Auswärtiges Amt

8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen

Auswärtiges Amt

8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen

Berichtszeitraum: 1. März 2005 – 29. Februar 2008

Grußwort 10

VORBEMERKUNG UND WEGWEISER DURCH DIESEN BERICHT 12

EINLEITUNG 14
1 Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung 14
2 Beauftragte der Bundesregierung im Bereich des Menschenrechtsschutzes 17
2.1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt 17
2.2 Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz 20
3 Deutsches Institut für Menschenrechte 23

TEIL A

SCHWERPUNKTE DER DEUTSCHEN MENSCHENRECHTSPOLITIK 26

Brennpunkt: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und der deutsche G8-Vorsitz – Resultate im Menschenrechtsbereich 27

A1 BÜRGERLICHE UND POLITISCHE RECHTE 34
1.1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) 35
1.2 Abschaffung der Todesstrafe weltweit 36
1.2.1 Maßnahmen der EU 38
1.2.2 Maßnahmen des Europarats 40
1.2.3 Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen 40
1.2.4 Zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Bekämpfung der Todesstrafe 41
1.2.5 Überblick über die Todesstrafe weltweit 42
1.3 Bekämpfung der Folter 43
1.3.1 Nationale Maßnahmen 43
1.3.2 Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter 45
1.4 Schutz vor dem Verschwindenlassen 50
1.5 Schutz der Religionsfreiheit 51
1.5.1 Religionsfreiheit und interreligiöser Dialog in Deutschland 51
1.5.2 Die EU-Richtlinie 2004/83/EG 52
1.5.3 Entwicklungen auf internationaler Ebene 53
1.6 Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung 54
1.7 Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung 56
1.7.1 Die Situation in Deutschland 57
1.7.2 Europäische Union 59
1.7.3 Europarat 61
1.7.4 OSZE 64
1.7.5 Vereinte Nationen 64

A2 WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE 70

2.1 Nationale Maßnahmen –Soziale Lebenslagen in Deutschland 72
2.1.1 Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 72
2.1.2 Zur Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen 73
2.1.3 Besuch des VN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung in Deutschland 75

2.2 Armutsbekämpfung und Menschenrechte 77
2.2.1 Recht auf Bildung 78
2.2.2 Recht auf Gesundheit 80
2.2.3 Das Recht auf Nahrung 82

2.3 Entwicklungen im Europarat – Die europäische Sozialcharta 84

2.4 Entwicklungen in den Vereinten Nationen 85
2.4.1 Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrates zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt 85
2.4.2 Entwicklungen und deutsche Initiativen im Menschenrechtsrat 86

A3 MENSCHENRECHTE VON FRAUEN UND MÄDCHEN 92

3.1 Beseitigung der Diskriminierung von Frauen 93
3.1.1 Das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) 93
3.1.2 Das CEDAW-Zusatzprotokoll 97
3.1.3 Maßnahmen der EU und des Europarats 98

3.2 Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen 101
3.2.1 Maßnahmen der Bundesregierung: Aktionsplan II 101
3.2.2 Maßnahmen der EU und des Europarats 103
3.2.3 Deutsches Engagement in den Vereinten Nationen 104

3.3 Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels 107
3.3.1 Maßnahmen der Bundesregierung 107
3.3.2 Maßnahmen der EU, des Europarats und der OSZE 108
3.3.3 Deutsches Engagement in den VN 110

3.4 Frauen in Konfliktsituationen 112
3.4.1 Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung von Frauen, die Opfer von Konflikten wurden 112
3.4.2 Maßnahmen der EU und des Europarats 114
3.4.3 VN-Resolution 1325: „Frauen, Frieden, Sicherheit“ 114

A4 MENSCHENRECHTE VON KINDERN 116

4.1 Nationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Kindern 117
4.1.1 Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes / 117
4.1.2 Nationaler Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ 120
4.1.3 Nationaler Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung 120
4.1.4 Flüchtlingskinder 122

4.2 Maßnahmen der EU zur Förderung und zum Schutz der Menschen 123
4.2.1 Maßnahmen in der EU 123
4.2.2 Maßnahmen im Rahmen der externen Menschenrechtspolitik der EU 124
4.2.3 Kinderrechte in der EU-Entwicklungspolitik 127

4.3 Maßnahmen im Europarat und der OSZE zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Kindern 128
4.3.1 Maßnahmen des Europarats 128
4.3.2 Maßnahmen der OSZE 128

4.4 Internationale Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Kindern 128
4.4.1 VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern 2002 128
4.4.2 Resolutionen zu Kinderrechten in den Vereinten Nationen 130
4.4.3 Kinder und bewaffnete Konflikte 131
4.4.4 Gewalt gegen Kinder 133
4.4.5 Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie 134
4.4.6 Kinderarbeit und Bildung 135
4.4.7 Kinderarmut 136
4.4.8 Zusammenarbeit mit UNICEF 137

A5 MENSCHENRECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN 138

5.1 Entwicklung in Deutschland 139

5.2 Das VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 140

A6 MENSCHENRECHTLICHE ASPEKTE VON MIGRATION UND INTEGRATION, SCHUTZ VON FLÜCHTLINGEN, NATIONALEN MINDERHEITEN UND INDIGENEN 142

6.1 Menschenrechtliche Aspekte der Migrationspolitik in Deutschland 143
6.1.1 Integration von Zuwanderern 144

6.2 Menschenrechte und internationaler Schutz für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Migranten 149
6.2.1 Der UNHCR und die Agenda für den Flüchtlingsschutz 149
6.2.2 Schutz von Binnenvertriebenen 150
6.2.3 Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes in der Europäischen Union 150
6.2.4 Menschenrechte und Migration in den Vereinten Nationen 153
6.2.5 Internationale Flüchtlingshilfe durch Deutschland 154

6.3 Minderheiten und indigene Völker 155
6.3.1 Die Situation nationaler Minderheiten in Deutschland 155
6.3.2 Unterstützung der Minderheitenrechte durch Deutschland in der Europäischen Union, dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen 159
6.3.3 Indigene 162

A7 BEKÄMPFUNG VON RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT UND ANTISEMITISMUS 164
7.1 Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Deutschland 165
7.1.1 Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus 165
7.1.2 Staatliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Gewalt 166
7.1.3 Präventionsmaßnahmen 168
7.1.4 Leistungen an Opfer rechtsextremistischer Straftaten 173
7.2 Maßnahmen auf europäischer Ebene 174
7.2.1 Antidiskriminierungsrichtlinien der EU 174
7.2.2 Maßnahmen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) 174
7.2.3 Maßnahmen im OSZE-Rahmen 175
7.2.4 EU-Rahmenbeschluss Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 176
7.3 Maßnahmen auf Ebene der Vereinten Nationen 176
7.3.1 Umsetzung der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban, Südafrika, 2001) und Folgeprozess (follow-up) 176
7.3.2 Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) 177
7.4 Besondere Maßnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus (International) 178

A8 MENSCHENRECHTE, ENTWICKLUNG UND WIRTSCHAFT 180
8.1 Recht auf Entwicklung 181
8.1.1 Stand der Erörterungen in den Vereinten Nationen 181
8.1.2 Die Position der Bundesregierung 182
8.2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit 183
8.2.1 Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 183
8.2.2 Menschenrechtsprojekte 184
8.3 Menschenrechte und Wirtschaft 185
8.3.1 Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation 186
8.3.2 Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen 187
8.3.3 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen 188
8.3.4 Menschenrechtskriterium bei Rüstungsausfuhren und der Ausfuhr ziviler Güter 192

A9 SCHUTZ VON MENSCHENRECHTSVERTEIDIGERN, PRÄVENTION VON MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN, BEKÄMPFUNG VON STRAFLOSIGKEIT 194
9.1 Schutz von Menschenrechtsverteidigern 195
9.1.1 Zeitweiliger Aufenthalt von Menschenrechtsverteidigern in Deutschland 195
9.1.2 Maßnahmen der EU zugunsten von Menschenrechtsverteidigern 196
9.1.3 Maßnahmen der OSZE zugunsten von Menschenrechtsverteidigern 198
9.1.4 Maßnahmen der VN zugunsten von Menschenrechtsverteidigern 198
9.2 Prävention von Menschenrechtsverletzungen 200
9.2.1 Krisen- und Konfliktprävention als Beitrag zum Menschenrechtsschutz 201
9.2.2 Förderung von Demokratisierung 205
9.2.3 Menschenrechtsbildung 207
9.2.4 Förderung von Menschenrechtsprojekten durch das Auswärtige Amt 213
9.3 Bekämpfung von Straflosigkeit 214
9.3.1 Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) 214
9.3.2 Völkerstrafgesetzbuch 217
9.3.3 Nürnberger Konferenz „Frieden und Gerechtigkeit - Bausteine der Zukunft“ 218

TEIL B

INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSSCHUTZ – INSTITUTIONEN, INSTRUMENTE, VERPFLICHTUNGEN 220

Brennpunkt: Von der Menschenrechtskommission zum VN-Menschenrechtsrat 221

B1 EUROPÄISCHE UNION 228
1.1 Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union 229
1.1.1 Europäischer Gerichtshof und Europäisches Gericht erster Instanz 229
1.1.2 Das Europäische Parlament 231
1.1.3 Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 232
1.2 Charta der Grundrechte und übriger Grundrechtsschutz der EU 235
1.2.1 Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch einen Mitgliedstaat 235
1.3 Menschenrechtspolittik der Eu im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 236
1.3.1 Der Persönliche Beauftragte des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für Menschenrechte 236

1.3.2 EU-Leitlinien 237
1.3.3 Erklärungen und Demarchen 238
1.3.4 Menschenrechtsdialoge 239
1.3.5 Menschenrechtsklausel in EU-Drittstaatenabkommen 240
1.3.6 Die Rolle der Menschenrechte im EU-AKP-Abkommen von Cotonou 240
1.3.7 Menschenrechte als Beitrittskriterium 241
1.3.8 Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) 242
1.4 EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 243

B2 EUROPARAT 244
2.1 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 245
2.1.1 Die Arbeit des Gerichtshofs 245
2.1.2 Einzelne Deutschland betreffende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 247
2.2 Der Generalsekretär des Europarats 249
2.3 Der europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) 249
2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) 250
2.5 Der europäische Kommissar für Menschenrechte 251
2.6 Neue Instrumente 252
2.6.1 Konvention des Europarats gegen Menschenhandel 252
2.6.2 Konvention des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge 252
2.6.3 Konvention des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch 252
2.7 Monitoring im Europarat 253

B3 OSZE 256
3.1 Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) 258
3.2 Feldmissionen 259
3.3 Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE 259
3.4 Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit 260
3.5 Der OSZE-Sonderbeauftragt für die Bekämpfung des Menschenhandels 260
3.6 Die persönlichen Beauftragten des amtierenden Vorsitzenden 261
3.7 Wahlbeobachtung 261

B4 VEREINTE NATIONEN 262
4.1.1 VN-Menschenrechtsrat 265
4.1.2 Der „Universal Periodic Review“ 267
4.1.3 VN-Generalversammlung - 3. Hauptausschuss - Menschenrechtsthemen 268
4.1.4 Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNESCO 271
4.2 Menschenrechtssondermechanismen der Verenten Nationen 275
4.3 Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte 276
4.4 Menschenrechtliche Vertragsorgane 278
4.5 Ad-Hoc-Tribunale der Vereinten Nationen 284
4.5.1 Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR) 284
4.5.2 Deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen 286
4.5.3 Hybride Tribunale 286

TEIL C
MENSCHENRECHTE WELTWEIT 288
Brennpunkt: Weibliche Genitalverstümmelung weltweit 289

1 Europa 292
2 Südlicher Kaukasus und Zentralasien 302
3 Naher und mittlerer Osten, Nordafrika 310
4 Afrika 325
4.1 Subsahara-Afrika 325
4.2 Große Seen 330
4.3 Ostafrika 333
4.4 Südliches Afrika 338
5 Lateinamerika und Karibik 340
6 Asien 350

TEIL D
AKTIONSPLAN MENSCHENRECHTE DER BUNDESREGIERUNG 368

Anhang: Verzeichnis der zitierten Internetadressen 378

Grußwort
des Bundesministers des Auswärtigen
zum 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Liebe Leserinnen und Leser,

Menschenrechte spielen eine zentrale Rolle in der deutschen Außen- und Innenpolitik. Das ist die wichtigste Botschaft des Achten Berichts über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Der Bericht will – passend zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen – die Diskussion und den Dialog über die Förderung der Menschenrechte und demokratische Grundwerte anregen. Hierfür brauchen wir eine lebendige Debatte und offene Verständigung. Denn das Eintreten für Menschenrechte und das Einstehen für demokratische Werte sind keine Lippenbekenntnisse, sondern gehören zu den Grundfesten und Orientierungsmarken unserer Politik.

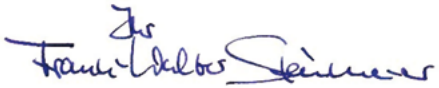
Welcher Weg zum Schutz der Menschenrechte der beste ist, mag im Einzelfall umstritten sein. Alles andere würde der Komplexität des Themas nicht gerecht. Der Bericht zeigt, dass nicht allein die gute Absicht zählt und auch nicht die demonstrative, wohlgemeinte Geste. Was wirklich zählt, ist die konkrete Verbesserung der Lage vor Ort, ist das wirksame Eintreten für das Individuum. Und Erfolg ist daran zu messen, ob wir das konkrete menschenrechtliche Anliegen voran gebracht hat – das zieht sich wie ein roter Faden durch den gesamten Bericht. Ich meine, wir haben vieles in die richtige Richtung bewegen können.

Und auch in Zukunft werden wir eklatante Menschenrechtsverletzungen klar und unmissverständlich ansprechen. Gleichzeitig muss Menschenrechtspolitik perspektivisch angelegt sein. Sie funktioniert am besten, wenn sie Teil einer umfassenden Regionalpolitik und breit angelegt ist. Gerade die Menschenrechte können nicht losgelöst vom jeweiligen politischen Kontext betrachtet und verbessert werden – das wissen vor allem die, die für sie eintreten. Hinzu kommen neue Rahmenbedingungen wie Globalisierung, internationale, sekundenschnelle Medien, aber auch Terrorismus, Klimawandel oder Ressourcenknappheit. All dies bringt neue Herausforderungen für den Schutz der Menschenrechte, aber auch neue Chancen. Nicht zuletzt durch die Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen in vielen Teilen der Welt öffnen sich neue Perspektiven für die Menschenrechte. Verantwortungsbewusste Menschenrechtspolitik nimmt diese Zusammenhänge in den Blick und nutzt – wo möglich – den dadurch entstehenden Rückenwind.

Ich freue mich über das breite zivilgesellschaftliche Engagement und Interesse für die Menschenrechte in Deutschland. Wir haben hier ein echtes „Markenzeichen“, ich erfahre dies immer wieder bei Gesprächen in aller Welt.

„Was kann jeder an seinem Platz konkret tun, um der Sache der Menschenrechte zum Durchbruch zu verhelfen?“ – auch das ist eine entscheidende Frage. Und die Antwort hängt sicher auch von den Möglichkeiten jeder und jedes Einzelnen ab – von der Teilnahme an einer Kampagne bis hin zu vertraulichen Gesprächen und geduldiger Diplomatie. Nötig ist jedenfalls ein langer Atem und der Mut zur richtigen Entscheidung im Einzelfall.

Über die Bemühungen und Ergebnisse deutscher Menschenrechtspolitik informiert dieser Bericht, der sich an das Parlament und interessierte Leserinnen und Leser wendet, die das Interesse an Menschenrechtsfragen teilen. Sie alle wissen, dass nur ein beharrliches Eintreten für die Beachtung der Menschenrechte Veränderungen bewirkt. Ihnen allen danke ich für ihr stetiges und vielfältiges Engagement.



Dr. Frank-Walter Steinmeier
Bundesminister des Auswärtigen

Vorbemerkung und Wegweiser durch diesen Bericht

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung zum achten Mal dem Auftrag des Deutschen Bundestags (BT-Drs. 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den auswärtigen Beziehungen zu berichten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. März 2005 bis zum 29. Februar 2008.

In Erfüllung der Empfehlung des Deutschen Bundestags vom 18. Oktober 2006 (BT-Drs. 16/3004) behandelt der vorliegende Bericht auch weiterhin die Menschenrechtspolitik sowohl in den auswärtigen Beziehungen als auch in anderen Politikbereichen. Anhand konkreter Fälle und Handlungsweisen in verschiedenen Themenbereichen zeigt er ferner den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auf und entspricht insofern dem Auftrag des Deutschen Bundestags, die Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu beschreiben. Das für den 7. Bericht gewählte Format des Menschenrechtsberichts wurde grundsätzlich beibehalten, dabei jedoch entsprechend der Anforderung des Bundestags einer Straffung unterzogen, die sich vor allem in der Unterteilung des thematischen Teils A in nunmehr neun (statt bisher siebzehn) Kapitel niederschlägt. Der Länderteil (Teil C) wurde erneut erweitert, und in die jeweiligen Länderkapitel erstmals Beispiele konkreten menschenrechtlichen Engagement Deutschlands aufgenommen. Ein an die Gliederung des thematischen Teils A angepasster „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung (Teil D) ist auch weiterhin ein eigenständiger Teil des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung. Mit dem achten Menschenrechtsbericht wird zudem erstmals jedem der drei Hauptteile (A–C) die Darstellung eines eigenen „Brennpunktthemas“ vorangestellt.

Somit ergibt sich für den 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung folgende Strukturierung:

- In der **Einleitung** finden sich, nach der Skizzierung der Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, die Darstellung der Tätigkeit der beiden Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, der/des Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt)[1] und der/des Beauftragten für Menschenrechtsfragen (Bundesministerium der Justiz), gefolgt von einer Chronologie über deutsche Ratifikationen, Zeichnungen, Erklärungen und Rücknahmen von Vorbehalten zu Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats und über die Berichte, die Deutschland gemäß seinen Verpflichtungen aus Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen im Berichtszeitraum vorgelegt hat.

- **Teil A** „Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik“ geht auf neun Querschnittsbereiche ein, mit denen die Bandbreite menschenrechtlicher Themenfelder abgedeckt wird. Mit dem Brennpunkt „Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und der deutsche G8-Vorsitz – Resultate im Menschenrechtsbereich“ wird ein Thema vorangestellt, das im Berichtszeitraum von besonderer Wichtigkeit für die Bundesregierung war.

- **Teil B** „Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen“ ist weiterhin nach den Foren bzw. Institutionen der internationalen Zusammenarbeit beim Menschenrechtsschutz gegliedert. Der Brennpunkt „Von der VN-Menschenrechtskommission zum VN-Menschenrechtsrat“ stellt die in diesem Zusammenhang bedeutendste Entwicklung im internationalen Bereich und die Rolle Deutschlands bei den Verhandlungen dar.

- **Teil C** beinhaltet wiederum anhand der menschenrechtlichen Profile zahlreicher Länder aus allen Kontinenten eine Darstellung der Lage der Menschenrechte weltweit und weist mit dem Brennpunkt „Weibliche Genitalverstümmelung weltweit“ auf ein anhaltendes und besonders schwerwiegendes Menschenrechtsproblem hin.

- **Teil D** enthält den „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung.

1 Soweit möglich, verwendet der Bericht geschlechtsneutrale Formulierungen. Wo dies nicht möglich war bzw. aus Gründen der besseren Lesbarkeit von der ausdrücklichen Nennung beider Formen abgesehen wurde, bezieht sich die Formulierung dennoch auf beide Geschlechter.

1. Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung

Die interne und internationale Menschenrechtspolitik der Bundesregierung basiert auf mehreren „Säulen“: dem unmittelbaren Verfassungsauftrag, den internationalen Verpflichtungen Deutschlands, der weitestgehend harmonisierten Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, sowie der Einbindung Deutschlands in den paneuropäischen Rechtsraum des Europarats und die Strukturen der OSZE. Dem Austausch mit der Zivilgesellschaft und ihrer Beteiligung kommt bei der Gestaltung und Durchsetzung der deutschen Menschenrechtspolitik eine besondere Rolle zu.

Der Auftrag des Grundgesetzes

Der unmittelbare Auftrag zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte ergibt sich für die Bundesregierung aus Art. 1 des Grundgesetzes, der nicht nur deutlich macht, dass sich die Menschenrechte aus der jedem einzelnen Menschen innewohnenden Würde herleiten und das ausdrückliche Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten enthält, sondern darüber hinaus auch auf die internationale Dimension des Menschenrechtsschutzes verweist.

Menschenrechtspolitik ist daher eine Aufgabe, die alle Aspekte staatlichen Handelns umfasst, innerstaatlich ebenso wie in den auswärtigen Beziehungen. Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes bindet die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtssprechung unmittelbar, seine Einhaltung ist auf dem Rechtswege umfassend überprüfbar. Damit ist die Grundlage für einen umfassenden menschenrechtlichen Schutz in Deutschland gelegt.

Die internationalen Verpflichtungen

Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung fußt zusätzlich auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den internationalen Übereinkommen, die spezifische menschenrechtliche Normen und Standards für die Staaten festlegen. Diese Übereinkommen bilden einen vom überwiegenden Teil der internationalen Staatengemeinschaft akzeptierten Acquis und damit, zusammen mit ihren jeweiligen Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen, die Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie verpflichten zunächst die Bundesregierung selbst zur Einhaltung internationaler Normen im eigenen Staatsgebiet, geben ihr aber auch die völkerrechtliche Legitimation, die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte in anderen Staaten anzumahnen oder – wann immer möglich gemeinsam mit diesen Staaten – Maßnahmen zur Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage zu entwickeln. Auch der entwicklungspolitische Ansatz der Bundesregierung, der davon ausgeht, dass Armutsminderung und Förderung der Menschenrechte zwei sich gegenseitig verstärkende Instrumente darstellen, folgt dieser Logik.

Internationale Übereinkommen verpflichten die Bundesregierung, sie nach ihrer Ratifikation auf nationaler Ebene umzusetzen. Empfehlungen oder Feststellungen internationaler, dazu legitimierter Gremien oder Überprüfungsorgane – z.B. der nach den internationalen Menschenrechtsübereinkommen gebildeten Ausschüsse, der Sonderberichterstatterinnen und -Berichterstatter des VN-Menschenrechtsrates oder der Evaluierungsausschüsse des Europarats – verweisen wiederum in den innerstaatlichen Bereich zurück. Dies zeigt: Eine Trennung zwischen der internationalen, auf den weltweiten Schutz der Menschenrechte ausgerichteten Politik vom politischen Handeln im Innern ist nicht möglich. Menschenrechtsschutz fängt immer zu Hause an.

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Im Verhältnis zu Drittstaaten und in multilateralen Gremien, insbesondere in denen der Vereinten Nationen, gestaltet Deutschland seine internationale Menschenrechtspolitik weitestgehend im Verbund mit seinen Partnern der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dieser Aufgabe hat sich die Bundesregierung im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vom 1. Januar – 30. Juni 2007 in besonderem Maße angenommen. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehören nach Art. 11 des Vertrags über die Europäische Union zu deren ausdrücklichen Zielen. Unmittelbar vor der Unterzeichnung des EU-Reformvertrags von Lissabon wurde am 12. Dezember 2007 die Grundrechtecharta von Parlament, Rat und Kommission proklamiert. Die im Rahmen der GASP stattfindende kontinuierliche Harmonisierung der EU-Menschenrechtspolitik hat sich auch im Berichtszeitraum weiter verfestigt. Dieser Aufgabe hat sich die Bundesregierung im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vom 1. Januar – 30. Juni 2007 in besonderem Maße angenommen. Die EU, seit Beginn der deutschen Präsidentschaft mit 27 Mitgliedstaaten, spricht in den internationalen menschenrechtlichen Foren mit einer Stimme und hat damit in diesen Foren erhebliches Gewicht und Einfluss.

Europarat und OSZE

Durch seine Mitgliedschaft im Europarat ist Deutschland ferner Teil eines paneuropäischen Rechtsraums, in dem mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren einklagbaren menschenrechtlichen Garantien, dem deren Einhaltung überwachenden Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und zahlreichen sonstigen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen die Menschenrechte umfassend geschützt sind. Die Sicherung und Stärkung dieses einzigartigen multilateralen Systems ist gleichsam natürlicher Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Schließlich wirken auch die Kooperations- und Kommunikationsstrukturen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) friedenssichernd auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte in einem Raum, der weit über Europa hinausreicht. Auch daraus ergeben sich Chancen für internationale Zusammenarbeit zugunsten der Menschenrechte, die von der Bundesregierung aktiv genutzt werden.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft am nationalen und internationalen Menschenrechtsdiskurs ist ein wesentliches Ziel der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Die Teilhabe der Bürger- oder Zivilgesellschaft am gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu sichern oder die Grundlage dafür zu schaffen, dass ein solcher Prozess überhaupt stattfinden kann, ist besonders wichtig, in von Menschenrechtsverletzungen stark betroffenen Staaten aber oft auch besonders schwierig. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zielt daher auch darauf ab, zivilgesellschaftliche Strukturen bei ihrem Engagement für die Menschenrechte zu unterstützen und die Zusammenarbeit ausländischer zivilgesellschaftlicher Kräfte mit der Bürger- oder Zivilgesellschaft in Deutschland zu fördern. Dahinter steht der Gedanke, dass lebhaftes zivilgesellschaftliches Engagement die beste Garantie gegen staatlichen Machtmissbrauch und die beste Vorbeugung gegen Menschenrechtsverletzungen sind. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum auch ihren eigenen Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und die Lage der Menschenrechte in Deutschland und in der Welt weiter vertieft.

Auch in internationalen Organisationen machen zivilgesellschaftliche Kräfte ihren Anspruch auf Mitsprache und Teilhabe bei der Ausgestaltung der nationalen und internationalen Menschenrechtspolitik immer stärker geltend, so zum Beispiel bei den Sitzungen des im Berichtszeitraum geschaffenen Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen und der diversen Vertragsorgane. Sie haben damit in hohem Maße Einfluss und Geltung erlangt. Die Bundesregierung begrüßt dies und hat die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen national und international auch im Berichtszeitraum wieder in verschiedener Weise aktiv unterstützt, u.a. durch die Mitwirkung in dem für die Akkreditierung von Nichtregierungsorganisationen in den Vereinten Nationen zuständigen Fachausschuss.

2. Beauftragte der Bundesregierung im Bereich des Menschenrechtsschutzes

2.1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

Das im November 1998 geschaffene Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt wird seit dem 9. März 2006 von Günter Nooke ausgeübt. Von Januar 2005 bis Februar 2006 hatte Tom Koenigs diese Funktion inne.

Aufgabe des Beauftragten ist es, die politischen Entwicklungen im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts zu verfolgen und dem Bundesminister des Auswärtigen Vorschläge zur Gestaltung der deutschen Politik zu machen. Der Beauftragte hält Verbindung zu den anderen Bundesressorts, dem Deutschen Bundestag, den Bundestagsfraktionen, den Bundesländern, dem Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, den Mittlerorganisationen sowie zu politischen und privaten Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und anderen Institutionen, die sich mit Fragen der Menschenrechte und der humanitären Hilfe befassen. Zudem stellt er die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der Öffentlichkeit dar. Der Beauftragte vertritt die Bundesregierung regelmäßig im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags. Er unterhält ferner die für seine Tätigkeit erforderlichen internationalen Kontakte, insbesondere zu Gremien der EU, der OSZE, des Europarats und der Vereinten Nationen, und nimmt an internationalen Konferenzen in seinem Tätigkeitsbereich teil. Der Beauftragte leitet die deutsche Delegation bei den Sitzungen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen in Genf. Er ist ferner Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und beteiligt sich in dieser Eigenschaft an der Gestaltung der Institutspolitik.

Ein wesentliches Anliegen der im Berichtszeitraum tätigen Beauftragten war die Beteiligung der Zivilgesellschaft am nationalen und internationalen Menschenrechtsdiskurs und an der Arbeit der internationalen Gremien und Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes. Beide Beauftragten sahen deshalb eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin, eine Schnittstelle zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu bilden und als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Diese Kontakte durch Vorträge, Besuche, Gespräche und Schriftverkehr zu pflegen, aber auch ein offenes Ohr für Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu haben, bleibt deshalb ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit des Beauftragten und seines Büros.

Nachdem Deutschland 2006 für drei Jahre in den neu gegründeten Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf gewählt worden war, hat sich der Beauftragte als Delegationsleiter in Genf für einen erfolgreichen institutionellen Aufbau des Rates eingesetzt. Deutschland war in seiner Eigenschaft als EU-Ratsvorsitz maßgeblich an dem Verhandlungspaket beteiligt, das der Menschenrechtsrat am 19. Juni 2007 verabschiedete. Seither setzt sich der Beauftragte dafür ein, dass der Rat den Übergang von seiner institutionellen Etablierung zur inhaltlichen Arbeit findet. In Zukunft wird es neben einer verstärkten Behandlung von Ländersituationen und der thematischen Arbeit vor allem darum gehen, den so genannten „Universal Periodic Review“ zu einem erfolgreichen Instrument zu machen. Der Review sieht eine Überprüfung der Erfüllung men-

schenrechtlicher Verpflichtungen jedes VN-Mitgliedstaats anhand eines für alle Staaten gleichen Kriterienkatalogs in regelmäßigen Abständen von vier Jahren vor.

Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Tätigkeit von Günter Nooke bilden die eine freiheitlich-demokratische Grundordnung konstituierenden Menschenrechte, insbesondere die Medien-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, aber auch die Religionsfreiheit. In diesem Zusammenhang thematisierte der Beauftragte auch Widersprüchlichkeiten im „westlichen" Menschenrechtsdiskurs, etwa die Frage, ob ein zu weites und kollektives Menschenrechtsverständnis den Anspruch der universalen Gültigkeit elementarer Menschenrechte gefährde. Besonderes regionales Augenmerk richtete der Beauftragte auf die ehemaligen Sowjetrepubliken und – im Einklang mit der Schwerpunktsetzung der deutschen EU- und G8-Präsidentschaft – auf Afrika. Neben der Teilnahme an zahlreichen Konferenzen und Besuchen in europäischen Hauptstädten sowie in New York führten ihn seine Reisen in den Sudan, die Demokratische Republik Kongo, nach Ruanda, Burundi, Togo, Liberia, Sierra Leone, Mali, Côte d'Ivoire, Guinea, Belarus, Russland einschließlich Nordkaukasus, Turkmenistan, Usbekistan, Kasachstan, in die Ukraine, nach Guatemala, El Salvador, Peru, Thailand, Indonesien und auf die Philippinen. Sein Amtsvorgänger Tom Koenigs reiste in seiner Amtszeit nach China, Russland, Vietnam, Tunesien, Venezuela und Kolumbien.

Diese Reisen dienten vier vorrangigen Zielen:

- den Regierungen der Zielländer die menschenrechtlichen Schwerpunkte, Vorstellungen und Ansprüche der Bundesregierung darzustellen;
- die Menschenrechtsverteidiger und Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu unterstützen, zu bestärken und durch internationale Aufmerksamkeit zu schützen;
- die öffentliche Meinung im In- und Ausland im Sinne der deutschen Menschenrechtspolitik positiv zu beeinflussen;
- Menschen in humanitären Notlagen durch Projektbesuche und Gespräche des Engagements der Bundesregierung zu versichern, sich von der Wirksamkeit der deutschen Hilfe zu überzeugen und den beteiligten Hilfsorganisationen Anerkennung für ihre Arbeit auszusprechen.

Bei seinen Projektbesichtigungen und Gesprächen ging es dem Beauftragten auch um eine differenzierte Beurteilung der gegenseitigen Beeinflussung von Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit. Eine weitere wichtige Rolle in der Tätigkeit des Beauftragten spielten Menschenrechtskonsultationen und -dialoge. Während des deutschen EU-Ratsvorsitzes leitete der Beauftragte die EU-Menschenrechtskonsultationen mit Russland. Neben dem halbjährlichen EU-Menschenrechtsdialog sowie dem bilateralen Rechtsstaatsdialog mit China findet unter der Leitung des Beauftragten jährlich abwechselnd in Peking und Berlin ein bilateraler Menschenrechtsdialog mit China statt, zuletzt am 30. Oktober 2006 im Auswärtigen Amt. Der Beauftragte trifft und koordiniert sich in regelmäßigen Abständen mit den Menschenrechtsbotschaftern aus Frankreich, Spanien, Dänemark, Schweden und den Niederlanden.

Mit großer Sorge verfolgt der Beauftragte zunehmende Tendenzen, das Prinzip der Universalität der Menschenrechte – etwa unter dem Vorwand der kulturellen Vielfalt – zu verwässern. Diese Sorge brachte er mehrfach zum Ausdruck, zuletzt im Dezember 2007 in seiner Erklärung bei der feierlichen Sitzung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen in Genf zum 59. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Am 18. Januar 2008 fand ein Expertengespräch mit hochrangigen Vertretern aus Wissenschaft und Politik zu Fragen der Begründung der Universalität der Menschenrechte statt, das der Beauftragte initiierte und moderierte.

Der frühere Beauftragte Tom Koenigs setzte einen Tätigkeitsschwerpunkt auf das Menschenrecht auf Wasser. Auf seine Initiative hin wurde am 21. und 22. Oktober 2005 in Zusammenarbeit mit dem Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte eine internationale Konferenz zum „Menschenrecht auf Wasser" im Auswärtigen Amt veranstaltet. An dem Treffen nahmen 140 Wissenschaftler, Regierungsvertreter, Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen und Vertreter internationaler Organisationen und Stiftungen teil.

Humanitäre Hilfe will in Katastrophenfällen Leben retten und menschliches Leid lindern. Die Bereitschaft zur humanitären Hilfe ist ebenso wie das Eintreten für die Menschenrechte ein wichtiges, im Grundgesetz und seinem Bekenntnis zur Würde des Menschen angelegtes Element deutscher Außenpolitik. In diesem Sinne traten die Beauftragten im Berichtszeitraum in ihren Dialogen mit Hilfsorganisationen und staatlichen Stellen dafür ein, die Perspektive der Opfer von elementaren Notlagen in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken. Mit dieser Zielsetzung hielten sie auch enge Kontakte zu den wichtigsten internationalen Organisationen, insbesondere dem VN-Büro für die Koordinierung der humanitären Hilfe (OCHA), dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Am 12. Oktober 2007 fand unter dem Motto „Weltweit Verantwortung übernehmen" im Auswärtigen Amt der Tag der Humanitären Hilfe statt, mit dem das große humanitäre Engagement der Bundesregierung nach Naturkatastrophen und für die Opfer bewaffneter Konflikte gegenüber der Öffentlichkeit verdeutlicht wurde.

2.2 Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz

Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz wurde bereits im Jahre 1970 geschaffen. Amtsinhaberin ist seit Dezember 2004 Dr. Almut Wittling-Vogel. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist juristischer Natur und gliedert sich in folgende Bereiche:

Beschwerdeverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Ausschüssen der Vereinten Nationen

Die Beauftragte vertritt die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dort wird über Beschwerden von Personen entschieden, die sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarats in ihren Rechten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verletzt fühlen. Die Beauftragte führt die Korrespondenz mit dem Gerichtshof, verfasst die Schriftsätze der Bundesregierung, führt Vergleichsverhandlungen und plädiert als Vertreterin der Bundesregierung in den mündlichen Verhandlungen des Gerichtshofs. Schließlich wacht sie darüber, dass die Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland umgesetzt werden. Gleiches gilt für einen Teil der Beschwerdeverfahren vor Ausschüssen der Vereinten Nationen. Hier vertritt sie die Bundesregierung vor dem Menschenrechtsausschuss, dem Ausschuss gegen Rassendiskriminierung sowie dem Ausschuss gegen Folter.

Expertenkommissionen zum Schutz der Menschenrechte

Einen besonderen Schwerpunkt ihrer Arbeit hat die Beauftragte auf die Erarbeitung und Weiterentwicklung bestimmter menschenrechtlicher Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen gelegt. Dazu zählt im Berichtszeitraum insbesondere die Unterstützung der Reform des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die von der Beauftragten für Menschenrechtsfragen vorbereitete Ratifizierung des Protokolls Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Bundesrepublik Deutschland am 11. April 2006 ist ein wichtiger Schritt zur Entlastung des Gerichtshofs, der seine Funktionsfähigkeit langfristig sichern soll. Die vorgesehenen Änderungen ermöglichen es, offensichtlich unzulässige Beschwerden in kürzerer Zeit zu bearbeiten. Gleiches gilt für Beschwerden, die Rechtsfragen betreffen, die bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtssprechung des Gerichtshofs sind. Auch die Einführung einer neuen Zulässigkeitsvoraussetzung soll dazu beitragen, dass sich der Gerichtshof zukünftig auf Fälle konzentrieren kann, die wichtige Probleme im Bereich der Menschenrechte aufwerfen. Da das Protokoll Nr. 14 bislang nicht von allen Vertragsstaaten ratifiziert wurde und daher noch nicht in Kraft treten kann, erarbeitet die Beauftragte in einer Expertengruppe Vorschläge, wie das Ziel einer Reform des Gerichtshofs möglichst schnell erreicht werden kann.

Die Beauftragte unterstützt die kontinuierliche Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit. Sie engagiert sich als stellvertretende Vorsitzende im Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) und in weiteren Ausschüssen des Europarats, zum Beispiel im Expertenausschuss für die Verbesserung des Verfahrens zum Schutz der Menschenrechte (DH-PR), im Expertenausschuss zur Fortentwicklung der Menschenrechte (DH-DEV) und in der Expertengruppe für Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus (DH-S-TER), die menschenrechtliche Leitlinien bei der Bekämpfung des Terrorismus ausgearbeitet hat.

In der Zeit vom 20. November 2005 bis 2. Dezember 2005 hat die Beauftragte den periodischen Besuch einer Delegation des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) begleitet. Nach der gleichnamigen, von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifizierten Konvention haben die Delegationen des CPT unbeschränkten Zugang zu allen Orten, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen wurde. Deutschland wurde bisher insgesamt fünfmal von CPT-Delegationen besucht (1991, 1996, 1998, 2000 und 2005).

Ratifizierung menschenrechtlicher Übereinkommen

Im Bereich der Vereinten Nationen hat die Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Berichtszeitraum die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur VN-Antifolterkonvention vorbereitet. Mit Kabinettsbeschluss vom 19. Dezember 2007 wurde der Entwurf eines Ratifikationsgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Gegenstand dieses Zusatzprotokolls ist die Einrichtung unabhängiger nationaler sowie internationaler Kontrollmechanismen zum Schutz von Personen an Orten der Freiheitsentziehung. Darüber hinaus bereitet die Beauftragte die Ratifizierung der neuen Konvention der Vereinten Nationen gegen das unfreiwillige Verschwinden von Personen vor.

Staatenberichte an die Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen

Von besonderer Bedeutung für die Beobachtung und Darstellung der Menschenrechtslage in Deutschland ist die Erarbeitung von Staatenberichten, die den Ausschüssen der Vereinten Nationen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR), dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) periodisch und auf Anforderung vorzulegen sind. In diesen Staatenberichten erläutert die Beauftragte für Menschenrechtsfragen die Maßnahmen, die Deutschland zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem jeweiligen Übereinkommen getroffen hat.

Im Berichtszeitraum wurde der 16. bis 18. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) erstellt, dessen Präsentation vor dem zuständigen CERD-Ausschuss im Sommer 2008 bevorsteht. Darüber hinaus wurde der Initialbericht der Bundesregierung nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten am 18. Januar 2008 vor dem Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC) in Genf präsentiert. Der 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe wird derzeit vorbereitet.

Zivilgesellschaftlicher Dialog

Der Dialog mit der Zivilgesellschaft trägt wesentlich dazu bei, das Bewusstsein für eine kontinuierliche Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit zu schärfen. Im Übrigen ist die Beauftragte Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. sowie des Beirats des Menschenrechtszentrums Potsdam.

3. Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Bundesregierung gewährleistet die finanzielle Basis des im März 2001 auf einen Beschluss des Bundestages hin (Bundestags-Drucksache 14/4801) gegründeten Deutschen Instituts für Menschenrechte und fördert dessen Tätigkeit mit drei Vertretern ohne Stimmrecht im 16-köpfigen Kuratorium des Instituts. Das Deutsche Institut ist seit 2003 im A-Status als die nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands vom internationalen Koordinationskomitee der nationalen Menschenrechtsinstitutionen akkreditiert; es nimmt innerhalb dieses Komitees wichtige Aufgaben und Funktionen wahr. In Deutschland – und gelegentlich auch im europäischen bzw. internationalen Raum – leistet das Institut durch Publikationen, wissenschaftliche Forschungsprojekte, öffentliche Seminare, Bildungsprogramme, Fachgespräche und sonstige Angebote der Politikberatung einen wesentlichen Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu menschenrechtlich relevanten Themenfeldern. Es versteht sich als Plattform für den Austausch zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen im In- und Ausland. Die Bibliothek und die Website des Instituts bieten zahlreiche Dienstleistungen und Informationen für menschenrechtliche Recherchen (www.institut-fuer-menschenrechte.de).

Im Berichtszeitraum hat das Institut ausgewählte Themen kontinuierlich bearbeitet. Besondere Bedeutung nimmt die Menschenrechtsbildung ein. Dazu gehören allgemeine Informations- und Bildungsangebote, Angebote für die schulische und außerschulische Kinder- und Jugendarbeit sowie Angebote für spezifische Berufsgruppen etwa in den Bereichen Polizei, Medien oder Entwicklungszusammenarbeit. Große Aufmerksamkeit widmet das Institut auch der Stärkung der europäischen und internationalen Menschenrechtsmechanismen. Es nutzt diese auch, um menschenrechtliche Gesichtspunkte in innerdeutschen Debatten einzubringen – in den vergangenen Jahren hat es sich etwa zu einer an Menschenrechten orientierten Pflege im Alter, dem Diskriminierungsschutz, menschenrechtlichen Gesichtspunkten bei der Einbürgerung oder dem Menschenrechtsschutz an Europas Außengrenzen geäußert. Es setzt sich seit seiner Gründung für den Menschenrechtsschutz und die demokratische Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheitspolitik ein und koordiniert seine Aktivitäten hierzu mit wichtigen Akteuren in Europa und dem Mittleren Osten.

Chronologie 1. März 2005 bis 29. Februar 2008

im Näheren siehe Teile A und B dieses Berichts:

- Ratifikationen und Zeichnungen sowie Erklärungen und Rücknahme von Vorbehalten zu internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten durch die Bundesrepublik Deutschland
- Deutsche Berichtspflichten nach Menschenrechts-Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats sowie internationale und regionale Besuchsverfahren mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland

2005

- *4. August 2005:* Deutschland legt dem VN-Ausschuss gegen Folter seine Stellungnahme zu den Empfehlungen („Conclusions and Recommendations") zum Dritten Bericht gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vor.
- *20. November bis 2. Dezember 2005:* Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) besucht die Bundesrepublik Deutschland.

2006

- *11. April 2006:* Das Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des durch die Konvention eingeführten Kontrollsystems wird von Deutschland ratifiziert.
- *20. September 2006:* Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet das am 18. Dezember 2002 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen unterbreitete Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.
- *9. Oktober bis 20. Oktober 2006:* Der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg besucht Deutschland.

2007

- *5. Januar 2007:* Deutschland legt dem VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes seinen Ersten Staatenbericht gemäß Artikel 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vor.
- *16. Januar 2007:* Deutschland legt dem VN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung seinen Sechzehnten bis Achtzehnten Staatenbericht gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vor.
- *20. Februar 2007:* Die Bundesregierung übersendet ihre Stellungnahme zum Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) über seinen Besuch in Deutschland vom 20. November bis 2. Dezember 2005.
- *19. Dezember 2007:* Die Bundesregierung beschließt den Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

2008

- *18. Januar 2008:* Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes behandelt den am 5. November 2007 vorgelegten Ersten Staatenbericht Deutschlands gemäß Artikel 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten.

Im Internet

Die deutschen Staatenberichte an die Vereinten Nationen und den Europarat, die Schlussfolgerungen der Ausschüsse darüber sowie die Berichte von Ausschüssen über in Deutschland erfolgte Besuche von Sonderberichterstattern sind in deutscher Sprache von den Webseiten des Auswärtigen Amts (www.auswaertiges-amt.de), des Bundesministeriums der Justiz (www.bmj.bund.de), des Bundesministeriums des Innern (www.bmi.bund.de), des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (www.bmfsfj.de) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (www.bmas.bund.de) abrufbar. Dort finden sich auch nationale Berichte, Aktionspläne und weitere Informationen über zahlreiche in diesem Bericht angesprochene Fragen. Einen Überblick über die im Bereich der Vereinten Nationen existierenden Instrumente und den jeweiligen Zeichnungs- und Ratifizierungsstand gibt die Website der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (www.ohchr.org).

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

Brennpunkt: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und der deutsche G8-Vorsitz – Resultate im Menschenrechtsbereich

Ergebnisse der EU-Menschenrechtspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft

Die externe deutsche Menschenrechtspolitik ist weitgehend EU-Politik. Deutschland hat mit der im Berichtszeitraum erfolgten turnusmäßigen Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 daher auch im Menschenrechtsbereich eine wichtige koordinierende Rolle übernommen. Die Bundesregierung hatte sich für diese Zeit zum Ziel gesetzt, deutliche Impulse zum Schutz und zur weltweiten Förderung der Menschenrechte zu geben sowie die anstehenden wichtigen Entwicklungen im Bereich der internationalen Menschenrechtspolitik voranzubringen und diese, wo möglich, auch abzuschließen. Dementsprechend hat bereits das gemeinsame Achtzehnmonatsprogramm der aufeinander folgenden deutschen, portugiesischen und slowenischen EU-Ratspräsidentschaften vom 11. Dezember 2006 verstärkte Anstrengungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte sowie die durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenpolitik der EU angekündigt. Diese Vorgaben wurden konkret mit dem am 8. Januar 2007 den EU-Partnern in der Brüsseler Ratsarbeitsgemeinschaft „Menschenrechte“ (COHOM) zur Kenntnis gebrachten „Programm des deutschen Ratsvorsitzes“ umgesetzt. Das Programm legte einen Schwerpunkt auf den institutionellen Aufbau des neu geschaffenen VN-Menschenrechtsrats, die Umsetzung der menschenrechtlichen EU-Leitlinien sowie die weitere Ausgestaltung der von der EU mit Drittstaaten geführten Menschenrechtsdialoge und -konsultationen. Die in der Umsetzung dieses Arbeitsprogramms erreichten Resultate finden sich eingebettet in die thematischen Kapitel dieses Berichtes. Die wichtigsten Ergebnisse sollen hier jedoch im Rahmen einer Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zusammenfassend dargestellt werden.

1. Bedeutendstes Ergebnis während der deutschen Präsidentschaft war die anlässlich der 5. Sitzung des **Menschenrechtsrats** erreichte Einigung über Struktur und Modalitäten der Mechanismen und Verfahren dieses neuen zentralen Menschenrechtsgremiums. Damit konnte nach schwierigen zwölfmonatigen Verhandlungen *(s. hierzu auch das Brennpunktthema in Teil B)* ein vom seinerzeitigen mexikanischen Präsidenten des Menschenrechtsrats vorgeschlagenes Gesamtpaket am 19. Juni 2007 im Konsens angenommen werden. Der EU kam bei den Verhandlungen insbesondere in der Schlussphase eine Schlüsselrolle zu, nachdem sich im Menschenrechtsrat insbesondere aus den Reihen menschenrechtskritischer Staaten starke Widerstände gegen eine effiziente Ausgestaltung des Rats gebildet hatten. Im Rahmen dieses Pakets sind der Mechanismus für das neue Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Menschenrechtssituation in allen Ländern der Welt („Universal Periodic Review“, UPR), die Struktur eines mit unabhängigen Experten zu besetzenden Unterausschusses („Advisory Committee“) sowie die Regelungen zur Ausgestaltung eines Verfahrens zur Behandlung von Beschwerden gegen Staaten („Complaint Procedure“) festgelegt worden. Wichtig für die EU waren zudem die Beibehaltung der meisten der von der früheren Menschenrechtskommission zunächst übernommenen thematischen und länderbezogenen Sonderberichterstatter sowie die Schaffung eines eigenständigen regulären Tagesordnungspunkts, der die Erörterung von spezifischen Ländersituationen im Rat zum Gegenstand hat. Weitere Ziele, die die EU trotz ihrer Minderheitenposition im Rat durchsetzen konnte,

betreffen die Möglichkeit der Verabschiedung von Länderresolutionen sowie die – im Rahmen der Geschäftsordnung behandelte – Sicherstellung weitgehender Beteiligungsrechte von Nichtregierungsorganisationen an den Sitzungen des Rats. Aus Sicht der Bundesregierung ist es damit insbesondere dem Einsatz des deutschen Präsidentschaftsteams in Genf zu verdanken, dass der Menschenrechtsrat nunmehr über die Grundbausteine verfügt, die für seine Effizienz und Glaubwürdigkeit unerlässlich sind.

2. Ebenfalls im Menschenrechtsrat hat die EU während der deutschen Präsidentschaft wiederholt die massiven und großflächigen Menschenrechtsverletzungen in **Darfur** thematisiert. Ein besonderer Erfolg war es, dass bei der 4. Sitzung des Rates im März 2007 auf der Grundlage einer gemeinsam von der EU und der Afrikanischen Gruppe eingebrachten Initiative erstmals eine Gruppe von Sonderberichterstattern der Vereinten Nationen beauftragt wurde, Vorschläge für die Implementierung bisheriger menschenrechtlicher Empfehlungen zu Darfur vorzulegen. Diese Gruppe hat dem Rat bei seiner 5. Sitzung im Juni 2007 einen ersten Zwischenbericht vorgelegt, ein weiterer Bericht erfolgte bei der 6. Sitzung im Dezember 2007. Inzwischen ist das Mandat der Gruppe auf die VN-Sonderberichterstatterin für Sudan übergegangen.

3. Unter deutschem EU-Vorsitz hat am 15. und 16. Mai 2007 die 23. Runde des **„EU-China-Menschenrechtsdialogs“** in Berlin stattgefunden. Kritisch diskutierte Kernthemen waren Chinas ausstehende Ratifizierung des VN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Rechtsreformen – mit besonderem Schwerpunkt auf Todesstrafe und Administrativhaft –, Presse und Meinungsfreiheit sowie Minderheitenrechte in Tibet, Xinjiang und der Inneren Mongolei. Auch die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen, insbesondere im neuen Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, spielte eine zentrale Rolle. Der Dialog eröffnete der EU die Möglichkeit, auch sensible Themen offen anzusprechen. Dazu war auch auf chinesischer Seite eine größere Bereitschaft als in den Vorjahren feststellbar, und es gab konkrete Informationen zu geplanten Reformprojekten. Der Dialog hat sich damit erneut als wichtiger Bestandteil der EU-Menschenrechtspolitik gegenüber China erwiesen. Das normalerweise im Zusammenhang mit dem EU-China-Menschenrechtsdialog stattfindende Expertenseminar zu Rechtsfragen musste leider ausfallen, weil China nicht bereit war, zwei der von der EU eingeladenen Nichtregierungsorganisationen an den Gesprächen teilnehmen zu lassen. Aber auch dies war kritischer Diskussionspunkt der anschließenden Regierungsgespräche.

4. Die Bundesregierung hat sich als EU-Präsidentschaft für die konsequente Umsetzung der EU-Leitlinien gegen die **Todesstrafe** eingesetzt. Neben hochrangigen Demarchen in Einzelfällen, um anstehende Hinrichtungen zu verhindern, hat Deutschland darüber hinaus mit einem „Aktionsplan Todesstrafe“ die Grundlage für eine Resolution gegen die Todesstrafe in der Generalversammlung der Vereinten Nationen gelegt. Teil dieses Aktionsplans war u.a. eine weltweite Demarchenaktion (zur Feststellung des Unterstützungspotenzials), deren Ergebnisse den Allgemeine Rat der EU veranlassten, noch während der deutschen Präsidentschaft am 18. Juni 2007 den Beschluss zu fassen, im Rahmen einer regionalübergreifenden Allianz eine Resolution gegen die Todesstrafe in die 62. Generalversammlung der VN einzubringen. Die erstmalige Annahme einer solchen Resolution durch die Generalversammlung am 20. Dezember 2007 (nach zwei gescheiterten Versuchen 1994 und 1999) ist daher auch ein Ergebnis der umfangreichen Vorarbeiten während der deutschen Ratspräsidentschaft.

5. Die von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft initiierte und im Juni 2007 beschlossene **Zentralasienstrategie** der EU sieht als Schlüsselelement die Einrichtung von regulären, ergebnisorientierten Menschenrechtsdialogen der EU mit Tadschikistan, Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan vor. Im Falle Usbekistans wurde der Menschenrechtsdialog bereits während der deutschen Präsidentschaft eingeleitet und im Mai 2007 in Taschkent eine erste Dialogrunde durchgeführt. Gesprächsthemen waren u.a. die Lage in den Gefängnissen und der Zugang zu Gefangenen, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die Lage der Menschenrechtsverteidiger im Allgemeinen und im Speziellen anhand von bekannten Einzelfällen sowie die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Vereinten Nationen. Der Menschenrechtsdialog wird in Zukunft turnusmäßig im Rahmen der (jährlichen) Treffen des Unterausschusses Justiz und Inneres stattfinden, der auf Grundlage des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens aus dem Jahre 1999 zwischen der EU und Usbekistan eingerichtet wurde.

6. Ferner hat die Bundesregierung unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft die politische Initiative zur Entwicklung neuer Leitlinien der EU zum Thema „Förderung und Schutz der **Rechte des Kindes**“ ergriffen. Die Leitlinien werden in der externen Menschenrechtspolitik der EU gegenüber Drittstaaten zur Anwendung kommen. Die Bundesregierung hat sich dabei von der Überzeugung leiten lassen, dass es auf internationaler Ebene anhaltender und neuer Impulse zur möglichst umfassenden, weltweiten Implementierung bestehender Menschenrechtsinstrumente und Schutznormen für die Rechte des Kindes bedarf. Mit breitem partizipatorischem Ansatz wurde ein entsprechendes Konzept entwickelt, welches die Unterstützung aller EU-Partner, wichtiger Organisationen der Vereinten Nationen und zentraler Akteure der Zivilgesellschaft im Bereich der Kinderrechte fand. Das Konzept verbindet in einem zweistufigen Ansatz ein politisches Grundsatzbekenntnis der EU mit länderspezifischen Maßnahmen im Rahmen einer Implementierungsstrategie zu dem Schwerpunktthema. „Alle Formen von Gewalt gegen Kinder“. Auf Bitten der nachfolgenden portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft hat die Bundesregierung ihr ambitioniertes Vorhaben im zweiten Halbjahr 2007 mit der Erarbeitung abgestimmter Entwürfe der neuen Leitlinien und ihrer ersten Implementierungsstrategie finalisiert. Beide Papiere wurden zeitgleich am 10. Dezember 2007 vom Ministerrat der EU für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen angenommen.

Die Bundesregierung hat sich außerdem in besonderer Weise für die Umsetzung der EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten vom Dezember 2003 eingesetzt. So wurden im Juni 2007 auf deutsche Initiative hin u.a. Länderstrategien für künftiges EU-Handeln für die im Rahmen der EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten bis Dezember 2007 geltenden 13 prioritären Länder angenommen. Schließlich hat die Bundesregierung die Grundlagen für eine systematischere Erfassung von Projektdaten der von EU-Staaten und der EU-Kommission verfolgten Vorhaben im Bereich Kinder und bewaffnete Konflikte insbesondere in Schwerpunktländern

erstellt. Eine erste Projektliste umfasste Ende Juni 2007 bereits 183 Projekte im Gesamtwert von 287 Millionen Euro. Schließlich wurde auch die Zusammenarbeit der EU mit der VN-Sonderbeauftragten für „Kinder und bewaffnete Konflikte“ intensiviert.

7. Die verstärkte Implementierung der EU-Leitlinien zum Schutz von **Menschenrechtsverteidigern** war ein besonderes Anliegen des deutschen EU-Ratsvorsitzes. Deutschland hat daher im Rahmen einer weltweiten Aktion von 111 EU-Botschaften vor Ort lokale Strategien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern entwickeln lassen. Die Strategien stützen sich auf die vom EU-Ministerrat im Juni 2006 indossierten Empfehlungen nach der ersten Evaluierung der EU-Leitlinien. Nach Vorlage dieser von den EU-Botschaften entwickelten lokalen Implementierungsstrategien wurden die jeweiligen EU-Botschaften noch unter deutschem EU-Ratsvorsitz gebeten, die vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen. Diese Strategien werden von den nachfolgenden Präsidentschaften nun beständig weiterentwickelt. Daneben haben wir uns mit Demarchen in über 150 Einzelfällen gegenüber den ausländischen Regierungsstellen für einen verbesserten Schutz von Menschenrechtsverteidigern eingesetzt. Auch im Rahmen der EU-Menschenrechtsdialoge bzw. -konsultationen mit China, Russland und Usbekistan hat die EU Einzelfälle von verhafteten oder besonders gefährdeten Menschrechtsverteidigern thematisiert.

8. Zur Umsetzung der EU-Leitlinien zur Bekämpfung von **Folter** und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe hat Deutschland den von der luxemburgischen Präsidentschaft im Jahre 2005 initiierten „Global Action Plan“, eine weltweite Demarchenaktion, fortgesetzt. In einer weltweiten Kampagne wurden während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in 56 Ländern Demarchen durchgeführt. Damit wurde u.a. dafür geworben, dass das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von den noch ausstehenden Staaten ratifiziert wird.

9. Auf dem Europäischen Rat im Juni 2007 gelang es der Bundesregierung, nach schwierigen Verhandlungen ein umfassendes Mandat im EU-Kreis für die nachfolgende Regierungskonferenz zu vereinbaren, in deren Rahmen der im Dezember 2007 unterzeichnete **Vertrag von Lissabon** erarbeitet wurde. Durch diesen Vertrag wird der Charakter der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft entscheidend gestärkt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Europäische Grundrechtecharta durch einen verweisenden Artikel rechtsverbindlich. Damit erhalten die in ihr verbrieften Grundrechte den gleichen Rang wie die Verträge. Diese Grundrechte binden die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Ferner enthält der neue Vertrag den klaren Auftrag an die Union, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Mit dem Beitritt werden die Menschen in der Union zukünftig die Möglichkeit erhalten, gegen sie belastende Akte der Europäischen Union auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen.

10. Unter deutscher Präsidentschaft konnten die festgefahrenen Verhandlungen zum Entwurf eines **Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** wieder aufgenommen und zum Abschluss gebracht werden. Damit wird eine Mindestharmonisierung in den Strafvorschriften der Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Strafbarkeit von rassistischen und fremdenfeindlichen Äußerungen, erzielt.

11. Die **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** konnte zum 1. März 2007 ihre Arbeit aufnehmen.

12. Auf Ebene der Brüsseler Ratsarbeitsgruppe „COSCE“ wurde ein **„Menschenrechtstrialog“ zwischen EU, OSZE und Europarat** eingerichtet, der dem regelmäßigen Austausch der Institutionen zu Fragen der Menschenrechte dient.

Menschenrechte und der deutsche G8-Vorsitz

Deutschland hat während des gesamten Jahres 2007 den G8-Vorsitz innegehabt. Die Bundesregierung nutzte diese Funktion, um den Schutz und die Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auch in diesem Kreis als Themen zu etablieren. So haben die G8-Außenminister am 30. Mai 2007 in Potsdam eine „Erklärung zur Rechtsstaatlichkeit" verabschiedet, in der Rechtsstaatlichkeit als ein Kernprinzip der Zusammenarbeit im Rahmen der G8 bezeichnet wird. Ebenso wie Demokratie und Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist auch die Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung. In der „Erklärung zur Rechtsstaatlichkeit" verpflichten sich die G8-Außenminister, einen kohärenten internationalen Ansatz zur weltweiten Förderung von Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen. Am 30. November 2007 veranstaltete der deutsche G8-Vorsitz eine von den G8-Außenministern beschlossene Expertenkonferenz im Auswärtigen Amt, auf der erörtert wurde, wie Rechtsstaatlichkeit im G8-Rahmen stärker gefördert werden kann. Bei diesem Treffen, an dem mehr als 100 Experten aus Regierungen und der Zivilgesellschaft der G8-Länder sowie Vertreter von Regionalorganisationen und Entwicklungsbanken teilnahmen, wurde der enge Zusammenhang zwischen weltweitem Schutz der Menschenrechte und Förderung der Rechtsstaatlichkeit betont. Außerdem wurde die Rechtsstaatlichkeit als gemeinsamer Wert der G8 politisch gestärkt und unterstrichen, dass die G8 bei der Förderung des Rechtsstaates eine Vorbildfunktion übernehmen wollen.

Zudem hat die Bundesregierung im Rahmen ihres G8-Vorsitzes darauf hingewirkt, dass die Menschenrechte auch im Kampf gegen den Terrorismus uneingeschränkt und umfassend beachtet werden. In ihrer Erklärung zur Terrorismusbekämpfung bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der G8 in Heiligendamm im Juni 2007, dass „die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sowie die Geltung der Gesetze wesentlich sind für alle Bemühungen bei der Terrorismusabwehr". Sie wiederholten ihre „Überzeugung, dass wirksame Maßnahmen zur Terrorismusabwehr und der Schutz der Menschenrechte keine einander widersprechenden Ziele sind, sondern sich ergänzen und gegenseitig verstärken". Deutschland hat sich im G8-Rahmen auch dafür eingesetzt, dass der VN-Sicherheitsrat die universelle Geltung menschenrechtlicher Standards im Zuge der Terrorismusbekämpfung in seinen Entschließungen verbindlich und eindeutig bekräftigt hat.

Ein weiteres Thema mit Bezug zur Menschenrechtspolitik, das im G8-Rahmen behandelt wurde, ist die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR). Hierunter ist ein freiwilliges Engagement der Unternehmen zu verstehen, das über die Erfüllung gesetzlicher Normen hinausgeht – vor allem in menschenrechtsrelevanten Bereichen wie Arbeitsbedingungen und Sozialstandards, Kinderarbeit oder Zwangsarbeit, vor allem bei Zulieferfirmen. Unternehmen, die ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen, können gerade dort, wo unzureichende nationale Regelungen und unzureichende multilaterale Standards bestehen, einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung der sozialen Dimension der Globalisierung leisten.

Einen Schwerpunkt auf der Gipfelagenda der deutschen G8-Präsidentschaft bildete das Thema „Wachstum und Verantwortung in Afrika". Auch in diesem Bereich hat die Bundesregierung auf die Berücksichtigung des Themas Menschenrechte geachtet. Deutschland fördert Schutz, Achtung und Gewährleistung der universell geltenden Menschenrechte sowie die Verwirklichung von Good Governance, Demokratie und Rechtstaatlichkeit. Diese Prinzipien sind Grundlage für unsere Zusammenarbeit mit unseren Partnerländern und in den internationalen Prozessen. Ziel der deutschen Politik ist es, unsere Partner bei deren eigenständiger Umsetzung zu unterstützen. Im Rahmen der G8-Präsidentschaft hat Deutschland in diesem Zusammenhang insbesondere den APRM-Prozess („African Peer Review Mechanism") unter Achtung der afrikanischen Eigenverantwortung unterstützt. In enger Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) wurde zudem eine Initiative zum Aufbau von Kapazitäten für die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (REC) ins Leben gerufen und der „Aktionsplan für Good Financial Governance" auf den Weg gebracht, mit dem Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Finanzwesen gefördert werden sollen.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

1 Bürgerliche und politische Rechte

„Menschenrechtspolitik ist Friedenspolitik“ – so formulierte es Bundesaußenminister Steinmeier anlässlich des Internationalen Tages der Menschenrechte am 10. Dezember 2007. Der Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte ist Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben und den Aufbau und die Stärkung demokratischer, pluralistischer Strukturen in einem Staat. Das kontinuierliche Engagement der Bundesregierung für den weltweiten Respekt und die Stärkung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte sowie eine Politik, die auf die Stärkung demokratischer Strukturen in allen Regionen der Welt zielt, sind dabei untrennbar miteinander verbunden und fördern sich gegenseitig. Dabei tritt die Bundesregierung auch konsequent ein gegen die Verwässerung dieser Rechte beispielsweise durch den Verweis auf kulturelle oder Entwicklungsunterschiede zwischen den Staaten.

1.1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR; Zivilpakt) wurde bereits am 16. Dezember 1966 zusammen mit dem ersten Fakultativprotokoll, das ein Individualbeschwerderecht vorsieht, abgeschlossen und trat 1976 in Kraft. 1989 wurde dem Übereinkommen ein 2. Fakultativprotokoll über die Abschaffung der Todesstrafe hinzugefügt. Für die Bundesrepublik Deutschland sind der Zivilpakt am 23. März 1973, das erste Fakultativprotokoll (Individualbeschwerde) am 25. November 1993 und das 2. Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe) am 18. August 1992 in Kraft getreten. Weltweit haben 153 Staaten den Pakt unterzeichnet. 104 Staaten haben ihn ratifiziert.

Der Zivilpakt garantiert die grundlegenden Menschenrechte wie das Recht auf Leben, das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit, das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf die Teilnahme an allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen. Außerdem werden die Gleichstellung von Mann und Frau und ein generelles Verbot der Diskriminierung ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten zugesichert. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, periodisch Berichte an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen über die Entwicklungen der im Übereinkommen zugesicherten Rechte einzureichen. Der Ausschuss kann außerdem Individualbeschwerden einzelner Bürger von Staaten, die das Zusatzprotokoll unterzeichnet haben, annehmen und verhandeln.

Deutsche Staatenberichte an den Menschenrechtsausschuss

Der 5. deutsche Staatenbericht (CCPR/C/DEU/2002/5[1]) gemäß Artikel 40 des Zivilpakts wurde dem Menschenrechtsausschuss am 4. Dezember 2002 vorgelegt und beschreibt die Entwicklungen im Berichtszeitraum. Der Menschenrechtsausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung am 17. März 2004 behandelt und in seinen Schlussfolgerungen vom 30. März 2004 (CCPR/CO/80/DE[2]) insbesondere die eindeutige Position der Bundesregierung zum absoluten Folterverbot sowie folgende Entwicklungen in Deutschland gewürdigt: die Einrichtung des Ausschusses

1 Dokument abrufbar unter auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/Bericht5__Zivilpakt.pdf
2 Dokument abrufbar unter auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/ConcludingCommentsBuerger.pdf

für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags, die Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e. V., den regelmäßigen Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen an den Deutschen Bundestag, die Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern (insbesondere die gesetzlichen Regelungen, die Kindern ein Recht auf gewaltfreie Erziehung gewähren) sowie die Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechtserziehung. Der Ausschuss identifizierte aber auch verschiedene Bereiche, die aus seiner Sicht Anlass zur Besorgnis geben: zum Beispiel die Haltung der Bundesregierung zur Frage der Anwendbarkeit des Zivilpakts bei Auslandseinsätzen von Bundeswehr und Polizei, die Lage älterer Menschen in Pflegeheimen, eine noch verbesserungsfähige Bekämpfung von Menschen- und insbesondere von Frauenhandel sowie noch bestehende Lücken bei der Gleichstellung von Frauen und Männern vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus hat er sich kritisch zur Behandlung von Fällen polizeilichen Schusswaffengebrauchs und polizeilicher Misshandlungen geäußert.

Im Rahmen des Umsetzungsprozesses der Schlussfolgerungen fand ein vom Deutschen Institut für Menschenrechte e. V. organisiertes Fachgespräch statt, in dem die Schlussfolgerungen des Ausschusses diskutiert wurden. Die Bundesregierung hat die Anwendbarkeit des Zivilpakts bei Auslandseinsätzen von Bundeswehr und Polizei im Sinne des Ausschusses konkretisiert. Der nächste Staatenbericht zum Zivilpakt ist dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2009 vorzulegen.

Individualbeschwerdeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

Nach Artikel 1 des ersten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt kann eine einzelne Person vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein. Im Berichtszeitraum hat der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen der Bundesrepublik Deutschland vier neue Individualbeschwerden zugestellt. Zwei dieser Beschwerden und eine weitere bereits anhängig gewesene Beschwerde hat der Ausschuss für unzulässig erklärt, so dass derzeit noch zwei Verfahren gegen Deutschland anhängig sind. Seit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls wurden der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 17 Beschwerden zugestellt; bislang war keine Beschwerde begründet.

1.2 Abschaffung der Todesstrafe weltweit

Die Todesstrafe ist nach Art. 102 des Grundgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 abgeschafft. Nach Auffassung der Bundesregierung und ihrer EU-Partner ist die Todesstrafe weder ethisch noch rechtspolitisch zu rechtfertigen. Die Todesstrafe hat keine abschreckende Wirkung und versagt daher als Mittel der Verbrechensbekämpfung. Zudem ist ein Justizirrtum nicht mehr zu korrigieren. Die Abschaffung der Todesstrafe trägt der unantastbaren Würde des Menschen und dem Recht auf Leben Rechnung. Die Bundesregierung setzt sich daher, gemeinsam mit ihren EU-Partnern, weltweit für die Ächtung und die Abschaffung der Todesstrafe ein.

Die Todesstrafe ist völkerrechtlich nicht verboten. Der für nahezu die gesamte Staatengemeinschaft verpflichtende „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ enthält jedoch in Art. 6 einzuhaltende Mindestnormen. Danach darf die Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen verhängt werden. Zudem muss sie durch das rechtskräftige Urteil eines unabhängigen Gerichts nach einem fairen Prozess verhängt worden sein. Schwangere Frauen und Personen, die zum Tatzeitpunkt unter 18 Jahren waren, dürfen nicht hingerichtet werden.

Es gibt einen weltweiten Trend zur Abschaffung der Todesstrafe. Dies hat auch die erstmalige Annahme einer Resolution gegen die Todesstrafe durch die 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 2007 unterstrichen. Immer mehr Staaten unterzeichnen und ratifizieren zudem die sich gegen die Todesstrafe richtenden völkerrechtlichen Verträge. Die Anzahl der Staaten, die das „2. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe“ ratifiziert haben, beläuft sich inzwischen auf 64 (Stand Januar 2008). Im Berichtszeitraum haben Kirgisistan, die Philippinen, Ruanda und Usbekistan sowie der US-Bundesstaat New Jersey die Todesstrafe abgeschafft.

Dennoch wird die Todesstrafe in zahlreichen Ländern verhängt und vollstreckt. So wurden nach der zuletzt von Amnesty International veröffentlichten weltweiten Statistik im Jahr 2006 mindestens 1.591 Menschen in 25 Staaten hingerichtet und mindestens 3.861 Menschen in 55 Ländern zum Tode verurteilt. Es bestehen große regionale Unterschiede bei der Anwendung der Todesstrafe. Hinrichtungen fanden in sieben afrikanischen und in 17 asiatischen Staaten statt. Demgegenüber hat 2006 auf dem amerikanischen Kontinent kein Staat außer den USA Hinrichtungen vollzogen. In Europa hielt lediglich Belarus an der Todesstrafe fest. Nach einem zehnjährigen Moratorium wurde im November 2006 in Bahrain die Todesstrafe wieder vollstreckt.

91 Prozent aller Hinrichtungen wurden in nur sechs Staaten ausgeführt: in China, Iran, Pakistan, Irak, Sudan und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die meisten Hinrichtungen wurden in China vollstreckt (Amnesty International zählte 2006 mindestens 1.010 bekannt gewordene Hinrichtungen, andere Schätzungen sprechen von bis zu 8.000). Ob durch das am 1. Januar 2007 wieder eingeführte alleinige Überprüfungs- und Bestätigungsrecht von Todesurteilen durch das oberste chinesische Volksgericht die Zahl der Todesurteile zurückgehen wird, bleibt abzuwarten. In Iran wurden 2007 mit ca. 300 Hinrichtungen fast 70 Prozent mehr Menschen als 2006 hingerichtet, darunter auch mindestens sechs zur Tatzeit Minderjährige. Zudem wurde die Todesstrafe in Einzelfällen auch durch grausame Methoden wie z. B. Steinigung ausgeführt.

2006 wurden in den USA 53 und 2007 42 Menschen hingerichtet (3.350 zum Tode Verurteilte befinden sich insgesamt noch in Haft). Damit ging die Zahl der Hinrichtungen seit dem Höchststand 1999 (98 Hinrichtungen) um mehr als die Hälfte zurück. Hierzu hat auch ein seit dem 25. September 2007 bestehendes „De-facto-Moratorium“ beigetragen, da der Oberste Gerichtshof die Verfassungsmäßigkeit der Hinrichtung per Giftspritze überprüft und bis zu einer Entscheidung die Vollstreckung von Todesurteilen ausgesetzt ist (in 37 der 38 Bundesstaaten, die die Todesstrafe vollstrecken, kommt die Giftspritze zur Anwendung). Die Anzahl der durch

die erstinstanzlichen Gerichte verhängten Todesurteile ist in den USA seit mehreren Jahren rückläufig. 2007 wurden noch 110 Todesurteile verhängt (zum Vergleich: der Höchststand lag 1995 bei 326 Todesurteilen).

Konsularische Intervention der Bundesregierung

Die Betreuung deutscher Strafgefangener im Ausland ist eine wichtige Aufgabe der deutschen Auslandsvertretungen. Diese erfüllen den ihnen mit § 7 des Konsulargesetzes zugewiesenen Auftrag, deutsche Gefangene im Ausland unabhängig vom individuellen Tatvorwurf auf Verlangen zu betreuen und ihnen insbesondere Rechtsschutz zu vermitteln. Dabei steht das menschliche Schicksal der Betroffenen und ihrer Familien im Vordergrund. Droht den deutschen Inhaftierten die Todesstrafe, so prüft das Auswärtige Amt, ob die vom Aufenthaltsstaat bereitgestellte Pflichtverteidigung ausreichend ist und stellt, falls der Betroffene bedürftig ist, Mittel für eine qualifizierte Strafverteidigung bereit. Hierbei zieht sie die Folgerung daraus, dass gemäß Artikel 102 Grundgesetz die Todesstrafe abgeschafft ist und setzt alle rechtlich möglichen und erforderlichen Mittel ein, um die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe im Ausland zu verhindern.

Im Fall eines in Thailand angeklagten Deutschen, dem die Todesstrafe wegen Drogenhandels drohte, gelang es beispielsweise, eine Verurteilung zur Mindeststrafe von 25 Jahren zu erreichen. Im zweiten Fall eines in Thailand Angeklagten, dem wegen Mordes die Todesstrafe drohte, konnte die Verteidigung die Verurteilung zu einer zeitigen Freiheitsstrafe bewirken. In dem Fall eines seit 1987 in den Vereinigten Staaten inhaftierten Deutschen, der wegen Mordes zum Tode verurteilt wurde, ist es unter schwierigen rechtlichen Voraussetzungen gelungen, die gerichtliche Prüfung eines Wiederaufnahmegesuchs zu erwirken. Das Auswärtige Amt unterstützt auch die Bemühungen der Verteidigung eines anderen in den USA wegen Mordes zum Tode verurteilten Deutschen, dessen drohende Hinrichtung wegen mangelnder Einsichtsfähigkeit des Verurteilten für unzulässig zu erklären.

1.1.2 Maßnahmen der EU

Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe

Handlungsgrundlage für die seit Jahrzehnten aktiv verfolgte Politik Deutschlands und der EU-Partner gegen die Todesstrafe sind die am 29. Juni 1998 vom Ministerrat der EU angenommenen „Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe". Sie formulieren Grundsätze und Kriterien für das EU-Engagement gegen die Todesstrafe und definieren dieses Thema als ein zentrales menschenrechtliches Anliegen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Verstößt ein Staat gegen die in den internationalen Verträgen festgelegten Normen (z.B. in Art 6. Abs. 5 Zivilpakt) oder gegen die in den EU-Leitlinien zusätzlich definierten Mindeststandards (z.B. Hinrichtung geistig Behinderter), wird die EU hochrangig bei der Regierung des betroffenen Landes vorstellig. Unabhängig von diesen Einzelfällen richtet die EU auch generelle Demarchen an die Staaten, die an der Todesstrafe festhalten oder in denen eine rückschrittliche Politik hinsichtlich der Todesstrafe droht, beispielsweise wenn ein Moratorium für die Todesstrafe aufgehoben oder die Todesstrafe per Gesetz wieder eingeführt werden soll. Gegenüber Staaten, in denen es weder ein De-iure- noch ein De-facto-Moratorium für die Todesstrafe gibt, setzt sich Deutschland zusammen mit seinen EU-Partnern dafür ein, dass ihre Anwendung zunehmend eingeschränkt wird und Mindeststandards im Verfahren beachtet werden.

Im Rahmen von Appellen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe oder wegen der Verhängung von Todesurteilen unter Verletzung von Mindestnormen wurde die EU während des Berichtszeitraums, teilweise mehrmals, u.a. in folgenden Ländern vorstellig: Äthiopien, Ägypten, Bahrain, Bangladesch, Belarus, Burkina Faso, China, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Japan, Jemen, Jordanien, Kenia, Kirgisistan, Kuwait, Libanon, Libyen, Malawi, Marokko, Pakistan, Peru, Russische Föderation, Sambia, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Singapur, Südkorea, Sudan, Syrien, Tadschikistan, Taiwan, Tansania, Trinidad und Tobago, Uganda und den Vereinigten Staaten von Amerika. Darüber hinaus hat die EU verschiedene öffentliche Erklärungen zur Todesstrafe abgegeben. Im Dezember 2007 verabschiedete der EU-Ministerrat Justiz und Inneres eine „Gemeinsame Erklärung der Europäischen Union und des Europarats zur Einführung eines Europäischen Tages gegen die Todesstrafe" *(siehe auch unter 1.2.2)*.

Das Amicus-curiae-Verfahren

Die EU nutzt die Möglichkeit, sich direkt an amerikanische Gerichte zu wenden, um auf die Verletzung völkerrechtlicher Normen bei der Anwendung der Todesstrafe hinzuweisen. Die Amicus-curiae-Intervention ist ein im US-amerikanischen Rechtskreis bekanntes Instrument, mit dem ein am Rechtsstreit nicht beteiligter Dritter (amicus curiae = Freund des Gerichts) dem Gericht seine Tatsachenkenntnisse in Form eines Schriftsatzes (engl.: brief) zur Verfügung stellen oder auf bestimmte rechtliche Gesichtspunkte hinweisen kann. Dem zuständigen Gericht ist die Intervention unter Umständen eine wertvolle Entscheidungshilfe, denn sie kann die Aufmerksamkeit auf bisher verkannte Sachverhalte oder Rechtslagen lenken. Insbesondere wenn ausländische Staaten solche Amicus-curiae-Interventionen einreichen, kommt diesen ein vergleichsweise hohes Gewicht zu.

Die EU hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit einem solchen „amicus curiae brief" an amerikanische Gerichte gewandt. So konnte die EU dazu beitragen, dass der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten die Hinrichtung von Jugendlichen unter 18 Jahren und geistig behinderten Menschen (mentally insane) als verfassungswidrig untersagt hat. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft übersandte die EU im Fall des mexikanischen Staatsangehörigen Jose Medellin am 26. Juli 2007 eine Amicus-curiae-Intervention an den Obersten Gerichtshof, um die Einhaltung der Regeln des konsularischen Schutzes nach Art. 36 des „Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen" von 1963 anzumahnen. Bei der Anhörung im Oktober 2007 vor dem Obersten Gerichtshof wurde die EU durch die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft vertreten. Eine abschließende Entscheidung des Gerichts steht noch aus.

Die EU-Richtlinie 2004/83/EG

Die „Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“ sieht in Art. 15a vor, dass Personen, denen die Verhängung oder die Vollstreckung der Todesstrafe droht, subsidiärer Schutz zu gewähren ist.

1.2.2 Maßnahmen des Europarats

Das am 1. März 1985 in Kraft getretene Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist das erste völkerrechtlich verbindliche Instrument, das den Vertragsparteien die Abschaffung der Todesstrafe zur gesetzlichen Verpflichtung macht. Diese Verpflichtung ist allerdings auf Friedenszeiten beschränkt. Protokoll Nr. 6 (ETS Nr. 114, www.conventions.coe.int) ist von mittlerweile 46 der derzeit 47 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert und von der Russischen Föderation gezeichnet worden. Um dem Acquis des Europarats zu entsprechen, hat Russland ein Moratorium über den Vollzug der Todesstrafe verhängt.

Die Zielsetzung des Europarats geht jedoch dahin, die Todesstrafe vollständig abzuschaffen. Mit dem am 21. Februar 2002 vom Komitee der Ministerbeauftragten angenommenen, am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen und mittlerweile von 40 Staaten – darunter Deutschland – ratifizierten Protokoll Nr. 13 zur EMRK werden die bislang in Protokoll Nr. 6 noch enthaltenen Ausnahmen vom Verbot der Todesstrafe (in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr) aufgehoben. Mit den Protokollen Nr. 6 und Nr. 13 zur EMRK hat der Europarat entscheidenden Anteil daran, dass Europa der erste Kontinent sein könnte, in dem die Abschaffung der Todesstrafe in allen Ländern verwirklicht sein wird.

Die Parlamentarische Versammlung im Europarat bemüht sich im Dialog mit den Beobachterstaaten Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika, auch in diesen beiden Staaten einen Beitrag des Europarats zur Abschaffung der Todesstrafe zu leisten. Der Europarat beschloss im September 2007 die Einführung eines Tages gegen die Todesstrafe. Im Dezember verabschiedete dann auch der EU-Ministerrat Justiz und Inneres eine „Gemeinsame Erklärung der Europäischen Union und des Europarats zur Einführung eines Europäischen Tages gegen die Todesstrafe“. Dieser „Europäische Tag gegen die Todesstrafe“ soll – wie 2003 bereits von Nichtregierungsorganisationen ausgerufen – nunmehr jedes Jahr am 10. Oktober begangen werden.

1.2.3 Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen

Bereits von 1997 bis 2005 hatte die Europäische Union jährlich erfolgreich eine Resolution gegen die Todesstrafe in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) eingebracht. Nun wurde am 18. Dezember 2007 erstmals eine Resolution zur Aussetzung der Todesstrafe mit dem Ziel der Abschaffung von der 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York angenommen. Ähnliche Versuche waren 1994 und 1999 noch am Widerstand der Todesstrafenbefürworter gescheitert. Auch diesmal wurde die EU, die diese Initiative gemeinsam mit acht Staaten aus allen Regionen in die Generalversammlung eingebracht hatte und dabei von 87 weiteren Staaten aktiv unterstützt wurde, im Abstimmungsverfahren mit 18 „feindlichen Änderungsanträgen“ konfrontiert, die aber alle von der Mehrheit der Staatengemeinschaft abgelehnt wurden. Die Annahme erfolgte in der Generalversammlung letztlich mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder (104 dafür, 54 dagegen, 29 Enthaltungen).

Die Resolution ruft alle Staaten, die die Todesstrafe noch vollstrecken, zu einem Hinrichtungsmoratorium auf. Die Anwendung der Todesstrafe soll schrittweise beschränkt werden. Damit hat die Generalversammlung erstmals das Ziel einer Welt ohne Hinrichtungen formuliert. Dies ist für die EU als treibende Kraft dieser Initiative ein bedeutender Erfolg. Der Entschluss zur Einbringung dieser Resolution im Rahmen einer regionalübergreifenden Allianz wurde vom EU-Ministerrat unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im Juni 2007 gefasst, nachdem Deutschland mit einer weltweiten Demarchenaktion zur Feststellung des Unterstützungspotenzials die Basis für eine solche Initiative gelegt hatte.

1.2.4 Zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Bekämpfung der Todesstrafe

Auch viele zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen den Einsatz für die weltweite Ächtung der Todesstrafe. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen setzen sich in gezielten Kampagnen für die Nichtvollstreckung der Todesstrafe in Einzelfällen ein und/oder begleiten die allgemeinen Bemühungen zur Abschaffung der Todesstrafe z. B. in den Gremien der Vereinten Nationen. Dabei wenden sie sich auch häufig direkt an die Bundesregierung, informieren über wichtige Entwicklungen und fordern die Bundesregierung dazu auf, sich in einzelnen Fällen oder in allgemeiner Form in Drittstaaten gegen die Vollstreckung der Todesstrafe einzusetzen. Die Bundesregierung begrüßt diese Initiativen, die häufig parallel zu politischen Maßnahmen wie etwa EU-Demarchen verlaufen, als wichtiges Instrument im Kampf gegen die Todesstrafe. Sie erhöhen die Sensibilität der internationalen Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der konsequenten Bekämpfung der Todesstrafe und erzeugen eine öffentliche Aufmerksamkeit, die in vielen Fällen zur Aussetzung geplanter Vollstreckungen geführt hat.

Neben der finanziellen Unterstützung von Projekten und Seminaren zur Mobilisierung gegen die Todesstrafe förderte die Bundesregierung auch den von der nichtstaatlichen Organisation Ensemble contre la peine de mort organisierten 3. Weltkongress gegen die Todesstrafe vom 1. bis 3. Februar 2007 in Paris mit erheblichen finanziellen Mitteln und durch politische Unterstützung. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, die die Schirmherrschaft für den Kongress übernahm, bekräftigte in ihrem Grußwort die Abschaffung der Todesstrafe als ein zentrales menschenrechtliches Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Die auf dem Kongress vertretenen Nichtregierungsorganisationen begrüßten ausdrücklich das aktive Eintreten der EU für die Abschaffung der Todesstrafe. Die Konzentration der EU auf Fälle, die im Widerspruch zu den international festgelegten Mindeststandards stehen, fand breite Zustimmung.

1.2.5 Überblick über die Todesstrafe weltweit

Die Übersicht basiert auf der von der Menschenrechtsorganisation Amnesty International veröffentlichten Gesamtstatistik (Stand 19. September 2007) *(www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries)*.

- Staaten, welche die Todesstrafe vollständig abgeschafft haben:
  Albanien, Andorra, Angola, Armenien, Aserbaidschan, Australien, Belgien, Bhutan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Costa Rica, Côte d' Ivoire, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, Irland, Island, Italien, Kambodscha, Kanada, Kap Verde, Kirgisistan[3], Kiribati, Kolumbien, Kroatien, Liberia, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Marschallinseln, Mauritius, Mazedonien (frühere Jugoslawische Republik), Mexiko, Mikronesien, Moldau, Monaco, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nepal, Niederlande, Neuseeland, Nicaragua, Niue, Norwegen, Österreich, Palau, Panama, Paraguay, Philippinen, Polen, Portugal, Ruanda, Rumänien, Samoa, San Marino, Sáo Tomé und Principe, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien, Seychellen, Slowakei, Slowenien, Solomonen, Spanien, Südafrika, Timor-Leste, Tschechische Republik, Türkei, Turkmenistan, Tuvalu, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan[4], Vanuatu, Vatikan, Venezuela, Zypern.
- Staaten, welche die Todesstrafe nur noch für außergewöhnliche Straftaten vorsehen:
  Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Cookinseln, El Salvador, Fidschi, Israel, Lettland, Peru.
- Staaten, welche die Todesstrafe in der Praxis, aber nicht im Gesetz abgeschafft haben:
  Algerien, Benin, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Gabun, Gambia, Ghana, Grenada, Kenia, Laos, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Mauretanien, Marokko, Myanmar, Nauru, Niger, Papua-Neuguinea, Russische Föderation, Sambia, Sri Lanka, Surinam, Südkorea, Swasiland, Tansania, Togo, Tonga, Tunesien und Zentralafrikanische Republik.
- Staaten, welche die Todesstrafe beibehalten haben und verhängen:
  Afghanistan, Ägypten, Äquatorialguinea, Äthiopien, Antigua und Barbuda, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belarus, Belize, Botswana, Burundi, China, Dominica, Guatemala, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Jamaika, Japan, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kasachstan, Katar, Komoren, Kuba, Kuwait, Lesotho, Libanon, Libyen, Malaysia, Mongolei, Nigeria, Nordkorea, Oman, Pakistan, Philippinen, Ruanda, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Simbabwe, Singapur, Somalia, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Sudan, Syrien, Tadschikistan, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschad, Uganda, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika und Vietnam .

Auch in den Palästinensischen Autonomiegebieten und in Taiwan wurde die Todesstrafe beibehalten.

3 Gesetzesänderung zur Abschaffung seit 23. Oktober 2007 in Kraft.
4 Gesetzesänderung zur Abschaffung seit 1. Januar 2008 in Kraft.

1.3 Bekämpfung der Folter

1.3.1 Nationale Maßnahmen

Deutsche Staatenberichte an den Antifolterausschuss

Der 3. Staatenbericht (CAT/C/49/Add. 4[5]) gemäß Artikel 19 des „Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe" vom 10. Dezember 1984 *(siehe unter 1.3.2)*, den die Bundesrepublik Deutschland am 2. September 2002 dem zuständigen Antifolterausschuss (Committee against Torture, CAT) der Vereinten Nationen vorgelegt hat, beschreibt die Entwicklungen nach dem 2. Bericht aus dem Jahr 1996. Er wurde am 7. und 10. Mai 2004 behandelt. In seinen Schlussfolgerungen vom 11. Juni 2004 (CAT/C/CR/32/7[6]) begrüßte der Ausschuss, dass Deutschland die Verpflichtung zum uneingeschränkten Verbot der Androhung von Folter bekräftigt und sich den Beschwerdemöglichkeiten nach den Artikeln 21 und 22 des Übereinkommens unterworfen hat. Der Ausschuss hat jedoch auch Bereiche genannt, die aus seiner Sicht Anlass zur Besorgnis geben, beispielsweise die Dauer von Strafverfahren wegen Misshandlungsvorwürfen gegen Amtspersonen, die in einigen Bereichen unzureichende Erfassung statistischer Daten und die fehlende Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur VN-Antifolterkonvention.

Im Rahmen eines Fachgesprächs beim Deutschen Institut für Menschenrechte e.V. im November 2004 haben Vertreter der Bundesregierung und verschiedener Nichtregierungsorganisationen über die Schlussfolgerungen des Ausschusses und deren Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert. Das Fakultativprotokoll zur VN-Antifolterkonvention, das die Einrichtung unabhängiger nationaler sowie internationaler Kontrollmechanismen zum Schutz von Personen an Orten der Freiheitsentziehung vorsieht, wird voraussichtlich 2008 ratifiziert werden. Der aktuelle deutsche Staatenbericht wird derzeit von der Bundesregierung erstellt und soll dem Ausschuss voraussichtlich Ende 2008 vorgelegt werden.

Individualbeschwerdeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

Nach Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe kann eine einzelne Person vor dem Antifolterausschuss der Vereinten Nationen geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein. Dies setzt voraus, dass sich der Vertragsstaat dem Beschwerdeverfahren unterworfen hat, was die Bundesrepublik Deutschland 2001 bereits getan hat. Seither wurde eine Beschwerde zugestellt, die in der Sache keinen Erfolg hatte.

Absolutes Folterverbot

In den vergangenen Jahren hat weltweit eine Diskussion darüber eingesetzt, ob unter bestimmten Umständen die Anwendung von Folter gerechtfertigt sein kann. Hintergrund

5 Dokument abrufbar unter auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/Bericht3__Folter.pdf
6 Dokument abrufbar unter bmj.de/files/-/1429/Schlussbemerkungen_CAT.pdf

dieser Überlegungen war unter anderem die Erfahrung terroristischer Bedrohung seit dem 11. September 2001, die Anlass zu verschärften sicherheitspolitischen Maßnahmen gab und vielerorts auch zu rechtspolitischen Forderungen nach einer Relativierung des Folterverbots geführt hat. In Deutschland entzündete sich die Diskussion aber vor allem am Fall des Vizepräsidenten der Frankfurter Polizei, der im Herbst 2002 einem Tatverdächtigen im Verhör das Zufügen von Schmerzen androhen ließ. Das Verfahren endete mit der gerichtlichen Feststellung, dass die Gewaltandrohung rechtswidrig und strafbar war.

Nach Überzeugung der Bundesregierung gibt es für einen demokratischen Rechtsstaat keine Alternative zur ausnahmslosen Einhaltung des Verbots der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Bestrafung. Dies geht bereits aus Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland hervor, der zu den Menschenrechtsnormen zählt, die eine ausnahmslose Rechtsgeltung beanspruchen. Dass das Folterverbot keine Ausnahmen zulässt, ist auch in den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen (Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 7 des Zivilpakts, Artikel 2 der Antifolterkonvention der Vereinten Nationen), in den Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 3) eindeutig geregelt. Auch in Notstandssituationen gilt dies uneingeschränkt.

Polizeiliche Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung von Folter

Für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst ist ein verfassungskonformes Verhalten nach der Eidesleistung gem. § 58 BBG i. V. m. § 2 BPolG Grundvoraussetzung. Hieran richten sich auch Maßnahmen der Aus- und Fortbildung aus. Die Ausbildungs- und Studienpläne aller polizeilichen Laufbahngruppen berücksichtigen das Thema „Menschenrechtsschutz“ im Rahmen der staatspolitischen und rechtsstaatlichen Ausbildung. Die Polizeikräfte werden intensiv über die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Schutz der Grundrechte unterrichtet. Insbesondere werden dabei auch die rechtlichen Grenzen des polizeilichen Handelns behandelt. Darüber hinaus sind die Themen Achtung und Wahrung der Menschenrechte sowie Toleranz gegenüber allen Menschen gleich welcher Herkunft in Theorie und Praxis der Ausbildung von großer Bedeutung.

Auch in der berufsbegleitenden Fortbildung erfolgt eine Auseinandersetzung mit rechtlichen, gesellschaftspolitischen und psychologischen Inhalten. Das Thema Folter wird unter anderem in Seminaren zur Vor- und Nachbereitung von Auslandseinsätzen oder zur Qualifizierung von Multiplikatoren im Bereich Interkulturelle Kompetenz in den Themenkomplexen Menschenrechte und Internationales Recht behandelt. Die Aus- und Fortbildungen vermitteln den Polizeivollzugsbeamten die erforderliche Überzeugung und Einstellung, um der Rolle und Verantwortung der Polizei in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat gerecht zu werden.

Unterstützung von Projekten zur Bekämpfung der Folter und Unterstützung von Folteropfern

Im Rahmen der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen fördert die Bundesregierung seit Jahren vier psychosoziale Zentren zur Betreuung und Behandlung von Menschen, die Opfer von Folter und Menschenrechtsverletzungen wurden. Die Zentren arbeiten im Bereich der spezialisierten gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern. Sie gewähren Hilfe ohne Einschränkungen hinsichtlich Geschlecht, Rasse, Religion oder politischem Bekenntnis. Bundesmittel erhalten das Behandlungszentrum für Folteropfer in Berlin (Deutsches Rotes Kreuz), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Köln (Caritasverband), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge und Opfer organisierter Gewalt in Frankfurt am Main und das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Düsseldorf (beide Diakonisches Werk). Die Förderung in Gesamthöhe von jährlich rund 760.000 Euro wird zum größten Teil für das in diesen Zentren arbeitende Fachpersonal aufgewandt.

Zu den behandelten und betreuten Menschen gehören vor allem Opfer staatlicher Gewalt und Folter, unter denen sich auch die Opfer von in Deutschland ausgeübter rassistisch motivierter Gewalt sowie schwer traumatisierte Flüchtlinge aus Kriegsgebieten befinden. Die ratsuchenden Flüchtlinge sind ungefähr je zur Hälfte Frauen und Männer. Rund 1.500 Flüchtlinge im Jahr, größtenteils Frauen, nehmen eine Therapie an. Die therapeutische Arbeit mit Jugendlichen und unbegleiteten Flüchtlingen nimmt einen besonderen Stellenwert ein, da diese mit der Familie oft ihre wichtigsten Bezugspersonen verloren haben.

Im Ausland unterstützt die Bundesregierung über die deutschen Auslandsvertretungen und über lokale Nichtregierungsorganisationen regelmäßig und weltweit Projekte zur Bekämpfung von Folter in Drittstaaten. Im Rahmen ihrer Unterstützung für das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte förderte die Bundesregierung 2007 den Freiwilligen Folteropferfonds der Vereinten Nationen mit 400.000 Euro. Für 2008 ist eine Förderung von 500.000 Euro vorgesehen.

1.3.2 Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter

Die Bundesregierung engagiert sich konsequent und kontinuierlich im Kampf gegen Folter und Misshandlung. Zusammen mit den EU-Partnern tritt sie ein für eine Stärkung der internationalen Mechanismen, z.B. des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen, und bringt regelmäßig eine entsprechende Resolution in den VN-Gremien mit ein. In einer weltweiten Demarchen-Aktion der EU warb sie in Drittstaaten für den Beitritt zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Mit der Verabschiedung der „Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ am 9. April 2001 schuf die EU ein Instrument zur weiteren Verstärkung ihres Engagements um die weltweite Abschaffung der Folter. Die Leitlinien dienen insbesondere den Auslandsvertretungen in Drittstaaten als Referenzrahmen für ihre Arbeit im Menschenrechtsbereich. Die Missionschefs der europäischen Auslandsvertretungen sind angehalten, regelmäßig über Foltervorkommnisse zu berichten und diese Vorkommnisse auch im politischen Dialog anzusprechen. Unter der luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft wurde 2005 der so genannte Global Action Plan, der eine weltweite flächendeckende Demarchenaktion zur Bekämpfung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vorsieht, entwickelt. Die drei nachfolgenden Präsidentschaften einschließlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft setzten diese Aktion fort. Unter portugiesischem EU-Ratsvorsitz wurde diese Demarchenaktion zum Abschluss gebracht und eine Evaluierung des Global Action Plan und der EU-Leitlinien ins Werk gesetzt. Die Inhalte der Demarchen sind im Jahresbericht der Europäischen Union zur Menschenrechtslage 2006 nachzulesen. Entsprechend den EU-Leitlinien werden das Thema der Bekämpfung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie der EU bekannte Einzelfälle regelmäßig auch im Rahmen der EU-Menschenrechtskonsultationen mit Russland und der EU-Menschenrechtsdialoge mit China und Usbekistan angesprochen.

Das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Auf der Grundlage des „Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ vom 26. November 1987 (ETS-Nr. 126, BGBl. 1989 II S. 946) besteht auf der Ebene des Europarats ein Ausschuss unabhängiger Sachverständiger (Ausschuss zur Verhütung von Folter, Committee for the Prevention of Torture, CPT), der in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen wurde. Die Besuche des Komitees in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die umfangreiche Mitwirkung der Vertragsstaaten voraus. Bislang hat das CPT 244 Besuche durchgeführt (Stand 12. Dezember 2007).

Der Ausschuss verfasst über diese Besuche Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen mit dem Ziel, den Schutz der inhaftierten Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken. Die Vorschläge beziehen sich z.B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf die räumliche Gestaltung der besuchten Einrichtung. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Eine Veröffentlichung des vom Antifolterausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staats. Insgesamt wurden bislang 190 Berichte publiziert. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss darüber eine sog. Öffentliche Erklärung abgeben. Dieses Mittel ist bisher gegenüber der Türkei (1992) und Russland (2001, 2003, 2007) angewandt worden. Die über Deutschland in diesem Zusammenhang bislang erstellten Berichte und Stellungnahmen sind unter www.bmj.bund.de im Internet abzurufen. Der letzte Besuch in Deutschland fand im Jahr 2005 statt.

Protokoll Nr. 1 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Das am 1. März 2002 in Kraft getretene Protokoll hat das für die Folterbekämpfung wegweisende Übereinkommen des Europarats zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe für die Zeichnung auch durch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats geöffnet. Die Bundesregierung sieht in der Öffnung des Antifolterübereinkommens eine wichtige Möglichkeit, vor allem auch diejenigen Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die nicht zugleich Mitgliedstaaten des Europarats sind, an den Europarats-Acquis in der Folterbekämpfung heranzuführen. Die Bundesregierung hat sich dementsprechend im Berichtszeitraum innerhalb der OSZE weiter für eine Zeichnung der Konvention durch alle Teilnehmerstaaten der OSZE eingesetzt.

VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, VN-Antifolterkonvention) aus dem Jahr 1984 ist für die Bundesrepublik Deutschland am 31. Oktober 1990 in Kraft getreten. Es ergänzt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Genfer Konventionen, indem es den Begriff der Folter genau definiert und Maßnahmen zu ihrer Verhinderung, Verfolgung und Bestrafung regelt.

Die Zahl der Ratifikationen des VN-Übereinkommens gegen Folter lag zu Jahresbeginn 2008 bei 145 Staaten. Im Vergleich zu anderen VN-Übereinkommen im Menschenrechtsbereich ist dies ein relativ niedriger Ratifikationsstand. Die Bundesregierung ruft gemäß den „EU-Leitlinien zu Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ regelmäßig in Demarchen, so auch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, zur Unterzeichnung und Ratifizierung des VN-Übereinkommens auf sowie zur Prüfung, ob Vorbehalte gegenüber dem Übereinkommen zurückgenommen werden können. Auch anlässlich des 20. Jahrestages des Inkrafttretens des Übereinkommens am 27. Juni 2007 forderte die EU diejenigen Staaten, die bisher das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet haben, zur Zeichnung und Ratifikation des Übereinkommens auf.

Alle 27 EU-Mitgliedstaaten haben das VN-Übereinkommen gegen Folter ratifiziert. Deutschland wird seinen 5. Staatenbericht zu diesem VN-Übereinkommen voraussichtlich in

der zweiten Jahreshälfte 2008 dem VN-Antifolterausschuss einreichen *(siehe auch 1.3.1)*. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft hat die EU anlässlich des Internationalen Tages der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Folteropfern (26. Juni 2007) hervorgehoben, dass sie der weltweiten Abschaffung der Folter sowie der vollständigen Rehabilitation von Folteropfern vorrangige Bedeutung beimisst.

Das Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT)

Das „Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) wurde am 18. Dezember 2002 nach langjährigen Verhandlungen von der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Es soll die Umsetzung der in der VN-Antifolterkonvention formulierten Staatenverpflichtung, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern, unterstützen. Mit der 20. Ratifizierung ist es am 22. Juni 2006 in Kraft getreten. Von der Bundesrepublik, die die Ziele des Zusatzprotokolls uneingeschränkt begrüßt und sich sowohl aktiv an den Verhandlungen beteiligt als auch gemeinsam mit seinen EU-Partnern nachdrücklich für die Annahme des erzielten Kompromisses durch die VN-Gremien eingesetzt hat, wurde das Fakultativprotokoll am 20. September 2006 in New York unterzeichnet.

Durch das Fakultativprotokoll werden die bisherigen internationalen Verträge über das Verbot und die Verhütung von Folter um zwei präventive Besuchsmechanismen ergänzt. Neben den von den Vertragsstaaten einzurichtenden nationalen Präventionsmechanismen sieht Artikel 2 des Fakultativprotokolls die Einrichtung eines Unterausschusses zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe als internationalen Präventionsmechanismus vor. Dieser Unterausschuss kann durch regelmäßige Besuche von Orten der Freiheitsentziehung den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verstärken.

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 19. Dezember 2007 den Entwurf eines Ratifikationsgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben des Fakultativprotokolls vorgesehen, eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter und eine Kommission zur Verhütung von Folter einzurichten, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Aufgaben des nationalen Präventionsmechanismus wahrnehmen sollen.

Deutsche Miteinbringerschaft der Resolution gegen Folter in VN-Gremien

Zusammen mit den EU-Partnern hat Deutschland sich im Berichtszeitraum in den Vereinten Nationen nachdrücklich für die Verabschiedung der traditionell von Dänemark eingebrachten Resolutionen 60/148, 61/153 und 62/148 der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verurteilung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe eingesetzt. Auf deutsche Initiative hin enthielt die Resolution 60/148 zwei wichtige Änderungen. Zum einen wurde das Verbot von Folter und anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung erstmals als „absolut“ bezeichnet. Zum anderen wurde das Mandat des Sonderberichterstatters leicht gestärkt. Die Staaten werden nunmehr aufgefordert, auf die dringenden Aufrufe (urgent appeals) des Sonderberichterstatters nicht nur zu antworten, sondern auch konkrete Maßnahmen einzuleiten.

Die in der 61. Sitzung der Menschenrechtskommission von Dänemark vorgelegte und von Deutschland unterstützte Resolution 2005/39 vom 19. April 2005 fordert Staaten erstmals nachdrücklich auf, eine Person „nicht in einen anderen Staat auszuweisen, abzuschieben, an ihn auszuliefern oder in anderer Weise an ihn zu überstellen“, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Person dort Gefahr läuft, gefoltert zu werden. Diese Formulierung wurde in die nachfolgenden Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen übernommen.

Das Mandat des Sonderberichterstatters zum Thema Folter hält seit dem 1. Dezember 2004 der österreichische Rechtsexperte Manfred Nowak inne, der regelmäßig seine Berichte dem Menschenrechtsrat und der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorlegt. Zu den Aufgaben des Sonderberichterstatters gehört die Übermittlung dringender Appelle an Staaten in Bezug auf Einzelpersonen, die angeblich von Folter bedroht sind, sowie die Durchführung von Länderbesuchen und die jährliche Berichterstattung an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung. Nowak legte anlässlich der 60. Generalversammlung der Vereinten Nationen erstmals seinen Bericht vor (60/316). Dem Menschenrechtsrat legte er seinen ersten Bericht in dessen 4. Sitzung am 15. Januar 2007 vor (VN-Dokument A/HRC/4/33). Basierend auf der VN-Resolution 61/153 legte er zur 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. August 2007 seinen Interimsbericht vor und erwähnte darin seine Vorlesung an der Johann Wolfgang von Goethe-Universität in Frankfurt/Main am 11. Januar 2007. Anlässlich des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls zur VN-Antifolterkonvention am 22. Juni 2006 rief der Präsident des neu geschaffenen Menschenrechtsrats auf dessen erster Sitzung im Juni 2006 zur Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls auf.

Mit der Aufnahme der Aufforderung an alle Regierungen, den Einsatz, die Produktion und den Handel von Folterwerkzeugen zu verbieten, wurde bei der 57. MRK (2001) mit deutscher Unterstützung ein wichtiges Element in die Resolution gegen Folter eingefügt, das seither fester Bestandteil dieser Resolution ist. Auf EU-Ebene trat am 20. Juli 2006 die „Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 vom 27. Juni 2005 betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zu Folter verwendet werden könnten“ in Kraft. Diese Verordnung verbietet die Aus- und Einfuhr von Gütern, deren einziger Verwendungszweck die Vollstreckung der Todesstrafe oder der Vollzug von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist. Deutschland hat bereits seit 1997 für bestimmte Güter, die zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden können, eine Genehmigungserfordernis bei Ausfuhren eingeführt und damit im europäischen Vergleich eine Vorreiterrolle übernommen.

1.4 Schutz vor dem Verschwindenlassen

Das unfreiwillige Verschwindenlassen von Personen ist ein aus menschenrechtlicher Sicht komplexer und schwer zu fassender Vorgang, um dessen Bekämpfung sich die Vereinten Nationen schon seit Jahrzehnten bemühen. Er tritt in den verschiedensten Erscheinungsformen auf, führt zu kumulativen Menschenrechtsverletzungen und ist ein weltweit zu beobachtendes Mittel staatlicher Repression. Mit dem unfreiwilligen Verschwindenlassen ist der Entzug der Freiheit einer Person gegen deren Willen gemeint, wobei staatliche Organe direkt oder indirekt involviert sind. In der Regel bestreiten diese den Freiheitsentzug und weigern sich, über den Verbleib der verschwundenen Person Auskunft zu geben. Dadurch werden die betroffenen Personen dem Schutz des Rechtes gänzlich entzogen. Zu den Tätern gehören typischerweise Polizeiangehörige, Militärs, Mitglieder von Sicherheitskräften oder des Geheimdienstes, aber auch Paramilitärs oder sog. Todesschwadronen, die im Auftrag oder mit Billigung der Regierung handeln. Zu den typischen Opfern gehören politische Opponenten, Regierungskritiker, Angehörige religiöser Gruppen oder unerwünschter Minderheiten. Schätzungen von Amnesty International zufolge sind in den vergangenen 25 Jahren über eine Million Menschen weltweit Opfer des unfreiwilligen Verschwindenlassens geworden sind. Obwohl das Phänomen bereits in den 1940er-Jahren bekannt war – als einer der ersten registrierten Vorfälle gilt der sog. Nacht-und-Nebel-Erlass der Nationalsozialisten – und später insbesondere in Lateinamerika, aber auch in Irak, Sri Lanka, im ehemaligen Jugoslawien und in vielen anderen Ländern in einem erschreckenden Ausmaß praktiziert wurde, dauerte es über ein halbes Jahrhundert, um Regelwerke zu verabschieden, die sich gegen das unfreiwillige Verschwindenlassen richten.

Mit dem „Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ ist es im Dezember 2006 endlich gelungen, im Rahmen der Vereinten Nationen eine universell gültige, rechtsverbindliche Konvention auszuarbeiten, die Akte des Verschwindenlassens verbietet. Das Übereinkommen begründet unter anderem die Verpflichtung zur Verfolgung des Verschwindenlassens, ein Verbot von Geheimgefängnissen, schafft Informationsansprüche für Angehörige und verbessert die Opfersituation durch die Regelung von Wiedergutmachung und Entschädigung. Ein wesentliches Element des neuen Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs. Als Opfer des Verschwindenlassens werden nicht nur die Personen verstanden, die als direkte Folge einer Maßnahme Schaden genommen haben, sondern auch deren nahe Angehörige oder Versorgungsberechtigte. Das Übereinkommen enthält zudem Bestimmungen zur Einrichtung einer Beschwerdeinstanz und zu Überwachungs- und Beschwerdeverfahren. Als Beschwerdeinstanz wird ein Ausschuss für das Verschwindenlassen eingerichtet, der aus zehn unabhängigen Experten besteht.

Mit seiner Resolution 1/1 nahm der neu errichtete Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen auf seiner ersten Sitzung im Juni 2006 das Übereinkommen, das von über 100 Mitgliedstaaten eingebracht worden war, im Konsens an und leitete es an die Generalversammlung weiter, die es im Dezember 2006 angenommen hat. Bisher haben 62 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet. Deutschland hat die Erarbeitung dieses neuen Rechtsinstruments konstruktiv unterstützt und das Abkommen am 27. September 2007 in New York unterzeichnet. Nachdem die deutsche Übersetzung mit Liechtenstein, Österreich und der Schweiz erfolgreich abgestimmt wurde, fertigt die Bundesregierung derzeit eine Denkschrift an. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens ist im Herbst 2008 zu rechnen.

1.5 Schutz der Religionsfreiheit

1.5.1 Religionsfreiheit und interreligiöser Dialog in Deutschland

In Deutschland sind die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses in der Verfassung (Artikel 4 des Grundgesetzes) als Grundrecht geschützt. Die Religionsfreiheit und die individuelle und kollektive Wahrnehmung der daraus folgenden Rechte stehen den Angehörigen aller Religionen zu. Ebenso genießen alle Religionsgemeinschaften ohne Unterschied und unabhängig von ihrer Mitgliederzahl die korporative Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht. Das Grundgesetz begründet für den Staat die Pflicht zu religiöser und weltanschaulicher Neutralität. Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger.

Entscheidend für die praktische Gewährleistung der in der Verfassung garantierten Religionsfreiheit ist neben einem entschiedenen staatlichen Eintreten gegen jegliche Form religiöser Intoleranz auch ein gesellschaftliches Klima, welches das friedliche Zusammenleben verschiedener Religionen auf der Basis gegenseitigen Verständnisses und gegenseitigen Respekts fördert. Die Bundesregierung betrachtet deshalb den interreligiösen Dialog als zentrales Instrument zur Verständigung und Förderung friedlicher Beziehungen zwischen den Angehörigen verschiedener Religionen. Dies gilt in besonderem Maße für den interreligiösen und interkulturellen Dialog mit dem Islam, dem die Bundesregierung eine besondere Bedeutung beimisst.

Für die Bundesregierung ist die Integration der rund 3,4 Millionen Muslime in Deutschland und die Verbesserung des friedlichen Zusammenlebens mit ihnen eine der wichtigsten politischen Zukunftsaufgaben. Sie hat deshalb die Deutsche Islamkonferenz ins Leben gerufen, die der Bundesminister des Innern eingerichtet und am 27. September 2006 in Berlin eröffnet hat. Ziel der Konferenz, die auch von Muslimen im Ausland mit Interesse verfolgt wird, ist eine verbesserte religions- und gesellschaftspolitische Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland. Dies soll zum einen der Verhinderung von Islamismus und Extremismus dienen. Zum anderen wird der Segmentation von Muslimen in Deutschland entgegengewirkt. Die Konferenz ist als langfristiger Verhandlungs- und Kommunikationsprozess zwischen dem deutschen Staat und Vertretern der muslimischen Bevölkerung Deutschlands angelegt, der zwei bis drei Jahre dauern soll. Als Ergebnis des Gesprächsprozesses wird ein breiter Konsens über die Einhaltung gesellschafts- und religionspolitischer Grundsätze angestrebt. Die Bundesregierung unterstützt zudem weiterhin eine große Bandbreite von Projekten des interreligiösen und interkulturellen Dialogs, zum Beispiel interreligiöse Kulturtage, Veranstaltungen und Tagungen ökumenischer Zentren und anderer Träger.

Dialog mit der islamischen Welt

Seit den 1970er-Jahren nehmen in vielen islamisch geprägten Ländern, aber auch bei muslimischen Minderheiten in westlichen Ländern religiöser Konservatismus und die Popularität islamistischer Bewegungen zu. Ursache ist ein komplexes Zusammenspiel von Unzufriedenheit mit etablierten Regimen, einem Entwicklungsrückstand, dem ungelösten Nahostkonflikt, Globalisierungsprozessen insbesondere im Medienbereich und – in den vergangenen Jahren neu hinzu gekommen – den Konflikten in Irak und in Afghanistan. Die Folgen sind Rückzug auf eine „islamische Identität", Kultivierung der Opferrolle, Definition des „Westens" als Verursacher der eigenen Misere, antiwestliche Stereotypen und Feindbilder („Okzidentalismus"), Relativierung der tendenziell dem „Westen" zugeordneten politischen Konzepte von universellen Menschenrechten und – im Falle des religiösen Fundamentalismus – auch der Demokratie sowie Radikalisierungstendenzen bis hin zum Terrorismus.

Der „Dialog mit der islamischen Welt" soll antiwestliche Stereotypen abbauen, die Akzeptanz von Menschenrechten und Demokratie sichern und Radikalisierungstendenzen vorbeugen. Der Dialog kann nicht die Ursachen der Feindbilder bekämpfen; er setzt vielmehr im Bereich der Perzeption an. Er soll Tendenzen entgegenwirken, Konflikte nicht als Interessenskonflikte, sondern als Auseinandersetzung zwischen dem „Westen" und dem „Islam" wahrzunehmen. Der Dialog soll zu einem besseren gegenseitigen Verständnis unterschiedlicher kultureller Prägungen beitragen. Allerdings darf die Erörterung kultureller Differenzen nicht Selbstzweck sein. Gemeinsame Anliegen und Werte müssen in den Vordergrund gerückt werden.

In der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 wurde im Auswärtigen Amt der Politikschwerpunkt „Dialog mit der Islamischen Welt" eingerichtet. Die praktische Gestaltung des Dialogs ist gekennzeichnet von einer breiten Projektarbeit. Dialogprojekte werden unter Einbeziehung von Partnern in islamisch geprägten Ländern und in Kooperation mit den deutschen Kulturmittlerorganisationen, politischen Stiftungen, der Anna-Lindh-Stiftung sowie einer Vielzahl von interessierten Nichtregierungsorganisationen durchgeführt. Wichtigstes Anliegen der Projekte ist es, den innergesellschaftlichen Diskurs in islamisch geprägten Ländern zu beleben, Klischees auf beiden Seiten abzubauen und eine versachlichte Wertediskussion zu ermöglichen. Dabei werden als wesentliche Zielgruppen in den Partnerländern Jugendliche, Studenten sowie Vertreter von Justiz und Verwaltung mit konservativ-islamischer Einstellung angesprochen. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Einbeziehung von Frauen gelegt.

1.5.2 Die EU-Richtlinie 2004/83/EG

Nach Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. Abs. 3 der „Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes" kann ein Eingriff in die Religionsfreiheit zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn damit eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte verbunden ist. Art. 10 Abs. 1 Buchstabe b) der Richtlinie definiert den Begriff „Religion". Danach umfasst er insbesondere theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten und öffentlichen Bereich (allein oder in Gemeinschaft mit anderen), sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen sowie Verhaltensweisen Einzelner oder der Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind.

1.5.3 Entwicklungen auf internationaler Ebene

Das Recht auf Religionsfreiheit und damit die Rechte aller Gläubigen einer Religionsgemeinschaft sind in Art. 18 Abs. 1 des „Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte" festgelegt: „Jedermann hat das Recht auf Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden." Trotz dieses Anspruchs ist das Recht auf freie Wahl und Ausübung der Religion in Teilen der Welt stark eingeschränkt. Das Eintreten für Religionsfreiheit weltweit ist ein wichtiger Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Die Generalversammlung und der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (wie auch die frühere Menschenrechtskommission) behandeln den Schutz der Religionsfreiheit regelmäßig im Rahmen einer Resolution zur „Beseitigung aller Formen religiöser und glaubensbedingter Intoleranz und Diskriminierung". Die Resolution wird seit 2004 von der Europäischen Union eingebracht und von der Bundesregierung maßgeblich unterstützt. Der Bundesregierung ist es dabei ein besonderes Anliegen, auf die Gefahren der religiösen Intoleranz hinzuweisen und ihr Auftreten in allen Formen aufs Schärfste zu verurteilen. Ein besonderer Verweis auf den Antisemitismus neben Islamo- und Christianophobie ist deshalb auf Betreiben der Bundesregierung hin fester Bestandteil der Resolution geworden.

Die Resolution ist auch Grundlage für das Mandat der VN-Sonderberichterstatterin zur Religions- und Glaubensfreiheit, das am 14. Dezember 2007 für weitere drei Jahre erneuert wurde. Derzeitige Amtsinhaberin ist seit 2004 die pakistanische Rechtsanwältin Asma Jahangir. Die Staaten sind aufgerufen, mit der Sonderberichterstatterin zusammenzuarbeiten, Besuche zuzulassen und alle nötigen Informationen bereitzustellen. Die Sonderberichterstatterin legt dem Menschenrechtsrat und der Generalversammlung regelmäßige Berichte über ihre Beobachtungen und Handlungsempfehlungen ab und leistet dadurch einen wertvollen Beitrag zur Förderung von Maßnahmen, die zur Beseitigung religiöser Intoleranz führen sollen. Ihr Amtsvorgänger Abdelfatah Amor hatte Deutschland im Jahr 1998 besucht.

Die 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat mit einer am 21. November 2007 angenommenen Resolution bekräftigt, dass das Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit sowie das Recht auf Meinungsfreiheit voneinander abhängen, miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig verstärken. Das Spannungsfeld, in dem sich diese gleichrangigen Menschenrechte bewegen, wurde nicht zuletzt durch den sog. Karikaturenstreit im Februar 2006 offen gelegt. Der Streit hat gezeigt, dass der Meinungs- und Pressefreiheit beim Thema Religion in manchen Staaten enge Grenzen gesetzt sind. Auf Ebene der Vereinten Nationen findet dieser konzeptionelle Dissens insbesondere Ausdruck in der Haltung der EU gegenüber der Resolution zur „Diffamierung von Religionen", die traditionell durch die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) eingebracht wird. Die EU hat diese OIC-Resolution, die auf die politische Forderung einer Glaubensgemeinschaft nach Schutz der Religion vor „Diffamierung" abhebt, bisher stets abgelehnt, da die EU im Einklang mit dem Universalitätsprinzip konsequent für einen unterschiedslosen Schutz aller Menschenrechte – einschließlich Religions- und Glaubensfreiheit, Gedankenfreiheit und dem Recht auf freie Meinungsäußerung – eintritt. Zurückgewiesen wird auch der Ansatz der OIC, das universale Recht auf Religionsfreiheit und die Forderung nach umfassender religiöser Toleranz dadurch einzuschränken, dass sich Staaten verpflichten, die Achtung gegenüber spezifischen Religionen durch entsprechende Maßnahmen durchzusetzen.

Abgesehen von ihren Aktivitäten auf multilateraler Ebene setzt sich die Bundesregierung für den Schutz und die Förderung der Religionsfreiheit im Rahmen ihrer bilateralen Dialoge mit Drittstaaten ein. Insbesondere während der EU-Ratspräsidentschaft behandelte die Bundesregierung das Thema regelmäßig auch im Rahmen der politischen Dialoge. Herausragendes Beispiel hierfür ist der Menschenrechtsdialog der EU mit China sowie der bilaterale Dialog zwischen Deutschland und China. Anlässlich der vielfältigen Menschenrechtsdialoge und Konsultationen, die die Bundesrepublik als EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 durchgeführt hat, wurde je nach Anlass auch die Situation der Christen und religiösen Minderheiten mit den Regierungsvertretern der Drittstaaten thematisiert.

1.6 Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung

Die Politik der Bundesregierung richtet sich gegen jede Art der Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Deutschland setzt sich daher gemeinsam mit seinen EU-Partnern seit Jahren weltweit – in bilateralen Kontakten ebenso wie in multilateralen Gremien – gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ein.

Völkerrechtliche Situation

Das allgemeine Diskriminierungsverbot ist in Art. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte niedergelegt und bietet unzweifelhaft auch eine universale Rechtsgrundlage für den Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Es gibt darüber hinaus keine spezifischen völkerrechtlichen Übereinkommen, die sich dezidiert mit den Rechten von Schwulen, Lesben, Bisexuellen und Transgendern befassen. Auf Initiative Brasiliens wurde 2003/2004 in der damaligen Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) die Resolution „Menschenrechte und sexuelle Orientierung" vorbereitet, die aufgrund massiven Drucks zahlreicher insbesondere islamischer Staaten aber noch vor der formellen Einbringung zurückgezogen werden musste. Deutschland hatte seinerzeit, gemeinsam mit mehreren EU-Partnern, eine unterstützende Erklärung für die Resolution abgegeben. Die traditionell von Deutschland mit eingebrachte VN-Resolution gegen „extralegale Hinrichtungen" verurteilt jedoch ausdrücklich Hinrichtungen aufgrund sexueller Orientierung.

In der Nachfolgeorganisation der Menschenrechtskommission, dem 2006 neu gegründeten VN-Menschenrechtsrat, verlas Norwegen im Dezember 2006 eine gemeinsame Erklärung von 54 Staaten (darunter alle EU-Staaten), in der auf Menschenrechtsverletzungen aufgrund sexueller Orientierung hingewiesen und der Menschenrechtsrat aufgerufen wurde, sich in einer zukünftigen Sitzung mit dem Thema zu befassen. Als Mitglied des VN-Ausschusses für Nichtregierungsorganisationen unterstützt Deutschland seit Jahren konsequent – und mit beachtlichem Erfolg – die Akkreditierung von Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechte von Schwulen, Lesben, Bisexuellen und Transgendern einsetzen.

