



Sachverständigenbericht

zum 12. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Zeitraum 01.03.2014 bis 30.09.2016

März 2017

Beantwortung der Fragen

Zu I.1.) Gab es einen menschenrechtlichen politischen Leitfaden im Berichtszeitraum?

Entsprechend der Vorgaben und Empfehlungen des 11. Menschenrechtsberichts konzentriert sich der 12. Bericht in weiten Teilen etwa auf die Abschaffung der Todesstrafe und der Folter, dem Schutz der Glaubens- und Religionsfreiheiten ebenso wie auf den Menschenhandel und das Thema Genitalverstümmelung. Dabei handelt es sich vor allem um außenpolitische Themen. Die in den Empfehlungen von 2015 (Drucksache 18/6183) genannten umfangreichen gesellschaftspolitischen Folgen der ‚Einschränkung von Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheiten‘ werden im 12. Bericht als Querschnittsthemen angesprochen. Da diese Menschenrechte jedoch Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind lohnt es sich, die weitreichenden Folgen ihrer Einschränkung stärker hervorzuheben.

In den außen- und weltpolitischen Abschnitten B und C, werden die Grund- und Freiheitsrechte z.B. beim Thema „shrinking space“ angesprochen wenn es um die Schließung von Websites und Schutz von Menschenrechtsverteidigern oder Zivilgesellschaft im Ausland geht. Auffallend ist, dass diese Rechte in der Entwicklungs- und Außenpolitik stärker zum Tragen kommen als in der Innenpolitik. Im Abschnitt A werden diese Rechte zwar erwähnt aber oft unsystematisch und nicht explizit als Herausforderung benannt. Eine systematische Hervorhebung dieser Grund- und Freiheitsrechte und ihre Herausforderungen in der Innen- und Außenpolitik Rahmen von Cyber-Kriminalität und –Bedrohung oder bei der Terrorismusbekämpfung hätte sicherlich nicht nur die aktuelle Erosion der längst sicher geglaubten Freiheitsrechte hervorgehoben, sondern auch die sich daraus ergebenden Herausforderungen an die Politik benannt.

Zu I.2.) Achten, Schützen und Fördern von Menschenrechten als Staatenpflicht?

In der Außen- und Entwicklungspolitik werden im Bericht das Recht auf Bildung und die Menschenrechtsbildung als ein Schwerpunkt von Förderung hervorgehoben. In den Abschnitten B und C entsteht der Eindruck gegenüber Teil A, dass Menschenrechte zwar innerhalb dieser Politik im Ausland gefördert werden, aber weit weniger zur Bewusstseinsbildung über diese Rechte in Deutschland geleistet wird. Zwar werden deutschlandweite Programme zu Anti-Rassismus, Antisemitismus und gegen Islamfeindlichkeit benannt, allerdings sind diese gekoppelt an zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs), die oft nur projektspezifisch oder regionalspezifisch arbeiten können. Es gibt keine Berichterstattung dazu, inwiefern die Rechte von Frauen und Mädchen oder derjenigen, die von Armut betroffen sind oder Menschen mit

Behinderung durch Aus- und Weiterbildung gefördert werden. Bei dieser Frage geht es nicht allein um die rechtsstaatlichen Mittel, sondern um ein Vision, wie die von Deutschland anerkannten internationale Vereinbarungen, stärker in das Bewusstsein und Handeln von Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft verankert werden können. Die bisherigen spezifischen Programme könnten auch hier verstärkt systematisiert werden, z.B. auf Kultusministerebene wenn es um Ausbildung geht oder in den Leitlinien und Gesetzesentwürfen, verankert werden.

Zu I. 3) Herausforderungen an die dt. Menschenrechtspolitik nach den Wahlen in den USA etc.?

