der nebeneinanderstehenden Vorhaben und Maßnahmen offen: Dieses erfolge im Kontext der „längerfristigen Planungsrahmen“ oder Ressort-Aktionspläne, wodurch „die Umsetzung der gesetzten Ziele laufend verfolgt und ein kontinuierlicher Austausch dazu mit dem Deutschen Bundestag und der Zivilgesellschaft ermöglicht“ werde.<sup>30</sup> Dies mag für Themenfelder mit gesonderten Aktionsplänen teilweise der Fall sein, allerdings ist unklar, was konkret „längerfristige Planungsrahmen“ sind und inwiefern bei deren Monitoring Bundestag und Zivilgesellschaft einbezogen werden.

**Im Ergebnis bleiben die wenigen, aber in Teilen sehr relevanten Erweiterungen und Änderungen im Aktionsplan vage und ohne Klarheit, welche Strategie, Maßnahmen, Zuständigkeiten und Zeithorizonte damit verbunden sind:** Genannt seien beispielsweise die Berücksichtigung der Menschenrechtspolitik im UN-Sicherheitsrat 2019-2020 oder der Einsatz für einen effizienten Multilateralismus und eine regelbasierte internationale Ordnung auch beim Menschenrechtsschutz. **Kurzum: Viele Bestandteile des Aktionsplans beschreiben eine grobe Absicht, jedoch keine konkrete Strategie – es bleibt unklar, was die Bundesregierung bei den einzelnen Punkten genau vorhat.** Auch werden Großereignisse und menschenrechtspolitisch wichtige Formate, die in den Zeitraum des Aktionsplans fallen, nicht aufgegriffen, wie die EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands ab Mitte 2020 (bei der letzten Ratspräsidentschaft im damaligen Aktionsplan aufgegriffen), das Internet Governance Forum 2019 in Deutschland, oder strategisch nicht ausgestaltet, wie die erneute Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat, die für 2020-2022 angestrebt wird.

Darüber hinaus kommt auch die **allgemeine, vorangestellte Absichtserklärung, Menschenrechtspolitik als eine alle Aspekte der Politik durchziehende Querschnittsaufgabe zu betrachten, ohne weitere Konkretisierung zurecht**. Vor dem Hintergrund, dass beispielsweise der Aktionsplan 2003-2004 einen gesonderten Schwerpunkt auf die allgemeinen Grundsätze des menschenrechtspolitischen Handeln der gesamten Bundesregierung legte und dabei die Zielvorgabe aufstellte, die Menschenrechtspolitik habe zwischen verschiedenen Politikbereichen Kohärenz zu gewährleisten, ist diesbezüglich Verbindlichkeit verloren gegangen.

<sup>29</sup> BT-Drucksache 19/7730, S. 84

<sup>30</sup> Ibid., S. 84.

Bislang hat der Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung aus der Wahrnehmung von Amnesty International keine politische und gestalterische Relevanz entfalten können – somit wäre eine Klärung seiner Funktion ein zentraler erster Schritt. **Damit der Aktionsplan politikrelevant und auch in der Breite bekannter wird, wäre zu empfehlen, diesen vom umfassenden Bericht zu trennen und dabei den künftigen Bericht strukturell als Umsetzungsbericht zum aufgestellten Aktionsplan auszustalten.** Außerdem ist der Aktionsplan entsprechend der vorangehend aufgeführten Kritikpunkte zu strukturieren und zu unterfüttern und in der **Erarbeitung, Umsetzung und dem Monitoring des Aktionsplans eine maßgebliche Beteiligung des Deutschen Bundestag und zivilgesellschaftlicher Akteure sicherzustellen.** So entstünde ein wirkungsvolles, wechselseitiges Verhältnis zwischen Bericht und Aktionsplan, wobei nachvollziehbare Rechenschaft sowie künftig auch verbesserte Öffentlichkeitswirkung erreicht werden könnten.

**8. Wie beurteilen Sie die Qualität des Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik hinsichtlich seiner Schwerpunktsetzung, der Kohärenz geförderter Projekte, der Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Berichtserstellung und der regelmäßigen Überprüfung durchgeführter Projekte sowie der Umsetzung des letzten Aktionsplans für den Zeitraum 2017-2018? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Der über 230-seitige 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in der aktuellen Form, Struktur und analytischen Tiefe bietet aus Sicht von Amnesty International einen umfänglichen Überblick bezüglich nationalem, europäischem und internationalem Menschenrechtsschutz. Dank einer ausgewogenen Berichtslegung sowohl zu innerdeutscher, europäischer wie außenpolitischer Menschenrechtspolitik wird deutlich, dass Menschenrechtspolitik alle Politikfelder zu durchdringen hat – diese ausgewogene Berichterstattung ist zu begrüßen.