Entgegen geltendem Völkerrecht ist Homosexualität nach wie vor in ca. 80 Ländern strafbar. In Afghanistan, Iran, Jemen, Mauretanien, Saudi-Arabien, Sudan und den Vereinigten Arabischen Emiraten können gleichgeschlechtliche Handlungen sogar auf Basis der Scharia – insofern diese außereheliche geschlechtliche Beziehungen verbietet – mit der Todesstrafe geahndet werden. Der Bundesregierung sind jedoch in den vergangenen Jahren keine Fälle bekannt geworden, in denen eine Hinrichtung aufgrund sexueller Orientierung erfolgte. In vielen Staaten, in denen Homosexualität zwar nicht strafbar ist, gibt es jedoch von offizieller Seite tolerierte Gewalttaten gegenüber Homosexuellen. Die unzureichende Anerkennung der Rechte von Homosexuellen hat auch gravierende Folgen für die Aids-Prävention, denn fehlende Aufklärung und medizinische Hilfe, ein Leben in Scheinehe und ein homosexuelles Leben in Heimlichkeit begünstigen die Ausbreitung der Krankheit wesentlich.

Rechtslage in der Europäischen Union

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ist seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags in der gesamten Europäischen Union verbindlich. Auf Ebene des Europarats erweitert das 12. Protokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) das auf Konventionsrecht beschränkte Diskriminierungsverbot des Artikels 14 EMRK zu einem allgemeinen Diskriminierungsverbot. Deutschland hat das Protokoll bislang lediglich gezeichnet. Die Ratifizierung des Protokolls wurde vorerst zurückgestellt, um den weiteren Fortgang der Ratifizierung durch andere Staaten und die Entwicklung der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach dem Inkrafttreten des Protokolls zu beobachten. Hierdurch soll eine klarere Einschätzung darüber erlangt werden, wie sich eine Ratifikation des 12. Protokolls auf die innerdeutsche Rechtsordnung auswirken würde.

Rechtslage in Deutschland

Am 1. Januar 2009 wird das reformierte Personenstandsgesetz in Kraft treten. Darin wird die Lebenspartnerschaft als Personenstand anerkannt. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das am 18. August 2006 in Kraft getreten ist, wurden die Europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien in deutsches Recht umgesetzt. Ziel des AGG ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität insbesondere in Beschäftigung und Beruf sowie beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Vermietung, zu verhindern oder zu beseitigen. Für den Bereich des Arbeitsrechts entspricht dies dem Schutzniveau der drei maßgeblichen EU-Richtlinien. Im Bereich des allgemeinen Zivilrechts geht das AGG über die Richtlinienvorgaben hinaus. Der im Hinblick auf die sexuelle Orientierung gewährte Diskriminierungsschutz ist allerdings in seinem sachlichen Geltungsbereich eingegrenzt: Er gilt nur für Massengeschäfte sowie gleichgestellte Geschäfte und privatrechtliche Versicherungen. Sachlich begründete Differenzierungen sind in diesem Geltungsbereich weiterhin erlaubt.

1.7 Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung

Die Bundesregierung ist gemeinsam mit ihren europäischen und internationalen Partnern der Überzeugung, dass die Wahrung der Menschenrechte und die Terrorismusbekämpfung keine Antagonismen darstellen, sondern sich gegenseitig ergänzen und stärken. Sie vertritt konsequent die Position, dass Menschenrechte und Grundfreiheiten auch im Kontext der Terrorismusbekämpfung nicht verletzt werden dürfen. Nur durch die unbedingte Achtung der Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung nach innen und außen bleiben die Staaten glaubwürdig und können dem Terrorismus seinen Nährboden entziehen. Anlässlich der Bundestagsdebatte zum Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 2006 hatte Bundesaußenminister Steinmeier unmissverständlich klargestellt: „Gerade weil wir den Terrorismus uneingeschränkt verurteilen, müssen wir bei seiner Bekämpfung auch auf die Einhaltung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Verfahren achten."

Gefangene auf dem US-Stützpunkt in Guantánamo Bay

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass der Terrorismus nur in Einklang mit dem Völkerrecht und insbesondere dem Humanitären Völkerrecht erfolgreich bekämpft werden kann. Bei ihrem Besuch in den Vereinigten Staaten am 12. und 13. Januar 2006 hat Bundeskanzlerin Merkel die Haltung der Bundesregierung zu Guantánamo mit den folgenden Worten klargestellt: „Eine Institution wie Guantánamo kann und darf auf Dauer so nicht existieren. Es müssen Mittel und Wege für einen anderen Umgang mit den Gefangenen gefunden werden." Die in Guantánamo inhaftierten Personen müssen, unabhängig von der Festlegung ihres völkerrechtlichen Status im Einzelfall, nach den rechtlichen Standards des Humanitären Völkerrechts, insbesondere der III. Genfer Konvention zum Schutz der Kriegsgefangenen bzw. der IV. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten und unter Achtung der internationalen Menschenrechte behandelt werden. Zu diesen Standards gehören vor allem der Anspruch auf eine jederzeitige menschenwürdige Behandlung, Gerichtsverfahren mit rechtsstaatlichen Garantien sowie der Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

Auch die EU hat sich wiederholt für eine Schließung des Gefangenenlagers von Guantánamo Bay ausgesprochen. In einer gemeinsamen Erklärung aus Anlass des EU-USA-Gipfels am 21. Juni 2006 betonten die Teilnehmer die Bindung an völkerrechtliche Verpflichtungen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Seit Februar 2006 führen die Rechtsberater der EU einen intensiven Dialog mit dem Rechtsberater des US-Außenministeriums John Bellinger. Ziel dieses Dialogs ist es unter anderem, gemeinsam Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen der internationale Terrorismus unter Wahrung des Völkerrechts effektiv bekämpft werden kann.

US-Praxis zu Überstellungen (renditions)

Auch im Hinblick auf Überstellungen (renditions) etwa zu Zwecken des Verhörs gilt: Nach Überzeugung der Bundesregierung darf der Kampf gegen den internationalen Terrorismus nur unter Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht geführt werden. Die Bundesregierung duldet daher insbesondere auf ihrem Hoheitsgebiet nur solche Maßnahmen ausländischer Regierungen, die im Einklang mit dem deutschen und dem internationalen Recht stehen. Sie hat sich für eine Klärung der Vorwürfe eingesetzt, die im Zusammenhang mit Überstellungen in den Medien geäußert wurden. Sollten der Bundesregierung anlässlich des Bemühens um Aufklärung der o. g. Vorwürfe Fälle bekannt werden, in denen nationales Recht verletzt wurde, werden die zuständigen Behörden die nach deutschem Recht notwendigen Schritte einleiten. Über die erforderlichen Maßnahmen – gegebenenfalls auch der Bundesregierung – wird unter Berücksichtigung des Einzelfalls entschieden.

1.7.1 Die Situation in Deutschland

Freiheit und Sicherheit sind komplementäre Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaats, dessen Aufgabe darin besteht, ausreichende Sicherheit für die Bevölkerung zu schaffen, ohne ihre Rechte dabei über das erforderliche Maß hinaus einzuschränken. Die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA haben die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in einer bis dahin nicht vorstellbaren Dimension sichtbar gemacht. Das Ausmaß der Gewaltbereitschaft, die logistische Vernetzung der Täter und ihre langfristige, grenzüberschreitende Vorgehensweise haben auch eine Fortentwicklung der gesetzlichen Instrumente erforderlich gemacht.

Mit Blick auf die unveränderte Gefährdungslage in der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung ihre Politik zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus konsequent fortgesetzt und seit März 2005 wurden weitere gesetzliche und organisatorische Maßnahmen getroffen. Mit den erlassenen Regelungen wird ein angemessenes Verhältnis zwischen den geänderten Sicherheitsanforderungen einerseits und den Freiheitsrechten des Einzelnen andererseits gewährleistet. Mögliche Eingriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen sind gesetzlich geregelt und im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich und verhältnismäßig. Die Sicherheitsbehörden haben auch in der Vergangenheit verantwortungsbewusst und zurückhaltend von den ihnen übertragenen Befugnissen Gebrauch gemacht.

Das Parlamentarische Kontrollgremium und die Bundesregierung haben die mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 erweiterten sicherheitsbehördlichen Befugnisse evaluiert und sind im Mai 2005 übereinstimmend zu dem Ergebnis gelangt, dass die gesetzlichen Regelungen menschenrechtskonform ausgestaltet und vollzogen worden sind. Auf der Grundlage dieser Evaluierung hat das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vom 5. Januar 2007 diese Befugnisse für zunächst weitere fünf Jahre beibehalten und entsprechend den Evaluierungserkenntnissen praxisorientiert angepasst und ergänzt. Dieses ausgewogene Vorgehen wird auch künftig die Leitlinie der Bundesregierung bei der Terrorismusbekämpfung bleiben.

Rückführungen im Zusammenhang mit Terrorismus

Vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungsanalysen besteht das sicherheitspolitische Interesse, Ausländer mit extremistischem Hintergrund, die sich in Deutschland aufhalten, bei besonderen Gefahrenlagen effektiv und schnell in ihre Heimatstaaten zurückzuführen. Ein Ausländer wird im Regelfall ausgewiesen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerungen rechtfertigen, dass er einer terroristischen Vereinigung angehört, er eine derartige Vereinigung unterstützt oder wenn er die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet, bei der Verfolgung seiner politischen Ziele Gewalt einsetzt, dazu aufruft oder damit droht (§ 54 Nr. 5, 5a AufenthG). Ebenso wird in der Regel ausgewiesen, wer bei einer sicherheitsrechtlichen Befragung in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig sind oder frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht (§ 54 Nr. 6 AufenthG). Wer zu den Leitern eines verbotenen Vereines gehört, der sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet oder dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, wird ebenfalls in der Regel ausgewiesen (§ 54 Nr. 7 AufenthG). Die Ausweisung so genannter „Hassprediger“ regelt der Ermessensausweisungstatbestand gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG.

Auf der Grundlage des § 58a AufenthG können die obersten Landesbehörden und – im Falle eines besonderen Interesses – auch das Bundesministerium des Innern (§ 58a Abs. 2 AufenthG) eine Abschiebung gefährlicher ausländischer Personen unmittelbar festsetzen. Anders als im „regulären“ Ausweisungsverfahren sind Ausweisungsverfügung und Abschiebungsandrohung entbehrlich; das Verfahren ist besonders auf Schnelligkeit angelegt. Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar. Der Rechtsschutz wird auf eine Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht verkürzt. Innerhalb einer Siebentagefrist kann der Betroffene auf einstweiligen Rechtsschutz zurückgreifen. Bis zum Ablauf der Frist oder bis zur gerichtlichen Entscheidung ist die Abschiebung dann unzulässig.

Der Erlass einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG setzt eine besondere Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr voraus. Dafür ist eine auf Tatsachen gestützte Prognose erforderlich; reine Vermutungen oder entfernt liegende Anhaltspunkte für ein gefährliches Verhalten des Ausländers reichen nicht aus. § 54a AufenthG ermöglicht eine Überwachung vollziehbar gemäß § 54 Nr. 5 oder 5a AufenthG ausgewiesener bzw. mit einer Abschiebungsanordnung nach § 58 a AufenthG belegter Ausländer. Hiernach können u. a. Meldepflichten bei der örtlichen Polizeidienststelle angeordnet und der Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden.

Im Abschiebungsverfahren, d.h. bei Durchsetzung der Ausreisepflicht, sind Abschiebungshindernisse nach § 60 AufenthG zu beachten. Die für die Durchführung von Rückführungen zuständigen Länder (beziehungsweise, soweit ein Asylantrag vorliegt, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) prüfen im Einzelfall Abschiebungshindernisse wie z.B. die Gefahr von erniedrigender Behandlung oder Folter. Eine Zusicherung der Regierung des Herkunftsstaates über die menschenrechtskonforme Behandlung des Betroffenen kann dabei als Indiz dafür gewertet werden, dass im konkreten Fall keine Abschiebungsverbote vorliegen *(vgl. hierzu BVerfGE 93, 248)*.

Wie andere europäische Staaten auch behält Deutschland sich vor, auf solche „diplomatischen Zusicherungen“ zurückzugreifen, sofern diese Zusicherungen als geeignet und effektiv angesehen werden, um mögliche Abschiebungshindernisse zu beseitigen. Dabei wird die Glaubwürdigkeit der Zusicherung durch die Bundesregierung bewertet. Die Zusicherung muss so ausgestaltet sein, dass die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (u. a. aus der EMRK, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) gesichert erscheint.

1.7.2 Europäische Union

Die Bekämpfung des Terrorismus blieb im Zeitraum seit dem 1. März 2005 eine wichtige Aufgabe der EU. Die Terroranschläge vom 7. Juli 2005 in London, die Dutzende Tote und Hunderte teilweise schwer verletzte Opfer forderten, zeigten nach den Anschlägen in Madrid vom 11. März 2004 einmal mehr, dass Europa im Zielspektrum vor allem islamistischer Terroristen steht. Dies bestärkte die EU und ihrer Mitgliedstaaten darin, zur Verhinderung solcher Taten, zur Verfolgung der Täter und zum Schutz der Grundwerte, auf denen die EU basiert, eng zusam-

menzuarbeiten. Zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus und zur Reflexion, wie die Sicherheit der Bürger Europas geschützt werden kann, begeht die EU seit dem 11. März 2005 jährlich an diesem Datum den Tag der Opfer des Terrorismus. Die EU thematisiert die Forderung nach der Wahrung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung regelmäßig in Konsultationen und Gesprächen mit den Vertretern anderer Staaten. Ergänzend zum Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus, der erstmals im September 2001 erstellt wurde und seither fortlaufend aktualisiert wird, verabschiedete der Europäische Rat am 15. Dezember 2005 eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus.

Die Bedeutung, die die EU dem Schutz der Menschenrechte bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beimisst, zeigt sich auch in der ebenfalls am 1./2. Dezember 2005 vom Rat der Innen- und Justizminister verabschiedeten Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung zum Terrorismus. Diese Strategie lenkt die Aufmerksamkeit darauf, die strukturellen Faktoren, die die Radikalisierung fördern, sowohl innerhalb als außerhalb der Europäischen Union zu beseitigen. Dazu gehört, innerhalb der Europäischen Union gegen Ungleichbehandlung und Diskriminierung vorzugehen und sich außerhalb Europas durch den politischen Dialog und Hilfsprogramme für gute Staatsführung, Menschenrechte, Demokratie, Bildung und wirtschaftlichen Wohlstand einzusetzen.

EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung

Die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung vom 15. Dezember 2005 bildet den konzeptionellen Rahmen für alle Aktivitäten der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene. Die Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts erstreckt sich auf alle Bereiche der Terrorismusbekämpfung. Die vier Säulen der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung – Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion – bilden die umfassende und angemessene Antwort auf die Bedrohung, die der internationale Terrorismus darstellt. In der Strategie werden als Ziele umrissen: die Neuanwerbung von Menschen für den Terrorismus zu verhindern, potenzielle Ziele besser zu schützen, Mitglieder bestehender Netzwerke zu verfolgen und gegen sie zu ermitteln sowie die Fähigkeit zu verbessern, auf Terroranschläge zu reagieren und ihre Folgen zu bewältigen. Außerhalb der Europäischen Union sollen verantwortungsvolle Staatsführung, Menschenrechte, Demokratie, Bildung und wirtschaftliche Prosperität gefördert werden, um der Radikalisierung leichter das Umfeld zu entziehen.

1.7.3 Europarat

Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus

Die im Jahr 2002 vom Europarat verabschiedeten Leitlinien betonen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Grundrechte der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu schützen. Die von den Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen Maßnahmen haben dabei die Menschenrechte zu achten und müssen Gegenstand angemessener Kontrollen sein. Bei der Bekämpfung des Terrorismus dürfen die Staaten keinesfalls von den zwingenden Normen des Völkerrechts und vom humanitären Völkerrecht, soweit dieses Anwendung findet, abweichen. Insbesondere die Anwendung von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gegen eine Person, die terroristischer Tätigkeiten verdächtig ist oder wegen derartiger Tätigkeiten verurteilt wurde, ist ungeachtet der Taten, derer diese Person verdächtig ist oder deretwegen sie verurteilt wurde, unter allen Umständen untersagt. Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, die in die Privatsphäre eingreifen (insbesondere körperliche Untersuchungen, Durchsuchungen, Abhörmaßnahmen einschließlich der Telefonüberwachung, die Kontrolle der Korrespondenz und der Einsatz verdeckter Ermittler) müssen gesetzlich vorgesehen und gerichtlich überprüfbar sein. Eine Person, die terroristischer Aktivitäten beschuldigt wird, hat Anspruch darauf, dass ihre Sache vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetzen beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren und innerhalb einer angemessenen Frist verhandelt wird.

Auch für eine Person, die wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt ist, gilt die Unschuldsvermutung. Die mit der Terrorismusbekämpfung verbundenen Besonderheiten können jedoch gewisse Einschränkungen ihrer Verteidigungsrechte rechtfertigen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu und die Kontakte mit dem Verteidiger. Derartige Einschränkungen der Verteidigungsrechte müssen allerdings in einem strikten Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Zudem müssen Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, die Interessen der beschuldigten Person zu schützen, damit der faire Charakter des Prozesses erhalten bleibt und die Verteidigungsrechte nicht ihrer Substanz beraubt werden.

Gegen eine Person, die wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt ist, darf nicht die Todesstrafe verhängt werden. Geschieht dies doch, darf sie nicht vollstreckt werden. Besteht für den Staat berechtigter Grund zur Annahme, dass eine Person, die danach strebt, Asyl gewährt zu bekommen, an terroristischen Aktivitäten teilgenommen hat, so muss ihr der Flüchtlingsstatus versagt werden. Der Staat, an den ein Asylantrag gerichtet wird, muss jedoch sicherstellen, dass der Antragsteller durch die etwaige Abschiebung in sein Herkunftsland oder in ein anderes Land nicht der Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt wird.

Die Auslieferung wird in den Leitlinien als ein Verfahren anerkannt, das für eine wirksame zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus unverzichtbar ist. Die Auslieferung einer Person in ein Land, in dem die Gefahr einer Verurteilung zur Todesstrafe besteht, darf den Leitlinien zufolge jedoch nicht bewilligt werden, es sei denn, der um

Auslieferung ersuchte Staat erhält ausreichende Garantien dafür, dass die auszuliefernde Person nicht zum Tode verurteilt werden wird bzw. dass im Falle der Verurteilung zu einer solchen Strafe diese nicht vollstreckt wird. Die Auslieferung darf zudem nicht bewilligt werden, wenn ernstliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass die auszuliefernde Person der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wird. Die Bundesregierung ist in ihren Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung diesen Prinzipien gefolgt.

Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terroranschlägen

Das Ministerkomitee des Europarats hat am 2. März 2005 Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terroranschlägen verabschiedet, die die bestehenden Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus ergänzen. Opfer im Sinne der Leitlinien sind Personen, die durch einen Terroranschlag körperliche oder psychische Schäden erlitten haben, und darüber hinaus auch deren enge Familienmitglieder, soweit dies im Einzelfall angemessen ist. Die Leitlinien fordern die Mitgliedstaaten des Europarats auf, unmittelbar nach dem Anschlag und noch am Ort des Anschlags für kostenlose Soforthilfe für die Opfer zu sorgen sowie eine angemessene dauerhafte staatliche Unterstützung für die Terroropfer in medizinischer, sozialer und materieller Hinsicht sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten werden weiterhin aufgefordert, nach einem Terroranschlag strafrechtliche Ermittlungen einzuleiten, die Verdächtigen der Justiz zuzuführen und innerhalb eines angemessenen Zeitraums über die strafrechtliche Anklage zu entscheiden. In den Strafprozessen soll die Position der Opfer angemessen berücksichtigt werden, und ihr Recht auf Privatsphäre muss dabei besondere Beachtung finden. Die Opfer sollen Zugang erhalten zu angemessenen Informationen über den Anschlag, ihre Rechte, Hilfs- und Beratungsmöglichkeiten, die Entschädigung sowie über den Stand der Ermittlungen, Anklageerhebungen, Gerichtsverhandlungen und Urteile.

Die nationale Rechtslage in Deutschland entspricht diesen Anforderungen. Sobald die Staatsanwaltschaft von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erlangt, zwingt das Legalitätsprinzip zur Aufnahme der strafrechtlichen Ermittlungen. Gerade die Rechte des durch die Straftat Verletzten auf Information, Beistand und die Möglichkeit, im Wege der Nebenklage – bei bestimmten schweren Delikten sogar unterstützt durch einen kostenlosen so genannten Opferanwalt – aktiv am Strafverfahren teilzunehmen, wurden durch das Opferrechtsreformgesetz 2004 ausgebaut. Entscheidend verbessert wurden auch die Möglichkeiten des Verletzten, im Wege des so genannten Adhäsionsverfahrens schon im Strafverfahren Entschädigung vom Täter zu erlangen.

Die Leitlinien sehen auch vor, dass die Opfer für die erlittenen Schäden eine angemessene Entschädigung erhalten sollen. Entschädigungspflichtig ist der Mitgliedstaat, auf dessen Territorium der Terroranschlag verübt wurde. Die Entschädigungspflicht des Staates tritt dabei nur dann ein, wenn die Entschädigung nicht aus anderen Quellen, insbesondere aus dem Vermögen der Täter und der Unterstützer des Anschlags, geleistet werden kann. Die Entschädigungspflicht besteht gegenüber allen Opfern, unabhängig von ihrer Nationalität. Die Mitgliedstaaten sollen Mechanismen einrichten, die in angemessener Zeit einen einfachen Zugang zu Entschädigungsleistungen ermöglichen. Opfer von terroristischen Anschlägen in Deutschland haben – wie alle Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten in Deutschland – Ansprüche auf Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

Daneben können Opfer terroristischer Straftaten Härteleistungen aus dem Bundeshaushalt erhalten. Diese Härteleistungen sind – anders als Leistungen auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes – nicht auf den Fall von Terroranschlägen im Inland beschränkt, sondern greifen gerade auch bei Attentaten im Ausland, soweit deutsche Staatsangehörige und Ausländer mit gefestigtem Aufenthaltsstatus in Deutschland betroffen sind. Die Härteleistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, sollen den Opfern derartiger Anschläge aus humanitären Gründen rasche Hilfe gewähren, wenn dies der Billigkeit entspricht. Diese Härteleistungen sind aber auch Teil der Maßnahmen zur Bekämpfung, Ächtung und Verhinderung terroristischer Straftaten: Angesichts der Bedrohungen durch den Terrorismus soll ein Signal gesetzt werden, dass die Gesellschaft dieser Bedrohung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln entgegentritt und den Opfern solidarisch hilft. Die Abwicklung der Anträge und die Auszahlung der Härteleistungen sind am 1. Januar 2007 vom Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof auf das neu gegründete Bundesamt für Justiz übergegangen.

Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus

Das Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus wurde im Rahmen des Europarats ausgehandelt und liegt seit dem 16. Mai 2005 zur Zeichnung auf. Es ist bislang von 31 Staaten gezeichnet und von zehn Staaten ratifiziert worden (Stand: 3. März 2008). Deutschland hat das Übereinkommen im Oktober 2006 gezeichnet; seine Ratifikation wird derzeit vorbereitet. Das Übereinkommen wurde allerdings nicht als umfassendes Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus konzipiert und verzichtet deshalb auf den Versuch, sämtliche terroristischen Verhaltensweisen zu umschreiben und unter Strafe zu stellen. Es verfolgt auch nicht den Zweck, für bestimmte Sachbereiche neue terroristische „Haupttaten“ zu definieren, wie es die sektoralen Terrorismuskonventionen der Vereinten Nationen, beispielsweise das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, tun.

Das Übereinkommen beschränkt sich auf das Ziel der Prävention von Terrorismus und verlangt Maßnahmen der Vertragsstaaten, um insbesondere der öffentlichen Aufforderung zur Begehung terroristischer Straftaten sowie der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke entgegenzutreten und um so die Begehung terroristischer Straftaten zu verhindern. Das Übereinkommen versteht sich insoweit als Ergänzung zu den bestehenden sektoralen Terrorismusübereinkommen der Vereinten Nationen. Die Strafvorschriften der Artikel 5 (Öffentliche Aufforderung zur Begehung terroristischer Straftaten), Artikel 6 (Anwerbung für terroristische Zwecke) und Artikel 7 (Ausbildung für terroristische Zwecke) sowie die ergänzenden Strafvorschriften des Artikels 9 (Beteiligung an einer der vorstehenden Straftatbestände) bilden den strafrechtlichen Kern des Übereinkommens.

Artikel 12 stellt sicher, dass bei der Umsetzung seiner Vorgaben auch die Grundrechte zu beachten sind und nennt in diesem Zusammenhang besonders die Rechte auf freie Meinungsäußerung, auf Vereinigungsfreiheit und auf Religionsfreiheit, wie sie in der Konvention zum

Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen enthalten sind. Die Schaffung, Umsetzung und Anwendung der Strafvorschriften sollen ferner gemäß Artikel 12 dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen und jegliche Form der Willkür oder der diskriminierenden oder rassistischen Behandlung ausschließen.

1.7.4 OSZE

Terrorismusbekämpfung und -prävention sind seit 2001 auch für die OSZE zu einem wichtigen Tätigkeitsfeld geworden. Grundlage für die Aktivitäten der OSZE in diesem Bereich sind der Aktionsplan von Bukarest zur Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2001), die vom Ministerrat 2002 in Porto verabschiedete Charta gegen den Terrorismus und die Ministerratserklärung von Sofia zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus (2004). Auch der Ministerrat in Madrid (2007) verabschiedete zwei Entscheidungen und eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus. Deutschland hat sich bei der Herausbildung des normativen OSZE-Acquis zur Terrorismusbekämpfung und -prävention erfolgreich für die angemessene Berücksichtigung von Völkerrecht und Menschenrechten eingesetzt. So konnte z.B. auch mit deutscher Unterstützung das Erfordernis der Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze in der Terrorismusbekämpfung und -prävention in die Ministerratserklärung von Madrid (2007) aufgenommen werden.

Die OSZE hat 2002 mit der „Action against Terrorism Unit" (ATU) eine eigene Arbeitseinheit zur Bekämpfung des Terrorismus geschaffen. Die ATU arbeitet eng mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) zusammen, das sich für die Wahrung der Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung engagiert, wie auch im Aktionsplan von Bukarest vorgesehen. Deutschland unterstützt die ATU und ODIHR durch Förderung von Projekten, Seminaren und Konferenzen (z.B. zur Rolle des Internets bei der Anstiftung zu terroristischen Handlungen) sowie durch seinen bedeutenden finanziellen und personellen Einsatz innerhalb der Organisation.

1.7.5 Vereinte Nationen

VN-Sicherheitsrat, Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss (ATSC) sowie Antiterrorismusausschuss (CTC)

Die Terrorismusbekämpfung ist eine der zentralen und in ihrer Bedeutung wachsenden Aufgaben der Weltorganisation. Dass die umfassende Beachtung der Menschenrechte auch im Kampf gegen den Terrorismus uneingeschränkt zur Geltung kommt, ist Deutschland dabei ein ständiges Anliegen, das es auch in anderen wichtigen internationalen Foren voranbringt. So heißt es in der Erklärung zur Terrorismusbekämpfung des G8-Gipfels von Heiligendamm von Juni 2007, der unter deutscher Präsidentschaft stattfand: „Wir bestätigen erneut, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte für alle und die Geltung der Gesetze wesentlich sind für alle Bemühungen bei der Terrorismusabwehr, und wir sind der Überzeugung, dass wirksame Maßnahmen zur Terrorismusabwehr und der Schutz der Menschenrechte nicht sich widersprechende Ziele sind, sondern sich ergänzen und gegenseitig verstärken."

Die Tätigkeit Deutschlands in den mit der Terrorismusbekämpfung befassten Gremien und Organen der Vereinten Nationen ist diesen Grundsätzen verpflichtet. So wird in der – von der Bundesregierung dezidiert unterstützten – „Globalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung", die im September 2006 von der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, hervorgehoben, dass die internationale Zusammenarbeit und alle Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus sich nach den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten richten müssen. Darunter befinden sich die Charta der Vereinten Nationen, die Menschenrechte, die Flüchtlingsrechte und das humanitäre Völkerrecht. Es ist in erheblichem Maße den Anstrengungen Deutschlands mit zu verdanken, dass der VN-Sicherheitsrat die universelle Geltung menschenrechtlicher Standards im Zuge der Terrorismusbekämpfung auch in seinen Entschließungen verbindlich und unzweideutig bekräftigt hat.

In ähnlicher Weise gestaltet Deutschland die Arbeit des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses (Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee, ATSC) und des Antiterrorismusausschusses (Counter-Terrorism Committee, CTC) mit. So setzt es sich dafür ein, die Verfahren beider Gremien unter dem Gesichtspunkt des Individualrechtsschutzes weiterzuentwickeln. In diesem Sinne wurde die Arbeit des ATSC konstruktiv begleitet, so bei der Festlegung von Regularien für die Aufnahme von Personen und Organisationen in die Sanktionsliste, vor allem aber auch bei Verfahrensregeln für eine Herausnahme aus der Liste.

Die Bundesregierung unterstützte nachdrücklich die Resolution 1730 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom Dezember 2006, mit der ein geregeltes Verfahren zur Streichung von Personen und Organisationen aus der VN-Sanktionsliste eingerichtet wird, das auch von den Betroffenen selbst eingeleitet werden kann. Die Einrichtung eines Beauftragten für die Beachtung der Menschenrechte innerhalb des CTC im März 2004 und die Einsetzung eines Besonderen Berichterstatters für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorbekämpfung bei der VN-Menschenrechtskommission im April 2005 werden von der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt.

6. Hauptausschuss der VN-Generalversammlung (Rechtsausschuss) und UNODC (UN-Office for Drugs and Crime)

Der sog. Rechtsausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen befasst sich im Terrorismusbereich vordringlich mit den Verhandlungen zum Entwurf einer umfassenden Antiterrorismuskonvention *(s. u.)*, die jedoch seit Jahren stagnieren. Grund dafür ist vor allem die Forderung der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) nach einer „Ausnahmeklausel" für Befreiungsbewegungen. Deutschland hat die 13 bereits existierenden VN-Konventionen und Protokolle zur Terrorismusbekämpfung unterzeichnet und ratifiziert. Es setzt sich im Rahmen der laufenden Verhandlungen nachdrücklich dafür ein, dass Verweise auf internationale Menschenrechtsstandards und humanitäres Völkerrecht sowie die Verpflichtungen der

Staaten in diesem Bereich Eingang in die Texte finden. Deutschland verurteilt eindeutig und ohne Ausnahme alle terroristischen Akte, gleich von wem sie begangen werden.

UNODC, das United Nations Office for Drugs and Crime, ist über Kooperationsmaßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung tätig. Die so genannte Terrorism Prevention Branch (TPB) leistet Beratungshilfe für Staaten, die Gesetze zur Terrorismusbekämpfung erlassen wollen bzw. ihre nationale Gesetzgebung anpassen müssen, um ihre Verpflichtungen aus den 13 VN-Antiterrorismuskonventionen und Protokollen sowie den einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen zu erfüllen. Die TPB leistet darüber hinaus technische Unterstützung zur Stärkung des Rechtsrahmens für die Terrorismusbekämpfung. Auch hier fordern westliche Staaten, darunter Deutschland, bei staatlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung die unbedingte Einhaltung rechtstaatlicher Grundsätze.

Umfassende Antiterrorismuskonvention/Nichtstaatliche Akteure

Terroristische Akte stellen nach herrschender Rechtsauffassung keine Menschenrechtsverletzung dar. Der Menschenrechtsschutz obliegt vor allem den Staaten, daher können Menschenrechtsverletzungen in der Regel nur von staatlich Handelnden verursacht werden. Terroristische Akte dagegen gehen in der Regel von nichtstaatlichen Akteuren aus. Diese Unterscheidung wurde in den vergangenen Jahren immer wieder kritisch hinterfragt, auch in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung. Ein Konsens in dieser rechtsdogmatischen Frage wurde bisher jedoch nicht erzielt.

Die herrschende Meinung geht weiterhin davon aus, dass mit einer Qualifizierung terroristischer Akte als Menschenrechtsverletzungen der Schutz vor solchen Verbrechen nicht verbessert werden könne. Zudem würde es Staaten, die im Kampf gegen Terroristen selbst Menschenrechte verletzen, leichter gemacht, weil sie ihr Vorgehen dann damit rechtfertigen könnten, gegen Menschenrechtsverletzer und -verletzungen vorzugehen. Auf die Initiative Indiens geht der Entwurf für eine „Umfassende Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ zurück, der im 6. Ausschuss (Rechtsausschuss) der VN-Generalversammlung verhandelt wird. Anders als die bisher von der VN-Generalversammlung angenommenen sektoralen Antiterrorismuskonventionen, die beim Tatort oder beim Tatwerkzeug ansetzen (z. B. beim Entführen von Flugzeugen), wählt dieser Entwurf einen allgemeinen Ansatz, mit dem alle Arten von Terrorismus erfasst und mögliche Regelungslücken der bereits bestehenden 13 Konventionen und Protokolle zu Einzelfragen geschlossen werden sollen.

Die Bemühungen, diese umfassende Antiterrorismuskonvention zu verabschieden, kommen jedoch seit langen Jahren nicht zum Abschluss. Einer der entscheidenden Gründe hierfür ist die Forderung der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC; 57 Mitgliedstaaten), den Wirkungsbereich einer solchen Konvention durch eine „Ausnahmeklausel“ für Befreiungsbewegungen und ähnliche nichtstaatliche Kräfte im „Volkskampf“ gegen „Besetzung, Aggression, Kolonialismus und Hegemonie“ einzuschränken. Die Haltung Deutschlands wie seiner EU-Partner zu dieser Frage ist klar: Eine solche sehr weit gefasste „Ausnahmeklausel“ ist weder politisch noch rechtlich hinnehmbar, da terroristische Handlungen ungeachtet ihrer Motivation strafbar sind und für bewaffnete Konfliktsituationen nicht die Regeln der Antiterrorismuskonventionen, sondern die des Humanitären Völkerrechts zur Anwendung kommen. Terrorismus kann durch kein noch so legitimes Anliegen gerechtfertigt werden. Legitime Ziele dürfen ausschließlich mit legitimen Mitteln verfolgt werden. Ebenso gilt, dass von Staaten begangene Menschenrechtsverletzungen in keiner Weise terroristische Akte rechtfertigen können, insbesondere keine Gewalt gegen Unbeteiligte. Deutschland sieht sich in dieser Haltung bestätigt durch die einschlägigen Passagen in dem Bericht „Uniting against Terrorism“, den der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, im Mai 2006 der VN-Generalversammlung vorlegte.

VN-Hochkommissar für Menschenrechte, VN-Menschenrechtsrat und 3. Hauptausschuss der VN-Generalversammlung

Die Beachtung der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus ist fester Bestandteil der Arbeit der relevanten Gremien der Vereinten Nationen. Die Bundesregierung unterstützt diese Arbeit gemeinsam mit ihren Partnern in der EU. Deutschland bringt regelmäßig die seit 2002 von Mexiko vorgelegte Resolution zum Thema „Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus“ mit ein, so die Resolutionen im 3. Hauptausschuss 60/158, 61/171 und 62/158 sowie die Resolution 2005/80 der Menschenrechtskommission. Die am 19. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens angenommene Resolution 61/171 fordert Staaten erstmals nachdrücklich auf, bei der Bekämpfung von Terrorismus ein ordnungsgemäßes Verfahren zu garantieren, in Übereinstimmung mit allen einschlägigen Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Zivilpakts und der Genfer Abkommen von 1949 in ihren jeweiligen Anwendungsbereichen. Ferner lehnt die Generalversammlung jede Form der Freiheitsentziehung ab, bei der die inhaftierte Person dem Schutz des Gesetzes entzogen wird, und fordert die Staaten auf, alle Gefangenen an allen Haftorten im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, zu behandeln.

Das VN-Hochkommissariat gründet seine Arbeit im Bereich Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung seit 2002 auf diese Resolutionen. In seinem Bericht 2005/100 vom 16. Dezember 2004 geht das Hochkommissariat auf seine Zusammenarbeit mit dem Antiterrorismusausschuss (Counter-Terrorism Committee) sowie den Vertragsausschüssen ein. In ihrem letzten Bericht vom 9. März 2007 zur Umsetzung der VN-Resolution 60/251 unterstrich die Hochkommissarin die Notwendigkeit, dass internationales Menschenrecht im Kampf gegen Terrorismus eingehalten werden müsse. Im November 2006 entschied der Menschenrechtsrat auf seiner 2. Sitzung (Beschluss 2/112), dass internationales Recht auf all jene anzuwenden ist, die im Rahmen von Terrorismusbekämpfung inhaftiert sind.

Daneben unterstützt Deutschland die Arbeit des Sonderberichterstatters zum Thema „Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus“. Im April 2005 entschied die Menschenrechtskommission (Resolution 2005/80), einen Sonderberichterstatter zu diesem Thema zu ernennen. Dieses Mandat wurde vom Menschenrechtsrat übernommen (Resolution 60/251 der VN-Generalversammlung) und für ein Jahr verlängert (Beschluss 2006/102 des Menschenrechtsrats). Im Dezember 2007 wurde das Mandat des Sonderberichterstatters durch den Menschenrechtsrat überprüft. In seiner Resolution 6/28 entschied der Menschenrechtsrat, das Mandat des Sonderberichterstatters um drei Jahre zu verlängern. Das Mandat wird ausgeübt durch den Finnen Martin Scheinin. Die Aufgabe des Sonderberichterstatters ist es unter anderem, konkrete Empfehlungen zu erarbeiten, Informationen zu Menschenrechtsverletzungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu sammeln, den Aspekt der Geschlechtergleichberechtigung zu berücksichtigen, Beispiele vorbildlichen Verhaltens von Staaten vorzustellen und den VN-Gremien regelmäßig zu berichten.

Vom 30. November bis 1. Dezember 2006 besuchte der Sonderberichterstatter Deutschland. In seinem Bericht anlässlich der 4. Sitzung des Menschenrechtsrates vom 29. Januar 2007 unterstrich der Sonderberichterstatter im Zusammenhang mit der polizeilichen Rasterfahndung die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 1 BvR 518/02, 4. April 2006), derzufolge die präventive polizeiliche Rasterfahndung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur vereinbar ist, wenn zumindest eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist. In seinem Bericht anlässlich der 6. Sitzung des Menschenrechtsrates vom 21. November 2007 hob der Sonderberichterstatter das positive Beispiel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hervor, einen Beitrag zur strukturellen Terrorismusprävention zu leisten.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

2 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) führt in den Art. 23 bis 27 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf (u.a. Recht auf Bildung, Arbeit, angemessenen Lebensstandard einschließlich Ernährung, ärztlicher Versorgung und Wohnen), die sog. WSK-Rechte. Mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt") wurde 1966 – parallel zur Verabschiedung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte – das universelle Menschenrechtsinstrument zu den WSK-Rechten geschaffen, dem heute 157 Vertragsparteien angehören. Gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum hat die Zahl der Ratifikationen sich damit um sechs erhöht. Das europäische Pendant zum Sozialpakt ist die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961, die 1996 revidiert wurde. Die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte bekräftigte 1993, dass die WSK-Rechte untrennbarer und gleichrangiger Teil der allgemeinen Menschenrechte sind und in einem unauflöslichen Zusammenhang mit den bürgerlichen und politischen Rechten stehen. Die Bundesregierung sieht sich daher in der Verpflichtung, die WSK-Rechte im selben Maße zu fördern wie die bürgerlichen und politischen Rechte, und betrachtet die Stärkung der WSK-Rechte als einen Schwerpunkt ihrer Menschenrechtspolitik.

Für die Durchsetzung der WSK-Rechte bleibt die Stärkung und ggf. Ergänzung internationaler und nationaler Durchsetzungs- und Überprüfungsmechanismen in diesem Bereich wichtig. Neben der allgemeinen Stärkung der Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen sind in diesem Zusammenhang besonders die Entwicklung und Anwendung geeigneter Indikatoren und Richtwerte („Benchmarks") zur Operationalisierung der WSK-Rechte sowie die aktuelle Debatte über die Erarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt von Bedeutung. Für die tatsächliche Umsetzung von WSK-Rechten kommt es auch entscheidend darauf an, dass ihre weltweite Realisierung in einem breit angelegten Dialog thematisiert wird, der alle relevanten Akteure einschließt, vor allem auch die Bevölkerungen der betroffenen Staaten. Dazu müssen auf nationaler Ebene die institutionellen Voraussetzungen dafür vorliegen, dass alle Bevölkerungsgruppen diese Rechte ohne Diskriminierungen in Anspruch nehmen können. Die Bundesregierung betrachtet daher die Förderung nationaler Rechtsdurchsetzungsmechanismen und guter Regierungsführung als zentrale Voraussetzungen für eine nationale Durchsetzung von WSK-Rechten.

Antidiskriminierungspolitik der Bundesregierung

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das am 18. August 2006 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung vier Antidiskriminierungsrichtlinien der EU in deutsches Recht umgesetzt. Ziel des AGG ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität insbesondere in Beschäftigung und Beruf sowie beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Vermietung, zu verhindern oder zu beseitigen. Für den Bereich des Arbeitsrechts entspricht dies dem Schutzniveau der drei maßgeblichen EU-Richtlinien. Im Bereich des allgemeinen Zivilrechts geht das AGG über die Richtlinienvorgaben hinaus, denn die Richtlinien berücksichtigen insoweit lediglich die Merkmale Rasse oder ethnische Herkunft sowie Geschlecht, während das AGG das Benachteiligungsverbot auch auf die

Merkmale Religion, Alter, Behinderung und sexuelle Identität erstreckt. Der im Hinblick auf diese Merkmale gewährte Diskriminierungsschutz ist allerdings in seinem sachlichen Geltungsbereich eingegrenzt: Er gilt nur für Massengeschäfte sowie gleichgestellte Geschäfte und privatrechtliche Versicherungen. Sachlich begründete Differenzierungen sind in diesem Geltungsbereich weiterhin erlaubt.

2.1 Nationale Maßnahmen – Soziale Lebenslagen in Deutschland

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland ist ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Damit kommt Deutschland auch internationalen Verpflichtungen nach, die sich u.a. aus dem Sozialpakt, dem Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen im Jahr 1995 (Dok. A/Conf.166/9) und aus Vereinbarungen auf europäischer Ebene ergeben. Basierend auf dem Leitgedanken, dass eine detaillierte Analyse der sozialen Lage die notwendige Basis für eine Politik zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe ist, wird regelmäßig ein Armuts- und Reichtumsbericht erstellt. Damit setzt die Bundesregierung den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 29. Januar 2000 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT 14/2562) und 19. Oktober 2001 (Plenarprotokoll 14/196) um, jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen.

Die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird flankiert von dem „Nationalen Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung“, der die bisher separat vorgenommene Berichterstattung u.a. zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verbindet. Er beschreibt die Bedeutung, die dem Sozialschutz als einem wesentlichen Bestandteil der auf mehr Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Lissabon-Strategie von der Bundesregierung beigemessen wird. Der integrierte Bericht des Nationalen Aktionsplans soziale Integration stellt zentrale Trends und Herausforderungen dar und belegt durch eine Vielzahl konkreter Beispiele, welche Ziele und Schritte in Deutschland zur Stärkung der sozialen Integration ergriffen werden.

2.1.1 Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht soll im Frühjahr 2008 dem Bundeskabinett vorgelegt werden und analysiert aufbauend auf dem 2. Bericht die aktuellen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen. Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht wird das Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen (das auf den Nobelpreisträger Amartya Sen zurückgeht) auf alle Berichtsteile angewendet. Mit dem Aufgreifen dieses Konzepts wird das erweiterte Verständnis der Berichterstattung deutlich, das nicht nur nach Einkommen und den verfügbaren Ressourcen der Menschen fragt, sondern auch danach, was die Menschen vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen daraus machen können. Der Zugang zum Erwerbsleben und öffentlichen Gütern wie z.B. zu Bildungs-, Gesundheits- und Kulturangeboten wird untersucht.

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht wird wie die ersten beiden Berichte aus einem deskriptiv-analytischen Teil sowie einem politischen Maßnahmenteil bestehen. Der Bericht setzt aber in Weiterentwicklung der früheren Berichte einen neuen Akzent, indem in einem kompakten Berichtsformat auf der Basis geeigneter Indikatoren eine Bilanz relevanter Entwicklungen für ein Zeitfenster seit 1998, soweit möglich seit 1991, dargestellt und analysiert wird. Hierbei handelt es sich um ein Indikatorenset aufbauend auf europäisch vereinbarten Indikatoren zur sozialen Eingliederung (Laeken-Indikatoren) sowie auf für den Ansatz der Teilhabe- und Verwirklichungschancen evaluierte Indikatoren (z. B. Einschränkungen im Alltag durch den Gesundheitszustand oder die schlechte Wohnsituation).

In der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 ist festgehalten, dass die Armuts- und Reichtumsberichterstattung insbesondere in Bezug auf Reichtum und die künftige Einkommens- und Vermögenssituation im Alter fortgeführt und weiterentwickelt werden soll. Dabei liegen die Schwerpunkte auf der integrierten Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung, der Analyse der Steuerlastverteilung sowie der Untersuchung der Entwicklungen von Vermögen und Vermögenseinkommen zukünftiger Rentnergenerationen. Darüber hinaus werden mit dem laufenden Forschungsprojekt des BMAS, „Einstellungen zum Sozialstaat“, für den 3. Armuts- und Reichtumsbericht Analysen über die Einstellungen der Bürger zu Reichtum, Wohlstand und Ungleichheit einbezogen.

2.1.2 Zur Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen

Pflegebedürftige Menschen haben einen Anspruch darauf, dass sie nach den Grundsätzen einer humanen Pflege und entsprechend dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse betreut werden. Die Frage nach der Qualität der ambulanten und stationären pflegerischen Versorgung nimmt daher einen besonders wichtigen Platz ein. Das Leitbild der Pflegeversicherung ist eine menschenwürdige Betreuung, die ein möglichst selbstbestimmtes Leben zum Ziel hat. Durch unterschiedliche Ansätze und Maßnahmen hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum hier zu weiteren Verbesserungen beigetragen.

So wurden mit Förderung durch das Bundesministerium für Gesundheit bislang fünf Expertenstandards vereinbart („Dekubitusprophylaxe“, „Entlastungsmanagement“, „Schmerzmanagement bei akuten oder tumorbedingten chronischen Schmerzen“, „Sturzprophylaxe“ sowie „Kontinenzförderung“). Expertenstandards als Ergebnis eines fachlich organisierten und konsensorientierten Diskussionsprozesses stellen ein ausgesprochen wichtiges Instrument der internen Qualitätsentwicklung in der Pflege dar und tragen für ihren Themenbereich zur Konkretisierung des allgemein anerkannten Standes der medizinisch-pflegerischen Erkenntnisse bei. Drei weitere Expertenstandards sind in Vorbereitung: „Pflege von Menschen mit chronischen Wunden“, „Schmerzmanagement bei chronischen nicht malignen Schmerzen“ und „Bedarfsgerechte Ernährung und Flüssigkeitszufuhr bei pflegebedürftigen Menschen“.

Im gleichen Zusammenhang steht auch die Förderung der im März 2007 veröffentlichten „Rahmenempfehlungen zum Umgang mit herausforderndem Verhalten bei Menschen mit Demenz“ durch das Bundesministerium für Gesundheit. Im Entwurf des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes ist vorgesehen, dass die Entwicklung und Aktualisierung von Expertenstandards im SGB XI verankert werden.

Im Jahr 2003 wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung der „Runde Tisch Pflege“ ins Leben gerufen, um die Lebenssituation hilfe- und pflegebedürftiger Menschen zu verbessern. Fachleute aus allen Verantwortungsbereichen der Altenpflege beteiligten sich daran. Ein wesentliches Ergebnis der Beratungen war die im Herbst 2005 verabschiedete „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“. Sie soll die Rolle und die Rechtsstellung der betreffenden Menschen und ihrer Angehörigen stärken und Informationen und Anregungen bei der Gestaltung einer humanen Pflege geben. Die Charta wurde an rund 27.000 Pflegeeinrichtungen und Organisationen verschickt, um auf diese Weise ihre Verbreitung zu unterstützen. Inzwischen liegt auch eine englischsprachige Übersetzung vor. Die Charta ist auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eingestellt. Beim Deutschen Zentrum für Altersfragen (DZA) wurde vom BMFSFJ eine Leitstelle Altenpflege eingerichtet, die bei Fragen rund um die Charta behilflich ist.

Die Qualität der Versorgung muss durch Erweiterung fachlicher Grundlagen und internes Qualitätsmanagement weiterentwickelt werden. Zugleich ist weiterhin die stetige Überprüfung der Pflegequalität in den Einrichtungen notwendig. Qualitätsprüfungen werden auf Grundlage der Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen über die Prüfung der in Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen und deren Qualität (Qualitätsprüfungsrichtlinien) durchgeführt. Im August 2007 hat der Medizinische Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen (MDS) den 2. Bericht über die Qualität in der ambulanten und stationären Pflege vorgelegt, der den Zeitraum 2004 bis 2006 umfasst. Der MDS hebt in dem Bericht das Engagement der Pflegeeinrichtungen zur Verbesserung der Pflegequalität hervor, betont aber gleichzeitig weiteren Handlungsbedarf. Bei der Ergebnisqualität wird ein differenziertes Bild mit einer leichten, aber stetigen Tendenz zur Verbesserung gezeichnet. Die Ergebnisse des Berichts finden sich auch zusammengefasst im 4. Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, den die Bundesregierung im Januar 2008 vorgelegt hat (BT-Drs. 16/7772).

Im Entwurf für ein Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflegeweiterentwicklungsgesetz, PfWG) vom Oktober 2007 hat die Bundesregierung eine Vielzahl weiterer Maßnahmen zur Verbesserung der Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen vorgeschlagen. Der Gesetzesentwurf wurde am 14. März 2008 in zweiter und dritter Lesung vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Zu den darin enthaltenen Verbesserungen gehören unter anderem:

- Höhere Leistungen in der ambulanten Pflege, denn es ist Wunsch der meisten Menschen, im eigenen Zuhause und möglichst im Kreis der Familie gepflegt zu werden.
- Schaffung eines individuellen Anspruchs auf umfassende Beratung und Begleitung durch einen Pflegeberater; Pflegebedürftige können sich in Zukunft an Pflegestützpunkte in ihrem Stadtviertel oder ihrer Gemeinde wenden.
- Finanzielle Besserstellung von Menschen, die – etwa durch eine Demenzerkrankung – in ihrer Alltagskompetenz eingeschränkt sind (zusätzliche Betreuungsbeträge von bis zu 2.400 Euro pro Jahr).
- Stärkere Unterstützung pflegender Angehöriger, u.a. mit der Einführung einer Pflegezeit von bis zu sechs Monaten, sowie ehrenamtlich Engagierter.
- Ausbau der Qualitätssicherung. Die Prüfberichte des Medizinischen Dienstes (MDK) werden in allgemein verständlicher Sprache aufbereitet und veröffentlicht, um Transparenz über Qualität und Leistungsfähigkeit der Einrichtungen zu schaffen.

2.1.3 Besuch des VN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung in Deutschland

Vom 13. bis 21. Februar 2006 besuchte der VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, Prof. Vernor Muñoz Villalobos, Deutschland. Die VN-Sonderberichterstatter sind bei ihren Besuchen um eine ausgewogene Berücksichtigung der Weltregionen und Kontinente bemüht. VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung besuchten in den vergangenen Jahren Großbritannien (1999, 2002), Uganda (1999), die USA (2001), die Türkei, Indonesien, Kolumbien (2002), China (2003), Botswana (2005), Deutschland und Malaysia (2006). Schwerpunktthemen des Besuchs von Prof. Muñoz in Deutschland waren die wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung nach der deutschen Wiedervereinung, die Transformation des Bildungssystems in Ostdeutschland, die besondere Situation in einem föderalen Staat, die Bildungsreformdiskussion seit den Ergebnissen der PISA-Studie 2000 sowie die aus dem hohen Anteil von Migranten in der Bevölkerung resultierende bildungspolitische Situation in Deutschland. Entsprechend seinen Wünschen besuchte der Sonderberichterstatter die Länder Berlin, Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Er traf mit Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierungen, der Kultusministerkonferenz und Bildungsinstitutionen sowie Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften zusammen. Insgesamt umfasste der Besuch 34 Stationen.

Die Ergebnisse des Besuches von Prof. Muñoz finden sich in seinem Bericht an den VN-Menschenrechtsrat vom 9. März 2007 (VN-Dok. A/HRC/4/29/Add. 3). Die Bundesregierung hat in zweifacher Weise zu dem Bericht Stellung genommen: Vorab hatte der Sonderberichterstatter

einen Entwurf an die Bundesregierung mit der Bitte übermittelt, sachliche Richtigstellungen vorzunehmen. Da der Bericht hauptsächlich die vorschulische und schulische Bildung in der Zuständigkeit der Länder thematisiert, ist die Bundesregierung dieser Bitte gemeinsam mit der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) nachgekommen. Im Zusammenhang mit der Präsentation des Besuchsberichts vor dem VN-Menschenrechtsrat hat die deutsche Delegation in Genf zudem eine Erklärung der Bundesregierung und der KMK vorgetragen. Schwerpunkte des Berichtes waren vor allem die in den PISA- und IGLU-Ergebnissen für Deutschland konstatierte Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft bzw. vom Migrationshintergrund, die Verwirklichung des Rechts auf Bildung für Menschen mit Behinderungen, die Möglichkeit zur Abweichung von der Schulpflicht durch Homeschooling sowie die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur VN-Kinderrechtskonvention durch die Bundesregierung.

Dem Recht auf Bildung kommt in Deutschland bereits aufgrund seines Verfassungsrangs herausragende Bedeutung zu. Deutschland gehört dank seines leistungsfähigen Bildungssystems zu einer der stärksten Wirtschaftsnationen und stabilsten Demokratien der Welt. Die Ergebnisse der PISA- und IGLU-Studien haben die bildungspolitische Diskussion in Deutschland erheblich beeinflusst. Eines der zentralen bildungspolitischen Ziele von Bund, Ländern und Kommunen bei der Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems ist es, allen Kindern und Jugendlichen, insbesondere auch aus Migrantenfamilien, die bestmögliche Entwicklung ihrer Potenziale durch Bildung in Schule, Beruf oder Hochschule zu ermöglichen. Mit diesem Ziel haben die Länder und die Kultusministerkonferenz in den vergangenen Jahren weit reichende und grundlegende Veränderungen im Bildungsbereich eingeleitet. Dabei kommt den vielfältigen Bestrebungen zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf allen Ebenen des Bildungssystems, von den Kindertageseinrichtungen über die Schulen bis hin zum Hochschulbereich, besondere Bedeutung zu. Schwerpunkte werden in der frühen und individuellen Förderung sowie der gezielten Sprachförderung gesetzt, um insbesondere bildungsbenachteiligte Kinder konsequent zu fördern. Im Mittelpunkt des „Nationalen Integrationsplans“ steht die Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch gezielte Sprachförderung in Kindergarten und Schule. Die Länder wenden hierfür erhebliche Mittel auf und haben in den vergangenen Jahren bereits viele Angebote und Projekte aufgelegt, die weiter ausgebaut werden. Der Bericht bestätigt insofern die Weichenstellungen, die die Länder mit ihren Beschlüssen nach PISA 2000 getroffen haben und weiterverfolgen.

Bund und Länder teilen nicht die im Bericht enthaltene Einschätzung, derzufolge Kinder mit Behinderungen aus dem deutschen Bildungssystem ausgegrenzt werden. Für Kinder mit Behinderungen gilt die Schulpflicht wie für Nichtbehinderte. Hinzu kommen, je nach sonderpädagogischem Förderbedarf und Ausbaugrad, integrative Angebote in Regelschulen und spezifische Angebote in Sonder- bzw. Förderschulen. Sonderpädagogen verfügen in Deutschland über eine hohe Professionalität. Die Bildungsausgaben für die individuelle Förderung in Förderschulen sind – auch im internationalen Vergleich – überdurchschnittlich hoch. Integrationsschulen und -klassen werden in den Ländern kontinuierlich ausgebaut. Deutschland ist aktives Mitglied der „European Agency for Development in Special Needs Education“ und hat 2007 gemeinsam mit den Partnern in der EU die VN-Konvention über die Rechte von Behinderten sowie das Zusatzprotokoll gezeichnet.

Der Bericht empfiehlt die Zulassung des sog. Homeschooling unter staatlicher Aufsicht. In Deutschland besteht jedoch eine allgemeine Schulpflicht. Sie umfasst die Pflicht der Eltern, ihr Kind zum Schulbesuch anzumelden. Die Schulpflicht leitet sich aus dem in der Verfassung verankerten staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag ab (Art. 7 Abs. 1 GG). Dieser legitimiert sich durch das Gebot von Demokratie und Pluralismus, das in den Schulgesetzen der Länder den Verfassungsauftrag widerspiegelt. Die Umsetzung einer Empfehlung, die Kindern die Teilnahme an einer Klassen- und Schulgemeinschaft versagen würde, wäre daher nach Auffassung der Bundesregierung nicht mit geltendem Verfassungsrecht vereinbar.

Die Bildungsbeteiligung wächst – bei einer steigenden Nachfrage nach höherwertigen Bildungsabschlüssen – in Deutschland kontinuierlich und ist im internationalen Vergleich hoch. Gleiches gilt für das allgemeine Bildungsniveau. Im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten werden Bund und Länder auch weiterhin ihren Beitrag leisten, um das deutsche Bildungssystem zu stärken. Mit einer „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ werden Bund und Länder die Bedingungen für Bildung und Qualifizierung in allen Bildungsbereichen weiter verbessern. Unter dem Leitgedanken „Aufstieg durch Bildung“ wird die Bundesregierung Bildungschancen stärken, die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen erhöhen und innovative Ansätze zur Reform des Bildungssystems unterstützen. Im Zuge der Auswertung der Ergebnisse der IGLU- und PISA-Studien von 2006 haben Bund und Länder gemeinsam bildungspolitische Empfehlungen zur Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems formuliert. Mit dem Nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“ wurde ein kontinuierliches Bildungsmonitoring etabliert, das alle Bildungsbereiche umfasst.

2.2 Armutsbekämpfung und Menschenrechte

Nach Schätzungen der Weltbank sind rund 970 Millionen Menschen weltweit gezwungen, mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auszukommen. Sie gelten damit als extrem arm. Etwa 850 Millionen Menschen hungern oder leiden unter Mangelernährung. Vor diesem Hintergrund haben sich die Staats- und Regierungschefs in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (A/RES/55/2, www.un.org) im September 2000 dem Ziel verpflichtet, den Anteil der extrem armen Menschen in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Die Armut in den Entwicklungsländern ist eng verbunden mit vielen anderen Problemen, etwa dem Bevölkerungswachstum, HIV/Aids, mangelnden Bildungsmöglichkeiten und struktureller gesellschaftlicher Ausgrenzung. Die Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, werden dadurch verletzt oder stark eingeschränkt. Die Verletzung von Menschenrechten ist also nicht nur Folge von Verarmung, sondern zugleich deren Ursache: So führen beispielsweise fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten und Diskriminierungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen oft zu deren Verarmung. Umgekehrt können sich arme Menschen oft eine adäquate Gesundheitsversorgung nicht leisten und damit ihr Recht auf Gesundheit nicht verwirklichen.

Nicht nur die Entwicklungsorganisationen der VN, sondern auch die deutsche Entwicklungspolitik sowie andere bilaterale Geber haben sich vor diesem Hintergrund dazu ent-

schlossen, die Entwicklungszusammenarbeit stärker an den Menschenrechten und den menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation und „Selbstkompetenz“ (Empowerment), Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu orientieren und damit einen sog. Menschenrechtsansatz zu verfolgen. In allen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit soll die Orientierung an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien zu einer noch konsequenteren Armutsorientierung führen und damit zu einer nachhaltigeren Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele. Diese Orientierung hat auch den Vorteil, dass damit unmittelbar an die Verpflichtungen unserer Partner angeknüpft wird. Da auch wir und andere Geber sich zu denselben Menschenrechten bekannt haben, bietet diese Orientierung überdies einen bereits gemeinsam erarbeiteten konkreten Rahmen, um die Geberbeiträge in unseren Partnerländern zu harmonisieren.

Der Politik der Bundesregierung liegt ein breites Verständnis von Armut zugrunde. Wirksame Armutsbekämpfung verlangt nicht nur nach einer Verbesserung der Einkommenssituation, sondern erfordert auch die staatliche Gewährleistung von Freiheitsräumen und die Wahrnehmung von Schutzpflichten, damit die Betroffenen an Prozessen der Ressourcenerwirtschaftung und -allokation teilhaben können. Die Interdependenz aller Menschenrechte zeigt sich z.B. an der Verwirklichung von Partizipations- und Teilhaberechten, die zu einer besseren Grundversorgung und damit zu einer Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte führen. Beispielhaft wird im Folgenden anhand der Aktivitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung, des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Nahrung die enge Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Menschenrechtsansatz verdeutlicht.

2.2.1 Recht auf Bildung

Trotz eines signifikanten Anstiegs der weltweiten Einschulungsquoten in den vergangenen 30 Jahren ist die Zahl der Kinder, die keinen Zugang zur Primarschule haben, noch immer hoch. Sie verringerte sich zwar zwischen 1999 und 2005 um 24 Millionen auf 72 Millionen. Um das Ziel „Bildung für alle“ bis 2015 zu erreichen, müssen dennoch deutlich mehr Anstrengungen von Geber- und Partnerländern unternommen werden. Haupthindernisse sind mangelhafte Bildungsqualität, hohe indirekte Kosten für den Schulbesuch und die weltweit anhaltend hohe Zahl von erwachsenen Analphabeten.

Große Herausforderungen bestehen weiterhin im Bereich der Sekundar- und Tertiärbildung. Mit dem weltweit verbesserten Zugang und Abschluss der Primarstufe wächst der Druck auf weiterführende Bildungseinrichtungen und das Bildungswesen insgesamt. In Entwicklungsländern besucht derzeit nur jedes zweite Kind die Sekundarschule. In Afrika südlich der Sahara ist es lediglich jedes fünfte Kind und in Süd- und Westasien sind es zwei von fünf Kindern. In einigen Ländern liegen die Nettoeinschulungsraten in der Sekundarschule unterhalb von zehn Prozent (z.B. Burkina Faso 9 Prozent, Burundi 8,6 Prozent, Niger 6,1 Prozent). Um den Zugang zu weiterführenden Bildungseinrichtungen zu gewährleisten, sind zunächst Investitionen in die Infrastruktur (z.B. Schulgebäude, Schulausstattung) erforderlich.

Viele Kinder brechen die Schule vorzeitig ab, und Mädchen sind nach wie vor in ihren Bildungsmöglichkeiten auf allen Bildungsstufen benachteiligt. In fast allen Entwicklungsländern sind die Einschulungsraten bei Mädchen niedriger und die Abbruchraten höher als bei Jungen. Neben beschränkten Zugangsmöglichkeiten stellen mangelnde Qualität und Effizienz Herausforderungen an die Bildungssysteme der Entwicklungsländer und an die internationale Gemeinschaft dar. Zugänglichkeit, Verfügbarkeit, Annehmbarkeit (einschließlich Qualität) und Anpassbarkeit sind Elemente, die das Menschenrecht auf Bildung fordert und definiert.

Bildung – Grundbildung, Sekundarbildung, berufliche Bildung, Hochschulbildung sowie Bildungsmaßnahmen im außerschulischen Bereich – zählt zu den Schwerpunktbereichen in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Um dem erweiterten Bildungsbegriff Rechnung zu tragen, wurde in den vergangenen Jahren ein möglichst breiter Ansatz gewählt, der sich nicht auf das formale Bildungsangebot beschränkt, sondern auch die nachhaltige Nutzung von Bildungseinrichtungen in den Mittelpunkt rückt. Neben der Verwirklichung des Rechts auf Bildung werden hier auch andere Menschenrechte gefördert, wie etwa das Recht auf ein höchstmögliches Maß an Gesundheit durch ärztliche Betreuung von Schülern, das Recht auf Nahrung durch Schulspeisung, das Recht auf Partizipation durch Förderung der Mitwirkung von Eltern und Gemeinden, das Diskriminierungsverbot durch mädchengerechte Ausstattung von Schulen. Zur menschenrechtsbasierten Förderung gehören zudem gezielte Infrastrukturmaßnahmen für besonders benachteiligte Gruppen wie Kinder in städtischen und ländlichen Armutsgebieten, an der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen ausgerichtete Curricula, die Förderung muttersprachlichen, interkulturellen Unterrichts in mehrsprachigen Gesellschaften, Nachmittags- und Abendunterricht für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die aufgrund ihrer Lebenssituation keinen Zugang zu adäquater schulischer Grundbildung haben bzw. hatten, der verstärkte Einsatz von Lehrerinnen für Mädchen und insgesamt stärkere Einbeziehung menschenrechtlicher Themen in den Unterricht.

Ausgehend vom Menschenrechtsansatz wurde unter anderem in Guatemala im Grundbildungssektor das FZ-Programm analysiert und im Hinblick auf eine stärkere Orientierung an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien beraten. Das Programm arbeitete bereits menschenrechtsorientiert, da es im Bereich der zweisprachigen interkulturellen Bildung tätig ist und einen Fokus auf die besonders benachteiligte indigene Bevölkerung in armen ländlichen Gebieten legt. Ergebnis der prozessorientierten Beratung ist: die stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an schulischen Angelegenheiten entsprechend ihrer Fähigkeiten, wie sie von der Kinderrechtskonvention gefordert wird; die systematische und explizite Einbeziehung von Menschenrechten in die Curricula, die vorher unter der Überschrift Friedenserziehung lediglich punktuell und mittelbar in die Inhalte eingeflochten wurden; die Thematisierung von Gewalt an Schulen vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf körperliche Unversehrtheit haben. All diese Neuerungen dienen insbesondere dem Empowerment und der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, ebenso wie die Bewusstseinsförderung als Rechtsträger. Diese Neuerungen sowie das Ansprechen des Partners auf allen staatlichen Ebenen als Pflichtenträger stellen einen wichtigen Prozess des Umdenkens dar, dessen strukturelle Ergebnisse sich erst mittel- und langfristig zeigen werden.

2.2.2 Recht auf Gesundheit

Das Menschenrecht auf den höchstmöglichen Gesundheitszustand wird insbesondere gegenüber armen Menschen häufig verletzt. Diese haben darüber hinaus, gerade weil sie oft unterernährt, nicht ausreichend ausgebildet oder krank sind, weniger Möglichkeiten, ihr Recht auf Gesundheit einzufordern. Im Berichtszeitraum hat das BMZ einen Prozess eingeleitet hin zu einer durchgängigen Verankerung des Menschenrechtsansatzes im Gesundheitsbereich. Die wesentlichen Elemente einer menschenrechtsbasierten Gesundheitsversorgung sind:

- Verfügbarkeit (availability): Gesundheits- und Rehabilitationseinrichtungen müssen ebenso vorhanden sein wie überlebenswichtige Medikamente und adäquat ausgebildetes medizinisches Personal, das konkurrenzfähige Gehälter bekommt;
- Zugänglichkeit (accessibility): Der Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, -gütern und -dienstleistungen muss de lege und de facto diskriminierungsfrei sein. Auch für Arme und anderweitig benachteiligte Bevölkerungsgruppen muss der physische, ökonomische und informationelle Zugang gewährleistet sein;
- Annehmbarkeit (acceptability): Alle Gesundheitseinrichtungen, -güter und -dienstleistungen müssen Grundsätze der medizinischen Ethik sowie die kulturellen Werte der jeweiligen Bevölkerung respektieren, soweit diese nicht gegen Menschenrechte verstoßen;
- Qualität (quality): Gesundheitseinrichtungen, -güter und -dienstleistungen müssen wissenschaftlich angemessen und von guter Qualität sein.

Das Konzept des menschenrechtsbasierten Ansatzes im Gesundheitssektor wurde im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zunächst in Kenia – auch unter Einbeziehung des Wassersektors – erfolgreich pilotiert. Die Bundesregierung strebt dabei insbesondere den verbesserten Zugang von Mädchen und Frauen zu Gesundheitsinformationen und -dienstleistungen an. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum im Rahmen der Vereinten Nationen auch für die Aufnahme von zusätzlichen Unterzielen und Indikatoren zum Bereich Zugang von Frauen zu Dienstleistungen der reproduktiven Gesundheit im Kontext des Millenniumsentwicklungsziels 5 eingesetzt. Darüber hinaus hat die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2007 im Rahmen der G8-Präsidentschaft die Initiative ergriffen, um in den Programmen des Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) den Zugang von Frauen in einer Strategie zu verankern. Im November hat der Verwaltungsrat des GFATM auf Grundlage dieser Initiative einen entsprechenden Beschluss gefasst. Initiativen im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft waren insbesondere die Formulierung und Abstimmung von Ratsschlussfolgerungen zum Thema Fachkräftemangel im Gesundheitswesen sowie zur Bekämpfung von HIV/Aids mit der Zielrichtung des verbesserten Zugangs von Frauen und Mädchen zu Testung, Prävention sowie Behandlung.

Aufbauend auf den Konferenzen in Dublin und in Vilnius 2004 veranstaltete die Bundesregierung im März 2007 im Rahmen der EU-Präsidentschaft in Bremen die Konferenz „Verantwortung & Partnerschaft – Miteinander gegen HIV/Aids“. In der Bremen-Erklärung verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten u.a., die politische Führung bei der Bekämpfung von HIV zu übernehmen, die Menschenrechte der HIV-Infizierten zu garantieren und zu achten, universellen Zugang zur evidenzbasierten Prävention und Behandlung und umfassende Sexualaufklärung zu fördern sowie zusammenzuarbeiten, um den Zugang zu preiswerten Arzneimitteln zu sichern.

Mit dem vom Bundesministerium für Gesundheit und dem BMZ gemeinsam erarbeiteten und im Juli 2005 vom Kabinett verabschiedeten Strategiepapier HIV/Aids-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung und dem im März 2007 vom Kabinett verabschiedeten Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/Aids-Bekämpfungsstrategie hat die Bundesregierung ihre Verpflichtung zur internationalen und nationalen AIDS-Bekämpfung bekräftigt. Sowohl national wie international ist die Respektierung der Menschenrechte ein wesentliches Element jeder HIV/Aids-Strategie. Besonders gefährdet von einer HIV-Infektion sind Migranten. Der Aktionsplan sieht dazu vor, dass es aus Deutschland keine Abschiebung von Menschen mit HIV/Aids in ein Land geben soll, in dem keine adäquate Behandlung zur Verfügung steht.

Der Aktionsplan beinhaltet und benennt insbesondere auch den strategischen und inhaltlichen Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung der international vereinbarten Ziele zur globalen HIV/Aids-Bekämpfung. Zudem trägt er auch der Verbesserung des Zugangs von benachteiligten Gruppen und von Frauen und Mädchen explizit Rechnung. Da das Recht auf Gesundheit eng verknüpft ist mit anderen Menschenrechten, kann es nur nachhaltig gewährleistet werden, wenn z.B. das Menschenrecht auf Zugang zu sauberem Trinkwasser oder das Recht auf Bildung umgesetzt wird. Um den nachhaltigen Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen zu gewährleisten, fördert die Bundesregierung daher verstärkt die Vernetzung des Gesundheitssektors mit anderen entwicklungspolitisch relevanten Bereichen wie Bildung, Ernährung und Armutsbekämpfung. Gefördert werden insbesondere Vorhaben, die auf partizipativen Ansätzen beruhen und die Zielgruppe an der Planung, Durchführung und Bewertung von Gesundheitsmaßnahmen beteiligen. Dafür sind nationale Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen der Zielbevölkerung einzubeziehen. Das Konzept des menschenrechtsbasierten Ansatzes im Gesundheitssektor wurde im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zunächst in Kenia – auch unter Einbeziehung des Wassersektors – erfolgreich pilotiert.

Grundsätzlich konzentriert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit neben der Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria sowie der Verbesserung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte zunehmend auf die Verbesserung der Gesundheitssysteme – insbesondere zur nachhaltigen Verbesserung des Zugangs von benachteiligten und armen Bevölkerungsgruppen (insbesondere Kinder und Frauen); hier wird die Gesundheitssystemfinanzierung zunehmend relevant. Insbesondere Krankenversicherungssysteme spielen eine herausragende Rolle, um den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auch für diese Gruppe zu gewährleisten. Das Recht auf soziale Sicherheit ist in Artikel 9 des VN-Sozialpakts und in den Artikeln 22 und 25 I der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert und international anerkannt. Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Halbierung extremer Armut die zentrale Rolle sozialer Sicherungssysteme für die Armutsbekämpfung und die Wiederherstellung der Selbsthilfefähigkeit von (extrem) armen Menschen herausgestellt. Im Rahmen der deutschen G8-Präsidentschaft hat die Bundesregierung daher die Initiative „Providing for Health“ für soziale Sicherung im Gesundheitssektor ins Leben gerufen:

„Providing for Health“

Weltweit haben mehr als 1,3 Milliarden Menschen keinen Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten. Dies betrifft insbesondere arme Menschen in Subsahara-Afrika. Aufgrund von Direktzahlungen im Krankheitsfall verarmen jedes Jahr rund 100 Millionen Menschen. Direktzahlungen stellen somit das höchste Verarmungsrisiko überhaupt dar. Die Initiative „Providing for Health“ – Bestandteil der G8-Gipfelerklärung von Heiligendamm 2007 – folgt der Aufforderung zu einem intensivierten Dialog über Finanzierungsoptionen als Grundlage für einen verbesserten Zugang zu Gesundheitsdiensten in Entwicklungsländern. Die Initiative konkretisiert diese Optionen, um nachhaltige und gerechte Finanzierungsstrukturen in Gesundheitssystemen zu fördern und um durch die Verbindung von nationalen Finanzierungsstrategien mit koordinierter internationaler Unterstützung der armen Bevölkerung verbesserten Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsdiensten zu verschaffen. Die Initiative wird als Bestandteil der ebenfalls 2007 gegründeten internationalen Koordinierungsinitiative „International Health Partnership“ verstanden und ist in den Dokumenten und Erklärungen entsprechend eingebettet worden. Deutschland, Frankreich, Norwegen, WHO, ILO und Weltbank nehmen im Rahmen der „Kerngruppe“ dieser Initiative eine führende Rolle bei ihrer Weiterentwicklung und Umsetzung ein.

Neben der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit förderte die Bundesregierung den Gesundheitssektor in Entwicklungsländern im Berichtszeitraum auch im Rahmen ihrer Zusammenarbeit z.B. mit dem GFATM, der WHO, dem Kinderhilfswerk UNICEF, anderen Organisationen der Vereinten Nationen wie dem Familienplanungsfonds UNFPA, UNAIDS, aber auch der Weltbank und der Europäischen Union.

2.2.3 Das Recht auf Nahrung

Rund 75 Prozent der 1,2 Milliarden Menschen, die als absolut arm gelten, leben in den ländlichen Räumen der Entwicklungsländer. Über 850 Millionen Menschen weltweit leiden an Hunger und chronischer Unterernährung, ca. 80 Prozent der Hungernden wiederum sind Kleinbauern, landlose Landarbeiter sowie Fischer und Viehzüchter. Die absolute Zahl der Hungernden steigt derzeit wieder, insbesondere im südlich der Sahara gelegenen Afrika. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt in der Förderung von ländlicher Entwicklung einen umfassenden system- und prozessorientierten Ansatz, der der Multifunktionalität ländlicher Räume und der Erfüllung des Menschenrechts auf Nahrung Rechnung trägt. Dabei müssen die verschiedenen Einflussfaktoren auf die Lebensbedingungen im ländlichen Raum systematisch bearbeitet werden. Über Politikberatung und -dialog trägt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Schaffung konsistenter agrarpolitischer Rahmenbedingungen zur Entwicklung der Landwirtschaft bei.

Das Recht auf Nahrung spielt besonders im Bereich Ernährungssicherheit („physischer und wirtschaftlicher Zugang zu Nahrungsmitteln in angemessener Menge für alle Mitglieder eines Haushalts, ohne dass das Risiko besteht, dass dieser Zugang verloren geht“) eine zentrale Rolle. Die wichtigsten Elemente sind der Vorrang für die lokale Produktion zur Ernährung der Bevölkerung, der Zugang zu Ressourcen, die Anerkennung der Rechte von Bauern, das Recht der Verbraucher zu entscheiden, was sie konsumieren und wie und von wem es produziert wurde, die Notwendigkeit, landwirtschaftliche Preise an Produktionskosten auszurichten, Dialog und Partizipation, die Anerkennung des Beitrags von Frauen, die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und der Zugang zu ausreichenden Mengen gesunder Lebensmittel, die den Ernährungsgewohnheiten entsprechen und eine Lebensführung in menschlicher Würde ermöglichen. Das Recht auf Nahrung beinhaltet, dass jedes Land die Möglichkeit haben muss, eine eigenständige Agrar- und Ernährungspolitik zu entwickeln und dabei neben den natürlichen Bedingungen auch kulturelle und produktionstechnische Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Kontrolle über Produktionsmittel wie Wasser, Land, Saatgut und andere natürliche Ressourcen müssen in den Händen der Produzenten liegen. Dabei darf die Agrarproduktion in anderen Ländern jedoch nicht beeinträchtigt werden. Deshalb hat sich die Bundesregierung erfolgreich an der Erarbeitung freiwilliger Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung, wie es in Art. 25 (1) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschrieben ist, beteiligt und auf ihre Verabschiedung durch den FAO-Rat im November 2004 hingewirkt.

Ein Beispiel für die Unterstützung bei der Umsetzung der freiwilligen Leitlinien ist die Unterstützung von Agrarreformen und Landreformen durch die Bundesregierung. Die Anstrengungen zielen über die Politikberatung auf nationale Reformen, schließen jedoch Maßnahmen auf kommunaler und auf regionaler Ebene (Anrainergebiete) ein. Des Weiteren setzt sich die Bundesregierung im politischen Dialog sowohl mit den Partnern als auch im Geberkreis aktiv für den Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen im Zugang zu und der Kontrolle über produktive Ressourcen wie Grund und Boden ein. Hintergrund ist die Tatsache, dass die Förderung der ländlichen Entwicklung und der Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierung von Frauen eng miteinander verknüpft sind. Deutschland hat sich außerdem für eine weitere Verbreitung und Anwendung dieser Leitlinien zum Recht auf Ernährung eingesetzt. Die Leitlinien sollen Legislative, Justiz, Medien und Zivilgesellschaft im weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung als wichtige Berufungsgrundlage für mehr innerstaatliche Verantwortung und gute Regierungsführung dienen.

Die Bundesregierung hat den Menschenrechtsansatz in der Hungerbekämpfung durch die Finanzierung einer speziellen Arbeitseinheit zum Recht auf Nahrung in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gefördert. Sie hat sich zudem dafür eingesetzt, dass die FAO das Recht auf Nahrung zum Thema des Welternährungstages 2007 gemacht hat. Die Bedeutung, die Deutschland diesem Menschenrecht beimisst, wurde unterstrichen durch den Auftritt des Bundespräsidenten als Gastredner bei den Feierlichkeiten zum Welternährungstag 2007 bei der FAO in Rom. Im Vorfeld dazu hat die Bundesregierung bei den EU-Partnern im EU-Agrar- und Fischereiministerrat für eine verstärkte Förderung des Rechts auf Nahrung geworben.

2.3 Entwicklungen im Europarat – die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta (ESC) des Europarats (SEV Nr. 35; BGBl. 1964 II S. 1261) wurde am 18. Oktober 1961 in Turin zur Zeichnung aufgelegt und trat am 26. Februar 1965 in Kraft. Deutschland gehört zu den Erstunterzeichnerstaaten. Die Charta ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und garantiert 19 Grundrechte: u.a. das Recht auf Arbeit, Gesundheit, soziale Sicherheit und Fürsorge und das Recht auf Schutz der Familie, von Kindern und Jugendlichen. 1996 wurde die Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) zu Zeichnung aufgelegt und trat am 1. Juli 1999 in Kraft. Die RESC fasst die Normen der ESC von 1961 und ihr Zusatzprotokoll (SEV Nr. 128) von 1988 zusammen und ergänzt sie um einige neue Rechte: u. a. Recht auf Schutz vor Armut und Ausgrenzung, Recht auf Wohnung und Kündigungsschutz. Inzwischen haben von den 47 Mitgliedstaaten des Europarats insgesamt 39 Länder die Charta ratifiziert (ESC: 27; RESC: 24).

Wie die Europäische Menschenrechtskonvention sieht auch die ESC ein internationales Rechtsschutzsystem vor, das die Einhaltung ihrer Normen durch die Vertragsstaaten überwacht. Dieses Verfahren ist jedoch im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht gerichtsförmig ausgestaltet, sondern basiert auf Staatenberichten. Die Mitgliedstaaten müssen dem Europarat regelmäßig über die innerstaatliche Umsetzung der Normen berichten. Seit 2007 kommt ein neues Berichtssystem zur Anwendung. Alle vier Jahre wird jährlich abwechselnd zu festgelegten Sachthemen berichtet. Es wird nicht mehr wie bisher zwischen Kern- und Nichtkernbestimmungen unterschieden.

Ein unabhängiger Sachverständigenausschuss (Europäischer Ausschuss für soziale Rechte; EASR) legt seine Stellungnahme (Schlussfolgerungen) zu den jeweiligen Staatenberichten vor. Anschließend werden diese Schlussfolgerungen in dem aus Vertretern der Vertragsstaaten gebildeten Regierungsausschuss erörtert und die Stellungnahme hierzu dem Ministerkomitee vorgelegt. Das Ministerkomitee als Entscheidungsorgan des Europarats kann dann notwendige Empfehlungen an die betroffenen Regierungen richten. Seit 2005 wurden dem Europarat gemäß Artikel 21 ESC drei deutsche Staatenberichte vorgelegt (23., 24. und 25. Staatenbericht). Letzterer wurde nach dem neuen Berichtssystem erstellt und dem Europarat im November 2007 zugeleitet. Er hat die Sachgebiete Arbeit, Ausbildung und Chancengleichheit zum Thema. 2008 wird dem Europarat zu den Themen Gesundheit, soziale Sicherheit und sozialer Schutz berichtet.

Während die Prüfungen zum 23. (Schlussfolgerungen XVIII-1) und 24. Deutschen Staatenbericht (Schlussfolgerungen XVIII-2) bereits abgeschlossen sind, werden die Schlussfolgerungen des EASR zum 25. Bericht frühestens Mitte 2008 erwartet. Deutschland hat während der EU-Ratspräsidentschaft die Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996 am 29. Juni 2007 gezeichnet. Zur Ausräumung bestehender Unstimmigkeiten über die Anwendung der Charta führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen eines jährlich stattfindenden Treffens einen regelmäßigen Dialog mit dem EASR.

2.4 Entwicklungen in den Vereinten Nationen

2.4.1 Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrates zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt

Der VN-Menschenrechtsrat hat in seiner ersten Sitzung im Juni 2006 das Mandat für die noch von der VN-Menschenrechtskommission u.a. auf Betreiben Deutschlands eingesetzte Arbeitsgruppe (AG) zur Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) um zwei Jahre verlängert (Resolution A/HRC/L.4 vom 29. Juni 2006). Die AG wurde beauftragt, ein Zusatzprotokoll zu erarbeiten. Hierzu wurde der Vorsitz der AG ermächtigt, einen ersten Entwurf eines Zusatzprotokolles zu erstellen, der die in der AG bisher vertretenen Positionen berücksichtigt. Im April 2007 legte die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Catarina de Albuquerque (Portugal), einen ersten Entwurf für ein Zusatzprotokoll vor. Dieser Entwurf war Gegenstand der Sitzung der AG, die vom 16. bis 27. Juli 2007 in Genf stattfand. Wesentliches Ergebnis dieser Sitzung war eine erste umfassende Bestandsaufnahme der aktuellen Positionen der Staaten.

Die fünfte Sitzung der Arbeitsgruppe, die im Februar (4.-8. Februar) und April (31.3.-4.4.) 2008 in Genf stattfand, stand vor der großen Herausforderung, die Arbeiten an einem Fakultativprotokoll beenden zu müssen, wenn man nicht Gefahr laufen wollte für die Verlängerung der Arbeitsgruppe ein neues Mandat des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen zu brauchen. Ziel der portugiesischen Vorsitzenden war denn auch, den gesamten Text in einer ersten Hälfte durchzuverhandeln und anschließend in einer zweiten Hälfte die verbliebenen strittigen Fragen zu klären. Diese Taktik ging auf: Die Arbeitsgruppe konnte sich nach langwierigen, kontroversen, aber stets konstruktiven Diskussionen auf einen Textentwurf einigen, der nunmehr dem Menschenrechtsrat in der nächsten Sitzung im Juni 2008 vorgelegt werden soll. Bei Annahme durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen wäre der nächste Schritt die Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2008. Anschließend läge das neue Fakultativprotokoll zur Unterzeichnung durch die Staaten aus.

Es liegt nunmehr ein Fakultativprotokoll mit 22 Artikeln vor, das zwar an einigen Stellen den Charakter einer Kompromisslösung erkennen lässt, bei dem sich letztlich aber die Befürworter eines starken Protokolls gegenüber den Skeptikern durchgesetzt haben.

In der bis zuletzt sehr strittigen Frage der Reichweite des Protokolls haben sich die Befürworter des umfassenden Ansatzes (comprehensive approach) durchgesetzt, ein so genanntes „opt out“ oder „opt in“ im Hinblick auf das Individualbeschwerdeverfahren, also die Möglichkeit einzelne im VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltene Rechte vom Individualbeschwerdeverfahren auszuschließen, ist nicht im Protokoll enthalten.

Deutschland hat die Arbeit der Arbeitsgruppe aktiv und konstruktiv mitgestaltet. Es hat sich für ein menschenrechtsfreundliches, juristisch sauber ausgestaltetes und praktisch handhabbares Individualbeschwerdeverfahren eingesetzt. Deutschland hat deshalb den umfassenden Ansatz befürwortet und sich allen Versuchen widersetzt, menschenrechtsfremde Zulässigkeits- und Begründetheitskriterien zu schaffen.

Ein wesentlicher Beitrag von deutscher Seite war auch die kontinuierliche fachliche Beratung durch das deutsche Mitglied im Sozialpaktausschuss, Prof. Eibe Riedel, der die Arbeitsgruppe als unabhängiger Experte unterstützt.

2.4.2 Entwicklungen und deutsche Initiativen im Menschenrechtsrat

Deutschland unterstützt aktiv, dass die Gleichwertigkeit und wechselseitige Abhängigkeit aller Menschenrechte im VN-Menschenrechtsrat und im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung in einer Reihe von Resolutionen zu den WSK-Rechten Ausdruck finden, und es engagiert sich für eine weitere Stärkung der Verfahren und Mechanismen des Menschenrechtsrates im WSK-Bereich. Im neu gegründeten Menschenrechtsrat hat sich Deutschland aktiv am Verhandlungsprozess zu folgenden WSK-Resolutionen beteiligt und diese mit eingebracht: Recht auf Nahrung, Recht auf angemessenes Wohnen (von Deutschland und Finnland initiiert), Recht auf Gesundheit, Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung (von Deutschland und Spanien initiiert).

Deutschland hat gemeinsam mit Finnland erneut eine Resolution zum angemessenen Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard bei der 6. Sitzung des Menschenrechtsrates erfolgreich eingebracht (Annahme im Konsens). Das der Resolution zugrunde liegende Recht auf angemessenes Wohnen ist u.a. in Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Art. 11 Abs. 1 des Sozialpakts und in Art. 27 Abs. 3 der Kinderrechtskonvention genannt. Nach Schätzungen des United Nations Human Settlements Programme (Habitat) sind mindestens 100 Millionen Menschen weltweit, darunter 30 bis 70 Millionen Kinder, ohne jegliche Unterkunft. Für eine weit größere Zahl von Menschen muss das Kriterium der Angemessenheit als unerfüllt gelten.

Die Resolution ruft Staaten und Regierungen auf, dem Recht auf angemessenes Wohnen mit besonderer Sorge um die schwächeren Bevölkerungsschichten Geltung zu verschaffen sowie dafür Sorge zu tragen, dass Diskriminierungen jeder Art unterbleiben. Die Resolution betont in diesem Zusammenhang die besonders schutzwürdige Wohnsituation von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen. Wie in den vergangenen Resolutionen zu diesem Thema verurteilt sie menschenrechtswidrige Zwangsräumungen, von denen jährlich nach VN-Schätzungen ca. zehn Millionen Menschen betroffen sind. Schließlich ist die Resolution Grundlage für die Verlängerung des Mandates des VN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Wohnen. VN-Sonderberichterstatter war seit 2001 der indische Menschenrechtsexperte Miloon Kothari, dessen Amtszeit 2007 endete.

Der Sonderberichterstatter hat im Berichtszeitraum u. a. Leitlinien zu Zwangsräumungen entwickelt, Indikatoren zum Recht auf Wohnen aufgestellt und besonders verletzliche Gruppen identifiziert. Daneben hat er an mehreren allgemeinen Kommentaren des WSK-Ausschusses zu einzelnen WSK-Rechten mitgewirkt und eine Reihe von Staaten besucht, um die Überwachung und Umsetzung des Rechts auf Wohnen zu überprüfen. Alle diese Maßnahmen trugen dazu bei, dass – trotz aller bestehenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung – dem Recht auf Wohnen inzwischen eine größere Akzeptanz zukommt, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. In seinem Abschlussbericht vor dem Menschenrechtsrat im Dezember 2007 stellte der scheidende Sonderberichterstatter Kohtari die Weiterentwicklung der Leitlinien zu Zwangsräumungen und der Indikatoren zum Recht auf Wohnen als auch künftige zentrale Aufgabe eines Sonderberichterstatters heraus. Daneben wies er auf die Problematik des Themas „Frauen und Wohnen“ insbesondere im Hinblick auf fehlenden Zugang zu Sozialleistungen und diskriminierende kulturelle Traditionen hin.

Ein weiteres wichtiges Anliegen der Bundesregierung im Bereich der WSK-Rechte ist die deutsch-spanische Initiative zur Anerkennung eines „Rechts auf diskriminierungsfreien Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung“. Zugang zu sauberem Trinkwasser und einer Basissanitärversorgung sind für jeden Menschen ein Grundbedürfnis. Beides sind jedoch nicht nur knappe, sondern oftmals auch schlecht verwaltete Güter. Heute leben ca. 1,1 Milliarden Menschen ohne ausreichenden Zugang zu Trinkwasser und ca. 2,4 Milliarden verfügen über keine sanitären Einrichtungen. Angesichts der wachsenden Weltbevölkerung wird sich das Problem weiter verschärfen. Bereits heute sterben mehr Menschen an Krankheiten, die durch schmutziges Wasser ausgelöst werden, als in bewaffneten Konflikten oder an Aids. Nicht nur Wasserknappheit und mangelnde sanitäre Versorgung stellen Probleme dar, sondern auch ungenügende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die zu selektiver Verschwendung und unsachgemäßer Verteilung der Ressource Wasser führen.

Deutschland engagiert sich deshalb gemeinsam mit Spanien und weiteren Partnern in der Zivilgesellschaft für eine Anerkennung eines Menschenrechts auf Zugang zu sauberem Trinkwasser und einer sanitären Grundversorgung. Auch wenn ein solches Recht im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht ausdrücklich erwähnt wird, ist es aus diesem herleitbar. In seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 (2002) stellte der WSK-Paktausschuss fest, dass der diskriminierungsfreie Zugang zu sauberem Trinkwasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, Art. 11 WSK-Pakt, und Teil des Rechts auf Gesundheit, Art. 12 WSK-Pakt, sei. Die Bundesregierung begrüßt den Allgemeinen Kommentar Nr. 15 (2002) als Interpretation und Konkretisierung staatlicher Verpflichtungen in diesem Bereich.

Die internationalen Bemühungen um die inhaltliche Klärung (und letztendliche Anerkennung) eines „Rechts auf Wasser“ unterstützte Deutschland im Oktober 2005 mit der Durchführung einer internationalen Expertenkonferenz in Berlin.[7] Im Dezember 2006 brachte Deutschland gemeinsam mit Spanien eine Resolution im Menschenrechtsrat ein, die das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte beauftragt, eine Studie zum Inhalt des Rechts auf diskriminierungsfreien Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung zu erstellen. Ziel der Studie sollte es sein, eine weitere inhaltliche Klärung dieses Rechtes vorzunehmen. Das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte legte daraufhin im September 2007 eine breit angelegte Studie vor, die den Inhalt des Allgemeinen Kommentars Nr. 15 (2002) bestätigt, weitere inhaltliche Präzisierungen vornimmt und die Praxis der Staaten im Hinblick auf dieses Recht ausführlich darstellt. Daneben zeigt die Studie aber auch Bereiche auf, in denen noch weiterer erheblicher Klärungsbedarf besteht. Dies sind u.a. die nähere inhaltliche Ausgestaltung eines „Rechts auf Sa-

7 Die Vorträge dieser Konferenz sind in dem Sammelband Riedel/Rothen (Hrsg.), The Human Right to Water, Berlin 2006, abgedruckt.

nitärversorgung“ sowie die Verpflichtungen nichtstaatlicher Akteure oder die kommunaler Anbieter im Wasserkontext.

Deutschland und Spanien haben – nach Erscheinen der Studie des Büros der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte – in der Sitzung des VN-Menschenrechtsrates im September 2007 eine Entscheidung herbeigeführt, dass der VN-Menschenrechtsrat sich ausführlich auf seiner 8. Sitzung im März 2008 mit dem Recht auf Zugang zu Trinkwasser und Basissanitärversorgung beschäftigt. Ziel ist es, noch offene Fragen im Hinblick auf dieses Recht möglichst gemeinsam zu klären und zu einer möglichst universellen Anerkennung dieses wichtigen Rechtes zu gelangen. Die menschenrechtliche Behandlung des Wasserthemas kann dazu beitragen, dass Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten klarer herausgestellt werden und vor allem der Einzelne eine Berufungsgrundlage erhält.

Im Berichtszeitraum hat Deutschland auch wieder die jährlichen Resolutionen zum Recht auf Nahrung im Menschenrechtsrat und im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung miteingebracht. Deutschland hat sich zudem für eine weitere Verbreitung und Anwendung der 2004 verabschiedeten Leitlinien zum Recht auf Ernährung eingesetzt. Die Leitlinien sollen Legislative, Justiz, Medien und Zivilgesellschaft im weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung als wichtige Berufungsgrundlage für mehr innerstaatliche Verantwortung und gute Regierungsführung dienen.

Beispiel Kenia – Reform des Wassersektors

Aufgrund einer jahrzehntelang degradierenden Wasser- und Sanitärinfrastruktur haben große Teile der kenianischen Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu adäquaten sanitären Anlagen. In den meisten Städten treten häufig Versorgungsunterbrechungen auf, die vor allem ärmere Bevölkerungsschichten in den Armutsvierteln treffen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die kenianische Regierung hierbei, wichtige Reformschritte im Wassersektor umzusetzen und orientiert sich dabei zentral an den Kernelementen des Menschenrechts auf Wasser (Verfügbarkeit, Qualität und physische, wirtschaftliche sowie diskriminierungsfreie Zugänglichkeit sowie Zugang zu relevanten Informationen) und den menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation und Empowerment, Transparenz und Rechenschaftspflicht, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit.

Bei der Umsetzung des Menschenrechts auf diskriminierungsfreien Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung steht der partizipative Prozess im Mittelpunkt, mittelfristig und flächendeckend eine angemessene Trinkwasser- und Sanitärversorgung der Bevölkerung – insbesondere der Armen – zu erreichen. Die genaue Ausgestaltung der Umsetzung hängt dabei sehr stark von den politischen, sozioökonomischen und kulturellen Faktoren ab, die den jeweiligen nationalen Wassersektor prägen. Die deutsche Unterstützung hat bewirkt, dass dieses Menschenrecht sowie andere menschenrechtliche Prinzipien Eingang in die Formulierung, Planung und Umsetzung armutsorientierter Strategien im kenianischen Wassersektor gefunden haben. Dies hat sich vor allem in einer armutsorientierteren Tarif- und Investitionspolitik niedergeschlagen, die darauf abzielt, den bislang von einem adäquaten Wasser- und Sanitäranlagenzugang ausgeschlossenen armen Bevölkerungsgruppen einen solchen Zugang zu verschaffen. Die aus den Strategiepapieren folgenden Standards und Richtlinien müssen von allen Sektorinstitutionen (Regulierungsbehörde, Wasser- und Sanitärversorgungseinrichtungen, Kommunen, Nichtregierungsorganisationen, Geberorganisationen) schrittweise umgesetzt werden, wodurch eine stringente und breitenwirksame Menschenrechts- und damit zugleich Armutsorientierung im Wassersektor erreicht wird. Ergebnis der Menschenrechtsorientierung ist auch die Unterstützung eines Fonds zur Finanzierung und Umsetzung armutsorientierter „Low-cost“-Technologien zur Versorgung von städtischen Armutsgebieten. Die Fokussierung des Fonds auf die Verbesserung und Erweiterung der Wasser- und Sanitärversorgung in städtischen Armutsgebieten ermöglicht mit wenig Mitteln einen langfristigen Zugang zu kostengünstiger Versorgung für eine große Anzahl unterversorgter Slumbewohner, für die Hausanschlüsse nicht nachhaltig finanzierbar sind. Somit wird ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung des Menschenrechts auf diskriminierungsfreien Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung geleistet.

Nachhaltige Sanitärversorgung auf den Philippinen

In vielen Entwicklungsländern gelangen die Abwässer der Haushalte und der Gewerbebetriebe ungereinigt in Flüsse und Seen oder versickern im Erdboden und verschmutzen das Grundwasser. Es sind die Armen, die am meisten darunter leiden; sie sind häufig darauf angewiesen, das verschmutzte Wasser zum Trinken, Kochen und Waschen zu verwenden. Ihre Wohngebiete werden nicht selten von den Behörden ignoriert und sind daher nicht an öffentliche Versorgungsnetze angeschlossen.

Mehr als 5.000 Menschen, in der Regel Kinder, sterben in der Folge jeden Tag an Durchfallerkrankungen. Zahlreiche Menschen leiden unter Augen- und Hauterkrankungen oder Wurmbefall. In vielen Armensiedlungen gibt es überhaupt keine Toiletten, die wenigen vorhandenen Einrichtungen sind häufig provisorisch, in unhygienischem Zustand und ziehen Insekten an. Die dort herrschenden Gerüche sind für Menschen in Industrieländern unvorstellbar. Milliarden Menschen in den Städten und auf dem Land verrichten ihre Notdurft – auch in der Nacht – im Freien; viele von ihnen empfinden dies als äußerst peinlich. Frauen werden darüber hinaus dabei nicht selten Opfer von sexueller Belästigung.

Nach Schätzung von WHO/UNICEF leben gegenwärtig mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung (2004: 2,6 Milliarden Menschen) ohne eine angemessene Basissanitärversorgung. Und obwohl Siedlungshygiene und Abwassermanagement Themen von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des Menschen sind, kommt ihnen in der öffentlichen Diskussion bisher nur ein vergleichsweise geringer Stellenwert zu, und ein zu geringer Anteil der öffentlichen Finanzen fließt in den Abwassersektor. Immer häufiger wird daher ein Menschenrecht auf Sanitärversorgung gefordert. Mehr als 25 Prozent der philippinischen Bevölkerung hat keinen Zugang zu einer Basissanitärversorgung. Dezentrale Lösungen wie einfache offene Latrinen sind auf den mehr als 7.000 Inseln der Philippinen am weitesten verbreitet. Aber aufgrund von starken Mängeln bei Betrieb und Wartung sind diese Lösungen in vielen Fällen kontraproduktiv und tragen zu Grundwasserverschmutzung und Krankheitsübertragungen bei. Die nationalen und lokalen Behörden sind stark an nachhaltigen dezentralen Lösungen interessiert.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat daher Ecosan (von Ecological Sanitation) – ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige Sanitärlösungen – zu einem wichtigen Pfeiler der Kooperation mit den Philippinen im Wasser- und Abwassersektor gemacht. Ecosan hat zum Ziel, nachhaltiges Kreislaufmanagement einzuführen und, wo sinnvoll und möglich, Stoffströme wieder zu verwenden. Urin beispielsweise kann auf sehr einfache Weise von möglichen Schadstoffen befreit werden und enthält zahlreiche Nährstoffe, die, in der Landwirtschaft angewendet, zu einer größeren Produktivität und einem höheren Einkommen der Bauern beitragen können.

In Kooperation mit lokalen Partnern hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen Jahren zahlreiche Ecosan-Einrichtungen im Süden der Philippinen aufgebaut, Trainer ausgebildet und angepasste Technologien entwickelt, um eine nachhaltige Behandlung und Wiederverwertung von Urin und Fäkalien zu gewährleisten. Zielgruppe der Tätigkeiten ist die Bevölkerung ländlicher und periurbaner Provinzen, in denen mehr als 60 Prozent der Menschen als arm eingestuft werden. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit trägt dazu bei, dass sich die ökologische Situation sowie die Gesundheitssituation der Bevölkerung verbessern und dass die arme Bevölkerung durch eine Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge höhere Einkommen erzielen kann.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

3 Menschenrechte von Frauen und Mädchen

Gewalt gegen Frauen, sexueller Missbrauch, Frauenhandel oder auch Menschenrechtsverletzungen aufgrund patriarchal-traditioneller Familienstrukturen, zum Beispiel Zwangsverheiratungen oder Genitalverstümmelung, sind Menschenrechtsverletzungen, die fast ausschließlich Frauen und Mädchen betreffen. Neben Benachteiligungen im Bereich des Zivilpakts führen traditionelle Werte-, Rollen- und Verhaltensmuster häufig zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen auch im Bereich der WSK-Rechte, z. B. beim Zugang zu Nahrung, Bildung oder zum Gesundheitswesen. Insbesondere für Frauen und Mädchen dramatisch sind häufig die Folgen von (Bürger-)Kriegen, die durch diese Konflikte ausgelösten Fluchtbewegungen sowie ganz besonders strategisch eingesetzte sexuelle Gewalt und Vergewaltigungen. Nicht selten sind verschiedene Diskriminierungsformen miteinander verknüpft – etwa wenn zu der Benachteiligung aufgrund des Geschlechts eine weitere Diskriminierung z. B. aufgrund der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder gesellschaftlichen Minderheit oder aufgrund sexueller Orientierung hinzukommt (multiple Menschenrechtsverletzung). Die Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ist daher weiterhin ein zentrales Element der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Sie ist eine Aufgabe sowohl der innerstaatlichen Frauenpolitik als auch der Außen- und Entwicklungspolitik.

3.1 Beseitigung der Diskriminierung von Frauen

3.1.1 Das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Das „Übereinkommen zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau“ (Convention on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) von 1979 ist das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Frauen. Neben einem Diskriminierungsverbot in allen Lebensbereichen enthält es die Aufforderung an die Staaten, eine Vielzahl konkreter Maßnahmen zu ergreifen, um die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter herbeizuführen. Der drei Mal pro Jahr zusammentretende CEDAW-Ausschuss aus 23 unabhängigen Experten prüft, inwieweit die Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung nachkommen, die zur innerstaatlichen Durchführung des Übereinkommens erforderlichen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen. Als deutsche Expertin ist seit 1989 Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling im Ausschuss vertreten.

Die Bundesregierung legt bei ihren politischen Maßnahmen, die die Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel haben, großes Gewicht auf das Übereinkommen als rechtlich bindendes Menschenrechtsdokument. Aus diesem Grunde ergreift sie auch Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Konvention. So hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Dezember 2007 eine grundlegend überarbeitete Broschüre zum Übereinkommen und zum Zusatzprotokoll veröffentlicht. Die Bundesregierung trägt darüber hinaus vermehrt Sorge dafür, dass in entsprechenden Gesetzesvorlagen auf das Übereinkommen Bezug genommen wird. So hat sie in ihrem Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes in der Gesetzesbegründung auf die CEDAW-Konvention als eine der Grundlagen für das Gesetz ausdrücklich hingewiesen.

Umsetzung durch die Bundesregierung / 6. CEDAW-Staatenbericht

Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind verpflichtet, über die Umsetzung der im Übereinkommen enthaltenen Artikel dem CEDAW-Ausschuss mindestens alle vier Jahre einen Bericht vorzulegen. Der 6. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland wurde im Juni 2007 vom Bundeskabinett beschlossen und im September 2007 den Vereinten Nationen zugeleitet. Er zieht eine Bilanz der gleichstellungspolitischen Initiativen der Bundesregierung im Zeitraum von 2002 bis Ende 2006. Der CEDAW-Ausschuss wird den Bericht in seiner ersten Sitzung des Jahres 2009 prüfen. Es ist vorgesehen, dass die Bundesregierung nach der Präsentation ihres 6. Staatenberichtes den konstruktiven Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen fortführt.

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird der Bundesregierung durch das Grundgesetz (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG), durch die Vorgaben des EG-Vertrags (Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2, Artikel 141 Abs. 4 EG-Vertrag) sowie durch völkerrechtliche Verpflichtungen (Artikel 11 CEDAW) aufgetragen. Im Februar 2006 wurde die „2. Bilanz Chancengleichheit – Frauen in Führungspositionen“ vorgelegt. Diese hat gezeigt, dass Frauen in den Unternehmen der privaten Wirtschaft immer häufiger Führungspositionen einnehmen. Gleichwohl besteht vor allem bei den Karrieremöglichkeiten von Frauen mit Kindern noch Handlungsbedarf; Mütter in Führungsverantwortung sind selten. Damit hat auch die 2. Bilanz gezeigt, dass die Chancengleichheit von Frauen und Männern und die Balance von Familie und Beruf in den vergangenen Jahren durch gezielte Maßnahmen von Politik und Wirtschaft in vielen Bereichen gefördert wurden. Es wird aber auch deutlich, wo noch Handlungsbedarf besteht. Die „3. Bilanz Chancengleichheit – Europa im Blick“ wird im April 2008 veröffentlicht werden.

Auch im öffentlichen Dienst sind Frauen in Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert, wie der erste Erfahrungsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 7. Dezember 2006 und ergänzende Auswertungen zeigen: Nur 15 Prozent der Abteilungsleitungsposten in den obersten Bundesbehörden sind von Frauen besetzt, wenn auch bereits sechs Prozentpunkte mehr als noch 2004. Der Frauenanteil ist bei den Unterabteilungsleitungen von 8,6 Prozent im Jahr 2000 auf 14,7 Prozent in 2005 und bei den Referatsleitungen im gleichen Zeitraum von 13,5 auf 20 Prozent gestiegen. Insgesamt ist damit ein Anstieg der Frauenanteile ersichtlich. Aber das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe in Entscheidungspositionen im öffentlichen Dienst ist auch hier noch nicht erreicht worden.

Der Bericht zeigt nicht nur den Status quo auf, sondern enthält auch erste Handlungsempfehlungen zur Verbesserung: Die Ergebnisse des Erfahrungsberichts sind im Personalmanagement der Bundesministerien, bei der Fortbildung und der Kinderbetreuung umzusetzen. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesministerien unterstützt die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Verfügung gestellten Auslegungshinweise zur Anwendungspraxis des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleiG). Den Gleichstellungsbeauftragten kommt hier eine zentrale Rolle zu. Zwei wichtige Maßnahmen werden im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu Fortschritten in diesem Bereich beitragen: das ab 2007 laufende Modellprojekt zur Unterstützung von Müttern und Vätern bei der Betreuung ihrer Säuglinge und Kleinkinder „vor Ort“ wie auch die Regelungen zum Elterngeld mit den Partnermonaten, die einen starken Anreiz dafür setzen, dass sich künftig auch mehr Männer gleichberechtigt an der Kinderbetreuung beteiligen und von den Teilzeitmöglichkeiten nach dem BGleiG Gebrauch machen.

Der 2. Erfahrungsbericht soll Anfang 2010 zusammen mit dem nächsten Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (5. Gremienbericht) vorgelegt werden.

Mit Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemäß § 25 Abs. 1 AGG am 18. August 2006 die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingerichtet. Bei ihrer Tätigkeit setzt sich die unabhängig arbeitende Antidiskriminierungsstelle für eine merkmalsunabhängige, übergreifende Strategie zum Schutz vor Benachteiligung ein. Jeder Form der Diskriminierung wird die gleiche Aufmerksamkeit zuteil. Dadurch soll auch ein wirksamer Schutz vor Mehrfachdiskriminierungen erreicht werden.

Unterstützung durch die Bundesregierung für die Umsetzung von CEDAW im Ausland: Menschenrechte von Frauen weltweit stärken

Die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter bildet einen Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Arbeit Deutschlands und ist an den menschenrechtlichen Prinzipien ausgerichtet. Die Gleichberechtigung der Geschlechter bleibt eine zentrale Herausforderung der internationalen Gemeinschaft. Dazu gehört auch, die Machtgleichstellung von Frauen zu verwirklichen. Deutschland hat sich dazu im Wege der Ratifizierung der VN-Frauenrechtskonvention und durch andere internationale Abkommen und Erklärungen wie die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (2000) verpflichtet.

Die Bundesregierung unterstützt die internationalen Vereinbarungen und Rahmenwerke für die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Stärkung der Frauen. Maßnahmen zur Umsetzung sind das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, das Konzept des Bundesministeriums für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (2001) sowie der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 und dessen Fortschreibung.

Konkret setzt sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene dafür ein, dass

- Barrieren abgebaut werden, die Frauen an einer gleichberechtigten wirtschaftlichen Teilhabe hindern,
- der Menschenrechtsansatz und der Ansatz der Geschlechtergleichberechtigung stärker in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden,
- bei der Reform des Systems der Vereinten Nationen der Bereich Geschlechtergleichberechtigung sichtbar gestärkt wird,
- die Bedürfnisse von Frauen in der HIV/Aids-Bekämpfung stärker berücksichtigt werden,
- die sexuellen und reproduktiven Selbstbestimmungsrechte von Frauen und Männern gleichermaßen verwirklicht werden,
- jegliche Gewalt gegen Frauen beendet wird,
- Frauenhandel und weibliche Genitalverstümmelung bekämpft werden.

In ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Bundesregierung beispielsweise

- Partnerländer dabei, die Gleichberechtigung der Geschlechter in ihren nationalen Strategien zu verankern,
- die aktive Beteiligung von Mädchen und Frauen an politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen,
- die Gleichberechtigung von Frauen und Männern beim Zugang zu Ressourcen wie Landbesitz oder Bildung.

Seit dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 werden in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit deutlich mehr als die Hälfte der deutschen Mittel für Vorhaben mit ausgewiesenen positiven Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter eingesetzt. Darüber hinaus sind seitdem fast eine halbe Milliarde Euro für Vorhaben zugesagt worden, die in erster Linie die Gleichberechtigung der Geschlechter zum Ziel haben. Den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), den Dachverband der Nichtregierungsorganisationen International Planned Parenthood Federation (IPPF) und UNIFEM unterstützt Deutschland zurzeit mit rund 20 Millionen Euro jährlich.

Bei der Förderung von Frauen zum Abbau wirtschaftlicher Benachteiligung unterstützt Deutschland unter anderem den Arabischen Regionalen Treuhandfonds zur Machtgleichstellung von Frauen, der von UNIFEM umgesetzt wird, und die Bildung von Spar- und Kreditgenossenschaften für Kleinbauern in Nepal zur Stärkung der wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen. Als Schirmfrau des Aktionsplans zur Geschlechtergleichberechtigung der Weltbank – „Gender Equality as Smart Economics“ – setzt sich die Bundesministerin für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit, Heidemarie Wieczorek-Zeul, aktiv für eine internationale Allianz zur Stärkung der wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen ein.

Die gleichberechtigte Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an politischen Prozessen ist eine wesentliche Voraussetzung von Demokratie. In über 30 Partnerländern ist die Förderung von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung ein Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Dabei ist die politische Repräsentanz von Frauen in Parlamenten ein wichtiges Anliegen. Zu ihrer Förderung trägt auch das Internationale Institut für Demokratie und Wahlunterstützung (Institute for Democracy and Election Assistance, IDEA) bei. Die Bundesregierung ist seit 2002 Mitglied des IDEA. Die Bundesregierung unterstützt die Stärkung von Partizipation und Machtgleichstellung von Frauen gerade auch im Rahmen von programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung einschließlich Budgethilfe.

Im November 2005 trat das von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs verabschiedete Maputo-Protokoll in Kraft, das Zusatzprotokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1986). Im Maputo-Protokoll werden Rechtsansprüche zum Schutz von Frauen und Mädchen im afrikanischen Kontext formuliert und präzisiert, so auch die Garantie und Anerkennung gleicher ökonomischer und politischer Rechte für Frauen und Männer, zum Beispiel bei Landbesitz und politischer Teilhabe. Mit der Gemeinsamen Erklärung zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Afrika haben sich darüber hinaus die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) verpflichtet, gezielt die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und über die Fortschritte jährlich zu berichten. Die Gemeinsame Erklärung bildet auch einen Orientierungsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beispiel für das Engagement der Bundesregierung im Bereich der Förderung politischer Teilhabe von Frauen ist das mauretanisch-deutsche Vorhaben „Gute Regierungsführung“.

3.1.2 Das CEDAW-Zusatzprotokoll

Das Zusatzprotokoll zum „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ ist am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten. Mit diesem Zusatzprotokoll, das Deutschland am 15. Januar 2002 ratifizierte, kann der CEDAW-Ausschuss auch Individual- oder Gruppenbeschwerden entgegennehmen und selbstständige Untersuchungen in Staaten durchführen, wenn Hinweise auf systematische und fortdauernde Verletzungen der durch das Übereinkommen gesicherten Rechte vorliegen. Beim Individualbeschwerdeverfahren wird im Einzelfall in einem vertraulichen gerichtsförmigen Verfahren überprüft, ob eine Vertragsverletzung vorliegt. Die Beschwerde kann von einer betroffenen Frau selbst oder von einer Gruppe von Frauen eingereicht werden, die mutmaßliche Opfer einer Rechtsverletzung sind.

Im Berichtszeitraum erfolgten keine Eingaben aus Deutschland.

3.1.3 Maßnahmen der EU und des Europarats

Europäische Union

Die Schwerpunkte der gleichstellungspolitischen Arbeit der EU für die Jahre 2006 bis 2010 sind im „Fahrplan für die Gleichstellung" der EU-Kommission dargelegt. Der Fahrplan umfasst sechs Aktionsschwerpunkte:

- gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Männer und Frauen,
- bessere Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben,
- Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen,
- Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt und geschlechtsbezogenen Menschenhandels,
- Abbau von Geschlechterstereotypen in der Gesellschaft,
- Förderung der Geschlechtergleichstellung außerhalb der EU.

Der erste Schwerpunkt beinhaltet die „Nivellierung der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede" sowie die „Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung vor allem von Immigrantinnen und weiblichen Angehörigen ethnischer Minderheiten". Von den zu Schwerpunkt 1 angekündigten Maßnahmen hat die EU-Kommission bereits einige umgesetzt. Insbesondere wurde die Mitteilung zur „Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles" im Juli 2007 veröffentlicht.

Der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war es ein besonderes Anliegen, die Umsetzung des „Fahrplans" der Kommission zu unterstützen. Daher startete auf deutsche Anregung eine Initiative der ersten EU-Teampräsidentschaft – Deutschland, Portugal und Slowenien. In einer gemeinsamen Erklärung, die im Rahmen des informellen Treffens der Gleichstellungs- und Familienminister unter deutschem Vorsitz am 15. Mai 2007 in Bad Pyrmont unterzeichnet wurde, kündigten die drei Länder der Teampräsidentschaft an, ausgewählte Schwerpunkte des Fahrplans in ihren Präsidentschaften zu thematisieren.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nahm sich u. a. der Möglichkeiten zur Förderung von Frauen mit Migrationshintergrund an und machte dies zu einem Thema beim informellen Treffen der Gleichstellungs- und Familienminister. Im ständigen Prozess der Überprüfung der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking durch die Mitgliedstaaten und die Organe der EU legte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft Indikatoren vor, anhand derer die horizontale wie vertikale Geschlechtersegregation in Hochschulen abgebildet und Entwicklungen künftig überprüft werden können.

2007 war das „Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle". Ziel des Jahres war es,

- den Bürgern der EU ihre Rechte auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung bewusst zu machen,
- die Chancengleichheit für alle zu fördern – beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Schule, Beruf oder bei der Gesundheitsversorgung,
- die Bedeutung von Vielfalt als Gewinn und wichtigen Faktor für die Entwicklung der EU hervorzuheben.

Der Begriff der Chancengleichheit bezog sich dabei auf die Merkmale Geschlecht, ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexuelle Identität. Für Deutschland wurde das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als nationale Durchführungsstelle bestimmt. Es wurde eine Reihe von Projekten zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes durchgeführt.

Eine wichtige Unterstützung für die Identifizierung und Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in den EU-Mitgliedstaaten wird in Zukunft das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen sein. Die Gründungsverordnung für das Institut wurde im Januar 2007 vom Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedet. Es soll 2008 seine Arbeit aufnehmen. Kernaufgabe wird sein, die Vergleichbarkeit der Daten aus den Gemeinschaftsstaaten herzustellen, d.h. die Daten zu sammeln, aufzubereiten und zu veröffentlichen, um eine verlässliche vergleichende Bewertung der Situation auf dem Gebiet der Gleichstellung der Geschlechter in Europa zu ermöglichen. Deutschland hat derzeit den Vorsitz des Verwaltungsrates des Instituts inne.

Auch außerhalb der eigenen Grenzen setzt sich die EU für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen ein. Im 6. Schwerpunkt ihres Fahrplans betont die Kommission, dass sie die Umsetzung, Implementierung und Durchsetzung des EU-Rechts zur Gleichstellung in den Beitritts-, Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern ins Bewusstsein rücken und überwachen wird. Die Kommission wird zudem die Geschlechtergleichberechtigung und spezifische Maßnahmen hierzu in der europäischen Nachbarschaftspolitik, der Außen- und der Entwicklungspolitik der EU überwachen und fördern.

Am 8. März 2007 veröffentlichte die EU-Kommission die Mitteilung „Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit". Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen nahm am 14. Mai 2007 Schlussfolgerungen zur Gleichstellung und zur Förderung von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit an. Im Rahmen der Euromediterranen Partnerschaft (EUROMED) trafen sich am 14. und 15. November 2006 in Istanbul zum ersten Mal die Gleichstellungsminister der EUROMED-Länder. Bei diesem Treffen wurde ein Fünf-Jahres-Aktionsrahmen zur „Stärkung der Rolle der Frauen in der Gesellschaft" verabschiedet. Ein erstes Überprüfungstreffen zur Umsetzung des Aktionsrahmens wurde am 22. Oktober 2007 durchgeführt.

Europarat

Der Europarat hat es sich vorrangig zur Aufgabe gemacht, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Unter dieser Prämisse bemüht er sich, jeglichen Angriff auf die Würde oder Freiheit der Frau abzuwehren. Darunter fällt insbesondere der Kampf gegen Gewalt oder gegen den Menschenhandel, aber auch die Beseitigung von geschlechtsbezogener Diskriminierung und die Förderung einer ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern im politischen und öffentlichen Leben.

Die Beobachtungen des Europarats zur Gleichstellung von Frauen und Männern in seinen Mitgliedstaaten bestätigen, dass die rechtliche Stellung der Frauen in den vergangenen dreißig Jahren erheblich verbessert wurde, aber die tatsächliche Gleichstellung noch nicht Realität geworden ist. Es gibt immer noch Frauen, die im politischen und öffentlichen Leben benachteiligt werden. Frauen erhalten weiterhin weniger Lohn für gleiche Arbeit und sind häufiger von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen als Männer. Zudem sind sie in erhöhtem Maße Opfer von Gewalt.

Der Europarat hat verschiedene Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt, um die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Zwar ist in der „Europäischen Konvention der Menschenrechte“ die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht ausschließlich als Grundprinzip verankert, Artikel 14 beinhaltet aber ein Diskriminierungsverbot, u.a. auch wegen des Geschlechts. Darüber hinaus wurde im Protokoll Nr. 7 zur Konvention (1984) in Artikel 5 die „Gleichberechtigung der Ehegatten“ eingefügt und im Protokoll Nr. 12 festgelegt, dass niemand von einer öffentlichen Behörde diskriminiert werden darf.

Die Europäische Sozialcharta enthält eine Anzahl von Rechtsgrundsätzen für Frauen, z.B. gleiches Entgelt, Mutterschutz für berufstätige Frauen und sozialer und wirtschaftlicher Schutz von Frauen und Kindern. Das Zusatzprotokoll von 1988 schließt die Chancengleichheit und Gleichbehandlung und damit Diskriminierungsfreiheit in Bezug auf den Beruf ein. Weiterhin enthält die novellierte Sozialcharta eine spezielle Nichtdiskriminierungsklausel, auch in Bezug auf das Geschlecht. Neben diesen gesetzlichen Instrumenten hat sich der Europarat zu einer Anzahl weiterer Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet, für die der Lenkungsausschuss für Gleichstellungsfragen (Steering Committee for Equality between Women and Men, CDEG) verantwortlich zeichnet.

3.2 Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

3.2.1 Maßnahmen der Bundesregierung: Aktionsplan II

Am 26. September 2007 hat das Bundeskabinett den Aktionsplan II[8] der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verabschiedet. Aufbauend auf den Ergebnissen des ersten Aktionsplans aus dem Jahre 1999 legt die Bundesregierung ein Handlungskonzept vor, das Antworten auf die aktuellen Herausforderungen zum Schutz der Betroffenen gibt. Die Hauptziele sind die Verbesserung der Effizienz der Bekämpfung von Gewalt und die Verbesserung des Schutzes der betroffenen Frauen. Der Aktionsplan II bündelt über 130 Maßnahmen der Bundesregierung in den Bereichen

- Prävention,
- Rechtsetzung durch den Bund,
- Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung von betroffenen Frauen,
- bundesweite Vernetzung im Hilfesystem,
- Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten,
- Arbeit mit Tätern,
- Qualifizierung und Sensibilisierung,
- Forschung,
- europäische und sonstige internationale Zusammenarbeit,
- Unterstützungsmaßnahmen für Frauen im Ausland.

Der Aktionsplan II thematisiert alle Formen von Gewalt und setzt da an, wo nach dem ersten Aktionsplan besondere Handlungsnotwendigkeiten bestehen – etwa bei der Berücksichtigung von Frauen mit Migrationshintergrund, Frauen mit Behinderungen oder im Bereich der medizinischen Versorgung. Ein weiterer Schwerpunkt ist es, eine möglichst früh greifende Prävention zu verstärken und Maßnahmen des Kinder-, Jugend- und Frauenschutzes, beispielsweise im Bundesprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“, effektiv miteinander zu verbinden.