Die Regierungswechsel in den USA, in einigen Ländern Europas und die Brexit-Entscheidung Großbritanniens stellen weniger eine Herausforderung für das Europäische oder völkerrechtliche Normengerüst dar (denn dagegen stemmen sich die Populisten nicht *per se*), sondern vielmehr für die Institutionen und internationalen Organisationen, die diese Abkommen hervorgebracht haben. Ob internationale oder supranationale Gerichtshöfe, Kommissionen, Räte oder Parlamente, sie sind Hüter dieser Normen. Das Abstimmungsverhalten der Mitgliedsstaaten in diesen Gremien, die Vorlagen und Debatten entscheiden über das *Wie* bei der Einhaltung von Menschenrechte, oder bei der Verurteilung von anderen Mitgliedsstaaten. M.a.W die neuen Regierungen und deren Politiken sind eine Herausforderung für die Auslegung und Bewertung der Menschenrechtsnormen – nicht aber für die Normen selber.

Bei Debatten und Abstimmungen im Menschenrechtsrat oder der Europäischen Kommission und dem Parlament könnten in Zukunft Koalitionen unterschiedlicher Art gebildet werden, die über die traditionellen Bündnisse hinausgehen. D.h. Koalitionen mit zivilgesellschaftlichen Vertretern, Opferverbänden aber auch transnationale Wirtschaftsunternehmen, die unter der Erosion von Menschenrechten in bestimmten Ländern leiden. Es sollte dabei deutlich werden, dass die in Europa oder durch die UNO vereinbarten Normen kein Selbstzweck sind, sondern Schlüssel, Katalysatoren und Instrumente, um das Zusammenleben weltweit demokratisch und friedlich zu steuern.

Es besteht meiner Ansicht nach nicht die Gefahr, dass die neuen rechtspopulistischen, anti-globalen oder nationalistisch orientierten Regierungen massenhaft aus den internationalen Verträgen austreten (s. Entwicklungen in Sub-Sahara Afrika bezüglich des ICC) jedoch wird es andauernde Bemühungen dieser Regierungen geben, Institutionen wie die UNO, AU oder EU dauerhaft zu schwächen und wirkungslos zu machen.

Zu II.1.) Angemessene Berücksichtigung der Religionsfreiheit?

Der Schutz der Religionsfreiheit in Deutschland und im Ausland ist für jeden säkularen Rechtsstaat und jede Demokratie fundamental. Religiöse Minderheiten gibt es in jedem Land dieser Erde und daher wird das Thema weiterhin nicht nur auf der Tagesordnung der UN Menschenrechtsrates bleiben. Jedoch geht es nicht nur darum, die religiösen Gruppen, gleich welcher Konfession oder welchen Glaubens, mit rechtsstaatlichen Mitteln zu schützen und ihnen Hilfe zuteil werden zu lassen; sondern auch die „Mehrheitsgesellschaft“ die diesen oder jenem Glauben nicht anhängt dazu zu befähigen, die religiösen Minderheiten zu achten und zu respektieren. Dazu gibt es in Deutschland ebenso Defizite (Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Anschläge auf Hindu-Tempel, auf Synagogen oder Moscheen, etc.). Die strategische Förderung

des Respekts durch Aufklärung, Kampagnen und Bildung können verstärktes Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung von religiösen Minderheiten sein. Je stärker diese in Deutschland respektiert werden, bzw. gegen die Diskriminierung vorzugehen, desto leichter wird es für die deutsche Außenpolitik sein, sich für religiöse Minderheiten auch im Ausland einzusetzen.

Zu II.2.) Menschenhandel und sexueller Ausbeutung während und nach Flucht und Vertreibung

Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsplan für 2017/2018 einen umfangreichen und pragmatischen Maßnahmenkatalog vorgestellt. Insbesondere die Betonung von internationaler Kooperation ist z.B. beim Menschenhandel von Bedeutung, da dieser „Handel“ illegal und oft von fragilen Staaten aus organisiert und durchgeführt wird und damit jenseits jeder Rechtsstaatlichkeit stattfindet. GRETA war ein guter Anfang, aber die Bundesregierung könnte stärker mit internationalen Einrichtungen des Europarats, der EU aber auch mit IOM und den VN zusammenarbeiten und internationale Koalitionen mit staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen bilden, mit dem selben Ziel den Menschenhandel zu beenden.

Zu II.3) „Shrinking Space“ ?