Allgemein gilt es zur **Qualität** des Berichts allerdings anzumerken:

- 1. Eine pointierte Schwerpunktsetzung sowohl in der Berichtslegung als auch in der Fokussierung auf Schwerpunktthemen im Aktionsplan findet nicht statt;**
- 2. Der Bericht besteht überwiegend aus reiner Deskription, ohne an den vielen einschlägigen Stellen eine Bewertung des Status quo oder der Entwicklungen im Berichtszeitraum zu enthalten und vor diesem Hintergrund darzulegen, wie sich dem die deutsche Menschenrechtspolitik widmet.**

Beide Punkte sind besonders offensichtlich, sucht man im Bericht nach einer übersichtlichen Analyse, was während des Berichtszeitraums an entscheidenden Entwicklungen für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung bemerkenswert war, und welche Reaktionen darauf gefunden wurden.

**Globale Trends, weltweit zu beobachtende Herausforderungen für den nationalen, europäischen und internationalen Menschenrechtsschutz bleiben ohne analytische Darlegung.** Neue Akteurskonstellationen, beispielsweise der durchaus politische Weggang des vorherigen UN-Hochkommissars für Menschenrechte, Zeid Ra'ad al Hussein, oder die Kehrtwende der US-Außenpolitik, insbesondere der Austritt der USA aus dem UN-Menschenrechtsrat im Juni 2018, werden knapp erwähnt, die Berichtslegung zum Engagement für Menschenrechte im Menschenrechtsausschuss, gar das ganze Kapitel zu den Vereinten Nationen, bleiben allerdings von der Sachanalyse wortgleich. Obwohl bezüglich der Unterminierung und Gefährdung der regelbasierten Ordnung im Menschenrechtsbereich offensichtlich ein Problembewusstsein bei der Bundesregierung vorhanden ist, wie entsprechende öffentliche Erklärungen der Bundeskanzlerin, des



Bundesaußenministers und von UN-Vertretern Deutschlands zeigen, legt der Bericht die daraus gezogenen menschenrechtspolitischen Handlungsimperative der Bundesregierung nicht dar.

**Die politische Relevanz des Berichts leidet ferner daran, dass weitere Makrotrends nicht aufgegriffen werden – besonders augenscheinlich ausgelassen sind beispielsweise die menschenrechtlich äußerst problematischen Entwicklungen innerhalb der EU.** Die EU wird im Annex als Institution des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes eingeführt, in diesem Zusammenhang wird sogar der Einsatz der Bundesregierung „für eine konsequente Berücksichtigung der Menschenrechte in allen Bereichen der EU-Außenbeziehungen“ vermerkt.<sup>31</sup> Somit wird einerseits indirekt vermittelt, dass es natürlich eine deutsche Menschenrechtspolitik innerhalb der EU-Politik gibt, andererseits wird die EU aber in den dafür vorgesehenen Berichtsteilen A und B nicht als Politikraum bzw. Akteurin betrachtet, innerhalb und gegenüber der sich Deutschland für die Einhaltung der europarechtlichen Regelwerke im Menschenrechtsbereich einsetzt. Dabei steht sicherlich außer Frage, dass insbesondere in den vergangenen beiden Jahren massive Verschlechterungen in einigen EU-Mitgliedstaaten sowie in der Verfasstheit der EU insgesamt im Bereich rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Prinzipien zu beobachten sind. Dieser Trend ließe sich unter Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte aufgreifen, wozu Deutschland im Rahmen der laufenden Verfahren nach Art. 7 EU-Vertrag durchaus bemerkenswerte politische Beiträge leistet; er ließe sich unter die Ausgrenzung und rhetorisch verschärzte Diskriminierung von Minderheiten oder unter die Kriminalisierung und Diffamierung der Arbeit von unabhängigen Menschenrechtsverteidiger\_innen in EU-Mitgliedstaaten fassen. Diese diversen Anknüpfungspunkte machen deutlich, dass eine Betrachtung und Berichterstattung zur deutschen Menschenrechtspolitik innerhalb der EU geboten wäre. Denn bietet die EU diesem gefährlichen Trend nicht Einhalt, besteht das Risiko, dass eine der wichtigsten Errungenschaften der EU, die Festigung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit innerhalb ihrer eigenen Grenzen, und damit auch ihre internationale menschenrechtspolitische Legitimität ins Wanken gerät.