Die bewährten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen in den bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen Häusliche Gewalt und Frauenhandel werden fortgeführt und sollen für andere Themenbereiche ausgebaut werden. Mit diesem Plan verbindet die Bundesregierung die Erwartung, dass Landesregierungen und Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeiten ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ebenfalls fortsetzen und intensivieren. Zudem wird erwartet, dass in der Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen mit Nichtregierungsorganisationen und Verbänden die Ziele des Aktionsplans II wirkungsvoll unterstützt werden.

8 Der Aktionsplan II kann unter bmfsfj.de im Internet heruntergeladen werden.

Zwangsverheiratung

Die Zwangsverheiratung stellt eine gravierende Verletzung der Menschenrechte der Betroffenen dar, die nicht toleriert werden darf. Seit 2005 ist die bereits zuvor strafbare Zwangsverheiratung ausdrücklich als besonders schwerer Fall der Nötigung (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren) unter Strafe gestellt. Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, CDU und CSU vom November 2005 sieht darüber hinaus vor, Zwangsverheiratungen zu verhindern und zu diesem Zweck alle geeigneten Maßnahmen zu prüfen. Zur Prävention und Bekämpfung von Zwangsverheiratungen sollen die Rechtsstellung der Betroffenen verbessert werden und Betreuungs-, Beratungs- und spezifische Hilfsangebote sowie Präventionsmaßnahmen ausgebaut werden.

Das Thema Zwangsverheiratung war Schwerpunktthema einer vom Bundesministerium der Justiz im Rahmen des Nationalen Integrationsplans betreuten Arbeitsgruppe, an der neben Vertretern der Bundesregierung und der Bundesländer auch zahlreiche Nichtregierungsorganisationen teilgenommen haben. Als Zielbestimmung hält der Bericht dieser Arbeitsgruppe unter anderem fest, dass die Migrantinnen durch geeignete Beratungs- und Unterstützungsangebote in die Lage versetzt werden müssten, von ihrem Selbstbestimmungsrecht tatsächlich Gebrauch zu machen, sich aus Zwängen und Gewaltbeziehungen zu lösen und ihr Recht auf freie Partnerwahl durchzusetzen. Durch geeignete präventive Maßnahmen müsse Zwangsverheiratungen entgegengewirkt werden. Erforderlich seien verbesserte empirische Erkenntnisse, Information der potenziellen Opfer und der Täter, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärungskampagnen sowie eine quantitative und qualitative Verbesserung des Beratungsangebots – insbesondere im Bereich niedrigschwelliger Angebote sowie durch aufsuchende Beratungsstrategien mit Sprachmittlern. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans im Zusammenhang mit Zwangsverheiratungen zu folgenden Maßnahmen verpflichtet:

Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist der 2. Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erarbeitet worden, der einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund legt. In diesem Rahmen sollen Maßnahmen gegen Zwangsverheiratungen aufgenommen werden. Der Sicherung der Datenlage zum Thema Gewalt gegen Migrantinnen insgesamt wird zentrale Bedeutung beigemessen.

Um die Datenlage und die bisher fehlende wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas zu verbessern, wird im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Studie zu einer bundesweiten Evaluierung von Praxisarbeit im Bereich Zwangsverheiratung erstellt. 2007 ist in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte e. V. ein Sammelband zum Thema Zwangsverheiratung publiziert worden. Aus diesen Arbeiten heraus sollen die Definitionen und Fragestellungen für eine größere qualitative und quantitative Studie entwickelt werden. Mit Förderung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird eine Nothilfebroschüre entwickelt, die Migrantinnen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, über ihre Rechte und verfügbare Hilfen aufklärt. Weitere Maßnahmen, die der Sensibilisierung der Berater der Erstberatung von Migrantinnen und Migranten und der Frauenkursleiterinnen für die Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im persönlichen Umfeld dienen sollen, sind vorgesehen.

Schließlich sind – mit dem 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung ausländer- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union – Vorschriften in das Ausländerrecht eingeführt worden, die der Bekämpfung der Zwangsverheiratung dienen sollen.

3.2.2 Maßnahmen der EU und des Europarats

Maßnahmen der EU

Das Programm Daphne III, das während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Juni 2007 in Kraft trat und vorzeitig Daphne II ablöste, zielt – wie seine Vorgängerprogramme – auf die Unterstützung und Tätigkeit nichtstaatlicher und anderer Organisationen, die sich im Kampf gegen Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen engagieren. Gefördert werden zum Beispiel der Auf- und Ausbau multidisziplinärer Netze für die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungs- und anderen Organisationen, der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken, u.a. durch die Förderung von Pilotprojekten und Studien sowie Veranstaltungen und Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Da die Daphne-Programme unter anderem auf die Förderung transnationaler Kooperationsnetze abzielen, arbeiten Organisationen aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei Projekten grenzüberschreitend zusammen. Es werden in ausgewogenem Maße Projekte mit der Zielgruppe Frauen und solche mit den Zielgruppen Kinder und Jugendliche berücksichtigt. Das Programm Daphne III hat bei einer Laufzeit von sieben Jahren ein Haushaltsvolumen von 116,9 Millionen Euro.

Maßnahmen des Europarats

Auf dem 3. Europaratsgipfel im Mai 2005 in Warschau bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung, Gewalt gegen Frauen zu beenden. Als Teil der zukünftigen Aktivitäten des Europarats wurde seinerzeit eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt (Task Force to Combat Violence against Women, Including Domestic Violence), eingerichtet, die die Kampagne des Europarats gegen Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, die am 24. November 2006 startete, vorbereitet hat. Die Kampagne wird bis März 2008 laufen und hat sich folgende Ziele gesetzt:

- Steigerung der Bewusstseinsbildung in den Mitgliedstaaten des Europarats dahingehend, dass Gewalt gegen Frauen eine Menschenrechtsverletzung darstellt,
- Förderung der Implementierung von effektiven Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen,
- Steigerung der bereitgestellten Mittel zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch in den Mitgliedstaaten.

Im Rahmen dieser Kampagne wurden bisher folgende Aktivitäten durchgeführt:

- Länderberichte: Sowohl zu Beginn der Kampagne als auch im Herbst 2007 wurde von den einzelnen Mitgliedstaaten ein Bericht zu Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen eingefordert, der im Rahmen der Kampagne veröffentlicht wurde.
- Homepage mit Übersicht über Kampagnen in Mitgliedstaaten: Hierbei wurde von deutscher Seite die Kampagne „Der richtige Standpunkt: Gegen Gewalt" des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe benannt, die unter der Schirmherrschaft der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Ursula von der Leyen, steht und von der Bundesregierung in Teilen gefördert wird.
- Regionalseminare: Die Bundesregierung nahm am Regionalseminar in Den Haag teil und berichtete dort über das Gewaltschutzgesetz als Beispiel mit Vorbildcharakter.

In den Europaratsausschüssen für Strafrecht (CDPC) und Gleichstellungsfragen (CDEG) wurde eine Machbarkeitsstudie zur Erarbeitung eines Übereinkommens des Europarats gegen häusliche Gewalt vorgestellt und diskutiert. Die Ergebnisse des Abschlussberichts der bis März 2008 laufenden Kampagne müssen aber vor einer Entscheidung abgewartet und ausgewertet werden.

3.2.3 Deutsches Engagement in den Vereinten Nationen

Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ist in den relevanten VN-Gremien ein wichtiges Anliegen, das die Bundesregierung nachdrücklich und konsequent unterstützt. Im 3. Hauptausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen brachte Deutschland auch im Berichtszeitraum die von Frankreich und den Niederlanden gemeinsam vorgelegten Resolutionen zu „Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen" mit ein (Resolution 61/143 Beseitigung von Gewalt gegen Frauen vom 30. Januar 2007 und prozedurale Resolution 62/133). In der Resolution 61/143 verurteilt die Generalversammlung mit Nachdruck alle Gewalthandlungen gegen Frauen und Mädchen, gleichviel ob diese Handlungen durch den Staat, durch Privatpersonen oder durch nichtstaatliche Akteure begangen werden.

Die Generalversammlung fordert die Beseitigung aller Formen geschlechtsbezogener Gewalt in der Familie, in der Gemeinschaft und dort, wo sie vom Staat begangen oder geduldet werden, und betont, dass alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen als nach dem Gesetz strafbare Handlungen angesehen und als solche behandelt werden müssen. Ferner nimmt die Resolution Bezug auf die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen im September 2006 vorgelegte knapp 140-seitige Studie zum Thema „Gewalt gegen Frauen". Der Bericht untersucht Ursachen von Gewalt gegen Frauen, verschiedene Formen der Gewalt und ihre Folgen sowie die Verantwortung von Staaten bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Zu letzterem stellt der Bericht einige positive Beispiele vor (u. a. das Gewaltschutzgesetz vom 1. Januar 2002 zum Schutz vor häuslicher Gewalt in Deutschland). Darüber hinaus fordert die Resolution den ECOSOC und seine funktionalen Kommissionen sowie andere relevanten Körperschaften der VN auf, bis 2008 innerhalb der jeweiligen Mandate, das Thema „Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen und Ausprägungen" vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Berichts des Generalsekretärs zu diskutieren und Schwerpunkte hierzu in den zukünftigen Maßnahmen und Programmen zu setzen. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand diese Diskussion im Rahmen der thematischen Debatte während der Frauenrechtskommission 2007 statt. Hier war u.a. eine deutsche Expertin auf dem Panel, und die deutsche Delegation vertrat die EU in der Debatte. Die Verbrechensverhütungskommission 2007 nahm einstimmig eine von der EU unter deutscher Präsidentschaft eingebrachte Resolution an, das Thema während der Sitzung in 2008 als einzigen Punkt der thematischen Debatte aufzugreifen.

Auf ihrer 61. Sitzung nahm die Menschenrechtskommission am 19. April 2005 im Konsens den – auch von Deutschland unterstützten – kanadischen Resolutionsentwurf zur „Beseitigung von Gewalt gegen Frauen" an (Resolution 2005/41). Darin wird erstmals der Begriff „marital rape" (Vergewaltigung in der Ehe) benutzt. Die Staaten werden aufgerufen sicherzustellen, dass auch Vergewaltigung in der Ehe als Straftat verfolgt wird. Die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) hatte sich in den Verhandlungen gegen diesen Begriff gestellt, konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Daneben unterstützt Deutschland das Amt der Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, einschließlich ihrer Ursachen und Folgen, das seit 2003 die türkische Soziologin Yakin Ertürk ausübt. Die Menschenrechtskommission hatte in ihrer Resolution 1994/45 vom 4. März 1994 das Mandat eingerichtet. Es wurde 2003 durch die Menschenrechtskommission während ihrer 59. Sitzung auf der Basis von Resolution 2003/45 verlängert. Laut ihrem Mandat ist die Sonderberichterstatterin u. a. aufgefordert, Informationen zu sammeln und Maßnahmen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu empfehlen.

Neben der prozeduralen Resolution 62/133 zur „Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen" nahm die 62. Generalversammlung am 18. Dezember 2007 erstmals eine Resolution an, die sich dem spezifischen Gewaltthema Vergewaltigung von Frauen als Kampfmethode widmet („Eliminating rape and other forms of sexual violence in all their manifestations, including in conflict and related situations", 62/134). Deutschland hatte innerhalb der EU schon früh Miteinbringerschaft signalisiert. Die EU verhielt sich jedoch anfangs zurückhaltend. Die Schwierigkeiten, den USA sofort Unterstützung zu signalisieren, bezogen sich auf den fehlenden Verweis auf das „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau" (CEDAW), das von den USA nicht ratifiziert wurde, auf das Rom-Statut und den IStG sowie die schwache Sprache zur Erklärung von Peking und der Aktionsplattform. Ferner wollten einzelne EU-Staaten eine Einzelresolution zu einem Thema, das unter „Gewalt gegen Frauen" subsumierbar ist, vermeiden. Problematisch ist auch der weiter fehlende Verweis auf „Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte". Hierzu besteht auch innerhalb der EU keine gemeinsame Sprache. Deutschland hätte einen Verweis auf „sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte" sowie auf HIV/Aids begrüßt.

Die Resolution behandelt erstmals eingehend das aktuelle Problem von Vergewaltigungen im Rahmen von Kampfhandlungen. Sie geht jedoch (anders als von den USA zunächst beabsich-

tigt) weit über diesen Aspekt hinaus und verurteilt Vergewaltigung und jegliche Form von sexueller Gewalt geschlechterneutral, auch in Haft und unabhängig davon, ob diese durch den Staat oder nichtstaatliche Akteure zur Verfolgung von politischen oder militärischen Zielen erfolgt. Ferner dient die Resolution der Stärkung der Zivilgesellschaft. So sieht der Resolutionstext explizit eine Zusammenarbeit der Staaten mit der Zivilgesellschaft zur Verhinderung von Vergewaltigung und der Behandlung der Folgen vor und schreibt auch der Zivilgesellschaft eine eigene Rolle hierbei zu. Der VN-Generalsekretär wird aufgefordert, über die Umsetzung der Resolution bei der nächsten Generalversammlung zu berichten. Daneben enthält der jetzige Text für die EU wichtige Elemente wie den Verweis auf die CEDAW-Konvention und die Kinderrechtskonvention, bei denen die USA nicht Vertragsstaat sind, auf das Rom-Statut des IStG sowie die Erklärung von Peking und die Aktionsplattform.

Die Bundesregierung unterstützt seit Jahren nachdrücklich den Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung *(s. Brennpunkt in Teil C)*. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die Verabschiedung der Resolution 51/2 zur Beendigung von weiblicher Genitalverstümmelung, die im März 2007 durch die Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women) der Vereinten Nationen angenommen wurde, sowie die Resolution 60/141 vom 16. Dezember 2008 über Mädchen, die Staaten nachdrücklich auffordert, Rechtsvorschriften zu erlassen und durchzusetzen, die Mädchen z. B. vor weiblicher Genitalverstümmelung schützen. Die Bundesregierung begrüßt den Aufruf des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki-Moon am 25. Februar 2008 anlässlich der Sitzung der 52. Sitzung der Frauenrechtskommission in New York zu einer weltweiten und mehrjährigen Kampagne gegen Gewalt gegen Frauen. Die Bundesregierung wird diese Kampagne nachdrücklich unterstützen. Informationen zu der Kampagne können abgerufen werden unter www.endviolence.un.org.

3.3 Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels

3.3.1 Maßnahmen der Bundesregierung

Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels finden sich in allen Kapiteln des unter A 3.2.1 dargestellten Aktionsplans II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Damit geht die Bundesregierung nicht den Weg vieler Staaten, das Thema Menschenhandel in einem eigenen Aktionsplan zu behandeln, sondern berücksichtigt diese Verbrechen und die daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen in den einschlägigen Aktionsplänen. Zu nennen sind hierbei neben dem Aktionsplan II auch die Aktionspläne „zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ und „für ein kindergerechtes Deutschland“. Hervorzuheben aus dem Aktionsplan II ist insbesondere die Förderung der Koordinierungsstelle der Fachberatungsstellen, die die Vernetzung der verschiedenen bundesweiten Hilfsangebote sicherstellt, um eine bessere und schnellere Informationsweitergabe und den zielgenauen Einsatz von Ressourcen zu gewährleisten – und nicht zuletzt um eine effektive Lobbyarbeit zugunsten der von Frauenhandel und anderen Formen von Gewalt betroffenen und bedrohten Migrantinnen zu ermöglichen. Auch für die zunehmende internationale Zusammenarbeit ist eine zentrale Ansprechstelle wichtig. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung des Frauenhandels. Die in diesem Bereich arbeitenden Beratungsstellen in unterschiedlicher Trägerschaft haben einen bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) gegründet, der auch in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel vertreten ist und dort die Erfahrungen der Beratungsstellen einbringt. Die Koordinierung erfolgt über eine eigene Geschäftsstelle, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziell gefördert wird. Auch die im Jahre 1998 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel hat sich als effektives und sinnvolles Koordinierungsgremium der Maßnahmen gegen den Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung bewährt und tagt weiterhin regelmäßig.

Beitritt zum Zusatzprotokoll zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Mit dem im 7. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung dargestellten 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 19. Februar 2005 wurde auch eine wesentliche Voraussetzung für den Beitritt Deutschlands zum Zusatzprotokoll zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität geschaffen. Der deutsche Bundestag stimmte mit dem Gesetz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005 dem Beitritt zu, der dann am 14. Juni 2006 vollzogen wurde.

Umsetzung der Richtlinie EG 81/2004

Der Schutz der Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten wurde durch die Umsetzung der „Richtlinie EG 2004/81 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren“ verbessert. Die Umsetzung erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007.

Maßnahmen im Rahmen der Fußballweltmeisterschaft 2006

Im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland gab es Befürchtungen, dass dieses sportliche Großereignis zu einem Anstieg des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsprostitution führen könnte. Die nachfolgenden Maßnahmen der Bundesregierung haben dazu beigetragen, dass sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet haben:

- die Absicherung der Betreuung von betroffenen Jugendlichen und Frauen im Rahmen der polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen, u.a. in Absprache und Zusammenarbeit mit den örtlichen Jugendämtern und Fachberatungsstellen;
- Bewerbung der polizeilichen Notrufnummer 110, um die Weitergabe von Anzeichen für Zwangsprostitution oder Menschenhandel zu fördern;
- bundesweite Notrufnummern für Betroffene zur Vermittlung konkreter und schneller Hilfe (in Vernetzung mit den Fachberatungsstellen);
- Kampagne “Abpfiff“ des Deutschen Frauenrates, um – unter Nutzung der Aufmerksamkeit für die WM – den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung öffentlich zu thematisieren. Schirmherren der Kampagne waren der Präsident des Deutschen Fußballbundes, Dr. Theo Zwanziger, sowie der Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit.

3.3.2 Maßnahmen der EU, des Europarats und der OSZE

Maßnahmen der Europäischen Union

EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels vom 9. Dezember 2005

Ziel des Plans ist es, das Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und für den Schutz, die Unterstützung und Rehabilitierung der Opfer zu stärken. Hierbei wird insbesondere die Notwendigkeit eines auf Menschenrechte und die Bedürfnisse der Opfer ausgerichteten Vorgehens betont. Auf Betreiben der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelang es, im Rahmen der Umsetzung des EU-Plans eine Datenbank aufzubauen, die die Kontaktdaten der Vernetzungsstellen von Fachberatungsstellen und anderen Opferunterstützungsorganisationen enthält, um eine wirkungsvolle Opferunterstützung auch grenzüberschreitend zu ermöglichen. Diese Datenbank wird von den Mitgliedstaaten regelmäßig aktualisiert. Außerdem berichtete Deutschland im Rat der Innen- und Justizminister über die anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 ergriffenen Maßnahmen, um so für zukünftige sportliche Großereignisse auf erfolgreiche Praktiken zurückgreifen zu können.

1. EU-Tag gegen den Menschenhandel am 18. Oktober 2007

Die Bundesregierung war während ihrer EU-Ratspräsidentschaft eng in die Vorbereitungen für den ersten Tag der Europäischen Union gegen den Menschenhandel eingebunden, der in Zukunft jährlich am 18. Oktober begangen werden soll. Mit diesem Tag soll vor allem die Öffentlichkeit über den Menschenhandel informiert sowie das Engagement der EU demonstriert werden, gegen Menschenhandel nachhaltig und mit langfristig angelegten Strategien vorzugehen. Die aus dieser Tagung hervorgegangenen Empfehlungen insbesondere für den Opferschutz sind vom Rat zur Kenntnis genommen worden und werden nun in den einschlägigen Ratsarbeitsgruppen diskutiert.

Maßnahmen des Europarats

Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Das „Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ des Europarats wurde am 16. Mai 2005 zur Zeichnung aufgelegt und am 17. November 2005 von Deutschland gezeichnet. Die Ratifizierung wird zurzeit vorbereitet. Zu den Inhalten *siehe B 2.6.3*.

Kampagne des Europarats gegen Menschenhandel: „Human Being – Not for Sale“

Die Kampagne des Europarats gegen den Menschenhandel (unter dem Titel „Human Being – Not for Sale“) wurde im Februar 2006 gestartet und endete im Dezember 2007. Ziel der Kampagne war es, bei Regierungen, Parlamentsabgeordneten, lokalen und regionalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft ein Bewusstsein für Art und Ausmaß des Menschenhandels zu wecken sowie die Bereitschaft zum Beitritt zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels zu erhöhen. Hierbei wurde vor allem auf den elf Regionalseminaren durch den Austausch von Maßnahmen mit möglichem Vorbildcharakter auf unterschiedliche, aber erfolgreiche Herangehensweisen zur Bekämpfung des Menschenhandels aufmerksam gemacht, die im Einklang mit dem Bestimmungen des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels stehen. Vertreter der Bundesregierung nahmen an mehreren Regionalseminaren teil, z.B. an dem von der Konrad-Adenauer-Stiftung organisierte Regionalseminar in Berlin vom 19. bis 20. April 2007.

Maßnahmen der OSZE

Die ehemalige finnische Ministerin Eva Biaudet wurde im Oktober 2006 als Nachfolgerin von Dr. Helga Konrad zweite OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels. Sie setzte die Arbeit des von ihrer Vorgängerin ins Leben gerufenen Bündnisses gegen Menschenhandel (Alliance against Trafficking) fort. Schwerpunkte waren die vier Themen Arbeitsausbeutung, Kinderhandel, Berichterstattung und Prävention. Leitfaden für die OSZE-Aktivitäten ist der OSZE-Aktionsplan gegen den Menschenhandel von 2003 und das Addendum zur Bekämpfung des Kinderhandels aus dem Jahre 2005 *(s. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel B 3.5*).

Maßnahmen des Ostseerats

Im November 2006 wurde im Rahmen des Ostseerates die Einsatztruppe zum Kampf gegen Menschenhandel (Task-Force to Fight Trafficking in Human Beings, TFTHB) gegründet. Ihre Aufgabe besteht in der Ergreifung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels Erwachsener im Ostseeraum. Ausgangspunkt für die Maßnahmen ist das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. Erster Schwerpunkt war die Entwicklung von Mustercurricula basierend auf dem von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007 entwickelten „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ für die Fortbildung von Diplomaten aus den Ostseeanrainerstaaten zur Thematik. Ein Pilotseminar fand im Dezember 2007 statt. Die Ergebnisse werden in die zukünftige Seminarkonzeption einfließen.

Die Ostseeanrainerstaaten kooperieren seit 2002 kontinuierlich in der Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit zu gefährdeten Kindern (Working Group for Cooperation on Children at Risk, WGCC), um gemeinsam die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen. Die Bundesregierung vertritt Deutschland in der Arbeitsgruppe und gewährleistet eine Zusammenarbeit durch den Austausch und Transfer von Fachkenntnis, wissenschaftlicher Expertise und Praxiserfahrung. Gleichzeitig fördert sie die WGCC. Die Arbeitsgruppe konzentriert sich dabei auf fünf Schwerpunkte: die Bekämpfung der sexuellen Gewalt und Ausbeutung von Kindern, „unbegleitete Minderjährige“, Kinder und Jugendliche in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Straßenkinder und Waisen sowie Kinderrechte.

3.3.3 Deutsches Engagement in den VN

Wie schon 2004 brachte die EU auch während der 61. Generalversammlung die von den Philippinen vorgelegte Resolution 61/144 „Frauen- und Mädchenhandel” mit ein. Die Resolution fordert die Regierungen u.a. nachdrücklich auf, im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels, die auch eine Menschenrechtsperspektive beinhaltet und der Lage der Opfer des Menschenhandels Rechnung trägt, wirksame geschlechtsspezifische und altersgemäße Maßnahmen zur Bekämpfung und Beseitigung aller Formen des Frauen- und Mädchenhandels, namentlich zum Zweck der sexuellen und wirtschaftlichen Ausbeutung, zu erarbeiten und zu verstärken und, wo angebracht, entsprechende nationale Aktionspläne aufzustellen.

Während seiner 60. Sitzung hat die Menschenrechtskommission ihren Beschluss 2004/110 angenommen, mit der sie das dreijährige Mandat eines Sonderberichterstatters für Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder, einrichtete, um sich auf den Menschenrechtsaspekt der Opfer von Menschenhandel zu konzentrieren. In demselben Beschluss lud die Menschenrechtskommission den Sonderberichterstatter ein, der Menschenrechtskommission einen jährlichen Bericht vorzulegen sowie Empfehlungen zu erforderlichen Maßnahmen zu geben, um den Menschenrechtsschutz der Opfer zu gewährleisten. Das Mandat der Sonderberichterstatterin für Frauen- und Kinderhandel übte seit 2004 die bangladeschische Juristin Sigma Huda aus. Die Bundesregierung wird sich während der 8. Sitzung des Menschenrechtsrates im Juni 2008 aktiv für die Verlängerung des Mandats einsetzen.

Die Sonderberichterstatterin legte anlässlich der 61. und 62. Sitzung der Menschenrechtskommission ihren Jahresbericht vor. Der Bericht an den Menschenrechtsrat vom 24. Januar 2007 (A/HRC/4/23) geht auf das Problem von Zwangsverheiratungen in Zusammenhang mit Menschenhandel ein. Deutschland stellte für diesen Bericht Informationen zur Situation in Deutschland zur Verfügung, u. a. dass wie in einigen anderen Ländern auch in Deutschland zwischen arrangierten Ehen und Zwangsverheiratungen unterschieden werde. Die Sonderberichterstatterin äußerte sich kritisch zu dieser Unterscheidung, die in einigen Fällen kaum zu treffen sei. Die Sonderberichterstatterin äußerte sich auch zum Einzelfall von Frau TB, einer deutschen Staatsangehörigen türkischer Herkunft, und richtete die Bitte an die deutsche Regierung, Frau TB vor Zwangsverheiratung zu schützen. In ihrer Stellungnahme antwortete die Bundesregierung, dass Frau TB die Türkei am 2. Juni 2006 in offizieller Begleitung verlassen habe und von einer deutschen Organisation betreut würde. Die Bundesregierung bekräftigte in diesem Zusammenhang erneut ihr Bestreben, effektiv gegen Zwangsverheiratungen vorzugehen, und wies darauf hin, dass sie hierbei auch auf den Willen zur Unterstützung von anderen Regierungen angewiesen sei (A/HRC/4/23/Add. 1).

Vom 13. bis 15. Februar 2008 fand in Wien das „Vienna Forum to Fight Human Trafficking“ statt, an dem die Bundesregierung teilgenommen hat. Das Forum war Teil der Globalen Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels (UN.GIFT) und führte mehr als tausend Teilnehmende aus internationalen und nichtstaatlichen Organisationen, Regierungen und akademischen Einrichtungen, der Privatwirtschaft und der Unterhaltungsindustrie zusammen. Ziel dieser Initiative war es, Bewusstsein für das Problem des Menschenhandels zu schaffen und einen Anstoß zu effektiveren Gegenmaßnahmen zu geben. Das Augenmerk lag auf den Ursachen, die Menschen gegenüber Menschenhandel schutzlos machen, dem Einfluss dieses Verbrechens auf die Gesellschaft und auf innovativen Wegen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das Forum diente dazu, Erfahrungen im Kampf gegen den Menschenhandel auszutauschen, Kontakte zwischen öffentlichen und privaten Akteuren herzustellen und gemeinsame Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel zu koordinieren.

3.4 Frauen in Konfliktsituationen

Flucht und Vertreibung

Frauen – ebenso wie Kinder – sind in besonderer Weise Opfer von Gewalt, Kriegen und internen bewaffneten Konflikten. Sie stellen den größten Anteil unter den weltweit etwa 14,3 Millionen Flüchtlingen und schätzungsweise 25 Millionen Binnenvertriebenen.

Im Rahmen seiner strategischen Partnerschaft mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstützt das Bundesministerium für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit vor allem Vorhaben, die über die kurzfristige Flüchtlingsversorgung im Rahmen akuter Flüchtlingskrisen hinausgehen. Dies sind Vorhaben in langjährigen Flüchtlingssituationen zur Stärkung der Selbsthilfekräfte und Eigenversorgung der Flüchtlinge und zur Berücksichtigung der Belange der Gastbevölkerung sowie Vorhaben der Rückführung von Flüchtlingen und ihrer Reintegration im Heimatland. Die Aktivitäten dienen zugleich der Vermeidung neuer Konfliktpotenziale und Notsituationen, die aus der Konkurrenz um Ressourcen oder aus Perspektivlosigkeit entstehen können.

Ein anschauliches Beispiel für die Förderung der Selbsthilfekräfte von Flüchtlingsfrauen stellt dabei die Produktion von Hygienebinden in Uganda dar. Die Beschaffung von auch hygienisch fragwürdigen Mehrfachbinden stellte bisher einen hohen Kostenfaktor für das UNHCR dar und erreichte nicht alle Frauen und Mädchen. Die Produktion von Hygienebinden für Mädchen und Frauen, die aus kostenlos verfügbaren Naturmaterialien (Papyrus) zu niedrigen Kosten – arbeitsintensiv, aber professionell und hygienisch – hergestellt werden, stellt demgegenüber die lückenlose Versorgung der Mädchen und Frauen in den Flüchtlingslagern sicher und schafft zugleich eine Einkommensquelle für Flüchtlingsfrauen. Der regelmäßigen Unterbrechung des Schulbesuchs von Mädchen aus Angst vor unkontrollierten sichtbaren Blutungen aufgrund fehlender oder unerschwinglicher Hygienebinden wird entgegengewirkt.

3.4.1 Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung von Frauen, die Opfer von Konflikten wurden

Im Rahmen der Entwicklungspolitik fördert die Bundesregierung die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern an Friedensprozessen und bei der Wiederaufbauarbeit sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen, die als Opfer von Gewalt und Vergewaltigung in kriegerischen Konflikten häufig marginalisiert werden. In Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen unterstützt die Bundesregierung in der Demokratischen Republik Kongo seit 2005 arbeitsintensive Rehabilitationsmaßnahmen, Mikroprojekte sowie medizinisch-psychologische Betreuungsmaßnahmen für vergewaltigte Frauen: Insbesondere im Osten des Kongo werden Frauen immer wieder Opfer fürchterlicher Gewalttaten. In der psychosozialen Betreuung von Vergewaltigungsopfern geschulte Beraterinnen begleiten die Frauen während der medizinischen Behandlung und unterstützen darüber hinaus ihre Wiedereingliederung in das dörfliche soziale Leben.

Um Frauen und Mädchen in Flüchtlingslagern vor sexuellen Übergriffen, Missbrauch und sexueller Ausbeutung besser zu schützen, unterstützt die bilaterale deutsche EZ in Zusammenarbeit mit dem UNHCR den Aufbau von gemeindegestützten Polizeisystemen (Community Policing) in dem Flüchtlingslager Dadaab, Kenia. Dabei werden zum einen Polizeifachkräfte auf die Probleme und den Umgang im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt geschult und verstärkt weibliche Polizeifachkräfte ausgebildet. Zum anderen werden im Lager Vertrauensfrauen identifiziert und dahingehend ausgebildet, Opfer von sexueller Gewalt zu beraten und während des Prozesses der polizeilichen Ermittlung zu begleiten. Im Rahmen des Projektes werden außerdem Sensibilisierungsmaßnahmen für alle Bewohner und die Verantwortlichen für die Sicherheit des Lagers durchgeführt.

Die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat das Trainingszentrum für Frieden und Sicherheit in Kenia in der Entwicklung und Durchführung von Trainingskursen unterstützt. Mit diesen Kursen kann das Zusammenwirken von Friedenstruppen und Mitarbeitern ziviler Hilfsorganisationen in spezifischen Fachbereichen wie zivil-militärische Kooperation oder Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration in Krisengebieten verbessert werden. Indem Themen wie Gender und HIV in die Konzepte und Durchführung der Trainingsmaßnahmen integriert wurden, konnten Angehörige von zivilen und militärischen Organisationen besser auf den Umgang mit Frauen und Mädchen vorbereitet und für deren Belange sensibilisiert werden.

Im Rahmen des zivilen Friedensdienstes richteten sich Maßnahmen in Ruanda an vom Genozid betroffene Frauen und Waisen. In Zusammenarbeit mit der Menschenrechtsorganisation Kanyarwanda stand besonders die psychosoziale Unterstützung der Opfer im Vordergrund. In den palästinensischen Gebieten werden Frauen unterstützt, die Opfer von Gewalt und Traumata sind. In der gesamten Westbank und in Gaza werden Frauenkomitees gebildet, um einen Trainingspool mit Methoden der gewaltfreien Konflikttransformation aufzubauen und Trainingsaktivitäten mit Frauengruppen durchzuführen. In einer weiteren Phase sollen Erzieherinnen fortgebildet werden, um in Kindergärten die Methode anzuwenden.

Von Juni 2003 bis Januar 2007 unterstützte die Bundesregierung ein Projekt zur gleichberechtigten Partizipation von Frauen am Friedensprozess in Zentralamerika. Dabei werden die Aufarbeitung und der gegenseitige Austausch von Erfahrungen zwischen Frauenorganisationen in den beteiligten Ländern bezüglich ihrer Einbindung in die jeweiligen Friedensprozesse gefördert. Dadurch sollte es vor allem Frauenorganisationen in Kolumbien ermöglicht werden, Erfahrungen aus anderen Ländern der Region auf ihren eigenen nationalen Kontext zu übertragen. Durch die Unterstützung einer international renommierten Nichtregierungsorganisation sollte außerdem dazu beigetragen werden, den geschlechterspezifischen Interessen in Friedens- und Versöhnungsprozessen in der internationalen Diskussion einen größeren Stellenwert zu verleihen.

Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Projekte und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ist unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der Konfliktprävention. So veranstaltete die Bundesregierung beispielsweise gemeinsam mit Finnland, Jordanien und mehreren Nichtregierungsorganisationen vom 25. bis zum 27. Juni 2007 die internationale Konferenz „Frieden und Gerechtigkeit – Bausteine der Zukunft“ in Nürnberg, bei der ein besonderer Schwerpunkt auf der Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in Nachkonfliktsituationen und Friedensprozessen lag.

3.4.2 Maßnahmen der EU und des Europarats

Europäische Union

Das Thema “Frauen in bewaffneten Konflikten” ist Bestandteil des Trio-Präsidentschaftsprogramms und zusammen mit “Kindern in bewaffneten Konflikten” ein Schwerpunktthema der slowenischen Präsidentschaft. Eine durch diese in Auftrag gegebene Studie zur Verstärkung des entwicklungspolitischen Engagements der EU im Hinblick auf Kinder in bewaffneten Konflikten wird durch eine von Deutschland und Österreich finanzierte Komplementärstudie zu Frauen in bewaffneten Konflikten ergänzt. Dadurch soll die Diskussion über die Förderung von Kinder- und Frauenrechten im Kontext von Gewalt in einem über die Entwicklungszusammenarbeit hinausgehenden Rahmen befördert werden. Der Europäische Ministerrat hat im November 2006 die Ratsschlussfolgerungen „Council Conclusions on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management“ beschlossen.

Europarat

Dem Lenkungsausschuss für die Gleichstellung von Frauen und Männern (CDEG) wurde der von einem Expertenteam erarbeitete Entwurf einer „Empfehlung zur Rolle von Frauen und Männern bei der Vermeidung und bei der Lösung von Konflikten und bei der Friedensbildung“ zur Diskussion vorgelegt. Nach kontroverser Debatte in seiner Sitzung Ende November 2007 konnten sich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsam getragenes Papier einigen, mit dem sich das Ministerkomitee voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 befassen wird.

3.4.3 VN-Resolution 1325: „Frauen, Frieden, Sicherheit“

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschäftigt sich seit dem Jahr 2000 in jährlichen Sonderdebatten mit dem Thema „Frauen, Frieden und Sicherheit“. In seiner grundsätzlichen Resolution 1325 vom 31. Oktober 2000 hat er die Mitgliedstaaten unter anderem aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Frauen in den regionalen, nationalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sind. Die Bundesregierung begrüßt es, dass die Stärkung der Rolle von Frauen bei der Konfliktprävention und Konfliktlösung in den Vereinten Nationen wie auch in Deutschland stetig an Bedeutung gewinnt. Sie engagiert sich daher auch in der regelmäßig in New York tagenden informellen „Freundesgruppe der Resolution 1325“.

Deutschland beteiligt sich an den jährlichen offenen Debatten des Sicherheitsrats stets mit einer das Statement der Europäischen Union ergänzenden nationalen Erklärung. In der Debatte am 23. Oktober 2007 beschäftigte sich die deutsche Erklärung schwerpunktmäßig mit sexueller Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten wie etwa in der sudanesischen Provinz Darfur oder der Demokratischen Republik Kongo. Deutschland berichtete dabei auch über den im September 2007 vom Bundeskabinett verabschiedeten deutschen Aktionsplan II gegen Gewalt an Frauen, der an mehreren Stellen Bezug auf die Resolution 1325 nimmt.

Am 25. November 2007 legte die Bundesregierung anlässlich des internationalen Tages gegen Gewalt an Frauen dem Deutschen Bundestag einen ausführlichen Bericht über Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution 1325 vor.[9] Der Bericht stellt eine Vielzahl von Projekten und Maßnahmen dar, die zur Umsetzung der einzelnen Forderungen der Resolution beitragen. Ein Schwerpunkt des Berichts liegt auf dem Engagement der Bundesregierung zur Durchsetzung von Frauenrechten in Afghanistan. Auch Projekte zum Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt finden im Bericht Erwähnung.

Auf internationaler Ebene setzt sich die Bundesregierung für die Umsetzung der Resolution 1325 unter anderem auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein. Die „Checklist to ensure gender mainstreaming and the implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP operations“ vom 27. Juli 2006 ist mittlerweile ein wesentliches Element bei der Planung von ESVP-Missionen. Im Dezember 2006 hat der Rat Schlussfolgerungen zur Förderung und durchgängigen Berücksichtigung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Bereich des Krisenmanagements verabschiedet. Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde unter anderem ein EU-internes Handbuch zum Thema „Mainstreaming of Human Rights and Gender into ESDP“ herausgegeben. Für ein im April 2007 in Budapest veranstaltetes „ESVP und Geschlechtergleichberechtigung“-Seminar wurde von der Bundesregierung finanzielle Unterstützung gewährt. Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, dass im EU-Ratssekretariat und in allen ESVP-Missionen Beraterstellen für Menschenrechte und Geschlechtergleichberechtigung vorgesehen werden. Bei der EUFOR-Mission in der Demokratischen Republik Kongo wurde zum ersten Mal eine solche Beraterstelle eingesetzt. Alle ESVP-Missionen, die unter deutschem EU-Vorsitz begonnen bzw. geplant wurden – darunter auch EUPOL in Afghanistan und die geplante Mission im Kosovo –, sehen den Einsatz solcher Berater vor.

Das von der Bundesregierung geförderte Projekt „Mobile Friedensakademie OMNIBUS Linie 1325“ trägt weiterhin dazu bei, die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive bei Aktivitäten der zivilen Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung sicherzustellen. Es beinhaltet vor allem Seminarangeboten und die Entwicklung von Bildungsmaterialien für Fachkräfte der zivilen Friedensarbeit sowie für Fachkräfte vor Ort. Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Projekte und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ist unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der Konfliktprävention.

9 Der Bericht kann unter auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Frauen-Konfliktpraevention.html heruntergeladen werden. Siehe auch Bundestags-Drucksache 16/7267.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

4 Menschenrechte von Kindern

Das kinderpolitische Handeln der Bundesregierung folgt der Überzeugung, dass Kinder Träger eigener Rechte sind, die es im Hinblick auf die Würde des Kindes auf allen Ebenen zu achten und zu fördern gilt. Die Kinderrechte sind Teil der allgemeinen Menschenrechte, zu deren Achtung sich die Bundesregierung gemeinsam mit den EU-Partnern im Rahmen internationaler und europäischer Verträge, insbesondere dem VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 und seiner zwei Fakultativprotokolle, verpflichtet hat. Auch der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon enthält eine ausdrückliche Bestimmung zum Schutz der Rechte des Kindes (neuer Artikel 3 Absätze 3 und 5 EUV). Kinderrechte sind Menschenrechte. Ihrem Schutz und ihrer Förderung fühlt sich die Bundesregierung in besonderer Weise verpflichtet.

4.1 Nationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Kindern

4.1.1 Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes / Partizipation von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen

Das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK) ist der von den meisten Staaten ratifizierte Menschenrechtsvertrag der Geschichte. In Verbindung mit seinen beiden Fakultativprotokollen definiert dieses Übereinkommen einen umfassenden Katalog von rechtlich verbindlichen internationalen Normen für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes. Zusammen mit anderen internationalen und regionalen Normen für die Rechte des Kindes, einschließlich derer der EU und des Europarats, bilden sie eine solide Grundlage zur unterschiedslosen Gewährleistung der Menschenrechte für Kinder. Die KRK enthält vier besonders wichtige Grundsätze, die für alle Maßnahmen gelten, die Kinder betreffen: Nichtdiskriminierung (Art. 2), Wohl des Kindes (Art. 3), Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6) und die umfassende Achtung der Meinung des Kindes (Art. 12). Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass diese Prinzipien wie auch alle weiteren Bestimmungen der Konvention weltweit anerkannt und effektiv umgesetzt werden.

Über die innerstaatliche Umsetzung der Verpflichtungen nach der Kinderrechtskonvention hat Deutschland dem VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (Kinderrechtsausschuss) gemäß Artikel 44 des Übereinkommens zuletzt am 16. Mai 2001 den 2. periodischen Staatenbericht vorgelegt. Nach der Erörterung dieses Berichts am 16. Januar 2004 in Genf gab der VN-Ausschuss der Bundesregierung Empfehlungen für weiterführende Maßnahmen zur Umsetzung der KRK auf nationaler Ebene. Der Ausschuss würdigte die dazu laufende Erstellung eines Nationalen Aktionsplans *(siehe 4.1.2)* in Umsetzung der Ziele der 27. Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern von 2002. Dieser Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ wurde am 16. Februar 2005 verabschiedet. Deutschland hat damit nicht zuletzt auch in Erfüllung internationaler Verpflichtungen ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Situation von Kindern und Familien in Deutschland vorgelegt. Der nächste deutsche Staatenbericht zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, mit dem die Pflichten zur Vorlage des 3. und 4. Staatenberichts gemeinsam erfüllt werden sollen, ist dem Kinderrechtsausschuss bis 4. April 2009 vorzulegen.

Der VN-Ausschuss hat ferner in seiner 47. Sitzung (14. Januar bis 1. Februar 2008) den 2007 erstellten Initialbericht der Bundesregierung zum Fakultativprotokoll zur KRK zu Kindern in bewaffneten Konflikten beraten *(siehe 4.4.3)*.

Deutsche Erklärung zu Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Deutschland die Verpflichtungen erfüllt, die sich für sie aus Art. 22 der VN-Kinderrechtskonvention ergeben. Denn da die Konvention die innerstaatlichen Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern unberührt lässt, gehört es nicht zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Kindern, die unbegleitet einreisen wollen, um die Rechtsstellung eines Flüchtlings zu begehren, die Einreise zu erleichtern oder zu ermöglichen.

Vom Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen wurde die Bundesregierung in den Jahren 1995 und 2004 durch Entschließung des Deutschen Bundestags vom 30. September 1999 und durch Beschluss des Petitionsausschusses des Bundestags vom 26. September 2001 zur Rücknahme der bei Ratifizierung der VN-Kinderrechtskonvention hinterlegten Erklärung aufgefordert. Dies sind aus Sicht der Bundesregierung sehr ernst zu nehmende Hinweise, die unter Berücksichtigung der internationalen Staatenpraxis in diesem Bereich sowie der Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik insgesamt stetig überprüft werden müssen. Die Bundesregierung betrachtet das Kindeswohl als einen besonders gewichtigen Gesichtspunkt in der rechtlichen Abwägung; es genießt – etwa bei der Anwendung des Ausländer- und Asylrechts – allerdings keinen absoluten Vorrang.

Die Bundesregierung hat geprüft, inwieweit eine Rücknahme der deutschen Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention möglich ist. Dabei hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die Erklärung zum Übereinkommen abzugeben, da es sich im Wesentlichen um Erläuterungen handelt, die Fehl- oder Überinterpretationen des Vertragswerks vermeiden sollten. Die Auslegung würde in gleichem Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre, was aus Sicht der Bundesregierung für eine Rücknahme der Erklärung spricht.

Die Kinderrechtskonvention betrifft aber innerstaatlich auch Bereiche, für die ausschließlich die Bundesländer zuständig sind, so dass deren Haltung für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung hat. Die Länder waren nur unter der Bedingung, dass die Erklärung abgegeben wurde, mit der Ratifikation der Konvention einverstanden. Die Bundesregierung hat sich wiederholt und auf verschiedenen politischen Ebenen bei den Ländern dafür eingesetzt, die Erklärung zurückzunehmen. So hat der Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, durch Schreiben vom 19. Dezember 2006 bei den Innenministern und -senatoren der Länder nachgefragt, ob diese hinsichtlich der Frage der Rücknahme der deutschen Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention bei ihrer bisherigen Haltung bleiben. Da sich die Länder nicht für eine Rücknahme ausgesprochen haben, kommt eine solche derzeit nicht in Betracht.

Partizipation von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen

Für die Bundesregierung hat die Partizipation von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen einen hohen Stellenwert. Kinder haben ein Recht darauf, ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äußern und gehört zu werden, sowie darauf, dass ihre Meinung angemessen berücksichtigt wird (Artikel 12 VN-Kinderrechtskonvention). In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Partizipationsprojekten, in denen Kinder und Jugendliche durch Teilhabe ihre Zukunft beeinflussen und Entscheidungen über die Lebensgrundlagen von morgen mitgestalten. Die Bundesregierung hat den weiteren Ausbau dieser Partizipation von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich zu einem wichtigen Ziel erklärt, und Bund, Länder, Kommunen und Verbände haben neue Ansätze entwickelt, um Kindern frühzeitig Einblick in Entscheidungsprozesse zu vermitteln und ihnen darin eine aktive Rolle zuzuweisen. So startete Ende 2006 unter dem Motto „Nur wer was macht, kann auch verändern“ das neue „Aktionsprogramm für mehr Jugendbeteiligung“. Dies ist eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Bundeszentrale für politische Bildung und des Deutschen Bundesjugendrings für Kinder und Jugendliche von etwa 6 bis 27 Jahren. Die Bundesregierung stärkt mit diesem Programm die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in bereits bestehenden Jugendprojekten und initiiert zugleich neue Projekte, in denen neue Formen und Möglichkeiten der Teilnahme entwickelt, erprobt und etabliert werden. Zu den bevorzugten Themen und Zielgruppen des Aktionsprogramms gehören „Der Wert der jungen Generation in der Gesellschaft“, „Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien“, „Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund“, „Demografischer Wandel“ sowie „Mehrgenerationenausgleich“.

Anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurden ebenfalls Veranstaltungen mit Kinder- und Jugendbeteiligung organisiert, darunter die Jugendveranstaltung der Präsidentschaft „Gleiche Chancen und gesellschaftliche Beteiligung für alle Jugendlichen“ im April 2007 in Köln und ein Jugendfest zum Abschluss der Ratspräsidentschaft mit Bundeskanzlerin Merkel im Juni 2007 in Berlin. Darüber hinaus wird es auch zur Europawahl 2009 Aktionen für Kinder und Jugendliche geben. Hierzu werden mit Jugendlichen bereits Ideen zur Wahlmotivation entwickelt. Ein Höhepunkt des Aktionsprogramms für mehr Jugendbeteiligung wird die Großveranstaltung „Berlin 08 – Festival für junge Politik“ sein.

4.1.2 Nationaler Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“

Der Aktionsplan der VN-Sondergeneralversammlung vom Mai 2002 „A World Fit for Children“ *(siehe 4.4.1)* empfiehlt zur Umsetzung seiner Ziele auf nationaler Ebene u. a. die Verabschiedung nationaler Aktionspläne. Die Bundesregierung ist dieser Empfehlung nachgekommen und hat im Februar 2005 unter dem Titel „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ einen solchen Nationalen Aktionsplan (NAP) beschlossen und anschließend im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung Ende 2005 ausdrücklich bestätigt. Der NAP formuliert Strategien und Ziele zur Stärkung der Kinderrechte in Deutschland, aber auch kinderpolitische Ziele auf internationaler Ebene. In ihrem NAP definiert die Bundesregierung sechs prioritäre Handlungsfelder:

- Chancengerechtigkeit durch Bildung,
- Aufwachsen ohne Gewalt,
- Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen,
- Beteiligung von Kindern und Jugendlichen,
- Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder,
- internationale Verpflichtungen.

Im NAP sind ca. 170 Maßnahmen formuliert, die die Bundesregierung zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern, Jugendlichen und Familien durchgeführt hat bzw. bis 2010 noch plant. Die Umsetzung des NAP soll neben den politischen Aktivitäten auf Bundesebene durch ein breites Bündnis politischer und gesellschaftlicher Kräfte unterstützt werden. In der begleitenden Lenkungsgruppe zum NAP, die sich im September 2006 konstituiert hat, sowie in themenbezogenen Arbeitskreisen sind daher Bund, Länder und Kommunen sowie Vertreter aus Verbänden und Nichtregierungsorganisationen eingebunden. Außerdem haben sich Kinder und Jugendliche in einem eigenen „Kinder- und Jugendreport“ vom April 2006 intensiv mit dem NAP auseinandergesetzt und darin eigene Anregungen für zusätzliche Maßnahmen und Projektvorschläge gegeben. Die weitere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird im Rahmen eines Projektes ab Frühjahr 2008 realisiert. Ein Zwischenbericht der Bundesregierung zum Stand der Umsetzung des NAP wird im Sommer 2008 vorliegen.

4.1.3 Nationaler Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung

Die Bundesregierung hat mit ihrem Aktionsplan aus dem Jahr 2003 eine umfassende Gesamtstrategie festgelegt, um Kinder und Jugendliche gezielt vor sexueller Gewalt zu schützen. Der Aktionsplan zielt darauf ab, den strafrechtlichen Schutz weiterzuentwickeln, die Prävention und den Opferschutz zu stärken sowie die Vernetzung der Hilfs- und Beratungsangebote und die internationale Zusammenarbeit zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Diese Ziele sind durch folgende Maßnahmen umgesetzt worden:

- **Weiterentwicklung des strafrechtlichen Schutzes von Kindern und Jugendlichen**

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie“ (Bundestags-Drucksache 16/3439) eingebracht. Das geplante Gesetz soll den Rahmenbeschluss umsetzen und den Erfordernissen des Fakultativprotokolls zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderpornografie und die Kinderprostitution Rechnung tragen. Der Entwurf sieht unter anderem vor, die Schutzaltersgrenze in § 182 Abs. 1 Strafgesetzbuch (Sexueller Missbrauch von Jugendlichen) von 16 auf 18 Jahre anzuheben. Das betrifft in erster Linie sexuelle Handlungen mit Jugendlichen gegen Entgelt. Außerdem ist vorgesehen, den Anwendungsbereich des § 184b Strafgesetzbuch (Verbreitung, Erwerb und Besitz kinderpornografischer Schriften) auf jugendpornografische Schriften zu erweitern. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist voraussichtlich bis Mitte 2008 zu rechnen.

- **Stärkung von Prävention und Opferschutz**

Mit der im Rahmen der bundesweiten Präventionskampagne „Hinsehen. Handeln. Helfen“ im Jahr 2004 gestarteten Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit hat die Bundesregierung breite Aufmerksamkeit, Sensibilisierung und weitere Aufklärung über das Thema sexuelle Kindesmisshandlung erreicht. Auf der dazu eingerichteten Internetseite www.hinsehen-handeln-helfen.de finden sich Informationen zur Prävention von sexueller Gewalt gegen Kinder und zu Beratungsstellen im Bundesgebiet. Weitere präventive Maßnahmen und Hilfsangebote wie zum Beispiel das bundesweit kostenlose, anonyme Kindersorgentelefon „Nummer gegen Kummer“ und der Elternratgeber „Mutig fragen – besonnen handeln“ richten sich an Kinder, Jugendliche, Eltern, Multiplikatoren, Polizei und Justiz.

Zur Prävention von sexueller Gewalt und Ausbeutung von Kindern im Tourismusbereich hat die Bundesregierung die Einführung und nachhaltige Implementierung eines Verhaltenskodexes in Unternehmen der Tourismuswirtschaft sowie in nationalen und internationalen Verbänden und Strukturen der Tourismuswirtschaft durch die Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (ECPAT) Deutschland unterstützt. Des Weiteren fördert die Bundesregierung die im Rahmen der Kampagne „Please Disturb“ des Kinderhilfswerkes Terre des hommes Deutschland eingerichtete Internetseite child-hood.com und das internationale Marketing zum Inflight-Spot „Witness“ (Zeuge).

- **Sicherstellung der internationalen Strafverfolgung und Zusammenarbeit**

Die Bundesregierung beteiligte sich im Berichtszeitraum engagiert an den Verhandlungen zur Erarbeitung eines Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Das Übereinkommen wurde am 12. Juli 2007 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und am 25. Oktober 2007 zur Zeichnung aufgelegt. Bis Anfang 2008 hatten 24 der 47 Staaten des Europarats unterzeichnet, darunter am 25. Oktober 2007 auch Deutschland.

Das Übereinkommen enthält europaweit angeglichene und zum Teil neue Straftatbestände, Vorschriften zur Gerichtsbarkeit und verfahrensrechtliche Vorschriften, die das Opfer schützen sollen. Im strafrechtlichen Bereich gehen die Regelungen über den Bereich der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern hinaus in den Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Darüber hinaus sind präventive Regelungen (etwa Berufsbeschränkungen für Täter, Informationsvermittlung an Kinder und spezifische Berufsgruppen) und Regelungen zur Einrichtung von Hilfs- und Behandlungsangeboten für Täter und Opfer sowie zur nationalen und internationalen Zusammenarbeit von Institutionen und zur Datensammlung enthalten.

Vernetzung von bundesweiten Hilfs- und Beratungsangeboten

Die 2003 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt" hat ihre Arbeit kontinuierlich fortgesetzt. Sie ist ein Instrument zur Steuerung, Koordinierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen des Aktionsplanes. Das Informationszentrum Kindesmisshandlung / Kindesvernachlässigung (IzKK) am Deutschen Jugendinstitut, eine bundesweit tätige Schnittstelle zwischen Forschung, Praxis und Politik, ist ebenfalls ein wichtiges Vernetzungsinstrument. Es wird von der Bundesregierung ebenso fortlaufend gefördert wie die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) der Kinderschutzzentren, eine Beratungs- und Vernetzungsstelle für regionale Kinderschutzzentren und ärztliche Beratungsstellen, die die Entwicklung, Anwendung und Weitervermittlung von speziellen, an den Ursachen von Gewalt ansetzenden Hilfen zur Aufgabe haben.

4.1.4 Flüchtlingskinder

Flüchtlingskinder bedürfen des intensiven Schutzes durch den aufnehmenden Staat *(vgl. Art. 22 VN-Kinderrechtskonvention)*. In Deutschland wird dieser Flüchtlingsschutz durch das Asylrecht nach Art. 16a des Grundgesetzes und durch eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie nach den menschenrechtlich und verfassungsrechtlich begründeten Abschiebungsverboten im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes gewährleistet. Darüber hinaus ist mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zum 1. Oktober 2005 die Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich geregelt worden. Damit wird grundsätzlich anerkannt, dass das Wohl eines Kindes oder Jugendlichen, das/der nach Deutschland einreist, ohne dass sich Personensorge- oder Erziehungsberechtigte im Land befinden, gefährdet ist. Während seiner Unterbringung soll zusammen mit dem Kind oder Jugendlichen ein Clearingverfahren durchgeführt werden (§ 42 Abs. 2 SGB VIII). Hierzu gehört die Klärung, ob eine Rückkehr in das Heimatland ohne erhebliche Gefahren insbesondere mit Blick auf das Kindeswohl möglich ist, ob eine Familienzusammenführung in einem Drittland in Frage kommt, ob ein Asylantrag gestellt oder ein Bleiberecht aus humanitären Gründen angestrebt werden soll. Dabei sind entsprechend kompetente Stellen mit einzubeziehen. Ferner muss im Rahmen der Inobhutnahme der erzieherische Bedarf des Kindes oder Jugendlichen ermittelt und geprüft werden, ob im weiteren Verlauf Jugendhilfeleistungen der Hilfe zur Erziehung erforderlich sind. Das Jugendamt hat darüber hinaus unverzüglich die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers für das Kind bzw. den Jugendlichen zu veranlassen (§ 42 Abs. 3 Satz 4 SGB VIII). Dieser ist an den Entscheidungen über weiterführende Hilfen maßgeblich zu beteiligen. Die Inobhutnahme kann nur beendet werden, wenn der weitere Verbleib des Kindes bzw. Jugendlichen abschließend geklärt ist.

4.2 Maßnahmen der EU zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Kindern

4.2.1 Maßnahmen in der EU

Die Förderung der Rechte von Kindern und das Eingehen auf ihre Bedürfnisse sind in den Rahmen der allgemeinen Verpflichtung der EU zur Förderung der Menschenrechte eingebunden. Die Europäische Union setzt sich im Rahmen ihrer Innen- und Außenpolitik nachdrücklich dafür ein, dass die Rechte von Kindern umfassend gefördert und ihre grundlegenden Bedürfnisse berücksichtigt werden. Bestimmungen zum Schutz und der Förderung der Kinderrechte sind in einer Vielzahl von EU-Menschenrechtsinstrumenten verankert, so z. B. in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000 (insb. Art. 24), der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), der Europäischen Sozialcharta (1961), dem Europäischen Übereinkommen über die Ausübung der Rechte des Kindes (1996), dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1987), aber auch im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik sowie in EU-Gemeinschaftsinstrumenten.

Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine Kinderrechtsstrategie von 2006

Am 4. Juli 2006 wurde eine „Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie" verabschiedet. In ihr wird dargelegt, wie eine umfassende Langzeitstrategie der EU zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Kindern entwickelt, die Koordinierung unter relevanten Akteuren verbessert und die Berücksichtigung der Kinderrechte in der EU-Politik weiter systematisiert werden kann. In der Mitteilung verpflichtet sich die EU, die Netzwerkarbeit und die Vertretung von Kindern in der EU und weltweit zu fördern und sie schrittweise und förmlich in alle Konsultationen und Maßnahmen einzubeziehen, die ihre Rechte und Bedürfnisse berühren. Ferner werden Indikatoren für Kinderrechte und eine verstärkte Überwachung der Auswirkungen laufender Maßnahmen auf Kinder vorgeschlagen.

In der Mitteilung wird des Weiteren die Gründung eines „Europäischen Forums für die Rechte des Kindes" als Instrument zur Förderung des wirksamen Austausches von Informationen und bewährter Praktiken sowie zur Vernetzung der Hauptakteure und Ideen in diesem Bereich befürwortet. Das erste Treffen des Forums, das zukünftig regelmäßig tagen soll, fand unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft am 4. Juni 2007 in Berlin statt. Zur Vorbereitung des Forums tagte am 3. Juni 2007 in Berlin die Groupe l'Europe de l'Enfance, eine seit dem Jahr 2000 halbjährlich tagende informelle Arbeitsgruppe, der vor allem Regierungsvertreter angehören.

4.2.2 Maßnahmen im Rahmen der externen Menschenrechtspolitik der EU

Eine weitere in der Mitteilung der Kommission vom 4. Juli 2006 enthaltene Empfehlung zur Ausarbeitung eines Aktionsplans zum Thema Kinder im Rahmen der Außenbeziehungen der EU, also den Beziehungen der EU gegenüber Drittstaaten, wurde ebenfalls zeitnah umgesetzt: Ein entsprechender Aktionsplan mit dem Titel „Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder“ wurde durch Mitteilung der Kommission vom 5. Februar 2008 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 5. Februar 2008 vorgelegt. In Verbindung mit zwei dazugehörigen Arbeitspapieren der Kommission „Children's Rights in External Action“ sowie „Children in Situations of Emergency and Crisis“ soll diese Mitteilung ebenso wie die vom Außenministerrat der EU am 10. Dezember 2007 verabschiedeten „Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes“ *(siehe 4.2.2)* zur Erarbeitung einer solchen EU-Langzeitstrategie beitragen. Die Kinderrechte werden außerdem in den EU-Außenbeziehungen durch Maßnahmen der EU-Entwicklungspolitik abgedeckt, z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, soziale Eingliederung, menschenwürdige Arbeit und Menschenhandel.

Schließlich beinhaltet auch der EU-Erweiterungsprozess Möglichkeiten zur Förderung der Kinderrechte. So ist eine Voraussetzung für den EU-Beitritt, dass Kandidatenländer über stabile Institutionen verfügen, welche Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Im Rahmen dieser bereits 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten Kriterien überwacht und fördert die EU-Kommission während des gesamten Beitrittsprozesses die Reform des Kinderschutzes in Beitrittsländern.

EU-Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten

Der Allgemeine Rat der EU hatte im Dezember 2003 Leitlinien zu „Kindern und bewaffneten Konflikten“ verabschiedet und das Thema damit bereits grundsätzlich als einen Schwerpunkt der externen Menschenrechtspolitik der EU definiert. Am 12./13. Dezember 2005 verabschiedete der EU-Außenministerrat im Ergebnis einer ersten Evaluierung ergänzende Schlussfolgerungen zu den Leitlinien. Sie priorisieren künftige Handlungsfelder und geben konkrete Empfehlungen für eine effektivere Umsetzung wie etwa:

- intensivierte Berichterstattung durch die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten,
- intensivierte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (insb. mit VN-Sicherheitsrat und -Sonderberichterstatter),
- Einbeziehung des Themas in die Mandate aller EU-Sonderberichterstatter,
- Konzentration von Maßnahmen auf Schwerpunktländer[1],
- Einbettung des Themas Kinder und bewaffnete Konflikte in die umfassende EU-Kinderrechtsstrategie,
- Berücksichtigung im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit sowie bei ESVP-Missionen.

10 Dies waren bis Dezember 2007: Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire, Kolumbien, Liberia, Myanmar, Nepal, Philippinen, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Uganda. Ab Dezember 2007 zusätzlich: Tschad, Haiti, OPT, Israel, Libanon und der Irak.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen hat die EU am 11. April 2006 eine Implementierungsstrategie mit konkreten Handlungsvorgaben verabschiedet. Bereits im Mai 2006 wurde daraufhin ein Maßnahmenkatalog zur Einbeziehung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten in ESVP-Operationen verabschiedet („Checklist for the integration of the protection of children affected by armed conflict into ESDP operations“). Seit Januar 2008 evaluiert die zuständige EU-Rats-Arbeitsgruppe (Politico-Military Group) die Umsetzung der „Checklist“.

Initiativen unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft (erstes Halbjahr 2007)

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft in besonderer Weise für die Umsetzung der EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten vom Dezember 2003 eingesetzt. So wurden auf deutsche Initiative hin für die im Rahmen der Leitlinien bis Dezember 2007 geltenden Schwerpunktländer Länderstrategien für künftiges EU-Handeln und zur Koordinierung von EU-Maßnahmen mit den Maßnahmen anderer relevanter Akteure erarbeitet. Die Strategien zielen vor allem auf eine höhere politische Gewichtung des Themas auf nationaler Ebene, z.B. durch verstärkte Einbeziehung in Planungs- und Entscheidungsprozesse, die strikte Beachtung relevanter internationaler Normen und Standards, darunter die „Pariser Prinzipien“ und „Verpflichtungen“ vom Februar 2007, das Verbot der Rekrutierung von Kindersoldaten, die Unterstützung relevanter VN-Mechanismen, insbesondere des VN-Sicherheitsrats, die Verbesserung von Monitoringsystemen, die Beachtung von Genderaspekten sowie die Einrichtung nationaler Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten. In einem integrativen neuen Ansatz werden andere in diesen Ländern tätige relevante Akteure einbezogen, darunter auch aus der Zivilgesellschaft. Ferner hat die Bundesregierung während ihrer Ratspräsidentschaft durch Erstellung einer EU-Projektliste die Grundlagen für eine systematische Erfassung der von EU-Staaten und der EU-Kommission verfolgten Projekte im Bereich Kinder und bewaffnete Konflikte insbesondere in Schwerpunktländern erstellt. Die Liste umfasste Ende 2007 rund 180 Projekte im Gesamtwert von ca. 287 Millionen Euro.

Innerhalb der EU förderte Deutschland die Behandlung des Themas Kinder und bewaffnete Konflikte als Querschnittsthema („Mainstreaming“) in relevanten Politikbereichen. Auf Einladung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft berichteten Vertreter des EU-Komitees für ziviles Krisenmanagement (CivCom) und des EU-Militärausschusses (EUMC) im Juni 2007 erstmals über die Umsetzung der von der EU im Mai 2006 beschlossenen „Checklist“ in Missionen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP-Missionen).

Konferenz von Paris, Februar 2007

Am 5./6. Februar 2007 fand in Paris auf gemeinsame Initiative von Frankreich und UNICEF eine internationale Konferenz zum Thema Kindersoldaten statt. Sie endete mit der Annahme einer politischen Erklärung (Pariser Verpflichtungen) und von Prinzipien (Pariser Prinzipien), die insbesondere den Schutz von Kindern vor Zwangsrekrutierungen in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen auf internationaler Ebene verbessern sollen. Die EU war kollektiv durch den Staatsminister im Auswärtigen Amt in seiner Funktion als EU-Ratspräsidentschaft sowie auf nationaler Ebene durch Delegationen der einzelnen EU-Staaten repräsentiert. Die insgesamt knapp 60 Teilnehmer-

staaten verpflichteten sich durch Annahme der Pariser Erklärung zu anhaltendem Kampf gegen das Kindersoldatenproblem und zur Stärkung des dazu bereits existierenden internationalen Normen- und Überwachungssystems, u.a. durch zusätzliche nationale Maßnahmen.

Der parallel dazu verabschiedete Pariser Prinzipienkatalog zum Schutz von Kindern vor Zwangsrekrutierungen in Streitkräfte und bewaffnete Gruppen bedeutet eine wichtige Weiterentwicklung der „Capetown Principles", die 1997 erstmals (freiwillige) internationale Standards für Kinder in bewaffneten Konflikten definiert hatten. Sie sollen sowohl staatlichen als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren als einheitliche Standards und Handlungsvorgaben für koordinierte Aktivitäten bei der Bekämpfung des Phänomens der Kindersoldaten dienen. Die Konferenz in Paris hat den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Phänomens „Kindersoldaten" einen wichtigen Impuls verliehen. Die Bundesregierung hat sich noch als EU-Ratspräsidentschaft mit Demarchen in EU-Schwerpunktländern für eine unmittelbare Umsetzung der Konferenzergebnisse in diesen Ländern und darüber hinaus eingesetzt.

EU-Leitlinien zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Kindern

Die Bundesregierung hat unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft Anfang 2007 die politische Initiative zur Entwicklung neuer Leitlinien der EU zum Thema „Förderung und Schutz der Rechte des Kindes" im Bereich der externen Menschenrechtspolitik der EU ergriffen. Sie hat sich dabei von der Überzeugung leiten lassen, dass es auf internationaler Ebene anhaltender und neuer Impulse für die weltweite Durchsetzung der Kinderrechte bedarf, insbesondere zur möglichst umfassenden Implementierung bestehender Menschenrechtsinstrumente und Schutznormen für die Rechte des Kindes. Die neuen Leitlinien ergänzen die EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten von 2003 und sind Teil der EU-Gesamtstrategie zu Kindern *(s. 4.2.1)*.

Für ihre Initiative hat die Bundesregierung in einem breiten partizipatorischen Ansatz ein Konzept entwickelt, welches die Unterstützung aller EU-Partner, wichtiger Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere von UNICEF, und zentraler Akteure der Zivilgesellschaft im Bereich der Kinderrechte fand. Es verbindet in einem zweistufigen Ansatz das politische Bekenntnis der EU zur generellen Förderung und zum Schutz aller Kinderrechte auf Basis relevanter internationaler Konventionen und Schutznormen, insbesondere des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes von 1989 und seiner zwei Fakultativprotokolle, mit länderspezifischen Maßnahmen zu einem Schwerpunktthema. Die EU hat sich noch unter deutscher Ratspräsidentschaft im Juni 2007 auf das Thema „Alle Formen von Gewalt gegen Kinder" als erstes derartiges Schwerpunktthema geeinigt.

Das ambitionierte Vorhaben wurde nach umfassenden internationalen Konsultationen unter portugiesischer EU-Ratspräsidentschaft Ende 2007 finalisiert: Das in deutscher Initiative erarbeitete Konzept für die neuen Leitlinien und die dazugehörige erste Implementierungsstrategie wurde im zweiten Halbjahr 2007 auf EU-Ebene abgestimmt und am 10. Dezember 2007 vom Ministerrat der EU für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen angenommen. Durch Annahme der Leitlinien hat sich die EU uneingeschränkt zur Förderung und zum Schutz aller Rechte des Kindes verpflichtet, wie sie in zentralen internationalen und europäischen Menschenrechtsübereinkünften, -normen und -standards sowie in relevanten politischen Verpflichtungen für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes niedergelegt sind. Deutschland bleibt im weiteren Prozess der Umsetzung der neuen Leitlinien ab 2008 unter slowenischer EU-Ratspräsidentschaft aktiv involviert.

4.2.3 Kinderrechte in der EU-Entwicklungspolitik

Im Zuge der strukturellen Überarbeitung der EU-Außenhilfe für 2007 wurden auch die EU-externen Programme zur Förderung von Kindern und Jugendlichen neu formiert. Dies steht im Einklang mit der Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine Kinderrechtsstrategie vom Juli 2006. Damit strebt die Kommission die Herstellung von größerer Kohärenz und eine Steigerung der Gesamtwirkung von EU-Instrumenten zur Realisierung von Kinderrechten auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an.

Im Januar 2006 nahm die EU-Kommission die Mitteilung „In die Menschen investieren" an, in der das Programm für menschliche und soziale Entwicklung dargelegt wird. Das auf sechs Jahre angelegte Programm folgt einem integrierten Ansatz und hat ein Gesamtfördervolumen von einer Milliarde Euro. Für die Förderung des Programmschwerpunkts Kinder- und Jugendrechte sind 90 Millionen Euro vorgesehen. Mit diesen Mitteln soll mehr Bewusstsein für Kinder und Jugendliche in Entwicklungszusammenhängen erzeugt und ihre Beteiligung erhöht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist hierbei auf die Bekämpfung von Kinderarbeit, Menschenhandel und von sexueller Gewalt sowie auf die Förderung der Jugendbeschäftigung gerichtet.

Die Förderung von Kinder- und Jugendrechten ist ebenfalls ein Schwerpunktbereich des neuen Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte. Dieses Programm löste im Januar 2007 die 1994 gegründete Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ab und hat eine Laufzeit von sechs Jahren. Im Rahmen dieses Programms soll der Schutz von Kinder- und Jugendrechten als Querschnittsaufgabe in allen Fördermaßnahmen berücksichtigt werden. Ferner sieht das Programm die Stärkung des internationalen und regionalen Rahmenwerks für den Schutz von Kinderrechten vor. Zudem sollen das zivilrechtliche Engagement für Kinderrechte gestärkt und Vorhaben im Bereich „Kinder in bewaffneten Konflikten" gefördert werden. Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft hat dieses Thema im ersten Halbjahr 2008 zu einem Schwerpunkt ihrer entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Arbeit gemacht.

4.3 Maßnahmen im Europarat und der OSZE zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Kindern

4.3.1 Maßnahmen des Europarats

Unter dem Motto „Alle anders – alle gleich“ hat der Europarat unter Schirmherrschaft von Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen im Juni 2006 eine Jugendkampagne für Vielfalt, Menschenrechte und Partizipation gestartet, die bis September 2007 lief. Alle 47 Mitgliedsländer des Europarats sowie Belarus und der Vatikan beteiligten sich daran. Hauptziel der Kampagne war es, Jugendliche zu ermutigen, sich gemeinsam mit anderen für Vielfalt und gegen Diskriminierung aktiv zu engagieren.

4.3.2 Maßnahmen der OSZE

Im OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2003 beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, der Frage der Bekämpfung des Kinderhandels besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Zu diesem Zweck billigte der OSZE-Ministerrat in Laibach 2005 einen Zusatz zum Aktionsplan, der die Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit der Opfer von Kinderhandel zum Gegenstand hat. Die OSZE-Ministerräte von Brüssel 2006 und Madrid 2007 haben Entscheidungen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern bzw. der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet verabschiedet. Darüber hinaus befasst sich die OSZE im Rahmen von Expertentreffen mit dem Thema.

4.4 Internationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Kindern

4.4.1 VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern 2002

Vom 8. bis 10. Mai 2002 untersuchte die VN-Generalversammlung auf ihrer 27. Sondersitzung (UN Special Session on Children) erstmals den Fortschritt bei der Umsetzung der auf dem Weltkindergipfel (1990) und in der Millenniumserklärung (2000) gesteckten Ziele in Bezug auf Kinderrechte. Die Sondersitzung endete mit konsensualer Annahme einer politischen Abschlusserklärung sowie eines fristgebundenen Aktionsplans zur Umsetzung der eingegangenen politischen Verpflichtungen, die als konsolidiertes Abschlussdokument „A World Fit for Children“ zusammengefasst wurden. In der Abschlusserklärung verpflichteten sich die 190 Teilnehmerstaaten, darunter zum Teil auf Ebene ihrer Staats- und Regierungschefs, die historische Chance zu nutzen, um gemeinsam mit Kindern und für Kinder eine an den Bedürfnissen der Kinder besser ausgerichtete Welt zu gestalten. Die Erklärung enthält dazu konkrete Prinzipien und Ziele.

Der Aktionsplan formuliert Strategien für die Umsetzung dieser Verpflichtungen und Ziele in den vier prioritären Bereichen Gesundheit, Bildung, Schutz vor Missbrauch, Ausbeutung und Gewalt sowie Kampf gegen HIV/Aids. Er zielt zugleich auf die Erfüllung noch offener Verpflichtungen des Weltkindergipfels und der Millenniumsentwicklungsziele. Das Schlussdokument der Sondersitzung „A World Fit for Children“ wurde als Anhang einer gleichnamigen Resolution von der VN-Generalversammlung am 10. Mai 2002 im Konsens angenommen (RES S-27/2). Die Bundesregierung fühlt sich der Einhaltung dieser Ziele eng verpflichtet und hat zu ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene konkrete praktische Maßnahmen ergriffen *(siehe 4.1.2)*.

Follow-up-Prozess und weitere Umsetzung

Das Jahr 2007 markierte die Halbzeit bei der Umsetzung des Aktionsplans „A World Fit for Children“ der VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern von 2002 (Special Session plus 5). Aus diesem Anlass und um den Erfüllungsstand des Aktionsplans zu bilanzieren fand auf Einladung des Präsidenten der VN-Generalversammlung und unter aktiver Mitwirkung von UNICEF vom 11. bis 13. Dezember 2007 in New York eine hochrangige Plenarveranstaltung der Generalversammlung statt („Commemorative High-Level Plenary Meeting devoted to the Follow-up to the Outcome of the Special Session on Children in 2002“). Sie endete mit einstimmiger Annahme einer neuen Erklärung der VN-Generalversammlung durch Delegationen aus über 140 VN-Mitgliedstaaten am 13. Dezember 2007. In dieser Erklärung werden erreichte Fortschritte, insbesondere im Gesundheits-, Schul- und Bildungsbereich, gewürdigt, verbleibende Herausforderungen genannt (Beseitigung der Armut, die Notwendigkeit der weiteren Senkung der Kindersterblichkeit bei Unterfünfjährigen sowie Zugang zu Bildung und Kampf gegen Gewalt, Ungleichbehandlung oder Diskriminierung, insbesondere gegen Mädchen) und das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele des Aktionsprogramms „A World Fit for Children“ von 2002 erneuert.

Deutschland war auf der VN-Plenarveranstaltung durch den Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt vertreten. Dieser stellte den umfangreichen Nationalen Aktionsplan 2005-2010 der Bundesregierung vor *(s. 4.1.2)* und betonte aktuelle Fördermaßnahmen der Bundesregierung, darunter Investitionen in Ganztagsschulen und in den Ausbau von Kindertagesstätten. Auch Kinder und Jugendliche waren im Rahmen eines zweitägigen Kinderforums am 9./10. Dezember aktiv in das Plenargeschehen involviert. Über 50 VN-Mitgliedstaaten hatten Kinderdelegierte in ihre Delegationen aufgenommen. Im Rahmen eines UNICEF-geführten internationalen Auswahlprozesses wurde auch ein deutscher Jugendteilnehmer ausgewählt.

Der VN-Generalsekretär legte zur Vorbereitung der Plenarveranstaltung im Auftrag der Generalversammlung einen Fortschrittsbericht „Follow-up to the special session of the General Assembly on children“ vor (RES A/62/259 vom 15. August 2007). Er benennt Herausforderungen, aber auch Empfehlungen für weitere Fortschritte zur Erfüllung des Aktionsplans „A World Fit for Children“. Er konstatiert u.a., dass die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele ernsthaft in Gefahr gerät, wenn die Zwischenziele des Aktionsplans nicht erreicht werden. Die VN-Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu maximieren. UNICEF präsentierte zur Plenarsitzung eine adaptierte Version des Fortschrittsberichtes des VN-Generalsekretärs „Children and the Millennium Development Goals – Progress towards A World Fit for Children“ mit aktualisierten Daten und ergänzenden Details zu Ländersituationen. Die Bundesregierung hat diesen Fortschrittsbericht mit einem nationalen Beitrag zum Erfüllungsstand des Aktionsplans in Deutschland unterstützt.

Regionaler Begleitprozess für Europa und Zentralasien

Im Vorfeld der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern von 2002 hatte Deutschland, gemeinsam mit Bosnien und Herzegowina und UNICEF, im Mai 2001 in Berlin eine von sechs regionalen Vorbereitungskonferenzen durchgeführt, die Konferenz „Kinder in Europa und Zentralasien". Ergebnis dieser Konferenz war die „Berliner Erklärung zu Kindern in Europa und Zentralasien", die ein Bekenntnis zu einem 20 Punkte umfassenden Strategie- und Maßnahmenbündel enthält. Die Berliner Konferenz leistete damit einen eigenständigen Beitrag zur politischen Zusammenarbeit zwischen Europa und Zentralasien im Bereich der Kinderrechte. Der Regionalprozess wurde mit der Folgekonferenz „Making Europe and Central Asia Fit for Children" in Sarajewo vom 13. bis 15. Mai 2004 fortgesetzt. In ihrer dortigen konsensualen Abschlusserklärung („Verpflichtung von Sarajewo") bekräftigten die Teilnehmer ihren Willen zur zügigen Umsetzung der in Berlin (2001) sowie auf der VN-Sondersitzung zu Kindern (2002) beschlossenen Ziele. Sie verpflichteten sich darüber hinaus zur Unterstützung der von VN-Generalsekretär Annan in Auftrag gegebenen Studie zum Thema „Gewalt gegen Kinder" *(siehe 4.4.4)*.

Der Regionalprozess wurde am 19./20. Juni 2006 in Palencia/Spanien mit einer 3. zwischenstaatlichen Überprüfungskonferenz zum selben Thema fortgesetzt, an der 44 Delegationen aus Europa und Zentralasien teilnahmen, darunter mit aktivem Beitrag auch die Bundesregierung. Mit Annahme der Abschlusserklärung von Palencia (Palencia Statement) bekräftigten die Teilnehmer ihren Willen zu enger Zusammenarbeit in der Region für die Verwirklichung der Kinderrechte auf Basis der VN-Kinderrechtskonvention. Die Erklärung nannte insbesondere den Aufbau von Monitoringstrukturen für Kinderrechte, Kampf gegen soziale Ausgrenzung, Armut und Kinderarbeit sowie das Ergreifen rechtlicher Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt und die Einbeziehung von Kindern in sie betreffende Entscheidungs- und Planungsprozesse als zentrale Herausforderungen für künftiges Regierungshandeln in der Region. Die Konferenz von Palencia war die letzte Regionalkonferenz im Vorfeld der allgemeinen VN-Überprüfungskonferenz zu den Ergebnissen der Sondersitzung zu Kindern von 2002, die im Dezember 2007 in New York stattfand *(siehe 4.4.1)*.

4.4.2 Resolutionen zu Kinderrechten in den Vereinten Nationen

Die EU ist seit Jahren gemeinsam mit der Gruppe der lateinamerikanischen Staaten in interregionaler Kooperation zu Menschenrechten in den Vereinten Nationen Einbringer einer Resolutionsinitiative zu den Rechten des Kindes in den VN. In der wegen ihres umfassenden Ansatzes „Omnibus-Resolution" genannten Resolutionsinitiative („Rights of the Child") setzt sich die Bundesregierung gemeinsam mit den EU-Partnern für die Stärkung der Rechte von Kindern allgemein und speziell für die Verwirklichung der Kinderrechte auf Basis der VN-Kinderrechtskonvention ein. Die Resolution erlaubt dabei auch die gezielte Ansprache prioritärer Einzelthemen, so z.B. in der 61. Generalversammlung das Thema „Kinder und Armut" (2006) und in der 62. Generalversammlung das Thema „Beendigung von Gewalt gegen Kinder" (2007). Im Jahr 2008 soll der Schwerpunkt auf das Thema „Kinderarbeit" gelenkt werden, mit besonderer Berücksichtigung der Ursachen, einschließlich Armut und Mangel an Bildung.

Der Resolutionsentwurf „Rights of the Child" wurde am 17. Dezember 2007 zuletzt von der 62. VN-Generalversammlung erneut mit überwältigender Mehrheit von 183 Stimmen (bei nur einer Gegenstimme) angenommen. Bedauerlich ist die fortgesetzte Opposition der USA gegen diese Resolution, die auf grundlegenden Auffassungsunterschieden bezüglich der VN-Kinderrechtskonvention (die u.a. die Hinrichtung zur Tatzeit Minderjähriger verbietet) und des Internationalen Strafgerichtshofs beruht. Eine weitere VN-Resolution zu Kinderrechten wird von der Gruppe der nichtpaktgebundenen Staaten eingebracht. Sie ist ausschließlich den Rechten von Mädchen gewidmet (Resolution „The Girl Child") und thematisiert geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen an Mädchen sowie Formen ihrer Diskriminierung und fordert praktischer Maßnahmen zur Überwindung derartiger Praktiken. Die Resolution wurde 2007 im Konsens aller Mitgliedstaaten verabschiedet. Sie wird von der EU nachdrücklich unterstützt.

Die VN-Frauenrechtskommission (CSW) verabschiedete im Jahr 2007 während ihrer 51. Sitzung umfangreiche gemeinsame Schlussfolgerungen („agreed conclusions") zum Hauptthema „Die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung und Gewalt gegen Mädchen". Der Text enthält Aussagen zu den Aspekten Gesetzgebung/Politik, Bildung, Genderstereotypen, Gesundheit, HIV/Aids, Kinderarbeit, Konflikt, Gewalt und „Gender Mainstreaming". Deutschland führte im Rahmen der Ratspräsidentschaft die Verhandlungen für die Europäische Union und setzte sich dabei insbesondere für EU-Anliegen wie die Erwähnung von schädlichen traditionellen Praktiken, die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie die Rolle der Jungen und Männer bei der Durchsetzung von Gleichberechtigung ein.

4.4.3 Kinder und bewaffnete Konflikte

In vielen Ländern der Welt sind Kinder und Jugendliche auch heute noch Opfer bewaffneter Konflikte – etwa 300.000 Kinder werden weltweit immer noch als Soldaten missbraucht. Rund sechs Millionen Kinder wurden in kriegerischen Auseinandersetzungen in den vergangenen zehn Jahren verletzt, rund zwei Millionen Kinder verloren ihr Leben. Kinder und Jugendliche sind den vielfältigen Folgen bewaffneter Konflikte zumeist schutzlos ausgesetzt: Die erlittenen körperlichen und psychischen Schäden z.B. infolge von Gewalt, Flucht und Vertreibung beeinflussen ihre weitere Entwicklung nachhaltig. Die Bundesregierung und ihre Partner in der EU haben das Thema Kinder und bewaffnete Konflikte daher zu einem prioritären Thema EU-externer Menschenrechtspolitik gemacht.

Behandlung im VN-Sicherheitsrat

Der VN-Sicherheitsrat befasst sich seit 1999 aktiv mit der Problematik von Kindern in bewaffneten Konflikten und hat zu diesem Thema bereits in einer Vielzahl von Resolutionen und Entscheidungen Stellung bezogen. Im Juli 2005 gelang mit Verabschiedung der SR-Resolution 1612 ein besonders wichtiger Schritt gegen den Einsatz von Kindersoldaten: Die Resolution schafft mit Einrichtung eines Monitoring- und Berichtssystems zu diesem Thema praktische Voraussetzungen für Sanktionen wegen illegaler Rekrutierung und anderer schwerster Rechtsverletzungen an Kindern. Zugleich wurde eine Arbeitsgruppe des Sicherheitsrates etabliert, die sich seither in-

tensiv mit der Umsetzung der Resolution befasst. Die Bundesregierung arbeitet in dieser Gruppe aktiv mit. Der VN-Sicherheitsrat hält ferner regelmäßige Debatten zur Problematik der Kindersoldaten ab und kommentiert zentrale Entwicklungen in Präsidentiellen Erklärungen. So z.B. am 24. Juli 2006, als der Sicherheitsrat zur Ernennung der neuen VN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte, Radhika Coomaraswamy, Stellung bezog und am 28. November 2006, als der Sicherheitsrat anhaltende völkerrechtswidrige Praktiken zur Rekrutierung von Kindersoldaten verurteilte.

Die jüngste Sicherheitsratsdebatte zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte fand am 12. Februar 2008 anlässlich der Vorstellung des Berichts des VN-Generalssekretärs vom 21. Dezember 2007 „Children and Armed Conflict" (Resolution A/62/609 – S/2007/757) statt. Die Bundesregierung unterstützt diese und andere allgemeine Debatten des Sicherheitsrats ebenso wie länderspezifische SR-Resolutionen (z.B. zu Sierra Leone und Liberia) und arbeitet aktiv bei entsprechenden Vorhaben mit.

VN-Sonderbeauftragter für Kinder in bewaffneten Konflikten

Der VN-Generalsekretär ernannte im Februar 2006 Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) zu seiner Sonderbeauftragten für das Thema „Kinder und bewaffnete Konflikte". Deutschland gehört zu den Geberländern ihres Büros und arbeitet eng mit der Sonderbeauftragten zusammen. So hat die Bundesrepublik im Dezember 2006 als einer der ersten Staaten das gemeinsame Projekt der Sonderbeauftragten mit UNICEF zur Überarbeitung der sog. Machel-Studie finanziell unterstützt. Mit Veröffentlichung der Machel-Studie 1997 wurde das Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten" erstmals prominent ins Bewusstsein der VN gerückt.

Die Stärkung der Beziehungen der EU zur VN-Sonderbeauftragten und die Harmonisierung von EU-Initiativen mit Hauptzielen ihrer Arbeit war auch ein wichtiges Anliegen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Am 25. April 2007 fanden so auf deutsche Initiative hin erstmals vertiefende Gespräche des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der EU sowie der zuständigen Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte mit der VN-Sondergesandten in Brüssel statt. Dabei wurde die verstärkte Zusammenarbeit vereinbart und dazu konkrete Möglichkeiten identifiziert.

Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict) wurde am 25. Mai 2000 von der VN-Generalversammlung verabschiedet. Nach seiner Zeichnung am 20. September 2000 in New York trat es für die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2004 in Kraft.

Das Fakultativprotokoll setzt das Mindestalter für die Teilnahme an Kampfhandlungen von bisher 15 auf 18 Jahre herauf und verbietet die Zwangsrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren. Artikel 3 des Protokolls sieht zudem vor, dass alle Vertragsstaaten bei der Ratifikation eine verbindliche Erklärung hinterlegen, in der sie festschreiben, ab welchem Alter über 15 Jahren sie die Einziehung von Freiwilligen zu ihren nationalen Streitkräften gestatten. Die Bundesrepublik Deutschland hat als Mindestalter 17 Jahre festgelegt. Bewaffnete Gruppierungen dürfen – im Gegensatz zu Staaten – Personen in jedem Fall erst ab 18 Jahren rekrutieren, d.h. dieses Mindestalter gilt auch für Freiwillige.

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 5. Januar 2007 dem Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen den gemäß Artikel 8 des Fakultativprotokolls zu erstattenden Erstbericht vorgelegt und ihn am 18. Januar 2008 vor diesem Ausschuss in Genf präsentiert. Der Ausschuss thematisierte dabei insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen in Deutschland zur Sicherstellung der Umsetzung des Protokolls im Falle etwaiger Verstöße, Maßnahmen der Bundesregierung zur Menschenrechtsausbildung über die Bestimmungen des Protokolls, z.B. für deutsche Angehörige an friedenserhaltenden VN-Missionen, sowie Vorkehrungen und Bestimmungen in Deutschland beim Umgang mit minderjährigen asylsuchenden ehemaligen Kindersoldaten. Der VN-Ausschuss übermittelte im Ergebnis der Aussprache abschließende Beobachtungen (Concluding Observations) mit Empfehlungen für weiterführende Maßnahmen der Bundesregierung bei der Umsetzung des Fakultativprotokolls.

4.4.4 Gewalt gegen Kinder

Gewalt gegen Kinder ist leider auch heute noch weltweit verbreitet. Millionen Kinder – Mädchen wie auch Jungen – sind täglich von ihr betroffen. Dies hat eine im Auftrag des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ende 2006 vorgelegte Studie umfassend belegt. Die Studie zeichnet ein erschreckendes Bild über das weltweite Ausmaß, die Erscheinungsformen und die Ursachen von Gewalt gegen Kinder. Sie bedeutet eine eklatante Verletzung der Menschenwürde von Kindern. Hiergegen vorzugehen und das Recht von Kindern auf gewaltfreies Aufwachsen zu schützen, ist schon lange ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung.

VN-Studie zu Gewalt gegen Kinder

Am 12. Oktober 2006 wurde die erste umfassende Studie der Vereinten Nationen zum Thema Gewalt gegen Kinder veröffentlicht (Resolution A/61/229). Deutschland hatte die im Auftrag des VN-Generalsekretärs erstellte Studie von Anbeginn als einer der ersten Staaten nachdrücklich politisch unterstützt. Die Studie zeichnet ein erschreckendes Bild über das globale Ausmaß von Gewalt gegen Kinder und ihre Ursachen. So haben z.B. lediglich 102 von über 200 Staaten körperliche Disziplinierungsmaßnahmen in Schulen verboten. 77 Länder erlauben Schläge in Gefängnissen. In 31 Ländern sind körperliche Strafen vom Auspeitschen bis hin zu Amputationen möglich. Aber auch wo Gewalt gegen Kinder und Jugendliche gesetzlich verboten ist, konstatiert die Studie oft die unzureichende Überwachung der Umsetzung der Bestimmungen sowie Diskrepanzen zwischen den Absichtserklärungen von Regierungen, gegen Gewalt vorzugehen, und ihrer tatsächlichen Bekämpfung. Das tatsächliche Ausmaß der vielfältigen Formen von Gewalt wird bis heute in weiten Teilen der Welt oft verdrängt. Zur Bekanntmachung der Ergebnisse der Studie auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung die Übersetzung der Studie nebst begleitender

Arbeitsmaterialien für Schulen finanziell gefördert und gemeinsam mit dem Deutschen Komitee für UNICEF die Verteilung der Übersetzungen an über 12.000 deutschen Schulen organisiert.

Weitere Behandlung in den VN / VN-Beauftragter zu Gewalt gegen Kinder

Auf internationaler Ebene hat sich die Bundesregierung von Anbeginn für die konsequente Umsetzung der Empfehlungen der Studie, insbesondere ihrer zentralen Forderung nach Einsetzung eines VN-Sonderbeauftragten für „Gewalt gegen Kinder", engagiert. Dieses Anliegen wurde in der 62. VN-Generalversammlung mit maßgeblicher Unterstützung der EU erfolgreich umgesetzt. In der Resolution „Rights of the Child" *(siehe 4.4.2)* wurde das Thema Gewalt gegen Kinder 2007 prominent verankert: Der VN-Generalsekretär wird ausdrücklich gebeten, zunächst für die Dauer von drei Jahren und auf höchstmöglichem Niveau das Mandat für einen Sonderbeauftragten zum Thema Gewalt gegen Kinder zu schaffen. Der Mandatsinhaber soll unabhängig und weltweit für die Abschaffung bzw. Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder eintreten, im Gespräch mit Regierungen sowie auf regionaler und multilateraler Ebene das Thema prominent auf der internationalen Tagesordnung halten, die künftige Umsetzung der Empfehlungen der Studie proaktiv begleiten und dabei eng mit allen relevanten Akteuren zusammenarbeiten. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich für die rasche Installierung dieses wichtigen Mandats ein und wird den künftigen Amtsinhaber konsequent unterstützen.

4.4.5 Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie

Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie

Derzeit befindet sich der Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Bundestags-Drucksache 16/3440) im Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt auch für den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie (Bundestags-Drucksache 16/3439). Mit diesem Gesetz soll nicht nur der Rahmenbeschluss umgesetzt, sondern auch den Erfordernissen des Fakultativprotokolls Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Gesetze im ersten Halbjahr 2008 in Kraft treten werden, so dass nachfolgend das Fakultativprotokoll ratifiziert werden kann.

VN-Sonderberichterstatter zu Kinderhandel, -prostitution und -pornografie

Auf Ebene der Vereinten Nationen wurde bereits 1990 ein Mandat für einen VN-Sonderberichterstatter zum Thema Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und -pornografie eingerichtet (Resolution 1990/68, „Rights of the Child"). Das Mandat wurde sukzessive und regelmäßig verlängert, so um weitere drei Jahre in 2004 (ECOSOC Entscheidung 2004/285). Amtsinhaber seit 2001 ist Juan Miguel Petit (Uruguay), der den VN (Generalversammlung und neugeschaffenem Menschenrechtsrat bzw. früherer Menschenrechtskommission) regelmäßig und mit wechselndem Fokus bei den Schwerpunktthemen über Maßnahmen in Umsetzung seines Mandats berichtet. Sein jüngster Bericht an die 4. Sitzung des VN-Menschenrechtsrats 2007 (Dokument A/HRC/4/31) beschäftigt sich z.B. mit dem Thema Organhandel und den Programmen für entführte und verschwundene Kinder.

Die Tätigkeit des Sonderberichterstatters trägt wesentlich dazu bei, das Thema Kinderhandel, -prostitution und -pornografie, das anhaltende Relevanz hat und immer neue Ausprägungsformen aufweist, prominent auf der internationalen Tagesordnung internationaler Menschenrechtsgremien zu halten. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des Sonderberichterstatters intensiv, z.B. bei von ihm an Regierungen gerichtete Auskunftsersuche zu nationalen Entwicklungen und generell zur Förderung von Fortschritten bei diesen wichtigen Themen auf multilateraler und regionaler Ebene.

Förderung von Kinderrechten durch Projektzusammenarbeit

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert Deutschland seit April 2004 das Vorhaben „Schutz von Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung" mit Mitteln in Höhe von zwei Millionen Euro. In Zusammenarbeit mit staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen werden Erfahrungen generiert und Schlussfolgerungen für die weitere Vorgehensweise der Bundesregierung bei der Verwirklichung des Fakultativprotokolls in Deutschland und auf internationaler Ebene gezogen. Daneben werden auch zahlreiche Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung von Kinderhandel und Kindesmissbrauch unterstützt. So wurde im Berichtszeitraum z. B. die internationale Kampagne von Terre des hommes gegen Kinderhandel mit Mitteln in Höhe von 500.000 Euro teilfinanziert, so dass sich die Gesamtförderung der Kampagne auf rund eine Million Euro erhöht. Mit der zweiten Förderphase wurden Aktionen in Westafrika und Lateinamerika ermöglicht. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung von Maßnahmen der Save the Children Alliance gegen häusliche Kinderarbeit in Indien mit rund 1,5 Millionen Euro.

4.4.6 Kinderarbeit und Bildung

Der Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung gehört zu den elementaren Kinderrechten (Art. 32 VN-Kinderrechtskonvention). Dessen ungeachtet arbeiten nach Schätzung der ILO von 2006 weltweit ca. 218 Millionen Kinder, davon 126 Millionen unter gefährlichen Arbeitsbedingungen. Allerdings ist die Zahl der Kinderarbeiter in den vergangenen vier Jahren global um elf Prozent zurückgegangen, während diejenige von Kindern in gefährlicher Arbeit um 26 Prozent gefallen ist.

Im Kampf gegen Kinderarbeit unterstützt Deutschland konkrete Programme und Projekte. Seit Gründung der für die Beseitigung der Kinderarbeit zuständigen ILO-Abteilung (IPEC) hat Deutschland die Institution als einer der größten Geber unterstützt: Im Zeitraum zwischen 1991 und 2006 wurden der IPEC Mittel in Höhe von rund 54 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Ziel des inzwischen mehr als 40 Länder umfassenden Programms ist es, das internationale Bewusstsein der Staaten für die Probleme der Kinderarbeit zu schärfen und die beteiligten Regierungen in die Lage zu versetzen, Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit durchzuführen,

die insbesondere Maßnahmen zugunsten von arbeitenden Kindern in besonders gefährlichen Tätigkeiten enthalten. Zusätzlich werden im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Projekte finanziert, die sich gezielt mit den Problemen der Kinderarbeit u.a. in Côte d'Ivoire beschäftigen. Auch dem IPEC-Programm ist es zu verdanken, dass Kinderarbeit in Entwicklungsländern inzwischen als dringliches soziales Problem anerkannt und behandelt wird. Bis zum Jahr 2016 will die ILO weltweit die schlimmsten Formen von Kinderarbeit beseitigen.

Die Bundesregierung sieht in der Förderung der Grund- und Berufsbildung eine wesentliche Voraussetzung für die Beendigung der Kinderarbeit in den Entwicklungsländern. Besonders wichtig ist die Förderung der Grundbildung von Mädchen. Nach Untersuchungen der Weltbank ist keine Investition so rentabel wie die Investition in die Bildung von Mädchen und Frauen. Auch die Bereitstellung von zweiten Chancen und Angeboten der non-formalen und nachholenden Bildung ist ein wichtiges Instrument, um besonders gefährdete Kindergruppen vor Kinderarbeit zu schützen und einen Übergang in das formale System oder die Berufswelt zu ermöglichen. Unter dem Vorsitz Deutschlands wurde auf dem G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm das Bekenntnis zu „Bildung für alle" und zur „Fast-Track-Initiative" (FTI) bekräftigt, die auf die Beschleunigung der Grundschulbildung für alle abzielt. Deutschland hat für die nächsten zwei Jahre 30 Millionen Euro zugesagt, um die Lücken in den FTI-geförderten Ländern zu schließen.

4.4.7 Kinderarmut

Kinder in Entwicklungsländern sind im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung überproportional stark von Armut betroffen. Schätzungen zufolge leben 60.000 Kinder weltweit in absoluter Armut, d.h. von weniger als einem Dollar pro Tag. Für die betroffenen Kinder bedeutet dies sehr schlechte Entwicklungschancen und eine Versagung ihrer in der VN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte, so z.B. der Rechte auf Sicherheit, Gesundheit, Erziehung, Bildung und des Rechts, gehört und berücksichtigt zu werden. Dieser besonderen Betroffenheit von Kindern durch Armut tragen die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) Rechnung, indem sie Kinder bei vier der acht Entwicklungsziele zur exklusiven Zielgruppe der Armutsbekämpfung machen und ihnen auch bei den übrigen MDGs eine wichtige Rolle zuweisen. Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung aus dem Jahre 2003, welches das Konzept für den deutschen Beitrag zur Erreichung der MDGs darstellt, hebt ausdrücklich die Bedeutung von Kindern als Empfänger und als gestaltende Akteure von Armutsbekämpfungsmaßnahmen hervor. International setzt sich die Bundesregierung nicht nur über die EU und multilaterale Institutionen für die Bekämpfung von Kinderarmut ein, sondern sie finanziert im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch Maßnahmen deutscher Nichtregierungsorganisationen. Daneben werden im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Partnerländer beispielsweise bei der Förderung von Bildung und Beschäftigung sowie Gesundheit und Demokratie unterstützt. Spezifische Förderangebote für Mädchen tragen ihrer häufig besonderen Benachteiligung Rechnung.

4.4.8 Zusammenarbeit mit UNICEF

Für die Bundesregierung ist UNICEF der wichtigste VN-Partner bei der weltweiten Durchsetzung von Kinderrechten. Deutschland ist seit 2008 gemäß einem festgelegten Rotationsschema wieder Mitglied im UNICEF-Exekutivrat. UNICEF tritt weltweit prononciert für eine bessere Verwirklichung verbürgter Kinderrechte ein. Im Zentrum stehen dabei – vor allem in Entwicklungs- und Transformationsländern – Initiativen in den Bereichen Gesundheit, Wasser sowie Erziehung und Ausbildung. Ebenso wie UNICEF sieht die Bundesregierung hierin einen Beitrag zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention sowie zu den bis 2015 angestrebten Millenniumsentwicklungszielen armer und ärmster Länder. UNICEF leistet zunehmend aber auch Soforthilfe in Notsituationen (z.B. 2005 beim Tsunami in Asien). Der im Rahmen der Programmarbeit von UNICEF verfolgte Ansatz zielt auf die Umsetzung der in der VN-Kinderrechtskonvention niedergelegten Rechte („rights based approach") und wird von Deutschland unterstützt.

Schwerpunkte der politischen Zusammenarbeit der Bundesregierung mit UNICEF lagen in den vergangenen Jahren u.a. bei der gemeinsamen Ausrichtung regionaler Kinderrechtskonferenzen *(siehe 4.4.1)*, der gemeinsamen Unterstützung der VN-Studie zum Thema „Gewalt gegen Kinder" *(siehe 4.4.4)* und bei der Erarbeitung neuer Leitlinien der EU für den Schutz und die Förderung der Rechte des Kindes *(siehe 4.2.2)*. Auch der Bereich Kinder und bewaffnete Konflikte ist von aktueller Relevanz. Die Bundesregierung unterstützt UNICEF mit einem freiwilligen Regelbeitrag, der im Berichtszeitraum durchschnittlich knapp fünf Millionen Euro pro Jahr betrug. Hinzu kommen projektbezogene Mittel in etwa gleicher Höhe. Der Regelbeitrag stieg 2008 gegenüber dem Vorjahr erstmals wieder deutlich um 28 Prozent, auf 5,8 Millionen Euro. Mittelfristig strebt die Bundesregierung eine weitere Steigerung an.

Das Deutsche Komitee für UNICEF e.V. gehörte 2006 und 2007 mit Überweisungen an UNICEF von ca. 103 Millionen (2006) bzw. ca. 109 Millionen US-Dollar (2007) erneut zu den größten Spendenüberweisern aller 37 weltweit tätigen Nationalkomitees. Mit diesen Mitteln wurden insbesondere UNICEF-Projekte in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa unterstützt. Die VN-Generalversammlung würdigte den 60. Jahrestag des Beginns der operativen Tätigkeit von UNICEF im November 2006 mit der Verabschiedung einer anlassbezogenen Resolution.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

5 Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen

5.1 Entwicklung in Deutschland

Selbstbestimmung und Teilhabe als Voraussetzung für die Chancengleichheit behinderter Menschen standen und stehen im Zentrum der Behindertenpolitik der Bundesregierung. Die Basis für diesen Paradigmenwechsel von der Fürsorge zur selbstbestimmten Teilhabe wurde vor allem mit dem 9. Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) und dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) geschaffen. Diese beiden entscheidenden Säulen der Behindertenpolitik wurden mit Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) am 18. August 2006 komplettiert.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz schützt behinderte Menschen – im Arbeitsrecht, aber auch im Zivilrecht bei Massengeschäften – vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung. Das SGB IX bot im Bereich des Arbeitsrechts bereits einen weitgehenden Schutz für schwer behinderte Menschen, der durch das AGG nunmehr auf alle Menschen mit Behinderung ausgeweitet wurde. Von Bewerbung über Ausbildung, Aufstiegsmöglichkeiten bis hin zur Kündigung sind alle Bereiche des Arbeitslebens von dieser Schutzfunktion erfasst. So dürfen behinderte Menschen weder bei Bewerberauswahl noch beim Zugang zu beruflichen Bildungschancen oder bei Beförderungen wegen ihrer Behinderung benachteiligt werden. Im Alltagsleben wirkt das Gesetz Diskriminierungen bei so genannten Massengeschäften – beispielsweise bei Kaufverträgen, Hotelbuchungen und Ähnlichem – und bei privaten Versicherungen entgegen. Bei einer Verletzung des Benachteiligungsverbots haben die Betroffenen einen Anspruch auf die Beseitigung der Benachteiligung oder können – sofern eine erneute Benachteiligung droht – einen Unterlassungsanspruch geltend machen. Daneben können Ansprüche auf Schadensersatz für Vermögensschäden und Entschädigung wegen Nichtvermögensschäden bestehen. Darüber hinaus können sich Betroffene auch an die neu geschaffene Antidiskriminierungsstelle des Bundes wenden *(siehe auch unter A 2)*.

Mit dem SGB IX wurde im Jahr 2001 die Leistungsform des Persönlichen Budgets eingeführt. Seit dem 1. Januar 2008 besteht auf Leistungen in Form eines Persönlichen Budgets ein Rechtsanspruch. Leistungsempfänger können hierdurch von den Rehabilitationsträgern auf Antrag anstelle von Dienst- oder Sachleistungen zur Teilhabe eine Geldleistung wählen, um den „Einkauf“ dieser Leistungen eigenverantwortlich zu regeln. Behinderte Menschen als Experten in eigener Sachen entscheiden so selbst, welche Hilfen für sie am besten sind und welcher Dienst und welche Person zu dem von ihnen gewünschten Zeitpunkt eine Leistung erbringen soll. Mit dem Rechtsanspruch auf Persönliche Budgets stärkt die Bundesregierung die gleichberechtigte und selbstbestimmten Teilhabe behinderter Menschen.

Ein weiterer wichtiger Baustein der Präventions- und Rehabilitationspolitik der Bundesregierung ist die im Jahr 2004 eingeführte Verpflichtung der Arbeitgeber, ein betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) durchzuführen, wenn ein Arbeitnehmer innerhalb eines Jahres längere Zeit arbeitsunfähig ist. Mit Zustimmung des betroffenen Mitarbeiters und unter Hinzuziehung der zuständigen Arbeitnehmervertretung muss der Arbeitgeber klären, wie die Arbeitsunfähigkeit überwunden, erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann. Ein erfolgreiches BEM schafft eine „Win-win“-Situation: Es nutzt dem betroffenem Arbeitnehmer, dessen Arbeitsfähigkeit wiederhergestellt und gesichert wird und dessen Ar-

beitsplatz somit erhalten bleibt. Und es dient dem Arbeitgeber, weil das BEM dazu beiträgt, dass Kenntnisse und Erfahrungen der Mitarbeiter im Unternehmen bleiben und Fehlzeiten verringert werden. Und nicht zuletzt werden durch das BEM die sozialen Sicherungssysteme entlastet.

5.2 Das VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Nach vierjähriger Verhandlungszeit hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Text des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des dazugehörigen Fakultativprotokolls am 13. Dezember 2006 angenommen. Es liegt seit dem 30. März 2007 für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Unterzeichnung und Ratifikation aus und wird 30 Tage nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft treten. Sieben Monate nach Inkrafttreten wird dann ein Vertragsausschuss gewählt, der die Umsetzung des Übereinkommens fördern und überwachen soll.[11]

Dieses universelle Vertragsinstrument konkretisiert bestehende Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen mit dem Ziel, ihre Chancengleichheit in der Gesellschaft zu fördern. Statt allein auf Fürsorge und Ausgleich von vermeintlichen Defiziten zu setzen, geht es darum, Behinderung als Teil des gesellschaftlichen Lebens anzuerkennen und Menschen mit Behinderungen eine möglichst autonome, diskriminierungsfreie Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in ihren jeweiligen Ländern zu ermöglichen. Das Übereinkommen stärkt auch die Rechte von Frauen mit Behinderungen, indem sie explizit die doppelte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und einer Behinderung anerkennt und Maßnahmen zur vollen Gleichberechtigung fordert.

Das Übereinkommen tritt als dritte Säule neben die zwei wichtigsten Instrumente zur Förderungen der Teilhabe behinderter Menschen – den „Weltaktionsplan betreffend behinderte Menschen“ von 1982 und die „Standardregeln zur Herstellung von Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen“ von 1993. Während diese beiden ersten Instrumente einen lediglich empfehlenden Charakter haben, wird das Übereinkommen für all die Staaten, die ihm beitreten, rechtsverbindlich. Das Vertragswerk stellt damit einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen dar, da es dem Großteil der weltweit rund 650 Millionen behinderten Menschen erstmalig einen Zugang zu universell verbrieften Rechten verschaffen wird. Etwa zwei Drittel der Menschen mit Behinderungen leben in Entwicklungsländern. Zwischen Behinderung einerseits sowie Armut und sozialem Ausschluss andererseits besteht in weiten Teilen der Welt ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Vereinten Nationen schätzen, dass nur etwa 40 Staaten, zumeist Industrienationen, eine nationale behindertenpolitische Gesetzgebung haben.

Deutschland setzte sich auf der Grundlage seiner innerstaatlichen Gesetzgebung von Anfang an intensiv für die Erarbeitung einer modernen Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen ein und gehörte zu den Schrittmachern des Projektes innerhalb der EU. Während des gesamten Verhandlungsprozesses war die Zivilgesellschaft stets eng mit eingebunden. Eine Vertreterin des Deutschen Behindertenrates wirkte als Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei den Verhandlungen aktiv mit. Zum Thema Frauen und Kinder agierte Deutschland erfolgreich als Vermittler (facilitator) des Vorsitzes des Verhandlungsgremiums und war für die EU (im Rahmen des so genannten burden sharing) Verhandlungsführer für zentrale Artikel des Konventionsentwurfes.

Entsprechend hat die Bundesregierung das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll bereits am 30. März 2007 unterzeichnet und zählt damit zu den ersten Zeichnerstaaten. Die Unterzeichnung durch Deutschland während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war auch ein wichtiges Signal für die anderen EU-Mitgliedstaaten, das Übereinkommen ebenfalls zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterzeichnen. Daneben hat auch die Europäische Gemeinschaft das Übereinkommen unterschrieben und zeichnete damit erstmalig einen menschenrechtlichen Vertrag. Die Zeichnung wirkt für die Europäische Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit und für die Organe der EG (Europäisches Parlament, Kommission, Europäischer Gerichtshof und Rechnungshof). Die Bundesregierung arbeitet derzeit daran, die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifizierung des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls zu schaffen. Ein wichtiger Schritt – Einigung mit den anderen deutschsprachigen Ländern über eine abgestimmte deutsche Übersetzung – ist bereits erfolgt.

Behindertenfragen während der 46. Sitzung der Sozialentwicklungskommission

Auch die 46. Sitzung der Sozialentwicklungskommission (SEK, 6. bis 15. Februar 2008) beschäftigte sich mit Behindertenfragen und diskutierte u.a. über das künftige Zusammenspiel der drei internationalen Säulen der Behindertenpolitik (Behindertenkonvention, Weltaktionsplan und Standard Rules) sowie das Verhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Sozialentwicklung. Deutschland konnte dabei mit einer erfolgreich vermittelnd agierenden Vizevorsitzenden der SEK viele der Themen entscheidend voranbringen. Dazu gehörte u. a. auch die turnusmäßige Mandatsverlängerung der VN-Sonderberichterstatterin zu Behindertenfragen (Mandat läuft im Dezember 2008 aus).

Der von der deutschen Vizevorsitzenden erfolgreich verhandelte Resolutionsentwurf trägt dem Hauptanliegen der EU Rechnung, das Mandat der Sonderberichterstatterin um eine menschenrechtliche Perspektive zu erweitern. Auch in der Frage der Finanzierung des Mandats konnte eine gute Einigung erreicht werden (freiwillige Beiträge zum UN Voluntary Fund on Disability). Des Weiteren nahm die SEK eine philippinische Resolution zum Thema „Berücksichtigung der Perspektiven von behinderten Menschen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ (Mainstreaming Disability in the Development Agenda) an. Auch hier konnten die deutschen Vorschläge zur Verstärkung der menschenrechtlichen Perspektive und der Beteiligung von Behinderten-Nichtregierungsorganisationen erfolgreich in die Resolution integriert werden. In der Plenardebatte der SEK-Sitzung zu diesem Thema beteiligte sich Deutschland mit einer den EU-Beitrag ergänzenden nationalen Erklärung und unterstrich damit sein besonderes Engagement in diesem Bereich.

11 Stand der Ratifikation abrufbar unter: un.org/disabilities/

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

6 Menschenrechtliche Aspekte von Migration und Integration, Schutz von Flüchtlingen, nationalen Minderheiten und Indigenen

6.1 Menschenrechtliche Aspekte der Migrationspolitik in Deutschland

Bleiberechtsregelung

Das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union führte zu zwei Bleiberechtsregelungen für langfristig geduldete Ausländer in Deutschland. Noch während der politischen Verhandlungen über den Gesetzesentwurf wurde am 17. November 2006 von der Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (IMK) eine Bleiberechtsregelung beschlossen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde darüber hinaus noch die gesetzliche Altfallregelung in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen. Beide Regelungen dienen dem Ziel, langjährig in Deutschland Geduldeten eine Aufenthalts- und Integrationsperspektive in Deutschland zu eröffnen.

1. Mit dem Bleiberechtsbeschluss der IMK wurde für einen Teil der langjährig im Bundesgebiet geduldeten Ausländer eine sofortige Lösung gefunden. Die bereits integrierten Geduldeten, die sich seit sechs bzw. acht Jahren in Deutschland aufhielten und in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis standen, konnten unmittelbar im Anschluss an den IMK-Beschluss eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Denjenigen Geduldeten, die aufgrund der vorliegenden Voraussetzungen von einer Bleiberechtsregelung hätten begünstigt werden können, aber bislang ihren Lebensunterhalt noch nicht durch eigene Erwerbstätigkeit sichern konnten, wurde ein Zeitraum von zehn Monaten für die Arbeitsplatzsuche eingeräumt. Konnten sie ein verbindliches Arbeitsangebot nachweisen, das den Lebensunterhalt der Familie durch eigene legale Erwerbstätigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen sicherte, und wenn zu erwarten war, dass er auch in Zukunft gesichert sein würde, erhielten sie eine Aufenthaltserlaubnis.

2. Mit dem am 28. August 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurde die gesetzliche Altfallregelung in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen, die an die IMK-Bleiberechtsregelung anknüpft. Auch die gesetzliche Altfallregelung ist von dem Grundsatz der selbstständigen Lebensunterhaltssicherung geprägt. Diejenigen Ausländer, die neben den besonderen Voraussetzungen der Altfallregelung auch ihren eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit sichern können, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis wie nach dem Bleiberechtsbeschluss der IMK.

Gleichwohl geht die gesetzliche Altfallregelung über den Bleiberechtsbeschluss der IMK hinaus: Neben der für die betroffenen Ausländer günstigeren Stichtagsregelung sieht die gesetzliche Altfallregelung eine bis zum 31. Dezember 2009 befristete Aufenthalterlaubnis auf Probe vor, die zunächst auch ohne eigenständige Lebensunterhaltssicherung erteilt werden soll. Die Aufenthaltserlaubnis auf Probe berechtigt jedoch nicht zum Familiennachzug und führt auch nicht zur weitergehenden Aufenthaltsverfestigung. Sie ist nur dann um weitere zwei Jahre verlängerbar, wenn der Ausländer nachweist, seinen Lebensunterhalt überwiegend selbstständig bestritten zu

haben und die Lebensunterhaltssicherung für die Zukunft anzunehmen ist. Darüber hinaus sieht die gesetzliche Altfallregelung Sonderregelungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für unbegleitete Minderjährige sowie für minderjährige Kinder vor.

6.1.1 Integration von Zuwanderern

Deutschland ist seit jeher ein Land gewesen, das Einwanderer angezogen hat. Dies wird auch in der Zukunft so sein – vielleicht sogar noch in einem stärkeren Maße. Den Zuwanderern mit einer Bleibeperspektive wird eine umfassende, möglichst gleichberechtigte und ihrer individuellen Voraussetzung und Bereitschaft entsprechende Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben ermöglicht. Sie sollen damit eine reale Perspektive der Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft erhalten. Zu den Mindestanforderungen, um den Zusammenhalt der Gesellschaft gewährleisten zu können, gehört die gemeinsame Sprache.

Die Integrationspolitik der Bundesregierung folgt dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Zuwanderer haben die Pflicht, durch eigene Anstrengungen und unterstützt durch staatliche Angebote die deutsche Sprache zu erlernen sowie die Grundwerte unserer Gesellschaft kennen und respektieren zu lernen. Die deutsche Gesellschaft ist gefordert, Zuwanderern einen durch Chancengleichheit und Gleichbehandlung gekennzeichneten Zugang zu allen wichtigen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu gewährleisten, indem bestehende Barrieren erkannt und abgebaut werden.

Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands. Integration ist damit nicht nur wie in der Vergangenheit Sozialarbeit, sondern auch Migrationssteuerung. Alle Neuzuwanderer, Ausländer mit dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland, Spätaussiedler sowie Unionsbürger erhalten ein staatliches Grundangebot zur Integration, das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen in unsere Gesellschaft unterstützt. Kernstück der Bundesmaßnahmen ist der Integrationskurs, bestehend aus einem Sprachkurs mit bis zu 1.200 Unterrichtsstunden zur Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einem Orientierungskurs mit 45 Unterrichtsstunden zur Vermittlung von Wissen zur Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Zu den Aufgaben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, deren Amt im Jahre 1978 ins Leben gerufen wurde, gehört es, zu einem spannungsfreien Zusammenleben zwischen Deutschen und Zugewanderten beizutragen. Amtsinhaberin ist seit November 2005 Prof. Dr. Maria Böhmer. Sie unterstützt die Bundesregierung in unabhängiger und beratender Funktion bei der Weiterentwicklung der Integrationspolitik und der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen. Sie erfüllt diese Aufgabe darüber hinaus mit Hilfe von Informationsmaßnahmen und der Initiierung und Unterstützung vorbildlicher Maßnahmen.

Die Beauftragte hat sich im Berichtszeitraum neben der Begleitung gesetzgeberischer Maßnahmen (Zuwanderungsgesetz, Bleiberechtsregelungen, Antidiskriminierungsgesetzgebung) insbesondere in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt engagiert. Sie hat sich für eine verbesserte Kooperation zwischen Erziehungs- und Bildungsinstitutionen eingesetzt und auf die Qualifizierung der Erzieher sowie die Zusammenarbeit mit den Eltern gedrungen. Sie setzt sich nachhaltig dafür ein, die Chancen von jugendlichen Migranten in der Ausbildung zu erhöhen. Mit der „Charta der Vielfalt“, einer 2006 von vier Großunternehmen und der Beauftragten ins Leben gerufenen Initiative, der sich mittlerweile über 200 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen angeschlossen haben, soll eine Unternehmenskultur des gegenseitigen Respekts unterstützt werden, die individuelle Chancen eröffnet und das innovative und kreative Potenzial in Betrieben und Verwaltungen fördert. Die Beauftragte hat zur Unterstützung der Charta-Initiative im August 2007 eine Kampagne „Vielfalt als Chance“ gestartet, mit der bis Ende 2008 gezielt für das ökonomische und gesellschaftliche Potenzial zugewanderter Menschen in Deutschland geworben wird. Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der Beauftragten liegt in der Weiterentwicklung integrationspolitischer Querschnittsstrukturen und der Etablierung eines weitgreifenden gesellschaftlichen Dialogprozesses, bei dem insbesondere Migranten eingebunden werden. Eine zentrale Rolle spielte hierbei der von der Beauftragten koordinierte und von der Bundeskanzlerin vorgestellte „Nationale Integrationsplan“.

Integrationsgipfel und Integrationsplan der Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Integration der in Deutschland lebenden Migranten eine Schlüsselaufgabe. Im Mittelpunkt der von der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration koordinierten Vorhaben steht daher die Integration der hier lebenden Menschen aus Zuwandererfamilien. Viele Migranten haben ihren Platz in der Gesellschaft gefunden und zum Wohlstand und zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt Deutschlands beigetragen. Dennoch ist gerade auch in Teilen der zweiten und dritten Generation weiterhin ein erheblicher nachzuholender Integrationsbedarf zu konstatieren, der sich in unzureichenden Deutschkenntnissen, einem insgesamt schwächeren Abschneiden in Bildung und Ausbildung, einer höheren Arbeitslosigkeit und einer zum Teil fehlenden Akzeptanz gesellschaftlicher Grundregeln, dabei insbesondere von Frauenrechten, zeigt.

Auf Einladung von Bundeskanzlerin Merkel fand am 14. Juli 2006 der erste nationale Integrationsgipfel statt, bei dem sich die Beteiligten auf die Erstellung eines „Nationalen Integrationsplans“ verständigten. Während des 2. Integrationsgipfels am 12. Juli 2007 wurde der Integrationsplan vorgestellt. Die Bundesregierung geht dabei den Weg einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten anerkennt und stärkt und nicht allein auf die Defizite fokussiert. Der Integrationsplan wurde in Zusammenarbeit mit Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden und einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure erstellt. Dabei waren Migranten und ihre Organisationen in allen Phasen der Erstellung des Plans unmittelbar beteiligt.

Mit dem Nationalen Integrationsplan wird die gleichberechtigte Teilhabe von Migranten insbesondere in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt gefördert und verstärkt.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der gesellschaftlichen Teilhabe und in der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Zu den weiteren Maßnahmen gehört, Frauen und Kinder in ihren Rechten zu stärken, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern und insbesondere Frauen vor Zwangsverheiratungen und familiärer Gewalt zu schützen. Der Nationale Integrationsplan befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase. Eine erste Zwischenbilanz soll im Herbst 2008 vorgelegt werden.

Das Zuwanderungsgesetz

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz reformierte das gesamte Ausländerrecht. Das Ausländergesetz wurde durch das Aufenthaltsgesetz sowie das Aufenthaltsgesetz/EWG durch das Freizügigkeitsgesetz/EU ersetzt. Auch das Asylverfahrens- und das Staatsangehörigkeitsgesetz wurden verändert. Insbesondere mit der Einführung des Aufenthaltsgesetzes sind viele Veränderungen vorgenommen worden: Die Zahl der Aufenthaltstitel wurde auf zwei reduziert, auf die befristete Aufenthalts- und die unbefristete Niederlassungserlaubnis. Besonders hervorzuheben ist auch die Einführung eines neuen Kapitels „Integration" in das Aufenthaltsgesetz, das die Teilnahme am Integrationskurs regelt. Als institutionelle Änderung ist zudem auf die Umbildung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hinzuweisen.