Das Thema ‚Shrinking Space‘ bekommt unter Abschnitt C einen prominenten Stellenwert im Menschenrechtsbericht. Abschalten von Websites, Zensurbehörden, Internet-Polizei, regierungsgesteuerte Hacker und *Trolls* sind ein globales Phänomen und betreffen die Einschränkung fast aller Menschenrechte, von Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit im virtuellen Raum bis hin zur wirtschaftlichen Rechten, der Würde und die persönliche Entwicklung jedes Einzelnen. Was deutlicher hervorgehoben werden könnte ist die Herangehensweise, mit der die Bundesregierung in Zukunft darauf reagieren will. Denn die Tatsache, dass staatliche Zensurstellen nur ein Faktor von „shrinking space“ sind, und dass die Selbstzensur und ‚Schere im Kopf‘ von Internetusern und Service-Anbietern die anderen Faktoren des ‚shrinking space‘ sind, ist bekannt. Aus Misstrauen und Verängstigung über staatliche Zensur und Manipulation, nutzen viele User die Möglichkeiten des Cyberspace nicht in seiner Fülle, z.B. indem sie keine überregionalen oder internationalen Nachrichten über Internet abrufen, sondern ihre Informationen allein aus YouTube und Facebook beziehen. Sie berauben sich damit selbst ihre Informationsfreiheit und Teilhaberechten wie auch ihren persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten für die Zukunft. Das Thema könnte somit auch unter dem Aspekt „mehr Aufklärung und Befähigung“ von Usern im richtigen und sicheren Umgang mit dem Internet, seinen Gefahren und Möglichkeiten, als Teil der Förderung von Menschenrechten sehen.

Zu II. 6) CERD und Racial Profiling?

Racial Profiling kommt im Menschenrechtsbericht explizit nicht vor, obgleich diese Form der Personenerkennung seit langem im Rahmen von CERD als eine Form von systematischer

Diskriminierung eingestuft wird. Um RP jedoch als solche zu qualifizieren müssen die genauen Merkmale und Kriterien, unter denen das Profiling stattfindet, aufgelistet werden. Genau das tut der CERD Ausschuss bei den VN (wie auch Gerichte bei einer Einzelfallprüfung). Dies ist von Land zu Land und Fall zu Fall unterschiedlich und bedarf einer genauen Beschreibung des Profils und die daraus herzuleitenden diskriminierenden Folgen für den Einzelnen oder einer Gruppe von Personen. Da u.a. im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, z.B. bei Einreisebestimmungen, RP bereits zu Fällen von systematischer Diskriminierung von Personengruppen – nicht nur in Deutschland – geführt haben; mit fatalen Folgen für das Recht auf Arbeit, auf politische Teilhabe, auf berufliche und wirtschaftliche Entwicklung, auf Bewegungs- und Reisefreiheit usw. wäre es ratsam das Thema in zukünftigen Berichten stärker und detaillierter darzustellen und wie ein solches *Profiling* umgangen und unter keinen Umständen zu Diskriminierung führen darf.

Zu III. 1.) Politisch bedeutender Berichtsteil?

Politisch bedeutend sind die Verbindung von Menschenrechte und Sicherheit, z.B. bei den Themen Terrorismusbekämpfung (S. 10, 185) oder Rechte im digitalen Raum (S. 58, 81-82, 110), Sicherheitsbehörden (S.64f) usw. die allerdings im Bericht nicht systematisch und eher oberflächlich behandelt werden. Im Berichtszeitraum sind dies aber genau jene Politikfelder, in denen die Beschwerden über Einschränkung der Grund- und Freiheitsrechte zugenommen haben, z.B. betreffend des Schutzes der Privatsphäre. Den klassischen Themenfelder könnten in Zukunft vor allem die im jeweiligen Berichtszeitraum besonders oder neu auftretenden Themenfelder wie etwa die ‚Wahrung der Menschenrechte im digitalen Raum‘ oder ‚Terrorismusbekämpfung‘ und ‚Klimawandel‘ und ihr Folgen für die Menschenrechte vorangestellt werden.