Mit Blick auf die **Schwerpunktlegung** des vorliegenden Berichts ist außerdem nennenswert und in der Beantwortung von Frage 7 bereits näher ausgeführt, **dass der Aktionsplan 2019-2020 insgesamt 23 nebeneinanderstehende, generelle Themenfelder aufführt – eine auf den tatsächlichen Zeitraum des Aktionsplans gemünzte Schwerpunktsetzung ist dabei ebenso wenig erkennbar, wie deren ineinandergreifende und kohärente Umsetzung.**

Da kein übergreifendes Monitoring der Umsetzung des gesamten Aktionsplans stattfindet, und Amnesty International nicht zu allen Menschenrechtsfragen der 23 Themenfelder den vollumfänglichen Überblick zur Politik der Bundesregierung herstellen kann, wird im Folgenden **auf die (In-)Kohärenz der verfolgten Maßnahmen und Ansätze exemplarisch anhand von drei Themenfeldern verwiesen**.

Einschlägig bleibt an dieser Stelle allerdings der Hinweis aus der vorangehenden Antwort, dass auf den Querschnittscharakter von Menschenrechtspolitik im Bericht wie auch im Aktionsplan knapp hingewiesen wird, ohne dies substanziell oder institutionell weiter auszustalten. In der Darlegung der Instrumente der bilateralen und multilateralen Menschenrechtspolitik findet sich der eigentlich innen- wie europa- und außenpolitisch einschlägige Hinweis, **dass unabhängig von Ebene und Forum die Durchdringung aller Politikbereiche mit einem Menschenrechtsansatz als Querschnittsthema Aufgabe und Instrument deutscher Menschenrechtspolitik bleibe.**<sup>32</sup> Wie diese Aufgabe konkret ausgestaltet, umgesetzt, vorangebracht und nachgehalten wird, ist nicht weiter dargelegt.

<sup>31</sup> BT-Drucksache 19/7730, 13.02.2019, S. 217.

<sup>32</sup> Ibid, S. 57.

Dass hier jedoch Handlungs- im Sinne von Klärungsbedarf bestünde, macht erstens die Beantwortung von Frage 2 und die damit verbundene Analyse der **Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Themenfeld „shrinking space“ und Verfolgung von Menschenrechtsverteidiger\_innen deutlich**. Sie zeigt, dass der bloße Hinweis auf ein gleichzeitiges Anwenden aller außen-, entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Instrumente ohne weiteres Zutun zu keinem ineinander greifenden Politikansatz zu Menschenrechtsverteidiger\_innen führt. Vielmehr belegen die in Fragen 1 und 2 angeführten Beispiele, dass der Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen und der übergeordnete Umgang mit dem Phänomen „shrinking space“ im Zweifelsfall anderen, darunter wirtschafts- oder sicherheitspolitischen, Imperativen untergeordnet werden.