Darüber hinaus wurden durch das Zuwanderungsgesetz folgende Änderungen im Aufenthaltsgesetz vorgenommen: Im Bereich der Ausbildungs- und Arbeitsmigration wurden Erleichterungen der Zuwanderung für Hochqualifizierte, Selbstständige und Studenten aufgenommen. Auch im Bereich des humanitären Ausländerrechts kam es zu Verbesserungen, z.B. bei der Anerkennung nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung. Es wurde eine Härtefallregelung geschaffen sowie die Möglichkeit für die Länder eingeräumt, Härtefallkommissionen einzurichten. Auch im Bereich der Kettenduldungen kam es zu Änderungen, die jedoch in der Praxis nicht den bezweckten Erfolg zeitigten.

Insbesondere aufgrund der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 wurden Regelungen zur Verbesserungen der inneren Sicherheit in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen. Hierzu zählen die Abschiebungsanordnung, Meldeauflagen und Regelausweisung bei Terrorismusverdacht, die Einführung weiterer Ausweisungsgründe bei Schleusern und „geistigen Brandstiftern" sowie die Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden über verfassungsfeindliche Erkenntnisse bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und bei Einbürgerungen nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz.

Reform des Zuwanderungsgesetzes / Das Richtlinienumsetzungsgesetz

Mit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes war jedoch die Weiterentwicklung des Ausländerrechts nicht abgeschlossen. Auf dem EU-Gipfeltreffen von Tampere 1999 wurde beschlossen, weite Teile des Ausländer- und Asylrechts innerhalb der Europäischen Union zu harmonisieren. In der Folge wurden die nachstehenden elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien erlassen, die von den Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht umgesetzt werden mussten:

1. Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. EG Nr. L 328 S. 17),
2. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung („Familiennachzugsrichtlinie" ABl. EU Nr. L 251 S. 12),
3. Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (ABl. EU Nr. L 321 S. 26),
4. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthaltsrichtlinie" ABl. EU 2004 Nr. L 16 S. 44),
5. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG,68/380/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG („Freizügigkeitsrichtlinie" ABl. EU Nr. L 229 S. 35),
6. Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie" ABl. EU Nr. L 261 S. 19),
7. Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Richtlinie Aufnahmebedingungen" ABl. EU Nr. L 31 S. 18),
8. Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie" ABl. EU Nr. L 304 S. 12),
9. Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst („Studentenrichtlinie" ABl. EU Nr. L 375 S. 12),
10. Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung („Forscherrichtlinie" ABl. EU Nr. L 289 S. 15),
11. Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Verfahrensrichtlinie" ABl. EU Nr. L 326 S. 13).

Soweit diese Richtlinien noch nicht im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes vollständig umgesetzt werden konnten, ist dies durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union erfolgt, das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist.

Kernpunkte der aufenthaltsrechtlichen Richtlinienumsetzung waren die Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie durch Schaffung einer „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG" als neuer unbefristeter Aufenthaltstitel neben der Niederlassungserlaubnis und die Einführung eines befristeten Aufenthaltstitels für Daueraufenthaltsberechtigte anderer Mitgliedstaaten. Zudem wurden ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels zur Mitwirkung im Strafverfahren sowie ein besonderer Aufenthaltstitel für Forscher eingeführt. Dies gilt auch für Mobilitätsregeln für in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Studenten. Ferner bedurfte es auch Änderungen im Rahmen des Familiennachzugs von Ausländern sowie bei den Regelungen zum Daueraufenthaltsrecht für Unionsbürger und deren Familienangehörige. Die umzusetzenden Asylrichtlinien stellen die zentralen Elemente der Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union dar. Sie umfassen alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich, die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung und die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber.

Über die Richtlinienumsetzung hinaus beinhaltet das Gesetz eine integrationsorientierte Anpassung des Ehegattennachzugs, mit der ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt sowie der Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise gefordert werden. Auch wurden die Verpflichtungsregelungen zur Teilnahme am Integrationskurs verbessert. Zudem wird mit sicherheitsrelevanten Regelungen auf die versuchten „Kofferbombenanschläge" vom Juli 2006 reagiert. In den Gesetzesentwurf eingeflossen sind die Empfehlungen des Berichtes zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom Juli 2006 (Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz) sowie Änderungen, die auf Grund der Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (IMK) im Mai und November 2006 erforderlich wurden. Abschließend ist besonders die gesetzliche Altfallregelung hervorzuheben, die die von der IMK beschlossene Bleiberechtsregelung ergänzt und damit langjährig geduldeten Ausländern die Möglichkeit der aufenthaltsrechtlichen Legalisierung und Integration in die Gesellschaft eröffnet.

Deutsche Islamkonferenz

Das Bundesministerium des Innern verfolgt mit der im September 2006 ins Leben gerufenen Deutschen Islamkonferenz (DIK) das gemeinsam mit den Bundesländern zu erreichende Ziel, das Verhältnis zwischen der deutschen Gesellschaft und den hier lebenden Muslimen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Ziel der Konferenz ist eine verbesserte religions- und gesellschaftspolitische Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland. Dies dient zum einen der Verhinderung von gewalttätigem Islamismus und Extremismus. Zum anderen wird der Segmentation von Muslimen in Deutschland entgegengewirkt.

Die Konferenz ist als langfristiger Verhandlungs- und Kommunikationsprozess zwischen dem deutschen Staat und Vertretern der in Deutschland lebenden Muslime angelegt, der zwei bis drei Jahre dauern soll. Als Ergebnis des Gesprächsprozesses wird ein breit angelegter Konsens über die Einhaltung gesellschafts- und religionspolitischer Grundsätze angestrebt. Hierbei stehen insbesondere die Bewahrung und die verbindliche Beachtung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Vordergrund.

Die DIK ist nicht als „Elitedialog" zwischen dem Staat und Organisationsvertretern konzipiert, sondern unternimmt den Versuch, die in Deutschland lebenden Muslime ihrer Vielfalt angemessen in den Verhandlungsprozess einzubinden. Im Verlauf der DIK soll erörtert werden, wie unterschiedliche religiöse Sitten und Gebräuche des Islam in Einklang mit der deutschen Verfassungsordnung gebracht werden können, ob und wie der Islam (als „Religion ohne Kirche") Organisationserfordernissen des deutschen Religionsverfassungsrechts gerecht werden kann und wie die über viele Jahrhunderte entwickelte deutsche Gesellschafts-, Verfassungs- und Rechtsordnung zur Entwicklung eines modernen, deutschen Islam beitragen kann.

6.2 Menschenrechte und internationaler Schutz für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Migranten

6.2.1 Der UNHCR und die Agenda für den Flüchtlingsschutz

Der Schutz der gegenwärtig rund zehn Millionen Flüchtlinge weltweit ist das Kernmandat des UNHCR, der seine Bemühungen im Berichtszeitraum weiter an der 2002 verabschiedeten Agenda für den Flüchtlingsschutz ausrichtete. Diese Agenda umfasst sechs strategische Ziele, namentlich die Stärkung der Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967, den Schutz von Flüchtlingen bei gemischten Migrationsströmen, eine gerechtere internationale Lastenverteilung, Verbesserung der Sicherheit von Flüchtlingen und humanitären Helfern, die Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge (durch freiwillige Rückkehr, Integration im Erstaufnahmeland oder Aufnahme in Drittstaaten) und schließlich ein besserer Schutz von Flüchtlingsfrauen und -kindern. Einen gewissen Schwerpunkt nahmen in jüngerer Zeit angesichts bedeutender Flüchtlingskrisen wie der im Irak und seinen Nachbarländern sowie international kontinuierlich zunehmender Migrationsbewegungen die internationale Lastenteilung sowie der Flüchtlingsschutz bei gemischten Migrationsströmen ein. Deutschland begleitet und unterstützt als langjähriges Mitglied des Exekutivrats des UNHCR dessen Schutztätigkeit.

2007 hat der Hohe Flüchtlingskommissar Antonio Guterres ein neues Forum zu Fragen des Flüchtlingsschutzes, den „High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges" ins Leben gerufen, das jährlich zusammentreten wird und aktuelle Probleme in einem weiteren Rahmen als dem des Exekutivrats diskutieren soll. Ein erstes Treffen im Dezember 2007 befasste sich mit Fragen des Asyl-Migration-Nexus sowie des Flüchtlingsschutzes bei gemischten Migrationsströmen.

6.2.2 Schutz von Binnenvertriebenen

Ein zunehmendes Problem stellt die große Gruppe der Binnenvertriebenen dar, deren Zahl von geschätzt 24 Millionen weltweit die der Flüchtlinge mittlerweile um mehr als das Doppelte übersteigt. Binnenvertriebene fallen nicht unter das Mandat des UNHCR, da Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nur Personen sind, die eine internationale Grenze überschritten haben. Der Schutz von Binnenvertriebenen obliegt grundsätzlich deren Heimatstaaten. Doch oft sind diese aufgrund (bürger-)kriegsbedingter oder anderer Umstände wie Naturkatastrophen hierzu nicht in der Lage oder sind sogar für die Vertreibungen selbst verantwortlich. Die Leitlinien für den Umgang mit Binnenflüchtlingen (Guiding Principles on Internal Displacement) von 1998 enthalten Rechte, Garantien und Standards zum Schutz von Binnenvertriebenen und genießen wachsende Zustimmung durch die Staaten und internationalen Organisationen. Obwohl ursprünglich nicht als völkerrechtlich bindendes Instrument konzipiert, können sie mittlerweile als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden. Zum Schutz von Binnenflüchtlingen ist außerdem ein spezieller Vertreter des VN-Generalsekretärs von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt worden. Das Mandat übt seit 2004 der Schweizer Völkerrechtler Walter Kälin aus.

Auch die internationale Humanitäre Hilfe für Binnenvertriebene gestaltet sich oftmals schwierig, da sie von der Mitwirkung des verantwortlichen Staates abhängt. Zudem ist die Zahl der Binnenvertriebenen weltweit so hoch, dass sie die Hilfsmöglichkeiten einer einzelnen Organisation übersteigt. Im Rahmen des sog. Cluster-Ansatzes, der die Verantwortlichkeit für bestimmte Sektoren humanitärer Hilfe verschiedenen Organisationen überträgt, wurden dem UNHCR, UNICEF, IOM und der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes Führungsaufgaben für die Betreuung von Binnenvertriebenen zugewiesen. Außerhalb dieses VN-Ansatzes engagieren sich auch Nichtregierungsorganisationen, nationale Rotkreuz/Rothalbmond-Gesellschaften und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz für Binnenflüchtlinge.

6.2.3 Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes in der Europäischen Union

Mit Inkrafttreten der Richtlinie 2005/85EG (Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft) im Dezember 2005 ist die erste Harmonisierungsphase des europäischen Flüchtlings- und Asylrechts abgeschlossen worden. Damit verbunden ist ein Übergang in das sog. Gemeinschaftsverfahren bei der Verabschiedung künftiger Rechtsakte, also Mitentscheidung des EP und qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat.

Im Vordergrund steht jetzt zunächst die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der Asylbehörden der Mitgliedstaaten. Sie erfüllt eine unverzichtbare Komplementärfunktion zur Rechtsharmonisierung. Ziel ist es vor allem, zu einer einheitlichen Anwendung der EG-Rechtsakte in den Mitgliedstaaten zu kommen. Zu irakischen Asylbewerbern wurden während des deutschen Ratsvorsitzes Expertensitzungen durchgeführt, die während des portugiesischen Ratsvorsitzes fortgesetzt worden sind. Ferner hat unter deutscher Präsidentschaft ein Treffen der Leiter der nationalen Asyl- und Migrationsbehörden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg stattgefunden, bei dem die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der Asylbehörden eines der Hauptthemen war (u.a. zur Errichtung eines gemeinsamen EU-Portals zu Herkunftsländerinformationen).

Ergänzend zur Harmonisierung ist die externe Dimension der Asylpolitik – die Zusammenarbeit mit den Herkunftsregionen und Transitstaaten – ein zentraler Aspekt der Arbeiten zum Flüchtlingsrecht. Ihr wird vor allem durch die Regionalen Schutzprogramme Rechnung getragen, durch die Unterstützung beim Auf- und Ausbau von Strukturen des Flüchtlingsschutzes in Drittstaaten (gegenwärtig durch Pilotprojekte in Osteuropa – Ukraine, Moldawien, Belarus – und der Subsahara-Region) geleistet wird. Dabei ist die externe Dimension der Flüchtlingspolitik in eine kohärente Strategie eingefügt, die die EU im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationspolitik in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten verfolgt.

Zur weiteren Harmonisierung hat die Kommission im Juni 2007 ihre Überlegungen in einem Grünbuch zum künftigen europäischen Asylsystem vorgelegt. Die Kommission befürwortet insgesamt höhere Schutzstandards für Flüchtlinge, eine stärkere Harmonisierung der rechtlichen Regelungen, mehr Solidarität unter den Mitgliedstaaten und die Einrichtung und den Ausbau von Resettlement-Programmen. Im November 2007 hat eine öffentliche Anhörung zum Grünbuch unter Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten, der EU-Institutionen, von internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und aus der Wissenschaft stattgefunden. Die Kommission hat Berichte zur Umsetzung der Dublin-Verordnung und der Richtlinie für Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern vorgelegt. Auf dieser Grundlage will die Kommission im Sommer 2008 einen Strategieplan Asyl sowie im Herbst 2008 Textvorschläge zur Überarbeitung der Dublin- und Eurodac-Verordnungen sowie zur Richtlinie für Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern vorlegen.

Im Rahmen der Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Europäischen Union standen drei Asylrichtlinien zur Umsetzung an:

- die Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes),
- die Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft) und
- die Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten).

Diese Asylrichtlinien umfassen alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich: die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung, die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber. Soweit die deutsche Rechtslage noch nicht mit den Asylrichtlinien übereinstimmte, wurden die Richtlinien

durch das Richtlinienumsetzungsgesetz (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007) umgesetzt:

Mit der Qualifikationsrichtlinie werden die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der subsidiären Schutzgewährung sowie die an diese Schutzgewährung anknüpfenden Statusrechte geregelt. Kernelemente der Qualifikationsrichtlinie waren bereits mit dem Zuwanderungsgesetz (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004) in das deutsche Recht übernommen worden. Dazu gehörten die Berücksichtigung der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung im Rahmen der Flüchtlingsanerkennung sowie die Anwendung von Ausschlussklauseln bei Straffälligkeit im Rahmen der subsidiären Schutzgewährung. Zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie bedurfte es folglich nur noch einer Reihe punktueller Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz. Unter anderem sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung nunmehr normativ geregelt. Hierzu zählen z.B. das Konzept des internen Schutzes, Auslegungsregeln für die Verfolgungsgründe und die Voraussetzungen der Verfolgungshandlungen. Da die Richtlinienbestimmungen weitgehend der durch Richterrecht geprägten deutschen Rechtslage entsprechen, hat ihre gesetzliche Verankerung aber eher deklaratorischen Charakter.

Die Verfahrensrichtlinie regelt das Asylverfahren vor den Verwaltungsbehörden und in Grundsätzen auch vor den Gerichten. Sie legt neben den Rechten und Pflichten der Asylbewerber unterschiedliche Entscheidungskategorien und Verfahrensmaximen fest, die effiziente, faire und zielgenaue Entscheidungen über Asylanträge sicherstellen (u.a. unzulässige Anträge, offensichtlich unbegründete Anträge, sichere Herkunftsstaaten, sichere Drittstaaten, Folgeantragsverfahren). Der Inhalt der Verfahrensrichtlinie stimmte im Wesentlichen mit der bestehenden deutschen Rechtslage überein; grundlegender rechtssystematischer Änderungen bedurfte es nicht. Zu den punktuellen Änderungen von Regelungen im Asylverfahrensgesetz zählen die Festlegung weiterer Informationspflichten gegenüber dem Asylbewerber und kleinere verfahrensrechtliche Anpassungen (z.B. im Folgeverfahren).

Die in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Aufnahmebedingungen für Asylbewerber wurden nach dem geltenden Recht bereits weitgehend erfüllt. Anpassungsbedarf für das Asylverfahrensgesetz bestand lediglich noch in zwei eher marginalen Punkten. Diese betrafen die Verpflichtung, Asylbewerber innerhalb einer bestimmten Frist über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu unterrichten und ihnen die Aufenthaltsgestattung innerhalb einer bestimmten Frist auszuhändigen.

Situation an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union

In Reaktion auf die tragischen Ereignisse auf dem Mittelmeer und dem Atlantik, bei der eine große Anzahl von Personen bei dem Versuch, auf dem Seeweg nach Europa zu gelangen, den Tod gefunden haben, hat sich die Europäische Union intensiv mit der Situation an den südlichen Seegrenzen befasst. Anknüpfend an Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft und an eine Gemeinsame Erklärung des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und des deutschen Ratsvorsitzes zur Situation an den südlichen Seegrenzen vom Juni 2007 und Schlussfolgerungen des Rats zur Ausweitung und Verbesserung des EU-Gesamtansatzes zur Migrationsfrage haben die Innen- und Justizminister der EU im September 2007 Schlussfolgerungen zur Verstärkung der südlichen Seegrenzen der EU verabschiedet. Sie bestärken die Mitgliedstaaten darin, zusammenzuarbeiten und sich im Geiste der Solidarität Unterstützung zu leisten. Sie betonen die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen Grenzschutz, Rückübernahme, Bekämpfung illegaler Migration, Seenotrettung und Flüchtlingsschutz. Dabei soll das Völkerrecht uneingeschränkt gewahrt bleiben. Gegenwärtiger Schwerpunkt ist die Erarbeitung von Richtlinien für Frontex-Einsätze auf See auf Grundlage einer Studie der Kommission zum Völkerrecht mit Bezug auf illegale Migration auf dem Seeweg. Die Leitlinien sollen Regelungen zur Verantwortungsverteilung zwischen den an Frontex-Einsätzen beteiligten Mitgliedstaaten enthalten. In operativer Hinsicht hat sich Deutschland im Jahr 2007 u.a. an den Gemeinsamen Operationen unter der Ägide von Frontex NAUTILUS 2007 (Mittelmeerbereich um Malta) mit dem Einsatz von jeweils zwei seeflugtauglichen Hubschraubern der Bundespolizei beteiligt. Dabei hatte sich Deutschland bereit erklärt, von der Bundespolizei aus Seenot gerettete Personen, für die kein anderer Staat die Verantwortung übernimmt, in Deutschland aufzunehmen.

6.2.4 Menschenrechte und Migration in den Vereinten Nationen

Im Beisein des VN-Generalsekretärs Kofi Annan wurde im Dezember 2003 in Genf eine unabhängige Kommission zur Untersuchung der weltweiten Wanderungsbewegungen gegründet. Die „Weltkommission für internationale Migration“ (Global Commission on International Migration, GCIM) hatte den Auftrag, den Vereinten Nationen bis Mitte 2005 einen Bericht vorzulegen, der Fragestellungen im Zusammenhang von internationaler Migration und Entwicklung behandeln und hierzu Handlungsempfehlungen geben soll. Der Bericht wurde im Oktober 2005 vorgelegt.

Ende Januar 2004 wurde Prof. Dr. Rita Süssmuth ad personam als einziges deutsches Mitglied in die 19-köpfige GCIM berufen. Die Kommission kam am 25./26. Februar 2004 in Stockholm zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und hat seither bereits eine Reihe regionaler Anhörungen durchgeführt. Die bisherige Arbeit der Weltkommission erscheint viel versprechend. Ziel ist es, in pragmatischer Weise insbesondere die unterschiedlichen Aspekte der Arbeitsmigration zu analysieren und Vorschläge zu erarbeiten, wie diese Art der Wanderungsbewegungen zum größtmöglichen Nutzen aller Beteiligten, d.h. der Migranten, aber auch der Herkunfts- und der

Aufnahmeländer, gestaltet werden kann. In diesem Zusammenhang zählen auch der Schutz und die Stärkung der Menschenrechte von Migranten zu den zentralen Aufgaben der Kommission.

Deutschland ist Mitglied der „Kerngruppe“ (core group) der Weltkommission, einem informellen Zusammenschluss von Regierungen, der die Arbeit der regierungsunabhängigen Kommission beratend begleitet. Den Vorsitz der zurzeit 14 Staaten umfassenden „core group“ haben Schweden und die Schweiz, die die Weltkommission auch maßgeblich finanzieren, gemeinsam übernommen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die menschenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit internationalen Wanderungsbewegungen in den vergangenen Jahren in den Vereinten Nationen erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Deutschland wird sich in den Vereinten Nationen auch weiterhin für die Stärkung des menschenrechtlichen Schutzes von Migranten einsetzen. Es ist überzeugt, dass dieser Schutz durch die Umsetzung der grundlegenden Menschenrechtsübereinkommen umfassend gewährleistet wird.

6.2.5 Internationale Flüchtlingshilfe durch Deutschland

Flüchtlingshilfe ist Kernbestandteil der Humanitären Hilfe der Bundesregierung. Die beiden großen VN-Flüchtlingshilfsorganisationen, der UNHCR sowie das Flüchtlingswerk für Palästinaflüchtlinge UNRWA, zählen zu den wichtigsten Partnern der deutschen Humanitäre Hilfe. In beiden Organisationen gehört die Bundesrepublik zu den zehn wichtigsten Gebern und ist Mitglied in den Aufsichtsgremien. 2007 betrugen die Gesamtleistungen der Bundesregierung durch AA und BMZ an den UNHCR rund 26,3 Millionen Euro, die an UNRWA beliefen sich auf 7,4 Millionen Euro. Aber auch ein großer Teil der durch die Bundesregierung geförderten Hilfsprojekte deutscher Nichtregierungsorganisationen, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und des Welternährungsprogramms kommen unmittelbar Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen zugute.

2005 wurde die UNHCR-BMZ-Partnerschaft zur Zusammenarbeit bei der Durchführung von Flüchtlingsprojekten, insbesondere in Afrika, ins Leben gerufen. Für das gemeinsame Programm werden jährlich insgesamt ca. 28 Millionen Euro bereitgestellt, mit einem Finanzierungsanteil des BMZ von ca. 25 Prozent und des UNHCR von ca. 75 Prozent. Mit der Planung und Umsetzung der Vorhaben, die im Rahmen dieser Kooperation finanziert werden, wird die GTZ beauftragt. Inhaltlich reichen die Maßnahmen der Bundesregierung in der internationalen Flüchtlingshilfe von der Soforthilfe über die Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge und intern Vertriebenen bis hin zur Rückführung von Flüchtlingen und intern Vertriebenen und Reintegration der Rückkehrer in den Rückkehrgebieten.

Asyllageberichte des Auswärtigen Amtes

Das Auswärtige Amt erstellt zurzeit für 32 Länder Berichte zur asyl- und abschiebungsrelevanten Lage, die so genannten Asyllageberichte. Bei diesen in Amtshilfe erstellten Berichten handelt es sich um reine Tatsachenberichte, die keine Wertung der politischen und menschenrechtlichen Situation im jeweiligen Land und keine rechtliche Würdigung im Hinblick auf Asyl oder Rückführung enthalten. Eine Aktualisierung der Berichte erfolgt in der Regel im halb- oder ganzjährlichen Rhythmus. In Staaten mit besonderen politischen Entwicklungen (z.B. Sri Lanka) hat das Auswärtige Amt mehrfach sog. Ad-hoc-Lageberichte erstellt. Dies gewährleistet, dass die Nutzer der Lageberichte – Gerichte und Innenbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und über diese auch die Verfahrensbeteiligten – jeweils aktuell über asyl- und ausländerrechtlich relevante Entwicklungen unterrichtet werden.

Das Auswärtige Amt steht im regelmäßigen Kontakt mit Nichtregierungsorganisationen und dem UNHCR. Erkenntnisse der Gesprächspartner werden nach einer Überprüfung in die Lageberichte eingearbeitet. Bei der Erstellung der Lageberichte beziehen auch die Auslandsvertretungen alle verfügbaren Informationen über das jeweilige Gastland ein, also auch die Materialien von Menschenrechtsorganisationen. Die Redaktion der Lageberichte verbleibt gleichwohl in der alleinigen Verantwortung des Auswärtigen Amts, das die Lageberichte aus Gründen des Quellenschutzes und der Notwendigkeit, die Berichte ohne Rücksichtnahme auf außenpolitische Interessen formulieren zu können, weiterhin als „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ einstuft.

6.3 Minderheiten und Indigene Völker

6.3.1 Die Situation nationaler Minderheiten in Deutschland

Der Schutz von autochthonen, also seit Jahrhunderten in den jeweiligen Staaten ansässigen Minderheiten stellt anerkanntermaßen eine wichtige politische Frage dar, u.a. weil ohne den Schutz dieser Minderheiten der Frieden in Europa schon häufig gefährdet gewesen ist. Das wird spätestens dann deutlich, wenn man sich die vergangenen Bürgerkriege in einigen Gebieten der früheren Volksrepublik Jugoslawien vor Augen hält. Hinzu kommt, dass fehlender Minderheitenschutz zur Verfestigung von Flüchtlingsströmen führen kann, wie der Umstand belegt, dass Romaflüchtlinge aus dem Kosovo von den westeuropäischen Aufnahmestaaten nach wie vor nicht in ihr Herkunftsgebiet zurückgeschickt werden können, weil sie dort noch um Leib und Leben fürchten müssen. Die zwei vom Europarat für den Minderheitenschutz auf europäischer Ebene aufgelegten Übereinkommen, das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, sind nach Ansicht der Bundesregierung schon aus diesen Gründen von erheblicher Bedeutung.

In Staaten, in denen der Grundrechtsschutz auch für Minderheiten bereits durch die Verfassung und durch die Rechtsordnung sowie durch deren Umsetzung gewährleistet ist, steht allerdings ein anderer Faktor im Vordergrund: die Erhaltung des gewachsenen kulturellen Reichtums, zu dem die autochthonen Minderheiten in ihren Ländern beitragen und der für Europa ebenso wie die kleinräumige Vielgestaltigkeit seiner Landschaften typisch ist. Diese Faktoren werden umso wichtiger, je mehr sich Europa ausdehnt und zu einer großen Einheit zusammenwächst. Deutschland hat seinerzeit am Entstehen sowohl des Rahmenübereinkommens als auch der Sprachencharta aber zusätzlich auch mitgewirkt, um zum Wohle der deutschen Minderheiten in vielen Staaten zu einem hohen Standard des Minderheitenschutzes in Europa beizutragen. Es hat u. a. auch aus diesem Grund beide Übereinkommen ratifiziert.

Das am 1. Februar 1995 zur Zeichnung aufgelegte, am 11. Mai 1995 von Deutschland gezeichnete und nach dem Vertragsgesetz vom 23. Juli 1997 unmittelbar als Bundesrecht geltende Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten enthält verbindliche Grundsätze zum Schutz der nationalen Minderheiten. Das auch für Nichtmitglieder des Europarats offene Übereinkommen verbietet jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen, und es verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz der Freiheitsrechte, die für die Angehörigen nationaler Minderheiten besondere Bedeutung haben: Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Gewissens- und Religionsfreiheit. Das Rahmenübereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten außerdem zu umfänglichen Schutz- und Fördermaßnahmen unter anderem im Bereich der Bildung, der Kultur, des Schulwesens und des gesellschaftlichen Lebens.

Das Rahmenübereinkommen enthält jedoch keine Definition des Begriffs „nationale Minderheiten“ und regelt damit seinen Anwendungsbereich nicht selbst. Angesichts dieser Rechtslage hat Deutschland bereits mit der Zeichnungserklärung hinsichtlich der Anwendung des Abkommens auf die in Frage kommenden Gruppen eine Feststellungskompetenz in Anspruch genommen. Es sieht als nationale Minderheiten Gruppen der Bevölkerung an, die folgenden fünf Kriterien entsprechen: Ihre Angehörigen sind deutsche Staatsangehörige, sie unterscheiden sich vom Mehrheitsvolk durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte, also eigene Identität, sie wollen diese Identität bewahren, sie sind traditionell in Deutschland heimisch, sie leben innerhalb Deutschlands in angestammten Siedlungsgebieten. Zu der letztgenannten Voraussetzung gibt es aus historischen Gründen eine Ausnahme für die deutschen Sinti und Roma. Sie fallen nach der Zeichnungserklärung der Bundesrepublik unter das Rahmenübereinkommen, obwohl sie meist in kleinerer Zahl nahezu in ganz Deutschland und nicht in abgegrenzten eigenen Siedlungsgebieten leben.

Mit der Anwendung des Übereinkommens auf die Dänen, Friesen, Sorben und deutschen Sinti und Roma ist zugleich die Anwendung auf sämtliche traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen sichergestellt. Die jüdische Gemeinschaft in Deutschland betrachtet sich nicht als Minderheit, sondern als Glaubensgemeinschaft. Bei der Durchführung des Übereinkommens haben die Vertragsstaaten einen Umsetzungsspielraum, um die Maßnahmen den faktischen Gegebenheiten anzupassen. Nach dem Stand vom 10. Januar 2008 haben von den gegenwärtig 47 Mitgliedstaaten des Europarats 39 Staaten das Rahmenübereinkommen ratifiziert, weitere vier Staaten haben das Übereinkommen gezeichnet.

Von mindestens so großer Bedeutung für den Minderheitenschutz wie das Rahmenübereinkommen ist die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Sie wurde am 5. November 1992 in Straßburg zur Zeichnung aufgelegt, trat aber erst am 1. März 1998 in Kraft, weil erst zu diesem Zeitpunkt die notwendige Anzahl von fünf Ratifikationen erreicht wurde. Mit der Charta sollen traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen als bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes geschützt und – was noch viel entscheidender ist – gefördert werden.

Für die Gruppen, in denen diese Sprachen gesprochen werden, ist ihre Benutzung identitätsstiftend. Insbesondere für nationale Minderheiten sind der Erhalt und die Weiterentwicklung der Sprache die notwendige Basis, um ihre Kultur, Tradition und Identität zu bewahren. Ohne den Erhalt der eigenständigen Sprache droht den Sprechern von Regional- oder Minderheitensprachen der Verlust ihrer kulturellen Identität. Der Untergang von Regional- oder Minderheitensprachen bedeutet wiederum für die Mehrheitsbevölkerung, dass ein wichtiges traditionelles Kulturelement der Gesellschaft ihres Staates verloren geht. Von den gegenwärtig 47 Mitgliedstaaten des Europarats haben nach dem Stand vom 10. Januar 2008 22 Staaten die Charta ratifiziert, elf Staaten haben die Charta gezeichnet. Die Sprachencharta enthält die Kriterien für Regional- oder Minderheitensprachen und bezieht sich ausdrücklich nicht auf die in einem Vertragsstaat gesprochenen Sprachen von Migranten. Wegen der zahlreichen verstreut in Deutschland ansässigen Migrantengruppen hätte Deutschland andernfalls Schwierigkeiten gehabt, dieses Übereinkommen zu ratifizieren.

Geschützt sind in Deutschland danach die Regionalsprache Niederdeutsch – allgemein auch Plattdeutsch genannt – und die Sprachen der nationalen Minderheiten, also Dänisch, Friesisch in Gestalt von Nordfriesisch und Saterfriesisch, Sorbisch – in Gestalt des mit dem Polnischen verwandten Niedersorbisch und des mit dem Tschechischen verwandten Obersorbisch – sowie das Romanes der deutschen Sinti und Roma. Die von der Charta vorgesehenen Schutz- und Fördermaßnahmen beziehen sich auf das Bildungswesen, insbesondere den Unterricht der Sprache und in der Sprache, und auf die Verwendung der Regional- oder Minderheitensprachen in Gerichtsverfahren, vor Verwaltungsbehörden, in Rundfunk und Presse, bei kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen sowie im wirtschaftlichen und sozialen Leben.

Die Einhaltung der Verpflichtungen des o.g. Rahmenübereinkommens und der im Anschluss daran erläuterten Charta wird vom Europarat überwacht. Zur Implementierung des Rahmenübereinkommens sind deshalb alle fünf Jahre und zur Implementierung der Charta alle drei Jahre Staatenberichte an den Europarat zu übermitteln. Ein Ausschuss von unabhängigen Experten für das jeweilige Übereinkommen unterstützt dann das Ministerkomitee des Europarats in seiner Aufgabe, die Einhaltung der übernommen Verpflichtungen zu überwachen. Der jeweilige Ausschuss führt zu diesem Zweck „Vor-Ort-Missionen“ in den Vertragsstaaten durch. Auf deren Basis wird ein so genannter Monitoringbericht erstellt, der gegebenenfalls Empfehlungen für eine verbesserte oder effizientere Umsetzung enthält, zu dem der betroffene Staat wiederum Stellung nehmen kann und der – in der Regel nach Verhandlungen – in eine Resolution des Ministerkomitees des Europarats mündet.

Zur Implementierung des Rahmenübereinkommens in Deutschland hat das Ministerkomitee auf der Grundlage des zum Jahr 2004 von der Bundesregierung vorgelegten 2. Staatenberichts und des im Jahr 2006 vorgelegten Monitoringberichts des zuständigen Ausschusses sowie der dazu abgegebenen deutschen Stellungnahme im Februar 2007 seine letzte Entschließung getroffen. Im Ergebnis wurden Deutschland Fortschritte beim Minderheitenschutz bescheinigt. Als Problembereiche benannte man aber eine noch bestehende Benachteiligung der Sinti und Roma, insbesondere im Bildungsbereich, unzureichende Bildungsangebote einiger Länder für einige der Minderheiten und ein unzureichender (aber wegen der verfassungsrechtlich verbürgten Medienfreiheit kaum zu erweiternder) Medienzugang für sie. Hinsichtlich der zwischen der Bundesregierung und dem Ausschuss umstrittenen Frage, ob die Geltung einiger Verpflichtungen aus dem Übereinkommen künftig auch für Migranten übernommen werden sollte, wurde die Kompromissformulierung gefunden, dass dazu weitere Erörterungen wünschenswert wären. Zur Implementierung der Sprachencharta hat der zuständige Ausschuss auf der Grundlage des im Februar 2007 übergebenen 3. Staatenberichts Ende des Jahres 2007 seine „Vor-Ort-Missionen" durchgeführt. Als eine Aussage seines künftigen Monitoringberichts hat er dabei angedeutet, dass Deutschland als föderativer Staat seine Verpflichtungen zwar nur mit Hilfe der innerstaatlich überwiegend zuständigen Länder erfüllen kann, dass die Länder diesen Verpflichtungen aber mit sehr unterschiedlicher Intensität gerecht werden.

Organisation und Maßnahmen des Minderheitenschutzes in Deutschland

Die innerstaatliche Umsetzung der o.g. Übereinkommen und insgesamt die Wahrung der Belange der nationalen Minderheiten in Deutschland und der Regionalsprache Niederdeutsch unterstützt der Beauftragte der Bundesregierung für die nationalen Minderheiten, indem er u.a. für die meisten von ihnen und für Fragen der niederdeutschen Sprache Beratende Ausschüsse beim Bundesministerium des Innern eingerichtet hat und diese auch leitet. *(Vgl. weiterführend die Informationen im nachfolgenden Kasten.)* Das Bundesministerium des Innern führt zusätzlich mindestens einmal pro Jahr zusammen mit den Bundesverbänden aller nationalen Minderheiten und der Sprecher der niederdeutschen Sprache sowie mit den Landes- und Bundesbehörden, die für Minderheitenfragen zuständig sind, für Fragen der Umsetzung des Rahmenübereinkommens und der Sprachencharta so genannte Implementierungskonferenzen durch.

Damit die Bundesverbände der nationalen Minderheiten in Deutschland Initiativen zur Wahrung ihrer Belange auch am Sitz von Regierung und Parlament selbst ergreifen können, finanziert die Bundesregierung für sie die personellen und sächlichen Ressourcen eines Minderheitensekretariats in Berlin. Dadurch wurden u.a. Minderheitenveranstaltungen beim Deutschen Bundestag ermöglicht, bei denen sich die Vertreter der nationalen Minderheiten mit den an diesen Fragen besonders interessierten Abgeordneten austauschen können. Unabhängig von den Maßnahmen zur Erfüllung der beiden o.g. Übereinkommen finanziert Deutschland zusammen mit dem Königreich Dänemark außerdem das European Center for Minority Issues (ECMI), um zu einer angemessenen Berücksichtigung von Minderheitenfragen in Europa beizutragen. Das ECMI arbeitet an wissenschaftlichen Beiträgen für die Lösung von Minderheitenproblemen u.a. in Krisenregionen.

Weiterhin werden von der Bundesregierung Veranstaltungen der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (in Deutsch „FUEV", in Englisch „FUEN") gefördert, die die einzige europaweite Nichtregierungsorganisation für die Wahrnehmung der Interessen nationaler Minderheiten darstellt. Gleiches gilt für die Jugendorganisation, die Jugend Europäischer Volksgruppen (in Deutsch „JEV", in Englisch „JEN").

Der Beauftragte der Bundesregierung für nationale Minderheiten

Den nationalen Minderheiten in Deutschland steht seit Jahren ein Minderheitenbeauftragter der Bundesregierung als Ansprechpartner zur Verfügung, weil das föderative System in Deutschland es zwar begünstigt, die unterschiedlichen Belange der einzelnen Minderheiten situationsgerecht zu berücksichtigen, teilweise aber auch länderübergreifende Problemlösungen anzustreben sind und den betroffenen Gruppen der Zugang zu den zuständigen Behörden erleichtert werden soll. Um Synergieeffekte zwischen Regierung und Parlament in diesem Bereich zu fördern, wurde zum derzeitigen Minderheitenbeauftragten einer der beiden Parlamentarischen Staatssekretäre beim Bundesminister des Innern, Dr. Christoph Bergner, MdB, berufen. Er berät die Bundesverbände der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen und steht auch zur Vermittlung bei der Zuständigkeit von unterschiedlichen Gebietskörperschaften zur Verfügung. In diesem Zusammenhang führt er den Vorsitz in Beratenden Ausschüssen, die beim Bundesministerium des Innern für einzelne nationale Minderheiten und für die Regionalsprache Niederdeutsch mit Beteiligung der Länder eingerichtet wurden und in denen aktuelle, die jeweilige nationale Minderheit oder Sprachgruppe betreffende Probleme behandelt werden können.

6.3.2 Unterstützung der Minderheitenrechte durch Deutschland in der Europäischen Union, dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen

Für die europäische Minderheitenpolitik der Bundesregierung war auch in diesem Berichtszeitraum bestimmend, dass zwar nicht jede Ungleichbehandlung wegen einer Minderheiteneigenschaft als unangemessen verurteilt werden darf – unterschiedliche Rechte für Bürger und für Ausländer sind z.B. in allen Staaten eine historische Selbstverständlichkeit und unverzichtbar –, dass die allgemeinen Menschenrechte aber ein unverrückbarer Maßstab bleiben müssen, dass Gleichheit vor dem Gesetz bestehen muss und dass jedes staatliche Handeln, frei von Willkür, die Verhältnismäßigkeit der Mittel zu wahren hat.

In der Europäischen Union hat Deutschland daran mitgewirkt, dass für den Beitritt der ost- und südosteuropäischen Staaten die Erfüllung von bestimmten Standards der Gewährleistung von Menschenrechten, insbesondere auch für Angehörige von Minderheiten und anderen benachteiligten Gruppen, gefordert wurde. Der jeweilige Entwicklungsstand zu diesen Fragen wurde in jährlichen Fortschrittsberichten festgehalten. Zur Zeit des Beitritts waren die neuen Mitgliedstaaten danach auf einem guten Weg, doch die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Heute besteht die Schwierigkeit darin, Unterstützung für das Anliegen zu finden, den Schutz von Minderheiten auch durch Aktivitäten der Europäischen Union zu fördern und abzusichern.

Im „Europäischen Jahr der Chancengleichheit 2007“ war aber die Lebenssituation autochthoner Minderheiten in Europa einer der Indikatoren. Eine Stelle, die sich auf EU-Ebene darum bemüht, die Wahrung der Menschenrechte insbesondere auch für Minderheiten zu überwachen, ist die Europäische Grundrechteagentur *(vgl. dazu B.1.1.3)*. Im Rahmen des Europarats hat sich Deutschland neben der Umsetzung des o. g. Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zusätzlich an folgenden Aktivitäten zur Lösung von grundrechtsrelevanten Minderheitenfragen beteiligt:

Infolge mehrjähriger deutscher Bemühungen wurde beim Europarat vor einigen Jahren die Expertengruppe DH-MIN neu begründet. Neben dem Monitoringverfahren zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten gibt dieser Ausschuss Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten des Europarats die Möglichkeit, Ansichten und Erfahrungen zu diesem Übereinkommen auszutauschen und Querschnittsfragen zu Minderheiten zu behandeln. Gleichzeitig ist der Expertenausschuss DH-MIN ein Forum, vor dem Staaten, die das Rahmenübereinkommen nicht ratifiziert haben, ihre Position zu Minderheitenfragen darlegen können und vor dem rechtliche und andere Hindernisse der Ratifizierung dieses Übereinkommens erläutert werden können. In den Ausschusssitzungen wurde z.B. behandelt, inwieweit Antidiskriminierungsregelungen die Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen abdecken können, in wieweit statistische Erhebungen zur ethnischen Zugehörigkeit von Menschen in Staaten sinnvoll sein können, in denen das Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe freigestellt ist, welche Möglichkeiten für eine stärkere Berücksichtigung von Minderheiten in den Medien in Staaten bestehen, in denen die Unabhängigkeit und Staatsferne der Medien gilt, sowie welche Möglichkeiten für eine angemessene parlamentarische Mitwirkung von Minderheiten bestehen. Im Übrigen bezieht sich der Grundrechtsschutz für Minderheiten beim Europarat immer stärker auf die Frage eines angemessenen Schutzes der Menschenrechte von Minderheitengruppen der Roma in Europa, weil immer wieder berichtet wird, dass diese Gruppen – vor allem in vielen Staaten Ost- und Südosteuropas – immer noch stark benachteiligt sind.

So hat die seit Jahren unter dem Lenkungsausschuss Migration (CDMG) tätige Expertengruppe MG-S-ROM Empfehlungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und Beschäftigungslage der Roma in Europa, zur Verbesserung der Wohnungsbedingungen (Recommendation on Improving Housing Conditions for Roma/Gypsies and Traveller), zum Wandern und Lagern (on Movement and Encampment) von Travellern, zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsvorsorge (Health Care) für die o. g. Gruppen sowie schließlich zur Politik (on policies) für Roma und Traveller (mit Aussagen zu Institutionen und zur politischen Beteiligung der betroffenen Gruppen) vorbereitet, die überwiegend bereits vom Ministerkomitee verabschiedet worden sind. Vertreter der betroffenen Gruppen wurden umfassend an der Entwicklung beteiligt, ein Vertreter der Bundesregierung als nichtständiges Mitglied hat sich insbesondere um teilweise notwendige Kompromissformulierungen bemüht. Künftige Evaluierungen werden zeigen müssen, welche Wirkungen die von einem solchen gruppenspezifischen Gremium erarbeiteten Empfehlungen haben.

Eine vom Europarat finanzierte Interessenvertretung der betroffenen Gruppen in Europa gibt es seit 2004 außerdem in Gestalt des Europäischen Roma Forums, einer Nichtregierungsorganisation, die auf Dokumente verpflichtet ist, die von einer Arbeitsgruppe beim Europarat (GT-ROMS) unter Beteiligung von Angehörigen der betroffenen Gruppen und von Vertretern europäischer Regierungen (u.a. aus Deutschland) erarbeitet wurden. Das sind Richtlinien für die Errichtung des Forums, der Text einer Satzung für das Forum und einer Partnerschaftsvereinbarung mit dem Europarat. Das Forum wird an allen Sitzungen, die unter Beteiligung des Europarats zu Roma-Fragen stattfinden, beteiligt. Seine erkennbare Außenwirkung besteht insbesondere in der Herausgabe von aktuellen Internetberichten über Fälle der Diskriminierung von Roma-Angehörigen in europäischen Staaten.

Im Rahmen der OSZE wirkt die Bundesregierung an den vom Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte ausgerichteten jährlichen Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension mit, auf denen der aktuelle Stand des Menschenrechtsschutzes in den Mitgliedstaaten ausgelotet wird. Sie gibt dabei den nationalen Minderheiten in Deutschland eine Plattform, ihre Sicht des Minderheitenschutzes darzustellen. Die Bundesregierung hat außerdem die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE unterstützt *(siehe hierzu Kap. B 3.3.)*.

An der periodischen Evaluierung des unter Beteiligung Deutschlands entwickelten Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti hat sich die Bundesregierung mit Informationen über Schutz und Förderung der deutschen Sinti und Roma durch das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten beteiligt. Bei einer Tagung, die das Deutsche Komitee für UNICEF, dem Kinderhilfswerk für die Vereinten Nationen, zusammen mit der Kinderkommission des Deutschen Bundestages im März 2007 zum Thema „Die Situation der Roma-Kinder in Europa“ durchführte, hat der Bundesminister des Innern in einem zentralen Referat zunächst über die nationale Minderheit der deutschen Sinti und Roma berichtet und dabei neben Aktivitäten zum Schutz vor Diskriminierungen auch noch bestehende Schwierigkeiten in den Ländern beim Ausgleich von Bildungsdefiziten in dieser Gruppe erörtert.

Sinti und Roma

In der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten leben 493 Millionen Menschen. Unter ihnen sind schätzungsweise zehn Millionen Menschen, die sich selbst als Roma, Sinti, Gitanos, Manouches oder anders bezeichnen und durch eine gemeinsame Geschichte und Kultur verbunden sind. Roma bilden die größte ethnische Minderheit Europas. Sie leben in fast allen europäischen Staaten, die meisten von ihnen in den Ländern Mittel- und Südosteuropas, die der EU seit 2004 beigetreten sind, und in den Ländern des westlichen Balkans, mit denen Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union laufen oder Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen bestehen. Roma und verwandte Gruppen sind Völker Europas und unseres Kulturraums; sie sind Teil der europäischen Gesellschaften und Staatswesen. Ihre Geschichte reicht viele hundert Jahre zurück. Die Geschichte der Roma in Europa war immer auch eine Geschichte von Verfolgung, Vertreibung und Unterdrückung. Sie waren über Jahrhunderte Diskriminierungen ausgesetzt, wurden von Berufszweigen ausgeschlossen oder aus Städten und Regionen vertrieben. Unter nationalsozialistischer Herrschaft und Besatzung wurden deutsche und europäische Sinti und Roma sowie verwandte Gruppen systematisch und brutal verfolgt. Fast eine halbe Million Roma wurde ermordet.

Deutschland setzt sich insbesondere im Rahmen der Europäischen Union, des Europarats und der OSZE für eine Verbesserung der Lage der Sinti und Roma in Europa ein: In der Europäischen Union sind die Antidiskriminierungsrichtlinien und ihre nationalen Umsetzungen ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Ungleichbehandlungen, die die Angehörigen von Minderheiten, dabei vor allem die Roma, treffen. Mit dem Ziel, für die Interessenvertretung der Gemeinschaften der Roma in Europa ein „Forum für Roma und Fahrende" als Nichtregierungsorganisation mit besonderen Verbindungen zum Europarat zu schaffen, entwickelte eine weitere, aus Angehörigen der betroffenen Gruppen und aus Vertretern europäischer Regierungen (u. a. aus Deutschland) bestehende Arbeitsgruppe beim Europarat (GT-ROMS) Richtlinien für die Errichtung des Forums, den Entwurf einer Satzung für das Forum und den Entwurf einer Partnerschaftsvereinbarung, auf deren Grundlage das Forum vom Europarat wirtschaftlich unterstützt werden soll. Die Partnerschaftsvereinbarung zwischen dem Europarat und dem Forum für Roma und Fahrende wurde am 15. Dezember 2004 in Straßburg unterzeichnet. Deutschland ist nichtständiges Mitglied in der Expertengruppe für Roma und Sinti (MG-S-ROM) des Europarats und auf europäischer Ebene ein wichtiger Partner dieser Minderheit. An der „Decade of Roma Inclusion 2005-2015", die von der Weltbank wesentlich mitbegründet wurde, beteiligt sich die Bundesregierung mit zwei Millionen Euro. Die Initiative will in Partnerschaft mit Angehörigen der Minderheit konkrete und dauerhafte Verbesserungen im täglichen Leben der Roma erreichen. Ein zentraler Aspekt ist hierbei der Zugang zu Bildung. Der „Roma Education Fund" ist daher für die Verbesserung der Situation der Roma in einigen Staaten ein wichtiges Instrument.

Unter aktiver Beteiligung Deutschlands hat die OSZE darüber hinaus einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma erarbeitet, der vom Ständigen Rat der OSZE im November 2003 verabschiedet wurde. Er enthält u. a. Empfehlungen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung und zur umfassenden Verbesserung der Lebensbedingungen von Sinti und Roma.

6.3.3 Indigene

Die wichtigsten Entwicklungen auf VN-Ebene im Berichtszeitraum waren die Annahme der VN-Erklärung über die Rechte der Indigenen Völker durch die 61. VN-Generalversammlung, die Erneuerung des Mandats des Sonderberichterstatters zur Lage der Menschenrechte und der Grundfreiheiten Indigener Völker sowie der Beschluss zur Einrichtung einer Expertengruppe als Nachfolger der Arbeitsgruppe zu Indigenen Völkern der Unterkommission der früheren VN-Menschenrechtskommission durch den neuen VN-Menschenrechtsrat.

Nach einem über zehn Jahre dauernden Verhandlungsmarathon, in dessen Mittelpunkt Fragen der Begriffsdefinition „Indigene" sowie des Verhältnisses von Indigenenrechten, staatlicher Souveränität und territorialer Integrität standen, wurde die Erklärung über die Rechte der Indigenen Völker am 13. September 2007 von der Generalversammlung der VN in einer nachverhandelten Fassung angenommen. Die Erklärung stellt fest, dass regional- und landestypische Unterschiede in der Situation der Indigenen zu berücksichtigen seien und die Wahrung der Rechte der Indigenen Völker nicht die territoriale Integrität und politische Einheit der Staaten gefährden dürften. Die der Erklärung zugrunde liegende Resolution wurde mit überwältigender Mehrheit angenommen. Bei 143 Ja-Stimmen gab es lediglich vier Nein-Stimmen und elf Enthaltungen. Deutschland hat die Resolution zusammen mit den übrigen EU-Staaten eingebracht und für die Annahme votiert.

Mit dem Beschluss des Menschenrechtsrates vom 14. Dezember 2007 über die Einrichtung einer Expertengruppe werden Indigenenvertreter auch zukünftig den Menschenrechtsrat mit ihrer Expertise beratend unterstützen. Ziel ist hierbei eine Koordinierung mit den Arbeiten des Sonderberichterstatters und dem Permanenten Forum für indigene Angelegenheiten der Vereinten Nationen. Der Sonderberichterstatter, dessen Mandat am 28. September 2007 durch den Menschenrechtsrat für weitere drei Jahre erneuert wurde, ist gemäß seinem Mandat dazu aufgerufen, die Umsetzung der VN-Erklärung über die Rechte der Indigenen Völker zu fördern, dabei aktiv mit allen Akteuren zusammenzuarbeiten und dem Menschenrechtsrat regelmäßig über seine Beobachtungen und Empfehlungen Bericht zu erstatten. 2008 wird der derzeitige Amtsinhaber Rudolfo Stavenhagen durch James Anaya von der University of Arizona abgelöst.

Über die Mitwirkung in den Gremien der Vereinten Nationen hinaus nutzt die Bundesregierung ihre bilateralen Kontakte zu Ländern mit indigener Bevölkerung, um sich für die Belange der Indigenen Völker einzusetzen. Sie trägt zudem durch Finanzierung von Programmen und Projekten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung ihrer Lebenssituation bei. Fördermittel aus der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden auch während der 2. VN-Dekade der Indigenen Völker wieder schwerpunktmäßig in der Region Lateinamerika eingesetzt, wobei nach wie vor – in Ergänzung der bilateralen Kooperationsvorhaben mit Indigenen-Organisationen und -Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern – verstärkt regionale Indigenen-Organisationen unterstützt werden. Dadurch soll insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordination der Indigenen-Organisationen gefördert werden.

Lateinamerika ist mit einem hohen Anteil Indigener an der Gesamtbevölkerung (rund 10%) auch ein wichtiger regionaler Schwerpunkt bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte. Für 2008 sind im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) rund 5,4 Millionen Euro für Indigenen-Projekte vorgesehen. Die Interessen Indigener Völker berücksichtigt die Bundesregierung darüber hinaus seit dem Inkrafttreten der OECD-Umweltleitlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite am 1. Januar 2004 im Rahmen ihrer Entscheidungen über größere Exportvorhaben durch Prüfung der von der Weltbank-Gruppe aufgestellten Safeguard Policies für Indigene Völker. Zur Frage der Ratifikation der ILO-Konvention Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker gab es im Berichtszeitraum im Verhältnis zur Haltung der Bundesregierung aus dem Jahre 1992 keine neuen Entwicklungen.

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

7 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie aller damit zusammenhängenden Formen von Diskriminierung ist eine der grundlegenden Aufgaben von Staat und Gesellschaft. Die Bundesrepublik ist ein Land, in das Zuwanderung stattgefunden hat und weiterhin stattfinden wird. Die damit einhergehende Bereicherung in kultureller, gesellschaftlicher und auch wirtschaftlicher Hinsicht kann aber nicht verdecken, dass das Aufeinandertreffen von in Herkunft, religiöser Ausrichtung und Werteverständnis unterschiedlichen Menschen auch zu Konflikten führen kann und nicht immer einvernehmlich verläuft. Maßnahmen gegen die Phänomene Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus können aber nur im Zusammenwirken aller Akteure in allen gesellschaftlichen Bereichen Wirkung entfalten. Dies muss aufgrund einer Strategie erfolgen, die breite Zielgruppen einbezieht und eine Palette geeigneter Maßnahmen anbietet. Das 1998 eingerichtete Forum gegen Rassismus, welches aus dem „Nationalen Aktionskomitee“ zur Durchführung des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ hervorgegangen ist, bietet in diesem Kontext Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Stellen eine Plattform für den Dialog zu allen Fragen der Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit. Es stellt einen wichtigen Ort gegenseitigen Austausches dar. Im Forum arbeiten derzeit rund 85 Vertreter von bundesweit oder überregional tätigen Nichtregierungsorganisationen.

7.1 Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Deutschland

7.1.1 Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus

Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die Beschlüsse von Durban 2001 der VN im Jahre 2002 ihren ersten „Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ übersandt. Auf dieser Basis hat die Bundesregierung einen nationalen Aktionsplan erarbeitet, der aller Voraussicht nach im Laufe des Jahres 2008 fertig gestellt und ebenfalls der VN übersandt werden kann. Wichtig im Verlauf der intensiven Diskussionen zum Inhalt war die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erstellung dieses Aktionsplans. Der nationale Aktionsplan versteht sich als ganzheitlicher Beitrag zur Prävention und zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung, in dem er nachdrücklich verdeutlicht, dass weder Gesellschaft, Politik noch Justiz willens sind, Phänomene dieser Art widerspruchslos hinzunehmen, zu dulden oder gar zu akzeptieren. Der Aktionsplan enthält die Aufforderung, mit Blick auf die demografischen Prognosen und die zunehmend multiethnisch strukturierten Ballungsräume eine konsequente Politik der Einbindung und Teilhabe auf allen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Ebenen zu gewährleisten. Insoweit fließen in ihn die Vielzahl der in der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen und Initiativen in diesem Themenfeld ein. Mit dem Aktionsplan wird auch das Ziel verfolgt, die Politik der Anerkennung von Unterschiedlichkeiten zu befördern. Mit der Erstellung des Nationalen Aktionsplans ist die Arbeit aber nicht abgeschlossen. Vielmehr werden sich die weiteren Aktivitäten an den getroffenen Zielsetzungen orientieren und messen lassen müssen. Überdies ist ein solcher Aktionsplan nicht statisch, sondern bedarf zwingend der regelmäßigen Evaluierung und Nachsteuerung.

7.1.2 Staatliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Gewalt

Rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierte Straftaten sowie weitere Hassdelikte werden von Politik, Strafverfolgungs- und anderen Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik Deutschland sehr ernst genommen, konsequent verfolgt und geahndet. Als politisch motiviert gilt eine Straftat insbesondere dann, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich aufgrund der politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder des äußeren Erscheinungsbilds oder gesellschaftlichen Status einer Person gegen diese richtet. Solcher Art rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierte Straftaten und andere Hassdelikte werden in dem polizeilichen Meldesystem „Politisch motivierte Kriminalität“ erfasst. Das System lässt sehr differenzierte Auswertungen zu. Die auf der Grundlage dieses Definitionssystems gewonnenen statistischen Jahreswerte werden jeweils im Frühjahr des darauf folgenden Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt. Bereits im Vorfeld beobachten insbesondere die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Bundesländer neben rechtsextremistischen bzw. neonazistischen Parteien und Organisationen auch gewaltaffine Gruppierungen und tragen damit entscheidend zur Prävention von Straf- und Gewalttaten bei. In den jährlichen Verfassungsschutzberichten wird die Öffentlichkeit ausführlich über Bestrebungen derartiger Zusammenschlüsse unterrichtet, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wenden.

Zur Bekämpfung des ständigen Problems von über das Internet verbreiteter Hasskriminalität verfolgen das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz derartige Aktivitäten anlassunabhängig und bringen entsprechende aufgedeckte Straftaten zur Anzeige; dieses Monitoring des Internets erfolgt auch durch eine Reihe zum Teil international vernetzter Nichtregierungsorganisationen (z.B. International Network Against Cyberhate, INACH). Zurzeit sind den Verfassungsschutzbehörden ca. 1.000 über in Deutschland installierte Server eingestellte rechtsextremistische Websites bekannt (die Fluktuationsrate ist hier sehr hoch). Der Standort der verwandten Server ist für die Art und Weise sowie die Möglichkeit der Strafverfolgung von entscheidender Bedeutung. Zwar gilt, dass online verboten ist, was offline verboten ist, Voraussetzung ist jedoch die Strafbarkeit nach jeweils nationalem Recht. Deshalb setzt die Bundesregierung zur Bekämpfung von Hasskriminalität im Internet auch auf die freiwillige Selbstkontrolle der Provider. Das Bundeskriminalamt z.B. sensibilisiert Internetprovider und Onlinedienste durch entsprechende Veranstaltungen.

Bereits 1997 wurde das Internetportal jugendschutz.net als gemeinsame Einrichtung von den Jugendministern aller Bundesländer gegründet. Die länderübergreifende Stelle ist an die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) angebunden und hat den Auftrag, jugendgefährdende und entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im Internet zu überprüfen und auf deren Veränderung oder Herausnahme zu drängen. Ziel ist ein vergleichbarer Jugendschutz wie in den traditionellen Medien. Das Portal jugendschutz.net geht seit Jahren erfolgreich gegen strafbare rechtsextreme Inhalte im Internet vor und führt im Rahmen seiner vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Projektarbeit zahlreiche medienpädagogische Workshops mit Jugendlichen und Pädagogen durch. Deren Ziel es ist, über Rechtsextremismus zu informieren, Internetnutzer für die Auseinandersetzung mit Hasspropaganda zu stärken und sie dazu zu ermuntern, sich im Netz aktiv für Demokratie und Toleranz einzusetzen. Die CD-ROM „Rechtsextremismus im Internet“, die von jugendschutz.net im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung als Handreichung für Pädagogen erstellt und im vergangenen Jahr komplett überarbeitet wurde, enthält aus den Erfahrungen der Workshops gewonnene Informationsmaterialien, Erfahrungsberichte und erprobte didaktische Konzepte für die pädagogische Praxis.

Da viele problematische Websites im Ausland eingestellt werden, unterhält die Bundesregierung auch dorthin regelmäßige Kontakte mit dem Ziel, diese Websites zu verbieten. Das gilt im Übrigen auch für die Internetwirtschaft, soweit dort nicht ohnehin schon Selbstregulierungsmechanismen greifen. Deutschland unterstützt zudem die internationalen Initiativen zur Bekämpfung der Hasskriminalität im Internet. So hat sich Deutschland aktiv an den Beratungen des ersten Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Computerkriminalität des Europarats (Cybercrime Convention) mit dem Ziel der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Inhalte im Internet beteiligt. Die Beratungen des Expertenausschusses des Europarats konnten am 25. April 2002 erfolgreich abgeschlossen werden. Deutschland hat das Zusatzprotokoll am 28. Januar 2003 gezeichnet. Die Bundesregierung bereitet die Ratifikationen des Zusatzprotokolls und des Cybercrime-Übereinkommens vor. Mit den internationalen Organisationen, die sich dieser Problematik annehmen, insbesondere mit BDIMR, FRA (ehemals EUMC), ECRI und UNCERD, arbeitet Deutschland eng und vertrauensvoll zusammen.

„Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ in den Jahren 2005/2006

In den Jahren 2005 und 2006 wurden in Deutschland insgesamt 15.914 bzw. 18.142 politisch rechts motivierte Straftaten gemeldet. Bei dem überwiegenden Teil (im Jahr 2005 zu 68 Prozent, im Jahr 2006 zu 70 Prozent) dieser Straftaten handelt es sich um sog. Propagandadelikte wie das Verbreiten von Propagandamaterial oder das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. In den Jahren 2005 und 2006 wurden im Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ 2.439 bzw. 3.294 fremdenfeindlich motivierte und 1.682 bzw. 1.662 antisemitisch motivierte Straftaten (einschließlich entsprechender Propagandadelikte) erfasst. Seit Einführung der geänderten Erfassungskriterien im Jahr 2001 haben die Zahlen im Bereich der politisch rechts motivierten Kriminalität im Jahr 2006 ihren bisherigen Höchststand erreicht.

7.1.3 Präventionsmaßnahmen

Prävention durch Erinnerung

Der Erinnerung an den Holocaust dienen zahlreiche Veranstaltungen, z.B. der Holocaust-Gedenktag: Der 27. Januar, der Jahrestag der Befreiung des KZ Auschwitz, wird in Deutschland als „Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“ begangen. In Berlin-Mitte wurde am 10. Mai 2005 das „Denkmal für die ermordeten Juden Europas“ mit dem Ort der Information eingeweiht. Der Bund beteiligt sich ferner an einer Reihe von Gedenkstätten zur Erinnerung an die Verbrechen des nationalsozialistischen Terrorregimes. Unter dem Titel „Verantwortung wahrnehmen, Aufarbeitung verstärken, Gedenken vertiefen“ wird derzeit zudem die Fortschreibung der Gedenkstättenkonzeption des Bundes erarbeitet. In den Gedenkstätten an den authentischen Orten soll sowohl ein würdiges Gedenken an die Opfer ermöglicht als auch Wissen über die historischen Zusammenhänge vermittelt werden. Der Holocaust ist darüber hinaus fester Bestandteil des Geschichtsunterrichts an deutschen Schulen. Deutschland arbeitet mit in der „Task Force on International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research“. Diese Organisation hat am 11. März 2008 ihr Ständiges Büro in Berlin eröffnet. Ziel ist es, ein transnationales gemeinsames Verständnis der Bedeutung des Holocaust in den Gesellschaften der derzeit 25 Mitgliedsstaaten zu erreichen und die Sensibilität für die Gefahren von Genoziden zu stärken.

Prävention und zivilgesellschaftliches Engagement

In der Jugendpolitik hat die Bundesregierung seit 2001 mit dem Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ einen Schwerpunkt bei der Prävention und Bekämpfung rechtsextremistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Erscheinungen gesetzt. Unter dem Dach des im Mai 2000 von der Bundesregierung ins Leben gerufenen „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ wurden mit dem Aktionsprogramm von 2001 bis 2006 insgesamt 4.470 präventiv-pädagogische, modellhafte Maßnahmen und Projekte vor allem im Bereich der jugendgerechten Aufklärungs-, Bildungs- und Netzwerkarbeit gefördert. Im Programmzeitraum bis 2006 hat der Bund insgesamt 192,4 Millionen Euro an Fördergeldern zur Verfügung gestellt. Das Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ bestand aus den Teilprogrammen ENTIMON, CIVITAS und XENOS, die mit ihren unterschiedlichen Ansätzen verschiedene Schwerpunktsetzungen abdeckten.

ENTIMON – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus förderte bundesweit Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Toleranz sowie zur Prävention und Verhinderung von Rechtsextremismus und Gewalt. Das Programm setzte das im Jahr 2001 begonnene Programm „Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ fort. Durch ENTIMON wurden modellhafte Projekte gefördert, die jugendgerechte Beteiligungsprozesse in den Vordergrund stellten und Netzwerkcharakter hatten bzw. diesen im Laufe des Projektes entwickelten. Im Mittelpunkt der Projektförderung standen dabei Leitziele wie Einübung in Toleranz, Bekämpfung von Gewalt, Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Übernahme von Verantwortung im Gemeinwesen, Entwicklung und Stärkung von demokratischem Handeln und Zivilcourage sowie Vermittlung eines verlässlichen politischen Grundwissens. 2.540 Projekte, Initiativen und Maßnahmen wurden im Programmzeitraum durch die Bundesregierung finanziell unterstützt. Bis zum Jahr 2006 wurden insgesamt 65,3 Millionen Euro an Fördermitteln durch den Bund bereitgestellt. Das Programm endete am 31. Dezember 2006.

CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern unterstützte Projekte und Initiativen vor Ort. Ziel des Programms war es, eine demokratische, gemeinwesenorientierte Kultur einer Ideologie der Ungleichwertigkeit entgegenzusetzen, die sich in Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ausdrückt. Dabei standen Maßnahmen und Projekte im Mittelpunkt, die Anerkennung, Schutz und Respekt gegenüber ethnischen, kulturellen und sozialen Minderheiten zum Ziel hatten. Sowohl die Professionalisierung von Beratungsstrukturen als auch die Entwicklung und Anerkennung örtlicher zivilgesellschaftlicher Initiativen waren wichtige Elemente zur Stärkung der demokratischen Kultur. Im Mittelpunkt stand insbesondere die Förderung von Strukturprojekten in den Bereichen mobile Beratungsteams, Opferberatungsstellen und Netzwerkstellen. 1.727 Maßnahmen konnten insgesamt seit Programmbeginn gefördert werden. Im Programmzeitraum von 2001 bis 2007 wurden insgesamt 54,1 Millionen Euro Fördermittel seitens des Bundes zur Verfügung gestellt. Das Programm endete am 30. Juni 2007.

XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt zielt darauf ab, mit praxisnahen Maßnahmen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung im Schnittfeld von Schule, Beruf und Arbeitswelt bundesweit entgegenzuwirken. Arbeitsmarktbezogene Maßnahmen werden mit Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus strukturell verknüpft. Bis Ende 2007 wurden rund 75 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellt, ergänzt durch zusätzliche Kofinanzierungsmittel in Höhe von rund 85 Millionen Euro. Insgesamt 250 Projekte konnten im Zeitraum 2001 bis 2007 im Rahmen des Programms gefördert werden.

In Anknüpfung an die Umsetzungserfahrungen in den Programmen ENTIMON, CIVITAS und XENOS hat die Bundesregierung in Nachfolge des Ende 2006 ausgelaufenen Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ im Jahr 2007 die nachfolgenden neuen Programme und eine bundesweite Initiative aufgelegt, die im Kampf gegen den Rechtsextremismus alle gesellschaftlichen Kräfte partnerschaftlich einbinden und vor allem Jugendliche als Zielgruppe ansprechen.

Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie ist ein präventiv angelegtes Programm, dient der Bewusstseinsbildung und ist auf langfristige Wirkungseffekte gerichtet. Für das Programm stehen jährlich 19 Millionen Euro zur Verfügung. Das Programm startete am 1. Januar 2007. Angesprochen werden sollen insbesondere junge Menschen (dabei auch Kinder im Kita- und Grundschulalter), rechtsextremistisch gefährdete Jugendliche, Migranten sowie Eltern, Erzieher, Lehrer und die lokalen Meinungsträger. In diesem Programm entwickeln Kommunen in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren lokale Aktionspläne. Jeder dieser Pläne sieht konkrete Maßnahmen und Entwicklungsschritte vor – mit dem Schwerpunkt der sozialen Integration der Jugendlichen in demokratische Strukturen. Von den 90 geförderten lokalen Aktionsplänen befinden sich 60 in den neuen Bundesländern. Darüber hinaus unterstützt das Pro-

gramm über 80 überregionale Modellprojekte, die sich mit den folgenden Themen beschäftigen: Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus, Arbeit mit rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen, Präventions- und Bildungsangebote für die Einwanderungsgesellschaft sowie früh ansetzende Prävention.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung am 26. November 2007 die bundesweite Initiative „Orte der Vielfalt" gestartet. Mit dieser Initiative will die Bundesregierung den Einsatz aller demokratischen Kräfte in Kommunen und Zusammenschlüssen von Kommunen für mehr Vielfalt und Toleranz in Deutschland unterstützen. In diesem Vorhaben wird die Bundesregierung durch die Länder, die kommunalen Spitzenverbände sowie Organisationen aus der Zivilgesellschaft, Gewerkschaft und Wirtschaft unterstützt. Sie alle setzen sich bereits für demokratische und tolerante „Orte der Vielfalt" in Deutschland ein und wollen mit ihrer Unterstützung der bundesweiten Initiative „Orte der Vielfalt" ein gemeinsames Zeichen setzen. Die Initiative läuft zunächst bis 2010. Alle Kommunen in ganz Deutschland sind aufgerufen, sich an der Initiative zu beteiligen. Hierfür können sie in einem ersten Schritt eine Erklärung für Vielfalt, Toleranz und Demokratie unterzeichnen. Damit erklären sich die teilnehmenden Kommunen bereit, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Zuständigkeiten verstärkt für Vielfalt, Toleranz und Demokratie vor Ort einzusetzen und konkrete Maßnahmen durchzuführen. In einem zweiten Schritt können sich Kommunen oder Zusammenschlüsse von Kommunen für die Auszeichnung als „Ort der Vielfalt" bewerben. Es werden dazu regelmäßig Auswahlrunden durchgeführt.

kompetent für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus läuft seit dem 1. Juli 2007. Dieses Programm ist mit einem Haushaltstitel in Höhe von fünf Millionen Euro pro Jahr ausgestattet. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der anlassbezogenen Intervention gegen Rechtsextremismus. Hier richten die Bundesländer landesweite Beratungsnetzwerke ein, aus denen in akut bedrohlichen Situationen mit rechtsextremem, fremdenfeindlichem oder antisemitischem Hintergrund mobile Interventionsteams gebildet werden. Diese Teams leisten schnelle und professionelle Beratungshilfe, damit die betroffenen Kommunen, aber auch die Menschen vor Ort eine solche Krisensituation bewältigen können. Alle Bundesländer wirken in diesem Programm mit.

Im Januar 2007 startete das Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort". Für das Sonderprogramm, das die beiden Programme „XENOS – Leben und Arbeiten und Vielfalt" und „Soziale Stadt" verknüpft, steht ein Finanzvolumen von 37 Millionen Euro zur Verfügung. Bis September 2008 werden 170 Projekte gefördert. Zielgruppe sind Jugendliche und insbesondere auch junge Migranten, die einen besseren Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt erhalten sollen. Der Schwerpunkt des Sonderprogramms ist die Unterstützung des Engagements für mehr Toleranz und Integration sowie die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements. Unter dem Blickpunkt der Schaffung neuer Ausbildungsplätze ist ein weiterer Schwerpunkt die Stärkung der lokalen Ökonomie. Auch die Förderung des Gemeinwesens in Städten und Gemeinden in ländlichen Gebieten sind wichtige Förderbereiche.

In 2008 geht das Nachfolgeprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt" mit einer Verdoppelung der Mittel an den Start. Bis 2013 sind insgesamt 300 Millionen Euro für toleranzfördernde Maßnahmen eingeplant (davon werden 150 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellt sowie 150 Millionen Euro aus nationaler Kofinanzierung). Der besondere Schwerpunkt des Programms soll, anknüpfend an die Erfolge des Vorgängerprogramms, in der Vermittlung von beruflichen Schlüsselqualifikationen und interkulturellen Handlungskompetenzen an der Schnittstelle von (Berufs-)Schule, Ausbildung und Betrieb sowie in der Durchführung von transnationalen Austauschmaßnahmen liegen. Diese Qualifikationen sollen benachteiligteJugendlichen und junge Erwachsenen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und bei der Integration in die Gesellschaft unterstützen. Die Schwerpunkte des Programms umfassen die Qualifizierung und Weiterbildung in (Berufs-)Schule, Ausbildung und Beruf, betriebliche Maßnahmen und Bildungsarbeit in Unternehmen, grenzübergreifende und transnationale Austauschmaßnahmen, Aufklärung und Sensibilisierung gegen Rechtsextremismus und Förderung von Zivilcourage und zivilgesellschaftlichen Strukturen in Kommunen und im ländlichen Raum sowie arbeitsmarktliche Integration von Migranten, Strafgefangenen und anderen von Ausgrenzung bedrohten Personengruppen.

Die vorgenannten Bundesprogramme der Bundesregierung bedingen vielfach „Lokale Aktionspläne" (derzeit rund 90), die insbesondere Aktivitäten auch der Zivilgesellschaft verlangen. Hier unterstützt die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) durch komplementäre Aktivitäten:

- Auf Anfrage und bei Bedarf unterstützt die Bundeszentrale die Lokalen Aktionspläne sowie das BMFSFJ selbst durch Beratung im Beirat, durch Mithilfe bei der Auswahl von geeigneten Evaluatoren, bei der Ermittlung konkreten Forschungsbedarfs und bei der Konzipierung von Tagungen.
- Die Bundeszentrale organisiert und fördert ein Beratungsnetzwerk (bop.net), das Lokale Aktionspläne in Fragen der Projektgestaltung berät, das Lokale Netzwerke bei den Planungen unterstützt und das vor allem Erfahrungen aus den Lokalen Aktionsplänen auch allen anderen Interessierten zugänglich macht.
- Das Portal bop.net wird im Verein „Gegen Vergessen – Für Demokratie" aufgebaut und von BMFSFJ wie auch von der Bundeszentrale gefördert.
- In Anklam fördert die BpB aufgrund eigener Planungen und Überlegungen den Aufbau eines eigenen Lokalen Aktionsplanes, in dem kommunale Körperschaften und Zivilgesellschaft – insbesondere Organisationen der Bildungsarbeit – gleichrangig zusammenarbeiten sollen. Für die Niederlausitz wird zurzeit ermittelt, ob dort ein weiteres Projekt dieser Art durchführbar ist.

Komplementarität wird hier als erweitertes Versuchslabor verstanden: Den BMFSFJ-Projekten mit ausgewiesenen und durch Richtlinien festgelegten Strukturen werden zwei weitere Projekte mit leicht veränderten Strukturen beigefügt, so dass eine erweiterte Auswertung guter Praxis erfolgen kann. Die Bundeszentrale fördert darüber hinaus zivilgesellschaftliche Initiativen wie „Schule ohne Rassismus" (inzwischen fast 350 angeschlossene Schulen) und jugendschutz.net. Das erfolgreiche, seit 2001 bestehende Gefängnisprojekt mit Jugendlichen aus dem rechtsextremen Milieu in Brandenburg wurde inzwischen auf acht Bundesländer ausgeweitet, seit 2007 werden auch entsprechende Maßnahmen mit straffällig gewordenen jungen Muslimen durchgeführt.

Das im Jahr 2000 gemeinsam durch BMI und BMJ errichtete „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ hat das Ziel, zivilgesellschaftliche Kräfte, die sich gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt wenden, zu bündeln, Aktivitäten zu unterstützen und über das Netzwerk transparent zu machen. Darüber hinaus gibt es Impulse für neue und weitere Aktivitäten. Diesen Initiativen ist eine starke präventive Komponente immanent. Diese Aufgabenstellung hat das Bündnis in eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten umgesetzt. Diese beinhalten zum Beispiel sich jährlich wiederholende Veranstaltungen wie etwa den bundesweiten Jugendkongress zum 23. Mai aus Anlass der Verkündung des Grundgesetzes, in dem sich regelmäßig etwa 400 Jugendliche in Workshops und Foren zu Grundwerten der Verfassung, praktischen Umsetzungsformen von Demokratie und Toleranz informieren und miteinander austauschen. Zu nennen ist auch der jährliche Victor-Klemperer-Jugendwettbewerb, in dem Jugendliche aufgerufen sind, ihr Bild von einer toleranten Gesellschaft in vielfältiger Weise zu präsentieren. Seit Einführung dieses Preises haben sich rund 90.000 Jugendliche an dem Wettbewerb beteiligt. Schließlich ist der bundesweite Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“ zu nennen, in dem es insbesondere um die Hervorhebung der Vielfältigkeit und Breite von Aktivitäten Einzelner oder Gruppen für Demokratie und Toleranz geht. Daneben unterstützt das Bündnis Initiativen vor Ort in Themenbereichen wie Rassismus im Sport, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus oder Integration, etwa durch finanzielle Zuwendungen oder logistische Hilfestellung über das vorhandene Netzwerk.

„Say no to racism“ – die Fußballweltmeisterschaft als wirksames Mittel im Kampf gegen Rassismus

Die Bundesregierung hat maßgeblich die FIFA dabei unterstützt, auch im Rahmen der WM 2006 in Deutschland ein deutliches und weltweites Zeichen gegen Rassismus zu setzen. So veranstaltete die FIFA ihren jährlichen (fünften) Antirassismustag während der WM in Deutschland unter dem Motto „Say No to Racism“. Unter den prominenten Besuchern war auch der VN-Berichterstatter für Rassismus, Doudou Diène.

Öffentlichkeitswirksame Antirassismusaktionen fanden insbesondere vor dem Anpfiff der Viertelfinalspiele am 30. Juni und 1. Juli 2006 in Zusammenarbeit mit dem FARE-Netzwerk („Football against racism in Europe“) statt. Einzelne Bausteine der Kampagne waren u. a.:

- Alle Viertelfinalspiele wurden dem Kampf gegen Rassismus gewidmet. In allen WM-Stadien wurden Videospots gegen Rassismus gezeigt und alle Inhaber von Fernsehrechten haben im Weiteren für ihre WM-Berichterstattung kostenlose Kurzspots von fünf Sekunden Länge erhalten.

- Darüber stellten sich zahlreiche weltbekannte Spieler für weitere Antirassismus-Aktionen zur Verfügung. Die Initiativen FARE und KOS (Koordinationsstelle Fanprojekte) führten zudem während des gesamten WM-Zeitraumes Antirassismusprojekte im Fanbereich durch. So gab es sog. „Fanbotschaften“ in allen 12 WM-Spielorten in Zusammenarbeit mit der KOS (finanziert aus Mitteln des BMFSFJ) zur Förderung des interkulturellen Austauschs.

- Ordnungskräfte und sog. Service-Botschafter wurden entsprechend geschult, um interkulturelle Kompetenz vermitteln zu können und sie für Gastfreundlichkeit, Toleranz und Achtung gegenüber Fremden zu sensibilisieren. Dafür wurden Bundesmittel aus dem XENOS-Programm zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Kontext der Nationalen Service- und Freundlichkeitskampagne (Baustein aus dem WM-Gastgeberkonzept der Bundesregierung) zur Verfügung gestellt.

- Die FIFA hatte bereits im März 2006 die Anpassung ihres Disziplinarreglements (Art. 55) verabschiedet, um bei rassistischen oder diskriminierenden Verstößen durch Zuschauer, Spieler oder Offizielle härtere Strafen verhängen zu können. Die Maßnahmen reichen dabei je nach Schwere des Verstoßes von Spielsperren über Punkteabzug (drei Punkte für ein erstes Vergehen, sechs Punkte für ein zweites und Relegation für weitere Vergehen) bis hin zum Wettbewerbsausschluss eines Teams. Die Konföderationen und Mitgliedsverbände sind dazu verpflichtet, die genannten Bestimmungen in ihre Reglemente aufzunehmen. Bei Missachtung dieser Bestimmung kann der betreffende Verband für zwei Jahre vom internationalen Spielbetrieb ausgeschlossen werden. Damit hat die FIFA Instrumente geschaffen, um Rassismus und Diskriminierung im Fußball effizient bekämpfen zu können. Ebenfalls im März 2006 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution zur Rassismusbekämpfung im Fußball. Darüber hinaus hatte das FIFA-Exekutivkomitee mehrere Sanktionen gegen jegliche Form von Rassismus und Diskriminierung verabschiedet.

7.1.4 Leistungen an Opfer rechtsextremistischer Straftaten

Opfer rechtsextremistischer Gewalt auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland können Ansprüche nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geltend machen. Dieses Gesetz regelt eine eigenständige staatliche Entschädigung über die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe hinaus für diejenigen, die der deutsche Staat nicht vor einer vorsätzlichen Gewalttat schützen konnte. Leistungen nach dem OEG werden auf Antrag gewährt, eine Antragsfrist gibt es nicht. Ziel des OEG ist es, die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen von Gewalttaten auszugleichen. Anspruchsberechtigt sind alle Personen, die durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen Angriff eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben sowie Hinterbliebene von Personen, die infolge der gesundheitlichen Schädigung gestorben sind. In die Entschädigungsregelungen sind auch ausländische Staatsangehörige einbezogen. Für diesen Personenkreis gelten spezielle Anspruchsvoraussetzungen und Sonderregelungen.

Der Haushaltsgesetzgeber stellt darüber hinaus seit dem Jahr 2001 im Bundeshaushalt regelmäßig Mittel zur Zahlung von Härteleistungen an Opfer rechtsextremistischer Übergriffe bereit. Die Verwaltung dieser Mittel ist am 1. Januar 2007 vom Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof auf das neu gegründete Bundesamt für Justiz übergegangen. Die Härteleistungen für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe sind Teil der Maßnahmen zur Ächtung und Verhinderung

solcher rassistisch motivierten Taten. Sie stellen einen Akt der Solidarität der Gesellschaft mit den Opfern dar, mit dem Härten schnell und unbürokratisch gemildert werden sollen. Im Haushaltsjahr 2008 stehen für Härteleistungen wie im Vorjahr Mittel in Höhe von 300.000 Euro zur Verfügung. Im Jahr 2006 wurden 104 Anträge auf Härteleistung gestellt, 77 Personen wurden insgesamt 80.800 Euro zugebilligt. Acht Anträge konnten bisher noch nicht abschließend bearbeitet werden.

7.2 Maßnahmen auf europäischer Ebene

7.2.1 Antidiskriminierungsrichtlinien der EU

Die im vorletzten und letzten Berichtszeitraum auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag verabschiedeten Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG des Rats vom 29. Juni 2000 „zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, 2000/78/EG des Rats vom 27. November 2000 „zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“, 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. September 2002 „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“ sowie 2004/113/EG des Rats vom 13. Dezember 2004 „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ wurden im Berichtszeitraum durch das Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung vom 14. August 2006 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 1897). Das Gesetz ist zum 18. August 2006 in Kraft getreten und wurde durch Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2742) geringfügig geändert.

7.2.2 Maßnahmen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Aufgabe der vom Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats im Oktober 1993 in Wien eingesetzten Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ist die Prüfung und Bewertung der Wirksamkeit der gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Mitgliedstaaten des Europarats zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz. In den Berichten, welche die ECRI in regelmäßigen Berichtsrunden über die Europaratsmitglieder vorlegt, werden auch Vorschläge zur Bekämpfung dieser Phänomene gemacht.

Bislang haben drei Berichtsrunden stattgefunden. Die erste Runde endete 1998, die zweite Runde 2002. Die im Januar 2003 begonnene dritte Berichtsrunde endete 2007. Der 3. Bericht über Deutschland (CRI(2004)23) wurde bereits am 5. Dezember 2003 verabschiedet und am 8. Juni 2004 veröffentlicht. Zu Deutschland stellte die ECRI in diesem Bericht fest, dass es seit der Veröffentlichung des 2. ECRI-Berichts in einer ganzen Anzahl von Bereichen Fortschritte gegeben habe. Dennoch bestehe weiterhin Anlass, gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und antisemitisch motivierter Gewalt sowie Rassendiskriminierung und Ausländerbenachteiligung zu ergreifen. Im Jahr 2006 veröffentlichte ECRI insgesamt neun Länderberichte, u.a. zu Italien, Spanien, Russland und der Türkei.

Neben ihren Länderanalysen hat die ECRI eine vergleichende Studie über die rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten veranlasst und einen „basket of good practices“ herausgegeben, in dem sich Beispiele von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Rassismus finden. Die Kommission hat darüber hinaus mittlerweile elf allgemeine politische Empfehlungen erarbeitet (diese Empfehlungen sowie die ECRI-Evaluierungen über die Mitgliedstaaten des Europarats sind im Internet abrufbar unter www.coe.int/ecri).

7.2.3 Maßnahmen im OSZE-Rahmen

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit ihren 56 Mitgliedstaaten ist in besonderer Weise geeignet, Fragen der Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung im gesamteuropäischen Raum zu diskutieren, da sie so etwas wie eine europäische Gesamtschau auf diese Frage ermöglicht. Deutschland setzt sich im Rahmen der OSZE für die Stärkung der „Menschlichen Dimension“, einschließlich der Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung, ein. Deswegen hat Deutschland auch die Gründung einer „Tolerance and Non-Discrimination Unit“ innerhalb des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR bzw. Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) sowohl politisch wie praktisch durch Finanzierungshilfen wie Sekundierung von Personal oder Förderung von Projekten (z.B. Entwicklung von Lehrmaterialien zu Antisemitismus, Projekt zu Glaubens- und Religionsfreiheit) unterstützt.

Die OSZE-Konferenz von Berlin im Jahr 2004 zur Bekämpfung des Antisemitismus sowie die Konferenzen in Paris und Brüssel im gleichen Jahr haben einen unumkehrbaren Prozess in Richtung Toleranz und Nichtdiskriminierung in Gang gesetzt und waren der Auftakt zu zahlreichen Folgekonferenzen bis zum heutigen Tag, die die jeweiligen Themen vertieften. Zuletzt fanden im Jahr 2007 eine OSZE-Konferenz zur Bekämpfung der Diskriminierung und der Förderung des gegenseitigen Respekts und Verständnisses in Bukarest – in der Nachfolge der Konferenz von Cordoba zur Bekämpfung von Antisemitismus und anderen Formen der Intoleranz in 2005 – sowie eine Konferenz des OSZE-Vorsitzes zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen in Cordoba statt. Deutschland hat die drei Persönlichen Beauftragten des amtierenden Vorsitzenden zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der Intoleranz nachhaltig unterstützt. MdB Prof. Gert Weisskirchen nimmt seit Dezember 2004 die Funktion des Persönlichen Beauftragten zur Bekämpfung des Antisemitismus wahr.

7.2.4 EU-Rahmenbeschluss Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Auf Ebene der Europäischen Union wurden im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft die 2001 begonnenen und seit 2005 nicht weiter verfolgten Verhandlungen über einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wieder aufgenommen und auf dem Rat der europäischen Justizminister am 19. April 2007 mit einer politischen Einigung abgeschlossen. Der Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zielt auf die Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Schwerpunkte des Entwurfs sind die Kriminalisierung des Aufrufs zu Hass und Gewalt aus rassistischen und fremdenfeindlichen Gründen sowie der öffentlichen Billigung, Leugnung oder groben Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, wenn damit zugleich rassistische oder fremdenfeindliche Hetze verbunden ist. Der Entwurf sieht neben einer Verpflichtung zur Sanktionierung die Einführung bestimmter Mindesthöchststrafen für diese Straftaten, die Verpflichtung zur Berücksichtigung rassistischer und fremdenfeindlicher Motive bei der Strafzumessung für andere Taten und die Verfolgung solcher Straftaten von Amts wegen vor. Es wird damit gerechnet, dass der Rahmenbeschluss noch im ersten Halbjahr 2008 förmlich durch den Rat verabschiedet wird.

7.3 Maßnahmen auf Ebene der Vereinten Nationen

7.3.1 Umsetzung der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban, Südafrika, 2001) und Folgeprozess (follow-up)

Bei der im August/September 2001 in Durban, Südafrika, durchgeführten „3. VN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz“ (Durban-Konferenz) wurden die „Durban-Erklärung“ und ein „Aktionsprogramm“ angenommen, deren Umsetzung überwiegend den Mitgliedstaaten obliegt.[12] Die Bundesregierung hat sich gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union nachdrücklich für das Gelingen dieser Konferenz eingesetzt und eine wichtige Rolle bei der Suche nach einem tragfähigen Kompromiss gespielt, insbesondere bei schwierigen Punkten (z.B. Entschädigungsfragen oder Nahostproblematik).

Die Bundesregierung unterstützt seither den Durban-Folgeprozess (follow-up) und die dazu eingesetzten Mechanismen der Vereinten Nationen. Dazu gehört in erster Linie die im Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte auf Grundlage der Durban-Abschlussdokumente eingerichtete Einheit zur Bekämpfung von Diskriminierung (Anti-Discrimination Unit), die im Berichtszeitraum von Deutschland personell wie finanziell unterstützt wurde. Des Weiteren gibt es eine 2003 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen benannte Gruppe von fünf unabhängigen Experten, die der Hochkommissarin bei der Beobachtung der Umsetzung der Abschlussdokumente behilflich sein soll, eine Arbeitsgruppe zu Menschen afrikanischer Abstammung (Working Group on People of African Descent) sowie eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe (Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration), die mit der effektiven Umsetzung der Beschlüsse von Durban betraut ist.

Die EU wie auch der VN-Ausschuss zur Überwachung des Übereinkommens gegen jegliche Form der Rassendiskriminierung (CERD) sehen es als vordringlichste Aufgabe an, zunächst die Empfehlungen der Durban-Konferenz umzusetzen und nicht, wie von einigen anderen Staatengruppen gefordert, neue Standards zu definieren. Der Ausschuss betonte ausdrücklich: „Die staatliche Weigerung, die Konvention zu ratifizieren, oder staatliches Versagen bei der Umsetzung (ist) die vorrangige Herausforderung bei der Bekämpfung der gegenwärtigen Ausprägungen des Rassismus, nicht Lücken in der Konvention selbst.“

Follow-up-Konferenz 2009

Die 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Dezember 2006 beschlossen, dass Anfang 2009 im Rahmen der Vereinten Nationen eine „Durban Follow-up-Konferenz“ zur Überprüfung der bisherigen Umsetzung der Beschlüsse stattfinden soll (A/RES/61/149). Format, Dauer und Inhalt der Konferenz stehen noch nicht im Einzelnen fest und werden derzeit von einem eigens dazu eingesetzten Vorbereitungskomitee (Preparatory Committee) erarbeitet, das im Laufe des Jahres 2008 zweimal tagen wird. Die Bundesregierung unterstützt, gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, die Umsetzung der durch die Staatengemeinschaft 2001 in Durban angenommenen Ziele. Daher legt sie größten Wert darauf, dass sich die Überprüfungskonferenz auch wirklich mit der Umsetzung des Durban-Aktionsprogramms, d.h. in erster Linie mit Maßnahmen zur Verhinderung von Rassismus beschäftigt.

7.3.2 Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) ist für die Bundesrepublik Deutschland am 15. Juni 1969 in Kraft getreten. Es untersagt Rassendiskriminierung durch staatliche Einrichtungen und Gesetze und verpflichtet die Vertragsparteien zur Gleichbehandlung sowie zur Bekämpfung der Diskriminierung durch nichtstaatliche Stellen.

Deutsche Staatenberichte an den CERD-Ausschuss

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren 16. bis 18. Staatenbericht (CERD/C/DEU/18[13]) gemäß Artikel 9 des Übereinkommens zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung am 16. Januar 2007 dem zuständigen Vertragsausschuss (CERD-Ausschuss) der Vereinten Nationen vorgelegt. Der Bericht stellt die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus und fremdenfeindlicher Gewalt für den Zeitraum von Mitte 1998 bis Ende 2005 dar. Er be-

12 Abschlussdokumente und Erklärung der Europäischen Union zur Verwendung des Begriffs „rassisch“ und „Rasse“ abrufbar unter: auswaertiges-amt.de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Dokumente

13 Dokument abrufbar unter bmj.de/files/-/1612/061011Staatenbericht%20Rassendiskriminierung%20Bericht.pdf

rücksichtigt die Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 27. April 2001 (CERD/C/304/Add. 115[14]) und setzt die Berichterstattung des vorhergehenden Staatenberichts fort. Insbesondere wird auf die Bedeutung starker zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements für den Schutz der Menschenrechte und den nachhaltigen Abbau von Gewalt und Fremdenfeindlichkeit eingegangen. Die Behandlung des aktuellen deutschen Staatenberichts im CERD-Ausschuss ist für dessen 73. Sitzung in der Zeit vom 28. Juli 2008 bis 15. August 2008 vorgesehen.

Individualbeschwerdeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

Nach Artikel 14 des Übereinkommens kann eine einzelne Person vor dem CERD-Ausschuss der Vereinten Nationen geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein. Dies setzt jedoch voraus, dass sich der Vertragsstaat dem Beschwerdeverfahren unterworfen hat, was die Bundesrepublik Deutschland 2001 bereits getan hat. Seither wurde eine Beschwerde zugestellt, über die noch nicht entschieden ist.

7.4 Besondere Maßnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus (international)

Die Bekämpfung des Antisemitismus in all seinen Facetten ist für Deutschland ein beständiger Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik. Dies liegt auch begründet in der historischen Verantwortung, die Deutschland für den Holocaust – letzte Phase eines mörderischen Antisemitismus – trägt. Ein wichtiger Schritt angesichts des in manchen Ländern neu aufkeimenden Antisemitismus war die am 28./29. April 2004 in Berlin durchgeführte Antisemitismuskonferenz der OSZE. Deutschland hat mit seiner Gastgeberrolle bei dieser Konferenz ein unmissverständliches Zeichen dafür gesetzt, dass es das Problem des Antisemitismus in Europa und die Sorge der jüdischen Gemeinden um einen Anstieg des Antisemitismus ernst nimmt. Das Abschlussdokument dieser Konferenz, die „Berliner Erklärung“ mit konkreten Vorschlägen zur Bekämpfung des Antisemitismus, ist ein bleibendes Dokument der OSZE, das auf weiteren Folgekonferenzen ergänzt und vertieft wurde.

Die „Berliner Erklärung“

Mit der eindeutigen Verurteilung des Antisemitismus hat die OSZE von ihrer politischen Normsetzungskompetenz Gebrauch gemacht. Sie hat im OSZE-Raum eine politisch verbindliche Anspruchsgrundlage zur Ächtung des Antisemitismus geschaffen. Antisemitismus ist – so die „Berliner Erklärung“ – eine Bedrohung der menschlichen Grundwerte, der Demokratie und damit auch der Sicherheit im OSZE-Raum. Außerdem hat die Erklärung die Teilnehmerstaaten darauf festgelegt, dass internationale Streitfragen, einschließlich solcher in Israel und im Nahen Osten, niemals Antisemitismus rechtfertigen können.

Die „Berliner Erklärung“ enthält konkrete Schritte zur Bekämpfung des Antisemitismus. Die erste Gruppe umfasst weit reichende Selbstverpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten, von der Toleranzerziehung und Integrationspolitik bis hin zur statistischen Erfassung und Strafverfolgung antisemitischer Übergriffe. Die zweite Gruppe enthält operative Aufträge an die Menschenrechtsinstitution der OSZE, das Warschauer Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; engl. ODIHR), u.a. die systematische Erfassung antisemitischer Übergriffe im OSZE-Raum und die Zusammenstellung bewährter Maßnahmen (sog. Best Practices) zu ihrer Bekämpfung.

Die operative Umsetzung dieser Beschlüsse hat das BDIMR übernommen. Die Bundesregierung unterstützt das BDIMR dabei personell und finanziell. Um dem Kampf gegen Intoleranz Gesicht und Stimme zu verleihen, hat der Ministerrat der OSZE am 7. Dezember 2004 beschlossen, die Ämter dreier Persönlicher Beauftragter (Antisemitismus, Diskriminierung von Muslimen, Rassismus) einzurichten. Seit 2004 ist MdB Prof. Gert Weisskirchen der OSZE-Beauftragte zur Bekämpfung des Antisemitismus. Sein Mandat wurde seitdem jährlich, so auch für 2008, erneuert. Der Deutsche Bundestag hat die Berliner Antisemitismuskonferenz und die Umsetzung der dort gefassten Beschlüsse mit großem Engagement und Nachdruck unterstützt. Auf Initiative von MdB Prof. Weisskirchen fanden im Deutschen Bundestag im November 2006 und Januar 2008 Expertengespräche im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE statt.

Auch auf der Ebene der Vereinten Nationen bleibt die Bundesregierung bemüht, Unterstützung für den Kampf gegen Antisemitismus in geeigneter Weise zu mobilisieren. Zentrales Anliegen ist es ihr dabei, den Antisemitismus weltweit zu ächten und die Staaten zu motivieren, wirksame Schritte gegen jede Form von Antisemitismus zu ergreifen. In diesem Zusammenhang ist auch die Entscheidung der VN-Generalversammlung zu sehen, jedwede Holocaust-Leugnung zu ächten und den 27. Januar, den Tag der Befreiung des Vernichtungslagers Auschwitz, als Holocaust-Gedenktag zu begehen (zum ersten Mal 2006).

14 Dokument abrufbar unter daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/415/64/PDF/G0141564.pdf?OpenElement

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

8 Menschenrechte, Entwicklung und Wirtschaft

8.1 Recht auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung ist kein neues Menschenrecht, sondern wird als die Synthese aller Menschenrechte, der politischen und bürgerlichen ebenso wie der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Menschenrechte verstanden, als „Recht auf die Verwirklichung von Rechten“. Das Recht auf Entwicklung steht für ein politisches Konzept, nach dem Entwicklung über ihre rein wirtschaftliche Dimension hinausgeht. Entwicklung wird als Prozess definiert, in dem der Mensch Angelpunkt ist. Wirtschaftliche Entwicklung setzt daher die Verwirklichung der Menschenrechte voraus.

Neben der Staatensolidarität steht die Eigenverantwortlichkeit eines Staates. Jeder Staat muss selbst Sorge dafür tragen, dass sowohl interne als auch externe Entwicklungshindernisse beseitigt werden. Letzteres schließt eine kompetente Regierungsführung („Good Governance“) und die Partizipation aller Bevölkerungsschichten mit ein. Neben wirtschaftliche Hilfe von außen muss die gesellschaftliche Bereitschaft zu Entwicklung treten, d. h. die Menschenrechte müssen geachtet, geschützt und gewährleistet, Entwicklungshindernisse abgebaut und Rechtstaatlichkeit eingeführt werden.

Das Recht auf Entwicklung steht seit Langem auf der Agenda der Vereinten Nationen. Grundlegendes Dokument ist die Erklärung zum Recht auf Entwicklung von 1986, die als Resolution A/41/128 von der VN-Generalversammlung angenommen wurde. Diese Erklärung wurde seither in den Schlussdokumenten der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993, auf der der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Entwicklung zu den beiden Hauptthemen gehörte, sowie in einer Vielzahl von Resolutionen bekräftigt. Trotz langjähriger und intensiver Beschäftigung mit dem Recht auf Entwicklung im Rahmen der VN sind nach wie vor einige zentrale inhaltliche Aspekte dieses Rechtes unter den Staaten umstritten.

8.1.1 Stand der Erörterungen in den Vereinten Nationen

Die vormalige VN-Menschenrechtskommission hat eine Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung eingesetzt, deren Mandat der neue VN-Menschenrechtsrat 2006 verlängert hat. Die Arbeitsgruppe ist beauftragt, Fortschritte bei der Förderung und Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung zu verfolgen und zu überprüfen sowie Staatenberichte und andere Informationen zum Recht auf Entwicklung zu prüfen. Deutschland beteiligt sich im Rahmen der EU aktiv an der Arbeitsgruppe mit dem Ziel, die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung zu fördern. 2004 beschloss die VN-Menschenrechtskommission überdies die Einrichtung einer „High Level Task Force“ (HLTF) aus hochrangigen Fachleuten der Entwicklungs-, Finanz- und Handelsorganisationen sowie fünf regional zu bestimmenden Experten mit praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung. Die HLTF soll sich u.a. beschäftigen mit dem Verhältnis zwischen allgemeinen Menschenrechten, Millenniumsentwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) und dem Recht auf Entwicklung; der rechtlichen Natur der MDGs und des Rechts auf Entwicklung; Mechanismen zur Umsetzung (monitoring, reporting), Kooperationsmöglichkeiten (national ownership/control) sowie einer möglichen Nutzung der WTO- und IMF-Mechanismen

für die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung. Im Berichtszeitraum widmete sich die HLTF vor allem der Überprüfung von globalen Entwicklungspartnerschaften im Hinblick auf eine wirksame Umsetzung des Rechts auf Entwicklung. Die letzte Sitzung der HLTF fand vom 7. bis 15. Januar 2008 in Genf statt. Deutschland war auf der Sitzung durch eine Regierungsdelegation sowie auf Expertenebene durch Prof. Dr. Sabine von Schorlemer vertreten.

8.1.2 Die Position der Bundesregierung

Deutschland sieht das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht, das einen Anspruch auf die Verwirklichung von Individualrechten darstellt. Primär Verpflichtete dieses Rechts sind die Staaten gegenüber ihren Bürgern. Insofern kommt der Beachtung von Good Governance eine Schlüsselfunktion zu.

Deutschland hat die Arbeit der Arbeitsgruppe und der HLTF aktiv begleitet, da es die Bedeutung der Erarbeitung international anerkannter Standards im Bereich des Rechts auf Entwicklung erkannt hat. Im März 2007 hat es im Menschenrechtsrat eine Resolution zum Recht auf Entwicklung unterstützt, die im Konsens angenommen wurde. Die Resolution widmet sich – vor allem mit der weiteren Operationalisierung des Rechts auf Entwicklung – der praktischen Ebene und greift dazu die Empfehlungen von Arbeitsgruppe und HLTF auf. Zusammen mit allen anderen EU-Staaten hat Deutschland 2006 und 2007 gegen Resolutionen zum Recht auf Entwicklung im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung gestimmt. Die EU hat in Stimmerklärungen deutlich gemacht, dass sie bei grundsätzlicher Unterstützung der Weiterentwicklung des Rechts auf Entwicklung dieses Recht als Menschenrecht ansieht – und damit nicht als ein Recht, das Rechte und Verpflichtungen zwischen Staaten regelt. Ein rechtlich bindendes Dokument, etwa eine Konvention zum Recht auf Entwicklung, ist daher aus Sicht der Bundesregierung – im Einklang mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten – nicht erforderlich und auch nicht angebracht. Vielmehr sieht die Bundesregierung den Mehrwert eines Rechts auf Entwicklung darin, im Sinne von MDG 8 konkrete Entwicklungspartnerschaften zwischen Staaten und multilateralen Institutionen auf- und auszubauen, die zu einer besseren Verwirklichung der Menschenrechte, namentlich in unseren Partnerländern, beitragen.

Schließlich finden sich in einem solchen Verständnis des Rechts auf Entwicklung, wie es vor dem Hintergrund der Erklärung von 1986 zum Recht auf Entwicklung durch die verschiedenen Berichte des vormaligen VN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Entwicklung, Arjun Sengupta, ausgelegt wird, auch viele Parallelen zu einem Menschenrechtsansatz (Human Rights Based Approach) in der Entwicklungszusammenarbeit. Die weitere Entwicklung sog. Human Rights Impact Assessments sowie konkreter Indikatoren zur Messung von Fortschritten in der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung, wie sie zuletzt von der VN-Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden, ist daher aus Sicht der Bundesregierung sehr zu begrüßen und wird von ihr weiter unterstützt werden.

8.2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

Die Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Menschenrechten hat in den vergangenen Jahren international an Dynamik gewonnen. 2007 haben sich im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD mit aktiver deutscher Unterstützung erstmals alle Mitgliedstaaten zu einer systematischen Verankerung und Stärkung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verpflichtet. In den menschenrechtlichen Vertragsorganen und den Organisationen, Fonds und Programmen der VN wird engagiert an der Operationalisierung der Menschenrechte gearbeitet. Deutschland setzt sich u.a. im VN-Menschenrechtsrat für eine stärkere Verknüpfung des Menschenrechtsansatzes mit strategischen Schwerpunkten der internationalen Entwicklungsagenda (u.a. Pariser Erklärung) ein.

8.2.1 Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte

Das BMZ hat mit seinem ersten Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 die systematische Verankerung der Menschenrechte und menschenrechtlicher Prinzipien wie Partizipation, Empowerment, Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht in der deutschen Entwicklungspolitik und EZ eingeleitet. Der Menschenrechtsansatz fußt auf der gleichberechtigten, sich gegenseitig bedingenden Stellung der bürgerlichen und politischen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Eines der herausgehobenen Ziele, das mit der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes verfolgt wird, ist die Verknüpfung zwischen den Menschenrechten und den Millenniumsentwicklungszielen. Insbesondere die Orientierung an den lange Zeit vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten ermöglicht eine genauere Fokussierung der strukturellen Ursachen von Armut. Dies wird an Erfahrungen aus den Pilotländern Guatemala und Kenia sichtbar. In Kenia konnten Maßnahmen im Wasser- und im Gesundheitssektor durch den Menschenrechtsansatz besser auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden, beispielsweise mit Hilfe von Wasserkiosken für Slumbewohner und Gesundheitsgutscheinen für Frauen. Im Kapitel „Armutsbekämpfung und Menschenrechte“ verdeutlich eine Vielzahl von Beispielen aus der EZ die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in den Ländern und Sektoren.

Mit dem 2. Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010 vertieft das BMZ sein Engagement zur systematischen Umsetzung des Menschenrechtsansatzes. Dazu wurden 25 Maßnahmen in weiteren Partnerländern und Sektoren, auf internationaler Ebene, als Beitrag zur Kohärenz der deutschen Menschenrechtspolitik und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft formuliert. Große Bedeutung kommt dem emanzipatorischen Potenzial des Menschenrechtsansatzes zu, das besonders Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, Indigene und ethnische Gruppen als Rechtsträger und Akteure in die EZ einbezieht. Der 2. Aktionsplan identifiziert hinzugekommene Aufgabenfelder wie die menschenrechtlichen Herausforderungen des Klimawandels und die Verwirklichung der Menschenrechte in Ländern, die durch fragile Staatlichkeit gekennzeichnet sind. Ausgangspunkt des entwicklungspolitischen Dialogs mit unseren Partnerländern zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes ist die Bindungswirkung der internationalen Menschenrechtsverträge, die Deutschland und seine Partner ratifiziert

haben. Dem Menschenrechtsansatz kommt für die Bewertung der Entwicklungsorientierung der Partnerländer im erweiterten Kriterienkatalog des BMZ eine herausgehobene Bedeutung für die Steuerung der Zusammenarbeit zu.

Im Kontext von Friedensentwicklung und Krisenprävention ist die Förderung von Menschenrechten eine besondere Herausforderung. Die Bundesregierung tritt international dafür ein, Menschenrechten, Demokratieförderung und Good Governance einen höheren Stellenwert zu geben. Daher finanziert das BMZ z. B. über das Instrument des Zivilen Friedensdienstes den Einsatz von Friedensfachkräften in Ländern mit schwierigen Menschenrechtssituationen. Insgesamt fördert es 2008 menschenrechtsrelevante Vorhaben mit rund 520 Millionen Euro (2007: rund 400 Millionen Euro).

8.2.2 Menschenrechtsprojekte

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat menschenrechtsrelevante Vorhaben 2007 mit rund 400 Millionen Euro gefördert. Einen Schwerpunkt bildeten dabei Vorhaben zur Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern. Im Rahmen der finanziellen und der technischen Zusammenarbeit erfolgte die gezielte Förderung der Menschenrechte in vielen Partnerländern im Rahmen der Schwerpunkte „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ sowie Friedensentwicklung/Krisenprävention. In rund 40 Kooperationsländern wurden diese Schwerpunkte in die Länderkonzepte integriert bzw. im politischen Dialog mit den Partnerländern vereinbart.

Zu den geförderten menschenrechtsrelevanten Vorhaben gehörten 2007 mit rund 2,3 Millionen Euro auch Menschenrechtsprojekte internationaler Nichtregierungs- und VN-Organisationen, darunter ein Vorhaben der International Commission of Jurists zur Verbesserung des Zugangs zu Rechtsmitteln und Schaffung von Gerechtigkeit, und die Arbeit der politischen Stiftungen, Kirchen und privaten Träger im Bereich Menschenrechte und demokratische Strukturen, die das BMZ 2007 mit rund 120 Millionen Euro gefördert hat.

Förderung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 die Förderung des Afrikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Arusha (Tansania) zum Ziel der deutschen EZ im Menschenrechtsbereich erhoben (Maßnahme 7). Diese Maßnahme fügt sich in die Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika ein, die als eine Kernaktivität die „Unterstützung afrikanischer Reformprozesse“ vorsieht.

Der 2006 eingerichtete Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte hat das Mandat, justizielle und beratende Funktionen auszuüben. Als justizielles Organ der Afrikanischen Union (AU) für den Menschenrechtsschutz soll der Gerichtshof Beschwerden von Staaten, afrikanischen Regierungsorganisationen und unter bestimmten Voraussetzungen auch von Individuen und Nichtregierungsorganisationen mit Beobachterstatus bei der AU über die Einhaltung der Menschenrechte in Afrika entgegennehmen. Langfristig hat der Gerichtshof das Potenzial, eine zentrale Rolle bei der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes auf dem afrikanischen Kontinent zu spielen.

Das BMZ fördert den Gerichtshof seit Januar 2008 mit einem Volumen von einer Million Euro für einen Förderzeitraum von zwei Jahren. Neben der finanziellen Unterstützung stellt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit eine Fachkraft zur Verfügung, die den Gerichtshof sowohl in der Organisations- und Managementberatung unterstützt, als auch Trainings für den Aufbau des Sekretariats anbietet. Des Weiteren werden finanzielle und konzeptionelle Beiträge zum Aufbau einer Internetpräsenz und eines Informationsmanagements und zur Stärkung der Kapazitäten des Gerichtshofes im Finanz- und Projektmanagement angeboten. Durch Beratung, Moderation und finanzielle Beiträge sollen die Kooperation mit der Afrikanischen Menschenrechtskommission und die Vernetzung mit anderen Menschenrechtsinstitutionen unterstützt werden.

8.3 Menschenrechte und Wirtschaft

Wahrung und Förderung der Menschenrechte sind vorrangig die Aufgaben des Staats. Doch schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtete auch den Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft, und damit ebenfalls die Wirtschaft, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. In einer Welt der zunehmenden Vernetzung, des wirtschaftlichen Zusammenwachsens und der Globalisierung vieler Lebensbereiche gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz.

Zwar gilt auch unter den Bedingungen der Globalisierung, dass jedes Land die Hauptverantwortung für seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung und für die Einhaltung der Menschenrechte trägt. In der Wirtschaft wächst jedoch das Bewusstsein für die Tatsache, dass der Schutz der Grundfreiheiten, die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren und der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität Voraussetzungen sind für prosperierende Gesellschaften und wirtschaftliches Wachstum – und dass sie damit auch im genuinen Interesse transnational agierender Unternehmen liegen. Mit der sozialen Dimension der Globalisierung hat sich die im November 2006 unter Teilnahme von Bundeskanzlerin Merkel und Bundesarbeitsminister Müntefering durchgeführte internationale Konferenz „Globalisierung fair gestalten – Kohärente Politik für mehr Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit“ befasst.

8.3.1 Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation

Ein wichtiges Feld des Menschenrechtsschutzes in der Wirtschaft sind die Rechte der Arbeitnehmer. In der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen vom 18. Juni 1998 haben sich die gegenwärtig 181 Mitgliedstaaten der ILO politisch verbindlich auf die Beachtung sog. Kernarbeitsstandards geeinigt. Zu diesen Kernarbeitsstandards oder -normen zählen:

- die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen,
- die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit,
- die effektive Abschaffung der Kinderarbeit,
- die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Diese Kernarbeitsnormen sind auch in den ILO-Übereinkommen Nr. 29 (Zwangsarbeit), Nr. 105 (Abschaffung der Zwangsarbeit), Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts), Nr. 98 (Recht zu Kollektivverhandlungen), Nr. 100 (Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit), Nr. 111 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) sowie Nr. 138 (Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) und Nr. 182 (Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) niedergelegt. Deutschland hat diese Übereinkommen alle ratifiziert und unterstützt ihre weltweite Verwirklichung als einen wichtigen Schritt auf dem Weg der Minderung der Armut, zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und zur sozial gerechten Gestaltung von Globalisierung.

Das BMZ hat in Abstimmung mit dem Arbeitskreis „Sozialstandards“ einen Aktions- und Maßnahmenkatalog entwickelt, der sich mit der Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern befasst. Der Schwerpunkt der Aktionen liegt im internationalen Bereich, wobei der Zusammenarbeit mit der ILO – neben weiteren wichtigen Partnern wie z.B. der Weltbank – eine hohe Bedeutung zukommt. Der Arbeitskreis „Sozialstandards“, der sich aus Vertretern des BMZ, des entwicklungspolitischen Vorfelds sowie der politischen Stiftungen zusammensetzt, dient dem Informations- und Meinungsaustausch sowie der Erarbeitung gemeinsamer Aktivitäten (z.B. der Broschüre „Globalisierung sozial gestalten – Die Umsetzung der Kernarbeitsnormen in ausgewählten Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“).

8.3.2 Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

Die Bundesregierung begrüßt, dass immer mehr Firmen dem Leitbild des „gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums“ (Corporate Social Responsibility, CSR) folgen und bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit freiwillig – über die in Deutschland und der Europäischen Union für sie geltenden gesetzlichen und tariflichen Standards hinaus – Selbstverpflichtungen eingehen, um die Einhaltung von menschenrechtlichen, ökologischen und sozialen Standards im Wirtschaftsleben sicherzustellen. Solche freiwilligen Selbstverpflichtungen gibt es in mittlerweile kaum noch zu überblickender Vielfalt als firmen- oder brancheninterne Verhaltenskodizes, Leitlinien, Standards, Gütesiegel und in anderen Formen, mit unterschiedlicher Reichweite und den verschiedensten Beteiligten. Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen betrifft vor allem Fragen der Arbeitsbedingungen, Sozialstandards und der nachhaltigen Produktionsweise und schließt Zulieferfirmen in der Lieferkette – häufig in Entwicklungs- und Schwellenländern – mit ein. CSR-Maßnahmen können damit zu Verbesserungen in diesen Bereichen effektiv beitragen.

CSR mit seinen verschiedenen thematischen Bereichen war Thema innerhalb der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und der G8-Präsidentschaft. Die G8-Arbeitsminister haben sich in ihrer Abschlusserklärung zu CSR geäußert. Sie sind entschlossen, die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und die ILO-Erklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie die Prinzipien des Global Compact als anerkannte internationale Instrumente zur Förderung von CSR einzusetzen. Auch soll die Rolle der nationalen Kontaktstellen zur Verwirklichung der OECD-Leitlinien gestärkt werden. Darüber hinaus setzen sie sich für einen hochrangigen Dialog unter dem Dach der OECD und unter Mitwirkung der ILO und des Global Compact ein, um gemeinsam mit den aufstrebenden Schwellenländern über CSR zu diskutieren. Dies kann besonders im Bereich der Menschenrechte relevant sein.

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit eine Strategie, wie CSR in Deutschland weiter unterstützt werden kann. Eckpfeiler dabei ist eine internationale CSR-Konferenz, auf der eine Standortbestimmung vorgenommen werden wird. Hieran werden alle Stakeholder beteiligt sein. Außerdem plant die Bundesregierung, ein CSR-Forum einzuberufen, dass die Bundesregierung in CSR-Fragen unterstützt. Dazu gehört, die erwähnte Vielfalt an Kodizes, Standards und ähnlichem für Verbraucher sichtbarer und klarer durchschaubar zu machen, um bewusstes Verbraucherverhalten zu ermöglichen. Bereits jetzt unterstützt die Bundesregierung CSR durch die Anerkennung der oben genannten internationalen Instrumente, durch konkrete „Public-Private-Partnership“-Projekte, bei denen es um die Erarbeitung bzw. Umsetzung von branchenweiten Verhaltenskodizes geht (zum Beispiel im Textil- und Kaffeesektor), und durch intensive Dialoge.

Ein Beispiel für einen Dialog in Form einer nationalen Multi-Stakeholder-Initiative ist der Runde Tisch Verhaltenskodizes, der im Jahr 2001 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung angeregt wurde und seither auch moderiert wird. Am Runden Tisch sind Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Bundesministerien vertreten. Dies ermöglicht einen Erfahrungsaustausch aus unterschiedlichen Perspektiven und zwischen verschiedenen Branchen.

Der Runde Tisch hat sich zum Ziel gesetzt, zu verbesserten Sozialstandards und Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern beizutragen. Dazu fördert der Runde Tisch die Einführung freiwilliger Verhaltenskodizes in deutschen Unternehmen mit Produktionsstätten oder Zulieferern in Entwicklungsländern. Aufgrund des Erfahrungsaustausches am Runden Tisch entstehen Empfehlungen für die Einführung, Überwachung und Verifizierung solcher Unternehmensrichtlinien.

Unter dem Titel „Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung“ werden in einem von 2008-2010 laufenden Forschungs- und Beratungsvorhaben für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zudem Ansätze und Instrumente für die Förderung menschenrechtlicher Verantwortung transnational tätiger Unternehmen in Entwicklungsländern erarbeitet.

Diese Initiativen sind innovative und wichtige Instrumente zur Förderung der grundlegenden Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte sowie der Korruptionsbekämpfung. Sie sind insbesondere in den Ländern von Bedeutung, in denen die staatlichen Stellen keine Mindeststandards vorgeben oder wo die vorhandene Gesetzgebung nicht durchgesetzt wird. Nach Auffassung der Bundesregierung können solche Standards nationale und internationale Rechtsvorschriften oder Tarifvereinbarungen letztlich jedoch nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

8.3.3 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten haben 1976 die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ verabschiedet und sie 2000 überarbeitet. An der Revision der Leitsätze, die ein Element der „OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ darstellen, haben auch einige Nichtmitgliedsländer wie Argentinien, Brasilien, Chile, Estland und Litauen sowie Unternehmens-, Arbeitnehmer- und Nichtregierungsorganisationen mitgewirkt. Die Empfehlungen beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und haben keinen rechtlich bindenden Charakter. Sie sollen einen Handlungsrahmen bieten, der die unterschiedlichen Interessen berücksichtigt und das Vertrauen zwischen Unternehmen und ihren Gastländern fördert.

Die Bundesregierung appelliert an die Verbände der deutschen Wirtschaft und an alle im Ausland engagierten deutschen Unternehmen, sich gemäß den OECD-Leitsätzen zu verhalten und diesen damit zu Wirksamkeit und Erfolg zu verhelfen. Auch Klein- und Mittelbetriebe sollen die Empfehlungen der Leitsätze so weit wie möglich anwenden. Wo dies praktikabel ist, sollen die Unternehmen ihre Geschäftspartner und Zulieferfirmen zur Anwendung der Grundsätze der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ermutigen. Die freiwilligen Verhaltensempfehlungen sollen bekannter gemacht werden, damit in den Unternehmen das Bewusstsein dafür wächst, dass die Leitsätze einen wichtigen Maßstab für das unternehmerische Verhalten bei Auslandsinvestitionen darstellen. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass die OECD-Leitsätze insbesondere in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zum allseitigen Nutzen von Direktinvestitionen und zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Die Empfehlungen der Leitsätze richten sich an die Unternehmen. Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten sowie der weiteren Unterzeichnerländer sind dafür zuständig, die Anwendung der Leitsätze zu fördern, über die jeweiligen „Nationalen Kontaktstellen“ Anfragen zu beantworten und zur Lösung von Fragen beizutragen, die sich aus der Anwendung der Leitsätze ergeben. Sofern Fragen an die „Nationale Kontaktstelle“ herangetragen werden, die auf eine mögliche Nichtbeachtung der Leitsätze schließen lassen, wird die „Nationale Kontaktstelle“ diesen entsprechend den „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ der OECD nachgehen und sich unter Mitwirkung hierfür relevanter Partner um eine gütliche Beilegung bemühen. Der OECD-Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) in Paris ist für die Auslegung der Leitsätze sowie für die Überwachung ihrer Wirksamkeit zuständig und koordiniert die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen. Über einen im Januar 2002 gebildeten Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ der Nationalen Kontaktstelle werden Ressorts, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in die Arbeit einbezogen.

Der „Global Compact“ der Vereinten Nationen

Der von den VN im Jahr 2000 ins Leben gerufene Global Compact zwischen VN und Wirtschaftsunternehmen hat zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den VN, der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu stärken und für den Schutz der Menschenrechte und anderer zentraler politischer Ziele der VN nutzbar zu machen. Unternehmen, die dem Global Compact beitreten, verpflichten sich, zehn von zentralen Zielen der VN abgeleitete Prinzipien zum Menschenrechtsschutz, zu Arbeits- und Sozialstandards, zum Umweltschutz und zur Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und in ihrer Unternehmenspolitik freiwillig zu beachten:

- **Menschenrechte:** Unternehmen sollen die international anerkannten Menschenrechte in ihrem Einflussbereich unterstützen und sicherstellen, dass sie nicht zu Komplizen von Menschenrechtsverletzungen werden.
- **Arbeitsbeziehungen:** Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit wahren und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen gewährleisten sowie auf die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hinwirken.
- **Umwelt:** Unternehmen sollen umsichtig an ökologische Herausforderungen herangehen, einen verantwortlichen Umgang mit der Umwelt fördern und sich für die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.
- **Korruptionsbekämpfung:** Unternehmen sollen Korruption in jeglicher Form, auch in Form von Erpressung und Bestechlichkeit, entgegenwirken.

Der Global Compact hat sich zu einem weltumspannenden Netzwerk mit fast 5.000 Mitgliedern, darunter über 3.700 Unternehmen, in 120 Ländern entwickelt. Zu den derzeit 103 deutschen Unternehmen, die dem Global Compact angehören, zählen auch 20 der 30 im Deutschen Aktienindex notierten Unternehmen. Weltweit haben sich neben den Unternehmen auch 18 Unternehmensverbände, sieben internationale Gewerkschaftsdachverbände und 37 internationale Nichtregierungsorganisationen dem Global Compact angeschlossen. Er ist damit das weltweit

größte Aktionsbündnis zur Stärkung der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen, auch wenn seine Mitgliedschaft bislang erst einen kleinen Teil der weltweit ca. 65.000 transnational operierenden Firmen umfasst.