Zu III. 2) Aktionsplan?

Der Aktionsplan (D) spiegelt im wesentlichen jene Themen wieder, die sowohl in der dt. Innen- als auch Außenpolitik beschrieben sind. Er ließt sich wie eine Fortsetzung der Abschnitte A,B,C ohne neue Akzente zu setzen oder auf die besonderen Herausforderungen der kommenden Jahre einzugehen z.B. im Rahmen der Agenda 2030, den Klimaabkommen (COP22) oder die Rolle welche die EU-Grundrechtecharta für die Menschenrechte in Deutschland, Europa und die Welt spielt. Menschenrechtsaspekte wie Armut durch Klimawandel, Verletzung der Privatsphäre im Internet sind allesamt Themen, die keine neuen Normen brauchen, aber eine neue Herangehensweise, um diese Menschenrechte zu schützen und zu verteidigen.

Aus den immer detaillierter werdenden internationalen und regionalen Abkommen über Menschenrechtsthemen ergeben sich zwangsläufig neue Maßnahmen und Methoden, diese menschenrechtskonform umzusetzen und einzufordern. Dieser Aspekt könnte im Aktionsplan stärker herausgearbeitet werden und wie die Bundesregierung dies sowohl innen- als auch außenpolitisch umsetzen möchte.

Zu III.3.) Andere Strukturierung des Berichts?



Vorzuschlagen wäre eine Priorisierung der Menschenrechtsthemen im Bericht: a) entsprechend der politischen Relevanz der Themen über den jeweiligen Berichtszeitraum, und b) nach einer systematischen und vergleichbaren Auflistung der Menschenrechte für alle Abschnitte.

Vorangestellt können menschenrechtsrelevante Themenfelder, die von besonderer Brisanz im Berichtszeitraum waren, um auf einem Blick zu erkennen, welche Themen besondere Aufmerksamkeit erhielten und warum. Für den Berichtszeitraum bis 2016 wären das u.a. Terrorismusbekämpfung, Integration von Flüchtlingen und Menschen mit Migrationshintergrund und Cybersicherheit; und welche Bemühungen, auch ressortübergreifend dahingegen unternommen worden sind. Um Doppellungen zwischen den Themenblöcken A,B und C zu vermeiden könnten klare Rangfolge (die keine Priorisierung darstellt) von Menschenrechts als Gliederung funktionieren. Hier ein Beispiel:

I Grund-und Freiheitsrechte

- a. Themen
- b. Gruppen

II Soziale , Wirtschaftliche Rechte

- c. Themen
- d. Gruppen

III Kulturelle und Umweltrechte ...o.ä.

- a. Themen
- b. Gruppen...usw.

Zu beachten wäre, dass Doppellungen (die derzeit noch recht häufig vorkommen) zu vermeiden sind und es eine Kohärenz zwischen den Blöcken und Themenfeldern gibt. Die außenpolitischen Schwerpunkte (B, C) der Menschenrechte sollten die innenpolitischen (A) stärker widerspiegeln. Falls es Menschenrechtsthemen gibt, die nur innen- aber nicht außenpolitisch für die Bundesregierung von Relevanz sind, kann dies mit einem Satz kurz begründet werden. Durch eine kurze Begründung warum bspw. die Rechte von Menschen mit Behinderung in Deutschland einen Schwerpunkt darstellen, aber dies keine Rolle in der Außen- und Entwicklungspolitik spielen?; oder warum Menschenrechtsbildung in der Entwicklungspolitik ein Schwerpunkt ist, aber nicht in der dt. Innenpolitik? würde die Glaubwürdigkeit der Politik stärken, um dem Vorwurf von doppelten Standards und einer einfachen Menschenrechtsrhetorik entgegenzuwirken.

Kontakt

Dr. Anja Mihr

Program Director

Center on Governance through Human Rights

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH

Pariser Platz 6 (Allianz Forum), D - 10117 Berlin

Mobil: 0175-8162387

Internet: www.governance-platform.org

Email: amihr@governance-platform.org

Web: www.anjamihr.com