**Zweitens zeigt auch die Berichtslegung zum Themenkomplex Rüstungsexporte und Menschenrechten, dass an den Stellen, an denen eine Vereinbarung von menschenrechtlicher Verantwortung und anderen Erwägungen stattfinden müsste, der Bericht die relevanten Entwicklungen ausspart und man bei näherer Betrachtung Inkohärenz der Maßnahmen und Ansätze zu bescheinigen hätte.** Im Bericht heißt es, dass bei Entscheidungen über die Ausfuhr von Rüstungsgütern das Menschenrechtskriterium eine „wichtige Rolle“ spielt. Belegt wird dies allerdings nicht. Die Wahrnehmung von Amnesty International ist hingegen eine andere: Menschenrechte sind in der Abwägung bei Entscheidungen über Exportgenehmigungen gegenüber außen- und sicherheitspolitischen Interessen in der Regel nachrangig. Beispiele hierfür sind die erst kürzlich erfolgten Rüstungsexportlieferungen an die **Vereinigten Arabischen Emirate** – eine aktive Kriegspartei im Jemen. Die von Amnesty International Anfang Februar 2019 veröffentlichte Recherche zeigt, dass die Vereinigten Arabischen Emirate verschiedene Milizen unter anderem mit gepanzerten Fahrzeugen, Mörsersystemen, Gewehren, Pistolen und Maschinengewehren auch aus Europa ausgestattet haben.<sup>33</sup> Ebenso bezeichnend ist der Verweis im Bericht auf die Ausfuhr von „Dual-Use-Gütern“, wobei der Bogen zu den EU-Verhandlungen zur Novellierung der „EU-Dual-Use-Verordnung“ geschlagen und die Bedeutung verschärfter Kontrollen beim Export von Überwachungstechnik zum Schutz der Menschenrechte betont wird. Die Bundesregierung verschweigt jedoch, dass sie sich entgegen ihrer Ankündigung im Jahr 2015 in den EU-Verhandlungen beispielsweise nicht mit aller Konsequenz für eine menschenrechtliche Catch-All-Klausel eingesetzt hat, welche die Verletzung von Menschenrechten als explizites Prüfkriterium in der Verordnung verankert hätte. Mit dieser ablehnenden Haltung verhindert die Bundesregierung Verbesserungen im Menschenrechtsbereich auf europäischer Ebene. Dies gilt auch für einen ausreichenden Schutz vor digitaler Überwachung, der im schlimmsten Fall in Verfolgung und Folter von Menschenrechtsaktivist\_innen enden könnte. Eine umfassendere und auf diesen Umstand Bezug nehmende Darstellung der Position der Bundesregierung wäre wünschenswert und würde erheblich zur Qualität des Berichts und schlussendlich zu Politikohärenz beitragen.

**Drittens ist in dieser Hinsicht analog auch die Kohärenz der verfolgten Anstrengungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu bewerten: Die klärende Konkretisierung dessen, was die Bundesregierung tatsächlich unternimmt, um die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen durchzusetzen, fehlt.** Zwar werden im Bericht beispielsweise ausführlich die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und deren Umsetzung durch den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) beschrieben und die kontinuierliche Umsetzung einer Vielzahl von Maßnahmen betont. Doch die erste Zwischenbilanz von Amnesty International und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen dessen, was mit dem NAP bisher an konkreten Verbesserungen erreicht wurde, fiel ernüchternd aus. Dies betrifft auch die bisherige Ausgestaltung des

<sup>33</sup> Amnesty International, Yemen: UAE recklessly supplying militias with windfall of Western arms, 06.02.2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/yemen-uae-recklessly-supplying-militias-with-windfall-of-western-arms>.



Monitoring als belastbare Grundlage zur Bewertung der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen und hinsichtlich des weiteren – möglicherweise gesetzgeberischen – Handlungsbedarfs der Bundesregierung. Inwiefern sich die Bundesregierung in den nächsten Monaten zu einer wahrhaft kohärenten Menschenrechtspolitik wird durchringen können, zeigt sich somit mitunter daran, wie mit dem aus der Praxis klar zu bescheinigenden Attest „Freiwilligkeit allein reicht nicht aus“ sowie dem diesbezüglich zuletzt im UPR Deutschlands klar identifizierten Handlungsbedarf umgegangen wird – zu alledem enthält der vorliegende Bericht keine relevanten Erwägungen oder zukunftsgerichteten Strategien.

Diese drei Beispiele zeigen: **für Politikkohärenz sind Transparenz und Rechenschaft unabdingbar – wobei Partizipation ein zentrales Menschenrechtsprinzip und elementarer Bestandteil eines menschenrechtsbasierten Ansatz ist**, das in der aktuellen Konstellation ausbaufähig ist. Dementsprechend gestaltet sich auch die Bewertung und Empfehlung von Amnesty International mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Erstellung dieses wiederkehrenden Berichtes der Bundesregierung zu ihrer Menschenrechtspolitik:

1. **Die Erarbeitung der Übersicht zur deutschen Regierungspolitik in allen Unterbereichen der Menschenrechtspolitik ist klare Zuständigkeit der Bundesregierung. Dabei ist allerdings dringend geboten, dass die Bundesregierung auf ergangene Anmerkungen von zuständigen Menschenrechtsgremien, Zivilgesellschaft und expliziten Anforderungen des Deutschen Bundestages in der darauffolgenden Berichtslegung eingeht** – konkrete Anmerkungen zu einer verbesserten Berichterstattung ergehen bei jeder Vorlage des Berichts von den in den Menschenrechtsausschuss geladenen Sachverständigen, so auch anlässlich des 13. Menschenrechtsberichts, und sollten bedacht werden.
2. **Berichtslegung und Aktionsplan sollten voneinander getrennt werden (siehe Antwort auf Frage 7) und Zivilgesellschaft, Nationale Menschenrechtsinstitution sowie der Deutsche Bundestag bei der regelmäßigen Überprüfung und jeweiligen Neuauflage des Gesamt-Aktionsplans Menschenrechte der Bundesregierung substanzell, inklusiv und maßgeblich beteiligt werden.** Zuletzt fand kein Einbezug der Zivilgesellschaft in die Erstellung des Aktionsplans statt, das Monitoring desselben ist explizit ein Stückwerk der sonstigen „längerfristigen Planungsrahmen“ – wobei Lücken fortbestehen und keine verbindende Gesamt-Menschenrechtspolitik begleitet wird.