Die menschenrechtliche Komponente des Global Compact wird auf Seiten der Vereinten Nationen vom Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) fachlich betreut. Das Global Compact Office (GCO) und das OHCHR haben eine gemeinsame Veröffentlichung herausgegeben – „Embedding Human Rights in Business Practice" –, die anhand von Beispielen praktische Hinweise gibt, wie Unternehmen die Prinzipien des Global Compact zum Menschenrechtsschutz anwenden können.

Die Bundesregierung hat den Global Compact im Berichtszeitraum nachdrücklich unterstützt. Deutschland gehört seit Gründung des Global Compact zu den wenigen Geberländern, die die Arbeit des Global Compact Office im Sekretariat der Vereinten Nationen mit freiwilligen Beiträgen ermöglichen. Diese freiwilligen Beiträge zum Global Compact Trust Fund belaufen sich auf circa 150.000 Euro im Jahr. Außerdem stellte das BMZ im Berichtszeitraum für drei Jahre einen Finanzierungsbeitrag zum Global Compact Learning Forum sowie zum Africa Regional Learning Forum in Höhe von einer Million Euro zur Verfügung. Damit wird die Verbreitung des Global Compact in Afrika südlich der Sahara unterstützt. Das Angebot der Bundesregierung, im Jahr 2008 eines der beiden Treffen der Geberländer und die jährliche Konferenz der nationalen Global Compact Netzwerke auszurichten, wurde angenommen.

Die Bundesregierung wirbt bei der deutschen Wirtschaft um Unterstützung der Initiative und steht mit den deutschen Mitgliedern des Global Compact und dem VN-Sekretariat in Kontakt. Politisch unterstützt die Bundesregierung den Global Compact mit Hilfe der von Deutschland initiierten und von der EU bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachten Resolution „Towards Global Partnerships". Die Resolution wurde zuletzt wieder am 19. Dezember 2007 im Konsens von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen.

Das Büro der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft koordiniert im Auftrag des BMZ und in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Mitgliedsfirmen das Deutsche Global Compact-Netzwerks (DGCN) und dient deutschen Firmen und den VN als Ansprechpartner. Im DGCN arbeiten die deutschen Mitglieder des Global Compact im Dialog mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft und unter Einbeziehung von Auswärtigem Amt und BMZ an der Umsetzung und Verbreitung der Prinzipien des Global Compact. Dem im Berichtszeitraum gegründeten Lenkungskreis des DGCN gehören neben Vertretern von Unternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft auch jeweils ein Vertreter des Auswärtigen Amts und des BMZ an. Dieser Lenkungskreis hat für die Arbeit des DGCN im Jahr 2008 die zwei Schwerpunktthemen „nachhaltiger Konsum" sowie „Wirtschaft und Menschenrechte" beschlossen. In diesem Rahmen hat die GTZ gemeinsam mit der interessierten Fachöffentlichkeit (u. a. Amnesty International und dem UNEP/Wuppertal Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production) ein umfangreiches Arbeitsprogramm für das DGCN zu den genannten Themen erstellt. Zum Arbeitsprogramm gehören jeweils ein Workshop auf den vier geplanten DGCN-Arbeitstreffen sowie eine Coachingsitzung mit interessierten Unternehmensvertretern. Hier sollen die konkreten Auswirkungen von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen oder ihre Zulieferer und Kunden sowie der unternehmensinterne Umgang mit der Problemstellung in kleinem vertraulichem Kreis diskutiert werden.

Angesichts der schnellen Ausbreitung des Konzepts in allen Teilen der Welt müssen die Beteiligten am Global Compact nach Ansicht der Bundesregierung alles daransetzen, dessen positive Auswirkungen zugunsten des Schutzes der Menschenrechte und in den anderen vom Global Compact abgedeckten Bereichen sicht- und erfahrbar zu machen. Der Global Compact hat in der Gesellschaft die Erwartung geweckt, dass die Beteiligten sich dauerhaft und aktiv für ihn und seine Prinzipien einsetzen. Mit Befriedigung stellt die Bundesregierung fest, dass die Mitglieder des Global Compact sich dessen bewusst sind. Sie begrüßt jüngste Maßnahmen des Global Compact Office im Sekretariat der Vereinten Nationen, die sicherstellen sollen, dass der Global Compact dem hohen Anspruch, dem die beteiligten Unternehmen sich freiwillig unterwerfen, auch gerecht wird. Die Bundesregierung arbeitet gemeinsam mit anderen den Global Compact unterstützenden Staaten daran, die politische Unterstützung gerade auch der Schwellen- und Entwicklungsländer für den Global Compact weiter zu stärken.

Entwurf der MRK-Unterkommission für Normen zur Verantwortung grenzüberschreitender Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte

Die frühere, mit unabhängigen Experten besetzte Unterkommission der seinerzeitigen VN-Menschenrechtskommission (MRK) hat am 13. August 2003 nach langjähriger Vorarbeit einen Entwurf für „Normen zur Verantwortung grenzüberschreitend tätiger und anderer Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte" angenommen und zur weiteren Beratung an die MRK verwiesen. Die Normen sollen die Einhaltung der Menschenrechte durch multinationale Unternehmen sicherstellen. Sie orientieren sich zum Teil an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, die von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt werden. Der Entwurf geht aber insofern deutlich über bisherige Initiativen (Global Compact, OECD-Leitsätze) hinaus, als er ausdrücklich eine Bindung multinationaler Unternehmen an die Menschenrechte konstatiert und eine weit reichende zivilrechtliche Haftung für Verstöße vorsieht. Nach Vorstellung der Verfasser sollen multinationale Unternehmen ferner in regelmäßigen Abständen direkt von den Vereinten Nationen auf die Einhaltung der Normen überprüft werden. Die Empfehlungen der Unterkommission stellen daher einen Versuch dar, das herrschende völkerrechtliche Verständnis der Menschenrechte, wonach sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen unmittelbar nur an die Staaten richten, die diese umzusetzen und anzuwenden haben, weiterzuentwickeln. Auch müsste ein Mandat der Vereinten Nationen zur Überprüfung von Unternehmen erst noch geschaffen werden.

Die MRK befasste sich in ihrer 60. Sitzung 2004 erstmals mit dem Entwurf. Auf deutsche Initiative hin wurde dazu im EU-Kreis eine gemeinsame Position abgestimmt, welche die soziale, aber auch menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen unterstreicht, ebenso aber das Prinzip bekräftigt, wonach Menschenrechte für nichtstaatliche Akteure keine direkten Pflichten begründen. Maßgeblich beeinflusst durch die von der EU vertretene Position, einigte sich die 60. MRK zum Entwurf der Unterkommission einvernehmlich auf eine Entscheidung (2004/116), in der die Bedeutung der Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ausdrücklich bestätigt wird. Daneben erteilte die MRK dem Büro des VN-Hochkommissars für Menschen-

rechte (BHKMR) den Auftrag, zur 61. MRK-Sitzung einen Bericht zu Rahmen und Rechtsstatus aller existierenden Initiativen und Standards – darunter ausdrücklich auch des Normenentwurfs – zur Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte vorzulegen. Während der 61. MRK-Sitzung wurde die Einsetzung eines Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs zu Menschenrechten und transnationalen Unternehmen beschlossen. Dieses Amt hat seit Juli 2005 Prof. John Ruggie (USA) inne, der sich in seinem ersten Bericht vom 22. Februar 2006 (E/CN.4/2006/97) kritisch mit Reichweite und Implikationen der Normen auseinandersetzte, gleichzeitig aber eine verstärkte Diskussion zur menschenrechtlichen Verantwortung von Staaten und Unternehmen forderte. Prof. Ruggie hat bereits mehrfach Deutschland besucht und dabei auch Gespräche mit der Bundesregierung geführt.

8.3.4 Menschenrechtskriterium bei Rüstungsausfuhren und der Ausfuhr ziviler Güter

Die Bundesregierung verfolgt eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Sie legt dabei zum Teil strengere Kriterien an, als dies vom EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren *(s. u.)* gefordert wird. Im Unterschied zu einer Reihe anderer Staaten ist die Rüstungsexportpolitik für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik. Entscheidungen über Rüstungsexportvorhaben werden nach einer sorgfältigen Abwägung insbesondere auch menschenrechtspolitischer Argumente getroffen. Bei unterschiedlichen Auffassungen der am Entscheidungsprozess beteiligten Ressorts über die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen entscheidet in der Regel abschließend der Bundessicherheitsrat. Der am 24. Oktober 2007 vom Bundeskabinett beschlossene Rüstungsexportbericht 2006[15] gibt über die restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung Auskunft.

Die Ausfuhr von Dual-use-Gütern (Güter mit doppeltem Verwendungszweck), die zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden können, wie z.B. Elektroimpulsgeräte, ist in Deutschland seit 1997 genehmigungspflichtig. Seit 30. Juli 2006 existiert eine solche Genehmigungspflicht EU-weit (Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 vom 27. Juni 2005). Mit der 76. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 13. Juni 2006 wurden die hierfür notwendigen Anpassungen im deutschen Recht vorgenommen. Durch die Etablierung einer Genehmigungspflicht wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Güter wie z.B. Elektroimpulsgeräte auch legitimen Verwendungen dienen, etwa der persönlichen Selbstverteidigung. In bestimmte Länder ist die Ausfuhr derartiger Geräte aufgrund von EU-Sanktionen gänzlich untersagt. Die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung einer Ausfuhrgenehmigung wird maßgeblich durch den Empfänger, den Endverwender, den Endverbleib des Gutes und das Bestimmungsland bestimmt. Bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer beabsichtigten Ausfuhr ist Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 zugrunde zu legen. Hierbei ist die Menschenrechtssituation im Bestimmungsland stets von entscheidender Bedeutung. Soweit ein hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass beantragte Güter unter Berücksichtigung der Gefahr der Umleitung zum Zwecke der Folter oder in anderer menschenrechtswidriger Weise verwendet werden sollen, wird die Genehmigung versagt.

15 Zu finden unter bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht-2006,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf

Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte

Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte in der Fassung vom 19. Januar 2000[16] räumen – zusammen mit den bereits seit Mitte 1998 geltenden Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Waffenausfuhren – dem Menschenrechtskriterium einen besonderen Rang ein: Es wird darin erstmals konkret ausformuliert und hinsichtlich seiner Anforderungen präzisiert. Rüstungsexporte, d.h. Ausfuhren von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, darunter auch Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die militärisch genutzt werden sollen, werden auf dieser Grundlage grundsätzlich nicht genehmigt, wenn der „hinreichende Verdacht" besteht, dass das betreffende Rüstungsgut (Waffen, Munition, besonders konstruierte Fahrzeuge, aber auch z.B. Software) zu internen Repressionen oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird. Dabei spielt die Menschenrechtssituation im Bestimmungsland eine wichtige Rolle.

Zur Beurteilung der Menschenrechtssituation kommt es vor allem darauf an, ob das Empfängerland eine rechtsstaatliche Struktur besitzt und ob demokratische und menschenrechtliche Grundprinzipien beachtet werden, z.B. das Verbot von Folter und Misshandlungen. Wie sich in Anwendung dieser Kriterien die Verhältnisse in einem Land (ob NATO-, „NATO-gleichgestelltes" oder „Drittland") darstellen, wird auf der Grundlage der Feststellungen internationaler Organisationen wie der VN, der OSZE, des Europarats oder der EU unter Einbeziehung der Berichte deutscher Auslandsvertretungen und internationaler Menschenrechtsorganisationen ermittelt. Bei der Genehmigungsentscheidung, die den rechtlichen Vorgaben des Kriegswaffenkontroll- und des Außenwirtschaftsgesetzes genügen muss, werden alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt, wobei oft schwierige Abwägungen vorzunehmen sind.

16 Zu finden unter auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Weltwirtschaft/Downloads/PolGrds_C3_A4tzeExpKontrolle.pdf

A

Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

9 Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Prävention von Menschenrechtsverletzungen, Bekämpfung von Straflosigkeit

Staaten sind die prinzipiellen Garanten für den Schutz, die Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte. Doch nicht überall kommen die Staaten dieser Pflicht in erforderlichem Maße nach. Wo sich Schutzlücken auftun, ist gerade auch das ergänzende Wirken gesellschaftlicher Korrektivkräfte erforderlich wie z.B. von Menschenrechtsverteidigern. Ohne ihr mutiges Wirken wäre die weltweite konsequente Durchsetzung der Menschenrechte undenkbar. Dabei nehmen Menschenrechtsverteidiger nicht selten hohe persönliche Risiken in Kauf, um Kernanliegen des internationalen Menschenrechtsschutzes in ihre Heimatländer zu transportieren und dort umzusetzen. Ihre Arbeit verdient daher gerade in Ländern mit einer weniger ausgeprägten Menschenrechtskultur unsere besondere Beachtung und Unterstützung. Die Bundesregierung fördert die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern weltweit nach Kräften und setzt sich insbesondere für ihren verbesserten Schutz und die umfassende Anerkennung ihrer Tätigkeit als wichtigen Beitrag zur gesellschaftlich-sozialen Entwicklung ihrer Heimatländer im menschenrechtlichen Sinn ein.

9.1 Schutz von Menschenrechtsverteidigern

Menschenrechtsverteidiger ist grundsätzlich jede Einzelperson, jede Gruppe und jede gesellschaftliche Institution, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte einsetzt. Dabei handelt es sich vor allem um Vertreter von Menschenrechtsorganisationen, um Rechts- und Staatsanwälte, Richter, Journalisten, Gewerkschaftler, Wissenschaftler, Publizisten, aber auch Studenten und konfessionsgebundene Angehörige unterschiedlichster Kirchen oder Religionsgemeinschaften. Sie können für die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Staaten eine herausragende Rolle spielen. Aus diesem Grund sind Menschenrechtsverteidiger häufig staatlichen Repressionen ausgesetzt, die von ungerechtfertigten Verhaftungen über den Entzug von Berufszulassungen bis hin zu physischem Druck, im Extremfall mit Todesfolge, reichen können. Menschenrechtsverteidiger bedürfen deshalb eines besonderen Schutzes durch die internationale Gemeinschaft, insbesondere durch eine wachsame, mobilisierte Öffentlichkeit. Diese hat schon oft entscheidend zum besseren Schutz engagierter Menschenrechtsverteidiger beigetragen und ihnen z.B. die Fortsetzung ihrer Arbeit im Heimatland ermöglicht. Die Bundesregierung verfolgt weltweit kontinuierlich Meldungen über das Schicksal von Menschenrechtsverteidigern. Sie setzt sich u. a. dafür ein, dass entsprechende Monitoring- und Berichtssysteme fortwährend ausgebaut werden, um den Schutz von Menschenrechtsverteidigern weiter zu verbessern.

9.1.1 Zeitweiliger Aufenthalt von Menschenrechtsverteidigern in Deutschland

Deutschland versucht grundsätzlich, Menschenrechtsverteidiger im Ausland so zu unterstützen, dass sie ihre wichtige Arbeit zum Schutz der Menschenrechte vor Ort (und nicht etwa aus dem Exil) ausüben können. In Ausnahmefällen kann es dennoch vorkommen, dass Menschenrechtsverteidiger wegen einer akuten Bedrohungssituation ihr Land vorübergehend verlassen und im Ausland Zuflucht suchen müssen. Auch Deutschland bietet solcherart bedrohten Personen Zuflucht. Grundlage dafür bietet das Aufenthaltsgesetz (Paragraph 22).

Oft sind es Einrichtungen der Zivilgesellschaft in Deutschland (Stiftungen, Kirchen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen etc.) sowie die Kommunen und Städte, die sich bemühen, in Not geratenen Menschenrechtsverteidigern weitergehende Auffangmöglichkeiten anzubieten. Hervorzuheben ist hier insbesondere die Arbeit der seit 1986 existierenden Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte. Auch spezifische Programme, wie die vom Deutschen Richterbund organisierte „Kolumbien-Hilfsaktion", das 1999 von Staatsminister Naumann zusammen mit P.E.N. Deutschland ins Leben gerufene Projekt „Writers in Exile" oder die vom Internationalen Schriftstellerparlament 1994 lancierte Initiative „Städte der Zuflucht" sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Das Auswärtige Amt arbeitet mit den genannten Institutionen sowie mit dem Arbeitskreis Menschenrechtsverteidiger des Forums Menschenrechte, einem zivilgesellschaftlichen Zusammenschluss verschiedener Nichtregierungsorganisationen, eng zusammen, um im Einzelfall pragmatische Lösungen zu erarbeiten.

9.1.2 Maßnahmen der EU zugunsten von Menschenrechtsverteidigern

Bereits am 14. Juni 2004 hatte der Allgemeine Rat der Außenminister Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern angenommen und damit einen generellen Bezugsrahmen mit Empfehlungen für konkrete Maßnahmen der EU beim Einsatz für diese Personengruppe geschaffen. Die von Deutschland von Anbeginn nachdrücklich unterstützten Leitlinien sehen z.B. den Aufbau und die Pflege systematischer Kontakte zu Menschenrechtsverteidigern durch die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten, regelmäßige Berichte der Auslandsvertretungen über die Situation von Menschenrechtsverteidigern im Gastland, deren Unterstützung vor Ort durch konkrete Aktionen (Schaffung von Öffentlichkeit/Demarchen/finanzielle Förderung) sowie die Förderung von Netzwerken zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und ganz allgemein die Beachtung der Situation von Menschenrechtsverteidigern in allen Bereichen der EU-Außenpolitik vor („Mainstreaming"), darunter auch in multilateralen Foren. Seither wurden auf EU-Ebene verschiedene Maßnahmen zur Umsetzung dieser Leitlinien und zur Erhöhung ihres Bekanntheitsgrades ergriffen. So wurde im ersten Halbjahr 2005 ein thematisches Handbuch zur Umsetzung der EU-Leitlinien zur Unterstützung an die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten verteilt.

Unter britischem EU-Ratsvorsitz begann im zweiten Halbjahr 2005 eine weltweite Kampagne für Meinungsfreiheit mit Fokus auf Menschenrechtsverteidigern. Im Dezember 2005 fand zum selben Thema in London ein gemeinsames internationales Forum der EU mit Nichtregierungsorganisationen statt. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus dieser Initiative und komplementär zur laufenden generellen Umsetzung der Leitlinien begann die EU im ersten Halbjahr 2006 unter österreichischer Ratspräsidentschaft die weiterführende Initiative für eine weltweite und öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Demarchenkampagne zur gezielten Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern.

In gemeinsamen Veranstaltungen vor Ort, aber auch durch flankierende politische Demarchen in Einzelfällen und EU-Erklärungen auf internationaler Ebene unterstrich die EU dabei weltweit insbesondere die gleichberechtigte Rolle der Frau bei der Verteidigung der Menschenrechte, die spezifischen Risiken von Frauen bei dieser Arbeit sowie ihr daraus resultierendes besonderes Schutzbedürfnis. Die EU reagierte mit dieser Aktion u.a. auf eine entsprechende Empfehlung der VN-Sonderbeauftragten zu Menschenrechtsverteidigern aus ihrem Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vom 23. Januar 2006 (Bericht E/CN.4/2006/95).

Am 12. Juli 2006 verabschiedete der Allgemeine Rat der Außenminister im Ergebnis einer ersten umfassenden Evaluierung zur Umsetzung der EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger weitergehende Empfehlungen (Dok. 10111/06 vom 7. Juni 2006) zu ihrer verbesserten Implementierung, insbesondere durch:

- Erhöhung ihres Bekanntheitsgrades innerhalb und außerhalb der EU,
- enge Zusammenarbeit mit dem neu gegründeten Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und mit der Zivilgesellschaft,
- systematische Einbeziehung des Themas in den politischen Dialog der EU mit Drittstaaten,
- weltweite Entwicklung lokaler Strategien zur Umsetzung der EU-Leitlinien,
- systematische Berichterstattung und Monitoring der Situation von Menschenrechtsverteidigern durch die deutschen Auslandsvertretungen,
- verstärkte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, insbesondere mit der VN-Sonderbeauftragten für Menschenrechtsverteidiger,
- Soforthilfestrategien für bedrohte Menschenrechtsverteidiger.

Maßnahmen unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft (Januar bis Juni 2007)

Die konsequente Umsetzung der Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Überprüfungsprozesses war auch ein zentrales Thema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Bereich ihrer externen EU-Menschenrechtspolitik. Deutschland hat die Initiative zur weltweiten Erarbeitung lokaler Implementierungsstrategien der EU für Menschenrechtsverteidiger durch die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten ergriffen. Insgesamt 111 Auslandsvertretungen wurden beauftragt, derartige EU-Strategien zu erarbeiten oder über bereits bestehende Strategien zu berichten. Rückmeldungen mit Umsetzungsstrategien lagen bis Ende 2007 von über der Hälfte dieser Staaten vor.

Damit wurde nicht nur das weltweite Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die zentrale Bedeutung des Themas geschärft. Mit diesen Implementierungsstrategien verfügt die EU auch erstmals über eine umfassende, strukturierte und auf Nachhaltigkeit gerichtete Basis für künftiges EU-Handeln in diesen Ländern: Die Strategien enthalten länderspezifische Empfehlungen zu Menschenrechtsverteidigern, deren weitere Umsetzung nunmehr Aufgabe nachfolgender EU-Präsidentschaften ist. Neben der Entwicklung lokaler Implementierungsstrategien wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft weltweit auch über 150 Demarchen bzw. Interventionen in Einzelfällen, etwa zum Schutz oder der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern, ausgeführt. Das Thema Menschenrechtsverteidiger wurde außerdem von der EU im Rahmen ihrer Menschenrechtsdialoge mit China und Usbekistan sowie der EU-Menschenrechtskonsultationen mit Russland erörtert.

9.1.3 Maßnahmen der OSZE zugunsten von Menschenrechtsverteidigern

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR, englisch ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat 2007 einen „Focal Point" für Menschenrechtsverteidiger und nationale Menschenrechtsinstitutionen eingerichtet. Damit folgte es der Empfehlung eines Sondertreffens im Rahmen der Menschlichen Dimension zu Menschenrechtsverteidigern und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen 2006 und baute auf bereits laufender Arbeit quer durch alle Programmaktivitäten auf. Der Focal Point beobachtet die Lage von Menschenrechtsverteidigern, identifiziert Problemfälle und bemüht sich um Förderung und Schutz der Interessen von Menschenrechtsverteidigern. In Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen, nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen und OSZE-Partnern fördert der Focal Point die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern durch Ausbildungs- und Entwicklungsaktivitäten. Deutschland unterstützt diese Arbeit von ODIHR durch die Finanzierung eines Projektes zur Ausbildung von Vertretern nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Im Dezember 2007 veröffentlichte ODIHR einen Bericht über die Lage von Menschenrechtsverteidigern im OSZE-Raum („Human Rights Defenders in the OSCE Region – Our Collective Conscience").

9.1.4 Maßnahmen der VN zugunsten von Menschenrechtsverteidigern

Die Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern (Human Rights Defenders), welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1998 zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angenommen hat (Resolution A/RES/53/144 vom 8. März 1999), sowie die ab 2000 jährlichen Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission zu Menschenrechtsverteidigern bilden die maßgebliche universelle politische Berufungsgrundlage, auf der in konkreten Fällen die Rechte von Menschenrechtsverteidigern gegenüber Regierungen geltend gemacht werden können.

Mit der erstmals bei der 56. VN-Menschenrechtskommission (MRK) im Jahr 2000 von Norwegen eingebrachten Resolution zu „Human Rights Defenders" wurde das Amt eines Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Menschenrechtsverteidiger eingeführt. Maßgebliches Ziel war die Unterstützung der Umsetzung der Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern von 1998. Erste und bislang einzige Amtsinhaberin ist die pakistanische Anwältin Hina Jilani. Ihr ursprünglich auf drei Jahre befristetes Mandat wurde bereits zweimal verlängert, im April 2003 auf Beschluss der damaligen MRK und zuletzt 2007 um ein Jahr auf Beschluss des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen (MRR-Entscheidung 1/102).

Das Mandat der unabhängigen Sonderbeauftragten umfasst folgende Hauptaufgaben:

- Überprüfung und Informationsverwaltung zu Menschenrechtsverteidigern,
- Dialog mit Regierungen und relevanten Akteuren zur Umsetzung der Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern,
- Empfehlung und Umsetzung von Strategien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern.

Die unabhängige Sonderbeauftragte hat ihre Berichterstattung an die Menschenrechtskommission bzw. ab 2007 den VN-Menschenrechtsrat sowie die Generalversammlung der Vereinten Nationen fortgesetzt und im Januar 2007 ihren aktuellen, bislang 7. Jahresbericht vorgelegt (Resolution A/HRC/4/37). Sie hat daneben eine große Zahl weiterer Kommunikationen vorgelegt z.B. zur Lage von Menschenrechtsverteidigern und Länderbesuchen. Zudem widmet sie sich speziellen Themen ihres Mandats. So stellte sie sich z.B. bis Ende 2005 an die Spitze einer weltweiten Kampagne für den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen. Diese endete vom 29. November bis 2. Dezember 2005 mit einer Weltkonferenz von Menschenrechtsverteidigerinnen in Sri Lanka, die die Entwicklung neuer Strategien zum Schutz weiblicher Menschenrechtsverteidiger vor verschiedensten Formen des Missbrauchs durch staatliche und nichtstaatliche Gewalt, im Familien- und Gemeinschaftskreis und vor Übergriffen aufgrund ihres Geschlechts zum Ziel hatte. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der Sonderbeauftragten nach Kräften und hat zudem insgesamt die Bemühungen auf Ebene der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern von Anfang an mit getragen. Deutschland hat die diesem Thema gewidmete norwegische Resolutionsinitiative stets mit eingebracht und die Resolution auch wiederholt im Rahmen EU-interner Arbeitsteilung (sog. burden sharing) hauptverantwortlich betreut, so z.B. bei der 60. und 61. MRK (2004 bzw. 2005).

In einer Vielzahl von Einzelfällen setzte Deutschland sich darüber hinaus entweder im Kontext bilateraler Dialoge mit internationalen Partnern oder durch förmliche politische Demarchen für verfolgte Menschenrechtsverteidiger ein. Die deutschen Auslandsvertretungen sind angehalten, laufend über die Situation von Menschenrechtsverteidigern zu berichten, u.a. auch im Rahmen der Bundestagsinitiative „Parlamentarier schützen Parlamentarier", wonach Abgeordnete des Deutschen Bundestags sich bei Auslandsbesuchen systematisch für dort staatlichen Repressionen ausgesetzte Parlamentarier verwenden. Aber auch mittelbar, nämlich durch die Förderung von Projekten im Menschenrechtsbereich und in der Demokratisierungshilfe, hat Deutschland zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern beigetragen und die weitere Durchsetzung ihrer Anliegen befördert. Angehörige der deutschen Auslandsvertretungen haben ferner beobachtend an Gerichtsverhandlungen, in denen Menschenrechtsverteidiger angeklagt sind, sowie an von Menschenrechtsverteidigern organisierten Veranstaltungen zum Schutz der Menschenrechte teilgenommen. Gemeinsam mit seinen EU-Partnern verwendet Deutschland sich auf Ebene der Vereinten Nationen vor allem für:

- die Überwindung von Straflosigkeit bei Übergriffen gegen Menschenrechtsverteidiger,
- die Verbesserung der Zusammenarbeit aller Staaten mit den einschlägigen VN-Menschenrechtsmechanismen, insbesondere für den ungehinderten Zugang der Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Menschenrechtsverteidiger,
- eine gezielte und überprüfbare Umsetzung der Empfehlungen der VN-Menschenrechtsmechanismen zum Thema Menschenrechtsverteidiger.

9.2 Prävention von Menschenrechtsverletzungen

„Responsibility to Protect“ (Schutzverantwortung)

Die internationale Diskussion um die Frage, ob im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts bewaffnetes Eingreifen von außen zulässig ist, wurde über lange Jahre hinweg meist nur unter dem Blickwinkel des Eingriffs in die Souveränität und die Rechte des betroffenen, für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Staates diskutiert. Befürworter einer humanitär begründeten Intervention beriefen sich dabei ebenso auf die Charta der Vereinten Nationen wie diejenigen, die auf das Verbot der Einmischung in „innere“ Angelegenheiten verwiesen. Seit dem Bericht des internationalen Think Tanks International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) 2001 setzt sich dagegen mehr und mehr eine Sichtweise durch, die unter dem Begriff Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) eine vorrangige Pflicht des Territorialstaates gegenüber der Bevölkerung postuliert. Erst wenn dieser seiner Schutzverantwortung nicht gerecht wird, soll nach Erfüllung bestimmter Kriterien eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft greifen, die ggf. auch eine militärische Intervention rechtfertigt.

Deutschland hat sich schon in der Vergangenheit dafür eingesetzt, dass die Vereinten Nationen im VN-Sicherheitsrat Maßnahmen ergreifen, wenn in einem innerstaatlichen Konflikt schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in großem Umfang begangen werden. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass der Sicherheitsrat, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen handlungsbefugt ist. Diese Auffassung hat auch das vom Generalsekretär eingesetzte Hochrangige Panel in seinem Bericht „A more secure world: Our shared responsibility“ (A59/565) vom 2. Dezember 2004 vertreten. Mit der Aufnahme des Prinzips der „Responsibility to Protect“ in das Abschlussdokument des Weltgipfels vom September 2005 (A60/1) hat dieser Ansatz erstmals Eingang in ein Dokument der Vereinten Nationen gefunden. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1674 (2006), 1706 (2006) und 1755 (2007) Bezug auf die einschlägigen Paragraphen des Schlussdokuments zur Schutzverantwortung genommen hat. Die Ernennung von Prof. Edward Luck zum „UN Special Adviser on Responsibility to Protect“ im Dezember 2007 durch den Generalsekretär nach Zustimmung durch den Sicherheitsrat ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Festigung dieses Prinzips in den Vereinten Nationen. Prof. Luck hat im Februar 2008 auf Einladung der Bundesregierung Deutschland besucht und seine Vorstellungen zur Umsetzung seines Mandates vorgestellt.

9.2.1 Krisen- und Konfliktprävention als Beitrag zum Menschenrechtsschutz

Zwischen Menschenrechtsverletzungen einerseits und zwischenstaatlichen und internen Konflikten andererseits besteht eine klare Wechselbeziehung: Systematische Menschenrechtsverletzungen geschehen im Zusammenhang mit zwischen- oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten. Konflikte entstehen aber umgekehrt auch da, wo Menschenrechte systematisch verletzt werden. Deshalb sind die vielfältigen Anstrengungen Deutschlands zur Konfliktverhütung und -bewältigung zugleich ein wichtiger Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen. Umgekehrt sind Maßnahmen, welche die Achtung der Menschenrechte sicherstellen, gleichzeitig Maßnahmen zur Konfliktprävention.

Aktionsplan zivile Krisenprävention

Aufbauend auf dem Gesamtkonzept des Jahres 2000 verabschiedete die Bundesregierung am 12. Mai 2004 den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Er verankert die Krisenprävention im Regierungshandeln als Querschnittsaufgabe und identifiziert in 161 zukunftsgerichteten, konkreten Aktionen wichtige Handlungsfelder zur mittelfristigen (fünf bis zehn Jahre) Unterstützung der krisenpräventiven Ziele der Bundesregierung. Die Bundesregierung berichtet alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag über die Umsetzung des Aktionsplans; ihren ersten Bericht hat die Bundesregierung im Mai 2006 vorgelegt.

Aktionsplan der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung

Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Um den deutschen Beitrag der Krisenprävention mit zivilen Handlungsansätzen noch effektiver zu gestalten, zielt der Aktionsplan auf eine Bündelung der Kräfte. Ausgehend vom erweiterten Sicherheitsbegriff soll nicht nur die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern auch die Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik im Sinne der Krisenprävention genutzt werden. Zu den globalen Handlungsfeldern zählen u.a. die Nichtverbreitung von Waffen, die Abrüstung und Rüstungskontrolle, die Verrechtlichung der Konfliktaustragung, die Förderung von Menschenrechten und Demokratie, die Mitwirkung der internationalen Finanzinstitutionen und globale Partnerschaften zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Krisenprävention ist in diesem Zusammenhang umfassend zu verstehen und schließt Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung mit ein.

Der Aktionsplan ist der verbindliche Referenzrahmen für die krisenpräventive Politik der Bundesregierung. Seine Umsetzung bildet gleichzeitig einen Beitrag zur Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Durch den Aktionsplan wird das staatliche Engagement aller Ressorts systematisch als Teil der krisenpräventiven Gesamtpolitik erfasst. Damit trägt der Aktionsplan zu einer besseren Ausrichtung des deutschen krisenpräventiven Engagements bei.

Erhalt und Schaffung von Frieden und die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen stellen zentrale Zielsetzungen deutscher Politik im internationalen Rahmen dar. Ihnen dient der gesamte politische Dialog mit anderen Staaten, sowohl auf bilateraler wie auf multilateraler Basis. Er wird ergänzt durch spezifische Maßnahmen zur Friedenswahrung und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland, d.h. durch vielfältige konkrete Vorhaben, mit denen die Bundesregierung mittelbar oder unmittelbar politische, soziale, wirtschaftliche und ökologische Stabilität in aller Welt fördert.

Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bildet den zentralen Angelpunkt in den deutschen Bemühungen um Frieden und Sicherheit sowie um den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten weltweit. Darüber hinaus engagiert sich Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für die Verhinderung von Konflikten und den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und unterstützt auch andere Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union (AU) in diesen Bemühungen. 2007 konnte Deutschland insbesondere seine EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr sowie seinen G8-Vorsitz dazu nutzen, die Belange der Krisenprävention und der Gewährleistung der Menschenrechte im internationalen Kontext zu befördern. Daneben fördert die Bundesregierung die Menschenrechte mit vielfältigen Vorhaben auf bilateraler Basis, auch im Rahmen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Sie geht dabei von dem Grundgedanken aus, dass Armutsminderung, Frieden und Verwirklichung der Menschenrechte einander bedingen und sich gegenseitig stärken.

Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen

Deutschland ist einer der weltweit größten Truppensteller in multilateralen Friedenseinsätzen. Derzeit sind etwa 7.500 Soldaten der Bundeswehr in internationalen Friedensmissionen eingesetzt. Deutschland gehört bei den Missionen im westlichen Balkan (Kosovo, Bosnien und Herzegowina) und in Afghanistan zu den größten Truppenstellern.

An den VN-geführten Friedensmissionen („Blauhelmmissionen“) beteiligt sich Deutschland derzeit mit knapp 1.000 Soldaten und Polizisten an den Missionen UNIFIL (Libanon), UNMIS (Sudan), UNOMIG (Georgien), UNMEE (Äthiopien-Eritrea) und UNAMID (Darfur). Mit Polizeikräften beteiligt sich Deutschland an den VN-Missionen im Kosovo (UNMIK) sowie in Georgien, Liberia (UNMIL) und Sudan (inkl. Darfur). Durch die Entsendung von gegenwärtig 230 Polizeibeamten des Bundes und der Länder in Polizeimissionen im Ausland – darunter 146 in den Kosovo, 36 nach Afghanistan, 15 nach Bosnien und Herzegowina – leistet Deutschland einen weiteren wichtigen Beitrag zur flankierenden Unterstützung von VN- bzw. EU-Missionen. Von der Wiederherstellung und Sicherung rechtsstaatlicher Verhältnisse und dem Aufbau einer lokalen Polizei gehen nachhaltige Impulse für die Herausbildung demokratischer Strukturen in den jeweiligen Zivilgesellschaften aus.

Im Umfeld nahezu jeder größeren internationalen Friedensmission ist Deutschland mit nationaler Unterstützung präsent und setzt inzwischen rund ein Drittel der bilateralen Mittel in Krisenländern ein. Dies gilt besonders auch für die Länder in Afrika, in denen Deutschland einen Beitrag zu Stabilisierung und Wiederaufbau nach der Krise leistet. Die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitssystemreform dient dabei auch dem Ziel, den Sicherheitssektor nach demokratischen, rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundsätzen und Standards auszurichten und damit eine verbesserte Kontrolle des Sicherheitssektors zu erreichen (z.B. durch Menschenrechtstrainings für die Polizei und Sensibilisierung für an Frauen begangenen Menschenrechtsverletzungen).

Mit der substanziellen Erhöhung des Haushaltstitels „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“ auf rund 60 Millionen Euro im Jahr 2008 stehen erweiterte Möglichkeiten zur Verfügung, um umfassende und wirksame Beiträge in diesen Bereichen zu leisten. Thematische Schwerpunkte bilden u.a. die Bereiche Sicherheitssektorreform mit besonderem Fokus auf Polizeiaufbau, Aufbau und Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen, Bekämpfung der Rekrutierung von Kindersoldaten und die Bewältigung der Folgen von Konflikten (Reintegration ehemaliger Kombattanten, transitional justice).

Mit dem 2008 ins Leben gerufenen Programm „Frieden und Sicherheit Afrika“ will das Auswärtige Amt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen vor Ort leisten, die Konflikte bereits im Vorfeld verhindern können oder Afrika in die Lage versetzen, diese selbst zu lösen. 30 Millionen Euro werden zukünftig für die Verbesserung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur im zivilen Bereich, für eine verbesserte Polizeiarbeit in Afrika sowie zur Konfliktursachenbekämpfung im Bereich Grenzen eingesetzt.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungsarbeit unterstützt das BMZ die afrikanischen Partnerorganisationen in sehr unterschiedlichen Dimensionen bei der Schaffung und Wahrung von Frieden und Sicherheit. Dazu gehören Maßnahmen im gesamten Konfliktzyklus von der Prävention von Krisen über den Umgang mit akuten Krisensituationen bis hin zur Phase des Peacebuilding und des krisenpräventiven Wiederaufbaus nach Beendigung der heißen Konfliktphase. Schwerpunkte liegen dabei auf dem Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika und den Küstenstaaten Westafrikas. Insgesamt wurden Friedensprozesse in diesen Regionen seit 2002 mit rund 85 Millionen Euro unterstützt. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung auch das Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen für Konfliktprävention und -bewältigung.

Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF)

Mit der Einrichtung des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) hat die Bundesregierung bereits 2002 einen entscheidenden Schritt zu professioneller Rekrutierung, Ausbildung und Entsendung zivilen Friedenspersonals getan. Damit wird die Unterstützung krisenpräventiver Politik im internationalen Rahmen auch praktisch umgesetzt, indem qualifiziertes Personal für Einsätze in Institutionen und Missionen vor allem der VN, der EU und der OSZE zur Verfügung gestellt wird. Mit dem Aufgabenspektrum Rekrutierung, Ausbildung/Training, Sekundierung sowie konzeptionelle Begleitung des Engagements durch eine Analyseeinheit ist das ZIF weiterhin ein auch international anerkanntes Modell. Bei der Rekrutierung und Ausbildung werden aktuelle Fragestellungen internationaler Krisenprävention und Konfliktlösung berücksichtigt, einschließlich menschenrechtlicher sowie genderspezifischer Fragen.

Die Entsendung zivilen Personals geschieht in enger Abstimmung zwischen Auswärtigem Amt und ZIF. Im Berichtszeitraum waren konstant etwa 200 deutsche zivile Fach- und Führungskräfte in Friedensmissionen tätig; über 2.100 Wahlbeobachter wurden von 2002 bis 2007 entsandt. Insgesamt durchliefen seit Gründung des ZIF fast 1.100 Experten die ZIF-Kurse für Einsätze in Kurz- oder Langzeitwahlbeobachtung sowie Friedensmissionen (753 deutsche, 339 internationale Teilnehmer). Im Berichtszeitraum 1. März 2005 bis 29. Februar 2008 waren es insgesamt 529 Kursteilnehmer (davon 344 Deutsche). Der Anteil weiblicher Kursteilnehmer unter den Deutschen betrug dabei 46 Prozent, der Anteil des über das ZIF entsandten weiblichen Zivilpersonals beträgt rund ein Drittel. Zurzeit sind etwa 1.100 Experten im Personalpool des ZIF erfasst, 40 Prozent davon sind Frauen. Instrumente und Aktivitäten des ZIF werden kontinuierlich weiterentwickelt, um den zunehmend spezifischeren fachlichen und regionalen Anforderungen an ziviles Missionspersonal gerecht zu werden.

Der Zivile Friedensdienst

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde als Baustein einer stärker friedenspolitisch und krisenpräventiv orientierten Entwicklungspolitik aufgebaut. Der ZFD ist ein Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger der Entwicklungs- und Friedensarbeit zur Förderung des gewaltfreien Umgangs mit Konflikten und Konfliktpotenzialen. Qualifizierte Fachkräfte von anerkannten Entwicklungsdiensten vermitteln bei Konflikten zwischen Angehörigen verschiedener Interessengruppen, Ethnien und Religionen, stärken vorhandene Ansätze zur Versöhnung und Friedenssicherung und leisten einen Beitrag zum Wiederaufbau. Zahlreiche Maßnahmen, wie beispielsweise die Unterstützung von Menschenrechtsgruppen und die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, dienen unmittelbar dem Schutz der Menschenrechte. Die Aufgaben im Rahmen des ZFD werden unter der Verantwortung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) in Zusammenarbeit mit fünf weiteren anerkannten Entwicklungsdiensten (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V., Dienste in Übersee, Eirene, Weltfriedensdienst und Christliche Fachkräfte International), dem Forum Ziviler Friedensdienst e. V. und der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e. V. übertragen. Im November 2006 vereinbarte das BMZ mit den Trägern eine verstärkte Ausrichtung des ZFD auf Schwerpunktländer, Regionen und ausgewählte Handlungsfelder. Dadurch soll die Wirksamkeit des Instruments weiter verstärkt werden.

Kleinwaffenkontrolle als Beitrag zum Menschenrechtsschutz

Im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle kommt der Kleinwaffenproblematik als einem wesentlichen Element von Krisenprävention und Friedenskonsolidierung besondere Bedeutung zu. Die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (im Folgenden: Kleinwaffen) und speziell die Verhinderung ihrer illegalen Verbreitung leistet einen Beitrag zu Krisenprävention und Konfliktverhütung und flankiert so die deutsche Menschenrechtspolitik.

Der Gebrauch von Kleinwaffen fordert mehr Opfer als jede andere Waffengattung. Sie verschärfen Konflikte, destabilisieren Gesellschaften, hemmen Entwicklung. In weiten Teilen der Welt können Kleinwaffen auch von Zivilisten relativ problemlos, preiswert, legal, aber vor allem auch illegal erworben werden. In vielen Krisengebieten sind sie daher außerhalb der regulären Streit- und Sicherheitskräfte weit verbreitet. Über 600 Millionen Kleinwaffen mit einer durchschnittlichen Verwendungsdauer von 30 bis 50 Jahren sind weltweit im Umlauf. Viele Kleinwaffen können selbst von Kindern leicht bedient werden. In den internationalen, besonders aber auch in den zahlreichen nichtinternationalen bewaffneten Konflikten der vergangenen Jahrzehnte wurde die große Mehrzahl der Opfer, zumal in der Zivilbevölkerung, durch Kleinwaffen verursacht. Noch lange nach Beendigung eines Konflikts können Kleinwaffen die Sicherheit gefährden und Konflikte wieder aufflammen lassen. Die Bundesregierung tritt auf internationaler Ebene für eine verbesserte Koordination und ein deutlicheres Profil der Kleinwaffenproblematik als destabilisierendem und konfliktverschärfendem Faktor ein. Deutschland arbeitet aktiv im Rahmen des VN-Kleinwaffenprozesses mit. Hauptziele sind das Markieren und Nachverfolgen von Kleinwaffen und zugehöriger Munition, die Verwaltung und Sicherung öffentlicher Bestände von Klein- und Leichtwaffen sowie die restriktive Exportkontrolle für Kleinwaffen und zugehörige Munition.

Mit ihrem Engagement im Kleinwaffenbereich, insbesondere der Kleinwaffenprojektarbeit, gehören Deutschland und seine EU-Partner zu den wichtigsten Akteuren weltweit. Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 bildete die Kleinwaffenkontrolle, hier die regionale Kooperation und technische Zusammenarbeit insbesondere in Subsahara-Afrika und Osteuropa, einen wichtigen Schwerpunkt. Deutschland ist im Kleinwaffenbereich vielfältig auf Projektbasis engagiert. Hierzu gehören Aktivitäten im multilateralen Rahmen, NATO und OSZE, aber auch eine Vielzahl bilateraler Projekte.

9.2.2 Förderung von Demokratisierung

In der Millenniumserklärung 2000 hat sich die internationale Staatengemeinschaft dazu bekannt, dass das Recht aller, in Würde und Freiheit zu leben, am besten durch eine demokratische und partizipatorische Staatsführung auf der Grundlage des Willens des Volkes gewährleistet ist. Sie ist sich einig, dass in allen Ländern die Kapazitäten gestärkt werden müssen, die zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren von Demokratie sowie zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte, insbesondere auch der Rechte von Minderheiten, beitragen. Die Politik der Bundesregierung verfolgt weltweit das Ziel, einen effektiven Beitrag zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu leisten. Dabei ist ihr Engagement für den Respekt und die Stärkung der Menschenrechte untrennbar mit dem Einsatz für die Stärkung demokratischer Strukturen verbunden.

Insbesondere in Staaten, die am Anfang des Übergangs zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stehen, sowie in Postkonfliktstaaten ist zur Festigung demokratischer Strukturen eine kontinuierliche und begleitende Unterstützung notwendig. Die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen durch die Bundesregierung erfolgt daher grundsätzlich als langfristig angelegter Prozess in enger Kooperation mit den Partnern und unter Respektierung der kulturellen und historischen Hintergründe der Partnerländer.

Schwerpunkte der deutschen Demokratieförderung sind der Aufbau und die Stärkung demokratischer Institutionen, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess sowie die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Staates, u.a. durch die Unterstützung bei der Reform öffentlicher Verwaltung und Finanzen. Mit fast der Hälfte der Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat die Bundesregierung den Länderschwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung" vereinbart. Dieser Bereich ist damit der am zweithäufigsten gewählte Schwerpunktbereich der Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahr 2007 betrugen die Zusagen in diesem Bereich ca. 220 Millionen Euro.

Die Unterstützung von Wahlen

Zur Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen fördert das Auswärtige Amt sowohl Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union als auch bilaterale Vorhaben. Einen Schwerpunktbereich des Auswärtigen Amts in diesem Kontext bildet die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen einschließlich Maßnahmen der Wählerbildung und der Förderung der politischen Partizipation.

2006/07 wurden aus Mitteln der Demokratisierungshilfe insgesamt Vorhaben in einem Umfang von ca. vier Millionen Euro gefördert. Der Fokus liegt dabei auf den neuen Demokratien in Osteuropa, vor allem der Ukraine und Belarus, und den Staaten Afrikas sowie zunehmend auch auf dem Nahen Osten. Weitere Schwerpunkte bildeten die Unterstützung des Verfassungsprozesses im Irak, die Beratung irakischer Entscheidungsträger sowie die Förderung unabhängiger Medien sowie Projekte zur Wähleraufklärung und Förderung demokratischer Wahlprozesse in Nepal.

Die Wahlbeobachtung als Instrument der Demokratisierungshilfe hat sich in den vergangenen Jahren bewährt. Die Bundesregierung hat das Instrumentarium der Beteiligung an internationalen Wahlbeobachtermissionen der EU und der OSZE daher im Berichtszeitraum weiter ausgebaut. In den Jahren 2006 und 2007 hat sich Deutschland mit insgesamt 607 Wahlbeobachtern an insgesamt 40 internationalen Wahlbeobachtermissionen der EU und der OSZE beteiligt, darunter an den EU-Wahlbeobachtermissionen auf Haiti, in den palästinensischen Gebieten, Venezuela, in Aceh, Timor-Leste, Nigeria, Sierra Leone und Kenia sowie an OSZE-/ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen in zahlreichen Ländern des OSZE-Raumes. Im Rahmen von OSZE/ODIHR-Missionen stellt Deutschland regelmäßig mit zehn Prozent der entsandten Langzeit- und Kurzzeitbeobachter den nach den OSZE-Vorgaben maximal zulässigen Anteil. Die Ausbildung, Auswahl und Entsendung der Beobachter erfolgt über das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF).

Parlamentshilfe

Für die Unterstützung ausländischer Parlamente stellt Deutschland jährlich Ausstattungshilfen im Wert von 511.000 Euro bereit, etwa in Form von Fachliteratur für die Parlamentsbibliotheken bzw. Büro- oder IT-Ausstattung.

Maßnahmen der VN

Über bilaterale Maßnahmen hinaus unterstützt Deutschland insbesondere Mechanismen der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten der internationalen Organisationen. So hat die Bundesregierung den 2005 auf Initiative des VN-Generalsekretärs eingerichteten „Demokratiefonds" (UNDEF) von Beginn an unterstützt. Ziel des Fonds ist die weltweite Förderung von Demokratie durch Projekte zum Aufbau und zur Konsolidierung demokratischer Institutionen und zur Förderung demokratischer Regierungsführung. Mit einem Gesamtbeitrag von rund 5,2 Millionen US-Dollar ist Deutschland siebtgrößter Geber. Des Weiteren unterstützt die Bundesregierung den thematischen Trustfonds „Demokratische Regierungsführung" des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und hat hierzu in den Jahren 2002 bis 2007 insgesamt vier Millionen Euro insbesondere für Projekte in den Bereichen „Justizsektorreform/Durchsetzung von Menschenrechten" und „Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung" bereitgestellt.

International IDEA

Die Bundesrepublik Deutschland ist einer von 24 Mitgliedstaaten im International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). International IDEA ist eine zwischenstaatliche Organisation zur Förderung nachhaltiger Demokratisierungsprozesse weltweit mit Sitz in Stockholm. Themenschwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen von Verfassungsgebungs- und Wahlprozessen, politischen Parteien, Demokratie und Gender sowie in der Bewertung von Demokratien. Die Arbeit von International IDEA richtet sich auf die Forschung und Analyse zu Demokratieförderung, die Erarbeitung von Fachmaterialien, Politikberatung und die Unterstützung von Akteuren in Demokratisierungsprozessen. International IDEA wird von der Bundesregierung jährlich mit einem Beitrag von 400.000 Euro gefördert.

9.2.3 Menschenrechtsbildung

Menschenrechtsbildung im internationalen Kontext

Menschenrechtsbildung ist ein wirksames Instrument zur Prävention von Einstellungen, Haltungen und Verhaltensweisen bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die zu Menschenrechtsverletzungen oder Gefährdungen der Menschenrechte führen können. Das bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierte Recht auf Bildung wird von den Vereinten Nationen auch als ein Recht auf Menschenrechtsbildung interpretiert. Deren Aufgabe und Zielsetzung ist es, über die historische und aktuelle Entwicklung der Menschenrechte zu informieren, Menschenrechte als normative Grundlage für das Bildungssystem und die Lernorganisation umfassend zu verankern sowie Schülern Kompetenzen zu vermitteln, die ihnen ein umfassendes Verständnis von Menschenrechten sowie ein persönliches Engagement für die Realisierung von Menschenrechten ermöglichen. Auch der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 betont, dass das Recht auf Bildung die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zum Ziel hat, und dass diese Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter

allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern soll (Art. 13). In gleicher Weise fordert das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 ausdrücklich, dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu vermitteln (Art. 29).

Auf der Ebene der Menschenrechtsarbeit des Europarats wird die besondere Rolle und Bedeutung von Lernprozessen für die Entwicklung und Verankerung der Menschenrechte anerkannt. Der Europarat fördert beispielsweise die gezielte Ausbildung von Berufsgruppen, die in menschenrechtssensiblen Arbeitsfeldern tätig sind (wie z.B. der Polizei), während die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur, die UNESCO, in der Förderung der Menschenrechtsbildung ihrer Mitgliedstaaten einen breiten Ansatz verfolgt, der sich an alle Alters- und Berufsgruppen sowie an alle gesellschaftlichen Handlungsfelder richtet (z.B. an Schulen oder an die Medien).

Auf VN-Ebene hat Deutschland im Berichtszeitraum eine Reihe von Initiativen zur internationalen Menschenrechtsbildung unterstützt. So hat nach Ablauf der VN-Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995 bis 2004) das „Weltprogramm zur Menschenrechtsbildung“ am 1. Januar 2005 begonnen, das in seiner ersten Phase die Erarbeitung internationaler Aktionspläne zur Menschenrechtsbildung in den allgemein bildenden Schulen vorsieht. Die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte ist aufgefordert, dem Menschenrechtsrat noch 2008 über die Umsetzung des Aktionsplans zu berichten.

Am 28. September 2007 verabschiedete der VN-Menschenrechtsrat zwei Resolutionen zum Thema Menschenrechtsbildung, mit denen die Staaten im Hinblick auf den 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 2008 dazu aufgerufen werden, sich an einer weltweiten Informationskampagne zu Menschenrechten zu beteiligen. Zum anderen ist der neu eingerichtete Expertenrat des Menschenrechtsrats mit der Erarbeitung einer VN-Erklärung zur Menschenrechtsbildung beauftragt worden. Die VN-Generalversammlung hat am 9. November 2007 die Ausrufung eines Internationalen Jahres des Lernens über Menschenrechte beschlossen, das am 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beginnen soll.

Menschenrechtsbildung in Deutschland

Die 2004 zu Ende gegangene Menschenrechtsbildungsdekade trug in Deutschland dazu bei, dass immer mehr Institutionen, Projekte und Bildungseinrichtungen sich die Aufgaben und Ziele der Menschenrechtsbildung zu Eigen gemacht haben. Die Bundesregierung bekannte sich im Aktionsprogramm 2015 vom April 2001 dazu, die Bildungs- und Aufklärungsarbeit in Deutschland zum Thema Menschenrechte zu unterstützen. Sie fördert das regierungsunabhängige Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin (www.institut-fuer-menschenrechte.de), dessen „Servicestelle Menschenrechtsbildung“ interessierten Pädagogen sowie der breiten Öffentlichkeit umfassende Informationen und Angebote zur Menschenrechtsbildung zugänglich macht, wobei es sich dabei überwiegend um Angebote außerhalb des formalen Bildungssektors handelt.

Dem Schulwesen kommt bezüglich der Menschenrechtsbildung eine besondere Bedeutung und Verantwortung zu. Daher hat sich auch die Kultusministerkonferenz wiederholt mit der Thematik beschäftigt, insbesondere in Form von Vereinbarungen und Erklärungen. Diese bilden die Grundlage für entsprechende Verordnungen und Erlasse der Länder. Bereits 1980 hat die Kultusministerkonferenz eine Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtsbildung in der Schule verabschiedet, die 2000 aktualisiert wurde. Die „Erklärung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes“ wurde 2006 verabschiedet.

Die Bildungsverwaltungen und die Schulen versuchen, ihrer Verantwortung für die Menschenrechtsbildung durch ein vielfältiges Engagement gerecht zu werden. Menschenrechtsbildung ist in den Schulgesetzen der Länder verankert. Die Erziehung zur Achtung der Menschenwürde und die Vermittlung der Grundwerte, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben sind, werden als substanzielle Aufgabe der Schulen angesehen. So sollen neben der Wissensvermittlung das Verständnis für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik, Achtung, Toleranz und der Respekt vor anderen Kulturen sowie eine grundlegende Verantwortung gegenüber der Gesellschaft herausgebildet werden. Auf dieser Grundlage ermöglichen die Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes einzelnen und versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Chancenungleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen. In diesem Zusammenhang hat jeder Mensch, unabhängig von seiner Herkunft und seinem sozialen Stand, das Recht auf eine für ihn angemessene Bildung und Erziehung. Zudem erkennen die Länder die originären Beteiligungsrechte der Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder an und beziehen diese als zweite Säule der pädagogischen Arbeit in ihr Handeln ein.

In den Kontingentstundentafeln der Länder ist festgelegt, in welchen Fächern mit welcher Gesamtzahl der Jahreswochenstunden ein besonderer Schwerpunkt auf obige Thematik gelegt werden kann und soll. Dabei kommt insbesondere Unterrichtsfächern wie Religion, Ethik, Philosophie, Geschichte, Gemeinschaftskunde, Sozialkunde, Wirtschaft/Politik, Erdkunde und Deutsch eine wichtige Bedeutung zu. Exemplarische Themen in den Fächern Religion, Ethik und Philosophie sind Werte und Normen sowie die Würde des Menschen. Im Fach Geschichte stehen u.a. totalitäre Systeme zur Diskussion; Begriffe wie Sklaverei, Unterdrückung und Rassenwahn werden den Werten der Aufklärung, der Freiheit und Gleichheit gegenübergestellt. Im Fach Sozialkunde werden Grundideale unseres Demokratieverständnisses thematisiert, in ökonomisch dominierten Fächern die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft oder Fragen der Globalisierung. Im Fach Erdkunde bzw. Geografie geht es um Themen wie Entwicklungsländer, andere Kulturen sowie die (ungleiche) Verteilung von Ressourcen und Rohstoffen. Im Fach Deutsch werden thematisch einschlägige literarische Texte untersucht und reflektiert. Das Thema Menschenrechte wird – in Inhalten, Methoden und Schwierigkeitsgrad angemessen – in allen Jahrgangsstufen aufgegriffen. Es bleibt dabei weitgehend den Schulen bzw. Fachkonferenzen überlassen, welche Plattform sie für die Vermittlung der Menschenrechtsbildung wählen. Zur Unterstützung der Schulen existieren Handreichungen, Publikationen und eine Fülle geeigneter Schulbücher, aus denen die Schulen bzw. Fachkonferenzen eine Auswahl treffen können.

Die Qualifizierung der Lehrkräfte – auch im Rahmen der Menschenrechtsbildung – gewährleisten in der Regel Lehrerfortbildungen, Symposien, Fach- und weitere unterstützende Maßnahmen wie regelmäßige Infobriefe, geeignete Internetpräsenzen und Lehrertagungen. Auf der insti-

tutionellen Ebene fließen zielgerichtete Maßnahmen in die Reformierung der Rahmenlehrpläne und -vorgaben sowie der Schulgesetze ein. In den Schulen kommt der Durchführung von Projekttagen bzw. -wochen, aber auch dem Aufbau von Schulpartnerschaften und dem Engagement für Entwicklungsländer besondere Bedeutung zu. Angeboten werden Praktika, die Übernahme von Patenschaften sowie die Unterstützung von in der Entwicklungshilfe tätigen Institutionen, wie es dies z.B. bei den UNESCO-Projektschulen der Fall ist. Schulen haben zahlreiche Möglichkeiten, Kontakte mit außerschulischen Partnern aufzubauen. Hier seien exemplarisch die UNICEF sowie die UNESCO, die Bundeszentrale für politische Bildung bzw. die einzelnen Landeszentralen, aber auch Partner aus der Privatwirtschaft, Organisationen der Kirchen, Universitäten und soziale Einrichtungen genannt.

Menschenrechtsbildung bei der Polizei

Die Aus- und Fortbildung im Bereich der Menschrechtserziehung sind als grundlegender Bestandteil der Curricula aller Laufbahngruppen bei den Polizeien des Bundes und der Länder in den vergangenen Jahren fortlaufend aktualisiert und zugleich intensiviert worden. Auch in Zukunft sollen die Qualitätsstandards in der Menschenrechtserziehung weiter verbessert werden.

Bei der Ausbildung werden die Menschenrechte in den Fächern Staats- und Verfassungsrecht, Eingriffsrecht, Politikwissenschaft und Berufsethik thematisiert. Ein Schwerpunkt bildet dabei die Herausstellung der Bedeutung der freiheitlichen, demokratischen und sozialen Verfassungsordnung. Die jungen Beamten sollen die Grundrechte als Voraussetzung für Gerechtigkeit und Freiheit achten und schützen. Dies wird besonders mit Blick auf polizeiliche Eingriffsrechte betont, insbesondere bei Eingriffen in die Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit, das Asylrecht und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Themengebiete Demokratie, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Migration und Religion werden angesichts ihrer Grundrechtsrelevanz vertieft. Verhaltensorientierte Trainingsmaßnahmen sind feste Bestandteile der Ausbildung in den Polizeien des Bundes und der Länder. Diese haben unter anderem die Stärkung sozialer Kompetenzen zum Ziel. Polizeiliches Handeln wird dadurch auch in seiner sozialen Dimension bewertet und am Maßstab der Menschenrechte gemessen.

In der Fortbildung wird das Thema „Menschenrechte“ aus verschiedenen Blickrichtungen behandelt, zum Beispiel in den Themenkomplexen Ausländer- und Asylrecht, Ausländerextremismus in Deutschland, Kommunikation mit Einwanderern und Migranten sowie Verhalten gegenüber Menschen aus fremden Kulturkreisen und Minderheiten. Als Lehrende werden hierbei neben Polizeipraktikern auch Angehörige anderer Berufsgruppen eingesetzt wie z.B. Pfarrer, Psychologen, Soziologen und Politologen, die ihren speziellen Bezug zu Menschenrechtsfragen einbringen können.

Daneben führen die Bundes- und Landespolizeien eine Vielzahl von Projekten durch, um den Beamten die Menschenrechtskultur in thematischer Verknüpfung mit Fragen des Rassismus, des Antisemitismus und der Fremdenfeindlichkeit auch praktisch zu verdeutlichen. Zu nennen sind beispielhaft:

- „Toleranz steckt an“, Aktionstage in der Bereitschaftspolizei (Baden-Württemberg),
- „Transfer interkultureller Kompetenz“, TiK-Projekt (Berlin),
- „Integration oder Subkultur“ (Hansestadt Bremen),
- „Begegnungsseminar zwischen Migranten und Polizeibeamten“ (Hessen), Seminarreihe „Kompetenz im Umgang mit Menschen anderer Kulturen“ (Hansestadt Hamburg),
- „Polizei und Fremde“ (Bundespolizei),
- „Interkulturelle Begegnung in der Polizeiarbeit“ (Nordrhein-Westfalen),
- „Befehl ist Befehl?“, themenbezogene Ausstellungen, die sich kritisch mit der Rolle der Polizei zur Zeit der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland – unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Geschichte auf dem Gebiet des heutigen Rheinland-Pfalz – auseinandersetzen (Rheinland-Pfalz),
- „Grüne gehen fremd und Fremde sehen grün“, Kontakt zu ausländischen Familien am Himmelfahrtstag (Sachsen-Anhalt),
- Landesweites „Programm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“ unter Beteiligung der Polizei (Sachsen),
- Podiumsdiskussion zum Thema „Der Umgang der Polizei mit Menschenrechten – von der Ausbildung in den beruflichen Alltag“ in Zusammenarbeit mit der Amnesty-International-Gruppe Eutin (Schleswig-Holstein).

Menschenrechtsbildung im Bereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierten Modelle und Projekte zur Förderung demokratischen Handelns in der Schule, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung zielen insbesondere auf die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Gewalt. Sie verfolgen einen impliziten Ansatz der Menschenrechtsbildung, d.h. sie behandeln menschenrechtsrelevante Themen, ohne jedoch in jedem Fall auf die relevanten Menschenrechtsdokumente und -übereinkommen hinzuweisen.

Deutsch-israelischer Forschungsverbund „Migration und gesellschaftliche Integration“

Der seit 2006 laufende deutsch-israelische Forschungsverbund „Migration und gesellschaftliche Integration“ beleuchtet die Situation junger Aussiedler und jüdischer Zuwanderer in Deutschland und Israel. Dabei sollen vor allem Aspekte der positiven Entwicklung wie Kompetenzen im Sprachbereich und psychische Gesundheit untersucht werden. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Bewältigung wichtiger biografischer Übergänge von der Kindheit bis ins frühe Erwachsenenalter. Behandelt werden der Eintritt in den Kindergarten und die Grundschule, der Übergang in weiterführende Schulen, der Eintritt in den Arbeitsmarkt, erste romantische Bezie-

hungen sowie der Übergang von einer Partnerschaft in die Ehe. Zu diesen Gelegenheiten treffen Auffassungen aus dem Herkunftsland mit den oft ganz anderen Haltungen des Aufnahmelandes zusammen. Zu deren Bewältigung bedarf es besonderer Strategien und Kompetenzen, über die Migranten im Gegensatz zu Einheimischen häufig nicht verfügen, und die je nach Gelingen weit reichende Konsequenzen haben. Die Forschergruppen des Verbunds möchten im Vergleich der verschiedenen soziokulturellen Gegebenheiten in Deutschland und Israel zudem herausfinden, welche Migrantengruppen diese biografischen Übergänge gut meistern und wodurch ihnen das gelingt.

Der Forschungsverbund, koordiniert von Prof. Dr. Rainer K. Silbereisen, Entwicklungspsychologe an der Universität Jena (www.migration.uni-jena.de), stellt eine Zusammenarbeit zwischen deutschen (Bielefeld, Berlin, Bremen, Chemnitz, Jena, Leipzig, Mannheim) und israelischen (Bar-Ilan, Haifa, Jerusalem, Tel Aviv) Universitäten dar. Die Aktivitäten des Forschungsverbunds werden durch Workshops mit internationalen Experten und besonderen Veranstaltungen für Nachwuchswissenschaftler begleitet. Die Ergebnisse des Forschungsverbundes werden künftig über ein interaktives Webportal für Politik, Wissenschaft und Presse zugänglich sein. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert den Forschungsverbund bis 2009 mit rund 3,5 Millionen Euro.

„Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm)

Zur Verbesserung der beruflichen Integration lernbeeinträchtigter und sozial benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener förderte das BMBF von 2001 bis 2007 das BQF-Programm. Eines der Hauptziele des Programms war es, die Bedeutung der Berufsausbildung von Migranten, die für die nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration dieser Menschen eine entscheidende Rolle spielt, in der öffentlichen Wahrnehmung zu verdeutlichen. Das BQF-Programm leistete insofern auch einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Intoleranz und zur Bekämpfung von Fremdenhass. Die Ergebnisse und Erfahrungen zeigen, dass das BQF-Programm maßgeblich dazu beigetragen hat, die verschiedenen Angebote der beruflichen Benachteiligtenförderung, insbesondere der Berufsausbildungsvorbereitung, strukturell und inhaltlich zu verbessern, also gewissermaßen die „Binnenstrukturen“ effektiver und effizienter zu gestalten.

Auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem BQF-Programm fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung in den Jahren 2008 bis 2012 das Programm „Perspektive Berufsabschluss“ mit den beiden Förderinitiativen „Regionales Übergangsmanagement“ und „Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung“. Die Intention des Programms „Perspektive Berufsabschluss“ ist es, das regionale Übergangsmanagement zur Förderung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf (wie z. B. lernbeeinträchtige Jugendliche, sozial benachteiligte Jugendliche, Jugendliche ohne Hauptschulabschluss, Migranten) zu optimieren und die Möglichkeiten der abschlussbezogenen Nachqualifizierung für an- und ungelernte junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund stärker zu nutzen.

BLK-Programm „Demokratie lernen und leben“

Ziel des III/2007 beendeten fünfjährigen Modellprogramms der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung war die systematische Verbindung von Aspekten der Schulentwicklung mit der Förderung demokratischer (Alltags-)Kultur unter Einbeziehung des sozialen und gesellschaftlichen Umfelds der Schulen und ihrer Schüler. Für das Programm standen insgesamt 12,8 Millionen Euro zur Verfügung, die je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht wurden. Im Rahmen der Programmlaufzeit nahmen 175 Schulen aus 13 Ländern daran teil. Die Ergebnisse sind vielfältig, sie verweisen unter anderem auf

- eine breite Unterstützung des Programmanliegens in den Schulen und ihren Bezugssystemen,
- die Realisierung eines breiten Fortbildungsangebots für Lehrer, eine Vielzahl und Vielfalt an Maßnahmen für Schüler in den Programmschulen,
- die Wahrnehmung der Bedeutung von Schulkultur und Schulklima für die Entwicklung demokratierelevanter Kompetenzen.

Bund-Länder-Programm „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund – FÖRMIG“

Dieses Programm startete am 1. September 2004 mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Es zielt darauf, innovative Ansätze der Länder zur Optimierung von sprachlicher Bildung und Förderung (weiter) zu entwickeln, zu evaluieren, für einen Transfer guter Praxis zu sorgen sowie Ergebnisse für die Bildungsplanung bereitzustellen. Der Bund trug bis Ende 2006 zu 50 Prozent die Kosten in Höhe von 2,7 Millionen Euro. Auf Grundlage des Artikels 31 Abs. 2 Satz 2 der Anlage zum Verwaltungsabkommen von Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes förderte der Bund im Jahr 2007 dieses Programm darüber hinaus einmalig mit 1,1 Millionen Euro. Das Programm wird in alleiniger Länderverantwortung bis 31. August 2009 zu Ende geführt. Die Programmträgerschaft liegt beim Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft an der Universität Hamburg; die federführende Koordination hat das Land Hamburg inne.

9.2.4 Förderung von Menschenrechtsprojekten durch das Auswärtige Amt

Seit dem Jahr 2000 verfügt das Auswärtige Amt über eigene Finanzmittel zur Förderung von Menschenrechtsprojekten im Ausland. Zu diesen Mitteln (bisher rund zwei Millionen Euro im Jahr) kamen in 2005 bis 2007 jeweils Sondermittel in Höhe von insgesamt 5,5 Millionen Euro aus dem Stabilitätspakt Afghanistan zur gezielten Förderung von Projekten in diesem Land. Dementsprechend hat das Auswärtige Amt in den Jahren 2005 bis 2007 in Afghanistan Maßnahmen zur Förderung demokratischer Wahlen (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP), zur Förderung von Frauen- und Kinderrechten (in Zusammenarbeit mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, UNICEF) sowie zum Recht auf Bildung (Schulprojekte) gefördert.

Ein substanzieller Anteil der Projektmittel wird jährlich für die Unterstützung der Programmarbeit des Büros der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (BHKMR) und anderer VN-Institutionen aufgewendet *(s. Kapitel B 4.3)*. Zu den geförderten Bereichen zählt auch der vom BHKMR verwaltete Freiwillige Folteropferfonds der Vereinten Nationen, der nach einer Förderpause (in den Jahren 2005 und 2006) in 2007 vom Auswärtigen Amt erstmals wieder mit einer Zahlung in Höhe von 400.000 Euro unterstützt wurde. Ebenfalls aus diesen Mitteln leistete das Auswärtige Amt in dem Berichtszeitraum seinen fixen Finanzierungsanteil in Höhe von jährlich 460.000 Euro für das Deutsche Institut für Menschenrechte.

Das Auswärtige Amt hat zudem Menschenrechtsprojekte in aller Welt gefördert: Neben Projekten zu den so genannten traditionellen Förderschwerpunkten (Schutz von Frauenrechten und der Rechte der Kinder, Projekte gegen Folter und Todesstrafe) konnten im Berichtszeitraum rund 100 erfolgreiche Vorhaben zur Menschenrechtserziehung, zur Stärkung von Menschenrechtsgruppen und dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern in über 50 Ländern finanziell unterstützt werden. Weitere Themenschwerpunkte der Förderung waren die Prävention von Gewalt in jeglicher Form (z.B. Frauenhandel, weibliche Genitalverstümmlung), der Schutz von Kinderrechten (darunter auch die Prävention von Kinderhandel/-arbeit, Kinder in bewaffneten Konflikten, Kindersoldaten), Projekte gegen Rassismus/Fremdenfeindlichkeit sowie der Schutz von Indigenen Völkern und der Rechte von Minderheiten. Breite öffentliche Wahrnehmung fand auch ein Projekt des Behandlungszentrums für Folteropfer in Berlin: Mit der finanziellen Unterstützung des Auswärtigen Amts wurde dort 2006 eine internetbasierte Behandlungsplattform zur Therapie von traumatisierten Bürgerkriegsflüchtlingen im Irak aufgebaut.

9.3 Bekämpfung von Straflosigkeit

9.3.1 Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)

Die Verhinderung der Straflosigkeit für schwere Völkerrechtsverbrechen bleibt ein wichtiges Anliegen. Deutschland bekennt sich daher zum Römischen Statut und unterstützt den Internationalen Strafgerichthof (IStGH) in Den Haag. Bundespräsident Horst Köhler hat den Gerichtshof am 8. Oktober 2007 besucht und das deutsche Engagement bekräftigt. Der IStGH urteilt über die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Wer an solchen gravierenden Völkerrechtsverletzungen beteiligt ist, muss sich nach dem Römischen Statut vor einem unabhängigen Gericht verantworten und kann sich nicht auf eine amtliche Funktion oder auf Immunität berufen. Das Statut will daher „der Straflosigkeit der Täter ein Ende setzen und so zur Verhütung solcher Verbrechen beitragen“ (Präambel). Der IStGH ist nicht Teil der Vereinten Nationen, sondern eine eigenständige internationale Organisation. Die Beziehungen zwischen dem IStGH und den Vereinten Nationen wurden 2004 in einem Abkommen geregelt. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon würdigte den IStGH im Dezember 2007 als „Herzstück der internationalen Strafrechtspflege“.

Das Römische Statut des IStGH trat am 1. Juli 2002 in Kraft. Durch den Beitritt Japans am 1. Oktober 2007 stieg die Zahl der Vertragsstaaten auf 106. Gleichwohl sind einige Weltregionen deutlich unterrepräsentiert, insbesondere Asien und die arabische Welt. Auch steht der Beitritt bevölkerungsreicher Staaten wie China oder Indien aus. Die Europäische Union hat sich in einem Gemeinsamen Standpunkt vom 16. Juni 2003 verpflichtet, für die Universalität des Römischen Statuts einzutreten, also für das Ziel einer weltweiten Zuständigkeit des IStGH durch globalen Beitritt zum Römischen Statut. So wurden etwa unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft (2007) in 20 Drittstaaten Demarchen ausgeführt, um für den Beitritt zum Römischen Statut zu werben. Die Bundesregierung fördert weltweit Projekte zur Förderung des Beitritts zum Römischen Statut.

Im Dezember 2007 wurden drei Vakanzen im 18-köpfigen Richterkollegium des IStGH neu besetzt. Die Versammlung der Vertragsstaaten wählte die Kandidaten aus Frankreich, Japan und Uganda. Bereits Anfang 2006 war der deutsche IStGH-Richter Hans-Peter Kaul für eine Amtszeit von neun Jahren wiedergewählt worden. Präsident des IStGH ist der Kanadier Philippe Kirsch. Den Posten des Chefanklägers hat seit April 2003 Luís Moreno Ocampo aus Argentinien inne. Sein Stellvertreter Serge Brammertz (Belgien) wurde ab Januar 2006 beurlaubt, um die Leitung der VN-Ermittlungskommission zur Untersuchung des Mordes am früheren libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri (UNIIIC) zu übernehmen. Im Juni 2007 trat Brammertz vom Amt des stellvertretenden IStGH-Anklägers zurück und übernahm zum 1. Januar 2008 als Nachfolger von Carla del Ponte das Amt des Chefanklägers am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ).

Der IStGH führt Ermittlungen in vier „Situationen“. Drei davon wurden dem IStGH von den betroffenen Vertragsstaaten selbst unterbreitet, nämlich von der Demokratischen Republik Kongo, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik. Am 17. März 2006 wurde Thomas Lubanga Dyilo in Kinshasa festgenommen und an den IStGH überstellt. Er wird beschuldigt, im Zusammenhang mit Kämpfen in der nordkongolesischen Provinz Ituri Kindersoldaten rekrutiert und eingesetzt zu haben. Der Beginn der Hauptverhandlung im Juni 2008 markiert den ersten Prozess nach dem Römischen Statut. Am 17. Oktober 2007 überstellten die kongolesischen Behörden Germain Katanga nach Den Haag, der an Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Ituri beteiligt gewesen sein soll, ebenso wie Matthieu Ngudjolo Chui, der am 6. Februar 2008 an den IStGH überstellt wurde.

Mitte 2005 erließ der IStGH Haftbefehle gegen die Führung der „Lord‘s Resistance Army“ (LRA) wegen völkerstrafrechtlicher Verbrechen in Norduganda. Die Haftbefehle wurden bisher nicht vollstreckt. Uganda beruft sich darauf, dass sich die vier Gesuchten nicht auf ugandischem Territorium aufhielten. Im Rahmen von Friedensverhandlungen mit der LRA hat die Regierung angekündigt, den VN-Sicherheitsrat um befristeten Aufschub der IStGH-Ermittlungen zu ersuchen. Am 22. Mai 2005 eröffnete IStGH-Chefankläger Moreno Ocampo ein förmliches Ermittlungsverfahren in der Zentralafrikanischen Republik wegen Verbrechen im Zusammenhang mit Kämpfen zwischen Regierungs- und Rebellentruppen in den Jahren 2002 und 2003. Der Schwerpunkt liege auf Taten mit sexuellem Hintergrund, insbesondere Massenvergewaltigungen.

Die vierte „Situation" betrifft die Lage im sudanesischen Darfur und wurde dem IStGH durch Resolution des Sicherheitsrates vom 31. März 2005 unterbreitet. Dadurch ermittelt der IStGH erstmals in einem Staat, der nicht Vertragsstaat des Römischen Statuts ist, und gegen Personen, die Staatsangehörige eines Nichtvertragsstaates sind. Am 27. April 2007 erließ der IStGH Haftbefehle gegen den Staatsminister im sudanesischen Innenministerium Ahmad Harun sowie gegen den Milizenführer Ali al-Kushayb wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Darfur-Konflikt. Sudan lehnte die Vollstreckung der Haftbefehle jedoch ab. Chefankläger Moreno Ocampo unterrichtete den Sicherheitsrat am 5. Dezember 2007, dass Sudan entgegen seiner Verpflichtung aus der Darfur-Resolution nicht mit dem IStGH kooperiere. Der Sicherheitsrat konnte sich allerdings nicht auf eine Reaktion einigen. Die Bundesregierung und die EU haben Sudan mit Nachdruck zur Kooperation mit dem IStGH aufgefordert. Auch VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon rief dazu auf, alles zur Vollstreckung ausstehender Haftbefehle des IStGH zu tun.

Da der IStGH über keine eigenen Zwangsmechanismen zur Durchsetzung seiner Maßnahmen verfügt, kommt der Zusammenarbeit mit Staaten besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung setzt sich u. a. auf der Ebene der Vertragsstaaten des Römischen Statuts mit Nachdruck dafür ein, dass die Effektivität des IStGH durch vollständige Umsetzung seiner Anordnungen gewahrt bleibt. Eine Delegation des IStGH besuchte im Mai 2007 Berlin, um bilaterale Aspekte der Kooperation zu erörtern. Die Bundesregierung hat ferner dafür gesorgt, dass das Thema Kooperation auf die Tagesordnung der zuständigen Brüsseler Ratsarbeitsgruppe genommen wurde. Zwischen der EU und dem IStGH besteht seit dem 10. April 2006 ein Kooperationsabkommen, dessen Kern der beidseitige Informationsaustausch bildet.

Der Haushalt des IStGH verfügt 2008 über ein Volumen von 90,4 Millionen Euro. Japan hat mit seinem Beitritt zum Römischen Statut im Oktober 2007 Deutschland als größten Beitragszahler abgelöst. Dadurch verringerte sich der deutsche Anteil am Haushalt von 16,4 Prozent auf 12,8 Prozent. Der Personalaufwuchs nähert sich der Marke von 900 Beschäftigten. Im Dezember 2007 beschloss die Versammlung der Vertragsstaaten die Errichtung eines Neubaus für den IStGH im Stadtgebiet von Den Haag.

Die USA nehmen gegenüber dem IStGH eine kritische Haltung ein. Sie drängen Drittstaaten zum Abschluss bilateraler Nichtüberstellungsabkommen (sog. Bilateral Immunity Agreements), um die Überstellung von US-Bürgern an den IStGH zu verhindern. Andernfalls drohen Nachteile bei der Gewährung von Militär- oder Wirtschaftshilfe. Um die Integrität des Römischen Statuts zu schützen, verabschiedete der EU-Rat am 30. September 2002 Leitlinien zum Umgang mit diesen Abkommen. Danach sind derartige bilaterale Abkommen mit dem Römischen Statut nicht vereinbar; soweit sie aber geschlossen wurden, stehen sie einem Beitritt zum Römischen Statut nicht entgegen. Ansatzweise ist inzwischen aber auch ein pragmatischerer Umgang der US-Administration mit dem IStGH erkennbar, wie etwa die Enthaltung der USA bei der Resolution des Sicherheitsrates zur Verweisung der Situation in Darfur an den IStGH *(s. o.)*. Auf Initiative der deutschen EU-Präsidentschaft führte der Rechtsberater des US-Außenministeriums im Juni 2007 einen Meinungsaustausch mit der zuständigen Brüsseler Ratsarbeitsgruppe. Dem Schicksal der Opfer von Gewalttaten widmet die Bundesregierung besonderes Augenmerk. Sie leistet freiwillige Beiträge an den von den Vertragsstaaten des Römischen Statuts errichteten Opferschutzfonds (Victims Trust Fund), der Programme zur Wiedergutmachung für die Opfer schwerster Gewalttaten entwickelt und durchführt. Dem Direktorium gehören u.a. Persönlichkeiten wie Simone Veil und Erzbischof Desmond Tutu an.

9.3.2 Völkerstrafgesetzbuch

Das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) ist ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung der Straflosigkeit von schwersten Menschenrechtsverbrechen. Im Berichtszeitraum hat sich gezeigt, dass das am 30. Juni 2002 in Kraft getretene Gesetz seinen Zielsetzungen weiterhin gerecht wird, nämlich

- dem Anliegen, das spezifische Unrecht der Völkerrechtsverbrechen besser zu erfassen, als dies nach dem früher geltenden Recht möglich war,
- der Förderung der Rechtsklarheit und der Handhabbarkeit in der Praxis,
- der Sicherstellung, dass Deutschland stets in der Lage sein wird, in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) fallende Verbrechen selbst zu verfolgen,
- der Förderung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts, wobei dem VStGB Modellcharakter für die Implementierungsgesetzgebung anderer Vertragsstaaten des IStGH zukommt.

Auch fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des VStGB besteht kein grundlegender gesetzgeberischer Reformbedarf.

In § 1 VStGB ist eine weltweite Anwendbarkeit der Verbrechenstatbestände des VStGB normiert. Danach können Verbrechen auch dann verfolgt werden, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Deutschlandbezug aufweist. Das bedeutet allerdings nicht, dass Deutschland die Verfolgung aller irgendwo auf der Welt begangenen Völkerstraftaten übernehmen will. Vielmehr soll – wie in einer besonderen prozessualen Begleitregelung (§ 153f der Strafprozessordnung StPO) normiert wird – dem Tatortstaat und dem Heimatstaat von Täter und Opfer sowie einem internationalen Gerichtshof, der bereit ist, den Fall an sich zu ziehen, Vorrang zukommen und damit zugleich einer Überlastung der deutschen Ermittlungsressourcen durch Fälle, die keinen Bezug zu Deutschland aufweisen, entgegengewirkt werden.

In seiner praktischen Anwendung wirft das VStGB neuartige und für die Weiterentwicklung der deutschen Strafrechtspflege wichtige Fragen auf. Hierzu hat am 24. Oktober 2007 im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung stattgefunden.

Die zuständige Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Straftaten nach dem VStGB ist der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof. Gemeinsam mit der Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen des Bundeskriminalamts hat er die Menschenrechtssituation in den Brennpunkten und Konfliktherden weltweit im Blick. Der Generalbundesanwalt hat hierzu zahlreiche Beobachtungsvorgänge angelegt, die es möglich machen, Ermittlungsverfahren kurz-

fristig und zielgerichtet einzuleiten, wenn Erkenntnisse zu Völkerstraftaten gerichtsverwertbar anfallen. Er hält darüber hinaus Kontakt zur Anklagebehörde des IStGH in Den Haag und zu nationalen „War Crimes Units“ anderer Staaten, um den Austausch von Informationen zu gewährleisten. Seit Inkrafttreten des VStGB wurden vier förmliche Ermittlungsverfahren auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts eingeleitet, davon zwei Fälle, die Vorgänge aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des VStGB zum Gegenstand haben. Zwei dieser Verfahren waren mangels Tatnachweis einzustellen; in den übrigen dauern die Ermittlungen an.

9.3.3 Nürnberger Konferenz „Frieden und Gerechtigkeit – Bausteine der Zukunft“

Gemeinsam mit Finnland, Jordanien, dem International Centre for Transitional Justice (New York) und der Crisis Management Initiative (Helsinki) sowie in Zusammenarbeit mit weiteren zivilgesellschaftlichen Institutionen, darunter der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt, Bonn) und dem Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Johannesburg, organisierte die Bundesregierung vom 25. bis 27. Juni 2007 die internationale Konferenz „Frieden und Gerechtigkeit – Bausteine der Zukunft“.[17] Thema der Konferenz war es, Spannungen, die sich in Friedensverhandlungen und Nachkonfliktsituationen zwischen den – an sich komplementären – Zielen „Frieden“ und „Gerechtigkeit“ ergeben können, näher zu untersuchen und Vorschläge zum konstruktiven Umgang mit diesen Spannungen zu entwickeln.

Dabei stellten ein Grußwort von VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon sowie die Eröffnungsrede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier von Anfang an fest, dass Frieden und Gerechtigkeit komplementär, also kein Widerspruch sind und es in Nachkonfliktsituationen beim Streben nach Gerechtigkeit nicht um das Ob, sondern das Wann und Wie gehe. Der Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofes, Luís Moreno Ocampo, betonte, dass sich mit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts des IStGH der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen Abwägungen zwischen Frieden und Gerechtigkeit stattfinden, zugunsten der Vermeidung von Straflosigkeit verschoben haben. Damit war ein zentrales – und vor dem Hintergrund der Friedensbemühungen in Norduganda, der Amnestiegesetzgebungen u.a. in Kolumbien und Afghanistan sowie der Lage in der Demokratischen Republik Kongo, im Irak und in Nepal hochaktuelles – Diskussionsfeld der Konferenz abgesteckt.

In einer Abschlussrede, die die Ergebnisse der zehn Arbeitsgruppen der Konferenz zusammenfasste, stellte der jordanische Botschafter in den USA und ehemalige Präsident der IStGH-Vertragsstaatenversammlung, Prinz Zeid al-Hussein, fest, dass sich im Völkerrecht eine Norm herausbilde, der zufolge Amnestien für Personen, die die Hauptverantwortung für schwerste Fälle von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord tragen, nicht mehr statthaft seien. Weitere Fragestellungen der Konferenz betrafen u.a. die Einbringung von Anliegen der Gerechtigkeit in Friedensvermittlungen und in Entwicklungsprozesse, das Verhältnis einheimischer und externer Gerechtigkeitsmechanismen, die Wiederherstellung gestörter Vertrauensbeziehungen zwischen Bevölkerungsteilen (Versöhnung) sowie die Rolle des IStGH. Besonderes Kennzeichen der Diskussionen war, dass sie weitgehend anhand von Fallbeispielen und von „Praktikern“ geführt wurden. Zu ihnen zählten neben einigen einschlägig erfahrenen Politikern (darunter Martti Ahtisaari, der afghanische Außenminister Rangin Dadfar Spanta, die damalige liberianische Justizministerin Francis Morris Johnson, die ehemalige VN-Flüchtlingshochkommissarin Sadako Ogata und einige derzeitige oder ehemalige VN-Sonderbeauftragte wie Jan Egeland, Lakhdar Brahimi und Alvaro de Soto) knapp 400 weitere Personen, darunter zahlreiche Praktiker aus Konfliktregionen. Die Diskussionen wurden durch zahlreiche, meist fallbezogene Studien vorbereitet, die auf der Konferenzwebsite eingesehen werden können.

Da es vorhersehbar nicht möglich war, zu einem derart komplexen Thema ein substanzielles Abschlussdokument zu verabschieden, ließen sich die Konferenzveranstalter von den Teilnehmern den Auftrag geben, in den folgenden Monaten politische Prinzipien und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten („Nürnberger Erklärung zu Frieden und Gerechtigkeit“). Ein aus vier internationalen Experten bestehendes Redaktionsteam hat unter der Schirmherrschaft des costaricanischen Präsidenten Oscar Arias bereits mit der Arbeit begonnen.

17 Die Durchführung der Konferenz wurde wesentlich durch die Robert-Bosch-Stiftung und die Dräger-Stiftung ermöglicht.

B

Internationaler Menschenrechtsschutz —
Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

Brennpunkt: Von der VN-Menschenrechtskommission zum VN-Menschenrechtsrat

I. Die VN-Menschrechtskommission – Erreichtes und Defizite

Mit der bereits 1946 erfolgten Einrichtung der Menschenrechtskommission (MRK) mit Sitz in Genf haben die Vereinten Nationen von Anbeginn die Bedeutung der Menschenrechte für die Durchsetzung einer nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs geforderten neuen Weltordnung anerkannt, in der die Achtung der Bürgerrechte nicht allein den Nationalstaaten überlassen ist. Größter Meilenstein und gleichzeitig wichtigster Impuls und Bezugspunkt für die mehr als 60-jährige Arbeit der Kommission im Bereich menschenrechtlicher Normsetzung war die unter der ersten MRK-Vorsitzenden Eleanor Roosevelt erarbeitete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 feierlich von der VN-Generalversammlung angenommen wurde. Zusammen mit den 1966 verabschiedeten und ebenfalls von der MRK erarbeiteten grundlegenden VN-Menschenrechtsverträgen, dem VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“) und dem VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, bildet sie das universelle „Grundgesetz“ („Bill of Rights“) der Menschenrechte. Hierauf aufbauend erfolgte die Erarbeitung weiterer Menschenrechtskonventionen, darunter zuletzt das 2002 von der VN-Generalversammlung angenommene Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention. Eine weitere Errungenschaft der MRK war die Einsetzung von unabhängigen thematischen und länderbezogenen Sonderberichterstattern, deren Mandatsausübung eine kontinuierliche Befassung der MRK mit menschenrechtlichen Kernthemen sicherstellte.

In den vergangenen 20 Jahren ihres Bestehens gab jedoch die Zusammensetzung der aus 53 gewählten Mitgliedsstaaten bestehenden MRK Anlass zu Kritik. Dabei hat sich insbesondere die Praxis einiger nichtwestlicher Regionalgruppen als problematisch erwiesen, zu den Wahlen mit einem intern abgestimmten Kandidatenfeld anzutreten, bei dem die Zahl der Kandidaten genau der Zahl der freiwerdenden Sitze entsprach – mit der Folge, dass eine Auswahl zwischen menschenrechtsfreundlicheren und menschenrechtskritischen Staaten häufig nicht mehr möglich war. Eine sich im Zuge dieser Entwicklung aus menschenrechtlicher Sicht verschlechterte Zusammensetzung der MRK hat nicht nur zu großen Verzögerungen bei laufenden Verhandlungen im Normsetzungsbereich geführt, sondern auch die Verabschiedung so genannter „Länderresolutionen“ in der MRK zunehmend erschwert bzw. verunmöglicht. Beispiele hierfür sind u.a. das Scheitern der von der EU eingebrachten Resolutionen zur Lage in Darfur sowie in Tschetschenien im Jahre 2002. Zudem haben menschenrechtskritische Staaten über den von ihnen regelmäßig erhobenen Vorwurf einer vermeintlichen „Selektivität“ oder „Politisierung“ der MRK versucht, positive Arbeitsergebnisse der MRK zu diskreditieren. Diese jeweils einer ganz unterschiedlichen Betrachtung und Interessenlage entspringenden Kritikpunkte kulminierten in der Zeit nach 2001 in einem allgemeinen Wunsch nach grundlegenden Veränderungen in der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission.

II. Vom Reformgedanken zur Resolution 60/251

Vor diesem Hintergrund hat eine im Zuge der VN-Reformbestrebungen vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan im November 2003 eingesetzte Gruppe hochrangiger Persönlichkeiten unter Vorsitz des früheren thailändischen Ministerpräsidenten Panyarachun (sog. Blue-Ribbon-Panel) in ihrem im Dezember 2004 vorgelegten Bericht (VN-Dok. A/59/565) auch Vorschläge für eine Reformierung der MRK entwickelt. Diese sahen eine Beibehaltung des Gremiums bei dessen gleichzeitiger Universalisierung, d.h. einer Erweiterung von 53 auf alle der damals 191 VN-Mitgliedsstaaten, vor. Der Gedanke einer erweiterten Mitgliedschaft ging dabei u.a. auf ein gemeinsames deutsch-französisches Positionspapier zurück. Die vom Blue-Ribbon-Panel erarbeiteten Vorschläge zur Reformierung des VN-Systems, zu denen auch die Einrichtung einer Kommission zur Friedenskonsolidierung („Peacebuilding Commission") zählte, fanden größtenteils Eingang in den Bericht des Generalsekretärs vom März 2005, mit dem dieser unter dem Titel „In Larger Freedom" eine umfassende Reformagenda für die Bereiche „Entwicklung", „Sicherheit" und „Menschenrechte" entwarf (A/59/2005). In Abweichung von den Empfehlungen des Blue-Ribbon-Panels sprach sich der Generalsekretär darin jedoch für die Ablösung der MRK durch ein verkleinertes, ständig tagendes Menschenrechtsgremium, den VN-Menschenrechtsrat („Human Rights Council"), aus. Das von der VN-Generalversammlung am 16. September 2005 angenommene umfassende Abschlussdokument des Gipfels der Staats- und Regierungschefs (A/RES/60/1) hat diesen Vorschlag mit dem Beschluss zur Schaffung des Menschenrechtsrats umgesetzt und gleichzeitig den Präsidenten der Generalversammlung, Jan Eliasson, mit der Leitung der für die Ausarbeitung von Mandat und Modalitäten eines solchen Rates erforderlichen Konsultationen beauftragt. In der zu diesem Zweck eingerichteten, vornehmlich unter dem Vorsitz der VN-Botschafter Panamas und Südafrikas tagenden „Human Rights Council Working Group" wurden daraufhin bis zum Februar 2006 die Rahmenpunkte für den Menschenrechtsrat verhandelt. Besonders umstritten waren dabei Zusammensetzung (Zahl der Mitglieder) und Wahlmodalitäten (einfache Mehrheit oder qualifizierte Zweidrittelmehrheit), die Sitzungsdauer (acht oder zwölf Wochen pro Jahr) sowie der allgemeine Auftrag an den Rat, sich mit aktuellen menschenrechtlichen Entwicklungen auseinandersetzen und dabei auch länderbezogene Resolutionen verabschieden zu können.

Ebenfalls im Zentrum der Verhandlungen stand die Umsetzung der Idee, als Novum gegenüber der Menschenrechtskommission ein Verfahren zur Überprüfung der Menschenrechtssituation in allen VN-Mitgliedsstaaten (sog. Peer-Review-Verfahren) zu schaffen, dessen Durchführung dem Menschenrechtsrat obliegen sollte. Im Rahmen der Diskussion um die Zusammensetzung des Rates war für westliche Staaten angesichts der Ablehnung einer universalen Mitgliedschaft zudem wichtig, dass sich ihr Stimmgewicht aufgrund der anzuwendenden Verteilung der Sitze auf die VN-Regionalgruppen (sog. Generalversammlungsschlüssel) gegenüber der Menschenrechtskommission nicht wesentlich verschlechtern würde. Nach sechsmonatigen Verhandlungen präsentierte Jan Eliasson der Generalversammlung einen Entscheidungsentwurf, der ein aus folgenden Punkten bestehendes Kompromisspaket enthielt:

- **Mandat:** Der Menschenrechtsrat ist ein unmittelbar der VN-Generalversammlung nachgeordnetes Organ mit Sitz in Genf. Seine Aufgaben sind die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sowie die Behandlung aktueller menschenrechtlicher Situationen und die Formulierung einschlägiger Empfehlungen (Resolutionen). Der Rat bedient sich eines kooperativen, dialogorientierten Ansatzes zur Stärkung der bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen erforderlichen nationalen Kapazitäten;
- **Zusammensetzung:** Der Rat besteht aus 47 mit der Mehrheit der Generalversammlung zu wählenden Staaten (darunter sieben aus der Gruppe der westlichen Staaten); die Wahl erfolgt für drei Jahre, eine unmittelbare Wiederwahl nach zwei Amtsperioden ist ausgeschlossen; kandidierende Staaten werden angehalten, selbst höchste menschenrechtliche Standards zu wahren und im Zusammenhang mit ihrer Kandidatur ein menschenrechtliches Arbeitsprogramm (in Form einer freiwilligen Selbstverpflichtung, sog. pledges) zu präsentieren;
- **Möglichkeit der Abwahl:** Mitglieder, die sich grober und systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen, können auf Beschluss der Generalversammlung (mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Staaten) ihre Mitgliedschaft im Rat verlieren;
- **Sitzungsrhythmus:** Der Menschenrechtsrat hält mindestens drei reguläre Sitzungen mit einer jährlichen Mindestsitzungszeit von zehn Wochen ab; er kann zudem auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder Sondersitzungen abhalten;
- **Einführung eines „Universal Periodic Review" (UPR):** Auftrag an den Rat, innerhalb eines Jahres die Modalitäten für ein universelles Staatenüberprüfungsverfahren zu erarbeiten;
- **Überprüfung und gegebenenfalls Übernahme der Mechanismen der Menschenrechtskommission:** Auftrag an den Rat, innerhalb eines Jahres die Mandate der MRK-Sonderberichterstatter, die Funktionsweise der MRK-Unterkommission und des vertraulichen Beschwerdeverfahrens (sog. 1503-Verfahren) zu überprüfen und diese zu verbessern bzw. durch neue Instrumente zu ersetzen. Die genannten Instrumentarien erhalten zu diesem Zweck einen einjährigen Bestandsschutz;
- Überprüfung durch die Generalversammlung nach fünf Jahren;
- Auflösung der Menschenrechtskommission zum 16. Juni 2006.

Dieses Paket wurde am 15. März 2006 als Resolution 60/251 der Generalversammlung (A/RES/60/251) mit 170 gegen vier Stimmen bei drei Enthaltungen[18] angenommen. Gegen die Resolution stimmten u.a. die USA. Sie konnten sich mit ihren Wünschen, die Glaubwürdigkeit des Rates über die Wahl seiner Mitglieder mit qualifizierter Zweidrittelmehrheit sicherzustellen und die Wahlberechtigung zudem von einer nachzuweisenden menschenrechtlichen Qualifizierung abhängig zu machen, nicht durchsetzen. Gleichzeitig bekräftigten die USA jedoch ihre Absicht, konstruktiv mit dem Rat zusammenarbeiten zu wollen (sog. soft no). Obwohl sich die EU im Verhandlungsverlauf ihrerseits für 53 mit Zweidrittelmehrheit zu wählende Mitglieder ausgesprochen hatte, stimmte sie im Hinblick auf die gegenüber der Menschenrechtskommission insgesamt zu verzeichnenden Verbesserungen in der Konstruktion des Rats geschlossen für die Resolution. Zudem verpflichtete sich die EU mittels einer bei dieser Gelegenheit abgegebenen Stimmerklärung, keine Staaten in den Rat zu wählen, die aufgrund ihrer Menschenrechtslage Gegenstand

18 Gegen Resolution 60/251 stimmten Israel, die Marshallinseln, Palau und die USA; Iran, Venezuela und Belarus enthielten sich der Stimme.

von Sanktionen des VN-Sicherheitsrates sind. Diese Haltung hat die EU bei der letzten Sitzung der VN-Menschenrechtskommission am 27. März 2007 in Genf erneut bekräftigt. Bei den am 9. Mai 2006 erfolgten ersten Wahlen zum Menschenrechtsrat wurde Deutschland mit 154 Stimmen gewählt und erzielte damit unter den Kandidaten der westlichen Gruppe das beste Ergebnis.[19] Am 19. Juni 2006 ist der VN-Menschenrechtsrat in Genf zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten und wählte den mexikanischen VN-Botschafter Luis Alfonso de Alba zu seinem ersten Vorsitzenden.

III. Der Institution-Building-Prozess

In seinem ersten Jahr widmete sich der Menschenrechtsrat neben seiner Substanzarbeit *(s. Kap. 4.1.1)* vornehmlich der Erfüllung der ihm von der Generalversammlung übertragenen Aufgabe, die Modalitäten für den UPR zu erarbeiten sowie eine Überprüfung der von der Kommission übernommenen Mechanismen (Sonderberichterstatter, Unterkommission, Beschwerdeverfahren) vorzunehmen. Hinzu kamen weitere im Zusammenhang mit dem strukturellen Aufbau des neuen Gremiums zu bewältigende Aufgaben. Schließlich wurden für den erforderlichen Konsultationsprozess, das „Institution-Building", im Sommer 2006 sechs jeweils unter Führung eines Fazilitators (die Genfer VN-Botschafter Guatemalas, Jordaniens, der Philippinen, Marokkos, der Schweiz und Tschechiens) stehende Arbeitsgruppen zu den folgenden Themen eingerichtet: UPR, Sonderberichterstatter (inkl. Modalitäten im Zusammenhang mit der Einrichtung neuer Mandate und der Ernennung von Mandatsträgern), Schaffung eines Expertenrats in Nachfolge der MRK-Unterkommission, Reformierung des vertraulichen Beschwerdeverfahrens, Erarbeitung einer Tagesordnung für die Sitzungen des Rats sowie zu dessen Geschäftsordnung und Arbeitsmethoden. Durch eine von der Afrikanischen Gruppe gegen den Willen der EU herbeigeführte Entscheidung des Menschenrechtsrats vom Juni 2006 wurde das Mandat der Arbeitsgruppe „Sonderberichterstatter" um den Auftrag zur Erarbeitung eines Verhaltenskodexes („Code of Conduct") für Sonderberichterstatter erweitert. Insgesamt trat die Ausgestaltung des Menschenrechtsrates damit in ihre letzte und entscheidende Phase: Zum einen wurde das Verhandlungsgeschehen von New York nach Genf verlagert, und zum anderen war erstmalig eine Vielzahl konkreter technischer und juristischer Einzelfragen zu lösen. Die Vorstellungen zu diesen Fragestellungen lagen insbesondere zwischen der EU (ab Januar 2007 unter deutscher Präsidentschaft) und einigen einflussreichen Staatengruppen wie der Organisation der Islamischen Staaten (OIC) und der Blockfreien Staaten (G77) oftmals weit auseinander. Die EU hat sich in diesem Prozess insbesondere für die Erreichung der nachfolgenden Ziele eingesetzt:

- ein effizientes und glaubwürdiges UPR-Verfahren, das innerhalb des menschenrechtlichen Schutzsystems der VN einen wirklichen Mehrwert aufweist und eine Überprüfung der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen auf der Basis unabhängiger Informationen und eines Dialogs mit dem betroffenen Staat ermöglicht;
- Erhalt eines umfassenden Systems von thematischen und länderbezogenen Sonderberichterstattern; Verhinderung unangemessener Regulierung der Mandatsausübung im Rahmen des geplanten Verhaltenskodexes;
- Ersetzung der früheren Unterkommission durch ein verkleinertes, mit ausgewiesenen und unabhängigen Menschenrechtsexperten besetztes Gremium zur Unterstützung und Beratung des Rats;
- Schaffung eines transparenteren und effizienteren Beschwerdeverfahrens;
- Erarbeitung einer Tagesordnung, die der Universalität, Interdependenz und Gleichwertigkeit aller Menschenrechte Rechnung trägt und insbesondere die Ausübung des mit Resolution 60/251 erteilten Mandats des Rats garantiert, sich mit aktuellen menschenrechtlichen Problemlagen zu befassen;
- Verhinderung von Versuchen, Arbeitsmethoden und Geschäftsordnung des Rats so zu fassen, dass die Einbringung von Länderesolutionen erschwert oder verhindert oder die Beteiligungsrechte von Nichtregierungsorganisationen an den Sitzungen des Rats geschwächt werden.

Um diese Ziele erreichen zu können, hat sich die EU aufgrund ihrer numerischen Minderheit im Rat (acht von 47 Sitzen) von Anbeginn der Verhandlungen für eine ausschließlich konsensuale Beschlussfassung des Rats zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppen ausgesprochen. Für die deutsche Ratspräsidentschaft war es zudem gerade in der heißen Schlussphase der Verhandlungen zur Stärkung ihrer Position als EU-Verhandlungsführer wichtig, diese Strategie durch das Erfordernis eines EU-internen Konsens zu allen von der EU einzunehmenden Positionen zu ergänzen (sog. „doppelter Konsens"). Die sich über Monate hinziehenden Verhandlungen mündeten in einem die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zusammenfassenden Papier des MRR-Vorsitzenden de Alba. Die Einigung auf dieses „Institution-Building-Paket" in der Nacht vom 18. auf den 19. Juni 2007 wurde erst möglich, nachdem sich die EU und China in einer buchstäblich in letzter Minute aufgebrachten Streitfrage zu den Erfordernissen für Länderresolutionen einigen konnten *(s. Kasten)*.

Für Deutschland und die EU fällt die Bewertung dieses in Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats enthaltenen Pakets insgesamt positiv aus. So entsprechen die Grundsätze des beschlossenen UPR-Verfahrens weitestgehend der EU-Verhandlungsposition: Basis des Verfahrens sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die insbesondere aufgrund der VN-Menschenrechtskonventionen eingegangenen jeweiligen Verpflichtungen des zu überprüfenden Staates. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird anhand der Eigendarstellung des Staates sowie einer schriftlichen, vom Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte zu erstellenden Datensammlung (in die insbesondere die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der nach den Menschenrechtskonventionen gebildeten Vertragsausschüsse einfließen) und einer ebenfalls schriftlichen Darstellung der Menschenrechtslage durch Nichtregierungsorganisationen überprüft. Es ist zudem vorgesehen, dass sich die Delegation des zu überprüfenden Staates in einem offenen, rund dreistündigen Dialog Fragen von MRR-Mitgliedstaaten und Beobachtern zu stellen hat. Dabei ist aus EU-Sicht ein wesentlicher Erfolg, dass es bei den Verhandlungen gelungen ist, die insbesondere seitens der OIC und der G77 erhobene Forderung abzuwehren, einen obligatorischen Staatenbericht („Selbsteinschätzung" des Staates) zur alleinigen Grundlage des UPR zu machen. Zudem wird mit den zwischenzeitlich für die Abfassung der diversen UPR-Dokumente verabschie-

19 *Danach setzten sich die 47 Mitglieder des Rates in seinem ersten Jahr wie folgt zusammen: Afrika (13 Sitze): Algerien, Djibouti, Gabun, Ghana, Kamerun, Mali, Marokko, Mauritius, Nigeria, Sambia, Senegal, Südafrika, Tunesien; Asien (13 Sitze): Bahrain, Bangladesh, China, Indien, Indonesien, Japan, Jordanien, Republik Korea, Malaysia, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Sri Lanka; Lateinamerika und Karibik (8 Sitze): Argentinien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Kuba, Mexiko, Peru, Uruguay; Osteuropa (6 Sitze): Aserbaidschan, Polen, Rumänien, Russland, Tschechien, Ukraine; Westeuropa (7 Sitze): Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Schweiz. Die USA haben nicht kandidiert.*

deten allgemeinen Richtlinien die Grundlage für eine unmittelbare Vergleichbarkeit des Verfahrens und der Ergebnisse gelegt. Das Beschwerdeverfahren wurde als vertraulicher Zwei-Stufen-Mechanismus beibehalten. Die Transparenz gegenüber dem Beschwerdeführer wurde jedoch verbessert und zudem wurden Fristen zur Bearbeitung eingeführt. Hinsichtlich des beratenden Expertengremiums konnte die EU eine Verkleinerung von 26 auf 18 Mitglieder, eine verkürzte öffentliche Sitzungszeit und eine stärkere Bindung an den Rat (in dessen Auftrag das Expertengremium vornehmlich Studien erstellen soll) erreichen. Diese Veränderungen bieten nach Ansicht der Bundesregierung eine Gewähr für eine größere Effizienz dieser beiden Mechanismen.

Die Verhandlungen über die Zukunft der existierenden thematischen und länderbezogenen Mandate mussten dagegen über den Ablauf der in GV-Resolution 60/251 vorgesehenen Jahresfrist hinaus vertagt werden (der Menschenrechtsrat hat seither 15 der rund 40 Mandate der früheren MRK erneuert). Hierfür ausschlaggebend war, dass die für den Fazilitatorenprozess zur Verfügung stehende Zeit für die Verhandlungen zu den Modalitäten für zukünftige Berichterstattermandate sowie die Erarbeitung eines „Verhaltenskodexes“ für Sonderberichterstatter verwendet wurde. Beide Bereiche konnten mit positivem Ergebnis abgeschlossen werden, wobei das Verhandlungsergebnis zu dem von der Afrikanischen Gruppe eingebrachten und von der Mehrheit des MRR zunächst unterstützten Entwurfs eines Verhaltenskodexes für Sonderberichterstatter einen besonderen Erfolg der deutschen EU-Ratspräsidentschaft darstellt: So konnte nicht nur eine Entschärfung des Textes, sondern vor allem auch eine Aufnahme von Kooperationspflichten des besuchten Staates gegenüber den Berichterstattern erreicht werden. Auch der Koordinierungsausschuss der Sonderberichterstatter sowie internationale Menschenrechtsorganisationen haben den verabschiedeten, gegenüber seiner inakzeptablen Ausgangsfassung stark verbesserten Text gebilligt. Die EU musste jedoch mit Bedauern feststellen, dass bereits während der Verhandlungen im Vorfeld des Institution-Building-Pakets deutlich wurde, dass sich die Mehrheit des Rates nicht zu einer Verlängerung der existierenden Mandate zu Kuba und Belarus bereit finden und eine Abstimmung in dieser Frage daher zu einer Niederlage der EU führen würde. Um die übrigen Komponenten des Institution-Building-Pakets nicht zu gefährden, wurde vereinbart, den weiteren Bestandsschutz der Berichterstattermandate über den 18. Juni 2007 hinaus mit der Maßgabe zu versehen, dass diese Gegenstand von Resolutionen der VN-Generalversammlung sind oder unter dem früheren MRK-Tagesordnungspunkt 19 („Technische Zusammenarbeit“) geschaffen wurden. Da dies auf Kuba und Belarus nicht zutraf, sind die MRK-Mandate zu beiden Ländern mit dem 18. Juni 2007 erloschen. Unangetastet bleibt jedoch die Möglichkeit, eines oder beide Mandate bei Vorliegen einer entsprechenden Mehrheit im MRR neu zu schaffen. Die EU wird die Möglichkeit derartiger Mehrheiten weiterhin im Blick behalten.

Hinsichtlich der Agenda hat sich die EU unter deutscher Ratspräsidentschaft gegen großen Widerstand der Ratsmehrheit erfolgreich für die Beibehaltung eines Tagesordnungspunktes, unter dem aktuelle Ländersituationen behandelt werden können, eingesetzt. Andererseits konnte sich die EU trotz ihres energischen Engagements gegen die Beibehaltung des von der MRK übernommenen eigenen und separaten Tagesordnungspunktes zur „Menschenrechtssituation in den Besetzten Palästinensischen Gebieten“ in diesem Punkt nicht gegen die Mehrheit des Rats durchsetzen. Und schließlich: Entgegen den von einigen menschenrechtskritischen Staaten immer wieder unternommenen Bemühungen um eine eingeschränktere Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an diesen Dialogen ist die EU in den resultierenden Geschäftsordnungsdebatten erfolgreich für eine Anwendbarkeit der allgemeinen Geschäftsordnungsregeln auch auf alle Debatten im Menschenrechtsrat eingetreten. Als Bestandteil des Jahresberichts des Menschenrechtsrats wurde das Institution-Building-Paket am 21. Dezember 2007 von der VN-Generalversammlung mit überragender Mehrheit indossiert.[20]

Ein halbes Jahr nach Abschluss des Verhandlungsprozesses ist es für eine Bewertung des Menschenrechtsrats nach Auffassung der Bundesregierung noch zu früh. Den gegenüber der alten Menschenrechtskommission zweifellos erreichten strukturellen Verbesserungen steht neben der unveränderten Sensibilität des Themas „Menschenrechte“ die Schwierigkeit gegenüber, den mit Resolution 60/251 angestrebten konstruktiven Ansatz mit der Notwendigkeit zur Erörterung konkreter Menschenrechtsverletzungen in Einklang zu bringen. Hinzu kommt die Tendenz der Ratsmitglieder zu einer Blockbildung. Bundesaußenminister Steinmeier hat die Notwendigkeit der Überwindung dieser Gegensätze und die Erforderlichkeit einer „Kultur der Zusammenarbeit“ in seiner Rede vor dem Menschenrechtsrat am 12. März 2007 wie folgt beschrieben: „Es wird von entscheidender Bedeutung sein, ob der Rat in Zukunft die ihm zugewiesene Verantwortung angemessen wahrnehmen kann. (...) Handeln und Denken des Rats und seiner Mitglieder sind leider nur allzu oft von der Zugehörigkeit zu regionalen Blöcken und Interessengemeinschaften bestimmt. Wir alle müssen die Bereitschaft aufbringen, das Blockdenken zu überwinden, wenn wir unserer Verantwortung und den in den Rat gesetzten Erwartungen gerecht werden wollen. Es kann nicht angehen, dass schwerste Menschenrechtsverletzungen nicht – oder nicht mit der gebotenen Deutlichkeit – angesprochen werden können, weil regionale oder weltanschaulich bedingte Solidarität die Bereitschaft zu vorurteilsloser Wahrnehmung von kritischen Situationen überstrahlt.“

20 Abstimmungsergebnis im 3. GV-Ausschuss am 16. November 2007: 165:7 (bei 3 Enthaltungen); im GV-Plenum am 21. Dezember 2007: 150:7 (1 Enthaltung); in beiden Fällen stimmten Australien, Israel, Kanada, Marshallinseln, Mikronesien, Palau und die USA gegen die jeweilige Resolution.

B

Internationaler Menschenrechtsschutz — Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

1 Europäische Union

Die Europäische Union (EU) ist eine auf die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grund- und Menschenrechte gestützte Wertegemeinschaft. Die EU und ihre Institutionen achten diese Rechte, wie sie sich aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (neu gefasst 1998, *siehe B 2.1*) sowie aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Art. 6 EU-Vertrag). Dies gilt im „Inneren" für die Mitgliedstaaten und für die Organe und Institutionen der EU sowie nach außen laut Art. 11 EU-Vertrag in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Die EU berücksichtigt in ihrem Handeln die 1993 anlässlich der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte bekräftigte Universalität, wechselseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte, d.h. der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Sie bezieht die hinsichtlich Menschenrechten und Demokratisierung gesetzten Ziele in alle externen und internen politischen Maßnahmen der EU ein. Zudem unterstützt sie die zunehmende internationale Tendenz, die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in die Förderung von Frieden und Sicherheit, in die Entwicklungszusammenarbeit und in die Handelspolitik zu integrieren, und hat dafür eine Reihe praktischer Instrumente geschaffen. Daneben verfügt die EU über Instrumente zur Sicherstellung des Schutzes der Menschenrechte in der EU auf Unionsebene *(zur EU-Grundrechtecharta siehe B 1.2)*. Deutschland hat die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes in der EU mit großem Engagement unterstützt und gefördert. Sowohl die Einrichtung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als auch die Schaffung der EU-Grundrechtecharta gehen maßgeblich auf deutsche Initiativen zurück. Die EU-Grundrechtecharta wurde am 12. Dezember 2007 von den Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates verkündet. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Grundrechtecharta rechtsverbindlich.

1.1 Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union

1.1.1 Europäischer Gerichtshof und Europäisches Gericht erster Instanz

Der Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der EU wird in erster Linie durch die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit Sitz in Luxemburg gewährleistet. Mitgliedstaaten und Organe der EU sowie Einzelpersonen können Angelegenheiten, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen, dem Gerichtshof unterbreiten. Seine Entscheidungen sind bindend. Dem EuGH gehören 27 Richter an, die in ihrer Arbeit von acht Generalanwälten unterstützt werden. Deutschland ist durch den Richter Thomas von Danwitz im EuGH vertreten. Deutsche Generalanwältin ist Juliane Kokott.

Der EuGH hat in Ausübung seines Auftrags zur Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge die Grundrechte bereits seit Ende der 1960er-Jahre als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt und diesen Schutz durch zahlreiche Entscheidungen stetig weiterentwickelt. Er hat durchgängig anerkannt, dass die Grundrechte integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Rechtsordnung sind, und somit dafür gesorgt, dass die Men-

schenrechte in der Rechtssprechung umfassende Berücksichtigung fanden. Beim schrittweisen Aufbau der EuGH-Rechtssprechung wurde auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf internationale Verträge zum Schutz der Menschenrechte Bezug genommen. Der EMRK kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Vor dem seit 1989 dem Gerichtshof beigeordneten Gericht erster Instanz kann jede natürliche oder juristische Person gegen Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen, die sie individuell und unmittelbar betreffen, Nichtigkeitsklage erheben. Hierbei kann sie sich auch auf die in der EU geltenden Menschenrechte und Grundfreiheiten berufen. Gegen Entscheidungen des Gerichts erster Instanz ist ein Rechtsmittel zum Europäischen Gerichtshof gegeben. Daneben können die Menschenrechte auch in Untätigkeits- und Amtshaftungsklagen sowie in Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH entscheidungsrelevant werden. Damit besteht ein umfassendes prozessuales Instrumentarium zum Schutz der Grund- und Menschenrechte. Im Berichtszeitraum hat der EuGH der Europäischen Grundrechtecharta (EGC) von 2000, die bis zur Ratifizierung des 2007 unterzeichneten Vertrags von Lissabon noch keine eigenständige Rechtswirksamkeit hat, zu einem Durchbruch verholfen. Er sprach ihr 2006 in einem Urteil zur Familienzusammenführungsrichtlinie eine mittelbare Rechtserheblichkeit zu. Sie müsse bei der Auslegung der Richtlinie berücksichtigt werden, weil der EU-Gesetzgeber sich in der Begründungserwägung ausdrücklich auf sie beziehe.

Der EuGH und das Europäische Gericht erster Instanz haben seit 2005 in zahlreichen weiteren Urteilen ihre Rechtssprechung im menschenrechtlich relevanten Bereich ausdifferenziert und den Grundrechtsschutz des Einzelnen weiter verstärkt. Wichtige Urteile des Gerichtshofs in dieser Zeit betrafen Abwehrrechte wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht der Familie. Zu den Gleichheitsrechten gab es Urteile zum Schutz vor Diskriminierung wegen Behinderung, Alters und sexueller Ausrichtung. Im Bereich der Justizgrundrechte entschied der EuGH Fälle zum Verbot der Doppelbestrafung („ne bis in idem"), zum Anspruch auf faires Verfahren und zum effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.

Die EG-Richtlinie „Zur Festlegung eines Allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf" war Hintergrund zahlreicher Entscheidungen des EuGH. Aus deutscher Sicht war der Fall „Mangold" von besonderer Bedeutung. Der EuGH entschied, dass das deutsche Teilzeit- und Befristungsgesetz gegen das Verbot der Altersdiskriminierung als ein allgemeines Rechtsprinzip des Gemeinschaftsrecht verstoße, soweit es gestatte, Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern im Alter von über 52 Jahren unbegrenzt oft zu befristen. Die Richtlinie, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen war, wurde vom EuGH lediglich als Ausdruck dieses allgemeinen Prinzips angesehen.

Der EuGH hat im Berichtszeitraum auch die Justizgrundrechte der Unionsbürger weiter gestärkt. So hat er mit seinem Urteil im Fall „Guiseppe Francesco Gasparini" 2006 seine Rechtssprechung zum Grundsatz „ne bis in idem" fortgeführt. Das Gericht entschied, dass das Verbot der Doppelbestrafung auch dann gelte, wenn der Angeklagte in einem vorangegangenen Strafverfahren wegen Verjährung freigesprochen wurde. Den Anspruch auf ein faires Verfahren bestätigte der EuGH in der Rechtssache „Salzgitter Mannesmann" als einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts. In der Rechtssache „Unibet" bestätigte der EuGH 2006, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts sei, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergebe und der auch in der EMRK verankert sowie von der EU-Grundrechtecharta bekräftigt worden sei. In der Entscheidung „Gestoras pro Amnistía" stärkte der EuGH 2007 die Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen im Bereich der „3. Säule" der EU. Die exemplarisch dargestellten Urteile verdeutlichen, dass der Grundrechtsschutz des Einzelnen auch durch den EuGH beständig gestärkt wird. Der EuGH fügt sich mithin in ein europäisches System des Schutzes der Menschenrechte ein und gewährleistet auch die Wahrung von Grundrechten.

1.1.2 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) tritt aktiv für die Förderung der Menschenrechte und deren Berücksichtigung in den Außenbeziehungen der EU ein. Die interparlamentarischen Delegationen des EP sprechen bei ihren Treffen mit den jeweiligen Partnerländern die Menschenrechte deutlich an. EP-Delegationen beteiligen sich darüber hinaus kontinuierlich an Wahlbeobachtungsmissionen; die Leitung der EU-Wahlbeobachtermissionen wird regelmäßig einem Mitglied des Europäischen Parlaments übertragen.

Während jeder Plenarwoche hält das EP im Plenum eine „Dringlichkeitsdebatte über Fälle von Verletzung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit" ab und verabschiedet zu den jeweils drei Fällen – in der Regel fraktionsübergreifende – Resolutionen. Die häufigen Versuche der Einflussnahme seitens diplomatischer Vertretungen der betroffenen Länder belegen, dass diese Debatten aufmerksam verfolgt werden. Als erste Ratspräsidentschaft hat sich Deutschland durch Teilnahme des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe an einer dieser Debatten aktiv beteiligt. Das EP erarbeitet ferner einen eigenen „Jahresbericht über die Menschenrechte in der Welt und die Politik der Union in diesem Bereich". Dieser Bericht bezieht sich zwar auf den entsprechenden Bericht des Rates, ist aber mit diesem nicht zu verwechseln. Vielmehr ist er darauf gerichtet, dem Rat die Erwartungen des EP im Bereich der Menschenrechtspolitik deutlich zu machen.

Das EP verleiht einmal jährlich den „Sacharow-Preis für geistige Freiheit" an Personen und Organisationen, die sich in besonderer Weise gegen Unterdrückung, Intoleranz und Ungerechtigkeit eingesetzt haben. Die letzten Preisträger waren die kubanischen „Damen in Weiß" gemeinsam mit der nigerianischen Menschenrechtsaktivistin Hauwa Ibrahim und Reporter ohne Grenzen (alle 2005), der weißrussische Oppositionsführer Alexander Milinkewitsch (2006) und der sudanesische Oppositionspolitiker Salih Mahmoud Mohamed Osman (2007). Institutionell ist mit Menschenrechtsfragen ein eigener Unterausschuss des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten befasst. Die Bundesregierung hat in ihrer Rolle als Präsidentschaft eng und vertrauensvoll mit diesem Unterausschuss zusammengearbeitet.