### III. Menschenrechte und Menschenrechtspolitik in Deutschland

9. **Inwieweit sind in Deutschland die Anforderungen an Zwangsmaßnahmen (namentlich Unterbringung, Medikation wie freiheitsentziehende Behandlung, z. B. Fixierung) in der Gesetzgebung und Praxis im Bereich der Pflege wie auch der Behandlung von psychisch Kranken so umgesetzt, dass sie (menschen-)rechtlichen Standards genügen und besteht dort nach wie vor Verbesserungsbedarf? (FDP)**

Neben einer ausreichenden Umsetzung menschenrechtlicher Standards zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in die nationale Gesetzgebung und Praxis ist auch die Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle für Orte des Freiheitsentzugs eine menschenrechtliche Verpflichtung der Bundesregierung.

**Das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) verpflichtet alle Vertragsstaaten zur Errichtung einer dafür ausgestatteten Kontrollinstitution.** In Deutschland wurde in Umsetzung des OPCAT die Nationale Stelle zur Prävention für Folter eingerichtet, die 2009 ihre Arbeit aufgenommen



**hat. Diese Nationale Stelle ist dramatisch unterfinanziert und damit ihrer präventiven Aufgabe des regelmäßigen Besuchs in Einrichtungen mit Freiheitsentzug nicht gewachsen.** Momentan hat die Nationale Stelle ein Budget von 540.000€ jährlich und insgesamt zehn ehrenamtliche Mitglieder. Angesichts der insgesamt über 11.000 zu besuchenden Einrichtungen kann die Stelle rein rechnerisch jede Einrichtung nur alle 186 Jahre besuchen. Damit wird die präventive Wirkung der Besuche nicht gewährleistet. Die Bundesregierung weist im Menschenrechtsbericht darauf hin, dass eine verbesserte Ausstattung nur von Bund und Ländern gemeinsam beschlossen werden kann.<sup>34</sup> **Was fehlt, ist ein klares Bekenntnis von Seiten der Bundesregierung zu einer dringend notwendigen Erhöhung des Budgets – auch wenn sie diese nur gemeinsam mit den Bundesländern bewirken kann.**

Der Menschenrechtsbericht nimmt auch Bezug auf den Beschluss der Justizministerkonferenz, in Zukunft zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Vorschlagsrecht für Neubesetzungen bei der Nationalen Stelle einzuräumen.<sup>35</sup> Bislang wurde dieses Vorschlagsrecht jedoch noch nicht umgesetzt. Die Nationale Stelle kann ihre Besuche in den unterschiedlichen Einrichtungen des Freiheitsentzugs aber nur dann gut machen, wenn es ausreichend diversifizierten Sachverstand gibt (für die Bereiche Psychiatrie, Polizei, Altenpflege, Jugendeinrichtungen, etc.). **Um entsprechendes Fachpersonal zu bekommen, ist die Einbeziehung entsprechend vernetzter zivilgesellschaftlicher Organisationen unverzichtbar.**

**10. Die Bundesregierung betreibt mit der Aufwertung der wsk-Rechte eine Inflationierung der klassischen Menschenrechte, der Schutz- und Abwehrrechte. Wem nutzt diese Erweiterung des Menschenrechtsbegriffes, den Empfängern oder den Gebern? (AfD)**

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) fanden bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 Berücksichtigung (Artikel 23 bis 27). Im Dezember 1966 wurde der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von der UN-Generalversammlung zusammen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) beschlossen, um die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Rechte völkerrechtlich verbindlich zu machen. **Beide Pakte traten im Jahr 1976 völkerrechtlich in Kraft und bilden eine unteilbare Einheit – Deutschland hat beide 1973 ratifiziert. Menschenrechte sind universell, unveräußerlich, unteilbar und bedingen sich gegenseitig.**