Unionsbürger oder Einwohner der EU können in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament und hier an den Petitionsausschuss richten. Dies gilt auch für Fälle möglicher Menschenrechtsverletzungen. Auch der „nichtständige Ausschuss zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen“ (TDIP), dessen Mandat im Februar 2007 zu Ende ging, befasste sich in wesentlichen Teilen mit Fragen der Menschen- und Bürgerrechte. Die Bundesregierung unterstützte die Arbeit des TDIP mit schriftlichen Informationen. Abschließend ist auf den vom EP zu ernennenden Europäischen Bürgerbeauftragten hinzuweisen *(siehe Kasten)*.

1.1.3 Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Die Vertreter der Mitgliedstaaten verständigten sich auf der Tagung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 2003 darauf, die mit der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 eingerichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) auszubauen und ihr Mandat so auszuweiten, dass sie zu einer Agentur für Menschenrechte wird. Zu diesem Zweck legte die Kommission nach breiter öffentlicher Konsultation hierfür schließlich einen Vorschlag vor. Auf dieser Grundlage erließ der Rat am 15. Februar 2007 die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die am 1. März 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen hat.

Das Ziel der Agentur besteht darin, den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren. Zudem soll sie ihnen Fachkenntnisse bereitstellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen.

Die Agentur nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Sie sammelt, erfasst, analysiert und verbreitet relevante objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen und Daten, einschließlich der Ergebnisse von Forschungs- und Überwachungsmaßnahmen, die ihr von Mitgliedstaaten und Organen der Union sowie von Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und der Union, von Forschungszentren, nationalen Stellen, Nichtregierungsorganisationen, Drittländern und internationalen Organisationen, insbesondere von den zuständigen Gremien des Europarats, übermittelt werden;

- sie entwickelt in Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten Methoden und Standards, um eine bessere Vergleichbarkeit, Objektivität und Verlässlichkeit der Daten auf europäischer Ebene zu erzielen;

- sie führt wissenschaftliche Forschungsarbeiten und Erhebungen sowie Voruntersuchungen und Durchführbarkeitsstudien durch, beteiligt sich an solchen Arbeiten oder fördert sie – gegebenenfalls und soweit mit ihren Prioritäten und ihrem Jahresarbeitsprogramm vereinbar – auch auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission;

- sie erarbeitet von sich aus oder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts Schlussfolgerungen und Gutachten zu bestimmten Themen und veröffentlicht sie;

- sie veröffentlicht einen Jahresbericht über Grundrechtsfragen in ihrem Tätigkeitsbereich und gibt darin einige Beispiele für bewährte Verfahrensweisen; sie veröffentlicht themenspezifische Berichte auf der Grundlage ihrer Analysen, Forschungsarbeiten und Erhebungen; sie veröffentlicht einen jährlichen Tätigkeitsbericht;

- sie entwickelt eine Kommunikationsstrategie und fördert den Dialog mit der Zivilgesellschaft, um die Öffentlichkeit für Grundrechtsfragen zu sensibilisieren und aktiv über die eigene Tätigkeit zu informieren.

Welche Themenfelder die Agentur im Einzelnen bearbeitet, legt für einen Zeitraum von fünf Jahren ein Mehrjahresrahmen fest, den der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments annimmt. Über das Jahresarbeitsprogramm entscheidet die Agentur selbst. Ungeachtet dessen kann sie jedoch nach Maßgabe ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission, die die Themenbereiche des Mehrjahresrahmens nicht betreffen, Folge leisten.

Die Agentur gewährleistet, dass objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen bereitgestellt werden, indem sie auf das Fachwissen einer Vielzahl von Organisationen und Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgreift und die nationalen Behörden an der Datenerhebung beteiligt. Sie stellt zugleich Komplementarität und die bestmögliche Nutzung aller Ressourcen sicher, indem sie bei der Ausführung ihrer Tätigkeiten gegebenenfalls Informationen und Arbeiten Rechnung trägt, die insbesondere von den Organen und Einrichtungen der Union, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Mitgliedstaaten, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen gesammelt bzw. durchgeführt werden. Mit dem Europarat schließt die Gemeinschaft ein Abkommen mit dem Ziel, eine enge Zusammenarbeit zwischen diesem und der Agentur zu begründen. Um eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, benennt jeder Mitgliedstaat einen Beamten als nationalen Verbindungsbeamten, der der Hauptansprechpartner für die Agentur in dem jeweiligen Mitgliedstaat ist. Nationale Verbindungsbeamtin für die Bundesrepublik Deutschland ist die beim Bundesministerium der Justiz angegliederte Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen.

Die Agentur arbeitet eng mit nichtstaatlichen Organisationen und mit Institutionen der Zivilgesellschaft zusammen, die auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene im

Bereich der Grundrechte, einschließlich der Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit, tätig sind. Zu diesem Zweck richtet die Agentur ein Kooperationsnetz (die „Plattform für Grundrechte“) ein, das sich aus nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, relevanten sozialen Organisationen und Berufsverbänden, Kirchen, Organisationen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Hochschulen und anderen qualifizierten Experten von europäischen und internationalen Gremien und Organisationen zusammensetzt.

Die Rechtsgrundlage der Gründung der Agentur liegt im Gemeinschaftsrecht (Artikel 308 EG), auf das ihre Tätigkeit daher beschränkt ist. Die Agentur steht der Teilnahme von Bewerberländern mit Beobachterstatus offen. Außerdem kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, Länder, mit denen die Europäische Gemeinschaft ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen hat, einzuladen, sich als Beobachter an der Agentur zu beteiligen. Bis zum 31. Dezember 2011 wird die Agentur eine unabhängige externe Bewertung ihrer Leistungen in den ersten fünf Tätigkeitsjahren in Auftrag geben.

Europäischer Bürgerbeauftragter

Das Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde durch den Vertrag von Maastricht geschaffen. Er hat die Aufgabe, Missstände bei der Tätigkeit der gemeinschaftlichen Organe und Institutionen (aber nicht der Mitgliedstaaten) aufzudecken und Empfehlungen zu deren Behebung abzugeben. Unter „Missstände“ werden dabei ausdrücklich auch die Missachtung von Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit verstanden. In der EU ansässige natürliche und juristische Personen können sich mit Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten wenden. Er kann aber auch qua Amt selbst Untersuchungen aufnehmen. Die EU-Institutionen sowie die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten Informationen zur Klärung der behaupteten Missstände zur Verfügung zu stellen.

Der Europäische Bürgerbeauftragte wird vom Europäischen Parlament (EP) zu Beginn jeder EP-Wahlperiode gewählt. Er übt sein Amt jedoch in völliger Unabhängigkeit aus und erstattet dem EP jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit. Seit April 2003 ist Prof. Dr. Nikiforos Diamandouros der Europäische Bürgerbeauftragte. Er wurde 2004 am 10. Januar 2005 für die Dauer von fünf Jahren in seinem Amt bestätigt. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 führte Professor Diamandouros ausführliche Gespräche in Berlin und wurde dabei unter anderem von Bundespräsident Horst Köhler und Bundeskanzlerin Angela Merkel empfangen.

2005 und 2006 gingen jeweils knapp 4.000 Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten ein. Ein großer Teil richtete sich nicht gegen EU-Organe oder -Institutionen und wurde durch Verweis an die zuständige Stelle erledigt. In rund 600 Fällen nahm der Bürgerbeauftragte inhaltliche Untersuchungen auf. 2006 konnten 250 Untersuchungen abgeschlossen werden. Weitere Einzelheiten finden sich auf der Homepage des Europäischen Bürgerbeauftragten (www.ombudsman.europa.eu/home/de), über die auch Beschwerden auf elektronischem Weg eingelegt werden können.

1.2 Charta der Grundrechte und übriger Grundrechtsschutz der EU

Maßgeblich auf deutsche Initiative hin beschloss der Europäische Rat von Köln am 4. Juni 1999 die Schaffung einer Grundrechtecharta der Europäischen Union, um die in der Europäischen Union auf Unionsebene gewährleisteten Grundrechte *(siehe B 2.2)* zu kodifizieren und damit ihre Bedeutung und Tragweite für die Unionsbürger sichtbarer und verständlicher zu machen. Die Charta der Grundrechte wurde am 7. Dezember 2000 zum Auftakt des Europäischen Rats von Nizza feierlich proklamiert, wobei es sich indes nur um eine rechtsunverbindliche politische Verpflichtungserklärung handelte. Letzteres ändert sich mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon. Durch ihn wird die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ innerhalb der Gemeinschaft Rechtsverbindlichkeit erlangen. Am 12. Dezember 2007 wurde die Charta der Grundrechte daher feierlich von den Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates verkündet.

Die Charta formuliert die auf Unionsebene geltenden Rechte in klarer und verständlicher Form. Die Präambel stellt das Bekenntnis zur Würde des Menschen in den Mittelpunkt. In sechs Kapiteln werden die allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte aufgeführt (Würde des Menschen, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte). Neben „klassischen“ Grundrechtsgewährleistungen sind auch „innovative“ Bestimmungen enthalten, beispielsweise das Verbot des reproduktiven Klonens (Art. 3), das Recht der Kinder auf Schutz und Fürsorge und auf Berücksichtigung ihrer Meinung (Art. 24) und das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41). Das 7. Kapitel enthält Allgemeine Bestimmungen, die u.a. Regelungen über die Adressaten der Grundrechte, Grundrechtsschranken sowie das Verhältnis zu anderen Gewährleistungen, insbesondere der EMRK, betreffen. Die Charta entfaltet schon jetzt eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung. Mit ihrer Proklamation haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission zur Einhaltung der Rechte verpflichtet. Überdies ist sie Grundlage und Referenzdokument für den Europäischen Bürgerbeauftragten sowie die Europäische Grundrechteagentur. Auch für die nationalen Gerichte, das EuG und den EuGH stellt die Charta eine Rechtserkenntnisquelle dar, auf die bereits Bezug genommen wurde.

1.2.1 Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch einen Mitgliedstaat

Im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Menschenrechtsverletzung durch einen Mitgliedstaat greift der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EU-Vertrag: Auf den begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die Situation schwerwiegender Menschenrechtsverletzung besteht. Vor einer solchen Feststellung, der Abgabe von Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat und gegebenenfalls der Einsetzung eines Berichterstatters muss dieser Mitgliedstaat gehört werden. Bei Fortdauern der Situation können in der Folge bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, u.a. das Stimmrecht im Rat, ausgesetzt werden, wobei die rechtlichen Verpflichtungen des Mitgliedstaats im Sinne des EU-Vertrags weiterhin verbindlich bleiben.

1.3 Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Europäische Union als eine auf Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte beruhende Wertegemeinschaft lässt sich auch in ihren Außenbeziehungen von diesen Werten leiten und strebt deren weltweite Durchsetzung an. Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verfügt die EU über ein Instrument, das dieser Werteorientierung in einer kohärenten und effektiven gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Ausdruck verleiht und mit konkreten Durch- und Umsetzungsmaßnahmen Geltung verschafft. Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen sind die wichtigsten Rechtsinstrumente der GASP, sie verbessern die Kohärenz des internationalen Handelns der Union und sind in vielen Fällen im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen zum Einsatz gekommen. Die laufende Abstimmung von Menschenrechtsfragen durch die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der GASP findet in der Ratsarbeitsgruppe „Menschenrechte“ (COHOM) statt, in der auch die Politik der Union im VN-Menschenrechtsrat und in der VN-Generalversammlung koordiniert wird. Die verbindlichen Beschlussfassungen für die Menschenrechtspolitik der Union erfolgen auf der Ebene des Rats. Dieser indossierte z.B. im November 2007 die von Deutschland initiierten jüngsten EU-Menschenrechtsleitlinien zu Kinderrechten.

1.3.1 Der Persönliche Beauftragte des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für Menschenrechte

Die EU-Mitgliedstaaten beschlossen auf dem Europäischen Rat vom 17. Dezember 2004 die Schaffung des Amts des „Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für Menschenrechte“. Am 16. Januar 2005 ernannte Javier Solana, Generalsekretär/Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, den Dänen Michael Matthiessen zu seinem persönlichen Beauftragten. Seit Januar 2007 hat die Estin Riina Kionka dieses Amt inne. Unter Beachtung der Zuständigkeiten der EU-Kommission soll die Persönliche Beauftragte Kohärenz und Kontinuität der EU-Menschenrechtspolitik stärken und der EU-Menschenrechtspolitik „Gesicht und Stimme“ geben. Organisatorisch ist sie direkt dem Generalsekretär/Hohen Vertreter für die GASP zugeordnet. Zu einer Überschneidung mit den Aufgaben der EU-Grundrechteagentur in Wien kommt es nicht, weil die Persönliche Beauftragte ausschließlich für die Stärkung der EU-Menschenrechtspolitik im Rahmen der Außenbeziehungen der EU zuständig ist, die Wiener Agentur hingegen ausschließlich für die Beachtung der MR in den EU-Mitgliedstaaten.

Im Februar 2005 stimmte der Rat folgender Konkretisierung der Aufgaben des Persönlichen Beauftragten zu: durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (sog. Mainstreaming), Implementierung der menschenrechtlichen EU-Leitlinien, Beteiligung an EU-Dialogen und Konsultationen zu Menschenrechten mit Drittstaaten, Lobbyarbeit für die EU-Menschenrechtspolitik bei internationalen Organisationen, Dialog mit dem Europäischen Parlament sowie Öffentlichkeitsarbeit und die Wahrnehmung von Sonderaufgaben.

Im Dezember 2005 hat der Allgemeine Rat die bisherige Tätigkeit des Persönlichen Beauftragten ausdrücklich gewürdigt und den Generalsekretär/Hohen Vertreter gebeten zu prüfen, wie der Persönliche Beauftragte die Ausschüsse und Arbeitsgruppen dabei unterstützen kann, ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Förderung der EU-Menschenrechtspolitik noch besser nachzukommen. Der erste Persönliche Beauftragte Matthiessen hat am 8. Juni 2006 an einem Kolloquium des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Stiftung Wissenschaft und Politik zum Thema „Human Rights in EU Missions“ in Berlin teilgenommen. Er hat Deutschland erneut am 10. November 2006 im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft besucht. Am 12. Februar 2007 hat seine Nachfolgerin Riina Kionka an einer Sondersitzung der EU-Ratsarbeitsgruppe COHOM in Berlin teilgenommen.

1.3.2 EU-Leitlinien

Zur effektiveren Durchsetzung der Menschenrechte in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat die EU im Zeitraum 1998 bis 2004 bereits eine Reihe von Leitlinien zu Schwerpunktthemen verabschiedet. Diese betreffen die Themen „Menschenrechtsverteidiger“ (Juni 2004), „Menschenrechtsdialoge“ (Dezember 2001), „Folter“ (April 2001), „Todesstrafe“ (Juni 1998) sowie „Kinder in bewaffneten Konflikten“ (Mai 2004).

Im Berichtszeitraum verabschiedete der Rat am 10. Dezember 2007 neue Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes. Durch die Annahme dieser, auf eine Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zurückgehenden und von der Bundesregierung in enger Abstimmung mit relevanten Akteuren erarbeiteten Leitlinien verpflichtet sich die EU uneingeschränkt zur Förderung und zum Schutz aller Rechte des Kindes, wie sie niedergelegt in den wichtigsten internationalen und europäischen Menschenrechtsübereinkünften, -normen und -standards sowie in den für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes relevanten politischen Verpflichtungen, insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Rechte des Kindes, dem Internationalen Pakt über Menschenrechte, der Konvention über die Rechte des Kindes und ihren zwei Fakultativprotokollen, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dem Statut des internationalen Gerichtshofs sowie der Erklärung zur Jahrtausendwende im Entwicklungsbereich (Millennium Declaration) und den Millenniumsentwicklungszielen sowie der Erklärung und dem Aktionsplan „Eine kindgerechte Welt“ der VN-Sondersitzung der Generalversammlung zu Kindern von 2002 (UNGASS). Der Rat bestätigte mit Annahme der Leitlinie die Entschlossenheit der EU, Kinderrechte in der externen Menschenrechtspolitik der EU vorrangig zu behandeln.

Zusammen mit den Leitlinien der EU von 2003 zu Kindern in bewaffneten Konflikten, nach denen sich die Maßnahmen der EU in diesem Bereich weiter richten werden, tragen die neuen Leitlinien durch einen umfassenden strategischen Ansatz zur Intensivierung der Tätigkeit der EU bei der Förderung und beim Schutz der Rechte von Kindern insgesamt bei. Zeitgleich mit der Annahme der Leitlinien billigte der Rat eine erste Implementierungsstrategie zur neuen Leitlinie mit dem Schwerpunkt auf konkreten Maßnahmen im Bereich Gewalt gegen Kinder. Die Umsetzung der Leitlinien ist kontinuierliches und prioritäres Anliegen der externen EU-Menschenrechts-

politik. Daher wurde ihr auch unter deutscher Ratspräsidentschaft im Menschenrechtsbereich vorrangige Bedeutung eingeräumt, so z.B. bei der weltweiten Entwicklung lokaler Strategien für Menschenrechtsverteidiger *(s. Kap. A 9.1.2)* und im Bereich der Todesstrafe *(s. Kapitel A 1.2.1)*.

Die Implementierung der verschiedenen EU-Leitlinien wird regelmäßig überprüft. So fand im Berichtszeitraum eine Evaluation der EU-Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten statt (Dezember 2005), die erhebliche Fortschritte und gesteigerte Effektivität bei der Wahrnehmung des von der EU angeführten weltweiten Engagements gegen den Einsatz und die Folgen des Einsatzes von Kindersoldaten feststellte und Empfehlungen zu noch effektiverer Realisation aufzeigte. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen hat die EU im Mai 2006 eine Implementierungsstrategie verabschiedet, deren Umsetzung auch ein wichtiges Anliegen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war.

1.3.3 Erklärungen und Demarchen

Weitere wichtige außenpolitische Instrumente der EU in Menschenrechtsfragen sind öffentliche Erklärungen sowie Demarchen bei Regierungen von Drittländern. Demarchen werden in der Regel in der sog. „Troika"-Zusammensetzung[21] oder vom Ratsvorsitz (Präsidentschaft) unternommen. Sie können vertraulich erfolgen oder auch öffentlich gemacht werden. Außerdem kann die EU öffentliche Erklärungen abgeben, in denen eine Regierung oder andere Adressaten zur Achtung der Menschenrechte aufgerufen oder in denen positive Entwicklungen begrüßt werden.

Demarchen und Erklärungen werden auf breiter Basis eingesetzt, um menschenrechtsbezogene Anliegen vorzubringen. Am häufigsten betrafen sie im Berichtszeitraum die Todesstrafe, Folter, illegale Inhaftierung, Flüchtlings- und Asylfragen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf einen fairen Prozess, das Thema Kinder in bewaffneten Konflikten, außergerichtliche Tötungen und die Bewertung politischer Ereignisse, z.B. des Ablaufs von Wahlen. Die länderbezogenen Demarchen und Erklärungen, welche die EU im Berichtszeitraum durchgeführt bzw. abgegeben hat, sind in den EU-Jahresberichten zur Menschenrechtslage aufgelistet.

20 Aktuelle und nachfolgende EU-Ratspräsidentschaft + EU-Kommission.

1.3.4 Menschenrechtsdialoge

Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im Rahmen des politischen Dialogs der EU mit bestimmten Ländern behandelt. So gibt es einen speziell Menschenrechtsfragen gewidmeten strukturierten Menschenrechtsdialog mit China sowie regelmäßige Menschenrechtskonsultationen mit Russland. Im Mai 2007 hat die EU erstmals einen Menschenrechtsdialog mit Usbekistan geführt und im Juni 2007 im Rahmen ihrer Zentralasienstrategie die Einrichtung regelmäßiger Menschenrechtsdialoge mit den übrigen zentralasiatischen Staaten beschlossen. Dagegen zog sich Iran im Dezember 2006 aus dem 2002 begonnenen Menschenrechtsdialog zurück, nachdem die EU eine Resolution zur Lage in Iran in der VN-Generalversammlung miteingebracht hatte. Die EU führt zudem mit einer Vielzahl von Staaten Dialoge auf Ad-hoc-Basis, u.a. mit Russland, Indien und Turkmenistan.

Insbesondere die strukturierten Dialoge *(s. hierzu auch die relevanten Länderkapitel in Teil C dieses Berichts)* bieten der EU-Troika die Gelegenheit, ihre Besorgnis in Bezug auf Todesstrafe, Folter, Recht auf Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit und Menschenrechte umfassend und regelmäßig zum Ausdruck zu bringen sowie konkrete Einzelfälle anzusprechen. In den Menschenrechtsdialogen werden zudem die Zeichnung und Ratifikation universaler Menschenrechtskonventionen und die Kooperation des betreffenden Staats mit VN-Menschenrechtsmechanismen thematisiert. Gegenstand des Dialogs sind auch konkrete Fragen der Kooperation zwischen der EU und dem Dialogpartner mit dem Ziel, die Menschenrechtslage nachhaltig zu verbessern und gegen strukturelle Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Zu diesem Zweck werden auch konkrete Kooperationsprojekte initiiert.

Mit einigen Partnern, insbesondere mit den Beitrittsländern, den USA, Kanada und Japan, führt die EU – in der Regel durch die Troika – in halbjährlichen Abständen vor Tagungen des VN-Menschenrechtsrats und der Jahrestagung der VN-Generalversammlung Expertensitzungen durch. Bei diesen Sitzungen werden Fragen von gemeinsamem Interesse und Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit in den multilateralen Gremien im Bereich der Menschenrechte erörtert. Die Beitrittsländer werden von der EU u. a. über Initiativen unterrichtet, denen sie sich anschließen können, beispielsweise über die Erklärungen der EU vor der VN-Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat.

Einen institutionalisierten politischen Dialog auf regionaler Ebene, bei dem es auch um Menschenrechtsfragen geht, unterhält die EU mit den südlichen Nachbarstaaten im Rahmen des „Barcelona-Prozesses", bei dem Menschenrechtsthemen im Rahmen der Sicherheitspolitischen und Politischen Partnerschaft (sog. Korb 1) eine wichtige Rolle spielen. Zudem werden unter dem Dach der EU-Assoziierungsabkommen mit den EUROMED-Partnern zunehmend gemeinsame Komitees (Subcommittee on Human Rights, Democratisation and Governance) eingerichtet, die sich mit Menschenrechtsfragen und Demokratisierung befassen, so zurzeit mit Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Moldau und Tunesien. Die erste Runde eines EU-Dialogs mit Vertretern der Afrikanischen Union fand im September 2007 in Brüssel statt.

1.3.5 Menschenrechtsklausel in EU-Drittstaatenabkommen

Die Beachtung der Menschenrechte und der Demokratie sind als Standardklauseln (Menschenrechtsklauseln) integraler Bestandteil der von der EU in den vergangenen Jahren abgeschlossenen Drittstaatenabkommen. Da diese Fragen zusätzlich auch in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, werden derartige Abkommen in der Regel als gemischte Abkommen geschlossen. Bei Verletzungen der Menschenrechte durch die Vertragspartei ermöglichen sie es der anderen Vertragspartei, geeignete Maßnahmen – bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit – zu treffen, um die Respektierung der Menschenrechte durchzusetzen. Um die entsprechenden Vorwürfe abschließend klären zu lassen, kann die andere Seite Konsultationen beantragen oder ein Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen. Dazu richten die Kommission und die jeweiligen Partnerländer im Rahmen der durch die bilateralen Abkommen gebildeten gemischten Ausschüsse zunehmend Facharbeitsgruppen zu Menschenrechten und Rechtsstaatsaufbau ein, so zuletzt mit Bangladesch, Vietnam, Laos und Pakistan.

Menschenrechtsklauseln wurden seit Ende der 1990er-Jahre mehrfach als Grundlage für Konsultationen, für die Aussetzung von Hilfe oder andere Maßnahmen herangezogen, u.a. bei folgenden Ländern: Niger, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Togo, Kamerun, Haiti, Komoren, Côte d' Ivoire, Fidschi, Liberia und Simbabwe.

1.3.6 Die Rolle der Menschenrechte im EU-AKP-Abkommen von Cotonou

Im Juni 2000 wurde in Cotonou (Benin) das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU als Union, den Mitgliedstaaten der EU und den sog. AKP-Staaten, mittlerweile 78 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, unterzeichnet. Es ist das Nachfolgeabkommen zu den vier Abkommen von Lomé, die seit 1975 die Entwicklungs- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten gestaltet haben. Die Laufzeit des Cotonou-Abkommens beträgt 20 Jahre. Im Jahr 2005 wurde das Abkommen zum ersten Mal revidiert und ergänzt. Der geänderte Vertrag wird vorläufig angewendet, zu seinem endgültigen Inkrafttreten bedarf es noch letzter Ratifizierungen auf beiden Seiten. Für den Zeitraum von 2008 bis 2013 ist eine finanzielle Ausstattung von 22,7 Milliarden Euro vorgesehen (10. Europäischer Entwicklungsfonds, EEF).

Seit 1977 haben die Menschenrechte in den Beziehungen dieser Partner eine Rolle gespielt, sie wurden jedoch erst 1985 mit der Unterzeichnung des 3. Abkommens von Lomé vertraglich verankert. Als das 4. Abkommen von Lomé 1994/1995 u.a. aufgrund der veränderten Weltlage nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts revidiert wurde, wurde auch die Rolle der Menschenrechte in dieser Zusammenarbeit grundlegend neu überdacht und entsprechend angepasst. Es stand nicht mehr die Frage im Vordergrund, ob und mit welchen Sanktionen (vor allem Aussetzung oder Abbruch von Entwicklungshilfeleistungen) auf Menschenrechtsverletzungen der Staaten im Süden zu reagieren war. Vielmehr wurde die Zusammenarbeit nun insgesamt politischer. Menschenrechte und neben ihnen nun auch Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit wurden positive Instrumente der Entwicklungspolitik. Sie sind einerseits Grundlage und Kriterium für die Zusammenarbeit, aber andererseits auch Ziel und Maßstab für den Erfolg der Entwicklung unserer Partnerstaaten. Dies bedeutet, dass die explizite Förderung politischer und bürgerlicher Rechte, der Zivilgesellschaft, von Wahlen oder auch Justizreformen zum Aufbau demokratisch legitimierter und rechtsstaatlich funktionierender Staatlichkeit in den Mittelpunkt rückte. Auch die Förderung von Bereichen, die für die Implementierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wesentlich sind, wie z.B. Gesundheitsversorgung, Bildung oder Ernährungssicherung, wurde wesentlich gestärkt. Gleichzeitig erhielten die bereits existierenden Sanktionsmechanismen in Form von Art. 366a des 4. Abkommens von Lomé in seiner revidierten Fassung eine rechtliche Grundlage.

Das Abkommen von Cotonou baut diesen positiven Aspekt von Menschenrechten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit noch weiter aus, vor allem hinsichtlich der Menschenrechte von Frauen und Kindern sowie der Rolle der Zivilgesellschaft. Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind sog. „wesentliche Elemente" des Abkommens. Aber auch gute Regierungsführung (Good Governance) ist ein „fundamentales Element" und damit als Förderbereich anerkannt. Deutschland hat sich in den Verhandlungen mit den AKP-Staaten hierfür stark engagiert. Darüber hinaus wurde das Instrument des politischen Dialogs zur Unterstützung und Begleitung von Prozessen in den Partnerstaaten, aber auch zu Konsultationen bei Menschenrechtsproblemen erheblich ausgedehnt. Komplementär dazu wurden die Verfahren zu Konsultationen und Sanktionen bei Verletzung der wesentlichen Elemente (Art. 96 Cotonou-Abkommen) und bei schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen (Art. 97 Cotonou-Abkommen) überarbeitet. In der revidierten Fassung des Abkommens ist der Bereich Politikdialog weiter ausgebaut worden. Daneben wurde eine Klausel zur Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofs aufgenommen (Art. 10 Abs. 6 Cotonou-Abkommen).

1.3.7 Menschenrechte als Beitrittskriterium

Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Jeder europäische Staat, der diese Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden *(vgl. Art. 49, Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union)*. Eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist dementsprechend, dass die Beitrittskandidaten die vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen vorgegebenen politischen Kriterien hinreichend erfüllen. So muss jedes beitrittswillige Land über stabile Institutionen verfügen, die die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte, die Wahrung der Rechte von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten. Die Europäische Union erwartet im Verhandlungsprozess, dass die Beitrittskandidaten ihre Reformbemühungen fortsetzen und auf weitere Verbesserungen bei der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der einschlägigen europäischen Rechtssprechung, hinarbeiten. Dies ist im Verhandlungsrahmen festgeschrieben. Damit sichergestellt wird, dass die Fortschritte in diesen Bereichen unumkehrbar sind und effektiv verwirklicht werden, ist die Europäische Kommission aufgefordert, die Entwicklung in den Kandidatenländern aufmerksam zu beobachten und dem Europäischen Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. Im Falle einer schwerwiegenden oder anhaltenden Verletzung der Achtung der Menschenrechte ist eine Aussetzung der Beitrittsverhandlungen möglich.

1.3.8 Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)

Im Rahmen der Festlegung der finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007-2013 wurde mit dem „Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte“ (EIDHR) ein neues Finanzierungsinstrument für Maßnahmen zugunsten der weltweiten Förderung der Demokratie und der Menschenrechte geschaffen. Bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsgrundlage (Verordnung (EG) Nr. 1889/2006) am 1. Januar 2007 wurden derartige Maßnahmen durch das Vorgängerprogramm, die „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ finanziert. Das neue Finanzierungsinstrument wird nach wie vor von der EU-Kommission verwaltet. Im Rahmen dreijähriger Strategiepapiere und jährlicher Aktionspläne werden für den Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 1,1 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Der Anteil Deutschlands am Gesamtbudget und an den darauf aufbauenden Jahresbudgets beläuft sich auf ca. 21 Prozent.

Im EIDHR-Strategiepapier für den Zeitraum 2007-2010 werden fünf Ziele festgelegt: die Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in bestimmten Ländern und Regionen, die Stärkung der Zivilgesellschaft bei der Förderung der Menschenrechte und demokratischer Reformen, Unterstützungsmaßnahmen in den von den EU-Menschenrechtsleitlinien abgedeckten Bereichen, Maßnahmen zur Stärkung des internationalen und regionalen Rahmens für den Menschenrechtsschutz (VN-Agenturen, Europarat, OSZE u.a.) sowie die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Durchführung demokratischer Wahlen, insbesondere durch Wahlhilfe und die Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen (diese werden zukünftig nur noch aus dem EIDHR und nicht mehr komplementär aus den geografischen Programmen finanziert). Besondere Unterstützung wird im Rahmen des neuen EIDHR in Not befindlichen Menschenrechtsverteidigern und Opfern politischer Repression zuteil. Durch das Pilotprojekt „Europäische Prozesssoforthilfe“ können nunmehr direkt vergebene kleinere Zuschüsse für dringliche Schutzbedürfnisse gewährt werden.

Die vorgesehenen Maßnahmen ergänzen auch in Zukunft die verschiedenen EU-Instrumente der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, sowohl die der geografischen als auch der thematischen Programme. Wie bisher unter der Europäischen Initiative werden die EU-finanzierten Projekte zur Förderung der Menschenrechte und zur Konsolidierung der Demokratie vorrangig durch Organisationen der Zivilgesellschaft in Drittländern durchgeführt, unter Umständen in Partnerschaft mit in der EU ansässigen Organisationen. Die Vergabe der Projektmittel erfolgt auch weiterhin direkt an die Organisationen, d.h. ohne die notwendige Beteiligung oder Zustimmung der jeweiligen Regierung, wodurch deutlich wird, dass das EIDHR auf den Aufbau und die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten im Drittland abzielt.

Deutschland hat sich aktiv an den Verhandlungen über die neue EIDHR-Verordnung und an der Ausarbeitung des EIDHR-Strategiepapiers 2007-2010 beteiligt. Zusammen mit seinen EU-Partnern wird sich Deutschland auch weiterhin dafür einsetzen, dass die Vergabe der EIDHR-Haushaltsmittel in Kohärenz mit den im Vertrag verankerten Prinzipien und Aufgaben der Europäischen Union zugunsten der Entwicklung und Festigung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten steht.

1.4 EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage

Auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahre 1999 wurde erstmals Ende 1999 ein EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage vorgelegt. Der aktuelle 9. Bericht, der den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis zum 30. Juni 2007 abdeckt, wurde im Oktober 2007 veröffentlicht (www.consilium.europa.eu). Der EU-Menschenrechtsbericht ist das Ergebnis einer Kollektivarbeit: In enger Abstimmung erarbeiten die Menschenrechtsexperten aller 27 EU-Mitgliedstaaten, die in der Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte vertreten sind, den Bericht gemeinsam und werden hierbei von der EU-Kommission und dem EU-Ratssekretariat unterstützt. Als EU-Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres 2007 hat die Bundesregierung maßgeblich Inhalt und Struktur des Jahresberichts 2007 mitgestaltet.

Der Bericht bietet eine Übersicht über Aspekte der Menschenrechtspolitik sowohl in den Außenbeziehungen der EU als auch auf Unionsebene. Der Bericht befasst sich insbesondere mit den aktuellen Entwicklungen in der Menschenrechtspolitik der EU und den der EU in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Instrumenten wie der Umsetzung der EU-Leitlinien zum Schutz der Menschenrechte und der Durchführung der im Berichtszeitraum erfolgten Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten. Ferner werden die Aktivitäten der EU in besonders wichtigen thematischen Bereichen (Todesstrafe, Folter, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Recht auf Entwicklung, Rechte der Kinder und der Frauen u.a.) dargestellt und die Aktivitäten der EU in internationalen Gremien (Vereinte Nationen, Europarat, OSZE) erläutert. Der Bericht enthält darüber hinaus eine Darstellung der Menschenrechtslage in ausgewählten Staaten und beinhaltet erstmals eine Analyse zur Wirksamkeit des EU-Instrumentariums und der ergriffenen Maßnahmen. Im Anhang des Berichts findet sich eine Aufstellung der von der EU geförderten Menschenrechtsprojekte. Der Bericht ist in allen Amtssprachen der Europäischen Union auf der o.g. Website beim Generalsekretariat des Rates erhältlich.

B

Internationaler Menschenrechtsschutz — Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

2 Europarat

Der Europarat mit seinen mittlerweile 47 Mitgliedstaaten (Stand Januar 2008) setzt sich seit seiner Gründung 1949 für die Förderung der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ein und schuf Leitlinien für ein demokratisches Europa. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Weiterentwicklung und die effektive Kontrolle des Menschenrechtsschutzes und demokratischer Strukturen in den Mitgliedstaaten. Durch umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsprogramme, die teilweise gemeinsam mit der EU und der OSZE durchgeführt werden, fördert der Europarat den demokratischen Reformprozess und die Angleichung der Rechtsstandards in einer Reihe von Mitgliedstaaten, insbesondere in den Ländern Osteuropas.

2.1 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

2.1.1 Die Arbeit des Gerichtshofs

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), zu deren Ratifikation alle Mitgliedstaaten des Europarats verpflichtet sind, sieht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg einen seit 1998 ständigen internationalen Gerichtshof mit hauptamtlichen Richtern vor, dessen Zuständigkeit mit Ausnahme von Belarus ganz Europa umfasst. Jeder, der sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten als Opfer einer Verletzung seiner Rechte betrachtet – also heute 800 Millionen Bürger Europas –, kann eine sog. Individualbeschwerde einlegen. Sie ist allerdings nur dann zulässig, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist. In Deutschland ist grundsätzlich Voraussetzung, dass der Beschwerdeführer wegen der Verletzung seiner Rechte erfolglos das Bundesverfassungsgericht angerufen hat. Das Verfahren vor dem EGMR ist öffentlich, das Urteil ergeht in den Amtssprachen des Europarats (Englisch und Französisch).

Der Gerichtshof hebt Urteile nationalstaatlicher Gerichte oder Verwaltungsakte nicht auf, sondern stellt lediglich einen eventuellen Menschenrechtsverstoß fest und kann der verletzten Partei nach Art. 41 EMRK eine Entschädigung zubilligen. Die Urteile des Gerichtshofs sind nach Art. 46 EMRK verbindlich und müssen von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Das Ministerkomitee des Europarats überwacht die Umsetzung der Urteile des EGMR. Mittels dieser Verfahrensregelung wird sichergestellt, dass einem Rechtsspruch des Gerichts gegen einen Mitgliedstaat auf der politischen Ebene des Europarats so lange nachgegangen wird, bis der verurteilte Staat meldet, das Urteil vollständig umgesetzt zu haben. Bleibt die Umsetzung des Urteils aus, fordert das Ministerkomitee den säumigen Mitgliedstaat in der Regel durch sog. Interimsresolutionen auf, das Urteil umzusetzen. Im Berichtszeitraum hat Deutschland sich im Ministerkomitee des Europarats stets aktiv für die zügige und vollumfängliche Umsetzung aller Urteile des EGMR eingesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Beschluss vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04) klar, dass sich die Bindungswirkung der Urteile des EGMR auf alle staatlichen Organe in Deutschland – also auch auf die Gerichte – erstreckt und diese grundsätzlich verpflichtet, nach der Entscheidung eines bestimmten Einzelfalls in eben diesem Fall einen fortdauernden Konven-

tionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen. Natürlich kann diese Bindungswirkung nur im Rahmen der Zuständigkeit des betroffenen Organs bestehen, sie kann die Bindung an sonstiges Gesetz und Recht nicht aufheben und auch die Verpflichtung, neue Tatsachen zu beachten, nicht außer Kraft setzen. Dies sind aber selbstverständliche Voraussetzungen für die Tätigkeit staatlicher Organe in einem Rechtsstaat.

Der EGMR fällte 2005 insgesamt 1.105 Urteile (dreizehn in Verfahren gegen Deutschland, davon zehn Verurteilungen), 2006 1.560 Urteile (zehn in Verfahren gegen Deutschland, davon sechs Verurteilungen) und 2007 1.503 Urteile (zwölf in Verfahren gegen Deutschland, davon sieben Verurteilungen); die Entscheidungen des Gerichtshofs sind im Internet abrufbar unter www.echr.coe.int. Über das deutsche Portal des Europarats kann auf die deutschsprachige Website des Gerichtshofs zugegriffen werden (www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof), auf der u.a. die vom Bundesministerium der Justiz gefertigten nichtamtlichen deutschen Übersetzungen der Entscheidungen des Gerichtshofs in Verfahren gegen Deutschland eingestellt sind. Die Bundesregierung unterstützt im Wege der Projektförderung die Herausgabe einer deutschsprachigen Sammlung der Entscheidungen des EGMR durch den N. P. Engel Verlag, in der alle allgemein bedeutsamen Entscheidungen des EGMR veröffentlich werden sollen. Der erste Band dieser Sammlung wird in Kürze erscheinen.

Die zentrale Rolle des EGMR im System des europäischen Rechtsschutzes schlägt sich in einer rasanten Zunahme von Beschwerden nieder. Der EGMR sieht sich kaum mehr in der Lage, der Klageflut Herr zu werden. Im Jahr 2006 wurden nahezu dreimal so viele Beschwerden eingelegt wie noch 1998. Allerdings scheiterten über 90 Prozent der bisher eingelegten Beschwerden an den Voraussetzungen der Zulässigkeit. Insgesamt erreichten den EGMR 2005 über 45.500 neue Beschwerden, im Jahr 2006 steigerte sich die Zahl weiter auf 51.300 und im Jahr 2007 auf ca. 54.000. Damit setzte sich der Anstiegstrend der Vorjahre weiter fort. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der insgesamt anhängigen Verfahren auf etwa 80.000 Beschwerden (Ende 2007; nach der früheren Zählweise des Gerichtshofs, die auch die noch nicht einem Entscheidungsgremium zugewiesenen Fälle erfasst, läge die Zahl sogar über 100.000).

Angesichts der Schlüsselfunktion der EMRK und des EGMR für die Wahrung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in ganz Europa hat sich Deutschland im Ministerkomitee des Europarats für Reformen eingesetzt. Das am 13. Mai 2004 zur Unterzeichnung aufgelegte 14. Zusatzprotokoll zur EMRK sieht eine Reihe von den Gerichtshof entlastenden Maßnahmen vor. Bis auf Russland wurde es von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert, die russische Duma lehnte im Dezember 2006 die Ratifizierung ab. Zahlreiche Versuche, Russland auf bilateraler und multilateraler Ebene zur Ratifizierung zu veranlassen, waren bislang nicht erfolgreich. Die Nichtratifizierung belastet die Wahrnehmung Russlands im Europarat in erheblichem Maße.

Das Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls ist grundsätzlich Voraussetzung für weitere Reformen, wie sie etwa auch durch den im November 2006 vorgelegten Bericht des so genannten Weisenrats vorgeschlagen wurden.

2.1.2 Einzelne Deutschland betreffende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in insgesamt 23 Verfahren gegen Deutschland einen Verstoß gegen die EMRK festgestellt. Die Verurteilungen erfolgten vor allem wegen Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren, insbesondere wegen überlanger Verfahrensdauer (Art. 6 EMRK). Sie spiegelten im Wesentlichen Mängel im jeweils gerügten Einzelverfahren wider, nicht jedoch strukturelle Defizite. Fünf Entscheidungen der Großen Kammer des Gerichtshofs sowie zwei Kammerentscheidungen sind dabei besonders hervorzuheben:

- In der Sache **von Maltzan u.a. gegen Deutschland** (Nr. 71916/01, Nr. 71917/01 und Nr. 10260/02) ging es um die Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone zwischen 1945 und 1949 und die Entscheidung, die so genannte Bodenreform nicht rückgängig zu machen, sowie um das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz von 1994. Die Große Kammer des EGMR hat die Beschwerden von so genannten Alteigentümern für unzulässig erklärt. Die Bundesrepublik Deutschland sei weder für die Handlungen der sowjetischen Besatzungsmacht noch für die der DDR verantwortlich. Wenn ein Staat sich aber entschließe, Folgen der von ihm nicht begangenen Handlungen zu beseitigen, stehe ihm zur Umsetzung dieser Politik ein weiter Handlungsspielraum zur Verfügung. Damit wurden entsprechende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigt.

- In dem Verfahren **Jahn u.a. gegen Deutschland** (Nr. 46720/99, Nr. 72203/01 und Nr. 72552/01) machten die Beschwerdeführer geltend, durch die entschädigungslose Entziehung von Grundstücken zulasten einer bestimmten Gruppe von Erben so genannter Neubauern in ihrem Eigentumsrecht verletzt zu sein. Die Große Kammer des EGMR hat die Beschwerden als unbegründet zurückgewiesen. Das zugrunde liegende 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz entspreche vor dem einmaligen Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung trotz des Fehlens einer Entschädigungsregelung dem Gebot, eine gerechte Abwägung zwischen dem Schutz des Eigentums und den Erfordernissen des Allgemeininteresses vorzunehmen. Damit wurde das anders lautende Kammerurteil des EGMR vom 22. Januar 2004 revidiert.

- In dem Individualbeschwerdeverfahren **Sürmeli gegen Deutschland** (Nr. 75529/01) hat die Große Kammer des EGMR festgestellt, dass das der Beschwerde zugrunde liegende Verfahren vor den innerstaatlichen Zivilgerichten überlang war und dass die gegenwärtig nach dem deutschen Verfahrensrecht vorhandenen Möglichkeiten, eine solche überlange Verfahrensdauer zu rügen, keinen hinreichenden Rechtsbehelf im Sinne der EMRK darstellen. In der Entscheidung hat die Große Kammer daran erinnert, dass der betroffene Mitgliedstaat bei der Feststellung einer Konventionsverletzung verpflichtet ist, alle allgemeinen bzw. gegebenenfalls individuellen Maßnahmen bezüglich der innerstaatlichen Rechtsordnung zu treffen, um die konkrete Konventionsverletzung abzustellen, ihren Folgen so weit als möglich abzuhelfen und gleichgelagerte Konventionsverstöße zu verhindern.

- In der Sache **Jalloh gegen Deutschland** (Nr. 54810/00) wandte sich der Beschwerdeführer gegen die zwangsweise Vergabe von Brechmitteln zur Exkorporation von Betäubungsmitteln zum Zwecke der Beweissicherung im Strafverfahren. Die Große Kammer des EGMR hat in dieser Praxis eine nach Artikel 3 EMRK verbotene unmenschliche und erniedrigende Behandlung gesehen. Zudem verstoße die Verwertung der auf diese Weise gewonnenen Beweismittel im Strafverfahren gegen das Recht des Beschwerdeführers auf ein faires Verfahren, insbesondere gegen den Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit (Nemo-tenetur-Grundsatz).

- In dem **Individualbeschwerdeverfahren S. gegen Frankreich, Deutschland und Norwegen** (Nr. 78166/01) ging es um die Frage der Anwendbarkeit der EMRK auf Handlungen der NATO-Sicherheitstruppe Kosovo Force (KFOR) im Kosovo. Die Große Kammer des EGMR hat die Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen, da die beanstandete Handlung (Inhaftierung des Beschwerdeführers) nicht den beklagten Ländern, sondern der KFOR zuzurechnen war, die auf der Basis eines Sicherheitsratsbeschlusses der Vereinten Nationen handelte. Etwaige Verstöße gegen internationale Menschenrechtsstandards müssten daher im VN-Rahmen verfolgt werden.

- In der Sache **P. u.a. gegen Deutschland** (Nr. 25101/05) wandten sich die Beschwerdeführer gegen den Ausschluss individueller Ansprüche von Zwangsarbeitern durch das Gesetz über die Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft. Der Gerichtshof hat die Beschwerden wegen offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig erklärt und dabei festgestellt, dass das Stiftungsgesetz einen fairen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen geschaffen hat und damit mit der EMRK vereinbar ist.

- In dem Verfahren **K. gegen Deutschland** (Nr. 12923/03) hat sich der EGMR grundsätzlich mit der Überleitung der Rentenansprüche aus der ehemaligen DDR in das Rentensystem der Bundesrepublik Deutschland auseinandergesetzt. Dabei hat er festgestellt, dass der Gesetzgeber hier einen weiten Ermessensspielraum besaß und die Überleitung keinen Verstoß gegen die EMRK darstellte. Die Hoffnung der Beschwerdeführer, einen höheren Rentenbetrag zu erhalten, könne nicht als „berechtigte Erwartung“ und damit als geschütztes Eigentum nach Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK eingestuft werden, so dass kein Eingriff in das Eigentumsrecht vorlag.

- In dem Verfahren **J. gegen Deutschland** (Nr. 74613/01) hat der EGMR unter anderem festgestellt, dass die Annahme der deutschen Strafgerichte, ihnen stehe nach der zur maßgeblichen Zeit geltenden Fassung des Strafgesetzbuches die Gerichtsbarkeit für die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Mordes und Völkermordes in der Region Doboj (vormals Jugoslawien) zu, mit dem Völkerrecht, insbesondere der Völkermordkonvention, und damit auch mit der EMRK vereinbar war. Dies gelte auch für die von den Gerichten vorgenommene Auslegung des Völkermordtatbestandes. Der EGMR hat daher die Beschwerde als unbegründet zurückgewiesen.

2.2 Der Generalsekretär des Europarats

Deutschland unterstützt die Arbeit des Generalsekretärs (www.coe.int/T/d/sg/) und pflegt auf politischer Ebene einen regelmäßigen intensiven Austausch mit ihm. Der Generalsekretär war zuletzt im Oktober 2007 zu politischen Gesprächen in Berlin. Art. 52 EMRK gibt dem Generalsekretär das Recht, einen Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen zu ersuchen, eine Erklärung darüber abzugeben, inwieweit bestimmte staatliche Maßnahmen oder Gesetzgebungsakte im Einklang mit den sich aus der Ratifikation der EMRK ergebenden Verpflichtungen stehen. Hiervon machte Generalsekretär Davis im November 2005 Gebrauch, als er im Zusammenhang mit Medienberichten zu CIA-Flügen in Europa alle Mitgliedstaaten des Europarats aufforderte darzulegen, in welcher Weise das jeweilige nationale Recht die effektive Umsetzung der Vorgaben der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle sicherstellt. Die Antworten der Mitgliedstaaten hierauf wurden im März 2006 auf der Website des Europarats veröffentlicht.

2.3 Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

Mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr. 126, BGBl. 1989 II S. 946) wurde ein Ausschuss unabhängiger Sachverständiger geschaffen, der Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT, www.cpt.coe.int/german.htm), der in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen prüft, denen die Freiheit entzogen wurde. Der Ausschuss verfasst über seine Besuche Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen, um die nicht in Freiheit lebenden Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu schützen. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf den Zustand der besuchten Einrichtungen. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Eine Veröffentlichung des von dem Ausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staats. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss eine sog. Öffentliche Erklärung abgeben.

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe stattete Deutschland vom 20. November bis 2. Dezember 2005 seinen vierten turnusmäßigen Besuch ab. In seinem nachfolgend erarbeiteten Bericht vom Juli 2006 setzte sich der Ausschuss ausführlich mit der Situation in den einzelnen Institutionen auseinander, die er besucht hat (Haftanstalten, Abschiebegewahrsamseinrichtungen, Polizeidienststellen und psychiatrische Einrichtungen), und sprach zudem eine Reihe von Empfehlungen sowie eine so genannte „unmittelbare Beobachtung“ aus. Die Bundesregierung nahm im Februar 2007 zu dem Bericht Stellung (www.bmj.bund.de > Themen > Menschenrechte).

2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Die ECRI wurde in der Folge des ersten Europaratsgipfels der Staats- und Regierungschefs 1993 in Wien geschaffen. Ihre Aufgabe ist es, Vorschläge zu erarbeiten und insbesondere die Wirksamkeit der bereits ergriffenen gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Europarats-Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu prüfen und zu bewerten.

Die ECRI setzt sich aus Experten aller Mitgliedstaaten des Europarats zusammen. Diese Sachverständigen werden von ihren Regierungen in ihrer persönlichen Eigenschaft ernannt. Sie arbeiten unabhängig von Weisungen der sie entsendenden Europarats-Mitgliedstaaten auf der Grundlage persönlicher Verantwortung und strikter Vertraulichkeit grundsätzlich nach dem Konsensprinzip (Ausnahme: Antrag auf förmliche Abstimmung) und außerhalb der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Europarat. Der deutsche ECRI-Vertreter war bis Ende 2007 der ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz, Klaus Stoltenberg. Seine Nachfolgerin ist Professor Barbara John, ehemalige Integrationsbeauftragte des Senats von Berlin.

Um die vorgeschriebene Vertraulichkeit der Zusammenarbeit der ECRI-Experten zu gewährleisten, finden innerhalb der Bundesregierung keine Ressortabstimmungen zu den von dem deutschen ECRI-Mitglied einzunehmenden Positionen bzw. zu den ECRI-Stellungnahmen gegenüber anderen Mitgliedstaaten statt.

Im Einzelnen setzt die ECRI folgende Schwerpunkte:

- Überprüfung von Gesetzgebung sowie von politischen und anderen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf ihre Wirksamkeit;
- Formulierung von Politikempfehlungen gegenüber den Europarats-Mitgliedstaaten;
- Prüfung bestehender völkerrechtlicher Instrumente in diesem Bereich im Hinblick auf eine mögliche Verstärkung ihrer Wirkungsweise und
- Evaluierung der nationalen Umsetzung (Zeichnung/Ratifikation) völkerrechtlicher Instrumente.

Das Herzstück ihrer Arbeit sieht die ECRI in einem länderspezifischen Ansatz: Country-by-country- oder CBC-Gruppen, die in der Regel aus jeweils vier bis fünf ECRI-Mitgliedern bestehen, untersuchen andere Europarats-Mitgliedstaaten im Rahmen von Fact-finding-Besuchen und Gesprächen mit örtlichen Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen im Hinblick darauf, ob es Fälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gibt und wie die Mitgliedstaaten solchen Phänomenen begegnen. Die Mitwirkung des ECRI-Vertreters des untersuchten Staats bei der Evaluierung ist nach dem ECRI-Mandat ausgeschlossen. Ein Entwurf des Berichts wird mit einem von der jeweiligen Regierung ernannten Verbindungsbeamten schriftlich erörtert und anschließend in seiner endgültigen Form an die Regierung des besuchten Lands weitergeleitet und veröffentlicht. Eine Vetomöglichkeit des von der ECRI untersuchten Staats gegen Feststellungen des Berichts besteht nicht. Allerdings kann der untersuchte Staat der Veröffentlichung widersprechen, was bisher jedoch noch nicht vorgekommen ist.

Bislang wurden drei Berichtsrunden unternommen. Die erste Runde endete 1998, die zweite 2002. Im Rahmen der 3. Runde wurde der 3. Bericht über Deutschland vom 5. Dezember 2003 erstellt und am 8. Juni 2004 veröffentlicht. Darin würdigt ECRI die von Deutschland erreichten Fortschritte und fordert zu weiteren Anstrengungen auf (der Bericht ist im Internet abrufbar unter www.bmj.bund.de sowie unter coe.int/ecri).

2.5 Der Europäische Kommissar für Menschenrechte

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats nahm auf der Grundlage eines am 7. Mai 1999 von der Parlamentarischen Versammlung beschlossenen Mandats am 1. Oktober 2000 seine Tätigkeit auf (coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar/). Seine Amtszeit beträgt sechs Jahre. Er kann nicht wiedergewählt werden, seine Amtszeit kann nicht verlängert werden; sein Sitz befindet sich in Straßburg. Er nimmt die Aufgaben wahr, die nicht in die Kompetenz anderer Einrichtungen des Europarats fallen, z.B. Förderung der Menschenrechtserziehung *(siehe A 9)*, Rat- und Auskunftserteilung über Menschenrechtsschutz, Erleichterung der Arbeit nationaler Ombudspersonen oder vergleichbarer Stellen und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Behebung von Mängeln im System des nationalen Menschenrechtsschutzes.

Seit April 2006 ist der ehemalige Generalsekretär des Olof Palme International Center in Stockholm, der Schwede Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar. Im Oktober 2006 stattete er Deutschland einen offiziellen Besuch ab; der Bericht hierzu ist auf seiner Website eingestellt (www.coe.int/t/commissioner/Activities/visits_en.asp).

Das Budget für den Kommissar für Menschenrechte wird aus dem allgemeinen Haushalt des Europarats bestritten. Für das Jahr 2008 ist eine – von Deutschland befürwortete – Budgeterhöhung vorgesehen. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt in der Unterstützung der Mitgliedstaaten und anderer Akteure, die sich für die Menschenrechte engagieren, er hat eine stark präventive Funktion. Das unter deutscher EU-Präsidentschaft zwischen EU und Europarat unterzeichnete Memorandum of Understanding sieht eine Zusammenarbeit und Konsultationen der EU mit dem Menschenrechtskommissar ausdrücklich vor.

2.6 Neue Instrumente

2.6.1 Konvention des Europarats gegen Menschenhandel

Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 bekräftigt und erweitert die bestehenden internationalen Verträge – insbesondere das Protokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, hier insbesondere des Frauen- und Kinderhandels –, erhöht den Schutz der Opfer, indem der EU-Acquis auch in diesem Bereich zum EuR-Standard wird, und stellt die Einhaltung der Bestimmungen durch die Etablierung eines effektiven und unabhängigen Kontrollmechanismus sicher. Das Übereinkommen spiegelt im ausländerrechtlich relevanten Teil und im Bereich Bildungswesen den Acquis Communitaire der EU wider.

Deutschland hat das Übereinkommen am 17. November 2005 gezeichnet; zurzeit wird die Ratifizierung vorbereitet.

2.6.2 Konvention des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge

Durch die Konvention des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge vom 19. Mai 2006 soll für Fälle der Staatennachfolge die andernfalls zu befürchtende hohe Zahl von Staatenlosen in Zukunft vermieden oder zumindest auf das unvermeidbare Maß beschränkt werden. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht genügt den Forderungen des Übereinkommens bereits heute. Deutschland bereitet gegenwärtig die Zeichnung vor.

2.6.3 Konvention des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch

Das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007 soll die bereits bestehenden internationalen Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet, nämlich das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie den Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie ergänzen. In erster Linie verpflichtet es die Vertragsstaaten, die Tatbestände der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs zu bestrafen. Es enthält auch umfangreiche Vorgaben für präventive Maßnahmen zugunsten der Opfer und Programmvorschläge für potenzielle Täter.

Deutschland gehört zu den Erstunterzeichnern der Konvention, die bislang von 26 Mitgliedstaaten des Europarats gezeichnet wurde.

2.7 Monitoring im Europarat

Das juristische Überwachungssystem des Europarats ist im Rahmen der diversen menschen- oder minderheitenrechtlich einschlägigen Europaratsübereinkommen ausgestaltet. Es besteht aus der Berichtspflicht der Vertragsstaaten, der Beratung des eingereichten Staatenberichts durch einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger und der Weiterleitung des Berichts mit Empfehlungen des Ausschusses an das Ministerkomitee, das seinerseits Empfehlungen an den berichtenden Staat abgibt. Sein Schwerpunkt liegt weniger auf der Kontrolle, als vielmehr in der Verpflichtung der Vertragsstaaten, mittels des von ihnen anzufertigenden Staatenberichts für die durch die betreffenden Konventionen geregelten Rechtsbereiche ein nationales politisches Konzept zu entwerfen (z.B. nationale Minderheitenschutzpolitik). Die anschließende Auseinandersetzung von Experten und dem Ministerkomitee des Europarats mit dem nationalen Staatenbericht gewährleistet einen sachorientierten und öffentlichen Dialog, der innen- und außenpolitische Wirkung entfaltet und per se vorbeugenden und bewusstseinsbildenden Charakter besitzt.

Monitoring von neuen Mitgliedstaaten

Seit seiner Öffnung für die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa in den 1990er-Jahren entwickelte der Europarat verstärkt Instrumente, welche die Einhaltung der mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen durch die neuen Mitgliedstaaten überwachen. Die Ergebnisse dieser „Monitoringberichte“ dienen dann als Grundlage für eine möglicherweise folgende politische Erörterung der Lage in einzelnen Mitgliedstaaten in den verschiedenen Organen des Europarats (wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Ministerkomitee oder dem Kongress der Gemeinden und Regionen).

Monitoring durch die Parlamentarische Versammlung (PV)

Die Grundlagen für ein späteres Monitoring neuer Mitgliedstaaten durch die PV werden bereits vor deren Aufnahme in den Europarat festgelegt. Der vom Ministerkomitee ausgesprochenen Einladung zum Beitritt ist ein von der PV erstellter Pflichtenkatalog beigefügt. Dieser ist vom Neumitglied nach dem Beitritt – teilweise innerhalb gesetzter Fristen – zu erfüllen. Der Pflichtenkatalog soll das Neumitglied dabei unterstützen, den Acquis des Europarats in möglichst kurzer Zeit zu erreichen.

Der von den Berichterstattern der Parlamentarischen Versammlung erstellte Monitoringbericht wird – nachdem er in den zuständigen Ausschüssen Gegenstand ausführlicher Erörterungen war – öffentlich in der PV-Plenarsitzung diskutiert. Das Ergebnis der Diskussion fließt dann in den Text einer an den untersuchten Staat gerichteten Resolution ein und zusätzlich in eine an das Ministerkomitee gerichtete Empfehlung. Auf der Basis dieser Ergebnisse begleitet das Ministerkomitee die Bemühungen des Mitgliedstaats bei der Beseitigung der Mängel. Hat das Neumitglied schließlich alle Nachbeitrittsverpflichtungen erfüllt, wird das Monitoringverfahren durch eine Resolution der PV förmlich abgeschlossen.

Monitoring durch das Ministerkomitee (MK)

Das Monitoring des Ministerkomitees ist nicht auf neue Mitgliedstaaten beschränkt. Im Gegensatz zu dem länderspezifischen Ansatz der PV überprüft das MK in einem themenspezifischen Vergleich unterschiedslos alle Mitgliedstaaten des Europarats. Bislang waren folgende Themen Gegenstand eines MK-Monitorings: Medien- und Meinungsfreiheit, Funktionsweise der demokratischen Institutionen, Funktionieren der Justiz, kommunale und regionale Demokratie, Todesstrafe sowie Polizei- und Sicherheitsdienste. Anders als das PV-Monitoring findet die Erörterung der Ergebnisse des MK-Monitorings bislang in nichtöffentlichen, sog. In-camera-Sitzungen des MK statt.

Deutschland setzte sich im Berichtszeitraum erneut für eine Veröffentlichung dieser Monitoringergebnisse ein, um die Transparenz der Arbeit des Ministerkomitees zu erhöhen und dem Monitoring des MK über die Öffentlichkeit zugleich größeren Nachdruck zu verleihen. Es gelang, das Verfahren insofern abzuändern, dass die Vertraulichkeit von Berichten aufgehoben werden kann. Allerdings bedarf es dafür noch eines eigenen Beschlusses des Ministerkomitees. Die meisten Mitgliedstaaten des Europarats wollen die Vertraulichkeit des Monitoring wahren, was den Vorteil hat, dass Probleme ohne Rücksicht auf die jeweilige nationale Öffentlichkeit auch direkt angesprochen werden können.

Mit dem Ziel der Operationalisierung und Stärkung der Kohärenz mit den anderen existierenden Monitoringverfahren des Europarats wurde im Juli 2004 ein neues MK-Monitoring beschlossen, mit dem u.a. die Monitoringthemen eingegrenzt und Redundanzen vermieden werden sollen. Durch die Einbeziehung in die Programmzusammenarbeit des Europarats mit einzelnen Mitgliedstaaten und durch regelmäßige Fortschrittsprüfungen soll das Monitoring künftig noch operativer und effizienter werden.

Erfüllung der Berichtspflichten durch Deutschland

Deutschland hat im Berichtszeitraum als Vertragsstaat von menschen- oder minderheitenrechtlichen Übereinkommen des Europarats folgende Berichtspflichten erfüllt:

- Vorlage des 23., 24. und 25. deutschen Staatenberichts zur Europäischen Sozialcharta (abrufbar unter coe.int, Link: Social Charter) am 19. September 2005, 24. April 2006 und 22. November 2007;
- Vorlage des 3. Staatenberichts gemäß Art. 15 Abs. 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im Jahr 2007 (im Internet abrufbar unter www.bmi.bund.de, Link: Publikationen) und unter coe.int (Link: Legal Affairs > Regional or Minority Languages).

B

Internationaler Menschenrechtsschutz —
Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

3 OSZE

Der Menschenrechtsschutz in der OSZE gründet sich auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 (Korb 1, Prinzip VII sowie Korb 3, Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen). Nach 1989 entwickelte sich die Menschliche Dimension der OSZE zu einem unverzichtbaren Element des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes in Europa, besonders durch die Charta von Paris und das Dokument von Kopenhagen von 1990. Ein entscheidender Schritt war dabei die Moskauer Konferenz zur Menschlichen Dimension 1991, auf der die OSZE-Teilnehmerstaaten im sog. Moskauer Dokument ausdrücklich „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“ erklärten, dass die Einrede der Einmischung in innere Angelegenheit durch den betroffenen Staat in Fragen der Menschlichen Dimension unzulässig sei. Die Umsetzung der Verpflichtungen liege vielmehr im legitimen und unmittelbaren Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten, da die Achtung und der Respekt vor den Menschenrechten Teil der internationalen Grundordnung seien.

Die OSZE hat zum Schutz der Menschenrechte ein ausdifferenziertes Instrumentarium entwickelt:

- das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; engl.: Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) mit Sitz in Warschau;
- OSZE-Feldmissionen in insgesamt 18 OSZE-Teilnehmerstaaten, die umfangreiche Projekte im Bereich der Menschlichen Dimension durchführen;
- den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag, der auf die Wahrung der Minderheitenrechte in Teilnehmerstaaten achtet;
- das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit mit Sitz in Wien, ein Amt, das auf deutsche Initiative Ende 1997 geschaffen wurde;
- das 2003 geschaffene Amt des OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatoren für die Bekämpfung des Menschenhandels mit Sitz in Wien.

Auch die vom OSZE-Vorsitz ernannten Persönlichen Beauftragten für Toleranzfragen, darunter der mit Antisemitismusfragen befasste Beauftragte MdB Prof. Gert Weisskirchen, sowie die Beauftragte für Genderfragen im OSZE-Sekretariat, seit 2007 Jamila Seftaoui aus Deutschland, und die entsprechende Genderarbeitseinheit bei ODIHR sind in ihrem Aufgabenbereich mit menschenrechtlichen Fragestellungen befasst.

Deutschland gehört zu den größten OSZE-Beitragszahlern und unterstützt die OSZE-Institutionen und -Missionen zusätzlich durch umfangreiche freiwillige Leistungen für Projekte sowie Bereitstellung von Personal. Derzeit werden um die 55 Deutsche (Anfang 2008) zur OSZE sekundiert, davon knapp 45 Prozent Frauen.

3.1 Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte mit Sitz in Warschau ist mit etwa 120 Mitarbeitern und einem Budget von ca. 15 Millionen Euro (2007) die wichtigste und größte Institution der OSZE. Leiter des BDIMR ist seit März 2003 Botschafter Christian Strohal (Österreich). Die Tätigkeit des BDIMR umfasst das gesamte Spektrum der Menschlichen Dimension der OSZE. Schwerpunkte der Beratungs- und Projektarbeit sind:

- die Beobachtung von Wahlen in den OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Beratung zu Fragen der Wahlgesetzgebung (im vergangenen Jahrzehnt hat das BDIMR mehr als 150 Wahlbeobachtungsmissionen entsandt);
- der Aufbau rechtsstaatlicher, demokratischer Strukturen/Institutionen und die Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung;
- die Umsetzung menschenrechtlicher Standards;
- die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung;
- die OSZE-Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma.

Das vom BDIMR jährlich in Warschau durchgeführte Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension, an dem Staatenvertreter wie Nichtregierungsorganisationen gleichberechtigt teilnehmen, liefert eine umfassende Bestandsaufnahme der Umsetzung der Verpflichtungen in der Menschlichen Dimension, einschließlich der Lage der Menschenrechte in den Teilnehmerstaaten. Dabei werden wie auf dem vergangenen Treffen vom 24. September bis 5. Oktober 2007 Defizite in den Bereichen Wahlen und Wahlstandards, Teilhabe der Zivilgesellschaft, demokratische und rechtsstaatliche Standards, Medienfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Förderung von Toleranz, Religionsfreiheit, Minderheiten, Bekämpfung des Menschenhandels sowie Geschlechtergerechtigkeit deutlich angesprochen und Informationen zu „best practises“ ausgetauscht.

Deutschland unterstützt die Arbeit des BDIMR regelmäßig durch freiwillige Beiträge (z.B. für Wahlbeobachtung sowie Projekte im Zusammenhang mit Förderung von Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft, Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Streitkräften, Minderheitenrechten, Menschenrechtsverteidigern, Religionsfreiheit, Lehrmaterialien zur Frage des Antisemitismus) sowie durch die Sekundierung von Experten (zwischen ein und vier Experten im Berichtszeitraum).

3.2 Feldmissionen

Die derzeit 19 Missionen und Langzeitaktivitäten der OSZE im westlichen Balkan, in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien sind das Kerninstrument in der Umsetzung des menschenrechtlichen Acquis der OSZE in Transformationsgesellschaften. Die Feldmissionen und Langzeitaktivitäten führen Projekte durch und sind Ansprechpartner von Regierungen und Zivilgesellschaft. Ihr Personal wird mehrheitlich von den Teilnehmerstaaten gestellt und finanziert. Deutschland unterstützt die Projektarbeit der Feldmissionen durch freiwillige Beiträge; so z.B. zur Bekämpfung des Menschenhandels, Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten, Wahlen und Menschenrechtsschutz in der Polizeiarbeit in Zentralasien, Monitoring von Kriegsverbrecherprozessen und Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit in Osteuropa oder Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratie auf dem westlichen Balkan.

Deutschland sekundierte über den Berichtszeitraum fast zehn Prozent dieser insgesamt etwa 650 internationalen OSZE-Experten in den Missionen. Deutsche Entsandte haben in verschiedenen Funktionen, so z.B. als Leiter der OSZE-Mission im Kosovo, als Leiter des OSZE-Büros in Belarus, stellvertretende Leiterin des OSZE-Zentrums in Kasachstan, Leiter der OSZE-Akademie in Bischkek bzw. als Experten in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte in verschiedenen OSZE-Feldmissionen an der praktischen Umsetzung des OSZE-Acquis im Bereich der Menschlichen Dimension mitgewirkt.

3.3 Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE

Dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) kommt im Rahmen der Konfliktprävention im gesamteuropäischen Raum eine Schlüsselrolle zu. Seine Aufgabe ist es, sich abzeichnende Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, die das Potenzial zur Entwicklung eines Konflikts im OSZE-Raum besitzen, bereits im Frühstadium zu identifizieren und ihnen zu begegnen. Die Einflussmöglichkeit des HKNM liegt darin, auf diplomatischem Wege politische Lösungen für inner- bzw. zwischenstaatliche Minderheitenprobleme zu erarbeiten. Durch die Implementierung internationaler Standards zu Minderheitenrechten im Erziehungs- und Sprachbereich soll die Grundlage für eine nachhaltige minderheitenfreundliche Entwicklung geschaffen werden. Der HKNM kooperiert mit anderen regionalen und internationalen Organisationen, besonders dem Europarat, zu Fragen nationaler Minderheiten.

Der im Juli 2007 ernannte HKNM, der ehemalige norwegische Außenminister Knut Vollebaek, setzt die engagierte Amtsführung seiner Vorgänger Rolf Ekeus (Schweden, 2001 bis 2007) und Max van der Stoel (Niederlande, 1992 bis 2001) fort. Die Bundesregierung hat die Arbeit des Hohen Kommissars durch Bereitstellung von Personal und die Finanzierung konkreter Projekte im Kaukasus und Zentralasien unterstützt und wird die Unterstützung des HKNM fortsetzen.

3.4 Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit mit Sitz in Wien wurde auf deutsche Initiative im Dezember 1997 geschaffen. Amtsinhaber ist seit März 2004 der Ungar Miklós Haraszti, der dem ehemaligen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve folgte. Der Medienbeauftragte soll Verletzungen von Ausdrucks- und Medienfreiheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten frühzeitig aufgreifen und bei der vollständigen Umsetzung von OSZE-Standards und Verpflichtungen zu Meinungs- und Pressefreiheit beraten und unterstützen. Zudem soll er die Möglichkeiten zur regierungsunabhängigen Berichterstattung in Presse, Radio, Fernsehen und Internet beobachten sowie Regierungen bei der Erstellung einer modernen Mediengesetzgebung beraten. Deutschland unterstützt den Medienbeauftragten durch die Finanzierung von Projekten, so z.B. Medienkonferenzen im Südkaukasus und in Zentralasien, Internet/Medienfreiheit oder Handbuch zur Selbstregulierung der Medien.

3.5 Der OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels

Die finnische Abgeordnete und ehemalige Ministerin Eva Biaudet wurde im Oktober 2006 zur OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels ernannt. Die Einrichtung des Amtes geht auf einen Beschluss des OSZE-Ministerrates Maastricht vom Dezember 2003 zurück, der auch den OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedete. Erste Leiterin war von Mai 2004 bis Mai 2006 die Österreicherin Dr. Helga Konrad.

Auf regelmäßigen Konferenzen der „Allianz gegen den Menschenhandel“ sowie weiteren Veranstaltungen befassen sich Vertreter aus OSZE-Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen mit Aspekten des Menschenhandels, einschließlich der Ausbeutung zu Arbeitszwecken. Im Jahr 2007 wurden „National Monitoring and Reporting Mechanisms“ eingeführt, um die Umsetzung der Verpflichtungen auf nationaler Ebene zu befördern.

Deutschland unterstützt das OSZE-Engagement zur Bekämpfung des Menschenhandels politisch sowie durch Projektfinanzierung.

3.6 Die Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden

Aufbauend auf vorangegangenen Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung von Antisemitismus und anderen Formen der Diskriminierung, darunter der Berliner Konferenz zur Bekämpfung von Antisemitismus im Jahr 2004, beschloss der OSZE-Ministerrat in Sofia im Dezember 2004 die Einsetzung von drei Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der Intoleranz, die vom jeweiligen Vorsitz zu ernennen sind. Anastasia Crickley (Irland) wurde als Persönliche Beauftragte zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung von Christen und Mitgliedern anderer Religionen, ernannt; Botschafter Ömür Orhun (Türkei) als Persönlicher Beauftragter zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen sowie MdB Prof. Gert Weisskirchen als Persönlicher Beauftragter zur Bekämpfung des Antisemitismus. Die drei Persönlichen Beauftragten, die ihre Aufgabe ehrenamtlich wahrnehmen, wurden von den vergangenen OSZE-Vorsitzenden erneut ernannt, so zuletzt vom finnischen OSZE-Vorsitzenden 2008. Die Beauftragten sollen die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Verpflichtungen im Toleranzbereich unterstützen, Aufmerksamkeit auf Fort- und Rückschritte bei der Implementierung von Verpflichtungen lenken sowie die nationale und zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft, parlamentarischem Raum und Regierungen fördern. Ihre Aufgabe nehmen sie u. a. durch Länderbesuche wahr. So unternahm Botschafter Orhun beispielsweise einen Länderbesuch nach Deutschland im April 2006. Deutschland hat die Persönlichen Beauftragten nachhaltig unterstützt und tut dies weiterhin, insbesondere durch die Wahrnehmung des Amtes durch MdB Prof. Weisskirchen.

3.7 Wahlbeobachtung

Die OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen gehören zu den wichtigsten operativen Funktionen der OSZE. Sie leisten durch professionelle und seriöse Beobachtung des Wahlverlaufes einen entscheidenden Beitrag zur Verankerung der Demokratie und des Rechtsstaates im gesamten OSZE-Raum und sind damit eine wichtige Maßnahme zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Ihre Glaubwürdigkeit und damit auch ihr Erfolg beruht auf der engen Zusammenarbeit zwischen den Experten von ODIHR und den Beobachtern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE sowie auf der in bislang über 150 Wahlbeobachtungen im OSZE-Raum entwickelten ODIHR-Methodologie.

Deutschland setzt sich mit den EU-Partnern für Erhalt und Stärkung der unabhängigen Wahlbeobachtung durch ODIHR sowie für die Erfüllung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtung zur Einladung von internationalen Wahlbeobachtern ein.

Deutschland beteiligt sich regelmäßig in Höhe der von der OSZE vorgegebenen Maximalquote von zehn Prozent an OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungen. Von 2002 bis 2007 wurden vom Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) im Auftrag der Bundesregierung über 2.100 Wahlbeobachter in internationale Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE und anderer Organisationen entsandt. Das ZIF übernimmt auch die Schulung und die Betreuung der Wahlbeobachter. Darüber hinaus haben Deutsche bei verschiedenen ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen die Leitung übernommen, so zuletzt in Georgien im Januar 2008 und in Armenien im Februar 2008.

B

Internationaler Menschenrechtsschutz —
Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

4 Vereinte Nationen

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine rechtlich zunächst unverbindliche Deklaration: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Seit 1950 wird dieser Tag als Internationaler Tag der Menschenrechte begangen (VN-Resolution 423 (V) vom 4. Dezember 1950). Die AEMR fand trotz aller bestehenden Differenzen der Staaten über den genauen Schutzumfang, über Inhalt und Umfang von Menschenrechtverbürgungen nahezu universelle Akzeptanz. Heute sind die in 30 Artikeln abgefassten Bestimmungen der AEMR größtenteils zu Völkergewohnheitsrecht geworden. 1948 stimmten 48 der 56 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu, während sich acht aus unterschiedlichen Gründen der Stimme enthielten (die Sowjetunion mit fünf Verbündeten, Saudi-Arabien und Südafrika). In seiner Rede vor der 28. Vollversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 1973 in New York anlässlich der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen sagte der damalige Bundesminister des Auswärtigen Walter Scheel: „Die universelle Erklärung der Menschenrechte, das Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung, die internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte sind Meilensteine bei der Verwirklichung der Menschenrechte. Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht gezögert, sie zu unterschreiben.“ 60 Jahre nach der Verabschiedung der AEMR sind wir von einer weltweiten Umsetzung der darin festgeschriebenen Rechte noch weit entfernt.

VN-Sicherheitsrat und Menschenrechtsschutz

Die grundsätzliche Zuständigkeit des VN-Sicherheitsrats in Situationen, in denen es innerhalb eines Staates zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in großem Umfang kommt, hat seit Ende des Kalten Krieges zunehmend Anerkennung gefunden. Dies hat sich auch in Resolutionen und Präsidentiellen Erklärungen des Sicherheitsrats niedergeschlagen. Hierzu zählen vor allen Dingen die thematischen Resolutionen zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, zu Kindern in bewaffneten Konflikten sowie zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Zu diesen Themen führt der Sicherheitsrat regelmäßig Konsultationen durch. Bei den offenen Konsultationen zu Frauen, Frieden und Sicherheit gibt Deutschland traditionell eine nationale Erklärung im VN-Sicherheitsrat ab *(siehe hierzu auch Kapitel 3.4.3. „VN-Resolution 1325, Frauen, Frieden, Sicherheit“)*.

Der Schutz von Zivilisten vor unmittelbarer Gewalt und die Wahrung der Menschenrechte ist mittlerweile auch Bestandteil der Aufgaben der vom Sicherheitsrat mandatierten Friedensmissionen. Die Mehrzahl der Missionen verfügt über eine eigene Einheit, durch die der Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Rahmen der friedenserhaltenden und -konsolidierenden Maßnahmen gewährleistet werden sollen. Die Friedensmissionen werden hierbei durch das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte unterstützt.

Im Rahmen der „Zero-Tolerance"-Politik gehen die VN auch aktiv gegen Missverhalten sowie sexuelle Ausbeutung und Missbrauch durch VN-Personal in Friedensmissionen vor. Am 21. Dezember 2007 wurde von der 62. VN-Generalversammlung eine Resolution für eine umfassende Strategie zur Unterstützung von durch sexuelle Ausbeutung und Missbrauch Geschädigten (United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel) angenommen. 18 Missionen verfügen bereits über eigene Verhaltens- und Disziplineinheiten. Die vom VN-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen für VN-Friedensmissionen enthalten inzwischen grundsätzlich die Aufforderung zur Verhinderung von solchem Missverhalten.

In ihrem Bericht „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung" vom 2. Dezember 2004 forderte die Hochrangige Gruppe u.a. eine aktivere Einbeziehung des VN-Hochkommissars für Menschenrechte in die Arbeit des VN-Sicherheitsrats. Sie empfahl, die bisher auf Ad-hoc-Basis durchgeführten Unterrichtungen des Sicherheitsrats durch den VN-Hochkommissar für Menschenrechte regelmäßig durchzuführen. Informationen über Menschenrechtsverletzungen sollen auf diese Weise möglichst umfassend und frühzeitig in die Erörterungen des VN-Sicherheitsrats einfließen und die Entscheidungen des Sicherheitsrats insbesondere über präventive Maßnahmen bzw. über den Einsatz friedenserhaltender und friedenskonsolidierender VN-Missionen mit beeinflussen. Deutschland hat diesen Vorschlag nachdrücklich unterstützt und auch in der gemeinsam mit Frankreich im Herbst 2004 an die Hochrangige Gruppe übermittelten Stellungnahme angeregt, die Mechanismen des VN-Sicherheitsrats im Hinblick auf die Verhinderung von schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen zu stärken. Weiterhin bleiben die Unterrichtungen des Rates durch den Hochkommissar allerdings sporadischer Natur.

Der Sicherheitsrat leistet ferner einen Beitrag zur rechtlichen Aufarbeitung – und damit zur Verhütung – schwerster Menschenrechtsverletzungen, wie etwa durch die Einrichtung Internationaler Straftribunale für das frühere Jugoslawien oder für Ruanda. Bei Anzeichen für Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit kann der Sicherheitsrat seit 2002 zudem den ständigen Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag einschalten. Von dieser Möglichkeit hat er im Falle Sudan/Darfur bereits Gebrauch gemacht.

Seit August 2006 nimmt der Sicherheitsrat in verschiedenen Resolutionen auf das Konzept der „Responsibility to Protect" *(dazu Kap. 9.2)* Bezug.

4.1.1 VN-Menschenrechtsrat

In den Berichtszeitraum fällt die Auflösung der früheren VN-Menschenrechtskommission (MRK) und die Schaffung des neuen VN-Menschenrechtsrats (MRR) als menschenrechtliches Hauptorgan der Vereinten Nationen *(zur Entstehung und zum strukturellen Aufbauprozess des Rats s. das ausführliche Brennpunktthema im Teil B dieses Berichts)*. Seit seiner Arbeitsaufnahme am 19. Juni 2006 absolvierte der der VN-Generalversammlung unmittelbar nachgeordnete Menschenrechtsrat bisher sechs reguläre Sitzungen[21] sowie sechs Sondersitzungen. Damit demonstrierte er seine strukturelle Fähigkeit, im VN-Rahmen eine dauerhafte Befassung mit Menschenrechtsthemen sicherzustellen. Die im Menschenrechtsrat erstmals regelmäßig durchgeführten interaktiven Dialoge mit den Sonderberichterstattern haben sich dabei als geeignetes Mittel erwiesen, den von ihnen behandelten Themen innerhalb und außerhalb des Rats mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Dies gilt auch für einige im Zusammenhang mit den Ratssitzungen durchgeführte, hochrangig besetzte Sonderveranstaltungen, z.B. aus Anlass der von Sonderberichterstatter Pinheiro erarbeiteten Studie zu Gewalt gegen Kinder und der von der Generalversammlung im Dezember 2006 verabschiedeten Behindertenkonvention.

Zwei der insgesamt sechs Sondersitzungen wurden aus jeweils aktuellem Anlass von der EU initiiert (zu Sudan am 12./13. Dezember 2006, zu Myanmar am 2. Oktober 2007). Die Abhaltung von vier weiteren Sondersitzungen (zu Gaza am 5./6. Juli 2006, zum Libanon-Krieg 2006 am 11. August 2006, zu Gaza/Beit Hanoun am 15. November 2006 und zu israelischen Militäraktionen in Gaza und der Westbank am 23./24. Januar 2008) ist aus Sicht der EU jedoch Ausdruck der einseitigen Tendenz einiger Regionalgruppen im Menschenrechtsrat, vornehmlich Ereignissen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt thematisieren zu wollen.

Bis zum 29. Februar 2008 hat der Menschenrechtsrat bisher 39 Resolutionen und 32 Beschlüsse angenommen, unter denen jene zur Situation in Darfur und Myanmar sowie zur Bekämpfung religiöser Intoleranz besonders hervorzuheben sind *(zu den diesbezüglichen in die Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fallenden Ergebnissen s. das Brennpunktkapitel in Teil A)*. Ein Großteil der bisher verabschiedeten Resolutionen fällt in den Bereich des „Review of Mandates", d.h. die Verlängerung bzw. Übernahme von Sonderberichterstattern der früheren Menschenrechtskommission *(s. hierzu auch Kapitel 4.2)*.

Am 17. Mai 2007 wurde ein Drittel der Mitgliedschaft des Menschenrechtsrats neu gewählt. Die nächste Sitzung des Menschenrechtsrats findet vom 3. bis 28. März 2008 in Genf statt.

Deutschland ist bis 2009 Mitglied im Menschenrechtsrat und hat eine erneute Kandidatur für den Zeitraum 2012-2015 angemeldet. Neben der Wahrnehmung der EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat sich Deutschland bisher vielfältig im Menschenrechtsrat engagiert. Bundesaußenminister Steinmeier sprach am 12. März 2007 für die EU vor dem Rat – ebenso wie der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Günter Nooke, am 10. Dezember 2007 aus Anlass des Jahrestags der Allgemeinen Erklä-

21 1. Sitzung: 19. bis 30. Juni 2006; 2. Sitzung: 18. September bis 6. Oktober 2006; 3. Sitzung: 29. November bis 8. Dezember 2006; 4. Sitzung: 12. bis 30. März 2007; 5. Sitzung: 11. bis 18. Juni 2007; 6. Sitzung: 10. bis 28. September und 10. bis 14. Dezember 2007.

rung der Menschenrechte. Im September 2007 gab der Beauftragte vor dem Rat eine nationale Erklärung ab, mit der die Bundesregierung auf die kritische Menschenrechtslage im Iran und in Sri Lanka hinwies. Deutschland nahm zudem an den interaktiven Dialogen mit den Sonderberichterstattern im Plenum sowie an der Verhandlung von Resolutionen teil. Nachdem Deutschland gemeinsam mit Spanien bei der dritten Sitzung des Rats eine Entscheidung eingebracht hat, mit der das VN-Hochkommissariat mit der Erarbeitung einer Studie zum „Recht auf gleichberechtigten Zugang zu sauberem Trinkwasser und Basis-Sanitärversorgung" beauftragt wurde, haben beide Staaten am Rande der 6. Sitzung eine Paneldiskussion zu diesem Thema durchgeführt (unter Beteiligung von MdB Dr. Uschi Eid). Es ist vorgesehen, dass Deutschland und Spanien bei der 7. Sitzung im März 2007 eine Resolution zur Schaffung eines entsprechenden Sonderberichterstattermandats einbringen werden.

Ein besonderes Augenmerk der Bundesregierung gilt der im Menschenrechtsrat zu beobachtenden Tendenz zur regionalen Blockbildung. Hierfür sind vor allem die in Regionalgruppen institutionalisierten Entscheidungsprozesse, eine allgemeine, der Blockbildung förderliche Sensibilität des Menschenrechtsthemas und die auf eine Erhaltung des Status quo gerichteten Bemühungen der in den jeweiligen „Blöcken" (OIC, NAM, G77, Afrikanische Gruppe) tonangebenden Staaten ursächlich. Um diesem Trend entgegenwirken zu können, setzte Deutschland als EU-Ratspräsidentschaft darauf, die Zugehörigkeit der EU zu inzwischen drei VN-Regionalgruppen (Westliche Gruppe, Osteuropäische Gruppe, Asiatische Gruppe) optimal zu nutzen. Deutschland wendete zudem im Menschenrechtsrat erstmals eine Praxis an, der zufolge Erklärungen der Präsidentschaft durch flankierende Erklärungen von Partnern unterstützt werden. Vor allem aber setzte die deutsche Delegation in Genf alles daran, einen gruppenübergreifenden Dialog zu den wichtigen Themen zu führen. Durch ihr jahrelanges Engagement zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hat Deutschland in der MRK und im MRR zudem gerade bei den Staaten des Südens einen überdurchschnittlichen Grad an Akzeptanz und Glaubwürdigkeit erlangt. Gerade in ihrer nationalen Eigenschaft bleibt die Bundesregierung auch weiterhin der Notwendigkeit eines vermehrten „Brückenbaus" im MRR verpflichtet.

4.1.2 Der „Universal Periodic Review"

Das mit Resolution 60/251 der VN-Generalversammlung erstmals vorgesehene und im Rahmen des sog. Institution-Building-Prozesses *(s. hierzu die ausführliche Darstellung im Brennpunktthema im Teil B dieses Berichts)* konkretisierte Staatenüberprüfungsverfahren „Universal Periodic Review" (UPR) ist das eigentliche Novum unter den Verfahren und Instrumenten des Menschenrechtsrates. Dabei geht es darum, die Menschenrechtslage in jedem der 192 VN-Mitgliedstaaten in einem vierjährigen Rhythmus einer Beurteilung durch den Menschenrechtsrat zu unterziehen. Das Verfahren ist jedoch kein Ersatz für die Befassung des Rats mit aktuellen menschenrechtlichen Problemlagen, und auch bisherige Prüfungsverfahren (Überprüfung von Staatenberichten durch die nach den internationalen Menschenrechtskonventionen gebildeten Ausschüsse, Besuche von VN-Sonderberichterstattern) bleiben hiervon unberührt.

Gemäß Resolution 60/251 ist der UPR ein kooperatives Verfahren, in dessen Zentrum ein interaktiver Dialog mit den Vertretern des zu prüfenden Staates steht. Neben der Feststellung der Einhaltung (oder Nichteinhaltung) menschenrechtlicher Verpflichtungen ist das Verfahren auf die Identifizierung von Bereichen ausgerichtet, in denen sich eine Unterstützung des betroffenen Staates beim Aufbau menschenrechtlicher Kapazitäten anbietet. Entsprechend den in Resolution 5/1 des Menschenrechtsrates enthaltenen Modalitäten findet die Überprüfung auf der Grundlage einer aus drei Teilen bestehenden Dokumentation statt: einem freiwilligen nationalen Bericht, einer vom VN-Hochkommissariat (BHKMR) zu erstellenden Übersicht über die innerhalb des VN-Systems vorhandenen Erkenntnisse zur jeweiligen Menschenrechtslage sowie einer Zusammenfassung von beim BHKMR eingehenden Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen. Innerhalb des rund dreistündigen interaktiven Dialogs haben sowohl Mitgliedstaaten des Rates als auch Beobachterstaaten Rede- und Fragerecht. Die Vorbereitung des UPR sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse im Rahmen eines „Outcome-Dokuments" liegt in den Händen einer im Loswege zu bestimmenden „Troika" aus drei Ländervertretern (Mitglieder des Menschenrechtsrats).

Die erste Arbeitsgruppensitzung zum Universal Periodic Review, in deren Rahmen die Überprüfung von 16 Staaten[22] vorgesehen ist, wird vom 7. bis 18. April 2008 in Genf stattfinden. Deutschland wird in der ersten Jahreshälfte 2009 das UPR-Verfahren durchlaufen.

Die Bundesregierung sieht in dem UPR-Verfahren einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des menschenrechtlichen Schutzsystems der VN. Sie hat sich daher von Anbeginn der Verhandlungen und insbesondere als EU-Ratspräsidentschaft *(s. hierzu die Brennpunktthemen in Teil A und Teil B)* für einen effizientes und glaubwürdiges UPR-Verfahren eingesetzt. Aus deutscher Sicht kommt in diesem Zusammenhang einer vorbildlichen Präsentation gerade auch von westlichen Staaten, der anzustrebenden Vergleichbarkeit der Ergebnisberichte und einer umfassenden Vorbereitung des Verfahrens – u.a. im EU-Kreis sowie in Abstimmung mit Nichtregierungsorganisationen – eine besondere Bedeutung zu.

22 *Algerien, Argentinien, Bahrain, Brasilien, Ecuador, Finnland, Großbritannien, Indien, Indonesien, Marokko, Niederlande, Philippinen, Polen, Südafrika, Tschechien, Tunesien.*

4.1.3 VN-Generalversammlung – 3. Hauptausschuss – Menschenrechtsthemen

Der 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung ist neben dem Menschenrechtsrat in Genf das wichtigste VN-Gremium, das sich mit der Fortentwicklung internationaler Menschenrechtsstandards und der Lage der Menschenrechte weltweit befasst. Das Gremium tagt jährlich im Oktober/November in New York für jeweils ca. zwei Monate. Im Ausschuss sind alle Mitglieder der Vereinten Nationen vertreten und stimmberechtigt. Die Beschlüsse (Resolutionen) dieses Ausschusses müssen anschließend von der Generalversammlung gebilligt werden. Diese Beschlüsse sind rechtlich zwar nicht bindend, aber politisch wichtige Signale und oftmals ein erster Schritt zur Fortentwicklung des Völkerrechts.

Die meisten dieser Resolutionen befassen sich thematisch mit spezifischen Aspekten des internationalen Menschenrechtsschutzes, so z.B. dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern, dem Folterverbot oder dem Recht auf Nahrung. Diese Resolutionen werden häufig über viele Jahre fortgeschrieben; sie spiegeln damit den internationalen Konsens zum Schutz einzelner Menschenrechte wider. Deutschland setzt sich dafür ein, dass bereits erreichte Standards nicht wieder abgeschwächt, sondern vielmehr im Einklang mit einschlägigen völkerrechtlichen Normen weiter ausgebaut werden. Einige Resolutionen sprechen allerdings auch die problematische Lage der Menschenrechte in einzelnen Ländern direkt an *(siehe auch Kasten „Länderresolutionen")*.

In der 62. Generalversammlung tagte der 3. Ausschuss vom 8. Oktober bis zum 30. November 2007. Es wurden über 60 Resolutionen von einzelnen oder mehreren Ländern aller Regionalgruppen eingebracht.

Manche Resolutionen wurden im Konsens, andere nach Abstimmung verabschiedet. Deutschland konnte – gemeinsam mit den EU-Partnern und in (teilweise) enger Kooperation mit anderen Regionalgruppen – die für Deutschland und die EU besonders wichtigen Resolutionsprojekte erfolgreich vertreten. Besonders hervorzuheben sind dabei folgende Initiativen, die – nach teilweise schwierigen Verhandlungen – letztlich alle mit erfreulichen Mehrheiten angenommen wurden:

- Erstmals konnte in der VN-Generalversammlung eine „Resolution zur Aussetzung der Todesstrafe" mit der absoluten Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Diese Resolution wurde von der EU gemeinsam mit acht Ländern aus allen Regionalgruppen eingebracht. Sie appelliert an alle Staaten, die die Todesstrafe noch anwenden, keine weiteren Todesurteile zu verhängen bzw. die Anwendung progressiv zu reduzieren. Deutschland trug zum Erfolg dieser Initiative – 1994 und 1999 war ein ähnliches Projekt noch am Widerstand der Todesstrafenbefürworter gescheitert – durch intensive Vorarbeit während seiner EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 maßgeblich bei *(siehe auch unter Punkt 1.2.3)*.

- Die Annahme des ebenfalls unter deutscher EU-Präsidentschaft erarbeiteten Pakets zum institutionellen Aufbau des Menschenrechtsrats in Genf legt die Grundlage für eine effektive Arbeit dieses neuen Gremiums.

- Gravierende Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten konnten erneut durch so genannte „Länderresolutionen" konkret thematisiert werden. Dazu gehörten die von der EU eingebrachten Länderresolutionen zur Menschenrechtslage in Myanmar und Nordkorea sowie die von den USA eingebrachte und von der EU unterstützte Resolution zu Belarus und die kanadische Resolution zu Iran.

- Die erneut mit den (Staaten der Gruppe der) lateinamerikanischen Staaten eingebrachte Resolution zu Kinderrechten wurde fast einstimmig angenommen. Nur die USA stimmten – wie in den vergangenen Jahren – dagegen.

- Auch die EU-Resolution gegen religiöse Intoleranz konnte wieder erfolgreich im Konsens verabschiedet werden.

Darüber hinaus ist es der EU gelungen, einen iranischen Resolutionsentwurf zu „Menschenrechten und kultureller Vielfalt", der zu einer Relativierung der Universalität der Menschenrechte geführt hätte, wesentlich zu entschärfen. Bei der erstmals durch die USA eingebrachten Resolution „Vergewaltigung als Mittel politischer Repression" hat die EU sich nachdrücklich – und erfolgreich – für eine geschlossene aktive Unterstützung dieses neuen Projekts eingesetzt. Weitere wichtige Themen im 3. Ausschuss waren Sozialentwicklung, Frauenförderung und Jugendfragen.

Die EU war auch in der 62. VN-Generalversammlung erneut eine der aktivsten Regionalgruppen und konnte die Diskussion zu Menschenrechtsthemen wesentlich mitgestalten. Wie im Menschenrechtsrat zeigt sich aber auch im 3. Ausschuss, dass ein erfolgreiches Einbringen insbesondere von Länderresolutionen immer schwieriger wird. Teilweise waren die Debatten durch starke Gegensätze zwischen Nord und Süd gekennzeichnet. Bedauerlich war, dass einige Regionalgruppen sich nicht oder kaum verhandlungsbereit zeigten und zuvor bereits erzielte Kompromisse aufkündigten (wie z.B. bei der Resolution zur effektiven Umsetzung der Beschlüsse der Weltrassismuskonferenz in Durban – *siehe auch unter Punkt 7.3.1*).

Dennoch konnte der 3. Ausschuss eine Vielzahl wichtiger Resolutionen verabschieden und damit seine Bedeutung für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes unterstreichen.

Länderresolutionen im Menschenrechtsrat und im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung

Länderresolutionen, d.h. Beschlüsse, mit denen die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land kritisch dargestellt und verurteilt werden, sind traditionell die gleichermaßen sichtbarsten und umstrittensten Maßnahmen, die im Rahmen der VN ergriffen werden können. Derartige Beschlüsse, die – anders als jene des Sicherheitsrats – nicht bindend sind, können mit einfachen Mehrheiten im VN-Menschenrechtsrat (früher: VN-Menschenrechtskommission) sowie im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung gefasst werden. In den vergangenen Jahren waren z.B. regelmäßig die Menschenrechtssituation in Belarus, Myanmar, Nordkorea und Iran Gegenstand derartiger Resolutionen.

Länderresolutionen erfüllen die wichtige Aufgabe, Aufmerksamkeit auf kritische Menschenrechtssituationen zu lenken und auch auf diesem Wege Unterstützung für die Anliegen nationaler Menschenrechtsverteidiger zum Ausdruck zu bringen. Auch wenn Länderresolutionen seit Langem Praxis in den menschenrechtlichen Gremien der VN sind, bleibt die Frage nach dem Sinn und der Wirksamkeit solcher Resolutionen im Rahmen der Vereinten Nationen umstritten. Die schärfsten Kritiker dieses Instruments nennen es eine „Einmischung in innere Angelegenheiten"; die Menschenrechtslage werde politisiert, um eine anderes Land „vorzuführen". Zudem werde mit unterschiedlichem Maß gemessen, da die Auswahl der Länder selektiv und willkürlich erfolge. Gemäßigte Kritiker verweisen auf die fehlenden Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen solcher Resolutionen. Zuständig sei – wenn überhaupt – nur der Menschenrechtsrat mit dem neuen Mechanismus des Universal Periodic Review, bei dem sich alle Mitglieder des Menschenrechtsrats gleichermaßen einer Überprüfung unterziehen müssen.

Die Kritiker der Länderresolutionen machen daher zunehmend von einem in der Geschäftsordnung der Vereinten Nationen vorgesehenen prozeduralen Abwehrmittel Gebrauch, dem sog. Nichtbefassungsantrag (no action motion), mit dem die inhaltliche Auseinandersetzung über eine Resolution verhindert werden kann. Im 3. Ausschuss der 61. Generalversammlung konnte z.B. Usbekistan mit einem solchen Antrag erfolgreich die Befassung mit der Menschenrechtslage in seinem Land abwenden. In der 62. Generalversammlung wurden alle Nichtbefassungsanträge zurückgewiesen, allerdings teilweise denkbar knapp.

Aus Sicht der Bundesregierung und der EU-Partner ist diese Entwicklung besorgniserregend und ein konsequenter Einsatz für die Beibehaltung von Länderresolutionen von elementarer Bedeutung. Die Diskussion der Menschenrechtslage in einem Land gehört zum Kernmandat der VN- Menschenrechtsgremien. „Lackmustest" eines funktionierenden VN-Menschenrechtssystems muss es daher sein, ob gravierende Menschenrechtsverletzungen durch die Staatengemeinschaft konkret angesprochen und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden können. Dies darf nicht nur auf den Menschenrechtsrat und den einzelfallunabhängigen Mechanismus des „Universal Periodic Review" beschränkt sein. Länderresolutionen sind für die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen sowie für die dortige Zivilgesellschaft ein wichtiges politisches Signal und eine Berufungsgrundlage.

Deutschland und seine EU-Partner sind allerdings um einen möglichst kooperativen Ansatz bemüht. So kann das Ergebnis der Verhandlungen über eine Länderresolution z.B. auch sein, gemeinsam mit der betroffenen Regierung konkrete Vereinbarungen über technische Hilfen zur Verbesserung der Menschenrechtslage zu treffen oder aber im Rahmen eines Konsens zu einer gemeinsamen Einschätzung der jeweiligen menschenrechtlichen Defizite zu kommen.

4.1.4 Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNESCO

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) beschäftigt sich in drei Bereichen mit Menschenrechtsfragen und orientiert sich hierbei an ihrer 2003 verabschiedeten „Strategie zu Menschenrechten":

Seit 1978 ist im **rechtlichen Bereich** der 1965 als Unterausschuss des UNESCO-Exekutivrates gegründete „Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen" (Conventions- and Recommendations, CR-Ausschuss) sowohl für die Untersuchung von Individualbeschwerden vorgeblicher Menschenrechtsverletzungen im Zuständigkeitsbereich der UNESCO als auch für die Entgegennahme und Prüfung von Staatenberichten tätig. Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern von 30 im UNESCO-Exekutivrat vertretenen Mitgliedstaaten zusammen und tagt zweimal jährlich. Seit 2007 ist Deutschland wieder Mitglied dieses Ausschusses, der deutsche Botschafter bei der UNESCO wurde zum Vorsitzenden gewählt.

Der CR-Ausschuss prüft auch Staatenberichte zu 13 Übereinkommen und Empfehlungen der UNESCO, die die wirtschaftlich-sozial-kulturellen Menschenrechte näher ausdifferenzieren und für die kein eigenständiges Vertragsorgan im jeweiligen Rechtstext vorgesehen war. Hervorzuheben sind das „Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut" (1970), das Deutschland 2007 ratifiziert hat, sowie das „Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und die Empfehlung gegen Diskriminierung im Schulwesen" (1960). Der Zuständigkeitsbereich des CR-Ausschusses ist 2007 erweitert worden, zuvor war er für sechs Übereinkommen und Empfehlungen zuständig.

In der Regel sind die Vertragsparteien aufgefordert, alle sechs Jahre Staatenberichte über rechtliche und andere Maßnahmen vorzulegen, mit denen die Ziele und Empfehlungen der jeweiligen Rechtsinstrumente umgesetzt wurden.

Individualbeschwerden über vorgebliche Verletzungen von Menschenrechten im Zuständigkeitsbereich der UNESCO können ihr von Einzelpersonen, Gruppen von Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen unterbreitet werden, falls diese selbst vorgeblich Opfer einer Menschenrechtsverletzung sind oder sie hierüber glaubwürdige Informationen besitzen. Durch Untersuchung von Individualbeschwerden zu Menschenrechtsverletzungen in den Bereichen „Bildung", „Wissenschaft", „Kultur" und „Kommunikation" stärkt der CR-Ausschuss die Teilhabe jedes Menschen an diesen Lebensbereichen. Opfer in einschlägigen Beschwerden sind Lehrer, Studierende, Forscher, Künstler und Journalisten. Das Verfahren des CR-Ausschusses ist darauf ausgelegt, im Dialog mit den betreffenden Regierungen zu einer gütlichen Einigung zu gelangen: Der Ausschuss tagt nichtöffentlich und vertraulich auch im Hinblick auf die erzielten Ergebnisse. Der CR-Ausschuss erklärte seit 1978 in vertraulichen Sitzungen 529 Individualbeschwerden für zulässig, in 330 Fällen wurde eine gütliche Einigung zwischen den Opfern und den betreffenden Regierungen erzielt (Stand September 2005).

Im **sozialwissenschaftlichen Bereich** fördert die UNESCO die multidisziplinäre Forschung über Menschenrechte, etwa die ethische Dimension des wissenschaftlichen Fortschritts, die Diskriminierung von Frauen und ethnischen Minderheiten oder die Menschenrechte von Migranten. Ein wichtiges Instrument der Forschung ist das weltweite Netzwerk der UNESCO-Lehrstühle.

Zwischen der 32. und der 33. UNESCO-Generalkonferenz, im Zeitraum 2003 bis Herbst 2005, erarbeitete die UNESCO den ersten Katalog von weltweit gültigen Mindeststandards für die Medizin und die biomedizinische Forschung zum Schutz von Patienten und Probanden. Deutschland hatte dieses Vorhaben nachdrücklich unterstützt und beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen, die vom „Internationalen Ausschuss für Bioethik" (IBC), einem 35-köpfigen Expertengremium, und von Staatenvertretern geführt wurden. Die „Allgemeine Erklärung über Bioethik und Menschenrechte" wurde im Oktober 2005 unter Abgabe einer Stimmerklärung der Bundesregierung einstimmig angenommen. Die Erklärung stellt einen großen Fortschritt in der internationalen Bioethikdebatte dar, denn sie legt die Menschenwürde und die Menschenrechte allen bioethischen Abwägungen zugrunde.

Die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und ähnlichen Diskriminierungen ist seit der 2003 verabschiedeten Menschenrechtsstrategie der UNESCO und der Rassismusstrategie aus dem gleichen Jahr ein weiterer Schwerpunkt der UNESCO. Seit ihrer Gründung hatte die UNESCO darauf hingewirkt, rassistische Theorien als wissenschaftlich nicht fundiert zu entlarven. Auch in ihrer „Erklärung über Rassen und Rassenvorurteile" von 1978 stellte sie vor allem auf die konzeptionelle Ebene ab.

Seit dem Jahr 2004 hat die UNESCO in vielen Weltregionen Städtekoalitionen gegen Rassismus ins Leben gerufen. Diese dienen dem Austausch praktischer Erfahrungen auf der Ebene der Kommunen im Hinblick auf Bekämpfung des Rassismus und Integration von Zuwanderern in das gesellschaftliche Leben. Zentrales Dokument ist ein Aktionsplan. Erste regionale Koalition war diejenige für Europa, die auf einer Konferenz im Dezember 2004 in Nürnberg gegründet wurde. Die Stadt Nürnberg koordiniert die europäische Koalition, der sich inzwischen über 70 Städte europaweit angeschlossen haben, darunter etwa zehn aus Deutschland (Stand Ende 2007). Auf einer Konferenz der Koalition in Nürnberg im Mai 2007 wurde beschlossen, der europäischen Koalition eine eigene Rechtsform zu geben. Weitere regionale Koalitionen wurden seitdem von der UNESCO in Lateinamerika, in Asien, in Afrika, im Arabischen Raum und in Kanada gegründet.

Im **Bildungsbereich** gilt die konkret fassbare Umsetzung des Menschenrechts auf Bildung, insbesondere die Realisierung von „Bildung für alle", als oberstes Ziel (weltweit können etwa 770 Millionen Erwachsene nicht lesen und schreiben, mehr als 100 Millionen Kinder besuchen keine Schule). Das Recht auf Bildung ist in vielen VN-Menschenrechtsverträgen, Übereinkommen der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) enthalten *(siehe A 3.3)*. „Bildung für alle" ist das politisch wichtigste und am besten ausgestatte Programm der UNESCO. Bis zum Jahr 2015 soll die Grundschulbildung für alle Kinder weltweit – entsprechend der Millenniumserklärung der VN – sichergestellt werden, wobei die UNESCO die entsprechende Planung auf sämtlichen Ebenen in enger Kooperation mit Weltbank, UNFPA, UNDP und UNICEF koordiniert. Ein weiteres Instrument in diesem Zusammenhang ist die VN-Dekade „Alphabetisierung" (2003-2012), für die die UNESCO federführend ist und deren Hauptziel die Verringerung der Analphabetenrate unter Erwachsenen darstellt.

Neben der Erhöhung der Einschulungsrate und der Erwachsenenalphabetisierung ist die Erhöhung der Qualität der Bildung ein weiteres zentrales Anliegen der UNESCO. Um dies zu erreichen, greift sie auf eine Vielzahl von Instrumenten zurück: Im Netzwerk der UNESCO-Projektschulen arbeiten weltweit über 7.500 Schulen zusammen, in der VN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung" (2005-2014), für die ebenfalls die UNESCO verantwortlich ist, soll das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen des Bildungssystems verankert werden.

Menschenrechtsbildung ist ein weiteres Qualitätsziel der Bildung. Gemeinsam mit dem OHCHR ist die UNESCO verantwortlich für das VN-Weltprogramm zur Menschenrechtsbildung mit dem Schwerpunkt Schule 2005-2009 (am 28. September 2007 hat der VN-Menschenrechtsrat die erste Phase des Weltprogramms bis 2009 verlängert). Das Weltprogramm schließt an die VN-Dekade „Menschenrechtsbildung" (1995 bis 2004) an und verfolgt ähnliche Ziele: national koordinierte und strategische Anstrengungen zur Stärkung des Bezugs auf Menschenrechte in der Bildung zu unternehmen, d.h. in Lehrplänen, Lehrerfortbildung und Lehr- und Lernmaterialien, sowie eines internationalen Erfahrungsaustauschs dazu. Die Menschenrechte sollen in der Bildung nicht als Fernproblematik der Entwicklungsländer vermittelt werden, sondern als die jeweils eigenen Rechte der Schüler selbst erfahrbar gemacht werden. Menschenrechtsbildung muss einen engen Bezug zur Werteerziehung und zur Bildung zu Demokratie, Frieden, Toleranz und Dialog zwischen den Kulturen haben.

Die **Deutsche UNESCO-Kommission** (DUK) mit Sitz in Bonn ist eine vom Auswärtigen Amt geförderte Mittlerorganisation der deutschen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sowie gleichzeitig UNESCO-Nationalkommission nach Artikel VII der UNESCO-Verfassung. Im Arbeitsfeld Menschenrechte engagiert sie sich im Bereich der Menschenrechtsbildung *(siehe A 17.3)* und tritt gegen Diskriminierung und Rassismus ein.

Die DUK gibt mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen das Handbuch „Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?“ heraus. Das Handbuch liegt in mehr als zehn Sprachen und mehr als fünfzehn Auflagen vor, weitere Übersetzungen und regionale Anpassungen sind in Vorbereitung. Die jüngste englischsprachige Ausgabe von 2005 liegt unter www.unesco.de/c_humanrights online auf.

Die DUK ist seit 2001 Mitveranstalter des in zweijährigem Turnus organisierten Deutschen Menschenrechts-Filmpreises. Gemeinsam mit den im Forum Menschenrechte zusammengeschlossenen Nichtregierungsorganisationen engagiert sie sich dafür, das Weltprogramm Menschenrechtsbildung in Deutschland umzusetzen. Das Weltprogramm wurde gemeinsam mit dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK) ins Deutsche übersetzt. 2005 wurden „Standards der Menschenrechtsbildung in der Schule“ publiziert, auf die die KMK in ihrer Erklärung zur Umsetzung des VN-Kinderrechtsübereinkommens vom März 2006 Bezug nahm und die bereits in der Lehrerausbildung angewandt werden.

Auch die rund 180 UNESCO-Projektschulen sind an der Umsetzung des UNESCO-Programms zur Menschenrechtsbildung beteiligt. Sie sammeln Beispiele guter Praxis zur Integration von Schülern mit Migrationshintergrund und führen Projekttage zu den Menschenrechten sowie Aktionen anlässlich des Internationalen Tags gegen Rassismus am 21. März durch (www.ups-schulen.de).

Der UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung an der Otto von Guericke-Universität Magdeburg besteht seit 2001 (www.menschenrechtserziehung.de). Der UNESCO-Lehrstuhl organisiert regelmäßig Konferenzen und Workshops und bot 2008 zum wiederholten Mal einen Onlinekurs über Menschenrechtsbildung an.

Die 34. Generalkonferenz der UNESCO verabschiedete im Oktober 2007 einen eigenen Aktionsplan zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Dieser sieht eine Vielzahl von für 2008 geplanten Veranstaltungen zum 60. Jahrestag dieser Erklärung vor.

4.2 Menschenrechtssondermechanismen der Vereinten Nationen

Eine besondere Gruppe von Überprüfungsmechanismen im VN-System bilden die sog. Sondermechanismen. Das sind Sonderberichterstatter, unabhängige Experten und Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats (bzw. der früheren Menschenrechtskommission) sowie die Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, die ihr Mandat frei von Weisungen ausüben. Sie werden durch Beschlüsse des Menschenrechtsrats bzw. der Generalversammlung meist für einen mehrjährigen Zeitraum mandatiert. Ihre Ernennung bzw. die ihrer Mitglieder erfolgt entsprechend den im Rahmen des Institution-Building-Pakets des MRR enthaltenen Modalitäten auf Vorschlag eines aus Vertretern der fünf VN-Regionalgruppen zusammengesetzten Ausschusses (Consultative Group) durch den Vorsitz des Menschenrechtsrats. Die Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs werden direkt von ihm ernannt (eine Übersicht über die aktuellen Mandate findet sich unter www.ohchr.org > human rights bodies > special procedures). Auch der auf eine Forderung südlicher Staaten zurückgehende und mit dem Institution-Building-Paket im Juni 2007 beschlossene sog. Verhaltenskodex (Code of Conduct) bekräftigt die Unabhängigkeit der Mandatsinhaber und verpflichtet Staaten, mit ihnen im Rahmen ihres Mandats zu kooperieren.

Zum Zeitpunkt der Auflösung der VN-Menschenrechtskommission bestanden etwa 40 derartige Mandate, die sich in zwei Gruppen aufteilen lassen:

- Ländermandate – bei ihnen informieren die Berichterstatter über die Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern. Sie sprechen dabei sowohl Mahnungen als auch Empfehlungen aus. Zuletzt bestanden in der Menschenrechtskommission rund 15 solcher Mandate.
- „Thematische Mandate“ – bei ihnen untersuchen Berichterstatter oder Arbeitsgruppen den Stand der Realisierung einzelner Menschenrechte weltweit und geben Empfehlungen ab, welche Schritte zur verbesserten Umsetzung dieser Rechte unternommen werden können. Die „thematischen Mechanismen“ können in Erfüllung ihres Mandats auch Länderbesuche durchführen. Diese auf bestimmte Ländersituationen fokussierenden Berichte werden als Addenda zu den regulären thematischen Berichten zirkuliert.

Alle Berichte werden öffentlich gemacht (www.ohchr.org > human rights bodies > special procedures). Die Berichterstatter und Vertreter der anderen „Mechanismen“ tragen außerdem in den Plenarsitzungen der Menschenrechtskommission und gelegentlich im 3. Ausschuss der Generalversammlung vor. Seit der Einrichtung des Menschenrechtsrats finden zudem regelmäßig „Interaktive Dialoge“ statt, in denen die Staatenvertreter konkrete Fragen zur Umsetzung der Mandate und zu den vorgelegten Berichten stellen können. Die Mechanismen führen in der Regel sowohl bei ihren Besuchen in den Mandatsstaaten (soweit hierbei keine Einreisebeschränkungen bestehen) als auch bei den Sitzungen des Menschenrechtsrats in Genf und des 3. Ausschusses der VN-Generalversammlung in New York einen intensiven Meinungs- und Informationsaustausch mit Nichtregierungsorganisationen.

Die Sondermechanismen sind ein wichtiger Baustein im Menschenrechtsschutzsystem der VN. Ihre Berichte bieten in den Verhandlungen des Menschenrechtsrats und der Generalversammlung eine wichtige Grundlage für die Erörterung von Ländersituationen und thematischen Fragen. Die einschlägigen Resolutionen nehmen in der Regel auf sie Bezug. Wann immer mög-

lich, wählen die Berichterstatter im Umgang mit den Regierungen einen kooperativen Ansatz, der darauf abzielt, die Bemühungen des Staats bei der Verbesserung der Menschenrechtslage konstruktiv zu begleiten. Dieser kooperative Ansatz ist allerdings nicht immer möglich, z.B. wenn Regierungen den Berichterstattern die Einreisegenehmigung oder während eines Besuchs die aktive Zusammenarbeit verweigern. Oder wenn Staaten versuchen, die Mechanismen ihrer Unabhängigkeit zu berauben und sie politischer Aufsicht zu unterstellen.

Deutschland unterstützt mit seinen europäischen Partnern die derzeitigen Bemühungen im Menschenrechtsrat, die meisten der im Zuge des Übergangs von der Menschenrechtskommission zunächst mit einem einjährigen Bestandsschutz versehenen Mandate zu übernehmen und zu verlängern (sog. Review of Mandates).[23] Deutschland hat – wie alle EU-Mitgliedstaaten – erklärt, dass es Besuche von Sonderberichterstattern auf seinem Staatsgebiet jederzeit zulassen werde, ohne dass es dafür einer gesonderten Billigung bedarf (standing invitation).

4.3 Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte

Das Amt des VN-Hochkommissars für Menschenrechte wurde 1993 durch die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte eingerichtet und trägt seither im System der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für Menschenrechtsfragen. Der VN-Hochkommissar ist direkt dem VN-Generalsekretär unterstellt, seine Aufgabe liegt darin, die Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen zu koordinieren und untereinander zu vernetzen. Er soll zudem die internationale Öffentlichkeit auf Menschenrechtsverletzungen und ihre Opfer aufmerksam machen, aber auch im Dialog mit nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, akademischen Einrichtungen und anderen Vertretern des privaten Sektors Maßnahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte weltweit entwickeln und durchführen.

Nach der Ermordung von Sergio Vieira de Mello, der dieses Amt nur von September 2002 bis August 2003 innehatte[24], ernannte der VN-Generalsekretär im Februar 2004 die Kanadierin Louise Arbour zur neuen VN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Louise Arbour war zuvor von 1996 bis 1999 Chefanklägerin an den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. Sie trat ihr neues Amt im Juli 2004 an.

Das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (BHKMR; engl. Office of the High Commissioner for Human Rights/OHCHR; www.ohchr.org) mit Sitz in Genf und New York unterstützt die Hochkommissarin bei der Erfüllung ihres Mandats. Zu seinen Aufgaben gehören zum einen die technische Unterstützung des VN-Menschenrechtsrats (früher: Menschenrechtskommission) sowie der Vertragsorgane und der vom Rat und der VN-Generalversammlung eingerichteten Sondermechanismen *(s. 4.1 und 4.2)*. Eine wichtige neue Aufgabe des BHKMR ist des Weiteren die Organisation des mit dem Menschenrechtsrat geschaffenen „Universal Periodic Review"-Verfahrens *(s. 4.1.2)*. Zum anderen überwacht das BHKMR mittels seiner rund 50 Länder- und Regionalbüros sowie in VN-Friedensoperationen und -Länderteams eingegliederten Experten die jeweilige Menschenrechtslage und gewährt interessierten Regierungen, nationalen Menschenrechtsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen Beratung und technische Unterstützung.

Im Rahmen des Programms „Beratende Dienste und Technische Zusammenarbeit" leistet das BHKMR auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen Unterstützung insbesondere bei Justiz- und Gesetzesreformen, beim Aufbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen, bei der Formulierung nationaler Aktionspläne zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und bei der Menschenrechtserziehung. Das Programm wird überwiegend aus freiwilligen Beiträgen der VN-Mitgliedstaaten finanziert. Die Technische Zusammenarbeit ist eine Schlüsselaufgabe des BHKMR, denn sie sorgt für den kooperativen Aufbau nationaler Menschenrechtsschutzsysteme. Deutschland setzt sich nachdrücklich für diesen Ansatz ein. Gemeinsam mit Indien hat Deutschland in der früheren VN-Menschenrechtskommission mehrfach eine Resolution eingebracht, welche die Bedeutung dieses Programms unterstreicht und zu seiner Unterstützung aufruft.

Für Deutschland hat die Förderung des BKHMR politische Priorität. Das BHKMR ist die zentrale Einrichtung zur Umsetzung der VN-Menschenrechtspolitik sowohl im Bereich des Monitoring als auch bei der Beratung und bei der Technischen Zusammenarbeit. Im Januar 2008 hat das BHKMR zum zweiten Mal einen auf einen Zweijahreszeitraum (2008-2009) bezogenen „Strategic Management Plan" veröffentlicht, der die aus den weltweiten menschenrechtlichen Herausforderungen resultierenden operativen Prioritäten des BHKMR darstellt. Für 2008 hat die Bundesregierung ihren Förderbetrag für das BHKMR aus Mitteln des Auswärtigen Amtes und des BMZ erstmals auf 3,1 Millionen Euro angehoben. Damit gehört Deutschland zu den sieben größten Geberstaaten.

Die Stärkung des Amts der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte und ihres Büros ist Deutschland weiterhin ein zentrales Anliegen. Dazu gehört auch die institutionelle Stärkung des BHKMR durch eine Erhöhung des Finanzanteils aus dem VN-Regelhaushalt und damit die Verringerung der Abhängigkeit des BHKMR von freiwilligen Beiträgen – eine Forderung der EU, die seit jeher von Deutschland mitgetragen wird.

23 *Bis zur 6. Sitzung des MRR sind nachfolgende Mandate der früheren MRK erneuert worden: Burundi, Haiti, Liberia, Sudan, Recht auf Nahrung, Indigene Völker, Internationale Solidarität, Arbeitsgruppe zu willkürlichen Verhaftungen, Religiöse Intoleranz, Recht auf angemessenes Wohnen, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung, Binnenvertriebene, Recht auf Gesundheit, Forum für Minderheitenfragen. Im MRR neu geschaffene Mandate betreffen: Moderne Formen der Sklaverei, Expertengremium zu Indigenen Völkern.*

24 *Sergio Vieira de Mello war im Mai 2003 zum Sondergesandten des VN-Generalsekretärs in Irak ernannt worden; er fiel dort am 23. August 2003 einem Terroranschlag zum Opfer.*

4.4 Menschenrechtliche Vertragsorgane

Alle großen menschenrechtlichen Konventionen der VN sind mit einem unabhängigen Überwachungsorgan ausgestattet. Diese „Vertragsorgane“ (treaty bodies) – in der deutschen Terminologie meist als Ausschüsse bezeichnet – setzen sich aus unabhängigen Experten zusammen, die ehrenamtlich tätig sind und keinen Weisungen der Regierungen ihrer Heimatstaaten unterliegen. Bei der Zusammensetzung der Ausschüsse wird auf eine angemessene geografische Verteilung sowie auf die Vertretung der wichtigsten Rechtssysteme geachtet.

Die Ausschüsse treffen sich je nach Arbeitsanfall und den vorhandenen finanziellen Mitteln jährlich ein- bis dreimal zu je zwei oder drei Wochen Dauer in Genf oder New York.

Die Reichweite der Kompetenzen bei der Überwachung der Einhaltung der jeweiligen Vertragsbestimmungen ist je nach Übereinkommen unterschiedlich. Allen Verträgen gemeinsam ist ein obligatorisches Staatenberichtsverfahren. In Staatenberichten, die in regelmäßigen Abständen vorzulegen sind und die von den Ausschüssen unter Anwesenheit einer Delegation des betroffenen Staates kritisch geprüft werden, müssen die Vertragsstaaten zu allen Artikeln der Übereinkommen sowie über die zur Durchführung der Bestimmungen getroffenen Maßnahmen und die diesbezüglich erreichten Fortschritte und aufgetretenen Hindernisse berichten. Bei der Erörterung der Staatenberichte stützen sich die Ausschüsse auch auf Informationen nichtstaatlicher Organisationen, die zum Teil eigene „Schattenberichte“ zu den Staatenberichten erstellen.[25] Im Berichtszeitraum übermittelte die Bundesregierung Berichte an den CEDAW-Ausschuss (19. September 2007), den CERD-Ausschuss (16. bis 18. Bericht vom 11. Oktober 2006) sowie den Initialbericht zum Fakultativprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten an den Ausschuss der Kinderrechtskonvention.

Darüber hinaus räumen sieben der neun VN-Menschenrechtskonventionen die Möglichkeit der Eingabe von Individual- und Gruppenbeschwerden (sog. communications) ein, die ebenfalls bei den Vertragsausschüssen anhängig gemacht werden können: Dies sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen gegen Folter, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen. (Da die beiden letztgenannten Übereinkommen noch nicht in Kraft getreten sind kann, können hier auch noch keine Individualbeschwerden durchgeführt werden. Bei dem Übereinkommen für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern müssen die Vertragsstaaten neben der Ratifikation noch eine Erklärung abgeben, dass sie den im Übereinkommen vorgesehenen Individualbeschwerdemechanismus akzeptieren. Die hierfür erforderliche Zahl von Erklärungen fehlt noch, so dass auch bei diesem Übereinkommen noch kein Individualbeschwerdemechanismus in Kraft ist.) Für den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird gegenwärtig ein Zusatzprotokoll verhandelt, das ebenfalls einen Individual- und Gruppenbeschwerdemechanismus enthalten soll. Individualbeschwerdeverfahren erlauben Opfern von Menschenrechtsverletzungen, vor dem betreffenden Ausschuss ein förmliches Verfahren gegen den Verletzerstaat anzustrengen. Voraussetzung für ein solchen Verfahrens ist, dass der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft und die Angelegenheit nicht bereits bei einem anderen internationalen Ausschuss anhängig ist. Deutschland hat die Beschwerdeverfahren aller von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, und damit die Kompetenz der jeweils zuständigen Ausschüsse für die Entgegennahme und Behandlung von Beschwerden, zugelassen.

Daneben sehen einige Übereinkommen auch sog. Staatenbeschwerdeverfahren vor, die den Vertragsstaaten erlauben, beim Ausschuss Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat zu führen, unabhängig davon, ob der beschwerdeführende Staat selbst betroffen ist. Solche Verfahren werden von Staaten jedoch nur äußerst selten angestrengt.

Neben der Prüfung der Staatenberichte und den Beschwerdeverfahren ist die Erstellung sog. Allgemeiner Kommentare (General Comments) eine wichtige Aufgabe der Ausschüsse. Die Allgemeinen Kommentare dienen zur Klärung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, in dem sie dezidiert auf den Gehalt einzelner Bestimmungen der Menschenrechtsübereinkommen eingehen und Empfehlungen geben, wie die Realisierung dieser Bestimmungen verbessert werden kann (sie können unter www.ohchr.org abgerufen werden).

25 Die Ergebnisse der Berichtsprüfungen, die sog. Schlussfolgerungen der Ausschüsse, sind unter ohchr.org abzurufen; die Schlussfolgerungen zu den deutschen Staatenberichten in deutscher Übersetzung auch unter auswaertiges-amt.de.

Der Ausschuss … (Zahl der Mitglieder)	überwacht …	Deutsches Mitglied
Menschenrechtsausschuss (18)	den Internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte vom 19. Dezember 1966	–
… für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (18)	den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966	Prof. Dr. Eibe Riedel
… gegen Folter (10)	das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984	–
… für die Rechte des Kindes (18)	das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989	Prof. Dr. Lothar Krappmann
… für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (23)	das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979	Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling
… für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (18)	das Übereinkommen zurBeseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966	–
… für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien (10)	das Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien vom 18. Dezember 1990	–
… für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (18)	das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen[26]	–
… für den Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen (10)	das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen[26]	–

26 Übereinkommen noch nicht in Kraft getreten.

Ferner:

IAO-Sachverständigenausschuss	das IAO-Übereinkommen	Prof. Dr. Bernd von Maydell
Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz	vom Sachverständigenausschuss ausgewählte Einzelfälle	–

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wird vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) überprüft. Da es zur Überwachung der Rechte des Sozialpaktes (noch) keinen Individualbeschwerdemechanismus gibt, spielen die Allgemeinen Kommentare des Ausschusses zur Klärung der WSK-Rechte eine besondere Rolle. Im Berichtszeitraum legte der Ausschuss Allgemeine Kommentare zum Recht auf Arbeit, zum Recht auf soziale Sicherheit und zur Gleichberechtigung der Geschlechter im Hinblick auf die Ausübung der WSK-Rechte vor.

Der 5. deutsche Staatenbericht war zum 30. Juni 2006 fällig und soll im ersten Halbjahr 2008 dem Ausschuss vorgelegt werden.

Ausschuss für Menschenrechte

Das Instrument zur Überwachung der Durchführung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und seines 2. Zusatzprotokolls ist der Ausschuss für Menschenrechte. Deutschland legte dem Ausschuss seinen 5. Staatenbericht am 4. Dezember 2002 vor; er wurde am 17. März 2004 vom Menschenrechtsausschuss erörtert.

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

Die Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung müssen dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung alle vier Jahre ausführliche Berichte sowie dazwischen nach zwei Jahren kurze Aktualisierungen vorlegen. Auch bei diesem Ausschuss können Individual- sowie Staatenbeschwerden anhängig gemacht werden.

Der 16. bis 18. deutsche Bericht nach Art. 9 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wurde am 10. November 2006 erstellt. Die Zusammenfassung der Berichte 16. bis 18. war in den „Schlussbemerkungen“ des CERD-Ausschusses vom 21. März 2001 zum 15. Staatenbericht ausdrücklich gestattet worden.

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) anhand der Staatenberichte der Vertragsparteien obliegt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Der Ausschuss hatte wesentlichen Anteil an der Erarbeitung des am 22. Dezember 2000 in Kraft getretenen Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Mit diesem Zusatzprotokoll, das Deutschland am 15. Januar 2002 ratifizierte, kann der Ausschuss auch Individual- oder Gruppenbeschwerden entgegennehmen und selbstständige Untersuchungen in Staaten durchführen, wenn Hinweise auf systematische und fortdauernde Verletzungen der durch das Übereinkommen gesicherten Rechte vorliegen.

Der 5. deutsche Bericht wurde dem Ausschuss im Januar 2003 vorgelegt und von diesem am 21. Januar 2004 erörtert. Der 6. Staatenbericht wurde am 19. September 2007 eingereicht. Er wird voraussichtlich 2009 erörtert werden.

Ausschuss gegen Folter

Der nach dem VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingerichtete Ausschuss gegen Folter prüft zum einen die Berichte der Vertragsstaaten über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gegen Folter getroffen haben (Art. 19). Zum anderen kann er, wenn er zuverlässige Informationen darüber erhält, dass in einem Vertragsstaat systematische Folterungen stattfinden, Untersuchungen einleiten (Art. 20).

Deutschland hat seinen 3. Bericht am 2. September 2002 vorgelegt; er wurde vom Ausschuss gegen Folter am 7. und 10. Mai 2004 behandelt. Der 5. Staatenbericht, der mit dem 4. Staatenbericht zusammengelegt wurde, hätte am 30. Oktober 2007 eingereicht werden sollen und wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2008 fertiggestellt.

Ausschuss für die Rechte des Kindes

Die VN-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 sieht für ihre Mitgliedstaaten vor, dass sie erstmals innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifikation einen Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes senden; danach müssen sie alle fünf Jahre berichten. Durch den hohen Ratifikationsstand dieser Konvention (Ende 2007: 193 Vertragsstaaten) ist die Menge der zu prüfenden Berichte besonders umfangreich. Obwohl die 59. VN-Generalversammlung (2004) dem Ausschuss gestattete, 2006 ausnahmsweise in zwei Kammern zu tagen, bleibt die inzwischen aufgelaufene Menge ungeprüfter Berichte eine anhaltende Herausforderung.

Der 2. deutsche Staatenbericht nach der Konvention über die Rechte des Kindes wurde am 16. Mai 2001 vorgelegt und am 16. Januar 2003 von dem Ausschuss erörtert. Der nächste deutsche Staatenbericht soll Anfang April 2009 vorgelegt werden. Bereits zuvor, am 18. Januar 2008, wird der Ausschuss in seiner 47. Sitzung (14. Januar bis 6. Februar) den Initialbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Fakultativprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten zur VN-Konvention über die Rechte des Kindes erörtern.

Ausschuss für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien

Der Ausschuss nach dem Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien trat vom 1. bis 4. März 2004 in Genf zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Er trifft sich künftig einmal jährlich in Genf.

Überprüfungsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte sind auch in einigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation niedergelegt: Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit. Der Sachverständigenausschuss der ILO für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen überprüft die von den Vertragsstaaten der Übereinkommen alle zwei bzw. fünf Jahre vorzulegenden Durchführungsberichte. Wenn er Vertragsverletzungen feststellt, führt er diese in seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz auf. Der Ausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz wählt eine Reihe der im Bericht des Sachverständigenausschusses enthaltenen Fälle aus, die er mit Vertretern der Regierungen der betroffenen Staaten behandelt und über die er sodann Schlussfolgerungen trifft. Diese werden vom Konferenzplenum mit der Annahme des Ausschussberichts verabschiedet.

Ausblick

Auch wenn die Ausschüsse keine für die Staaten rechtlich bindenden Entscheidungen fällen dürfen und ihren Äußerungen mithin nur empfehlender Charakter zukommt, tragen sie mit ihrer Arbeit zur Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte bei. Ihre Arbeit verschafft vor allem Transparenz, indem Verletzungen aufgedeckt werden, die sonst kaum bekannt würden. Die abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten sowie die Allgemeinen Kommentare tragen zur weiteren inhaltlichen Klärung der einzelnen Rechte bei. Sie haben dabei auch das Potenzial, zu einer weltweiten Rechtsharmonisierung im Bereich der Menschenrechte beizutragen. Individualbeschwerdeverfahren geben dem Einzelnen die Möglichkeit der Einleitung eines von sämtlichen Instanzen des Heimatstaates unabhängigen Verfahrens.

Seit Längerem wird diskutiert, wie die Arbeit der menschenrechtlichen Vertragsorgane verbessert werden kann. Dass die menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismen einer Reform bedürfen, ist offenkundig. Beklagt wird insbesondere die Überlastung der vorhandenen Kapazitäten, und zwar sowohl auf der Seite der betroffenen Staaten, die inzwischen – je nach Ratifizierungsgrad der VN-Menschenrechtsübereinkommen – bis zu sieben verschiedenen Berichtspflichten nachkommen müssen, als auch auf der Seite der Vertragsorgane. Viele Staaten sind von den zahlreichen periodischen Berichtspflichten objektiv überfordert. Die Vertragsorgane sehen sich wiederum einerseits mit zum Teil massiven Rückständen konfrontiert, sind andererseits jedoch schon jetzt kaum noch in der Lage, die vorliegenden Berichte im Rahmen ihrer vorhandenen per-

sonellen und institutionellen Kapazitäten zügig zu prüfen. Deutschland unterstützt alle Bemühungen, die zu einer Effizienzsteigerung der Vertragsorgane führen, und bemüht sich darüber hinaus, die Erfahrungen mit den bisherigen Überprüfungsmechanismen bei der Aushandlung neuer Menschenrechtsinstrumente zu berücksichtigen.

4.5 Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen

4.5.1 Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)

Aufgabe der von Deutschland nachdrücklich unterstützten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR) ist die strafrechtliche Verfolgung von Völkermord und anderen schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Beide Gerichtshöfe haben durch Auslegung und Konkretisierung völkerrechtlicher Strafnormen und durch die Entwicklung neuer Verfahrensvorschriften Maßstäbe gesetzt, die sich auch auf die künftige Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs und auf nationale Rechtsordnungen auswirken werden.

Vor dem IStGHJ werden im ehemaligen Jugoslawien begangene Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfolgt. Grundlage für die Tätigkeit des IStGHJ in Den Haag sind die SR-Re. 808/93 und 827/93, die sich auf Kap. VII der VN-Charta stützen. Die Zuständigkeit des IStGHJ erstreckt sich auf das gesamte Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, sodass auch die im Kosovo begangenen Verbrechen vor ihm angeklagt werden können. Auch der IStGHR hat mit Urteilen gegen Hauptverantwortliche für den Völkermord in Ruanda 1994 Strafrechtsgeschichte geschrieben: Zum ersten Mal hat hier ein Internationaler Strafgerichtshof in Anwendung der Völkermordkonvention von 1948 ein Urteil wegen Völkermords gefällt. Grundlage für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda in Arusha (Tansania) ist die SR-Res. 955/94.

Im Zusammenhang mit dem deutschen Engagement im ehemaligen Jugoslawien bleibt die Unterstützung des IStGHJ ein wichtiges politisches Interesse der Bundesregierung. Die Verurteilung der Hauptverantwortlichen auf allen Seiten für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien ist eine Voraussetzung für die Aufarbeitung der Vergangenheit und damit auch für die Wiederherstellung des Friedens in der Region. Innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof ist das „Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien“. Bei der Neuwahl der Richter des IStGHJ am 14. März 2001 hat die VN-Generalversammlung mit dem ehemaligen Richter beim BGH, Wolfgang Schomburg, erstmals einen Deutschen gewählt. Er wurde am 19. November 2004 für die Amtszeit 2005 bis 2009 in seinem Amt bestätigt. Im Juni 2005 wurde Prof. Klaus Tolksdorf in den Pool der Ad-litem-Richter gewählt, die dem Gericht als Verstärkung auf Abruf für einzelne Prozesse bereitstehen. Prof. Tolksdorf hat mit seiner Wahl zum BGH-Präsidenten im Dezember 2007 sein Amt niedergelegt.

Problematisch bleibt die Zusammenarbeit der ehemaligen Konfliktparteien mit dem IStGHJ, insbesondere die fehlende Unterstützung in der Region bei der Fahndung nach den flüchtigen Angeklagten Mladic und Karadzic. Nachdem sich die BR Jugoslawien in den 1990er-Jahren vollkommen verweigert hatte und Kroatien eine selektive Kooperation pflegte, wurde die Zusammenarbeit mit dem Tribunal auch nach dem politischen Umschwung in Kroatien und später in Serbien-Montenegro nicht selbstverständlich. Noch heute reicht die Opposition gegen das Gericht bis in die politische Klasse Serbiens. Dagegen gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Bosnien und Herzegowina weitgehend unproblematisch. Am reibungslosesten ist die Zusammenarbeit der Haager Anklagebehörde im Kosovo. Ein großer Erfolg war die Verhaftung des kroatischen Generals Gotovina im Dezember 2005 auf Teneriffa.

Ein alarmierendes politisches Signal ist der Umstand, dass ca. 120 Staaten ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Tribunal nicht in vollem Umfang nachkommen. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die Funktionsfähigkeit des Tribunals aus, sondern beeinträchtigt auch die Umsetzung der vom VN-Sicherheitsrat durch die Resolution 1503/03 im August 2003 beschlossenen „completion strategy“. Darin wird der Strafgerichtshof aufgefordert, die Ermittlungen bis Ende 2004, alle Gerichtsverfahren der ersten Instanz bis Ende 2008 und die gesamte Tätigkeit (also die Berufungsverfahren) im Jahr 2010 abzuschließen. Nach derzeitigem Stand scheint die Verwirklichung der „completion strategy“ eher unwahrscheinlich und es ist mit einem Abschluss der erstinstanzlichen Verfahren im Jahre 2009 zu rechnen. Die Einhaltung des Zeitrahmens beim IStGHJ hängt des Weiteren insbesondere davon ab, ob die Entwicklung in den betroffenen Ländern es erlaubt, Verfahren an dortige Gerichte abzugeben und ob sich Drittstaaten zur Übernahme von Verfahren finden. Nach derzeitigem Stand der Ermittlungen und Gerichtsverfahren erscheint jedoch eine endgültige Schließung beider Gerichtshöfe erst im Jahre 2011 oder 2012 wahrscheinlich.

Die Arbeit des IStGHR wird durch Schwierigkeiten im Bereich der internen Verwaltung und Finanzierung sowie durch lange Verfahrensdauer erschwert. Prozessfortschritte sind nur langsam zu verzeichnen, was insbesondere auch auf langwierige Zeugenvernehmungen zurückzuführen ist. Der IStGHR hat seit Januar 1997 insgesamt 48 Verfahren eröffnet. Bisher wurden davon 33 abgeschlossen, wobei 26 Angeklagte verurteilt wurden. Mit dem ehemaligen ruandischen Premierminister Jean Kambanda wurde erstmals ein Regierungschef für in Ausübung seines Amts begangene Taten verurteilt. Ebenfalls verurteilt wurden der ehemalige Finanzminister von Ruanda, Emmanuel Ndindabahizi (im Juli 2004), sowie im Dezember 2004 Elizaphan Ntakirutimana, Pastor der Sieben-Tage-Adventisten in Kibuye, und sein Sohn Gerard wegen Völkermordes. Die Frage, ob neben Verantwortlichen der auf Auslöschung der Tutsi-Minderheit zielenden Massaker auch Mitglieder der aktuellen Tutsi-dominierten Regierung Ruandas wegen Racheakten an den Hutu angeklagt werden sollen, belastet die Beziehung des Ruanda-Tribunals zur ruandischen Regierung. Die mangelnde Zusammenarbeit Ruandas mit dem Tribunal wurde mehrfach beklagt.

4.5.2 Deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen

Deutschland unterstützt die Arbeit der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda nicht nur durch seinen Finanzierungsbeitrag (der sich am VN-Finanzierungsschlüssel orientiert und etwa zehn Prozent der gesamten Finanzierung ausmacht), sondern hat dem IStGHJ über seinen regulären Beitrag in Höhe von zurzeit jährlich über acht Millionen US-Dollar hinaus mehrfach zusätzliche Finanzierungsbeiträge zugesagt, wie u.a. 600.000 Euro jährlich zur Finanzierung der neu eingerichteten Kriegsverbrecherkammer am Staatsgerichtshof von Bosnien-Herzegowina, die seit 2005 einzelne Verfahren des IStGHJ übernommen hat. Diese Förderung wird für die Jahre 2008 und 2009 beibehalten.

Daneben unterstützt Deutschland die Gerichtshöfe auch personell durch Entsendung nationaler Experten. Schließlich leistet Deutschland auch Vollstreckungshilfe: Im Oktober 2000 wurde erstmals ein vom IStGHJ Verurteilter (Dusko Tadic) zur Strafvollstreckung nach Bayern überstellt, ein zweiter Verurteilter (Dragoljub Kunarac) verbüßt seine Strafe seit Dezember 2002 in Nordrhein-Westfalen. Ein dritter Verurteilter (Stanislav Galic) wird voraussichtlich 2008 durch Baden-Württemberg übernommen werden.

4.5.3 Hybride Tribunale

Sondergerichtshof für Sierra Leone

Ein weiterer Strafgerichtshof ist durch Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone vor Ort entstanden, um die dort seit 1996 verübten schweren Verbrechen während des Bürgerkriegs strafrechtlich zu verfolgen. Er setzt sich aus internationalen und sierra-leonischen Richtern zusammen. Der Gerichtshof hat seine Arbeit 2003 aufgenommen und plant, die bereits laufenden Verfahren bis Ende 2008 abzuschließen. Im Juni 2007 begann der Prozess gegen den ehemaligen Staatspräsidenten von Liberia, Charles Taylor, aus Sicherheitsgründen in den Räumen des IStGH in Den Haag. Nach einer mehrmonatigen Unterbrechung wurde das Verfahren im Januar 2008 fortgesetzt.

Deutsche Unterstützung für den Sondergerichtshof Sierra Leone

Die Bundesregierung hat diesen Gerichtshof bislang insgesamt mit 4,8 Millionen Euro unterstützt. Im Rahmen des Zeugenschutzprogramms des Gerichtshofs wurden ein Zeuge und seine Familie in Deutschland aufgenommen. Zudem hat die Bundesregierung einen deutschen Staatsanwalt zur Unterstützung der Arbeit des Sondergerichtshofs entsandt. Ende 2007 sagte die Bundesregierung wie bereits 2006 eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 1,5 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu. Damit leistet die Bundesregierung einen weiteren Beitrag dazu, dass der Sondergerichtshof seine von den freiwilligen Beiträgen der internationalen Gemeinschaft abhängige Arbeit fortsetzen kann. Im Zentrum stehen dabei die Prozesse gegen die überlebenden Anführer des äußerst grausam geführten Bürgerkriegs, bei dem ca. zehn Prozent der Bevölkerung ums Leben kamen oder verwundet wurden. Auch der aus Sicherheitsgründen nach Den Haag verlagerte Prozess gegen den ehemaligen liberianischen Präsidenten Charles Taylor ist beim Sondergerichtshof Freetown anhängig.

Die deutsche Unterstützung des Sondergerichtshofs setzt ein deutliches Zeichen zur Durchsetzung eines „Weltrechtsprinzips“ mit weltweit gültigen Friedensregeln und Menschenrechten sowie für ein weltweites Ende der Straflosigkeit von Kriegsverbrechern. Drei Verantwortliche des „Armed Forces Revolutionary Council (AFRC)“ wurden im Juli 2007 zu Haftstrafen von 45 bis 55 Jahren verurteilt. Die Urteile wurden im Berufungsverfahren bestätigt. Es handelt sich weltweit um die ersten Strafrechtsurteile, mit denen die Vergehen Rekrutierung und Einsatz von Kindersoldaten sowie Zwangsverheiratungen geahndet werden.

Khmer-Rouge-Tribunal

Zur Verfolgung der unter dem Terrorregime der Roten Khmer zwischen 1975 und 1979 in Kambodscha begangenen Verbrechen wurden dort auf der Grundlage eines Abkommens zwischen der Regierung des Landes und den Vereinten Nationen innerhalb des nationalen Justizsystems Sonderkammern mit internationaler Beteiligung geschaffen. Deutschland hat sich von Anfang an dafür eingesetzt, dass in Kambodscha ein glaubwürdiges, unabhängiges und von den Vereinten Nationen mitgetragenes Tribunal entsteht. Die Finanzierung des Tribunals erfolgt zum Teil durch die kambodschanische Seite, zum Teil von den VN durch freiwillige Beiträge. Wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung für die Aufarbeitung der begangenen Verbrechen beteiligte sich die Bundesregierung 2005 mit einer Million US-Dollar sowie 2006/07 nochmals mit 1,5 Millionen Euro an der Finanzierung.

C

Menschenrechte weltweit

Brennpunkt: Weibliche Genitalverstümmelung weltweit

Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind weltweit 140 Millionen Frauen und Mädchen Opfer weiblicher Genitalverstümmelung. Jährlich erleiden weitere drei Millionen Mädchen dasselbe Schicksal. Genitalverstümmelung wird in 28 Ländern Afrikas praktiziert, in wenigen arabischen und asiatischen Ländern sowie unter Immigrantinnen in Einwanderungsländern. Die Weltgesundheitsorganisation WHO unterscheidet vier Typen von weiblicher Genitalverstümmelung, wobei nicht in jedem Fall eine klare Zuordnung möglich ist. Allen Ausprägungen der Praktik ist jedoch gemein, dass sie irreversibel sind und in der Regel zu gravierenden psychischen, physischen und sexuellen Problemen führen.

- Typ I: Partielle oder vollständige Entfernung der Klitoris und/oder der Klitorisvorhaut (Klitoridektomie)
- Typ II: Partielle oder vollständige Entfernung der Klitoris und der kleinen Schamlippen, mit oder ohne Entfernung der großen Schamlippen (Exzision)
- Typ III: Verengung der Scheidenöffnung durch das Entfernen und Zusammenheften oder -nähen der kleinen und/oder großen Schamlippen, mit oder ohne Entfernung der Klitoris (Infibulation)
- Typ IV: Alle anderen Prozeduren, die die weiblichen Genitalien verletzen und keinem medizinischen Zweck dienen, zum Beispiel: Einstechen, Durchbohren, Einschneiden, Ausschaben und Ausbrennen oder Verätzen

Die Typen I und II machen 80 bis 85 Prozent aller Fälle aus, der Anteil variiert jedoch stark unter den betroffenen Ländern. So sind in Dschibuti, Somalia und im Sudan die meisten Frauen infibuliert. Typ III kommt in geringerem Ausmaß in Teilen Ägyptens, Eritreas, Äthiopiens, Gambias, Kenias und Malis vor. Die nationalen Prävalenzraten schwanken von Land zu Land stark. Um nur einige Beispiele zu nennen: Während die Prävalenzrate im Niger lediglich bei 2,2 Prozent liegt (bei weiter sinkender Tendenz) und die Praktik regional begrenzt ist, sind Mädchen und Frauen in anderen Staaten nahezu flächendeckend betroffen. So liegt die nationale Prävalenzrate in Ägypten und Guinea bei 96 Prozent sowie in Mali bei 92 Prozent.

Weibliche Genitalverstümmelung kann Teil eines Initiationsritus beim Übergang vom Kind zur Erwachsenen sein. In der Regel wird der Eingriff bei Mädchen im Alter zwischen vier und vierzehn Jahren vorgenommen, manchmal aber auch schon im Alter von wenigen Tagen oder erst anlässlich der Eheschließung oder der Geburt des ersten Kindes. Das Alter der Mädchen ist zwar regional unterschiedlich, tendenziell aber sinkend. Meist wird die Genitalverstümmelung von traditionellen Beschneiderinnen, häufig älteren Frauen, vorgenommen. Sie benutzen dafür oft nicht desinfizierte stumpfe Instrumente wie Rasierklingen, Messer, Scheren oder Glasscherben. In einigen Regionen gibt es inzwischen allerdings einen Trend zur so genannten Medikalisierung, d.h. die Praktik wird von medizinisch ausgebildetem Personal in Gesundheitszentren vorgenommen. Auch wenn durch die Anwendung besserer Hygiene und medizinischer Verfahrensweisen unerwünschte Nebenwirkungen verhindert werden sollen, bedeutet die Medikalisierung, dass eine massive Menschenrechtsverletzung vom Gesundheitspersonal unterstützt wird.

Genitalverstümmelung wird in den betroffenen Ländern oft als Bestandteil eigener Traditionen gesehen und verteidigt. Die Gründe, die für eine Fortführung der Praktik ins Feld geführt werden, sind vielfältig: Die Sexualität von Frauen müsse kontrolliert werden, Genitalverstümmelung habe medizinische Vorteile, sei eine religiöse Verpflichtung oder eine jahrhundertealte Tradition, die respektiert werden müsse. Vielen der angeführten Gründe liegt die jeweilige gesellschaftliche Definition von weiblicher Sexualität und Identität zugrunde: Genitalverstümmelung dient z.B. in den Augen einer betroffenen Familie dazu, mit „reinen" Töchtern auf dem Heiratsmarkt aufwarten zu können und ihnen über die Heirat die Chance auf eine wirtschaftliche Absicherung durch den zukünftigen Ehemann zu bieten.

Weibliche Genitalverstümmelung stellt eine mehrfache Menschenrechtsverletzung dar: Sie verletzt das Recht auf körperliche und sexuelle Unversehrtheit, das Recht auf bestmögliche körperliche und seelische Gesundheit sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern, wie sie unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 und in der Erklärung und dem Aktionsprogramm der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 festgeschrieben wurden. Die Afrikanische Charta für Menschen- und Völkerrechte von 1981 (Banjul Charta) wurde von fast allen afrikanischen Ländern unterzeichnet. Sie bietet Schutz vor Genitalverstümmelung, ohne diese Praktik jedoch explizit zu erwähnen. Auf ihrem Gipfel im Juli 2003 in Maputo nahm die Afrikanische Union ein Zusatzprotokoll über die Rechte der Frau an, das im Oktober 2005 mit der Hinterlegung der 15. Ratifizierungsurkunde in Kraft trat. Artikel 5 erkennt schädliche traditionelle Praktiken wie weibliche Genitalverstümmelung ausdrücklich als Menschenrechtsverletzung an und unterstreicht die Verantwortung von Staaten, Frauen durch Gesetzgebung, öffentliche Bewusstseinsbildung und andere spezielle Maßnahmen effektiv zu schützen und zu stärken. Im Strafrecht mehrerer afrikanischer Länder wird weibliche Genitalverstümmelung inzwischen ausdrücklich als Straftatbestand aufgeführt, allerdings werden diese Gesetze unterschiedlich konsequent angewendet.

In ihrem entwicklungspolitischen Engagement zur Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung verfolgt die Bundesregierung den Ansatz, nicht die einzelne Frau, sondern soziale Gemeinschaften in den Mittelpunkt ihrer Arbeit zu stellen. Dieser Ansatz ergibt sich aus der Tatsache, dass eine Einzelperson oder Familie, die eine Genitalverstümmelung nicht durchführen will, riskiert, aus der Gemeinschaft ausgeschlossen zu werden bzw. keinen Ehemann für die Tochter zu finden. Die Förderung des sozialen Wandels ist daher prioritär.

Darüber hinaus konzentriert sich die Bundesregierung auf Programme mit ausgeprägten Informations-, Erziehungs- und Kommunikationskomponenten, so genannten IEC-Komponenten (information, education, communication). Am effektivsten haben sich hier Ansätze erwiesen, die gemeinsam mit der Zielgruppe entwickelt wurden und das jeweilige Umfeld sowie die der Praktik zugrunde liegenden Motive sowie lokale Mythen und Gerüchte aufgreifen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch diese Programme an Grenzen stoßen: Sie können zwar das Problembewusstsein fördern, für sich allein jedoch nur selten Verhaltensweisen grundlegend beeinflussen.

Auch die Schaffung alternativer Rituale ist eine Möglichkeit, die Verbreitung von weiblicher Genitalverstümmelung zu bekämpfen. Dieser Ansatz zielt darauf ab, Inhalte des Initiationsrituals zu verändern, d.h. Genitalverstümmelung aufzugeben, gleichzeitig jedoch die positiven Aspekte des Rituals (Sexualerziehung, Vermittlung von traditionellem Wissen usw.) beizubehalten. Alternative Rituale sind vor allem dort erfolgreich, wo sie in enger Zusammenarbeit mit betroffenen Gemeinden entwickelt und durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden.

Daneben fördert die Bundesregierung Aufklärungsarbeit in Zusammenarbeit mit religiösen Führern. Repräsentanten religiöser Organisationen haben auf Gemeindeebene starke Netzwerke und sind oft bereit, sich für Maßnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung einzusetzen. Da sie in der Regel Schlüsselpersonen ihrer Gemeinschaft sind, haben ihre Meinungen Vorbild- und Orientierungsfunktion für die Gemeindemitglieder. So war weibliche Genitalverstümmelung etwa bei den Kikuyu in Kenia früher weit verbreitet. Heute haben sie diese Praktik nahezu aufgegeben, hauptsächlich aufgrund zahlreicher Interventionen und Predigten von Priestern auf Gemeindeebene.

In Regionen mit vorwiegend muslimischer Bevölkerung zählen religiöse Motive häufig zu den stärksten Argumenten für die Beibehaltung der weiblichen Genitalverstümmelung. Der Islam schreibt weibliche Genitalverstümmelung jedoch nicht vor, und in einigen streng islamischen Ländern wird sie nicht praktiziert. Im Rahmen seines Programms „Gute Regierungsführung" veranstaltete das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit gemeinsamen mit dem so genannten Islamischen Forum und dem Frauenministerium von Mauretanien im Juni 2007 in Nouakchott ein nationales Kolloquium zum Thema „Schädliche Praktiken für Frauen – Rolle von Tradition und Islam". Im Anschluss an die Diskussionen erklärten die teilnehmenden Geistlichen, dass sie sich öffentlich für die Abschaffung der Praktik einsetzen würden, sobald ihnen eine schriftliche Erklärung der Mediziner zur Schädlichkeit dieser Praxis vorliege.

Überregionales Projekt „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung"

Seit 1999 fördert Deutschland das überregionale Projekt „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung", das derzeit in Burkina Faso, Benin, Mali, Mauretanien und Kenia durchgeführt wird. Das Programm leistet wichtige Aufklärungsarbeit und zielt darauf ab, die Bevölkerung in diesen Staaten über die negativen Folgen weiblicher Genitalverstümmelung aufzuklären und sie davon zu überzeugen, diese Praktik aufzugeben. Die Aufklärungsarbeit richtet sich an die betroffenen Mädchen und Frauen, ihre Eltern und (zukünftigen) Partner, an lokale Würdenträger und religiöse Autoritäten, die Einfluss auf die Entscheidung nehmen können, sowie an die Personen, die den Eingriff vornehmen. So wurde das Thema in Mali mit Unterstützung des dortigen Bildungsministeriums und lokaler Schulbehörden in die schulische und außerschulische Bildung integriert. In Guinea, Kenia und Mali wurde durch den innovativen Ansatz des Generationendialogs die Kommunikation in den Familien und Gemeinden über das Thema positiv beeinflusst. In Burkina Faso zeigte sich bei Teilnehmern des so genannten Village Empowerment Programme ein positiver Wandel von Einstellungen zu weiblicher Genitalverstümmelung und Gewalt gegen Frauen. Über den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) fördert Deutschland zudem eine Reihe von Initiativen in Benin, Burkina Faso, Kenia, Mali und im Sudan.

1. Europa

Albanien

Albanien ist eine parlamentarische Demokratie, in der die Grundrechte verfassungsrechtlich garantiert sind. Menschenrechtsverletzungen sind in der Transition von einem totalitären kommunistischen Regime zu einem Rechtsstaat stark zurückgegangen, doch gibt es noch Problembereiche. Menschenrechts- und andere Nichtregierungsorganisationen können sich frei betätigen. Allerdings sind westeuropäische Standards noch nicht erreicht; bei der Beachtung der garantierten Rechte im Alltag und ihrer Durchsetzung vor Gericht bestehen weiterhin Defizite.

Teile der albanischen Gesellschaft sind von einem hohen Gewaltniveau geprägt (Wiederaufleben der Blutrachetradition, hohe Verbreitung von Schusswaffen, organisierte Kriminalität). Anlass zur Sorge gibt insbesondere die – oft häusliche – Gewalt gegen Frauen bei häufiger Straffreiheit der Täter. Vor diesem Hintergrund wurde am 19. Dezember 2007 eine gemeinsam mit der Gebergemeinschaft entwickelte Strategie „on Gender Equality and Domestic Violence“ vom Ministerrat gebilligt. Trotz einer Verbesserung der Situation bleibt Albanien Herkunfts- und Durchgangsland für Menschenhandel (z.B. aus China). Es sind vor allem Kinder und Frauen, die im Ausland Opfer von Zwangsprostitution und sonstiger Formen der Ausbeutung werden.

Einige Minderheiten werden gesellschaftlich diskriminiert. Betroffen sind insbesondere Homosexuelle, Roma sowie die staatlich nicht als Minderheit anerkannten Balkan-Ägypter. Die Roma leiden unter erheblich schlechteren Lebensbedingungen als die Mehrheitsbevölkerung. Zwar findet keine unmittelbare staatliche Repression gegenüber bestimmten Personengruppen wegen ihrer Rasse, Religionszugehörigkeit, Nationalität oder politischen Überzeugung statt, doch liegen Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei an Homosexuellen und Roma vor. Die Haftbedingungen, vor allem im polizeilichen Untersuchungsgewahrsam, sind hart. Insbesondere im Polizeigewahrsam kam es vereinzelt zur Misshandlung von Festgenommenen und zu Festnahmen ohne ausreichende Rechtsgrundlage. Der Zustand der psychiatrischen Kliniken sowie die Behandlung und Versorgung der Kranken entspricht noch nicht überall internationalen Menschenrechtsstandards.

Im Rahmen der Rechtsangleichung an die Europäische Union machen der Aufbau eines Rechtsstaates und der effektive Schutz der Menschenrechte weiterhin Fortschritte. Die Europäische Union arbeitet durch die Europäische Initiative für Demokratisierung und Menschenrechte an der Verbesserung der Menschenrechtslage (u.a. in den Bereichen Menschenhandel, Kinder- und Frauenrechte). Die EU stellt Albanien auch umfangreiche Vorbeitrittshilfen zur Verfügung, die insbesondere in den Bereichen Justiz (EURALIUS) und Polizei (PAMECA) der Verbesserung der Menschenrechtslage zugute kommen. Deutschland hatte von Dezember 2004 bis Ende 2007 die Projektleitung von PAMECA inne und hat so zur Professionalisierung der Polizei beigetragen. Weiterhin unterstützte Deutschland im Berichtszeitraum eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Akteuren, darunter ein Beratungszentrum für Frauen in Kukes, in dem Opfer häuslicher Gewalt Beistand finden.

Republik Belarus

Die Menschenrechtslage in Belarus gibt weiterhin Anlass zur Besorgnis. Die Kritikpunkte der internationalen Staatengemeinschaft wurden auch im Berichtszeitraum nicht beseitigt. Im Umfeld der nach Einschätzung der OSZE massiv manipulierten Präsidentenwahlen am 19. März 2006, bei denen sich Präsident Lukaschenko mit 83 Prozent der Stimmen im Amt bestätigen ließ, wurde die Repression gegen Opposition, unabhängige Nichtregierungsorganisationen und nichtstaatliche Medien vielmehr weiter verstärkt. Anzeichen für eine grundlegende Besserung der Menschenrechtslage gibt es derzeit nicht. Präsident Lukaschenko, der seit Anfang 2007 durch steigende Energiepreise auch vonseiten Russlands verstärkt unter Druck steht, sucht seine Macht nach innen durch anhaltenden Druck auf Opposition und politische Zivilgesellschaft zu sichern.

Der seit 1999/2000 bestehende Verdacht, Präsident Lukaschenko und/oder einige seiner engsten Mitarbeiter hätten mehrere prominente Regimegegner verschwinden lassen, konnte von Belarus bisher nicht durch entsprechende juristische Aufarbeitung ausgeräumt werden. Im April 2004 hatte ein von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in Auftrag gegebener und vom Rechtsausschuss der Versammlung im April 2004 gebilligter Bericht des zypriotischen Abgeordneten Pourgourides den Verdacht untermauert, dass hohe und höchste Amtsträger in Belarus die Ermittlungen in den Fällen systematisch hintertrieben oder sogar in das Verschwinden der Betroffenen unmittelbar verwickelt waren.

In Reaktion auf den beständigen Druck seitens der EU und der USA hat die belarussische Führung ab Mitte Januar 2008 fünf politische Häftlinge in die Freiheit entlassen. In Haft blieb Ende Februar 2008 allein der unterlegene Kandidat der Präsidentschaftswahlen 2006 und frühere Rektor der staatlichen Universität Alexander Kozulin (fünf Jahre Haft). Daneben wurden zunehmend jugendliche Dissidenten mit so genannter Administrativhaft von 10 bis 15 Tagen eingeschüchtert. Die Todesstrafe wird in Belarus weiterhin verhängt und vollstreckt. Die Europäische Union hat im November 2006 in einem informellen Aktionsplan Belarus die volle Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftsinitiative angeboten, unter der Voraussetzung, dass zwölf zentrale Forderungen zur Demokratisierung, Meinungsfreiheit und Wahrung der Menschenrechte im Land erfüllt werden.

Bosnien und Herzegowina

Die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina verbessert sich kontinuierlich. Der Schutz der Menschenrechte ist weitestgehend institutionalisiert. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa mehrere Nichtregierungsorganisationen in den menschenrechtlich relevanten Bereichen Armutsbekämpfung, Frauenarbeit, Vermisstensuche, Aufbau der Zivilgesellschaft und Minderheitenförderung. Kritisch zu bewerten ist die Situation der an ihren Heimatort zurückgekehrten ethnischen Minderheiten – sowohl hinsichtlich der häufig verzögerten Rückgabe ihres Wohneigentums als auch hinsichtlich ihrer schleppenden Reintegration in das soziale Leben (Arbeitsmarkt, Schulbildung). Problematisch für ein künftiges multiethnisches Zusammenleben bleibt die häufig strikt ethnisch getrennte Schulausbildung.

Minderheiten, die nicht den drei konstitutiven Volksgruppen angehören (ca. fünf Prozent der Bevölkerung), werden durch die Gesamtstaatsverfassung und auch durch die beiden Entitätsverfassungen weiterhin dahingehend benachteiligt, dass sie nicht alle Staatsämter bekleiden dürfen. Die größte nichtkonstitutive Minderheit sind die Roma. Zwar haben die staatlichen Behörden und internationale Organisationen, vor allem die OSZE, einige Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lage ergriffen. Gleichwohl stellt die Verbesserung der Lage der Roma-Minderheit weiterhin eine der größten Herausforderungen dar. Die Verfolgung von Kriegsverbrechen durch die lokalen Behörden ist mittlerweile zufrieden stellend. Die beim Obersten Gericht für Bosnien und Herzegowina angesiedelte und mit nationalen und internationalen Richtern und Staatsanwälten besetzte Sonderkammer für Kriegsverbrechen arbeitet auch mit deutscher finanzieller und personeller Unterstützung.

Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) hat sich im Berichtszeitraum verbessert, ist aber noch nicht vollständig hergestellt. Das am 26. Februar 2007 verkündete IGH-Urteil zur Völkermordklage von Bosnien und Herzegowina gegen Serbien und Montenegro stellte im Verfahren zur Anwendbarkeit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes fest: Der Staat Serbien habe zwar keinen Völkermord begangen, aber in Bezug auf das Massaker von Srebrenica gegen die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord verstoßen; außerdem habe Serbien gegen die Verpflichtung zur Bestrafung von Völkermord verstoßen, indem es den vom IStGHJ angeklagten General Mladic bislang nicht festgenommen und überstellt habe. Der IGH lehnte es aber ab, Serbien – wie von Bosnien und Herzegowina beantragt – zur Zahlung von Schadensersatz zu verurteilen.

Bosnien und Herzegowina wurde im Dezember 2006 in das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ der NATO aufgenommen und hat am 4. Dezember 2007 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU paraphiert. Die in Bosnien und Herzegowina tätige Europäische Polizeimission (EUPM) ist die erste Krisenmanagementoperation der EU. Bei EUPM arbeiten derzeit 194 internationalen Experten, davon 165 Polizisten und 29 zivile Berater. Das aktuelle Mandat der EUPM läuft bis Ende 2009 und unterstützt das Gastland beim Aufbau einer tragfähigen, professionellen und multiethnischen Polizeistruktur, die im Einklang mit europäischen und internationalen Standards arbeitet. EUPM hat kein exekutives Mandat, die Mission ist ausschließlich durch Beratung, Überwachung und Kontrolle der bosnischen Polizeibehörden tätig. Deutschland beteiligt sich derzeit mit 18 Polizisten aus Bund und Ländern und drei zivilen Experten an der EUPM.

Republik Moldau

Menschenrechte und Minderheiten werden von der Verfassung geschützt. Mit dem Beitritt zum Europarat hat sich die Republik Moldau 1995 verpflichtet, ihre Gesetzgebung den dort gesetzten Standards anzupassen. Dieser Verpflichtung ist die Republik Moldau durch zahlreiche neue Gesetze und Gesetzesänderungen, die sich an den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention orientieren, weitgehend nachgekommen. Die Umsetzung dieser Gesetze schreitet jedoch nur schleppend voran. So bestehen weiterhin große Defizite bei der Unabhängigkeit der Justiz und der Lage im Strafvollzug. Die Zustände dort und bei Gerichtsverfahren entsprechen noch nicht europäischen Standards.

Die Kommunistische Partei erzielte bei den Wahlen im Frühjahr 2001 die absolute Mehrheit. Auch nach Verlust der absoluten Mehrheit der KP im Jahr 2005 konnte sich – aus vielfältigen Gründen – keine durchsetzungsfähige Opposition bilden. Dies liegt nicht nur an der Einflussnahme der kommunistischen Regierung auf die Arbeit der Oppositionsparteien, sondern auch daran, dass diese die vorhandenen Möglichkeiten, Unterstützung bei der Zivilbevölkerung zu gewinnen, nicht nutzen. Eine latente Gefahr für Oppositionspolitiker, einer staatlichen Rufmordkampagne ausgesetzt zu werden, besteht weiterhin. In Einzelfällen sind politisch motivierte Gerichtsverfahren zu beobachten. Auch ist der Zugang zu den Medien für Oppositionsparteien bereits im Vorfeld der 2009 stattfindenden Präsidentenwahlen eingeschränkt.

Die Haftbedingungen in den moldauischen Gefängnissen sind hart, können aber nicht generell als menschenunwürdig bezeichnet werden. Wegen der Überstellung von Straftätern aus deutschen in moldauische Gefängnisse hat die Botschaft entsprechende Ortsbesichtigungen vorgenommen und diesbezüglich auch mit überstellten Straftätern gesprochen. Berichte über Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft sind bekannt. Die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden entzieht sich oftmals der Kontrolle der Staatsanwaltschaft. Im schlecht und unregelmäßig bezahlten Justizwesen ist Korruption weit verbreitet. Der Ausgang von Gerichtsverfahren wird nicht selten durch die Finanzkraft der Prozessbeteiligten beeinflusst.

Die Pressefreiheit wird zum Teil durch den Staat eingeschränkt. Zwar gibt es unabhängige Fernsehsender und Zeitungen, die sich kritisch äußern, Regierung und Staat versuchen jedoch, auf die Berichterstattung Einfluss zu nehmen. So üben private Fernsehsender entweder Selbstzensur oder werden von der nicht unabhängigen Rundfunkkommission mit dem Entzug der Sendelizenz bedroht. Unabhängigen Zeitungen können ruinöse Schadensersatzklagen drohen. Der bisher staatliche Fernsehsender TeleRadio Moldova wurde in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt, bleibt aber unter starkem Einfluss der KP.

Die Menschenrechtslage im nicht von der Zentralregierung kontrollierten abtrünnigen Landesteil Transnistrien ist von einem totalitären Regime geprägt. Die Polizei und Sicherheitsorgane sowie die Judikative haben sich allein gegenüber der Führung des Landesteiles zu verantworten und agieren willkürlich. Die letzten beiden Gefangenen der seit 1992 einsitzenden Ilascu-Gruppe wurden 2007 entlassen. Presse und Medien sind nicht frei und unterliegen der Aufsicht des Staates und dessen Organen.

Russische Föderation (inkl. Tschetschenien/Nordkaukasus)

Die Situation der Menschenrechte in Russland ist immer noch durch eine breite Kluft zwischen in der Verfassung und durch Ratifikation internationaler Menschenrechtskonventionen rechtlich verbriefter Normen und deren fehlender tatsächlicher Umsetzung gekennzeichnet. Historischer Mangel an Rechtsstaatskultur, fehlender Respekt für individuelle Rechte und Freiheiten bei Behörden, Politikern und Bürgern, schwierige materielle Rahmenbedingungen (einschl. Kriminalität und teilweise Mangel an innerer Sicherheit), das umfängliche Fehlen einer unabhängigen Judikative sowie die immer noch weit verbreitete Korruption erschweren die Durchsetzung der Menschenrechte. Im Vorfeld der russischen Präsidentschaftswahlen hat sich Dimitrij Medwedew für eine Stärkung des Rechtsstaats in Russland ausgesprochen. Geographischer Schwerpunkt der Menschenrechtsverletzungen im Berichtszeitraum waren trotz einer gewissen Entspannung Tschetschenien und die angrenzenden Nordkaukasusrepubliken, insbesondere Inguschetien und Dagestan.

Das Vorgehen von Sicherheitskräften und Polizei ist oft geprägt durch Willkür. Die Bedingungen des Strafvollzugs, in dem Resozialisierung kaum eine Rolle spielt, und die Lage in den veralteten und überbelegten Gefängnissen sind kritisch. Seit 1996 gilt ein Anwendungsmoratorium des Präsidenten bezüglich der Todesstrafe. Die Menschenrechtssituation innerhalb des Militärs ist schwierig. Insbesondere die menschenunwürdige Behandlung von Wehrpflichtigen durch dienstältere Wehrdienstleistende oder Vorgesetzte („Dedowschtschina“) hat gravierende Ausmaße.

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Meinungs- und Pressefreiheit sind verfassungsrechtlich garantiert, durch Gesetzgebung und Exekutive jedoch zahlreichen Einschränkungen unterworfen. In Einzelfällen kam es insbesondere im Vorfeld der Dumawahlen 2007 und der Präsidentschaftswahlen 2008 zu selektiven Demonstrationsverboten. Organisatoren und potenzielle Teilnehmer einer Serie von Demonstrationen oppositioneller Parteien („Märsche der Nichteinverstandenen“) wurden durch unterschiedlichste Maßnahmen behindert (polizeiliche Befragungen, vorübergehende Ingewahrsamnahme, Verweigerung der Mitnahme in öffentlichen Verkehrsmitteln, Nichtzulassung des beantragten Demonstrationsverlaufs, gewaltsame Demonstrationsauflösung, Inhaftierung einzelner Demonstranten).

Das im April 2006 in Kraft getretene Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen sieht umfassende Berichtspflichten für Nichtregierungsorganisationen vor. Das Gesetz war nach deutlicher russischer und internationaler Kritik (auch die Bundesregierung hat das Thema mehrfach gegenüber der russischen Seite angesprochen) und einem auf russische Bitte am 1. Dezember 2005 übergebenen Rechtsgutachten des Europarats abgemildert worden. In Einzelfällen wird auf Nichtregierungsorganisationen über Strafverfahren Druck ausgeübt. Das 2006 und 2007 geänderte Gesetz zur Bekämpfung extremistischer Tätigkeiten wird als umfangreich einsetzbares Instrument auch gegen Opposition und Presse kritisiert, insbesondere wegen der unscharfen Definition von Extremismus. Die Tendenz zu starker staatlicher Kontrolle der Medien, insbesondere im TV- und Hörfunkbereich, hat sich fortgesetzt. Der Internetbereich ist weitgehend frei.

Frauen wird durch die russische Verfassung Gleichheit garantiert, ihre tatsächliche Situation ist aber durch eine patriarchal geprägte Gesellschaft bestimmt. Nach Informationen von Nichtregierungsorganisationen verliert eine große Zahl Frauen ihr Leben durch Gewalt im engsten Familienkreis. Kinderheime, in denen elternlose, obdachlose und behinderte Kinder untergebracht werden, zeichnen sich verbreitet durch unmenschliche und entwürdigende Zustände aus. Homosexualität ist in Russland seit 1993 nicht mehr strafbar, eine staatliche Diskriminierung findet nicht statt. In der Bevölkerung sind Vorurteile gegenüber sexuellen Minderheiten jedoch noch weit verbreitet. Im Mai 2006 sowie im Mai 2007 wurde die geplante Gay-Pride-Parade in Moskau nicht genehmigt.

Fremdenfeindliche Ressentiments haben in der Bevölkerung und in den Behörden in den vergangenen Jahren zugenommen. Sie richten sich insbesondere gegen Tschetschenen und andere Kaukasier, so genannte Tschornyje („Schwarze”). Präsident Putin hat sich immer wieder klar gegen Antisemitismus, Fremdenhass und Nationalismus ausgesprochen und diesen Strömungen den Kampf angesagt.

Die Lage in Tschetschenien und in den angrenzenden Nordkaukasusrepubliken ist entgegen amtlicher russischer Darstellung noch immer weit von einer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Normalität entfernt. Zwar hat sich die Sicherheit der Zivilbevölkerung in Tschetschenien mittlerweile stabilisiert: Razzien, Verschleppungen, „Säuberungsaktionen“, Plünderungen und Übergriffe durch russische Soldaten und Angehörige der tschetschenischen Sicherheitskräfte, aber auch Guerilla-Aktivitäten und Geiselnahmen der Rebellen haben nach Einschätzung von Menschenrechtsorganisationen und internationalen Organisationen deutlich abgenommen. Nichtregierungsorganisationen weisen jedoch zugleich darauf hin, dass es in der gesamten Region nach wie vor zu willkürlichen Überfällen bewaffneter, nicht zuzuordnender Kämpfer, Verschleppungen von Zivilisten sowie Festnahmen und Bombenanschlägen kommt. Weiterhin ist in Berichten von regelmäßigen schweren Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe die Rede: Nach wie vor wird von schweren Misshandlungen im Gewahrsam von Sicherheitskräften in der Region sowie, insbesondere in Inguschetien, von extralegalen Tötungen berichtet. Schwere Verbrechen und Vergehen werden auch von Seiten verschiedener Rebellengruppen begangen. In Inguschetien und Dagestan hat sich die Sicherheitslage seit Sommer 2007 deutlich verschlechtert, es kam zu einer Häufung von Anschlägen. Terroristische Gewaltakte werden auch immer wieder aus Kabardino-Balkarien und Nordossetien gemeldet. Beim Kampf der Sicherheitskräfte gegen den Terrorismus kommt es nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen auch hier zu willkürlichen Verhaftungen, Verschwindenlassen sowie Folter und Mord an „Terrorverdächtigen“. Die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen in der Region ist unzureichend.

Russland ist seit 1996 Mitglied des Europarats. In der am 13. März 2007 veröffentlichten Erklärung des Antifolterkomitees des Europarats wird Russland vor allem wegen mangelnder Kooperation und Umsetzung hinsichtlich der wiederholten Kritik des Komitees zu den unrechtmäßigen Festnahmen, Misshandlungen durch Sicherheitskräfte und fehlenden Ermittlungen dazu in Tschetschenien kritisiert. Ein erheblicher Teil der vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg anhängigen Individualbeschwerden betrifft Russland. Insgesamt waren am 31. Dezember 2007 20.200 Beschwerden gegen Russland anhängig (26 Prozent), wobei

die meisten Eingaben aus Russland die Berechnungsmethode für Militärpensionen und Gehälter, Geschehnisse in Tschetschenien, Nichtumsetzung nationaler Urteile, Verwerfung rechtskräftiger Urteile, überlange Untersuchungshaft ohne ausreichende rechtliche Grundlage und unmenschliche Bedingungen in den Gefängnissen zum Gegenstand haben.

EU-Russland-Menschenrechtskonsultationen

Die halbjährlichen Menschenrechtskonsultationen der EU mit Russland wurden beim EU-Russland-Gipfel am 25. November 2004 vereinbart. Die erste Gesprächsrunde fand am 1. März 2005 in Luxemburg statt. Traditionell finden am Vorabend der Konsultationen Treffen der EU mit russischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen statt. Bislang nimmt Russland an diesen Gesprächen nicht teil. Aufgrund der russischen Zurückhaltung konnte bisher – entgegen der üblichen Praxis mit anderen Staaten – noch kein die Konsultationen begleitendes Seminar von Rechtsexperten und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen stattfinden.

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fanden die Konsultationen am 3. Mai 2007 in Berlin statt, die darauf folgende Konsultationsrunde unter portugiesischem Ratsvorsitz am 3. Oktober 2007 in Brüssel. Die Tagesordnung beinhaltet regelmäßig die Themen Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Medienfreiheit, verschiedene Gesetzesvorhaben, Menschenrechtsschutz beim Kampf gegen den Terrorismus, Folter und Misshandlung, Beachtung von Rechtstaatlichkeit und die Situation im Nordkaukasus, menschenrechtliche Einzelfälle sowie die Zusammenarbeit in VN-Gremien und im Europarat einschließlich der Reform des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Die EU fordert hierbei die Ratifikation des Zusatzprotokolls Nr. 14 durch Russland. Russland übergibt regelmäßig einen Fragenkatalog an die EU mit der Bitte um Erläuterung zu vermeintlichen Missständen im Menschenrechtsbereich aus russischer Sicht innerhalb der EU.

Serbien

Die Menschenrechtslage in Serbien entspricht ungeachtet der in Teilbereichen anhaltenden Defizite weitgehend internationalen Standards. Offenkundige bzw. systematische Menschenrechtsverletzungen, wie sie vor der demokratischen Wende am 5. Oktober 2000 häufig vorkamen, sind nur noch sehr selten zu verzeichnen. Problematisch bleibt die unzulängliche demokratische Kontrolle von Armee, Polizei und Geheimdiensten, die in Einzelfällen Menschenrechtsverletzungen erleichtert und deren Ahndung erschwert.

Für Serbien gelten die meisten wichtigen internationalen Menschenrechtsinstrumente. Serbien hatte von Mai bis November 2007 den Vorsitz im Europarat inne. Wichtigste Änderung der Gesetzeslage im Berichtszeitraum war das Inkrafttreten einer neuen Verfassung am 8. November 2006, die einen umfassenden Menschenrechtskatalog beinhaltet. Die Bedeutung der Menschenrechte wird in Serbien sowohl von der Bevölkerung insgesamt als auch vor allem von Justiz, Polizei und Militär erst allmählich verstanden, anerkannt und respektiert. Es muss davon ausgegangen werden, dass im Berichtszeitraum in Einzelfällen weiterhin Menschenrechte verletzt wurden.

Dies ist auch für die Zukunft anzunehmen. Der Mitte 2007 erstmals gewählte Ombudsmann und verschiedene Nichtregierungsorganisationen bemängelten am 10. Dezember 2007 (Tag der Menschenrechte) das Fehlen einer Menschenrechtskultur, das Ausbleiben adäquater Reaktionen bei Übergriffen sowie insgesamt eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr.

Es waren Fälle zu verzeichnen, in denen sich Exekutive und Legislative über richterliche und höchstrichterliche Entscheidungen hinwegsetzten oder es Indizien für direktes Eingreifen in laufende Verfahren gab. Das Verfassungsgericht war rund 18 Monate nicht arbeitsfähig, da sich die Regierung im Rahmen des vorgesehenen Vorschlagsverfahrens nicht auf geeignete Richterkandidaten verständigen konnte. Die Presse kann ihre Funktion als vierte Gewalt im Staat nur bedingt wahrnehmen, da Serbiens Medienlandschaft zwar grundsätzlich pluralistisch ist, jedoch von Parteien und Wirtschaftstycoons dominiert und instrumentalisiert wird. Minderheiten sind trotz des in der Verfassung verankerten Diskriminierungsverbots in unterschiedlichem Ausmaß faktischen Benachteiligungen oder gesellschaftlichen Vorurteilen ausgesetzt. Der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte sind durch die Wirtschafts- und Haushaltslage enge Grenzen gesetzt. Die Aufarbeitung der politischen Morde und Kriegsverbrechen der jüngeren Vergangenheit und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) machen – trotz einiger abgeschlossener Verfahren – nur geringe Fortschritte. Das Auswärtige Amt und die Bundesregierung unterstützen seit Jahren in Zusammenarbeit mit deutschen, serbischen und internationalen Partnern in großem Umfang Projekte zur Förderung der Menschenrechte in Serbien (Schwerpunktbereiche: Justizreform, Minderheitenförderung, interethnische Beziehungen, Vergangenheitsbewältigung und Armutsbekämpfung).

Kosovo (bis 17. Februar 2008 unter VN-Übergangsverwaltung; Kosovo hat sich am 17. Februar 2008 für unabhängig erklärt, Deutschland hat am 21. Februar 2008 Kosovo völkerrechtlich anerkannt und diplomatische Beziehungen aufgenommen)

Die Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrates benennt den Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Kosovo ausdrücklich als Hauptaufgaben der internationalen zivilen Präsenz. Für jegliche Beschwerden von Personen, die sich einer Missachtung ihrer Menschenrechte ausgesetzt fühlen oder die einen Amtsmissbrauch durch die zivilen internationalen oder lokalen Behörden im Kosovo geltend machen wollen, ist eine Ombudsmannstelle eingerichtet worden. Diese befindet sich seit 2006 unter kosovarischer Verantwortung. Die Einwohner des Kosovo haben derzeit keinen Zugang zu den Institutionen der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die lokale Polizei (KPS) praktiziert keine Folter. Dies gilt selbstverständlich auch für die zivile internationale Verwaltung (UNMIK) oder die im Kosovo stationierten NATO-Verbände (KFOR). Die Todesstrafe existiert im Kosovo nicht.

Der Schutz der Menschenrechte (dabei insbesondere Mechanismen zum Schutz der Minderheiten und Fragen der Rückkehr von Flüchtlingen) hat bei den Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo sowohl unter dem VN-Vermittler Ahtisaari als auch während der Verhandlungsbemühungen der Troika aus Vertretern der EU, der USA und Russlands eine wesentliche Rolle gespielt. Deutschland hat sich in den entsprechenden Gremien und insbesondere in der

Kosovo-Kontaktgruppe stets aktiv für die Verankerung besonderer Mechanismen zum Schutz der Menschen- und Volksgruppenrechte eingesetzt. Die Institutionen des Kosovo, das am 17. Februar 2008 seine Unabhängigkeit erklärt hat, haben sich wiederholt zu diesen Prinzipien bekannt.

Seit 1999 unterstützt die Bundesregierung das Kosovo zusammen mit lokalen, deutschen und internationalen Partnern bei der Erreichung internationaler Standards im Menschenrechtsbereich. Dazu zählen der Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher und effizienter Institutionen und die Steigerung von Kompetenz und Eigenverantwortung von Mitarbeitern im zivilgesellschaftlichen Bereich. Vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung im Kosovo kommt den Kommunen eine große Bedeutung für den Reform- und Demokratisierungsprozess zu.

Türkei

Das herausragende politische und für die weitere Entwicklung der Türkei wegweisende Ereignis war der Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005. Mit Inkrafttreten des 8. Reformpaketes (Vereinsgesetz, Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung, Strafvollzugsordnung, Gesetz zur Schaffung einer Kriminalpolizei, Gesetz über die zweitinstanzlichen Berufungsgerichte) im Juni 2005 hatte die Türkei die politischen Kopenhagener Kriterien dafür hinreichend erfüllt. Vor allem durch die Änderungen im materiellen und formellen Strafrecht wurden die bürgerlichen Freiheiten gestärkt. Mit Annahme des 9. EU-Harmonisierungspaketes im Herbst 2006 kam es zu weiteren legislativen Verbesserungen. Zusätzliche größere Gesetzesvorhaben wurden seitdem nicht in Angriff genommen.

Der jüngste „Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt“, den die EU-Kommission am 6. November 2007 vorgelegt hat, kritisiert die mangelnden Reformfortschritte 2007, stellt aber das innenpolitisch schwierige Jahr für die Türkei in Rechnung. Der Kommissionsbericht bescheinigt der Türkei Fortschritte bei der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsinstrumente und der Umsetzung der Rechtssprechung des EGMR. Die EU-Kommission fordert die Änderung von Artikeln des türkischen Strafgesetzbuches, die die Meinungsfreiheit einschränken, und deren Anpassung an die EMRK und die Rechtssprechung des EGMR, da Strafverfolgung und Verurteilung gewaltfreier Meinungsäußerungen zeigen, dass die türkischen Gesetze Meinungsfreiheit nach europäischen Standards noch nicht vollständig garantieren. Die Kommission schlägt diese Änderungen als „Benchmarks“ für die Eröffnung des 23. Verhandlungskapitels (Justiz und Inneres) vor. Die „Null-Toleranz-Politik der türkischen Regierung gegenüber Folter zeigt weiterhin positive Wirkung. Die Fälle von Folter und Misshandlung sind weiter zurückgegangen, Defizite bestehen noch bei der Strafverfolgung. Die türkische Regierung hat durch umfassende Reformen der vergangenen Jahre im Zivil-, Arbeits-, Straf- und Verfassungsrecht wichtige Voraussetzungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Türkei geschaffen, die jedoch noch der Verankerung in der Gesellschaft bedürfen.

Die EU-Kommission stellt in ihrem Fortschrittsbericht erneut keinen Fortschritt bei der Ausweitung von Minderheitenrechten und kulturellen Rechten fest. Die religiösen Minderheiten und Gemeinden verfügten nach wie vor über keine Rechtspersönlichkeit. Es müsse ein umfassender gesetzlicher Rahmen in Übereinstimmung mit europäischen Standards verabschiedet werden, damit sich alle religiösen Gemeinden ohne unangemessene Einschränkungen betätigen könnten. In den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei werden die Menschenrechte im Verhandlungskapitel 23 („Justiz und Grundrechte“) behandelt. Die EU-Kommission schlägt insgesamt sechs „opening benchmarks“ vor, die vor einer Verhandlungseröffnung von der Türkei zu erfüllen sind. Hierzu zählen neben der Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Grundrechte auch die Vorlage von Strategiepapieren zur Justizreform und zur Korruptionsbekämpfung, die Einrichtung eines Ombudsmannsystems, die Revision der türkischen Gesetzgebung zur Meinungsfreiheit sowie die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur VN-Antifolterkonvention.

Die überarbeitete Beitrittspartnerschaft 2007 der Europäischen Union mit der Türkei enthält einen an die aktuelle Lage angepassten Katalog mit konkreten Vorgaben im Menschenrechtsbereich. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der EU-Kommission in deren Fortschrittsberichten und ist davon überzeugt, dass die Europäische Union mit diesen regelmäßigen Berichten sowie der Beitrittspartnerschaft einen wichtigen Beitrag zur weiteren Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei leisten wird.

Im bilateralen Verhältnis sieht die Bundesregierung es wie bisher als ihre Aufgabe an, sowohl in den noch defizitären Bereichen auf eine weitere Verbesserung der Menschenrechtslage hinzuwirken, als auch – wo erforderlich – auf konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen. Ihr besonderes Augenmerk richtet die Bundesregierung dabei auf die Gewährung von Meinungsfreiheit sowie die Erweiterung der Minderheitenrechte und der Religionsfreiheit.

Ukraine

Die Ukraine ist durch die „orange Revolution“ 2004 deutlich freier und demokratischer geworden. Eine der Kernforderungen der Revolution – faire und freie Wahlen – ist weitgehend verwirklicht. Davon zeugen die Parlamentswahlen 2006 und 2007. Die politische Krise im Frühjahr 2007 – der Gegensatz zwischen Staatspräsident Juschtschenko und dem damaligen Ministerpräsidenten Janukowytsch – wurde friedlich und demokratisch entschärft. Die Ukraine ist daher, trotz aller Probleme, bei ihrer schwierigen politischen und wirtschaftlichen Transformation auf einem gewundenen, aber guten Weg. Die Unklarheiten in der Verfassung, einer der Gründe für die politische Krise, müssen noch durch eine Verfassungsreform bereinigt werden.

Versammlungs- und Pressefreiheit sind durch den Staat nicht mehr bedroht. Die Bürgergesellschaft ist deutlich lebendiger als früher. Menschenrechtsorganisationen waren wichtige Ansprechpartner für alle Regierungen der vergangenen Jahre. Die Ukraine ist mittlerweile Vertragsstaat der wesentlichen multilateralen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte. Es gibt spezielle Stellen gegen Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Problematisch bleiben die stark verbreitete Korruption, die Zustände in den Gefängnissen (insbesondere Untersuchungshaftanstalten), schleppende Gerichtsverfahren, die Lage der Flüchtlinge und die Zunahme fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewalt. Die politische Lähmung des Landes im vergangenen Jahr blockierte viele Gesetzesvorhaben zur Justizreform.

2. Südlicher Kaukasus und Zentralasien

Armenien

Armenien hat zwar eine Reihe seiner menschenrechtlichen internationalen Verpflichtungen umgesetzt, in der Praxis bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Defizite. Positiv zu vermerken ist die Abschaffung der Todesstrafe durch die im November 2005 per Referendum angenommene neue Verfassung und die Schaffung der vom Parlament gewählten Ombudsperson für Menschenrechte. Gelegentlich kommt es immer noch zu Verhaftungen ohne Haftbefehl und zu Misshandlungen auf Polizeistationen. Auch die Unabhängigkeit von Justiz und Medien ist in der Praxis nach wie vor nicht immer gewährleistet.

Die Umsetzung der Forderung des Europarats nach Einrichtung eines Ersatzdienstes für Wehrdienstverweigerer ist mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen „Gesetz der Republik Armenien über den Alternativen Dienst“ erfolgt. Dieses Gesetz sieht die Möglichkeit vor, einen Wehrersatzdienst von 36 Monaten innerhalb der Streitkräfte (aber ohne Waffe) bzw. von 42 Monaten außerhalb der Streitkräfte abzuleisten. In der Realität ist jedoch bisher nur der Ersatzdienst innerhalb der Streitkräfte möglich. Da die Zeugen Jehovas diese Form des Ersatzdienstes aber ablehnen, sollen sich 82 ihrer Anhänger in Haft befinden. Im 2006 verabschiedeten ENP-Aktionsplan zwischen der EU und Armenien ist die Verbesserung der Menschenrechtslage eines der vorrangigen Ziele. EU, OSZE, Europarat und andere Organisationen finanzieren Programme und Projekte im Menschenrechtsbereich, insbesondere mit Schwerpunkt auf der Vorbereitung freier Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.

Aserbaidschan

Die Lage der Menschenrechte in Aserbaidschan hat sich im vergangenen Jahr eher verschlechtert als verbessert, insbesondere die Lage der Journalisten. Auch im Jahre 2007 wurden wieder Journalisten verhaftet und zum Teil zu hohen Freiheits- und Geldstrafen verurteilt. Zum Jahresende wurden zwar einige von ihnen, zusammen mit 114 anderen Häftlingen, begnadigt, jedoch befinden sich nach wie vor Journalisten in Haft. Trotz der regelmäßigen Begnadigungsakte durch Staatspräsident Alijew ist insgesamt von mindestens 60 politischen Gefangenen auszugehen.

Aserbaidschan hat zwar eine Reihe internationaler Menschenrechtsverpflichtungen unterzeichnet und in seiner Verfassung die wesentlichen Menschenrechte garantiert, in der Praxis bestehen jedoch erhebliche Defizite. Das politische System ist durch staatliche Repression gekennzeichnet. Strafverfolgung bleibt ein Mittel zur Disziplinierung politischer Gegner. Die weisungsabhängige Justiz bietet nur geringen Schutz vor der Willkür der Sicherheitsorgane. Die Opposition ist in ihren Möglichkeiten stark eingeschränkt, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu den elektronischen Medien. Versammlungen und Demonstrationen werden trotz der in der Verfassung verankerten Versammlungsfreiheit oftmals nicht genehmigt oder in Außenbezirke verlagert. Die Bedingungen in einigen Gefängnissen sind aufgrund von Überbelegung, mangelnder Hygiene und schlechter Gesundheitsversorgung menschenunwürdig. Die EU hat in zahlreichen Erklärungen ihre Besorgnis über die Situation der Menschenrechte und insbesondere der Meinungsfreiheit in Aserbaidschan zum Ausdruck gebracht. Deutsche Regierungsvertreter fordern in ihren Gesprächen mit der Regierung Aserbaidschans regelmäßig den Schutz der Menschenrechte ein.

Der im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahre 2006 zwischen der EU und Aserbaidschan vereinbarte Aktionsplan definiert die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Aserbaidschan als vorrangiges Ziel. Die von EU, OSZE und Europarat finanzierten Programme und Projekte im Menschenrechtsbereich konzentrieren sich insbesondere auf die Verbesserung der Polizeiausbildung, die Förderung der Presse- und Medienfreiheit und die Vorbereitung der Präsidentschaftswahlen 2008.

Georgien

Die Lage der Menschenrechte in Georgien hat sich seit der Unabhängigkeit 1991 verbessert. Georgien ist den wichtigsten internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte beigetreten und ist seit 1999 Mitglied des Europarats, der die Umsetzung der Verpflichtungen Georgiens in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie überwacht. Die OSZE ist seit Jahren in Georgien tätig und berät die georgische Regierung bei der Entwicklung hin zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten.

Das Land hat seit der Rosenrevolution 2003/2004 eine grundsätzliche Richtungsentscheidung getroffen und setzt sich außenpolitisch für eine Annäherung an die europäischen und euroatlantischen Strukturen und die damit verbundenen Werte ein. Im Innern durchläuft Georgien einen ehrgeizigen Reform- und Modernisierungsprozess. Nicht alle mit der Rosenrevolution geweckten Erwartungen im Menschenrechtsbereich haben sich jedoch bisher erfüllt. Trotz beachtlicher Fortschritte in einigen Bereichen (z.B. Bekämpfung der Korruption) bestehen weiterhin Defizite bei der Unabhängigkeit der Justiz und der Lage im Strafvollzug. Die Zustände dort und bei Verfahren in Gerichtsprozessen entsprechen noch nicht europäischen Standards.

Im Herbst 2007 kam es nach einer Demonstrationswelle der Opposition zur gewaltsamen Auflösung von Demonstrationen in Tiflis und in der Folge zur Ausrufung eines landesweiten Ausnahmezustandes (7. bis 16. November 2007) und einer vorübergehenden Einschränkung der Pressefreiheit. Die daraufhin vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 5. Januar 2008 waren – trotz einiger teilweise gravierender Mängel – nach Einschätzung der internationalen Wahlbeobachter im Wesentlichen im Einklang mit europäischen Standards. Georgien verfügt über eine im regionalen Vergleich sehr aktive Zivilgesellschaft, ein vergleichsweise hohes Maß an Presse- und Meinungsfreiheit und weitgehende Religionsfreiheit. Die Todesstrafe ist seit 1997 abgeschafft.

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck für eine Intensivierung der Beziehungen der EU zu Georgien ein. Mit der 2004 erfolgten Aufnahme Georgiens in die ENP leistet die EU einen langfristigen Beitrag zum politischen Transformationsprozess. Der im November 2006 zwischen Georgien und der EU vereinbarte ENP-Aktionsplan setzt sich u.a. die Verbesserung demokratischer und menschenrechtlicher Standards zum Ziel.

Zentralasien-Strategie/EU-Menschenrechtsdialog mit den zentralasiatischen Staaten

Die Menschenrechtslage in Zentralasien ist geprägt durch unterschiedlich autoritäre Präsidialsysteme, deren Hauptaugenmerk auf Stabilität und innerer Sicherheit liegt. In diesem Rahmen konnten sich Zivilgesellschaften nur im begrenzten Umfang in Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisistan entwickeln, wobei Kirgisistan in diesem Bereich trotz der Erstarkung der Präsidialgewalt weiterhin eine Vorreiterrolle spielt. In Tadschikistan hat sich das Klima der Meinungsvielfalt und des demokratischen politischen Wettstreits nach Ablauf der nationalen Versöhnungsperiode nach dem Bürgerkrieg deutlich eingetrübt. Insgesamt wird gegen Menschenrechtsaktivisten und Oppositionelle mit harter Hand durchgegriffen, oft mit der Begründung des Kampfes gegen Kriminalität und Terrorismus. Positiv zu vermerken ist die Abschaffung der Todesstrafe in Kirgisistan und Usbekistan im Berichtszeitraum (in Turkmenistan bereits 2000); in Kasachstan und Tadschikistan gilt ein Moratorium.

Anlässlich des Treffens der EU-Außenminister-Troika mit den fünf zentralasiatischen Staaten in Astana im März 2007 wurde die Ausarbeitung einer EU-Zentralasien-Strategie vereinbart und damit der Grundstein für die Stärkung der Kooperation zwischen der EU und Zentralasien gelegt. Es wurde deutlich, dass die verstärkte Zusammenarbeit auch auf großes Interesse und Unterstützung in Zentralasien selber stößt. Dieser Aspekt ist der Bundesregierung besonders wichtig, geht es doch darum, Zentralasien in eine vertiefte Partnerschaft mit der EU einzubinden und gleichzeitig mit einem ausgewogenen, partnerschaftlichen Ansatz Sicherheit, Stabilität und Prosperität in Zentralasien in unserem und im dortigen Interesse zu fördern.

Die Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten in ihrer gesamten Breite weiterzuentwickeln, schließt nach unserem Verständnis auch substanzielle Fortschritte in den Bereichen Menschenrechtsschutz, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und gute Regierungsführung ein. Diesen Bereichen wird deshalb im Rahmen der Strategie elementare Bedeutung zugewiesen. Der vertieften Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte dient das in der Strategie verankerte Ziel, mit jedem der zentralasiatischen Staaten einen regelmäßigen, strukturierten und ergebnisorientierten Menschenrechtsdialog einzurichten, der mit Usbekistan erstmals im Mai 2007 durchgeführt wurde. Mit Turkmenistan führt die EU bereits seit 2004 einen lokalen Ad-hoc-Menschenrechtsdialog (zuletzt im September 2007).

Die Bundesregierung ist entschlossen, auch bilateral einen sichtbaren Beitrag zur Umsetzung der Strategie zu leisten. Ein Schwerpunkt dabei ist eine Rechtsstaatsinitiative für Zentralasien. Deutschland kann auf langjährige Erfahrungen mit juristischer Beratung und Ausbildung in Zentralasien aufbauen. Mit der Eröffnung des Rechtsberatungszentrums in Taschkent haben wir eine Grundlage geschaffen, auf die sich auch andere Geber stützen können. Die Europäische Kommission hat für den Zeitraum 2007-2013 ihre Unterstützung für Zentralasien auf 750 Millionen Euro verdoppelt und entwickelt zur Zeit in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten konkrete Projekte zur Finanzierung durch die EU.

Ein weiteres wichtiges Instrument sind die Missionen der OSZE, die in allen zentralasiatischen Staaten vertreten sind. Die Bundesregierung hat sich trotz mancher gegenteiliger Bestrebungen dafür eingesetzt, dass die Mandate für die Missionen in Zentralasien auch im Jahre 2008 in ihrer bisherigen Form verlängert wurden. Die EU hat mit der Strategie in Zentralasien große Erwartungen geweckt. Ziel ist es, die Umsetzung der Strategie bis zur ersten Überprüfung durch den Europäischen Rat im Juni 2008 auf den Weg zu bringen. Die Bundesregierung wird die Ratspräsidentschaft, die Europäische Kommission und den Sonderbeauftragten der EU für Zentralasien, Pierre Morel, dabei weiterhin tatkräftig unterstützen.

Kasachstan

In Kasachstan sind zwar keine massiven, breiter angelegten Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen, wohl aber Einzelfälle staatlicher Repression gegen die Opposition. Defizite bestehen ferner in den Bereichen der Versammlungs-, Medien- und Religionsfreiheit sowie bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (vor allem auf den Gebieten Bildung, Gesundheit, und Wohnen). Im Rahmen der Präsidentschaftswahlen 2005 kam es zu Einschränkungen der Versammlungs- und Medienfreiheit. Auch der Konflikt zwischen dem ehemaligen Schwiegersohn des Präsidenten, dem Unternehmer und früheren Botschafter Rachat Alijew, und der Staatsmacht führte zu Eingriffen in die Medienfreiheit. Bei den Parlamentswahlen 2007 standen beschränkte Fortschritte der erneuten Nichterfüllung wichtiger OSZE-Standards gegenüber. Im Zusammenhang mit der Einigung auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2010 hat Kasachstan sich deutlich zu weiteren Reformen insbesondere im Wahl- und Medienrecht bekannt. Ein neues Mediengesetz wird derzeit im Parlament beraten. Positiv ist, dass Kasachstan im Berichtszeitraum wichtige internationale Menschenrechtsinstrumente ratifiziert bzw. unterzeichnet hat. Hierzu zählt die Ratifikation der beiden Internationalen Menschenrechtspakte und der VN-Konvention über die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution im Jahre 2005 sowie die Unterzeichnung des ersten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt und des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention im Jahre 2007.

Darüber hinaus ist die Verhängung der Todesstrafe seit 2007 auf zwei Delikte (Terrorakte mit Todesfolge, Schwerverbrechen im Krieg) beschränkt, nachdem am 1. Januar 2004 bereits ein Moratorium in Kraft getreten ist. Ein Regierungsausschuss ist mit der Frage der vollständigen Abschaffung der Todesstrafe befasst. Ein positives Signal war auch das Urteil des nationalen Verfassungsrates, der das vom Parlament verabschiedete Nichtregierungsorganisationengesetz als verfassungswidrig erklärt hat. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum Projekte gegen die Todesstrafe, Menschenhandel und Folter sowie zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit unterstützt.

Kirgisistan

Kirgisistan hat die meisten internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Die am 24. Oktober 2007 in Kraft getretene neue Verfassung enthält einen ausführlichen Menschenrechtsteil. Am 25. Juni 2007 wurde die Todesstrafe im kirgisischen Strafrecht abgeschafft. Dennoch gibt es weiterhin eine deutliche Diskrepanz zwischen der Rechtslage und der täglichen Praxis. Trotz des Folterverbots sind Folter und Misshandlungen in Gefängnissen und Polizeistationen weiterhin häufig. Menschenrechtsverletzungen begegnen nur selten effizienter Strafverfolgung; staatliche Behörden und Gerichte leiden unter weit verbreiteter Korruption.

Die im regionalen Vergleich sehr lebhafte Zivilgesellschaft in Kirgisistan umfasst auch Menschenrechtsorganisationen, die relativ ungehindert arbeiten. Im Vorfeld der Parlamentswahlen 2007 berichteten jedoch viele Nichtregierungsorganisationen von steigendem Druck auf ihre Einrichtungen, Bedrohung ihrer Mitglieder und vorübergehenden Verhaftungen. Ausdruck dieser Linie ist auch die Beschränkung des Demonstrationsrechts in Bischkek auf drei spezifische Plätze mit zehntägiger Vorankündigung.

Die Meinungsfreiheit wird in Kirgisistan gesetzlich garantiert; kritische Berichterstattung wird grundsätzlich zugelassen. Jedoch befindet sich die überwiegende Anzahl der Medien im Staatsbesitz oder in Händen regierungsnaher Unternehmer. Einschüchterungsversuche gegenüber Oppositionsmedien kommen vor. Kirgisistan wird von der Bundesregierung in das regionale Projekt zur Unterstützung der Rechts- und Justizreform einbezogen, insbesondere mit Blick auf die Ausbildung von angehenden Richtern. Darüber hinaus ist Deutschland an einem Polizeischulungsprojekt der OSZE substanziell beteiligt. Die EU fördert u.a. Projekte zur Justizreform.

Tadschikistan

In Tadschikistan bestehen weiterhin Defizite bei der Beachtung menschenrechtlicher Normen. Das in der Verfassung verankerte Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist nicht gewährleistet. Die Justiz ist nicht unabhängig und zudem hochgradig korrupt. Schwerwiegende Missstände gibt es im Strafvollzug (unzureichende medizinische Versorgung, mangelnde Verpflegung, mangelnde Hygiene). Trotz aller Bemühungen der Gebergemeinschaft bleibt dem IKRK der Zugang zu den Gefängnissen verwehrt. Die innenpolitische Entwicklung ist geprägt von einer verschärften Kontrolle der Zivilgesellschaft. Ein neues Nichtregierungsorganisationengesetz räumt dem Staat weit reichende Kontrollrechte ein. Allerdings konnten durch westlichen Druck wesentliche Verbesserungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzesentwurf durchgesetzt werden. Die Pressefreiheit ist trotz der Existenz regierungsunabhängiger und oppositioneller Zeitungen durch administrative und legalistische Maßnahmen eingeschränkt. Sendegenehmigungen für unabhängige Radio- und Fernsehstationen werden nicht erteilt oder jahrelang verschleppt, so z.B. für den lokalen Ableger von BBC-Radio, der bis Anfang 2006 über Kurzwelle empfangen werden konnte.

Tadschikistan verfügt mit der Partei der islamischen Wiedergeburt (PIWT) über die einzige in Zentralasien zugelassene islamische Partei. Gegen als radikal wahrgenommene religiöse Strömungen wie die verbotene „Hisb-ut-Tahrir“ geht die tadschikische Regierung allerdings rigoros vor. Im Sommer 2007 wurden in Duschanbe nicht registrierte Gebetshäuser und Moscheen abgerissen. Von Behinderungen betroffen sind auch kleinere christliche Gemeinschaften wie die Zeugen Jehovas. Positiv ist festzuhalten, dass die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe bereits seit 2004 per Gesetz ausgesetzt wurde. Die Einrichtung der Institution einer Ombudsperson für Menschenrechte wurde im April 2007 angekündigt, ist aber noch nicht erfolgt.

Turkmenistan

Die Menschenrechtslage in Turkmenistan ist nach wie vor besorgniserregend, auch wenn sich seit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Berdymuchammedow im Februar 2007 in einigen Bereichen graduelle Verbesserungen feststellen lassen. Eine politische Opposition ist im Land nicht existent, die Medien werden staatlich kontrolliert. Die Zivilgesellschaft ist bislang nur in Ansätzen entwickelt. Präsident Berdymuchammedow hat erste Reformen im Bildungsbereich (Wiedereinführung des zehnten Schuljahres, Verlängerung der Studiendauer) veranlasst. Der Zugang zum Internet wurde erleichtert, nach wie vor sucht man ausländische Zeitungen, Zeitschriften oder Bücher jedoch vergeblich. Trotz Zulassung weiterer Religionsgruppen sind noch Einschränkungen bei der Religionsfreiheit zu beobachten. Militärdienstverweigerungen wie z.B. durch die Zeugen Jehovas werden vor einem Militärgericht verhandelt und mit Haftstrafen geahndet. Die Möglichkeit eines Ersatzdienstes außerhalb des Militärs besteht nicht. Reisebeschränkungen wurden zwar weitgehend aufgehoben, jedoch bestehen willkürliche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, z.B. bei der Ausreise, in Einzelfällen fort. In der Frage des Zugangs zu Gefängnissen hat sich die turkmenische Regierung zwar prinzipiell bereit erklärt, Besuche des IKRK zu gestatten, die Verhandlungen des IKRK mit der turkmenischen Regierung konnten jedoch noch nicht abgeschlossen werden.

Der Tod der im September 2006 unter ungeklärten Umständen in Haft verstorbenen Journalistin Ogulsapar Muradowa hat international Bestürzung ausgelöst. Trotz mehrfacher Aufforderungen durch die internationale Gemeinschaft wurde die Todesursache von der turkmenischen Regierung nicht aufgeklärt. Zusammen mit Ogulsapar Muradowa wurden Annakurban Amanklitschew und Sapardurdi Khadijew aufgrund zweifelhafter Anschuldigungen zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Ihr Aufenthaltsort ist unbekannt. Die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, sowie der damalige Hohe Kommissar für nationale Minderheiten in der OSZE, Rolf Ekeus, haben Turkmenistan im Jahr 2007 besucht. Im Rahmen der EU findet seit dem Jahre 2004 ein jährlicher Ad-hoc-Menschenrechtsdialog mit Turkmenistan statt. Die Bundesregierung fördert Projekte in den Bereichen Rechtsberatung und Bildung.

Usbekistan

In Usbekistan blieb die Menschenrechtslage im Berichtszeitraum trotz einzelner positiver Entwicklungen besorgniserregend. Nachdem sich im Rahmen einer vorsichtigen Öffnung des Landes nach Westen eine Verbesserung der Menschenrechtssituation abgezeichnet hatte, kam es infolge des gewaltsamen Vorgehens der Staatsorgane in Andijan im Mai 2005 zu einer Verschlechterung des innenpolitischen Klimas. Als Ausfluss dessen können zahlreiche Verhaftungen und Verfolgungen gelten. Dabei gestaltete sich vor allem die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zunehmend schwierig. So mussten insbesondere US-gestützte Nichtregierungsorganisationen ihre Arbeit einstellen bzw. unterbrechen, da die usbekische Regierung deren Arbeitserlaubnis nicht verlängerte oder im Falle von Human Rights Watch die notwendigen Arbeitsvisa für die designierten Mitarbeiter verweigerte. Streng verfolgt werden weiter Anhänger religiöser Organisationen, denen oft bei kleinsten Anlässen schwere Strafdelikte zur Last gelegt werden. Betroffen sind hiervon insbesondere Anhänger und Sympathisanten der verbotenen islamischen Bewegung „Hisb-ut-Tahrir“, denen eine geistige Nähe zum internationalen organisierten Terrorismus nachgesagt wird.

Die Pressefreiheit wurde im Berichtszeitraum weiter eingeschränkt und repressive Maßnahmen auch gegen Internetmedien ausgeweitet. Mittlerweile sind zahlreiche der in Russland erscheinenden russischsprachigen Internetinformationskanäle in Usbekistan entweder nicht mehr zugänglich oder ihre Nutzung wurde unter Strafe gestellt. Problematisch bleibt die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Die usbekische Seite verweigert dem IKRK seit Andijan den im Jahre 2001 vertraglich vereinbarten ungehinderten Zugang zu allen Haftanstalten und bietet stattdessen nur Besuche im Rahmen der geltenden usbekischen Bestimmungen an. Diese untersagen vor allem den unbeaufsichtigten Zugang zu Untersuchungshäftlingen. Die übrigen Bereiche der Zusammenarbeit funktionieren reibungslos.

Die Präsidentschaftswahlen vom Dezember 2007 entsprachen nicht den OSZE-Standards. Das politische Umfeld und die Art der Präsentation ließen trotz dreier Gegenkandidaten keine tatsächliche Wahlalternative, sondern bestimmten das Ergebnis letztlich vorher. Als Reaktion auf die blutige Niederschlagung der Unruhen von Andijan verhängte die EU im Oktober 2005 Sanktionen gegen das Land in Form eines Waffenembargos, der Aussetzung der technischen Zusammenarbeit im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) sowie einer EU-Einreisebeschränkung für zwölf hochrangige Vertreter der bei der Niederschlagung des Aufstandes beteiligten usbekischen Staats- und Sicherheitsorgane.

Die Bundesregierung hatte sich im Vorfeld und verstärkt als Ratspräsidentschaft dafür eingesetzt, dass sich Usbekistan zu EU-Expertengesprächen über die Ereignissen von Andijan bereit erklärte. Im Rahmen dieser Gespräche, im Dezember 2006 und im April 2007, erhielten die EU-Experten weitgehend freien Zugang zu Akten sowie Augenzeugen und am Aufstand beteiligten Häftlingen. Insgesamt konnte dabei der Vorwurf der unverhältnismäßigen Gewaltanwendung durch usbekische nicht ausgeräumt werden. Darüber hinaus engagierte sich die Bundesregierung aktiv für die Einrichtung eines Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und Usbekistan, dessen erste Runde unter deutscher Ratspräsidentschaft am 9. Mai 2007 abgehalten werden konnte *(s. nachfolgendes Kapitel)*. Usbekistan bleibt zudem im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in das regionale Projekt zur Unterstützung der Rechts- und Wirtschaftsreformen einbezogen.

Deutschland hat sich somit bilateral und verstärkt in der Zeit seiner EU-Ratspräsidentschaft bei unterschiedlichsten Gelegenheiten für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Usbekistan eingesetzt. Neben Regierungsvertretern besuchten auch zahlreiche MdB im Berichtszeitraum das Land und führten auf höchster Ebene Gespräche über die Lage der Menschenrechte im Allgemeinen und über Einzelfälle im Besonderen. Im Fall des Journalisten U. Haidarov konnte im Anschluss an den Besuch von Bundesaußenminister Steinmeier im November 2006 dessen Freilassung erreicht werden, und im Falle der Menschenrechtsaktivistinnen Frau Njazova sowie Frau Turajeva bewirkte öffentlicher Druck die Aussetzung der langjährigen Haftstrafen zur Bewährung.

Positiv beurteilte die EU auch die Entscheidung der usbekischen Regierung, die Todesstrafe abzuschaffen und die Zuständigkeiten für Haftbefehle von den Staatsanwaltschaften auf die Gerichte (habeas corpus) zu übertragen. Beide Gesetzte traten am 1. Januar 2008 in Kraft. Als Reaktion auf die Bereitschaft Usbekistans zur Abhaltung der EU-Expertengespräche zu Andijan und zur Aufnahme des Menschenrechtsdialogs mit der EU hat der Rat die technischen Gremien im Rahmen des PKA am 13. November 2006 wieder eingesetzt und die Einreisebeschränkungen am 14. Mai 2007 auf acht Personen reduziert. Angesichts weiterer positiver Schritte seitens Usbekistans – Freilassung der Menschenrechtsverteidigerinnen Frau Njazova und Frau Turajeva sowie Abschaffung der Todesstrafe und Einführung des Habeas-corpus-Prinzips – traf der Rat zwar den Beschluss, die Visabeschränkungen am 15. Oktober 2007 für sechs Monate zu suspendieren, machte jedoch deutlich, dass er bis zur nächsten Sanktionsüberprüfung im April 2008 eine deutliche Verbesserung der Menschenrechtslage in Usbekistan erwarte.

EU-Usbekistan-Menschenrechtsdialog

Nach den Ereignissen von Andijan im Mai 2005 und der Verhängung von EU-Sanktionen im November 2005 waren die Beziehungen zu Usbekistan fast zum Erliegen gekommen. Erst anlässlich des Besuchs von Bundesaußenminister Steinmeier im November 2006 erklärte sich Usbekistan mit dem EU-Vorschlag einverstanden, Expertenrunden mit der EU zur Untersuchung der Geschehnisse von Andijan durchzuführen (Dezember 2006 und April 2007) sowie einen Menschenrechtsdialog mit der EU aufzunehmen.

Der EU-Usbekistan-Menschenrechtsdialog fand erstmals unter deutscher Präsidentschaft am 9. Mai 2007 in Taschkent statt und bot Gelegenheit, gegenüber usbekischen Regierungsverantwortlichen und Behördenvertretern die menschenrechtsrelevanten Bereiche anzusprechen, zu denen die EU grundlegende Verbesserungen erwartet. Gesprächsthemen waren u.a. die Lage in den Gefängnissen und der Zugang zu Gefangenen, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die Lage der Menschenrechtsverteidiger im Allgemeinen und im Speziellen anhand von bekannten Einzelfällen sowie die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Vereinten Nationen. Der Menschenrechtsdialog wird in Zukunft turnusmäßig im Rahmen der (jährlichen) Treffen des Unterausschusses Justiz und Inneres stattfinden, der auf Grundlage des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens aus dem Jahre 1999 zwischen der EU und Usbekistan eingerichtet wurde. Die nächste Runde ist für Mai 2008 geplant.

3. Naher und Mittlerer Osten, Nordafrika

Ägypten

Die wichtigsten Menschenrechte sind durch die ägyptische Verfassungs- und Rechtsordnung geschützt. Allerdings besteht aufgrund des seit 1981 geltenden und zuletzt im Mai 2008 erneut um zwei Jahre verlängerten Notstands rechtlich ein weiter Handlungsspielraum für die Staatssicherheitsbehörden, die auch bei Überschreitung dieses Handlungsspielraums selten zur Rechenschaft gezogen werden.

Die Presse weist eine große Meinungsvielfalt auf, oppositionelle Blätter greifen die Regierung täglich in scharfem Ton an, und auch die regierungsnahe Presse spart nicht mit Kritik an Missständen. Unsystematisch und vereinzelt wird allerdings mit exzessiven und konstruierten Strafanträgen gegen Journalisten strafrechtlich vorgegangen, die allerdings nur zum Teil vollstreckt werden. Des Weiteren kommt es zu fragwürdigen Prozessen oder exzessiven Strafen, bei denen der Verdacht besteht, dass die Justiz für politische Zwecke instrumentalisiert wird.

Willkürliche Verhaftungen ohne richterliche Anordnung sind ein verbreitetes Mittel der Sicherheitsbehörden zur Einschüchterung von Oppositionellen, sowohl aus dem säkularen wie auch aus dem islamistischen Lager. Über das gesamte Jahr 2007 kam es zu Verhaftungen von Anhängern der Muslimbrüder. Die Zahl der Verhaftungen geht in die Tausende, wobei es in vielen Fällen nicht zur Anklage kam und die Verhafteten nach einiger Zeit wieder freigelassen wurden. Zu Einzel- oder Massenverhaftungen kam und kommt es ferner im Rahmen der Bemühungen, Anschläge oder Anschlagsplanungen aufzudecken. Monatelange Untersuchungshaft ohne richterliche Anordnung oder anwaltliche Hilfe gehören nach wie vor zum Instrumentarium der Sicherheitskräfte. MR-Organisationen sprechen von ca. 18.000 Personen, die seit Jahren ohne Anklage Haft gehalten werden.

Die ägyptische Verfassung verbietet physische oder psychische Gewalt gegenüber Häftlingen, das Land ist dem VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafen von 1994 beigetreten. Dennoch sind Folter und Misshandlung vor allem in Polizeistationen verbreitet. Im Jahr 2007 gab es erstmals Verfahren gegen Folterer, die mit Verurteilungen endeten.

Das Verhältnis zwischen Muslimen und Kopten in Ägypten ist relativ entspannt; Staatsführung und religiöse Führer sind mit Nachdruck bemüht, kein Konfliktpotenzial entstehen zu lassen. Vor dem Hintergrund einer über 90-prozentigen muslimischen Mehrheit in Ägypten gibt es allerdings weder faktisch noch rechtlich eine völlige Gleichstellung oder Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften.

Einen Teilerfolg gegen Diskriminierung erzielten die Mitglieder der Glaubensgruppe Bahá'i: Das Verwaltungsgericht Kairo verpflichtete am 29. Januar 2008 die Verwaltung, Personalausweise und Geburtsurkunden an Bahá'is ohne Eintragung einer Religionszugehörigkeit auszustellen. Bahá'is war zuvor die Ausstellung solcher – im Alltag unverzichtbarer – Papiere verweigert worden, weil sie nur bei Eintragung einer Buchreligion ausgestellt werden könnten. Es bleibt noch abzuwarten, ob die Verwaltung die Urteile umsetzen wird.

Weibliche Genitalverstümmelung wird bis heute in Ägypten von der Mehrheit der Bevölkerung, Christen wie Muslimen, praktiziert. Die Regierung hat sich dieses Themas in den letzten Jahren immer stärker angenommen, sowohl durch gesetzgeberische Maßnahmen (Strafdrohungen) als auch durch Sozial- und Aufklärungsarbeit des National Council on Childhood and Motherhood.

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage regelmäßig in bilateralen Gesprächen. Auch die EU hat durch Erklärungen und Demarchen wiederholt zu Menschenrechtsfragen in Ägypten Stellung bezogen. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten sowie der im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik im März 2007 von Ägypten und der EU verabschiedete gemeinsame Aktionsplan sieht einen Dialog über Menschenrechtsfragen vor, der erstmals beim Unterausschuss Politik und Menschenrechte Anfang Juni 2008 in Brüssel durchgeführt wurde.

Algerien

Die Menschenrechtslage in Algerien hat sich im Berichtszeitraum weiter verbessert, gibt aber immer noch Anlass zur Sorge. Die gegenwärtige Situation ist maßgeblich durch die jüngste Geschichte des Landes bestimmt, d.h. durch die Absage des zweiten Wahlgangs bei den Parlamentswahlen 1991, bei dem die Front Islamique du Salut (FIS) voraussichtlich eine Mehrheit erhalten hätte, und das anschließende Verbot der FIS. In der Folge kam es zu einer Terrorwelle durch islamistische Gruppierungen und als Reaktion darauf zu massiver staatlicher Repression. Über 100.000 Algerier kamen im Zuge dieser Auseinandersetzungen um. Die meisten Opfer waren Zivilisten, die bei Massakern durch islamistische Terrorgruppierungen getötet wurden.

In ihrem Kampf gegen den Terror begingen algerische Sicherheitskräfte vor allem in den 1990er-Jahren erhebliche Menschenrechtsverletzungen. Ein kritisches Problem der Vergangenheitsbewältigung ist die Aufklärung des Schicksals „Verschwundener“. Die meisten Fälle datieren zwischen 1995 und 1997: In dieser Zeit „verschwanden“ nach offiziellen Angaben 6.147 Menschen; hierfür werden in erster Linie die Sicherheitskräfte verantwortlich gemacht. Die „Charta für Frieden und Nationale Aussöhnung“, die am 29. September 2005 per Referendum angenommen wurde und unter anderem ein weit reichendes Amnestieangebot an islamistische Kämpfer enthält, sieht Entschädigungszahlungen für die „Opfer der Nationalen Tragödie“ vor, nimmt aber gleichzeitig Staat und Sicherheitskräfte von strafrechtlicher Verantwortung für die blutigen Auseinandersetzungen in den 1990er-Jahren aus. Weite Teile der algerischen Öffentlichkeit werteten dies als Versuch, insbesondere die Aufklärung des Schicksals der „Verschwundenen“ zu verhindern.

Die algerische Verfassung von 1996 garantiert die Grundrechte einschließlich einer unabhängigen Justiz. Algerien ist auch Mitglied der meisten internationalen Menschenrechtskonventionen. Die zunehmende Entspannung der Sicherheitslage und die von Staatspräsident Abdelaziz Bouteflika seit 1999 verfolgte Politik nationaler Aussöhnung haben in den vergangenen Jahren

zu einer deutlichen Verbesserung der Menschenrechtslage geführt. Berichte über Folter und systematische Misshandlungen durch Armee und Strafverfolgungsbehörden sind selten geworden. Der Kampf gegen terroristische Gruppierungen wird allerdings immer noch mit großer Härte geführt. Der weiterhin geltende Ausnahmezustand ermöglicht Eingriffe in politische Rechte, insbesondere die Versammlungsfreiheit. Hingegen sind die nichtstaatlichen (Print-)Medien weitgehend frei von Zensur und staatlicher Einflussnahme. Die Todesstrafe wird in Algerien noch für 384 Verbrechen verhängt, jedoch seit 1993 nicht mehr vollstreckt. Die Anfang 2005 erfolgte Reform des Code de la Famille hat die Rechtsstellung der Frau auf einigen Gebieten verbessert. Insbesondere sind Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen Absicherung von geschiedenen oder getrennt lebenden Frauen erzielt worden. Diskriminierungen bei der Eheschließung und im Rahmen des Erbrechts blieben aber bestehen; sie führen häufig zu Mittellosigkeit und gesellschaftlicher Marginalisierung. Die gesellschaftliche Realität bleibt zudem insbesondere im ländlichen Raum und in den unteren sozialen Schichten hinter den rechtlichen Vorgaben zurück.

Deutschland und die Europäische Union haben sich immer wieder intensiv mit der Menschenrechtslage in Algerien befasst. Die EU steht mit der algerischen Regierung seit 1998 in einem hochrangig geführten politischen Dialog, in dem Menschenrechtsfragen breiten Raum einnehmen. Dieser Dialog hat sich durch das Inkrafttreten des EU-Assoziierungsabkommens am 1. September 2005 weiter intensiviert. Die Beachtung der Menschenrechte wurde unter anderem anlässlich der Sitzungen des Assoziationsrates am 16. Mai 2006 sowie (unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft) am 24. April 2007 eingefordert; die Einrichtung eines Unterausschusses „Demokratie und Menschenrechte“ ist vorgesehen. In politischen Gesprächen mit Algerien – zuletzt beim Staatsbesuch des Bundespräsidenten in Algerien (11. bis 14. November 2007) – betont Deutschland auch bilateral, dass die legitime Bekämpfung des Terrorismus die algerische Regierung nicht von der Pflicht entbindet, die Menschenrechte zu beachten.

Irak

Der politische Übergangsprozess im Irak wurde mit der Annahme einer Verfassung durch ein Referendum im Oktober 2005, der Abhaltung freier Wahlen im Dezember 2005, der Konstituierung eines Parlaments und der Bildung der Regierung formal abgeschlossen. Die Verfassung verbrieft Meinungsfreiheit und freie Religionsausübung ethnischer und religiöser Minderheiten. Die Menschenrechtslage blieb jedoch aufgrund der volatilen Sicherheitslage und der Kompetenzdefizite staatlicher Einrichtungen, die die in der Verfassung formulierten Ansprüche und Rechte nicht durchsetzen können, äußerst prekär. Die Zentralregierung verfügte auf nachgeordnete Behörden kaum über Einfluss und konnte die verfassungsmäßigen Rechte nicht garantieren. Der Staat konnte im Berichtszeitraum sein Gewaltmonopol nicht oder nur mangelhaft durchsetzen. Das irakische Menschenrechtsministerium, das zur Verbesserung der Menschenrechtslage beitragen soll, steht vor erheblichen Herausforderungen. Die von der Verfassung vorgesehene unabhängige Menschenrechtskommission, die vor allem auch die menschenrechtlichen Verbrechen des Saddam-Regimes aufarbeiten soll, wurde bisher noch nicht eingerichtet. Im Berichtszeitrum galt noch immer das seit 6. Juni 2004 von der Übergangsregierung Allawi erlassene Notstandsgesetz. Unter den gewaltsamen Auseinandersetzungen, die um Macht, Einfluss und um Ressourcen zwischen Gruppen und Milizen verschiedener Glaubensrichtungen im Berichtszeitraum geführt wurden, litt vor allem die Zivilbevölkerung.

In ihrem Menschenrechtsbericht legt die Unterstützungsmission der VN für den Irak (UNAMI) dar, dass allein im Jahr 2006 3.445 Menschen gewaltsam getötet und 36.685 Menschen verletzt worden seien.

Aufgrund der Sicherheitslage, von Drohungen und Vertreibungen sowie der desolaten Wirtschaftslage mit Versorgungsproblemen flüchteten bereits rund 4,2 Millionen Menschen aus ihren angestammten Gebieten ins Ausland, vor allem in die Nachbarstaaten Jordanien und Syrien, oder sind als Binnenflüchtlinge unterwegs. Das Auswärtige Amt hat 2007 für die Flüchtlingsarbeit des UNHCR und des IRK über 4,2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Tendenzen der Islamisierung der irakischen Gesellschaft und gezielte Attentate durch vermutlich islamistische Kreise (auch durch Al-Qaida) auf christliche Iraker und auf Yeziden (z. B. am 14. August 2007 bei Sinjar) führten zur Flucht weiter Teile dieser Bevölkerungsgruppen. Die von der irakischen Interimsregierung im August 2004 eingeführte Todesstrafe blieb in Kraft und wurde gegen Saddam Hussein und andere Vertreter des alten Regimes verhängt und vollstreckt.

Gegen die Todesstrafe bzw. deren Verhängung demarchierte Deutschland im Verbund mit den anderen EU-Mitgliedstaaten bei der irakischen Regierung. Bei Treffen mit Vertretern der irakischen Regierung wurde wiederholt auf eine Abschaffung der Todesstrafe gedrängt. Im Rahmen ihrer Unterstützung für den Wiederaufbau des Landes finanzierte und organisierte die Bundesregierung Seminare zu Menschenrechten für irakische Justizbeamte. Die UNAMI stellte im Berichtszeitraum erhebliche Mängel in der Justizverwaltung fest, insbesondere was die überlange Haftdauer von Häftlingen ohne Gerichtsverfahren sowie Foltervorwürfe in den verschiedenen Gefängniseinrichtungen der Sicherheitsdienste betraf.

Iran

Die Menschenrechtslage in Iran hat sich im Berichtszeitraum verschlechtert, vor den Parlamentswahlen am 14. März 2008 spitzte sie sich weiter zu. Zivilgesellschaftliche Spielräume werden zunehmend enger, Menschenrechtsaktivisten sehen sich häufiger Repressionen der iranischen Regierung ausgesetzt. Journalisten, Gewerkschafter, Studenten, Lehrer und Angehörige anderer Gruppen sind von massiven Einschränkungen ihrer Freiheitsrechte betroffen. Restriktionen gegen Systemkritiker umfassen die Verhängung von Berufsverboten, die Schließung von Zeitungen, willkürliche Verhaftungen sowie in einzelnen Fällen auch Misshandlung und Folter in der Haft. Ideologisch rechtfertigt die iranische Regierung ihr entschlossenes Vorgehen mit der Abschreckung von „Unruhestiftern“ und dem Schutz der Prinzipien der Islamischen Republik vor „einer vom Ausland gesteuerten samtenen Revolution“.

Den Tiefpunkt der Menschenrechtslage in Iran bildet eine Serie von Hinrichtungen. 2005 wurden 94, im Jahr darauf 177 vollstreckte Todesurteile dokumentiert. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen wurden 2007 über 300 Menschen hingerichtet. Vielfach wurden Todesurteile in der Öffentlichkeit vollstreckt, auch Minderjährige bzw. zur Tatzeit Minderjährige waren betroffen. Für Aufsehen sorgte die seit Jahren erste (bekannt gewordene) Steinigung eines Mannes im Sommer 2007. Auch kam es 2007 und zu Beginn 2008 bereits wieder zu Körperstrafen wie Amputationen und Auspeitschungen.

Prägend bleibt der Vorrang islamischer Prinzipien im Verfassungs- und Rechtssystem Irans. Damit werden die in diesem System an sich verankerten Menschen- und Bürgerrechte relativiert. Das islamische Straf- und Privatrecht enthält Benachteiligungen für Frauen, etwa im Familien- und Erbrecht, aber auch im Strafrecht. Frauen (aber auch Männer) unterliegen mit Strafe bewehrten Kleidungs- und Verhaltensregeln. Im Rahmen von Kampagnen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verfolgen die Sicherheitskräfte die strikte Beachtung dieser Regeln. Seit Beginn der Aktion „Eine Million Unterschriften" für die Abschaffung diskriminierender Gesetze und für die rechtliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Sommer 2006 kam es in mehreren Fällen zu Verhaftungen und Verurteilungen von Frauenrechtlerinnen.

Die freie Religionsausübung ist neben Muslimen den in der iranischen Verfassung genannten Religionsgemeinschaften der Christen, Juden und Zarathustrier gestattet. Sonstige religiöse Minderheiten sind spürbaren Diskriminierungen ausgesetzt. In besonderem Maße ist hiervon – in jüngster Zeit wieder verstärkt – die Glaubensgemeinschaft der Bahai betroffen. Die Freiheit des Religionswechsels besteht nicht unbeschränkt. Der Abfall vom Islam kann mit dem Tode bestraft werden. Anfang 2008 befasste sich das iranische Parlament mit dem Entwurf einer Strafrechtsnovelle, der erstmals in Iran die gesetzliche Verankerung der Todesstrafe für Apostasie vorsieht. Eine ernsthafte Minderheitenpolitik ist in Iran nicht erkennbar. Vor allem im kulturellen Bereich kommen Belange der ethnischen und religiösen Minderheiten zu kurz. Forderungen seitens ethnischer Minderheiten nach größerer Autonomie und stärkerer politischer Partizipation werden von Teilen des Establishments als separatistisch empfunden.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union und bilateral wiederholt und mit Nachdruck bei der iranischen Regierung für die Beachtung der Menschenrechte interveniert. In zahlreichen Demarchen und Erklärungen verurteilte sie die Existenz der Todesstrafe, die Missachtung von Mindeststandards bei ihrer Anwendung sowie die Androhung und Vollstreckung von Körperstrafen. Die Bundesregierung setzte sich in Form von Demarchen und Erklärungen für die Verbesserung der Frauenrechte, die Beachtung der Meinungsfreiheit und den Schutz von Menschenrechtsverteidigern ein. Der Menschrechtsdialog, der 2002 zwischen der Europäischen Union und Iran aufgenommen worden war, führte zu sehr wenigen konkreten Fortschritten. Ab Sommer 2006 sollte dieser Gesprächsrahmen zielorientierter gestaltet werden und Ende 2006 eine neue Dialogrunde stattfinden. Die iranische Seite hat dieses bereits vereinbarte Treffen abgesagt, nachdem die Europäische Union eine kritische Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Menschenrechtslage in Iran unterstützte und im Herbst 2006 mit einbrachte.

Auch in der 62. VN-Generalversammlung hat die Europäische Union eine erneut von Kanada eingebrachte Resolution zur Menschenrechtslage in Iran unterstützt, mit eingebracht und damit zu ihrer Verabschiedung am 18. Dezember 2007 erheblich beigetragen. Diese Entschließung bringt die Besorgnis der Weltgemeinschaft über die Menschenrechtslage in Iran zum Ausdruck und fordert von Iran die Umsetzung konkreter Reformen mit dem Ziel, die Menschenrechtslage zu verbessern. Vom 19. bis 31. Juli 2005 hielt sich der VN-Sonderberichterstatter für angemessenes Wohnen, Miloon Kothari, in Iran auf. Anderen Sonderberichterstattern in Menschenrechtsfragen, darunter diejenigen gegen willkürliche Hinrichtungen und für Religions- und Glaubensfreiheit, wurden Besuche trotz frühzeitiger Anfrage verwehrt.

Jemen

Die Menschenrechtslage im Jemen – einem der ärmsten Länder der Welt (UNDP-HDI-Rang: 151 von 177, Pro-Kopf-Einkommen: ca. 750 USD) – ist zwiespältig: Einerseits hat das Land, nicht zuletzt auf Druck der Gebergemeinschaft, alle wichtigen Menschenrechts-Konventionen und -Instrumente ratifiziert, andererseits bleibt die Umsetzung des Menschenrechtsschutzes in der Praxis unzureichend.

Gesetzlich garantierte Rechte werden oft durch abweichende, von der Scharia und Stammesrecht durchdrungene Rechtspraxis und Willkür des Sicherheitsapparates unterminiert. Islamisch geprägte, streng traditionelle und tribal bestimmte Gesellschaftsnormen – so gehören Blutrache und die Beilegung von Auseinandersetzungen durch die Zahlung von „Blutgeld" (Diya) zum Alltag – behindern die Durchsetzung einer rechtsstaatlichen Ordnung und eines effektiven Menschenrechtsschutzes nach europäisch-westlichen Maßstäben.

Bei den Frauenrechten steht der Jemen nicht nur im weltweiten, sondern auch im regionalen Vergleich im Abseits: nach einem vom World Economic Forum im Jahr 2007 veröffentlichten Bericht zur Gleichberechtigung (The Gender Equality Gap) nimmt das Land von 128 geprüften Ländern mit Abstand den letzten Rang ein. Gesetzlich sind Frauen – ungewöhnlich für die Region – zwar in vielen Rechtsbereichen gleichgestellt, doch ist das im Jemen geltende islamische Familien- und Strafrecht von der kulturell verwurzelten Diskriminierung der Frau geprägt. Arrangierte Ehen und Frühverheiratung sind im Jemen die Regel. Das gesetzliche Mindestheiratsalter von 15 Jahren wird häufig unterschritten. In der Öffentlichkeit treten Frauen kaum in Erscheinung, ihr Anteil an den Erwerbstätigen beträgt nur etwa 23%. Genitalverstümmelung wird in einigen Landesteilen weiterhin praktiziert.

Obwohl der Regierung keine systematischen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden können, so wirft doch das Vorgehen der Sicherheitskräfte bei der militärischen Unterdrückung der so genannten Al-Houthi-Rebellion im Norden des Landes Fragen nach der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel (u.a. Bombardements von Dörfern, willkürliche Verhaftungen) auf.

Politische Agitation, die die Einheit des Landes in Frage stellt, und Kritik an der Person des Präsidenten gehören zu den Tabubrüchen, die nicht selten mit willkürlichen Verhaftungen von Journalisten und Oppositionellen geahndet werden.

Die Pressefreiheit wird durch die Gängelung von Zeitungen, die restriktive Handhabung von Neulizenzierungen und vor allem durch die staatliche Monopolstellung bei den elektronischen Medien behindert. Ende 2007/Anfang 2008 wurde eine Vielzahl von kritischen Internetseiten blockiert.

Seit 2007 macht sich der wirtschaftliche Abwärtstrend auch durch zunehmende soziale Proteste – insbesondere im Süden des Landes – bemerkbar. Hierbei kommt es immer wieder zu Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Sicherheitskräften mit Todesopfern und zu willkürlichen Verhaftungen.

Der Jemen gehört – ebenso wie die große Mehrheit der Staaten dieser Region – zu den Ländern, die gegen die VN-Resolution zur Abschaffung der Todesstrafe votiert haben. Hinsichtlich der Ratifikation des Rom-Statuts und des Beitritts zum IStGH befindet sich der Jemen zwischen zwei Stühlen: Nur wenige Staaten der Region und kein einziger auf der arabischen Halbinsel haben ratifiziert. Während die Regierung den Beitritt offiziell befürwortet (der Jemen ist Signatarstaat), gibt es im Parlament nicht die erforderliche Mehrheit für die Ratifikation.

Die Menschenrechtslage im Jemen ist regelmäßig Gegenstand von Demarchen der Europäischen Union gegenüber der Regierung.

Libyen

Die Menschenrechtslage bleibt trotz einiger Verbesserungen schlecht; es gibt keine Verfassung, kein unabhängiges Justizwesen, keine Pressefreiheit, aber Folter und Incommunicadohaft. Die Zahl der politischen Gefangenen wird auf etwa 1.000 bis 2.000 geschätzt. Dem Revolutionsführer Gaddafi, der de jure kein Staatsamt ausübt, bleiben alle wichtigen politischen, ökonomischen und militärischen Entscheidungen vorbehalten.

In den vergangenen Jahren öffnete Libyen sich zwar deutlich nach außen, was sich vor allem in dem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen und der Aufarbeitung der eigenen terroristischen Vergangenheit niederschlug. Die innen- und menschenrechtspolitische Lage hat damit allerdings nicht Schritt gehalten. In einer Rede zum 37. Jahrestag der Revolution am 1. September 2006 rief Revolutionsführer Gaddafi dazu auf, politische Gegner unterschiedslos zu töten. Es bleibt bei der nahezu absoluten Herrschaft von Gaddafi und einer Gruppe von Vertrauten. Abweichende Meinungen in der Öffentlichkeit werden weiterhin streng verfolgt. Zwar herrscht Religionsfreiheit, aber Staatsreligion ist der Islam. Gegen islamistische Gruppen wird hart durchgegriffen. Libyens Bericht ans VN-Antifolterkomitee ist seit 2002 überfällig. Insbesondere Abschiebehäftlinge klagen immer wieder über Misshandlungen.

Aber es gibt auch hoffnungsvolle Entwicklungen: Einige bekannte Dissidenten durften – wenn auch nur besuchsweise – unbehelligt nach Libyen einreisen. Gaddafi hat bestimmte außen- und wirtschaftspolitische Fragen für die öffentliche Diskussion freigegeben. Der Zugang zu Internet und Satellitenfernsehen ist in Libyen freier als in vielen anderen islamischen Ländern. Seit Oktober 2006 sind ausländische Presseerzeugnisse erhältlich. Die USA und einige europäische Staaten betreiben bereits seit mehreren Jahren voll ausgestattete Kulturinstitute in Tripolis. Ausreisevisa wurden abgeschafft. Am 2. März 2004 wurden 1.059 politische Gefangene freigelassen, am 31. August 2004 folgte die Freilassung von weiteren 645 Gefangenen. Nach unbestätigten Pressemeldungen sollen Ende 2006 weitere 60 inhaftierte Islamisten freigelassen worden sein. 2004 wurden erstmals Menschenrechtsorganisationen ins Land gelassen. Human Rights Watch hat 2005 nach einer solchen Reise eine Verbesserung der Menschenrechtslage festgestellt. Als bei Unruhen in einem Gefängnis in Tripolis am 4. Oktober 2006 ein libyscher Insasse getötet und weitere Personen verletzt wurden, ging Libyens Regierung – erstmals in solch einem Fall – mit einer umfassenden Presseerklärung an die Öffentlichkeit.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist in Libyen formal weitgehend umgesetzt. Vergewaltigte und von ihren Familien verstoßene Frauen werden aber immer noch in gefängnisähnlichen Anstalten für „soziale Rehabilitierung“ eingesperrt. Die Regierung und Aisha al-Ghaddafi, die Tochter des Revolutionsführers, haben Human Rights Watch im Februar 2007 zugesagt, die Zustände in diesen Anstalten zu überprüfen. Ein Ergebnis dieser Überprüfung ist bisher nicht bekannt.

Todesurteile wurden zuletzt am 14. Juli 2005 vollstreckt, als zwei Türken, zwei Ägypter und sieben Libyer hingerichtet wurden. Seither werden Todesstrafen im Begnadigungswege in Freiheitsstrafen umgewandelt. Eine Abschaffung wird erwogen. Bei einem vordergründig gegen die Mohammed-Karikaturen gerichteten Aufruhr in mehreren Städten der Cyrenaika am 17. Februar 2006 wurden etwa 30 Menschen von Sicherheitskräften erschossen.

Palästinensische Gebiete

Die Menschenrechtslage in den Palästinensischen Gebieten ist vor dem Hintergrund des nach wie vor ungelösten Nahost-Konfliktes zu betrachten. Deutschland und die Europäische Union sind davon überzeugt, dass für die Verbesserung der Menschenrechtslage und für die dauerhafte Gewährleistung der Menschenrechte in den Palästinensischen Gebieten die Lösung des Nahostkonflikts einen wichtigen Beitrag leisten wird.

Der Weg zu einer Friedenslösung in Nahost führt nach Auffassung der Internationalen Gemeinschaft über eine Zwei-Staaten-Lösung – mit Israel in sicheren und anerkannten Grenzen und mit einem lebensfähigen palästinensischen Staat, der in anerkannten Grenzen und gutnachbarlicher Beziehung zu Israel lebt. Hierfür ist notwendig, dass die palästinensische Rechtsordnung demokratische Strukturen aufbaut und das Rechtsstaatsprinzip achtet. Deshalb engagiert sich Deutschland zusammen mit den europäischen Partnern beim Aufbau demokratischer Institutionen.

Hilfe beim Aufbau staatlicher Strukturen auf kommunaler und gesamtstaatlicher Ebene sowie die Förderung der Zivilgesellschaft sind wichtige Bestandteile der Unterstützung. Mit einem neu eingerichteten Fonds zur Politik- und Reformberatung fördert Deutschland zum Beispiel gezielte Reformen in wichtigen palästinensischen Institutionen. Ein Projektstrang unter dem Namen „Empowering Democracy" stellt ein Angebot an palästinensische Parteien dar, sich in Zusammenarbeit mit europäischen Partnern (Parteien, Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen) zu reformieren. Auch die Reform des palästinensischen Sicherheitssektors wird von der internationalen Gemeinschaft gefördert. So unterstützt die EU die palästinensische Zivilpolizei seit dem 01. Januar 2006 mit der Mission „EUPOL COPPS", deren Ziel der Aufbau tragfähiger und effektiver Polizeistrukturen unter palästinensischer Eigenverantwortung im Einklang mit bewährten internationalen Standards ist. Auch bilateral unterstützt Deutschland die Bemühungen der palästinensischen Zivilpolizei, die Sicherheitsverantwortung in der Westbank zu übernehmen. Am 24. Juni 2008 wird das Auswärtige Amt in Berlin eine Konferenz zur Unterstützung palästinensischer Polizei und Justiz abhalten.

Deutschland und die EU beobachten die Menschenrechtssituation in Bezug auf Israel und die palästinensischen Gebiete aufmerksam. Deutschland unterstützt seit Jahren Menschenrechts- und Nichtregierungsorganisationen in Israel und den Palästinensischen Gebieten. Die Bundesregierung steht im kontinuierlichen Dialog mit Israel, auch im Bereich Menschenrechte. Alle Themen werden im Rahmen der informellen „EU – Israel Arbeitsgruppe Menschenrechte" und bei bilateralen Treffen offen angesprochen. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung bei allen Kontakten zur Palästinensischen Autonomiebehörde für die Beendigung terroristischer und gewalttätiger Angriffe palästinensischer bewaffneter Gruppen auf israelische Bürger ein.

- **Palästinensische Seite**

Mit der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas im Gazastreifen im Juni 2007 kam es zum Bruch der Nationalen Einheitsregierung aus Hamas und Fatah–Bewegung, die nach der Wahl zum Legislativrat (PLC) im Juli 2005 gebildet worden war. Die internationale Gemeinschaft sieht die Westbank und den Gazastreifen auch nach diesem Bruch als ein einheitliches Gebiet. Präsident Mahmoud Abbas und die von ihm eingesetzte Regierung unter Premierminister Salam Fayyad sind die Vertretung der Palästinenser mit Gesamtvertretungsanspruch und Partner Israels im Friedensprozess, auch wenn de facto ihre Machtausübung sich derzeit nicht auf den Gazastreifen erstreckt. Trotz dieser Betrachtung als Einheit müssen die Menschenrechtssituationen in den verschiedenen Gebieten aufgrund der faktischen Machtausübung durch unterschiedliche Akteure getrennt betrachtet werden.