Für die Staaten leiten sich aus den wsk-Rechten – ebenso wie aus den bürgerlichen und politischen Rechten – mittelbare und unmittelbare Rechtspflichten ab. Es gilt die Trias des Achtens, Schützens und der Gewährleistung für alle Menschenrechte: die Verpflichtungen zur „Achtung“, d. h. zur Nicht-Verletzung der Menschenrechte durch den Staat, zum „Schutz“ der Rechte und damit zum Ergreifen von Maßnahmen, um zu verhindern, dass Dritte in die Verwirklichung eines Menschenrechts eingreifen, sowie zur „Gewährleistung“ der Rechte. Letzteres bedeutet, dass der Staat angemessene gesetzliche, gerichtliche, finanzielle, fördernde oder sonstige Maßnahmen treffen soll, um die Menschenrechte voll zu verwirklichen.

Jedes Recht hat einen Rechtsträger und einen Adressaten des Rechtsanspruchs, den Pflichtenträger. Jedem Recht eines Rechtsträgers entspricht auf Adressatenseite eine Pflicht. Rechtsträger der Menschenrechte ist das menschliche Individuum, welches diese drei Arten von staatlichen Pflichten einfordern kann. Nach Auffassung von Amnesty International lässt sich daher weder von einer

<sup>34</sup> BT-Drucksache 19/7730, 13.02.2019, S. 8.

<sup>35</sup> Ibid, S. 7.



„Inflationierung der klassischen Menschenrechte“ noch von einer „Erweiterung des Menschenrechtsbegriffs“ sprechen, und in diesem Zusammenhang ebenso wenig von einem daraus resultierenden Nutzen für Rechtsträger oder Pflichtenträger.

**11. Durch welche konkreten und umfassenden Maßnahmen kann die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit und zunehmende Armut in Deutschland bekämpft und der UN-Sozialpakt in Deutschland vollumfänglich umgesetzt werden? (DIE LINKE.)**

Deutschland hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) 1973 ratifiziert. **Die Bundesregierung steht damit in der Pflicht, die Paktbestimmungen einzuhalten und mit geeigneten Mitteln an der vollen Verwirklichung dieser Rechte zu arbeiten.**

**Auch den Entstehungsprozess des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt hat Deutschland auf internationaler Ebene unterstützt und sich für die Stärkung der wsk-Rechte eingesetzt.** Unterzeichnet und ratifiziert hat die Bundesregierung selbst das Fakultativprotokoll jedoch bisher nicht. Dabei hat sich die Bundesregierung **im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 ausdrücklich dazu bekannt, die Ratifikation des Fakultativprotokolls „anzustreben“** – worauf der vorliegende Bericht verweist. Beim im Berichtszeitraum abgeschlossenen **3. UPR-Verfahren** ergingen erneut mehrere Empfehlungen an Deutschland, das **Zusatzprotokoll zu ratifizieren**. Diese Empfehlungen hat die Bundesregierung allesamt angenommen. Wiederholt hat die Bundesregierung außerdem bekräftigt, dass es ihr Ziel sei, das Zusatzprotokoll zu ratifizieren, zuletzt im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Sozialpakt selbst.

Das Fakultativprotokoll eröffnet Einzelpersonen die Möglichkeit, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs den eigenen Staat vor dem UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Rechenschaft zu ziehen (Individualbeschwerdeverfahren). Als Individualbeschwerdeverfahren bietet es somit nicht nur ein ausgesprochen sinnvolles und notwendiges Instrument zur Einklagbarkeit und zum Schutz der wsk-Rechte im internationalen Menschenrechtssystem. Es dient auch der Entwicklung des Rechtsverständnisses von wsk-Rechten. **Deutschland hat Individualbeschwerdeverfahren für alle anderen UN-Menschenrechtsabkommen, denen es beigetreten ist, akzeptiert.** Der Streit um die Einklagbarkeit der wsk-Rechte und deren Justizierbarkeit ist längst entschieden und die Gleichrangigkeit sozialer Menschenrechte auch hinsichtlich ihrer internationalen Durchsetzbarkeit anerkannt.

**Amnesty International fordert die Bundesregierung auf, dem Bekenntnis des Koalitionsvertrages folgend, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zu ratifizieren und ihre widersprüchliche Haltung hinsichtlich des interstaatlichen und außenpolitischen Umgangs mit den wsk-Rechten beizulegen.**