- **Westjordanland**

Die Palästinensische Autonomiebehörde als legitime Vertreterin der Palästinenser beherrscht de facto derzeit nur das Westjordanland, es bleibt aber bei ihrem Gesamtvertretungsanspruch. Die Palästinensische Autonomiebehörde bekennt sich zu den Menschenrechten. Sie verfügt über eine Verfassung, die einen Grundrechtskatalog enthält. Die Palästinensische Autonomiebehörde bekennt sich darin unter anderem zu einem umfassenden Diskriminierungsverbot, zum Verbot der Folter, zu Religionsfreiheit, Meinungs- und Kunstfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Recht auf angemessene Wohnung, Bildung, Schutz der Familie, etc. Der Beitritt zu internationalen Menschenrechtsabkommen wird als Ziel angestrebt.

In der praktischen Umsetzung weist das Rechtssystem allerdings erhebliche Mängel auf. Diese schlagen sich unter anderem in langen Verfahrensdauern nieder. Zudem existiert ein paralleles, informelles Justizsystem; Tötungen in Selbstjustiz und Ehrenmorde stellen ein Problem dar. Haftbedingungen liegen zumeist unter internationalem Standard; viele Häftlinge werden an Orten festgehalten, die nicht für die dauerhafte Unterbringung von Häftlingen geeignet sind.

Dennoch kann die Palästinensische Autonomiebehörde im Bereich der inneren Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit auch Erfolge verbuchen. Die Regierung Fayyad unternahm unmittelbar nach ihrer Einsetzung Anstrengungen zur Reform des Sicherheitssektors und zur Stärkung der Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde. Die innerpalästinensische Gewalt im Westjordanland ist deutlich reduziert und das angestrebte Gewaltmonopol der Palästinensischen Autonomiebehörde gefestigt worden.

Aufgrund der politischen Polarisierung gibt es im Westjordanland auch Beeinträchtigungen der politischen Freiheiten. Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde gingen im Westjordanland gegen Hamas-Demonstrationen vor; Menschenrechtsorganisationen berichten von Folter. Die Medien berichten im Wege der Selbstzensur weitgehend unkritisch über Fatah und die Palästinensische Autonomiebehörde – aus Angst vor innerbetrieblicher Repression oder Druck von außen. Teilweise kommt es auch zu Übergriffen gegen Journalisten.

Frauen genießen das aktive und passive Wahlrecht. 16 der 132 PLC-Abgeordneten sind Frauen, die allerdings allesamt kein Direktmandat erlangten, sondern über eine gesetzlich vorgesehene Frauenquote auf den Parteilisten ins Parlament einzogen. In der Regierung Fayyad gibt es drei Ministerinnen (von 15 Kabinettsmitgliedern).

- **Gazastreifen**

Im Gazastreifen ergriff im Juni 2007 Hamas im Wege eines gewaltsamen Putsches die Macht. Der Rat der Europäischen Union verurteilte am 18. Juni 2007 die gewaltsame Machtübernahme durch die Hamas-Milizen, insbesondere die Angriffe auf die legitimen Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde und die Zerschlagung dieser Sicherheitskräfte im Gazastreifen, die willkürliche Hinrichtung einer großen Zahl ihrer Mitglieder, die Anschläge auf Krankenhäuser und die grausame Behandlung von Gefangenen sowie die Verluste an Menschenleben, auch unter der Zivilbevölkerung und den humanitären Helfern.

Hamas befindet sich seit 12. September 2003 auf der EU-Liste der terrorismusverdächtigen Personen und Organisationen, Kontakte mit Hamas lehnt die Bundesregierung ab und weiß sich darin mit ihren europäischen Partnern einig.

Nach dem Hamas-Putsch wurde die Justiz zunächst in ihrer Arbeit behindert. Richter und Staatsanwälte wurden nach und nach durch Hamas-treues Personal ersetzt. Menschenrechtsorganisationen berichten über Vorfälle, bei denen Verhaftete oder Entführte von Hamas-Sicherheitskräften misshandelt und gefoltert wurden.

Die politischen Freiheiten haben seit der Übernahme durch Hamas im Gazastreifen stark gelitten. So ist die Hamas im Gazastreifen mehrfach gewaltsam gegen Fatah-Demonstrationen vorgegangen. Eine Großkundgebung am dritten Todestag Arafats im November 2007 endete mit Blutvergießen. Auch die Medienfreiheit wurde durch die politische Polarisierung stark in Mitleidenschaft gezogen. Im Gazastreifen wurden fatah-nahe oder der Palästinensischen Autonomiebehörde nahestehende Medien erheblich in ihrer Arbeit behindert. Die fatah-nahe Tageszeitung Al-Ayyam wurde zwei Monate lang ganz verboten.

Auch nach der Machtübernahme der Hamas im Gazastreifen im Juni 2007 sind laut palästinensischen Menschenrechtsorganisationen keine systematischen Diskriminierungen gegen Christen zu verzeichnen. Gleichwohl kam es im Gazastreifen in den vergangenen Jahren immer wieder zu einzelnen Übergriffen gegen – von muslimischen Extremisten als „un-islamisch" eingestufte – christliche Einrichtungen und zur Tötung von christlichen Vertretern. Im Oktober 2007 wurde ein Angehöriger der Holy Bible Society getötet aufgefunden. Hamas hat Übergriffe gegen Christen bislang verurteilt.

Israelische Seite

Menschenrechtsverletzungen, insbesondere auch solche, die den israelischen Streitkräften bei Maßnahmen in den besetzten Gebieten vorgeworfen werden, werden in der israelischen Öffentlichkeit – mitunter sehr ausführlich – kritisch diskutiert. Die hohe Achtung des Rechts auf Meinungsäußerung führt dazu, dass kritische Stellungnahmen gefahrlos abgegeben werden können und häufig Eingang in die Medien finden. Die Tatsache, dass die Menschenrechtslage in den Palästinensischen Gebieten gut dokumentiert ist, ist dieser regen Öffentlichkeit und der Arbeit der äußerst aktiven israelischen Nichtregierungsorganisationen zu verdanken.

Deutschland und seine Partner in der EU erkennen das legitime Selbstverteidigungsrecht Israels an, insbesondere das Recht Israels, seine Einwohner gegen Terrorismus zu schützen. Gleichzeitig wurde Israel immer wieder von Deutschland und der EU aufgefordert, im Rahmen dieser Selbstverteidigung keine unverhältnismäßigen Maßnahmen zu treffen und insbesondere die Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung zu achten. Dementsprechend hat Deutschland bilateral wie auch im EU-Rahmen immer wieder auf die Unverhältnismäßigkeit israelischer Militäraktionen im Gaza-Streifen hingewiesen, die zu Opfern unter der Zivilbevölkerung, darunter auch Frauen und Kinder, geführt haben. Israel wurde nachdrücklich aufgefordert, äußerste Zurückhaltung zu wahren und auf die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit und die (Notwendigkeit der?) Achtung des humanitären Völkerrechts hingewiesen.

So genannte gezielte Tötungen („targeted killings") zur Terrorbekämpfung werden weltweit, aber auch innerhalb Israels, kritisiert. Der israelische Oberste Gerichtshof hat zum Problemkomplex mit Urteil vom 14. Dezember 2006 Stellung genommen. Hierbei betonte er die Notwendigkeit einer Abwägung im Einzelfall unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Am 6. Oktober 2005 hat der Oberste Gerichtshof entschieden, dass der Missbrauch von Palästinensern als „menschliche Schutzschilde" durch die israelische Armee verboten ist. Die israelischen Streitkräfte haben in Folge des Urteils des Obersten Gerichtshofs ihre Einsatzrichtlinien geändert. Trotzdem wurden auch im Berichtszeitraum Vorwürfe gegen hochrangige Befehlshaber in der israelischen Armee erhoben, Zivilisten bei Hausdurchsuchungen nach mutmaßlichen palästinensischen Terroristen als „menschliche Schutzschilde" missbraucht zu haben, um die Gefahr für israelische Soldaten zu verringern.

In israelischen Gefängnissen befanden sich bis zum ersten Halbjahr 2008 etwa 10.000 palästinensische Gefangene, darunter ca. 830 in Administrativhaft, ohne Anklage. Erstmals hat sich im Juni 2006 die informelle EU-Israel-Arbeitsgruppe Menschenrechte mit Fällen von Administrativhaft in Israel befasst. 2007 konnte die Freilassung von exemplarischen Einzelfällen erreicht werden. Die Haftbedingungen haben sich im Berichtszeitraum nicht grundlegend geändert. Menschenrechtsorganisationen kritisieren erhebliche Überbelegung und die zum Teil unzumutbaren Hygienezustände. Im Bericht des Sonderberichtserstatters der Vereinten Nationen über die Situation der Menschenrechte in den Palästinensischen Gebieten vom Januar 2007 heißt es, dass es „schwerwiegende Beschwerden über die Behandlung, das Verfahren und die Inhaftierung der Gefangenen gebe". Seitens der Sicherheitsdienste wird der Gebrauch unzulässiger Verhörmethoden dagegen bestritten. Israel arbeitet nicht mit dem von der VN-Menschenrechtskommission eingesetzten Sonderberichterstatter zusammen.

Die humanitäre Situation der 1,5 Mio. Bewohner des Gazastreifens hat sich seit Juni 2007 erheblich zugespitzt; ein Großteil der Bevölkerung des Gazastreifens ist von internationaler Hilfe abhängig. Gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union hat Deutschland immer wieder Israel aufgefordert, seiner Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung des Gazastreifens mit Treibstoff und Elektrizität sowie humanitärer Hilfe nachzukommen.

Saudi-Arabien

Die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien ist unverändert problematisch. Das Königreich versteht sich als streng islamischer, nichtsäkularer Staat, dessen oberstes Gesetz der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad („sunna") sind. Der saudische Staat mit König und Königshaus an der Spitze ist nach diesem Selbstverständnis dazu berufen, die im Koran enthaltenen Vorschriften durchzusetzen und legitimiert sich durch diese Berufung. Diese religiöse Ausrichtung prägt die Menschenrechtslage.

Gravierende Verletzungen finden sich nach wie vor in den Bereichen Todesstrafe und Körperstrafen, Haftbedingungen, erzwungene Geständnisse, Rechte und Chancengleichheit für Frauen, Zensur, Religionsausübung, Übergriffe durch die Religionspolizei und Rechtlosigkeit ausländischer Arbeitskräfte. Die Zahl der bekannt gewordenen Hinrichtungen hat 2007 mit 134 einen neuen Höchststand erreicht. Oppositionelle Meinungen werden unterdrückt, Dissidenten werden entweder inhaftiert oder fliehen ins Ausland. Die öffentliche Ausübung einer anderen Religion als der des Islam ist in Saudi-Arabien verboten. Bemerkenswert ist, dass Frauenfragen in der saudischen Öffentlichkeit inzwischen stärker thematisiert werden als früher. Die Rechte der Frau sind nach der sehr restriktiven wahhabitischen Auslegung des islamischen Rechts definiert. Dies bedeutet eine erhebliche Diskriminierung von Frauen im öffentlichen Leben und in vielen Bereichen des Privatrechts. Saudi-Arabien ist am 7. September 2000 der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beigetreten. Allerdings wurde bei dem Beitritt ein sog. Scharia-Vorbehalt eingelegt, gegen den Deutschland Einspruch erhoben hat, da Vorbehalte dieser Art mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind.

Erste Reformansätze sind aber erkennbar. Hierzu zählen insbesondere die ersten Wahlen in der Geschichte des Landes, die im Februar 2005 stattgefunden haben. Die Hälfte der Kommunalparlamente durfte dabei frei gewählt werden, die übrige Hälfte ernennt der König. Frauen waren von der Wahl allerdings ebenso ausgeschlossen wie Angehörige von Polizei und Militär. Mit königlichem Dekret vom 2. April 2005 wurde eine umfassende Reform des Justizwesens angeordnet. Dabei geht es um eine Neuordnung des Gerichtswesens mit Ausweitung des Instanzenzuges, aber auch um die heikle Frage einer Kodifizierung des Scharia-Strafrechts und die Sammlung gerichtlicher Entscheidungen. Am 6. Oktober 2007 billigte der König ein Gesetz über die Ausfor-

mung der Gerichtsbarkeiten, mit dem Fachgerichte für Zivil-, Straf, Handels-, Arbeits- und Personenstandssachen, Berufungsgerichte und ein Oberster Gerichtshof geschaffen werden. Ein Antikorruptionsgesetz ist in Vorbereitung. Um erzwungene Geständnisse zu verhindern, muss das Gericht nach Art. 162 des Strafverfahrensgesetzes künftig ein Geständnis mit dem Angeklagten erörtern und sich Gewissheit verschaffen, dass das Geständnis der Wahrheit entspricht. Die Europäische Union thematisiert die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien regelmäßig in bilateralen Demarchen und unterstützt die Reformbemühungen der saudischen Führung.

Syrien

Politische und bürgerliche Grundfreiheiten werden in Syrien unter Berufung auf das seit 1963 geltende Notstandsgesetz stark eingeschränkt. Das öffentliche Leben wird durch die Sicherheitsdienste umfassend kontrolliert. Es gibt Fälle von Folter und Misshandlungen von Gefangenen. Der Aufenthaltsort von Inhaftierten bleibt mitunter über Monate, wenn nicht Jahre hinweg unbekannt. Oppositionelle und Menschenrechtsaktivisten werden überwacht und sind Einschüchterungen sowie willkürlichen Verhaftungen ausgesetzt. Menschenrechtsorganisationen arbeiten in einer rechtlichen Grauzone: Sie sind nicht registriert, werden in der Praxis jedoch weitgehend toleriert. Die von Syrien in seinem 3. Bericht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Oktober 2004 angekündigte Einrichtung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtskommission wurde nicht umgesetzt.

Die genaue Zahl politischer Häftlinge in Syrien ist nicht zu bestimmen. Während 2005 – wie in den vorangegangenen Jahren – mehrere Hundert politische Häftlinge (von denen viele ihr Strafmaß bereits abgesessen hatten) im Rahmen von Amnestien freigelassen wurden, sind 2006 und 2007 keine politischen Häftlinge amnestiert worden. Im Frühjahr 2007 wurden mehrere syrische Regimekritiker zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Der Zusammenschluss verschiedener demokratisch-oppositioneller Strömungen im Dezember 2007 hat eine Reihe von Verhaftungen nach sich gezogen. Von den ursprünglich zehn prominenten Häftlingen des „Damaszener Frühlings“ (2000/2001) ist einer weiterhin in Haft. Zwei weitere sind Ende 2007 und Anfang 2008 erneut verhaftet worden.

Das syrische Strafrecht sieht für eine Reihe von Tatbeständen die Todesstrafe vor. In der Praxis erfolgt üblicherweise eine Umwandlung in befristete Haftstrafen, insbesondere bei Verurteilung wegen Mitgliedschaft in der verbotenen Muslimbrüderschaft. Nach Kenntnis der Bundesregierung wurde die Todesstrafe 2005 in einem Fall, 2007 in sechs Fällen vollstreckt. Problematisch ist die Situation der staatenlosen Kurden (Schätzungen zufolge rund 250.000 bis 300.000 von mehr als einer Million in Syrien ansässigen Kurden), von denen ein Teil keinerlei Rechte besitzt. Ankündigungen des Präsidenten in 2004 und des Kongresses der herrschenden Baath-Partei in 2005, den rechtlichen Status der staatenlosen Kurden zu klären, wurden nicht umgesetzt.

Religiöse Toleranz wird durch die syrische Verfassung garantiert und tatsächlich praktiziert. Auch die Gleichberechtigung der Geschlechter ist verfassungsgemäß garantiert. In der Realität kommt es jedoch insbesondere aufgrund des konfessionsgebundenen Personenstandsrechts zur Benachteiligung von Frauen. Die Unterzeichnung und Ratifizierung des 2004 paraphierten Assoziationsabkommens zwischen der EU und Syrien, welches die Grundlage für eine regelmäßige Behandlung von Menschenrechtsfragen im Rahmen des politischen Dialogs bilden soll, stehen noch aus.

Die Bundesregierung thematisiert die unbefriedigende Menschenrechtslage in Syrien und Einzelfälle bei bilateralen Kontakten regelmäßig. Die EU spricht sowohl Einzelfälle als auch allgemeine Entwicklungen in Demarchen an. Politisch motivierte Verhaftungen und Verurteilungen hat die EU in Erklärungen auch öffentlich kritisiert. Im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat die Bundesregierung monatliche Treffen der EU-Menschenrechtsgruppe in Damaskus geleitet, den Informationsaustausch zwischen Botschaften der EU-Mitgliedstaaten sowie befreundeten Staaten und lokalen Menschenrechtsorganisationen verstärkt und regelmäßig das Gespräch mit der syrischen Regierung zu Menschenrechtsfragen gesucht. Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Damaskus nimmt regelmäßig an EU-Prozessbeobachtungen am Obersten Staatssicherheitsgericht sowie politisch motivierter Prozesse am Straf- und am Militärgericht Damaskus teil.

Tunesien

Tunesien hat in den vergangenen Jahren im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte große Fortschritte erzielt und nimmt im Hinblick auf den rechtlichen und faktischen Status der Frau in der arabischen Welt eine Vorbildrolle ein. Demgegenüber bestehen bei den bürgerlichen und politischen Rechten erhebliche Defizite. Insbesondere Presse-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie Telefon- und Briefgeheimnis sind nicht gewährleistet. Die Arbeit geduldeter Menschenrechtsorganisationen wie der Liga für Menschenrechte (LTDH) oder anderer unabhängiger Verbände wird in vielfältiger Weise behindert. Oppositionsanhänger und ihre Familienangehörigen unterliegen zum Teil empfindlichen Repressionen (Hausdurchsuchungen, willkürliche Einbestellungen zur Polizei, körperliche Einschüchterungen, administrative Schikanen, Passentzug, Meldepflichten, Verlust des Arbeitsplatzes). Finanzielle Unterstützung aus dem Ausland wird verhindert, sofern dies wie im Falle der Liga für Menschenrechte opportun erscheint.

Gegen den Grundsatz der körperlichen Unversehrtheit wird verstoßen. Zu den am häufigsten angewandten Methoden in Gefängnissen und bei Polizeiverhören zählen neben Schlaf- und Essensentzug auch körperliche Übergriffe. Die Todesstrafe ist für Mord, Vergewaltigung mit Todesfolge und Landesverrat vorgesehen und wird immer wieder verhängt. Zur Vollstreckung ist es zuletzt im Jahre 1992 gekommen. Die Judikative ist politischer Einflussnahme unterworfen. Positiv hervorzuheben sind die weitgehende, im islamisch-arabischen Raum beispielhafte Gleichstellung von Frauen sowie erhebliche Fortschritte bei der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte.

Im Vorfeld des Weltinformationsgipfels (WSIS) vom 16. bis 18. November 2005 kam es zu Übergriffen auf ausländische Journalisten und Fernsehteams. Eine nichtöffentliche Vorbereitungssitzung für den von Nichtregierungsorganisationen geplanten Citizens’ Information Summit

im Goethe-Institut Tunis wurde von tunesischen Sicherheitsorganen durch weiträumige Abriegelung unter Einsatz körperlicher Gewalt verhindert. Anfang September 2006 sowie erneut im Januar und April 2007 wurden mehrere von der Friedrich-Ebert-Stiftung mitveranstaltete Konferenzen kurzfristig unterbunden.

Die Bundesregierung drängt sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU in allen Kontakten mit der tunesischen Regierung auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage. Der Aktionsplan der EU mit Tunesien im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der am 4. Juli 2005 in Kraft trat, stellt auf Reformen und politischen Dialog zu Demokratie und Menschenrechten als „prioritäre Aktionen“ ab. Am 12. November 2007 konstituierte sich der Unterausschuss „Demokratie und Menschenrechte“ des Assoziationsrates. Dabei wurden in konstruktiver Atmosphäre auch Einzelfälle angesprochen.

4. Afrika

4.1 Subsahara-Afrika

Côte d’Ivoire

Nachdem im weiteren Sinne politisch motivierte Menschenrechtsverletzungen in 2004 einen traurigen Höhepunkt erreicht hatten, verbesserte sich die Menschenrechtslage in Côte d’Ivoire in den Jahren 2006/2007 langsam, blieb aber problematisch. Insbesondere seit der Vereinbarung von Ouagadougou vom März 2007 (Friedensvereinbarung von Präsident Gbagbo mit dem Rebellenführer und aktuellen Premierminister Soro) sind deutlich weniger politisch motivierte Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Die Hauptakteure bemühen sich um einen harmonischen und optimistischen Diskurs, mit positiven Auswirkungen auf die Tonlage in den nationalen Medien. Erfreulich gestaltet sich seit Ende 2005 die Zusammenarbeit von Rebellen und Milizen mit der internationalen Gemeinschaft zur Demobilisierung und Unterstützung von direkt am bewaffneten Konflikt beteiligten Kindern; ein Großteil der Kinder konnte bereits demobilisiert werden. Im Januar 2007 wurde die in der Friedensvereinbarung von Linas-Marcoussis vorgesehene nationale Menschenrechtskommission eingesetzt, die aber aufgrund mangelnder Ausstattung bisher kaum arbeitsfähig ist. Presse- und Religionsfreiheit werden weitgehend gewährleistet (mit Einschränkung bei den Staatsmedien).

In den langen Krisenjahren ab 1999 hat sich jedoch eine gängige Praxis von Menschenrechtsverletzungen etabliert, die gewaltsame Übergriffe gegen Personen, insbesondere sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder, sowie Erpressung von Wegezöllen an Straßensperren einschließt und die den politischen Fortschritten trotzt. Täter sind insbesondere Sicherheitskräfte und Milizen. Die Übergriffe sind vielfach wirtschaftlich motiviert und der zunehmenden Selbstherrlichkeit der Täter angesichts der langen Periode der Straflosigkeit geschuldet. Ein klares Zeichen der Regierenden zur Beendigung der grassierenden Straflosigkeit ist bisher ausgeblieben. Auch die Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung, von der 45 Prozent aller Mädchen und Frauen des Landes betroffen sind, stellt nach wie vor ein gravierendes Problem dar. Erfreulich ist hierbei lediglich, dass die Zahl der Betroffenen leicht rückläufig ist und vor allem jüngere Frauen seltener betroffen sind.

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich zunehmend auf solche Vorhaben, die für die Friedensförderung besondere Bedeutung haben: Das sind vor allem die Programme Ländliche Wirtschaftsentwicklung sowie Frieden und Entwicklung im Südwesten. Ein weiteres Projekt unterstützt die ivorschen Partner bei der Bekämpfung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit und Kinderhandel insbesondere im Kakaosektor. Die Bundesregierung fördert seit 2007 Projekte lokaler Nichtregierungsorganisationen zur Menschenrechtserziehung Jugendlicher. Die EU unterstützt lokale Menschenrechtsprojekte und den Friedensprozess in erheblichem Umfang.

Guinea

Guinea, 1958 erstes unabhängiges frankophones Land, hat seitdem zwei fast allmächtige Diktatoren erlebt: zuerst den äußerst grausamen Sékou Touré, dann seit 1984 den seit Jahren schwer erkrankten und eigentlich amtsunfähigen General Lansana Conté. Den jahrzehntelangen Menschenrechtsverletzungen haben sich Millionen von Guineern durch Flucht entzogen. Alle Wahlen, auch diejenigen seit der Einführung der Mehrparteienverfassung von 1991, sind systematisch vom herrschenden Regime gefälscht worden. Gegen die immer schlimmer werdende Misswirtschaft haben die wichtigsten Gewerkschaften 2006 und 2007 drei landesweite Generalstreiks ausgerufen, die allgemein befolgt wurden. Der 45-tägige Generalstreik im Januar und Februar 2007 wurde durch das Militär gewaltsam niedergeschlagen (mindestens 137 Tote, mindestens 1.000 Verletzte), endete mit einem Protokoll für eine grundlegende Veränderung und war Grundlage für die Ernennung eines neuen Premierministers mit eigener Regierungskompetenz. In der Folge hat sich die Medien- und Meinungsfreiheit zunächst deutlich verbessert, der dafür verantwortliche Informationsminister wurde jedoch Anfang 2008 durch den Staatspräsidenten entlassen. Eine Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen bei den Generalstreiks Anfang 2007 ist im November 2007 eingesetzt worden, hat aber noch keine Ergebnisse erbracht.

Die Vorbereitungen zu den seit Juni 2007 anstehenden Parlamentswahlen kommen nur sehr zögerlich voran. Die Verhältnisse in den Gefängnissen sind weiterhin katastrophal, wobei die Zahl der Gefangenen mit 2.500 gering ist. In den Polizeistationen werden Festgenommene routinemäßig gefoltert. Die meisten Gefangenen sind Untersuchungshäftlinge und haben kaum Aussicht auf einen Prozess. Die Todesstrafe ist seit vielen Jahren nicht mehr vollstreckt worden. Unter der Regierung des Premierministers Kouyaté (seit März 2007) sind deutliche Anstrengungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage unternommen worden.

Weibliche Genitalverstümmelung, die im ganzen Land praktiziert wird, stellt ein schwerwiegendes Problem dar – mit einer Prävalenzrate von 96 Prozent ist Guinea hierbei weltweit traurig er Spitzenreiter. Die EU führte 2005 bis 2008 ein Konsultationsverfahren nach Art. 96 Cotonou-Abkommen mit Guinea mit dem Ziel der Verbesserung der Menschenrechtslage durch. Der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung hat Ende 2007 Gespräche mit der gleichen Zielsetzung geführt.

Der Schwerpunkt der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit liegt angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen (Verarmung der Bevölkerung, mangelnder Dialog- und Reformwille der Regierung, mangelnde Demokratisierungsfortschritte, schlechte Regierungsführung) auf dem politikfernen Schwerpunkt „Soziale Grunddienste in Zentralguinea“ (Grundbildung, Gesundheit/HIV/Aids, Social Marketing, Wasser).

Liberia

Die Menschenrechtslage in Liberia, wo weiterhin rund 14.000 VN-Blauhelme die innere Sicherheit garantieren, hat sich im Berichtszeitraum weiter verbessert. In freien, fairen und transparenten Präsidentschaftswahlen siegte Ende 2005 Ellen Johnson-Sirleaf. Die erste Frau im Amt eines afrikanischen Staatschefs bemüht sich um eine Verbesserung der Menschenrechtslage. Knapp fünf Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs fehlt es den meisten staatlichen Institutionen jedoch noch an den notwendigen Kapazitäten, um den vorhandenen guten Willen in die Tat umzusetzen. Besonders im Justizsektor bestehen gravierende Defizite. Einige Abgeordnete von Oppositionsparteien stehen im Verdacht, während des Bürgerkriegs Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben.

Der frühere Warlord und Präsident Charles Taylor wurde 2006 an den Sondergerichtshof für Sierra Leone ausgeliefert, wo er sich für seine Mitverantwortung für den Bürgerkrieg im Nachbarland Liberias verantworten muss, nicht jedoch für Gräueltaten im eigenen Land. Im Februar 2006 nahm eine Wahrheits- und Versöhnungskommission nach südafrikanischem Vorbild ihre Arbeit auf. Im Januar 2008 begannen die öffentlichen Anhörungen von Opfern und Tätern.

Die Regierung gewährleistet die meisten Freiheitsrechte in zufrieden stellendem Maße, vor allem die Presse- und Meinungsfreiheit. Trotz des Einsatzes der Regierung für die Gleichberechtigung der Frau erleiden Frauen besonders im ländlichen Raum und in Bezug auf ihre Ausbildung und persönliche Lebensplanung weiterhin Diskriminierungen. Auch die relativ weit verbreitete Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung ist in dieser Hinsicht problematisch: Schätzungen zufolge sind ca. 50 Prozent aller Frauen und Mädchen von dieser schädlichen traditionellen Praktik betroffen. Die Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte bleibt angesichts der extremen Armut und der noch weitgehend zerstörten physischen und sozialen Infrastruktur bis auf Weiteres außer Reichweite. Durch Maßnahmen der Not- und Flüchtlingshilfe und ein Vorhaben für Reintegrations- und Wiederaufbau unterstützt die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit die weitere Stabilisierung Liberias. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Programme wird sich die Entwicklungszusammenarbeit künftig auf die Förderung der Infrastruktur konzentrieren.

Nigeria

Die Menschenrechtslage in Nigeria hat sich im Berichtszeitraum insgesamt verbessert, wenn auch weiterhin deutliche Defizite bestehen. Meinungs- und Pressefreiheit sowie Religions- und Versammlungsfreiheit sind gewährleistet. Die Wahlen im Frühjahr 2007 ermöglichten erstmals in der Geschichte des Landes den Übergang von einem zivil gewählten Präsidenten auf den nächsten. Allerdings war die Durchführung der Wahlen mangelhaft und nach Einschätzung von Wahlbeobachtern auch von Manipulationen beeinflusst. In mehreren Wahlanfechtungsverfahren wurden Unregelmäßigkeiten gerichtlich bestätigt. Diese Gerichtsurteile zeigen aber ebenfalls einen hohen Grad an Unabhängigkeit des Gerichtswesens.

Die neue Administration ist bemüht, die Fortschritte in guter Regierungsführung (good governance) auszubauen. Vor allem auf der Ebene der Bundesstaaten und Gemeinden bedarf die Stärkung der Rechtstaatlichkeit (rule of law) in vielen Bereichen weiterhin großer Anstrengungen. Noch immer sind zahlreiche Fälle von Intransparenz und Korruption zu verzeichnen. Soziale und ethnische Spannungen führten auch im Berichtszeitraum zu lokalen Gewaltausbrüchen. Vereinzelt haben (inner-)religiöse Faktoren eine Rolle gespielt. Zudem kommt es zu zahlreichen Einzelfällen von staatlichen Übergriffen, vor allem durch Angehörige von Polizei und Sicherheitsdiensten. Die Haftbedingungen in Nigeria sind problematisch, obgleich die Gefängnisreform weitergeführt wurde.

Eine schwere Menschenrechtsverletzung stellt nach wie vor die Praxis der weiblichen Genitalverstümmelung dar, von der in Nigeria mindestens 19 Prozent aller Mädchen und Frauen zwischen 15 und 49 Jahren betroffen sind. Die Regierung steht diesen Praktiken kritisch bis ablehnend gegenüber, ohne sie aber wirksam zu bekämpfen. Von einzelnen Urteilen in Strafverfahren abgesehen hat die Einführung des Scharia-Kodex in den zwölf der überwiegend muslimischen nördlichen Bundesstaaten Nigerias im Jahre 2000 das alltägliche Leben nicht wesentlich verändert.

Mit dem Ziel der Verbesserung der Menschenrechtslage steht die Bundesregierung auch über nichtstaatliche Mittler in einem intensiven Meinungsaustausch mit verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft in Nigeria. Darin wird sie insbesondere durch die Arbeit der in Nigeria vertretenen politischen Stiftungen unterstützt. Die Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte als Grundlage einer erfolgreichen Armutsbekämpfung unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen beschäftigungsorientierter Wirtschaftsförderung im privaten Sektor und durch Maßnahmen im Gesundheitssektor wie Impfkampagnen gegen Polio.

Sierra Leone

Die Menschenrechtslage in Sierra Leone hat sich seit dem Ende des „Bürgerkrieges“ (1991–2002) trotz der extremen Armut des Landes zunehmend positiv entwickelt. Systematische Menschenrechtsverletzungen seitens der Regierung oder der Sicherheitskräfte finden nicht statt. Es gibt keine politischen Gefangenen; die Presse ist frei und kritisiert die Regierung nach Belieben; die religiöse Toleranz der mehrheitlich islamischen Gesellschaft ist vorbildlich. Ebenfalls mustergültig sind im August/September 2007 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt worden, die einen demokratischen Machtwechsel ohne Blutvergießen ermöglicht haben. Vereinzelt hat es während und nach der Wahl Gewalttätigkeiten zwischen Anhängern der konkurrierenden Parteien gegeben, in denen die staatlichen Sicherheitskräfte unter der alten wie der neuen Regierung jedoch unparteiisch blieben und schlichtend einschritten.

Mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft hat Sierra Leone die schweren Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges im Rahmen der Truth and Reconciliation Commission (TRC) aufgearbeitet und die Verantwortlichen für die größten Verbrechen dem Special Court for Sierra Leone (SCSL) überstellt, der auf der Basis einer völkerrechtlichen Vereinbarung zwischen dem Staat Sierra Leone und den Vereinten Nationen in Freetown eingerichtet wurde.

Es gibt jedoch weiterhin Bereiche, in denen eine große Zahl von Menschen in individuellen Persönlichkeitsrechten beeinträchtigt werden: Hier sind vor allem so genannte „harmful traditional practices“ wie die weit verbreitete Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung, von der ca. 90 Prozent aller Mädchen und Frauen in Sierra Leone betroffen sind, sowie häusliche Gewaltanwendung zu nennen. Gegen die wenigen Initiativen zur Abschaffung der Genitalverstümmelung, die es gibt, leisten nicht nur die Geheimgesellschaften Widerstand. Leider stellen sich auch Frauen in politisch einflussreichen Positionen in öffentlichen Stellungnahmen meist gegen ein Verbot. Ein anderer Bereich, in dem Verstöße gegen die Menschenrechte quasi permanent praktiziert werden, ist der Strafvollzug unter menschenunwürdigen Bedingungen, die auch durch die Armut des Landes nicht zu rechtfertigen sind.

Die durch Gesetz im Jahre 2004 geschaffene Institution der „Human Rights Commission“ ist nach der Ernennung von fünf Kommissionsmitgliedern durch den Präsidenten und deren Bestätigung durch das Parlament seit Dezember 2006 funktionsfähig, wenn auch noch nicht mit hinreichenden finanziellen Ressourcen ausgestattet. Die deutsche Botschaft Freetown hat während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sowie als lokale Präsidentschaft (für Portugal) im zweiten Halbjahr 2007 mehrere Demarchen zugunsten der Abschaffung bzw. Einschränkung der Todesstrafe durchgeführt. Obwohl die Todesstrafe in der sierra-leonischen Verfassung verankert ist, wurde sie seit 1998 nicht mehr vollstreckt.

Der Schwerpunkt der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit liegt auf der Förderung des armutsorientierten Privatsektors – vor allem von Mikrofinanzinstitutionen und Beschäftigungsförderung, insbesondere auch für Jugendliche. Deutschland ist außerdem in der HIV/Aids-Vorbeugung aktiv und unterstützt die Antikorruptionskommission sowie den Sondergerichtshof für Sierra Leone *(s. auch Teil B4 – Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen)*.

Togo

Togo stand 38 Jahre unter der faktischen Alleinherrschaft von Gnassingbé Eyadéma – bis zum Tode des Präsidenten Anfang 2005. Während dieser Zeit waren zahlreiche Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Noch die Präsidentschaftswahlen im April 2005, als deren Folge sein Sohn Faure Gnassingbé als Präsident eingesetzt wurde, waren durch gewalttätige Übergriffe von Polizei und Militär geprägt. Um die durch das diktatorische Regime entstandene politische und wirtschaftliche Isolation Togos zu durchbrechen, war allerdings schon zu Lebzeiten von Eyadéma der Menschenrechtsdialog mit der EU aufgenommen worden, der zu den sog. 22 Engagements vom November 2004 führte, d.h. Verpflichtungen der togoischen Führung hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte, der Herstellung des Rechtsstaats und der Durchführung von demokratischen Wahlen. Dieser durch die Ereignisse um die Präsidentschaftswahlen 2005 unterbrochene Prozess wurde dann in der zweiten Hälfte 2005 erfolgreich wieder aufgenommen.

Entscheidend hierfür waren die Konsultationen nach Art. 96 Cotonou-Abkommen, mit denen von Seiten der EU Druck auf die politische Führung ausgeübt wurde, den Demokratisierungsprozess voranzutreiben. Zur weiteren Unterstützung dieses Prozesses und insbesondere der

Herstellung einer befriedigenden Menschenrechtslage schlossen das Hochkommissariat für Menschenrechte der VN und die togoische Regierung am 10. Juli 2006 ein Abkommen, das die zwischenzeitlich erfolgte Einrichtung eines Büros des Hochkommissariats in Lomé vorsieht. Das Büro hat ein Mandat mit weit reichenden Kompetenzen, Aktions- und Informationsmöglichkeiten. Es ist jederzeit zugänglich und arbeitet erfolgreich.

Als Folge der koordinierten Maßnahmen von EU und VN ist gegenwärtig eine befriedigende Menschenrechtslage festzustellen, die sich auch positiv auf die bürgerlichen Rechte ausgewirkt hat. Übergriffe staatlicher Organe oder regierungsnaher sonstiger Gruppen gegen die Opposition, Medien, Gruppierungen der Zivilgesellschaft und die Kirchen wurden seit Einsetzen des nationalen Dialogs 2005 nicht mehr gemeldet. Auch der Großteil der im Zusammenhang mit den Gewalttaten anlässlich der Präsidentschaftswahlen 2005 nach Ghana oder Benin geflohenen Togoer ist zurückgekehrt. Trotz der schon über einen längeren Zeitraum andauernden befriedigenden Lage ist angesichts der noch immer schwachen staatlichen Institutionen jedoch weiter Aufmerksamkeit geboten.

4.2 Große Seen

Demokratische Republik Kongo

Die ersten freien Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo 2006, die im Wesentlichen friedlich verlaufen sind, und die erfolgreiche Aufnahme der parlamentarischen Arbeit haben zu einer graduellen Verbesserung der Menschenrechtslage beigetragen. Sie ist jedoch weiterhin gekennzeichnet durch willkürliche Übergriffe seitens der Polizei, der Streitkräfte und vor allem der Sicherheitsdienste. Die Kämpfe zwischen Truppen des Präsidenten Kabila und seines Opponenten Bemba im März 2007 haben mehrere hundert Tote gefordert. Zahlreiche Anhänger Bembas sind verschwunden bzw. befinden sich in Verliesen (Cachot) der Geheimdienste oder des Militärs. Die Justiz, die für Korruption sehr anfällig ist, ist nicht in der Lage, durchgreifende rechtsstaatliche Verhältnisse herzustellen.

In den Provinzen Nord- und Südkivu sind nach längerer Waffenruhe im August 2007 wieder heftige Kämpfe zwischen den Regierungstruppen, den Anhängern des Tutsi-Generals Nkunda, Mitgliedern der aus Ruanda geflüchteten Hutu-Gruppe FDRL und weiteren Milizen ausgebrochen. Massive Flüchtlingsbewegungen verschärfen die Probleme vor Ort. Besonders erschreckend ist die kontinuierlich verübte massive sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder, die alle Altersgruppen betrifft. Das jüngste bekannte Opfer ist drei Monate alt, das älteste 81 Jahre. Diese Verbrechen, die auch in den vergangenen Jahren existierten, haben durch die kriegerischen Auseinandersetzungen deutlich zugenommen. Frauen, die die Vergewaltigung und oft Verstümmelung überleben, werden häufig von ihrer eigenen Familie bzw. der Dorfgruppe ausgestoßen.

Die EU-Botschaften in Kinshasa sind in Zusammenarbeit mit den EU-Missionen EUSEC und EUPOL um eine stetige Verbesserung der Menschenrechtslage bemüht. Hierzu wurde im Januar 2006 eine EU-Menschenrechtsgruppe eingerichtet, die menschenrechtlichen Fragen nachgeht, Demarchen gegenüber der Regierung koordiniert und zusätzlich bemüht ist, die Bedeutung des internationalen Strafgerichtshofs deutlich zu machen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hält Seminare ab, um kongolesische Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte zu sensibilisieren, damit Personen, die sich massiver Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, entweder im Land abgeurteilt oder dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überstellt werden. Dies ist in der DR Kongo bereits in zwei Fällen geschehen.

Der laufende Kontakt der EU zu kongolesischen Menschenrechtsgruppen inklusive lokalen Frauenrechtsorganisationen in Südkivu hat sich in der Praxis für diese Personen und Organisationen als starker Schutz vor staatlicher Willkür herausgestellt. Die EU-Mission EUPOL unterstützt seit Januar 2005 die kongolesischen Behörden bei der Reform des Polizeisektors und dessen Zusammenarbeit mit der Justiz (der Finanzierungsanteil der Bundesrepublik Deutschland beträgt 20 Prozent). Ebenso unterstützt die Regierung die Beratungsmission EUSEC, welche eine grundlegende Reform der Sektoren Militär, Polizei und Justiz verfolgt. In diesem Rahmen sind drei Experten in Kinshasa tätig, die Zahl soll aber auf fünf erhöht werden.

Ruanda

Ruanda überwindet langsam die Folgen von Bürgerkrieg (1990 bis 1994), Genozid (1994 begangen an über 800.000 Tutsi und gemäßigten Hutu) und die damit verbundenen massiven Flüchtlingsbewegungen. Die Regierung bemüht sich, die ethnische Spaltung zwischen Hutu (ca. 85 Prozent der Bevölkerung) und Tutsi (ca. 15 Prozent) durch den Aufbau einer „ruandischen Identität“ unabhängig von Ethnien zu überwinden. Die justizielle Aufarbeitung des Genozids ruht auf drei Säulen: dem Internationalen Strafgerichtshof in Arusha (ICTR), der ruandischen Justiz und den Gacaca-Verfahren (Urteilsfindung durch Laienrichter in 11.000 Gerichten, basierend auf einer traditionellen Streitschlichtungsform). Die Haftbedingungen der teilweise seit Jahren inhaftierten Genozidverdächtigen und die lange Haftdauer ohne Prozess wurden in den vergangenen Jahren mehrfach von humanitären Organisationen gerügt. Die Regierung versucht mit Erfolg, die Überlastung der Gefängnisse durch Beschleunigung der Prozesse und die Umwandlung von Gefängnisstrafen in gemeinnützige Arbeit zu verringern. Durch die Übergabe von Strafverfahren an besonders ausgewählte Gacaca-Gerichte soll die hohe Arbeitsbelastung der Justiz auf ein Maß reduziert werden, das die justizielle Aufarbeitung in 2008 im Wesentlichen abschließen soll. Die Gacaca-Prozesse selbst sind zwar in einigen Rechtspunkten nicht unbedenklich, werden jedoch als Lösungsansatz (Aufarbeitung, Sühne und Versöhnung) von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert.

Der Schutz der Menschenrechte nimmt in der ruandischen Verfassung von 2003 einen prominenten Platz ein. Die nationale Menschenrechtskommission hat als formell regierungsunabhängige Institution den Auftrag, den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Die Menschenrechtslage hat sich in einigen Bereichen konsolidiert. Es gibt seit 2003 keine „Verschwundenen“ mehr, und die Pressefreiheit hat sich eindeutig verbessert, auch wenn von einer komplett freien Presse noch nicht gesprochen werden kann. Im Juli 2007 hat Ruanda die Todesstrafe abgeschafft; die letzte Vollstreckung fand 1998 statt. Vereinzelt kam es allerdings auch 2007 noch zu Polizeiübergriffen sowie von der Regierung nicht überzeugend aufgeklärten Fällen von in Polizeihaft

umgekommenen Personen. Weitere Kritikpunkte sind der verbesserungswürdige Zugang zur Justiz für Arme sowie der beschränkte politische Pluralismus und die ebenfalls eingeschränkte Meinungsfreiheit.

Die Armut in Ruanda behindert die Bürger des Landes erheblich in der praktischen Wahrnehmung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte. Deutschland, andere EU-Staaten und die EU-Kommission fördern die Menschenrechte in Ruanda durch eine Vielzahl von Programmen mit verschiedensten Ansatzpunkten, darunter die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Stärkung der Justiz auf allen Ebenen und die Armutsbekämpfung.

Burundi

Burundi befindet sich in einer politischen Konsolidierungsphase mit der ersten gewählten Regierung (August 2005) nach Ende des Bürgerkrieges. Gegenwärtig sind Regierungsführung und Korruption deutlich brisantere Themen als Menschenrechte und Pressefreiheit. Im März 2007 besuchte der Menschenrechtsbeauftragte Günter Nooke Burundi und führte Gespräche mit Regierung und Zivilgesellschaft.

In der ersten Phase nach der Regierungsübernahme von Ende 2005 bis Anfang 2007 trug das Vorgehen der Regierung deutlich autoritäre Züge und gab Anlass zur Sorge. Unter dem Einfluss des damaligen CNDD-FDD-Vorsitzenden Radjabu war die Menschenrechtslage prekär. Der Geheimdienst verfolgte politische Gegner. Im Sommer 2006 wurde ein Massaker an zurückgekehrten Flüchtlingen in Muyinga verübt, an dem vermutlich Soldaten und Geheimdienst beteiligt waren. Im Juli/August 2006 kam es auf Grund eines angeblichen Putschversuches zu mehreren Festnahmen (u.a. Oppositionspolitiker, Journalisten, hohe ehemalige Amtsträger bis hin zum früheren Präsidenten Ndayizeye). Aufgrund von Berichten, dass die Festgenommenen misshandelt worden seien, haben der VN-Sicherheitsrat und die EU die Regierung aufgefordert, die Geschehnisse in rechtsstaatlichen Verfahren zu untersuchen.

Am 22. November 2006 wurden drei Redakteure eines privaten Radiosenders wegen ihrer Berichterstattung über diese Affäre festgenommen. Eine der Festgenommenen arbeitete auch als freie Mitarbeiterin für die Deutsche Welle. Die deutsche Botschaft Bujumbura setzte sich für die Freilassung und ein faires Verfahren ein. Die örtliche EU-Troika nahm diesen Vorfall zum Anlass, einen Artikel-8-Dialog zu führen. Die verhafteten Journalisten wurden am 3. Januar 2007 freigesprochen. Am 15. Januar 2007 sprach das Gericht auch die Angeklagten im Prozess um den angeblichen Putschversuch frei. Diese gerichtlichen Niederlagen für die Regierung mit der Desavouierung von Radjabus autoritärer politischer Linie führten zur Absetzung des CNDD/FDD-Vorsitzenden und veranlassten einen Kurswechsel im Land. Die Menschenrechtsverletzungen gingen deutlich zurück. Auch die Presse kann mittlerweile sehr frei arbeiten.

Offene Hauptthemen im Bereich Menschenrechte sind derzeit die mangelhafte Aufklärungsarbeit um das Massaker von Muyinga und das Massaker an kongolesischen Tutsis im Flüchtlingslager Gatumba am 13. August 2004 – das also noch vor Amtsantritt der Regierung verübt worden war. Auch die verbreitete sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder ist ein akutes Menschenrechtsproblem in Burundi.

Mit den VN bestehen noch Differenzen hinsichtlich der Aufarbeitung von Verbrechen während des Bürgerkrieges und vorausgegangener Konflikte. Die Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission zur Aufarbeitung der Bürgerkriegsverbrechen ist vorgesehen. Allerdings ist die Frage der weiteren strafrechtlichen Verfolgung umstritten. Während die VN nach dem Wahrheits-/Versöhnungsverfahren der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit zur weiteren strafrechtlichen Verfolgung einräumen will, strebt die Regierung einen Schlussstrich an. Einvernehmen besteht dagegen über den Ausschluss etwaiger Amnestien für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid.

4.3 Ostafrika

Äthiopien

Die Menschenrechtslage in Äthiopien hat sich nach den umstrittenen Bundes- und Landesparlamentswahlen im Mai 2005 und den folgenden Unruhen verschlechtert. Viele Oppositionelle wurden verhaftet. Die Pressefreiheit ist seitdem stark eingeschränkt. Gegen einige Oppositionsführer, Zeitungsverleger, Journalisten und Vertreter der Zivilgesellschaft wurde ein Strafprozess eröffnet, der sich fast zwei Jahre hinzog und im Auftrag der EU von einem unabhängigen Juristen beobachtet wurde. Im zweiten Halbjahr 2007 ist er von Deutschland finanziert worden. Die Europäische Union hat die rechtsstaatliche Durchführung dieses Prozesses sowie die Menschenrechtslage in Äthiopien im Rahmen des politischen Dialogs intensiv mit der äthiopischen Regierung thematisiert. Diese Gespräche haben dazu beigetragen, dass die Angeklagten im Sommer 2007 nach ihrer Verurteilung zu mehrjährigen Haftstrafen begnadigt und freigelassen worden sind. Unter Mitwirkung eines deutschen Experten wurde die Geschäftsordnung des Parlaments novelliert und demokratischen Grundsätzen angepasst. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft hat erstmals ein politischer Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Addis Abeba stattgefunden.

Insgesamt hat sich die Menschenrechtslage trotz weiter bestehender Defizite in einigen Bereichen, insbesondere im Mediensektor, leicht verbessert. Einen Rückschlag stellte allerdings die Bekämpfung der Ogaden-Befreiungsbewegung ab Mai 2007 dar, die sich auch gegen die Zivilbevölkerung richtete. Inzwischen dürfen internationale Hilfsorganisationen wieder im Ogaden Humanitäre Hilfe leisten. Wenig Verbesserung ist bei der Menschenrechtsverletzung festzustellen, die in einigen Regionen die Hälfte der Bevölkerung – die Frauen – betrifft. Laut Demographic and Health Survey (DHS) von 2005 beträgt die nationale Prävalenz für weibliche Genitalverstümmelung 74 Prozent. In den Regionen Somali, Afar, Dire Dawa und Harari sind nahezu alle Frauen beschnitten, lediglich im Süden des Landes wird Genitalverstümmelung bei 24 ethnischen Gruppen gar nicht praktiziert.

Eritrea

Eritrea befindet sich wegen des spannungsreichen Verhältnisses zu und des ungelösten Grenzkonflikts mit Äthiopien in einem permanenten Ausnahmezustand, der kaum Raum für die Ausübung von Grundrechten gewährt. Die Verfassung mit entsprechenden Garantien ist nicht in Kraft getreten. Es gibt weder eine Opposition noch eine wirksame Zivilgesellschaft, ebenso wenig wie eine unabhängige Presse. Die Religionsfreiheit nicht zugelassener Glaubensgemeinschaften – vor allem christlicher Freikirchen und Sekten – ist massiv bedroht. Das Wirtschaftsleben ist stark staatlich kontrolliert und lässt für freies Unternehmertum kaum Raum.

Die EU hat an den Jahrestagen der Verhaftung wichtiger Oppositioneller in öffentlichen Erklärungen von 2006 und 2007 die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite angeprangert. Wiederholte Versuche der EU, diese Themen im Rahmen des politischen Dialogs zu behandeln, sind am eritreischen Widerstand und Desinteresse gescheitert. Frauen leiden auch hier unter einer der folgenreichsten Menschenrechtsverletzungen, der weiblichen Genitalverstümmelung. Die nationale Prävalenzrate beträgt 89 Prozent (Demographic and Health Survey 2002). Es gibt kaum regional oder ethnisch bedingte Abweichungen vom nationalen Durchschnitt. Gesetzgebung und Gesundheitswesen bekämpfen die schädliche traditionelle Praktik, die leicht rückgängig ist (1995 betrug die Prävalenzrate noch 95 Prozent).

Kenia

In Folge der schweren innenpolitischen Krise nach den Wahlen vom 27. Dezember 2007 kam es in Kenia zu ca. 1.500 Toten und über 300.000 Binnenvertriebenen. Den Anlass des unerwarteten Gewaltausbruchs stellten offensichtliche Manipulationen während der Stimmauszählung und Ergebnisübermittlung dar. Mitauslöser waren jedoch auch langfristige Ursachen, darunter vor allem die ungerechte Verteilung der Ressourcen, Demokratiedefizite, Korruption sowie die Ausnutzung ethnischer Spannungen durch die Politik. Der anfangs viel versprechende Reformkurs der Regierung von Präsident Kibaki blieb auf halbem Wege stehen (z.B. scheiterten Ende 2005 Verfassungsreform und ethnisch ausgewogene „Regenbogenkoalition“). Die Folge war eine große Enttäuschung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Dank der Vermittlungsbemühungen der Afrikanischen Union unter der Leitung des früheren VN-Generalsekretärs Kofi Annan konnte am 28. Februar 2008 ein Abkommen zwischen Regierung und Opposition zur Machtteilung und Bildung einer Koalitionsregierung unterzeichnet werden. Die Lage hat sich seither entspannt.

Die Menschenrechte werden im politischen Diskurs in Kenia thematisiert. Im Jahr 2002 etablierte das kenianische Parlament die unabhängige nationale Kenya National Commission on Human Rights, die ein weit reichendes Mandat zur Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte durch die kenianische Exekutive innehat. Auch die Zivilgesellschaft nimmt ihre Kontrollfunktion angemessen wahr. Dennoch gibt es in Kenia noch erhebliche Defizite und Hindernisse bei der Gewährleistung der Menschenrechte.

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte bleiben ungünstig. Die Einkommensunterschiede sind weiterhin extrem hoch, ca. 50 Prozent der Bevölkerung lebt in Armut, der Zugang zu sozialen Diensten bleibt noch immer weiten Teilen der Bevölkerung verwehrt. Erfolge der Reformbemühungen zur Verbesserung des Zugangs benachteiligter Gruppen sind u.a. im Bildungs- und Gesundheitssektor sowie bei der Wasserversorgung erkennbar. So ist beispielsweise der Besuch von Primar- und neuerdings auch Sekundarschulen kostenfrei. Die Beseitigung der großen Ungleichheit und Ungerechtigkeit bei Zugang zu Chancen und Ressourcen stellt eine der wichtigsten Herausforderungen für die Friedenssicherung in Kenia dar.

Frauen haben bei allen ethnischen Gruppen in Kenia eine traditionell untergeordnete Position. Sie werden jedoch in den Prozess gesellschaftlicher Modernisierung zunehmend einbezogen. Sie sind zwar in Politik, Verwaltung und Wirtschaft noch immer stark unterrepräsentiert, aber die traditionellen Muster werden vor allem im städtischen Milieu und in der jüngeren Generation zunehmend aufgeweicht. Die offizielle Politik (Verfassung, Gesetzgebung) verfolgt grundsätzlich eine Position der Gleichberechtigung. Der Zugang zu Bildung für Mädchen hat sich mit der Wiedereinführung der kostenlosen Primarbildung deutlich verbessert. Stärken ließe sich die Menschenrechtssituation der Frauen z.B. durch das Schließen von Lücken im kenianischen Rechtssystem. So wird auch nach Billigung einer Sexual Offences Bill (Mai 2006) nicht die Verfolgung bzw. Bestrafung aller Formen sexueller Gewalt garantiert (z.B. Gewalt in der Ehe, Genitalverstümmelungen an erwachsenen Frauen).

Bezüglich Einhaltung von bürgerlichen und politischen Rechten kamen in den vergangenen Monaten vermehrt Defizite zu Tage. Die Polizei hat insbesondere in der Wahlkampfperiode und nach Ausbruch der Gewalt Anfang 2008 vielfach mit nicht menschenrechtskonformen Methoden, insbesondere mit unangemessenem Schusswaffengebrauch reagiert. Zudem geht die kenianische Polizei bei der Bekämpfung der berüchtigten, brutalen Mungiki-Sekte teilweise mit Methoden der Selbstjustiz (z.B. außergerichtlichen Tötungen). Bei der Untersuchungshaft werden rechtsstaatliche Prinzipien häufig nicht beachtet, überfüllte Gefängnisse führen zu unmenschlichen Haftbedingungen. Die Todesstrafe ist für bestimmte schwere Delikte gesetzlich zwingend vorgesehen und wird nach wie vor verhängt, jedoch seit 1987 nicht mehr vollstreckt. Die Meinungsfreiheit hat sich seit 2002 in Kenia deutlich verbessert. Doch kam es nach den Wahlen Anfang 2008 auch zu Einschränkungen der Pressefreiheit und des Versammlungsrechts.

Als Gefahr für die Gewährleistung der Menschenrechte hat sich das Machtvakuum staatlicher Gewalt in den Slums erwiesen, in denen allein 60 Prozent der Einwohner Nairobis wohnen. Auch in manchen ländlichen Gebieten hat die Staatsmacht derzeit ihr Gewaltmonopol verloren (z.B. in der Region Mt. Elgon). Dieses Machtvakuum wird zunehmend von gewalttätigen Gruppen ausgefüllt, die sich meist entlang ethnischer Zugehörigkeit formieren (z.B. Mungiki-Sekte der Kikuyu; Taliban-Bande der Luo).

Ein Hauptproblem für die Gewährleistung der Menschenrechte in Kenia bleibt die anhaltend hohe systemische Korruption. Während bei Gesetzgebung und den Institutionen in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte gemacht wurden (z.B. Verabschiedung des Anti-Corruption

and Economic Crimes Act, 2003; Public Officers Ethics Act (POEA), 2003; Judicial (2004) and Ministerial (2005) Code of Conduct and Ethics; Schaffung der unabhängigen Kenya Anti-Corruption Commission; Ratifizierung der VN-Konvention gegen Korruption im Dezember 2003), lässt die konsequente Aufklärung wichtiger Korruptionsskandale, in die politische Entscheidungsträger auf höchster Ebene involviert sind, weiter auf sich warten. Wie der Korruptionsindex von Transparency International für 2005 verdeutlicht, hat es auch in der Wahrnehmung der kenianischen Bevölkerung keine spürbaren Ergebnisse in der Korruptionsbekämpfung gegeben. Mit einer Bewertung von 2,1 (0 = meiste Korruption, 10 = keine Korruption) belegt Kenia nach wie vor einen der hintersten Ränge (Platz 144 von 158). D.h. die Bevölkerung und vor allem die ärmsten Schichten werden weiterhin in hohem Maße durch Korruption ihrer Entwicklungschancen beraubt.

Im Verlauf der Gewaltaktionen während der Krise wurden Menschenrechte von beiden Seiten grob missachtet. Die kenianische Regierung hat Ende Februar 2008 die Einrichtung einer Wahrheitskommission beschlossen, um die vielfältigen Menschenrechtsverletzungen der vergangenen Wochen aufzuarbeiten. Diese Aufarbeitung ist die wesentliche Voraussetzung, um zukünftig die Beachtung der Menschenrechte zu stärken.

Somalia

Mit Ausnahme von Somaliland im Nordwesten mit rudimentären Verwaltungsstrukturen ist die Menschenrechtslage in Somalia extrem schlecht. Angesichts des kriegerischen Staatszerfalls nach 1991 werden selbst die grundlegendsten Grundfreiheiten nicht gewährleistet. Willkürliche Tötungen, systematische Gewaltanwendung, Verschwindenlassen und Gewalt gegen Frauen sind an der Tagesordnung. Die Prävalenzrate der weiblichen Genitalverstümmelung liegt bei ca. 95 Prozent. Kinderarbeit und Kindersoldaten sind weit verbreitet. Die Haftbedingungen sind zum Teil lebensbedrohend. Während der kurzen Zeit der Herrschaft der Islamischen Gerichtshöfe (Mitte bis Ende 2006) hatte sich zwar die Sicherheitssituation verbessert, aber die Menschenrechtssituation der Frauen bzw. der Medien hatte sich verschlechtert. Die Bundesregierung mahnte insbesondere während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in wiederholten Ratsschlussfolgerungen und im Rahmen der internationalen Kontaktgruppe zu Somalia eine Verbesserung der Menschenrechtssituation gegenüber der Übergangsregierung an. Sie setzte sich außerdem stark für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und für humanitären Zugang zu den zahlreichen Flüchtlingen und Vertriebenen ein.

Sudan

Seit Abschluss des Nord-Süd-Friedensabkommens 2005 mit einem dezidierten Menschenrechtskatalog (neue Verfassung, freie Wahlen, etc.) hat sich die Menschenrechtslage im Sudan kaum verbessert und ist weiterhin desolat. Weder die Regierung der Nationalen Einheit noch die Regierung des teilautonomen Südsudan sind bisher gewählt, die Legislative wurde von der Regierung ernannt. Wahlen sollen 2009 stattfinden. Ausnahmezustand, strenge Sicherheitsgesetze, Verletzungen der Pressefreiheit, der freien Religionsausübung und der Versammlungsfreiheit prägen das Bild. Das Regime stützt sich auf einen repressiven Sicherheitsapparat (Polizei, Geheimdienste, Militär). Es gibt regelmäßig Vorwürfe, dass in Haftanstalten gefoltert wird. Zudem werden laut Berichten Personen willkürlich verhaftet, etwa unter dem Vorwurf angeblich einen Putschversuch zu planen oder im Zusammenhang mit Demonstrationen gegen den Bau eines Staudamms.

Die elementaren Rechte von Frauen und Kindern werden massiv missachtet. Sudan hat weder CEDAW noch das Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union ratifiziert. Ein diskriminierendes Personenstandsrecht in Verbindung mit konservativ interpretiertem islamischem Strafrecht schränken die Rechte von Frauen immens ein (Reisefreiheit, Recht auf körperliche Unversehrtheit). Im Nordsudan liegt die Prävalenzrate der weiblichen Genitalverstümmelung bei Frauen und Kindern bei ca. 90 Prozent. Vergewaltigung wird als Kriegswaffe eingesetzt. Kinder werden rekrutiert und als Soldaten eingesetzt. Eine Vielzahl schwerer und schwerster Menschenrechtsverletzungen sowohl in regierungs- wie auch rebellenkontrollierten Gebieten steht in engem Zusammenhang mit dem Darfur-Konflikt. Die Vereinten Nationen bezeichnen die Darfur-Krise als eine der größten gegenwärtigen humanitären und menschenrechtlichen Katastrophen. Es gibt keine zuverlässigen Angaben über die Zahl der Todesopfer. Schätzungen von Hilfsorganisationen reichen von 180.000 bis über 300.000 Todesopfer. Diese Zahlen sind nicht zu verifizieren.

Die humanitäre Lage ist schlimm: Die Zahl der Binnenvertriebenen in Darfur liegt nach Angaben der VN (OCHA) zurzeit bei ca. 2,2 Millionen Menschen. Der sudanesischen Regierung wird vorgeworfen, sie behindere Hilfsorganisationen bei ihrer humanitären Arbeit, dulde und unterstütze Angriffe von arabisch-stämmigen Milizen (Janjahweed) in Darfur auch gegen die Zivilbevölkerung, der eine Unterstützung der Darfur-Rebellen unterstellt wird, und unterstütze Zwangsvertreibungen. Den Janjahweed werden schwerste Gräueltaten (Massenexekutionen, Einsatz von Massenvergewaltigungen als Kriegswaffe) gegen die Zivilbevölkerung vorgeworfen. Die sudanesische Armee hat als Reaktion auf Rebellenangriffe immer wieder ohne Rücksicht auf Zivilisten Dörfer bombardiert. Auch Darfur-Rebellenorganisationen werden schwere Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt. Sämtliche dieser Menschenrechtsverletzungen stellen gleichzeitig Kriegsverbrechen dar. Die EU hat im Berichtszeitraum, insbesondere auch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, mehrfach Resolutionen im VN-Menschenrechtsrat eingebracht, mit denen die Situation in Darfur scharf verurteilt wurde.

Im Südsudan, der seit dem Nord-Süd-Friedensabkommen vom Januar 2005 einen hohen Grad an Autonomie genießt, dominiert die ehemalige Befreiungsbewegung SPLM/A, auch wenn sie ihren Machtanspruch noch nicht überall durchsetzen konnte. Eine Zivilverwaltung und grundlegende Infrastruktur befinden sich erst im Aufbau. Auch hier ist die Menschenrechtssituation zutiefst unbefriedigend. Die Probleme hierbei sind fehlende Ausbildung sowie mangelnde Finanzen und Sachmittel. Hier sind in der Regel die in ihrem Kern unmittelbar verbindlichen wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte eher betroffen als die bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Es kommt zwar auch zu Bedrohungen von Journalisten und willkürlichen Verhaftungen, es dürfte sich hierbei aber eher um Einzelfälle handeln. Die gemäß des Nord-Süd-Friedensabkommens im Parlament einzubringenden Reformgesetze sind noch immer nicht im Parlament behandelt worden. Auch die vorgesehene unabhängige nationale Menschenrechts-

kommission wurde bislang nicht eingerichtet. Das so genannte „Advisory Council on Human Rights“ ist kein Ersatz: Er ist faktisch ein regierungsnahes Gremium ohne Einfluss. Im Südsudan hat sich vor Kurzem eine Menschenrechtskommission gebildet, die aber bisher noch nicht öffentlichkeitswirksam in Erscheinung getreten ist.

Der IStGH hat im Mai Haftbefehle gegen zwei Personen erlassen, die für schwere Verbrechen in Darfur verantwortlich sein sollen – darunter der amtierende Staatsminister für humanitäre Angelegenheiten Haroun. Der Sudan ist kein Vertragsstaat des Römischen Statuts, das er zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert hat. Allerdings ergibt sich aus Res. 1593 (2005) eine völkerrechtliche Verpflichtung des Sudan zur Kooperation mit dem IStGH. Der Sudan hatte bereits im Februar die Zusammenarbeit mit dem IStGH abgebrochen, nachdem die beiden Personen zunächst nur vorgeladen worden waren. Im Juni ersuchte der IStGH den Sudan um Auslieferung der beiden Personen, der die Regierung jedoch nicht nachkam. Stattdessen berief sie Haroun Anfang September in einen Regierungsausschuss zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in Darfur.

4.4 Südliches Afrika

Simbabwe

Im Berichtszeitraum hat sich die Menschenrechtslage weiter verschlechtert. Im Mai 2005 wurden bei der von der VN aufs Schärfste verurteilten Polizeiaktion „Murambatswina“ („Vertreibt den Müll“) landesweit Straßenhändler, Kleinhändler und Bewohner der Armenviertel vertrieben. 700.000 Menschen (VN-Quelle) wurden hierbei obdachlos oder verloren ihre Existenzgrundlage. Insgesamt war fast ein Viertel der Bevölkerung (2,7 Millionen) vom „simbabwischen Tsunami“ betroffen. Die Regierung rechtfertigte Murambatswina als Kampf gegen Schwarzhandel und illegalen Häuserbau.

Präsident Mugabe hält an der inneren Repression mit dem Ziel der Ausschaltung jedweder Opposition fest. Die bürgerlichen Grundrechte sind seit einer umfassenden Verfassungsänderung 2005 erheblich eingeschränkt: Medienvertreter, Oppositionelle, Mitglieder der Zivilgesellschaft und seit April 2007 auch Kirchenvertreter werden verhaftet und teilweise auch misshandelt. Rechtliches Gehör wird nur noch bedingt gewährt, und Anwälte werden in ihrer Berufsausübung behindert. Die Mediationen zwischen Regierung und Opposition unter Leitung des südafrikanischen Präsidenten Mbeki blieben scheinbar ohne Erfolg. Dies wird durch Vorfälle wie die gewaltsame Auflösung eines friedlichen Protestmarsches der Opposition am 11. März 2007 und die kurzzeitige Gefangennahme des Oppositionsführers Morgan Tsvangirai deutlich. Es gibt keine Pressefreiheit: Simbabwe rangiert im World Press Index abgeschlagen auf Platz 140 (von 168).

Die Grundbildungsmöglichkeiten sind durch die Wirtschaftsengpässe (mangelnde Infrastruktur, reduzierte öffentliche Ausgaben, geringer Personalkörper) dramatisch gesunken, der Zugang zu höherer Bildung wird aus politischen Gründen begrenzt (Zugang für Parteigänger und für Absolventen der staatlichen Bildungsorganisation „National Youth Service“). Wirtschaftliche Verarmung, eine Hyperinflation mit Inflationsraten von weit über 100.000 Prozent gepaart mit unzureichender ärztlicher Versorgung und einer hohen HIV/Aids-Rate haben die durchschnittliche Lebenserwartung in Simbabwe auf den weltweit niedrigsten Stand sinken lassen (Männer 37, Frauen 34 Jahre).

Die Bundesregierung unterstützt Nichtregierungsorganisationen in Simbabwe, die sich für die Einhaltung von Menschenrechten einsetzen. Menschenrechtsthemen stehen bei der Befassung mit Simbabwe in den regelmäßigen politischen Dialogtreffen auf diversen Ebenen stark im Vordergrund. Die EU hat am 18. Februar 2002, nach der manipulierten Präsidentschaftswahl und schweren Menschenrechtsverletzungen, gezielte Sanktionen gegen das Land verhängt. Es handelt sich dabei um ein Waffenembargo sowie eine Visa- und Kontensperre gegen die Regierungsnomenklatura. Wenngleich einige EU-Mitgliedstaaten die Wirksamkeit der Sanktionen grundsätzlich skeptisch beurteilen, wurden die Sanktionsmaßnahmen seither aufrechterhalten. Der Personenkreis für die Visa- und Kontensperrliste setzt sich aus führenden Mitgliedern der Regierung und Regierungspartei zusammen und beläuft sich derzeit auf 130 Personen. Mangels politischen Wandels in Simbabwe haben die EU-Mitgliedstaaten in den Ratsgremien die Sanktionen bis zum 20. Februar 2009 verlängert.

Am 4. Oktober 2005 wurde die Menschenrechtslage in Simbabwe aufgrund des Berichts der VN-Sonderbeauftragten Tibaijuka zu Murambatswina im VN-Sicherheitsrat behandelt (britische Initiative). Eklatante Menschenrechtsverletzungen hat die EU besonders unter deutscher Präsidentschaft 2007 wiederholt öffentlich gerügt (Präsidentschaftserklärungen vom 12., 14. und 18. März 2007 anlässlich von gewaltsamen staatlichen Übergriffen auf Oppositionspolitiker). Die Bundeskanzlerin hat auf dem EU-Afrika-Gipfel 12/2007 ausdrücklich die Menschenrechtslage in Simbabwe kritisiert.

5. Lateinamerika und Karibik

Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der Militärdiktatur am Beispiel Argentiniens

Die juristische Aufarbeitung der Verbrechen der Militärdiktatur in Argentinien (1976-1983), bei der Schätzungen zufolge bis zu 30.000 Personen „verschwunden“ sind, wird fortgesetzt. Zuletzt wurde am 9. Oktober 2007 der frühere argentinische Polizeikaplan Christian von Wernich zu lebenslanger Haft verurteilt. Das Gericht befand den Angeklagten der Beteiligung an sieben Morden, 31 Fällen von Folter und 42 Entführungen für schuldig. Die Aufarbeitung schreitet damit weiter voran. Sie ist allerdings auch mit Risiken für Zeugen behaftet. Der Hauptbelastungszeuge des Strafverfahrens Etchecolatz ist seit etwa einem Jahr verschwunden. Es ist davon auszugehen, dass er von Anhängern der ehemaligen Militärjunta getötet worden ist. Sein Verschwinden, die Entführung eines anderen Zeugen (nach zwei Tagen wieder freigelassen) und Berichte über Bedrohungen von Zeugen, Richtern und Staatsanwälten sollen Mitarbeiter der Justiz einschüchtern und das ordnungsgemäße Funktionieren des Justizwesens behindern.

Fall Elisabeth Käsemann:

Deutschland bemüht sich mit unvermindertem Nachdruck um die strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen für die Verbrechen an der deutschen Staatsangehörigen Elisabeth Käsemann, die von argentinischen Militärs in Buenos Aires im Jahre 1977 entführt, wochenlang gefangen gehalten und gefoltert und dann erschossen wurde. Bereits in den Jahren 2001 bis 2003 hatte das Amtsgericht Nürnberg insgesamt fünf Haftbefehle gegen ehemalige argentinische Militärs, gegen die der dringende mittelbare Tatverdacht des Mordes an Elisabeth Käsemann besteht, erlassen und Deutschland Auslieferungsersuchen u.a. in Bezug auf die Beschuldigten Jorge Videla (ehem. argentinischer Staatspräsident und Chef der Militärjunta), Emilio Massera und Durán Sáenz (Lagerleiter des Folterzentrums „El Vesubio“) gestellt. Das Verfahren Massera ruht derzeit wegen Demenz des Beschuldigten und wird voraussichtlich auch nicht mehr aufgenommen werden. Im Auslieferungsverfahren gegen Videla hat Deutschland am 6. September 2007 Beschwerde beim Obersten Gerichtshof gegen eine die Auslieferung verhindernde Entscheidung des zweitinstanzlichen Bundesgerichts eingelegt. Am 9. November 2007 hat Deutschland beim Bundesgericht in Buenos Aires Nebenklage im dort anhängigen Strafverfahren gegen Durán Sáenz und andere wegen Mordes an Elisabeth Käsemann eingereicht, die am 12. November 2007 zugelassen wurde. Die Nebenklage richtet sich auch gegen fünf weitere Beschuldigte, die ebenfalls für die Verbrechen an Elisabeth Käsemann verantwortlich gemacht werden. Deutschland hat als erstes Land überhaupt Auslieferungsersuchen und Nebenklage zulasten früherer Machthaber gestellt bzw. eingelegt und nimmt damit eine Vorreiterrolle ein.

Brasilien

Brasilien setzt sich aktiv für die Durchsetzung der Menschenrechte ein und verfügt über ein nationales Menschenrechtsprogramm, dessen Durchsetzung dem 1997 gegründeten Staatssekretariat für Menschenrechte obliegt. Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit sind gewährleistet. Eine Strafverfolgung aus politischen Gründen findet nicht statt. Die Todesstrafe ist nur unter Kriegsrecht erlaubt. Es wurden Sonderbeauftragte für Frauenrechte sowie zur Gewährleistung von Rassengleichheit ernannt. Die brasilianische Regierung konzentriert sich bei ihren Anstrengungen um eine Verbesserung der Menschenrechtslage auf die Durchsetzung der sozialen und kulturellen Rechte wie des Rechtes auf Bildung und Gesundheit sowie den Kampf gegen Hunger und Armut.

Zentrale Menschenrechtsdefizite in Brasilien sind:

- exzessive Gewaltanwendung durch die Polizei einschließlich systematischer Folter und außergerichtlicher Tötungen, die mit der ausufernden Drogen- und Gewaltkriminalität und dem teilweisen Verlust des staatlichen Gewaltmonopols in urbanen Ballungszentren in Zusammenhang stehen;
- prekäre Lage in den Haftanstalten, unter der alle, in besonderem Maße aber weibliche und minderjährige Häftlinge zu leiden haben;
- Sklaven- und Kinderarbeit sowie Kinderprostitution;
- gesellschaftlich (zum Teil unterschwellig) weit verbreitete sexuelle und rassische Diskriminierung von Minderheiten (u.a. Homosexuelle, indigene Bevölkerung).

Die Bemühungen der brasilianischen Bundesregierung zur Gewährleistung der Menschenrechte im Lande werden erschwert durch:

- die soziale Disparität, die den sozial Unterprivilegierten, die knapp die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, trotz einer deutlichen Verbesserung ihrer Lage und einer positiven wirtschaftlichen Gesamtentwicklung Brasiliens noch immer kaum Entwicklungsmöglichkeiten bietet;
- Widerstand auf lokaler sowie auf Ebene der einzelnen Bundesstaaten, der sich aus den dort noch vorherrschenden überkommenen, zum Teil patriarchalischen gesellschaftlichen Verhältnissen sowie der Schwäche der Staatsgewalt und der Zivilgesellschaft erklärt;
- das von Ineffizienz und zum Teil Korruption geprägte Handeln wichtiger staatlicher Akteure, insbesondere der örtlichen Polizei und Justiz, aber auch örtlicher Staats- und Gemeindebehörden.

Deutschland fördert – über lokale Nichtregierungsorganisationen – eine Reihe kleinerer Menschenrechtsprojekte im wirtschaftlich unterentwickelten Nordosten Brasiliens und unterstützt im Rahmen seiner entwicklungspolitischen Zusammenarbeit die Demarkierung und Registrierung von Schutzgebieten für Indianervölker in Amazonien.

El Salvador

Anderthalb Jahrzehnte nach Beendigung des Bürgerkrieges ist die Menschenrechtslage insgesamt verhalten positiv. Die kriminalitätsbedingt anhaltend schlechte Sicherheitslage wirft aber einen dunklen Schatten. Die Mordquote von zehn Personen am Tag bei einer Bevölkerung von ca. sechs Millionen ist mehr als beunruhigend. Die Regierung bekam bislang die Lage angesichts von Jugendbanden (Maras) mit mehreren tausend Mitgliedern mit Querverbindungen zur organisierten Kriminalität nicht in den Griff. Die Polizeitruppe mit ca. 16.000 Mann ist schlecht bezahlt und mangelhaft ausgerüstet.

Die Gründe hierfür sind vielfältig: starke Bandenbildung in städtischen Ballungszentren, Perspektivlosigkeit unter den älteren Jugendlichen, ein unerträgliches Maß an Straflosigkeit (impunidad), ein völlig unzulänglicher Strafvollzug, unzureichende Prävention durch die unterbesetzte Polizei u.v.m. Insbesondere ist eine Professionalisierung der Justiz notwendig. Auch die mangelnde Bewältigung der Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg wird von in- und ausländischen Nichtregierungsorganisationen kritisiert. Beide politische Lager haben aber offensichtlich kein Interesse daran, hieran etwas in absehbarer Zeit zu ändern. Der Menschenrechtsbeauftragte Günter Nooke hielt sich im April 2007 zu ausführlichen Konsultationen im Land auf. Menschenrechtsthemen, insbesondere das Problem der Straflosigkeit, bleiben ein wichtiger Gegenstand des intensiven politischen Dialogs mit der Regierung.

Guatemala

Die Menschenrechtslage hat sich nach Abschluss der Friedensabkommen von 1996 tendenziell zwar verbessert, es herrscht jedoch nach wie vor ein besorgniserregendes Klima der Gewalt und Straflosigkeit. Der Einfluss des für die schwersten Menschenrechtsverletzungen während des über 30-jährigen Bürgerkriegs (1960er- bis 1990er-Jahre) verantwortlichen Militärs konnte zurückgedrängt werden, heute ordnet es sich der zivilen Staatsgewalt unter. Die Regierung Berger (Januar 2004 bis Januar 2008) hat sich wiederholt öffentlich für die Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs entschuldigt und einen Entschädigungsfonds für die Opfer eingerichtet. Schwer tut sich das Land dagegen mit der systematischen Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Bürgerkriegsvergangenheit. Sorge bereiten auch Untergrundstrukturen, die von aktiven und demobilisierten Militärs, Angehörigen der Polizei und der organisierten Kriminalität gebildet werden und von denen kriminelle Aktivitäten, Bedrohungen und Einschüchterungsversuche gegen Abgeordnete, Richter und Menschenrechtsaktivisten ausgehen. Guatemala hat die wichtigsten internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert, die nationalen Gesetzesgrundlagen verabschiedet und entsprechende staatliche Einrichtungen geschaffen. Der Einfluss dieser Institutionen auf die gesamte Regierungspolitik ist jedoch noch immer gering. Im Juli 2005 nahm in Guatemala ein Büro des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte seine Arbeit auf, das im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert wird.

Im August 2007 ratifizierte der guatemaltekische Kongress die Vereinbarung zwischen der Regierung und den VN zur Einsetzung einer Kommission zur Bekämpfung der Straffreiheit (CICIG); sie ist am 4. September 2007 in Kraft getreten. Ziel der Tätigkeit von CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) ist die Stärkung der staatlichen Institutionen, die mit der Untersuchung und Verfolgung von Straftaten illegaler Organisationen und Gruppen sowie geheimer Sicherheitsstrukturen beauftragt sind. Deutschland unterstützt CICIG personell und finanziell.

Auch wenn es in Guatemala nicht mehr zu systematischen Menschenrechtsverletzungen von Seiten des Staats kommt, bleibt die Menschenrechtslage insbesondere der indigenen Bevölkerung sowie von Frauen und Mädchen besorgniserregend. Die faktische Straflosigkeit (Aufklärungsquote von zwei Prozent) führt zu einer gefährlichen Gewaltspirale, unter der vor allem die ärmere, größtenteils indigene Bevölkerungsschicht zu leiden hat. In diesem Umfeld von Straflosigkeit kommt auch die juristische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs nicht in Gang. Letzteres bedingt wiederum in nicht unerheblichem Maße die heutige Straflosigkeit, da sich die während des Bürgerkriegs vorherrschende Straflosigkeit nahezu nahtlos bis heute fortgesetzt hat. Das Problem der Frauenmorde in Guatemala hat ein schockierendes Ausmaß angenommen. Konflikte – auch und insbesondere innerfamiliärer und emotionaler Art – werden zunehmend gewalttätig ausgetragen. Betroffen sind in der Mehrzahl Frauen und Mädchen aus den armen und bildungsfernen Gesellschaftsschichten.

Nach wie vor sind gravierende Diskriminierungen der indigenen Bevölkerung sowie eine äußerst unausgewogene Eigentumsverteilung zu verzeichnen (über 60 Prozent der Indigenen leben unterhalb der Armutsschwelle). Indigene auf dem Land haben ein fünf Mal höheres Risiko in Armut zu leben als Nichtindigene in der Stadt; gut jede fünfte indigene Frau kann weder lesen noch schreiben. Die insgesamt positive Wirtschaftsentwicklung des Landes erreichte die Armen und insbesondere die Indigenen nur unwesentlich. Die Teilhabe Indigener am politischen Leben ist vor allem jenseits der lokalen Ebene weiter gering. Hinzu kommen große Defizite im Bereich der Arbeitnehmerrechte, vor allem in der Landwirtschaft, zumal die in den Friedensverträgen von 1996 vereinbarte Landreform nach wie vor aussteht. Tätliche Gewalt und Drohungen gegen Menschenrechtsverteidiger haben zugenommen.

Politische und bürgerliche Rechte, insbesondere die Presse- und Meinungsfreiheit, sind weitgehend garantiert, und der Zugang vor allem der indigenen Bevölkerung zum Justizsystem hat sich verbessert. Die Todesstrafe kann gemäß Art. 18 der Verfassung von 1985 verhängt werden, allerdings wurde sie aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken (fehlendes Gnadenrecht des Präsidenten) seit 2000 nicht mehr vollzogen. Das Parlament hatte am 12. Februar 2008 eine entsprechende Gesetzesvorlage verabschiedet, die den Weg zur Verhängung bzw. Vollstreckung der Todesstrafe freigemacht hätte. Staatspräsident Colóm hat jedoch sein Veto gegen diese Vorlage eingelegt und will im Gegenzug die Abschaffung der Todesstrafe auf gesetzlichem Weg initiieren.

Guatemala stimmte zwar noch am 18. Dezember 2007 für die in der Generalversammlung der Vereinten Nationen von der Mehrheit der Staaten angenommene Resolution zur weltweiten Aussetzung der Todesstrafe. Hintergrund der Gesetzesvorlage vom Februar 2008 ist die verheerende

Sicherheitslage im Land, eine neue Welle der Gewalt seit Amtsantritt des Präsidenten Colóm und eine breite öffentliche, parteiübergreifende Zustimmung zur Todesstrafe.

Der Schutz und die Förderung von Menschenrechten sind wichtige Bestandteile der deutschen bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Guatemala. Im Rahmen der Schwerpunktstrategie „Demokratische Regierungsführung“ hat Deutschland Guatemala für 2005 bis 2007 19 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Guatemala ist überdies seit 2005 Pilotland für die Umsetzung einer systematischeren Orientierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien (Menschenrechtsansatz). Dies hat im Dezentralisierungsbereich neben einem noch stärkeren Fokus auf die besonders benachteiligten, zumeist indigenen Bevölkerungsteile bereits konkret dazu geführt, dass Gemeindemitarbeiter nun zunehmend in einer menschenrechtsorientierten Dienstleistungserbringung geschult werden. Diese Trainings werden in Zusammenarbeit mit der lokalen Vertretung der Ombudsstelle konzipiert und durchgeführt. Menschenrechtsfragen bleiben wichtiger Gegenstand des intensiven politischen Dialogs mit der guatemaltekischen Regierung. Der Menschenrechtsbeauftragte Günter Nooke hielt sich im April 2007 zu ausführlichen Gesprächen in Guatemala auf.

Haiti

Die 2006 durchgeführten Wahlen haben in Haiti erstmalig die in der Verfassung von 1987 vorgesehenen demokratischen Institutionen eingesetzt. Die Übergangsperiode nach dem Sturz von Präsident Aristide im Februar 2004 wurde damit abgeschlossen. Die Normalisierung der politischen Verhältnisse hat die Menschenrechtslage im Land deutlich verbessert. Der unabhängige VN-Experte Louis Joinet hat in seinem Bericht vom Februar 2007 die Rückkehr zu verfassungsmäßigen Zuständen festgestellt, auch wenn es bis zur dauerhaften Verankerung des Rechtsstaates noch ein weiter Weg sei. Der Regierung Préval/Aléxis ist es dessen ungeachtet bisher nicht gelungen, einige fundamentale Missstände abzustellen. Dies betrifft insbesondere den Bereich Justiz und Strafvollzug, in dem seit dem Sturz Aristides trotz Hilfestellung der internationalen Gemeinschaft (besonders der VN-Friedensmission MINUSTAH) kaum konkrete Fortschritte feststellbar sind: die Gefängnisse sind überfüllt, die Lebensbedingungen der Gefangenen katastrophal, ca. 90 Prozent der Inhaftierten sind nicht verurteilt, sondern befinden sich in Untersuchungshaft. Rechtsverweigerung ist in Haiti der Normalfall; die Justiz arbeitet schleppend, Straffreiheit ist nach wie vor weit verbreitet. Der allgegenwärtigen Korruption hat Präsident Préval zwar den Kampf angesagt, dabei bisher jedoch nur geringe Erfolge erzielt. Im Hinblick auf die Dysfunktionalität der Gerichte sind Fälle von Lynchjustiz keine Seltenheit. Die Überprüfung des Polizeipersonals auf kriminelle Elemente durch MINUSTAH ist noch nicht abgeschlossen. Menschenrechtsorganisationen können in Haiti unbehindert arbeiten und berichten regelmäßig über von ihnen konstatierte Missstände.

Nachdem Präsident Préval Anfang 2007 der haitianischen Polizei und MINUSTAH grünes Licht zur konsequenten Verfolgung der Bandenkriminalität gegeben hatte, verbesserte sich die Sicherheitslage zunächst deutlich. Zum Jahreswechsel 2007/2008 verzeichnete Haiti jedoch einen erneuten besorgniserregenden Wiederanstieg der Gewaltkriminalität.

Honduras

In Honduras gibt es keine staatlich angeordneten Menschenrechtsverletzungen. Die bürgerlichen und politischen Rechte wie Meinungs-, Versammlungs-, Religions- und Pressefreiheit haben weitgehend Geltung. Die Menschenrechtsorganisationen vor Ort werden vom Staat in ihrer Arbeit nicht behindert. Die Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wird jedoch durch starke Armut beschränkt. Rund 60 Prozent der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze, ca. 20 Prozent mit weniger als einem US-Dollar pro Tag. Leichte Fortschritte lassen sich bei armutsbezogenen Ausgaben (überwiegend konsumptiv), im Bildungswesen, bei der Beschäftigung und im Ressourcenschutz erkennen. Verbesserungen sind auch bei der Beteiligung von Frauen am politischen Prozess festzustellen.

Problematisch bleibt allerdings weiterhin die Sicherheitslage, was sich in der anhaltenden Gewalt von Jugendbanden („maras“) und seitens der organisierten Kriminalität zeigt. Ergebnis ist eine weiterhin sehr hohe Tötungsrate (46 auf 100.000), auch an und unter Jugendlichen (Kinder und Jugendliche stellen rund 50 Prozent der honduranischen Bevölkerung). Die honduranische Polizei ist bislang weitgehend nicht ermittelnd tätig. Ausbildung und Ausstattung der Polizei sind unzureichend. Honduras ist außerdem ein wichtiges Transitland des illegalen Drogenhandels.

Grundsätzlich ist eine unabhängige Justiz gegeben, allerdings sind die Strafverfolgung und deren Umsetzung ungenügend. Täter bleiben fast immer straflos („impunidad“), Verfahren sowie Untersuchungshaft dauern zu lange, die Trennung zwischen Untersuchungs- und Strafgefangenen wird nicht eingehalten, der Zeugenschutz ist de facto unzureichend. Hinzu kommen teilweise anarchische Zustände in den überfüllten Gefängnissen. Angesichts verbreiteter Korruption in der Polizei, im Strafvollzug und in der öffentlichen Gewalt allgemein hat die Regierung Zelaya Rosales einzelne Maßnahmen zu deren Einschränkung eingeleitet. Im Rahmen der VN ratifizierte Honduras u.a. die beiden VN-Menschenrechtspakte sowie 2005 die VN-Antikorruptionskonvention und 2006 das optionale Protokoll zur Konvention gegen die Folter. Die Todesstrafe bleibt abgeschafft.

Kolumbien

Kolumbien verzeichnet in den vergangenen drei Jahren eine Verbesserung der Menschenrechtslage und einen stetigen Rückgang der Gewalttaten. Dies ist vor allem auf die stärkere Präsenz der staatlichen Sicherheitskräfte in den vormals von Guerilla und Paramilitärs beherrschten Zonen zurückzuführen. Teile des Staatsgebiets unterliegen aber immer noch nicht völlig der effektiven Kontrolle der Staatsgewalt. Der ganz überwiegende Teil der Verletzungen geht auf das Konto der illegalen Gewaltgruppen (die Guerillaorganisationen FARC und ELN sowie die paramilitärische AUC). Auch werden weiterhin Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte begangen, insbesondere gibt es eine besorgniserregende Tendenz zu extralegalen Hinrichtungen.

Trotz aller Fortschritte bleibt die Menschenrechtslage sehr ernst. Maßgebliche Einflussfaktoren sind der Drogenhandel, die organisierte Kriminalität, die geringe Aufklärungsrate bei schweren Gewaltverbrechen, die extreme Ungleichverteilung der Einkommen und vor allem der Binnenkonflikt. Dieser trifft weiterhin vor allem die Landbevölkerung, Kinder, Frauen, Indigene und die afrokolumbianische Bevölkerung. Die Binnenvertreibung mit ca. drei Millionen Menschen in den vergangenen 20 Jahren ist das mit Abstand größte humanitäre Problem im Land.

Die Regierung Uribe versucht mit der „Politik der demokratischen Sicherheit" den Friedensprozess sowohl durch militärischen Druck auf die drei illegalen Gewaltgruppen wie auch auf dem Verhandlungsweg voranzutreiben. Die Gespräche über eine mögliche politische Lösung des Konflikts mit der FARC treten jedoch seit Jahren auf der Stelle. Die Guerillaorganisation besteht auf Anerkennung des Kombattantenstatus im völkerrechtlichen Sinne und beansprucht politische Teilhabe. Sie führt ihr vorgebliches Ziel – „den revolutionären Kampf zur Befreiung des kolumbianischen Volkes" – jedoch durch permanente Gräueltaten gegen die Zivilbevölkerung und Entführungen selber ad absurdum. Die Regierung verhandelt seit 2005 auch mit der zweitgrößten Guerillaorganisation ELN, ohne dass eine Einigung trotz des ursprünglichen Optimismus in Sicht wäre. Die 2004 begonnene Entwaffnung der paramilitärischen AUC endete im Sommer 2006 mit einer Gesamtzahl von 36.000 demobilisierten Kämpfern. Dies hat zu einem deutlichen Rückgang der Gewalt im Land geführt, auch wenn einige offiziell demobilisierte Gruppen und einzelne Nachfolgegruppen weiter Verbrechen an der Zivilbevölkerung begehen. Die Verfahren gegen ehemalige Paramilitärs und die Opferentschädigung kommen nur schleppend voran. Die internationale Gemeinschaft und Nichtregierungsorganisationen fordern die Durchsetzung der Prinzipien Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Opfer. Im Dialog mit den Vertretern der kolumbianischen Regierung fordert die Bundesregierung regelmäßig Verbesserungen beim Menschenrechtsschutz. Deutschland engagiert sich sowohl im Rahmen der europäischen als auch im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit für eine Verbesserung der Lage.

So unterstützt die Bundesregierung in Kolumbien u.a. folgende menschenrechtsrelevante Aktivitäten:

- Aufbau eines effizienten und transparenten Justizsystems durch die Beratung und Unterstützung von Organen der Judikative sowie staatlicher Kontrollorgane (Generalstaatsanwaltschaft, Menschenrechtsombudsperson, Oberster Justizrat, Oberste Gerichte);
- Arbeit der Kommission zur Versöhnung und Wiedergutmachung (CNRR), u.a. über eine integrierte deutsche Fachkraft für den Bereich Gender sowie Organisations- und strategische Beratung;
- Aufbau von Programmen zur Friedens-/Menschenrechtserziehung, u.a. durch so genannte Friedensschulen, in denen gewaltfreie Konfliktbearbeitung, Beobachtung und Einforderung von Menschenrechten sowie die psychosoziale Begleitung von Opfern der Gewalthandlungen vermittelt werden.

Menschenrechtsverteidiger bleiben Ziel von Drohungen oder Gewalttaten der illegalen Gewaltgruppen (insbesondere der Nachfolgegruppen der Paramilitärs). Der staatliche Schutz für diese ist nach wie vor unzureichend. Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit wiederholt für einzelne Fälle bedrohter Personen eingesetzt und unterstützt die Nichtregierungsorganisation Peace Brigades International, die durch sichtbare Begleitung gefährdeter Personen zu deren Schutz beiträgt, sowie andere Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz der Menschenrechte in Kolumbien einsetzen.

Kuba

Die Lage der Menschenrechte ist in Kuba nach wie vor unbefriedigend. Das Regime enthält seinen Bürgern die elementaren zivilen, politischen und wirtschaftlichen Grundrechte vor. Es gibt keine Presse- und Meinungsfreiheit sowie keine demokratischen Parteien. Gewaltenteilung existiert nur auf dem Papier. Die Justiz ist nicht unabhängig von der Regierung. Die kubanische Bevölkerung hat nach wie vor keinen freien Zugang zu internationalen Medien und zum Internet. Private Satellitenempfangsanlagen werden als illegal betrachtet und regelmäßig entfernt bzw. zerstört.

Die kubanische Verfassung garantiert zwar grundsätzlich die Menschen- und Bürgerrechte, stellt sie jedoch unter Gesetzesvorbehalt und bestimmt, dass ihre Ausübung nur im Einklang mit den Zielen des sozialistischen Gemeinwesens erlaubt ist. Daneben enthält das Strafgesetzbuch unbestimmte Tatbestände, die unter Umständen willkürlich angewandt werden können wie die „Gefährlichkeit vor Straffälligkeit". In diesem Zusammenhang kommt es immer wieder zu kurzzeitigen Verhaftungen und Verurteilungen ohne Verfahren. Seit dem Rücktritt von Fidel Castro und der Übernahme des Präsidentenamtes und damit der politischen Macht durch seinen Bruder Raúl im Februar 2008 zeichnet sich jedoch eine Verminderung des Repressionsdruckes ab. Die „Actos de repudio", d.h. öffentlich inszenierte „spontane" Einschüchterungsversuche gegen Dissidenten, nehmen ab. Auch die Zahl der politischen Gefangenen ist zurückgegangen, beläuft sich aber immer noch auf ca. 240 Personen. Seit Sommer 2003 wurden in Kuba keine Todesurteile mehr vollstreckt oder verhängt.

Kuba ist 2007 (bis 2009) mit 135 Stimmen in den neu errichteten VN-Menschenrechtsrat gewählt worden und hat kurz nach dem Machtübergang auf Raúl Castro die beiden VN-Menschenrechtspakte gezeichnet. Eine Ratifizierung steht noch aus. Die Bereitschaft Kubas zu einer breiten Zusammenarbeit mit VN- Sonderberichterstattern wächst. Dem Internationalen Roten Kreuz wird der Zutritt zu kubanischen Gefängnissen aber weiterhin verweigert.

Mexiko

International tritt Staatspräsident Calderón, seit Anfang 2007 im Amt, wie sein Vorgänger Fox für eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes ein. Mexiko hat alle einschlägigen Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte gezeichnet und ist bis 2009 gewähltes Mitglied des VN-Menschenrechtsrates. Mexiko hat die Todesstrafe 2005 abgeschafft. Es gibt keine staatlich geduldeten Menschenrechtsverletzungen, aber vor allem auf einzelstaatlicher Ebene immer noch Defizite bei der Umsetzung staatlicher Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte. In

diesem Zusammenhang kommt der Justizreform, die die Regierung auf den Weg gebracht hat, besondere Bedeutung zu. Zentraler Kritikpunkte ist ein Klima der Unsicherheit, das auf einer um sich greifenden Kriminalität vor allem im Zusammenhang mit organisiertem Drogenhandel beruht und durch verbreitete Straflosigkeit verstärkt wird.

Von Gewalt sind in besonderem Maß Frauen und Kinder betroffen. Die Frauenmorde in Ciudad Juárez und Chihuahua sind immer noch nicht hinreichend aufgeklärt. Die Sicherheit von Journalisten ist insbesondere im Kontext von Recherchen im Bereich der organisierten Kriminalität nicht hinreichend gewährleistet. 2007 wurden zehn Journalisten ermordet. Die Vorwürfe schwerer Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit gewaltsamen Ausschreitungen in Oaxaca und Atenco sind immer noch nicht ausreichend entkräftet. Auch 2007 waren Menschenrechtsfragen bei Treffen auf politischer Ebene ein wichtiges Thema im bilateralen Verhältnis. Dies war z.B. auch ein herausragender Punkt des Besuchs der deutsch-mexikanischen Parlamentariergruppe in Mexiko mit besonderem Schwerpunkt auf den Frauenmorden in Ciudad Juárez.

Nicaragua

Nicaragua ist weiterhin das zweitärmste Land Lateinamerikas. Die bürgerlichen und politischen Rechte wie Meinungs-, Versammlungs-, Religions- und Pressefreiheit haben in Nicaragua weitgehend Geltung. Die Kindersterblichkeit ist jedoch hoch, Kinderarbeit ist immer noch weit verbreitet. Die Menschenrechtsorganisationen vor Ort können weitgehend frei und ungehindert arbeiten – die jüngste strafrechtliche Verfolgung (Dezember 2007) einiger Frauenrechtlerinnen stellt bislang eine Ausnahme dar. Die in den 1990er-Jahren eingerichtete Procuradoría de Derechos Humanos mit dem zugehörigen Ombudsmann für Menschenrechte verfügt allerdings über wenig finanzielle Ressourcen und nur unzureichendes Führungspersonal.

Problematisch ist die Schwäche der staatlichen Institutionen, die zusehends instrumentalisiert und politisiert werden. Ein weiteres Hindernis stellt die weit verbreitete Korruption dar. Im Bereich der Justiz hat diese ihren Ursprung vor allem in der Drogenkriminalität. Im betreffenden Zeitraum hat sich die Situation laut Transparency International verschlechtert. Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten lässt sich eine Stagnation erkennen. Der Human Development Index blieb im Beobachtungszeitraum konstant bei 112.

Einen besorgniserregenden Rückschritt gibt es bei den Frauenrechten. Die Abschaffung der Straflosigkeit bei therapeutischer Abtreibung durch das 2006 eingebrachte und Ende 2007 endgültig bestätigte Gesetz führt dazu, dass lebensgefährliche Komplikationen bei einer Schwangerschaft nicht adäquat behandelt werden können und trägt dadurch zu einem Anstieg der ohnehin sehr hohen Müttersterblichkeit bei. Es verbreitet darüber hinaus Angst und Unsicherheit beim medizinischen Personal und dürfte daher auch die Gesundheitsversorgung für Frauen in weniger kritischen Fällen verschlechtern. Die Bundesregierung bewertet dieses als einen Verstoß gegen den VN-Zivilpakt[27] und hat dies in einer mündlichen Demarche bei der nicaraguanischen Regierung zum Ausdruck gebracht. Eine einheitliche EU-Haltung kam wegen des Widerstandes von Irland, Polen und Malta nicht zustande.

Venezuela

Parallel zu politischen Turbulenzen und einer seit Jahren wachsenden extremen Polarisierung im Land (im Berichtszeitraum: Parlamentswahlen ohne Beteiligung der Opposition im Dezember 2005, Wiederwahl des Staatspräsidenten Chávez Dezember 2006) hat sich die Situation der Menschenrechte in Venezuela in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert und ist insgesamt nicht befriedigend. Die Gewaltenteilung wird zunehmend ausgehöhlt, die Grundfreiheiten sind bedroht. Die Justiz entscheidet de facto nicht mehr unabhängig, so dass es keinen effektiven Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe in Grundrechte gibt. Zahlreiche Eingriffe in die Presse- und Meinungsfreiheit sowie weit reichende Korruption sind an der Tagesordnung. Menschenrechtsaktivisten und regierungskritische Journalisten werden bedroht und müssen sich oft wegen haltloser Vorwürfe vor Gericht verantworten. Menschenrechtsorganisationen berichten von willkürlichen Verhaftungen, auch im Umfeld von Demonstrationen gegen die im Dezember 2007 geplante, im Referendum letztlich abgelehnte Verfassungsänderung. Angehörige der Streitkräfte und Polizisten werden für einzelne Fälle von Hinrichtungen, Folter und Verschleppung verantwortlich gemacht.

Unterstützer der Opposition werden von der Regierung systematisch diskriminiert. Seit 2004 existiert in Venezuela eine „schwarze Liste" („Lista Tascón"). Sie erfasst all diejenigen, die 2004 den Antrag auf Absetzung des Präsidenten (im Referendum letztlich erfolglos) unterschrieben. Die Unterzeichner wurden aus dem öffentlichen Dienst entlassen, bei öffentlichen Aufträgen nicht mehr berücksichtigt und sind weitestgehend von staatlichen Leistungen ausgeschlossen.

Die Haftbedingungen in den venezolanischen Gefängnissen sind unmenschlich – die Haftanstalten sind bis zum Dreifachen ihrer Kapazität überbelegt, innerhalb der Haftanstalten toben Bandenkriege. Immer wieder kommt es zu Mord und Totschlag, im Jahr 2007 starben durchschnittlich ca. 47 Häftlinge pro Monat eines gewaltsamen Todes. Über zwei Prozent der Gefangenen sterben während der Haftzeit. Die venezolanischen Gefängnisse zählen damit zu den gefährlichsten weltweit. Über 50 Prozent der Gefangenen sind Untersuchungshäftlinge, die den gleichen schlechten Haftbedingungen ausgesetzt sind.

Ein positiver politischer Schritt war die Amnestiegesetzgebung der Silvesternacht 2007, mit der Staatspräsident Chávez eine Amnestie gegenüber Gefangenen und Beschuldigten einführte, die im Zusammenhang mit politischen Ereignissen (vor allem dem Putschversuch gegen Chávez vom 11. April 2002) inhaftiert wurden oder einem Strafverfahren ausgesetzt waren. Einige positive Fortschritte wurden von der Regierung auch im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte erzielt.

27 Art. 6 Abs. 1. Danach steht jedem Menschen ein angeborenes Recht auf Leben zu. Dieses Recht steht sowohl dem Ungeborenen als auch der schwangeren Frau zu und müsste bei Konflikten im Einzelfall in Abwägung beider Rechtsgüter gelöst werden. Nach der bestehenden nicaraguanischen Gesetzgebung würde jedoch das Recht der schwangeren Frau auf Leben unter keinen Umständen berücksichtigt.

6. Asien

Afghanistan

Das gravierendste Problem für den Menschenrechtsschutz in Afghanistan liegt in der mangelnden Fähigkeit der Regierung, effektive Kontrolle über das Land auszuüben, in verbreiteter Korruption der Verwaltung sowie unzureichender Ausbildung und Kapazitäten im Bereich von Justiz und Polizei. Der Herstellung von landesweiter Sicherheit, der konsequenten Reform des Justizsektors und dem Aufbau einer professionellen Polizei kommt damit auch unter dem Aspekt der Menschenrechte eine Schlüsselrolle zu. Die Menschenrechtslage in Afghanistan bleibt problematisch, auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechtsschutz mit der Verfassung vom Januar 2004 und dem Beitritt zu internationalen Menschenrechtskonventionen gegeben sind (teilweise fehlt allerdings noch die Umsetzung in nationales Recht, auch angesichts eines Staus von Gesetzesvorhaben in Exekutive bzw. Legislative).

Die Todesstrafe wurde in Afghanistan nicht abgeschafft. Seit 2001 wurden ca. 60 Personen hingerichtet, dann gab es ein längeres De-facto-Moratorium, bis im September 2007 wieder 15 Todesurteile vollstreckt wurden. Ein schwieriges Thema stellt die Todesstrafe gemäß der Scharia dar (soweit die Verfassung subsidiär auf das islamische Recht verweist), wobei Blasphemie und Apostasie als Tatbestände bislang im Vordergrund standen. Wiederholt haben die EU-Botschafter – auch anlassbezogen – bei Präsident Karzai demarchiert, der jede Vollstreckung eines Todesurteils genehmigen muss. Der Schutz der Religion des Islam und die damit verbundene Tabuisierung bestimmter Themen spielt in der afghanischen Öffentlichkeit eine zunehmend prominente Rolle. Die laufende Beobachtung und Bewertung ihres Handelns nach „Islamkonformität“ engt auch den Handlungsspielraum der politischen Akteure ein. Die von weiten Teilen der Bevölkerung unterstützte Forderung konservativer Kräfte nach dem Schutz der Religion – bis hin zur Todesstrafe für Gottes- bzw. Prophetenlästerung – kollidiert mit den Grundrechten Meinungs-, Presse- bzw. Medien- und Religionsfreiheit. In jüngster Zeit sind so Tendenzen zu beobachten, die bisherigen Fortschritte auf dem Gebiet der Medienfreiheit – und auch der Frauenrechte – wieder zu mindern. Allerdings konnten diese Versuche bislang, auch durch die Aufmerksamkeit und den Einsatz der internationalen Gemeinschaft, eingedämmt werden. Auch wenn es keine Anhaltspunkte für systematische Folter gibt, so gehören die Haftbedingungen dennoch zu den Gravamina in der Menschenrechtslage. Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit (transitional justice) als ein für den Friedensprozess zentrales Anliegen ist nicht über die zögerliche Verabschiedung eines „Action Plan on Peace on Reconciliation and Justice“ im Dezember 2006 hinausgekommen. Ob die im März 2007 vom Parlament verabschiedete „Versöhnungsresolution“, die zwar Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit nicht generalamnestiert, aber nur noch eine Strafverfolgung auf Antrag der Opfer vorsieht, mit von Afghanistan unterzeichneten internationalen Menschenrechtskonventionen kompatibel ist, bleibt zu prüfen.

Das deutsche Afghanistan-Engagement fügt sich in den internationalen Rahmen, der 2006 mit dem „Afghanistan Compact“ unter der Beteiligung der wichtigsten Akteure als Bindeglied zwischen Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft geschaffen wurde. Gute Regierungsführung, Rechtsstaat und Menschenrechte bilden hierin thematische Schwerpunkte. Im siebten Jahr nach dem Sturz der Taliban überschattet die Entwicklung der Sicherheitslage in Afghanistan auch die Fortschritte bei der Menschenrechtslage. Der Arm der Zentralregierung erreicht weite Teile des Landes – insbesondere den Süden und Osten – nicht ausreichend. Damit kann der Staat seiner Bevölkerung dort auch nicht ein hinreichendes Maß an Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz garantieren.

Mit der am 15. Juni 2007 begonnenen Mission EUPOL, die im Frühjahr 2008 planmäßig ihre volle Operationsfähigkeit erreichen wird, soll der Aufbau eines afghanischen Polizeikörpers, der Menschenrechts- und rechtsstaatlichen Standards entspricht, gefördert werden. Dieses Engagement ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines sicheren, stabilen und demokratischen Staates. Deutschland stellt für die Mission EUPOL, die an das bisherige deutsche Engagement im Polizeibereich anknüpft, nicht nur den Missionsleiter sondern auch das größte nationale Kontingent. Der bilaterale deutsche Mittelansatz für Ausstattungsprojekte im Polizeibereich wird 2008 auf 35,7 Millionen Euro verdreifacht. Gleichzeitig beteiligt sich die Bundesregierung eingebettet in die internationalen Bemühungen an der großen Herausforderung, die der Wiederaufbau des Justizsystems in Afghanistan darstellt: Unter anderem fördert sie Vorhaben, die auf die Stärkung der Rechte des Angeklagten zielen (Handbuch sowie Workshops für Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Polizisten) und ist – in Zusammenarbeit mit anderen Partnern – an der Fortbildung der Richter des Obersten Gerichts beteiligt. Ein weit reichendes Projekt zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit wurde seit 2003 mit mehreren weiteren Komponenten in den Bereichen Justiz, Polizei, Medien u.a. fortgesetzt. Außerdem soll der sog. Provincial Justice Mechanism im Raum Kundus, wo sich eines der deutschen regionalen Wiederaufbauteams (PRT) befindet, unterstützt werden. Die weitere konsequente Verbesserung der rechtlichen Lage von Frauen, welche unter den Taliban besonders benachteiligt waren, bleibt oben auf der Agenda der Entwicklungszusammenarbeit mit verschiedenen zum Teil mehrjährigen Vorhaben.

Bangladesch

Der im Januar 2006 verhängte Ausnahmezustand, nicht zuletzt verursacht durch die in der Vergangenheit zunehmend gewalttätig geführten innenpolitischen Auseinandersetzungen, dauert an. Seitdem hat sich die Menschenrechtslage in vielen wichtigen Bereichen wie z.B. „extrajudicial execution“ gegenüber der Situation unter der letzten gewählten Regierung verbessert. Die Übergangsregierung (im Amt seit Januar 2006) ist sich der Notwendigkeit bewusst, den Respekt für Menschenrechte während ihrer Amtszeit möglichst fest zu verankern. Insbesondere geschieht dies durch die Initiative, auf Einrichtung einer National Human Rights Commission hinzuwirken.

Teilweise besteht ein offener Widerspruch zwischen den verfassungsrechtlich gewährten Grundfreiheiten und Bürgerrechten und der Praxis. Reformansätze sind in den Bereichen „gute Regierungsführung“ (Antikorruptionskommission, effizientere Polizei und insbesondere bei der Schaffung einer unabhängigen Justiz) und soziale Rechte (Schulpolitik, Frauenrechte, betriebliche Sozialstandards) festzustellen. Die Lage der Frauen ist vor allem im ländlichen Raum durch eine starke soziale Benachteiligung gekennzeichnet, denn die Gesetze zum Schutz von Frauen

und Kindern werden nur unzureichend umgesetzt. Obwohl Bangladesch das ILO-Abkommen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit gezeichnet hat, ist diese – vor allem in der Landwirtschaft – weit verbreitet.

Folter in Polizeigewahrsam ist weiterhin üblich, wenngleich es dabei im Berichtszeitraum weniger Todesfälle gegeben hat. Die Todesstrafe besteht fort und wird auch verhängt und vollstreckt (im März 2007 wurden sechs Mitglieder der islamistisch-terroristischen Jaamat Mujaheddin Bangladesh hingerichtet). Die Menschenrechte politischer, religiöser (Ahmadis, Hindus) und ethnischer Minderheiten werden nicht immer ausreichend geschützt. Trotz einer bemerkenswerten Pressefreiheit und -vielfalt zählt Bangladesch weiterhin zu den Problemstaaten für die Ausübung eines kritischen, unabhängigen Journalismus (nach wie vor werden Journalisten und Verleger Opfer gewalttätiger Übergriffe).

Die starke Unterstützung der EU für die politischen Reformmaßnahmen und die Wahlvorbereitungsmaßnahmen der Übergangsregierung waren im Berichtszeitraum mit einem intensiven Engagement in Menschenrechtsfragen verknüpft. Die in Dhaka vertretenen EU-Mitgliedstaaten demarchierten bei der Übergangsregierung intensiv in Menschenrechtsangelegenheiten. Anders als bei den Vorgängerregierungen werden nun in den betroffenen Fällen Auskünfte erteilt, wenn auch teilweise unzureichend. Die auf diplomatischer Ebene durchgeführten Interventionen zur Verbesserung der Menschenrechtslage werden flankiert durch Bemühungen örtlicher und deutscher Nichtregierungsorganisationen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Bangladesch orientiert sich am Menschenrechtsaktionsplan des BMZ, dessen Fortschreibung für die Jahre 2008-2010 veröffentlicht wurde. Deutsche Entwicklungsvorhaben tragen zur Stärkung der rechtlichen und sozialen Stellung von Frauen bei, fördern die Partizipation der Bevölkerung im Entwicklungsprozess auf kommunaler Ebene und werden künftig auch auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Gefängnissen des Landes hinwirken. Eine Beteiligung am geberübergreifenden Gesundheitssektorprogramm soll unter anderem auch dazu beitragen, der Bevölkerung einen gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen – als wichtigem sozialem Menschenrecht – zu ermöglichen.

China

Die Menschenrechtslage in China ist durch einige Verbesserungen gekennzeichnet, gibt aber weiterhin Anlass zu erheblicher Sorge. Positiv zu werten ist, dass sich seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik die Lebensverhältnisse nahezu aller Chinesen trotz wachsender Einkommensunterschiede insgesamt erheblich verbessern und die individuelle Freiräume deutlich erweitern. Die heutige chinesische Führung erlaubt freie Meinungsäußerung in begrenzten Bereichen, Mobilität und die Verwirklichung individueller beruflich-wirtschaftlicher Möglichkeiten. Die Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel wird kontinuierlich unterstützt. Eine Zivilgesellschaft beginnt sich herauszubilden.

Die chinesische Regierung bekennt sich ausdrücklich zu einem an Recht und Gesetz ausgerichteten sozialen Regierungshandeln und bemüht sich, durch den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen mehr Verwaltungseffizienz und Fortschritte beim Kampf gegen Amtsmissbrauch und Korruption zu erreichen. Es gibt vermehrt Anstrengungen zu Reformen im Rechts-, Sozial- und Bildungsbereich.

Der Erhalt der Machtbasis der Kommunistischen Partei und die „Stabilität des Systems“ haben weiterhin höchste Priorität. Entsprechend wird gegen jegliche Aktivität, die als Bedrohung des politischen Systems oder der nationalen Einheit wahrgenommen wird sowie gegen Kritik an der chinesischen Führung nach wie vor mit großer Härte vorgegangen.

Nach Schätzung unabhängiger Nichtregierungsorganisationen wird die Todesstrafe in China immer noch exzessiv verhängt und vollstreckt, auch für nicht gewalttätige Vergehen wie Eigentumsdelikte, Korruption oder Wirtschaftsvergehen. Die chinesische Regierung veröffentlicht hierzu keine Statistiken, verlässliche Zahlen über Hinrichtungen in China liegen der Bundesregierung daher nicht vor. Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die am 1. Januar 2007 erfolgte Rückübertragung der alleinigen Befugnis zur Überprüfung und Bestätigung von Todesurteilen auf das Oberste Volksgericht, es gibt erste Hinweise auf einen dadurch bedingten Rückgang der Hinrichtungszahlen.

Problematisch bleibt die Administrativhaft. Die so genannte „Umerziehung durch Arbeit“ („Lao Jiao“); die im Gegensatz zur Zwangsarbeit („Lao Gai“) ohne gerichtliches Verfahren verhängt werden kann, sieht vor, dass Personen, deren Vergehen aus Sicht der chinesischen Behörden unterhalb der Kriminalitätsgrenze liegen (u.a. Kleinkriminelle, Drogenabhängige, Petenten, Falun-Gong-Anhänger), bis zu vier Jahre in ein Arbeitslager geschickt werden können. Die chinesische Seite hat eine Reform des Systems der Administrativhaft angekündigt, diese steht aber bisher noch aus.

Die chinesischen Medien sind in allen politisch wichtigen Fragen nach wie vor zentral und straff gelenkt. Zwar wurden Ende 2006 mit Blick auf die Olympischen Spiele neue Regularien erlassen, wonach – zunächst beschränkt bis Mitte Oktober 2008 – ausländische Korrespondenten keine offizielle Genehmigung für inländische Reisen, außer nach Tibet, und für Interviews einholen müssen, sondern eine Zustimmung des Interviewpartners genügen solle. Kontrollmechanismen bleiben jedoch weiter bestehen. Für inländische Medien haben sich die Arbeitsbedingungen im Vorfeld der Olympischen Spiele nicht verbessert.

Internet, E-Mail und SMS verbuchen landesweit ein rasantes Wachstum, der Zugang zu missliebigen Internetadressen, Websites oder Blogs kann jedoch jederzeit ganz oder zeitweise blockiert oder von den Internetzensoren entfernt werden. Urheber werden im Einzelfall auch strafrechtlich verfolgt. Seit diesem Jahr müssen Internet- und Mobilfunknutzer persönlich und etwa auch in Internetcafés identifizierbar sein.

Als besonders schwierig wird die Menschenrechtssituation in der Autonomen Uighurischen Region Xinjiang und in der Autonomen Region Tibet beurteilt. Auch wenn sich die wirtschaft-

liche Lage eines Großteils der Bevölkerung in diesen Gebieten durch gezielte Förderungspolitik der Zentralregierung deutlich verbessert hat, gehen die Behörden weiterhin mit besonderer Härte gegen jeden vor, den sie als Anhänger einer erweiterten Autonomie identifizieren. Zudem forciert Peking eine gezielte, auf die Städte konzentrierte Sinisierung. Im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße ist die Zahl der in Tibet und Xinjiang zum Tode Verurteilten um ein Vielfaches höher als in anderen Teilen der Volksrepublik China. Der Dalai Lama und seine Exilregierung werden nach wie vor als religiöse, „außerstaatliche Autoritäten" wahrgenommen, die die Einheit des Landes bedrohen. Jeglicher persönlicher Kontakt von Vertretern anderer Regierungen zum Dalai Lama (so u.a. US-Präsident George Bush im Oktober 2007 Bundeskanzlerin Merkel im September 2007) wird daher von China als Verletzung der „Kerninteressen" Chinas und Eingriff in die nationale Souveränität scharf kritisiert.

Die chinesische Regierung ist einem Dialog mit anderen Staaten zur Menschenrechtsfragen grundsätzlich zugänglich. Dem tragen auch der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog, der bilaterale Menschenrechtsdialog sowie der EU-China-Menschenrechtsdialog Rechnung, die eine Möglichkeit bieten, alle bestehenden Probleme und Defizite offen und kritisch zu thematisieren.

- **Bilateraler Deutsch-Chinesischer Menschenrechtsdialog**

Im Februar 2003 wurde der Anfang der 1990erJahre mit China begonnene bilaterale Menschenrechtsdialog wiederaufgenommen und formalisiert. Unter Federführung des Auswärtigen Amts findet er grundsätzlich einmal jährlich alternierend in Peking oder Berlin statt. Dieser bilaterale Dialog ist auch Teil des offiziellen Zweijahresprogramms des Deutsch-Chinesischen Rechtstaatsdialogs und ergänzt den Rechtsstaatsdialog, dessen Schwerpunkte bei Themen des Wirtschafts- und allgemeinen Verwaltungsrechts liegen, durch eine spezifische menschenrechtliche Komponente. Die letzte Runde des Dialogs fand im Oktober 2006 in Berlin statt, die für Oktober 2007 in Peking geplante Runde wurde von Chinesischer Seite verschoben und ist jetzt für die zweite Hälfte 2008 geplant.

- **Deutsch-Chinesischer Rechtsstaatsdialog**

Die Umsetzung des Rechtsstaatsdialogs mit China basiert auf Zweijahresverträgen zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem Chinesischen Rechtsamt des Staatsrats. Das Zweijahresprogramm für die Jahre 2008 und 2009 wurde im April 2008 unterzeichnet. Die in regelmäßigen Abständen in Deutschland und China stattfindenden Symposien (2005: „Die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen" in Hamburg; 2006: „Ausübung von Verwaltungszwang und die Rechte der Bürger" in Peking und Xian; 2008: „Schutz geistigen Eigentums in der juristischen Praxis" in München) bilden eine wichtige Säule des Rechtsstaatsdialogs. Sie geben Politikern, Fachleuten und Wissenschaftlern beider Staaten Gelegenheit zu einem intensiven Meinungsaustausch sowohl über Grundfragen der weiteren Gestaltung der rechtlichen Zusammenarbeit als auch über gemeinsam vereinbarte Fachthemen. Sie ergänzen damit die umfangreiche und vielgestaltige Projektarbeit, die im Rahmen des Rechtsstaatsdialogs von unterschiedlichen staatlichen Trägern und nichtstaatlichen Organisationen geleistet wird.

Im November 2007 hat die Universität Hamburg den Zuschlag für die von der Europäischen Kommission ausgeschriebene Errichtung einer Europe-China-Law-School erhalten. Durch die kontinuierliche Aus- und Fortbildung von chinesischen Studierenden und Praktikern kann die chinesische Rechtsentwicklung, insbesondere die Reform des Rechtssystems hin zu Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, aktiv unterstützt und vorangebracht werden.

- **EU-China-Menschenrechtsdialog**

Die EU führt mit China seit 1995 zweimal jährlich einen institutionalisierten Dialog zu Menschenrechtsfragen durch. Der Dialog findet jeweils im Wechsel in der Hauptstadt der amtierenden EU-Präsidentschaft und in Peking statt. Die Dialogthemen orientieren sich in erster Linie an den 2001 vom EU-Ministerrat festgelegten Kriterien, zu denen im Rahmen des Dialogs Fortschritte angestrebt sind. („Ratifizierung und Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Zusammenarbeit mit den VN-Menschenrechtsmechanismen; Einhaltung der ECOSOC-Garantien für den Schutz der zum Tode Verurteilten und Einschränkung der Delikte, für die die Todesstrafe verhängt werden kann, Bereitstellung von Statistiken über die Anwendung der Todesstrafe; Einführung gerichtlicher Verfahrenskontrollen und Reform der Administrativhaft; Achtung der Grundrechte aller Gefangenen, auch bei Haft wegen Zugehörigkeit zur politischen Opposition oder zu nicht anerkannten religiösen oder anderen Bewegungen; Fortschritte beim Zugang zu Häftlingen in chinesischen Gefängnissen, auch in den autonomen Regionen; konstruktive Reaktion auf Demarchen in menschenrechtlichen Einzelfällen; ungehinderte Ausübung der Religions- und Glaubensfreiheit sowohl in der Öffentlichkeit als auch privat; Achtung des Vereinigungsrechts; Achtung der kulturellen Rechte und der religiösen Freiheit in Tibet und Xinjiang.")

Auch menschenrechtliche Einzelfälle sind Gegenstand der Dialogrunden.

Im Berichtszeitraum fanden 2005 Dialogrunden in Luxemburg und Peking, 2006 in Wien und Peking sowie 2007 in Berlin und Peking statt. Die Bundesregierung hatte insbesondere während der 22. Dialogrunde am 15./16. Mai 2007 in Berlin Gelegenheit, den Dialog aktiv mitzugestalten *(siehe auch unter Punkt A 3. „Ergebnisse der EU-Menschenrechtspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft")*.

Als zivilgesellschaftliche Ergänzung zum offiziellen Regierungsdialog finden regelmäßig durch die EU-Kommission geförderte Expertenseminare statt. Diese bieten Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen Gelegenheit, sich intensiv zu speziellen Menschenrechtsthemen auszutauschen.

Indien

Die Republik Indien ist eine parlamentarische Demokratie, in der die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten verfassungsmäßig verbürgt sind. Sie ist seit sechs Jahrzehnten ein multiethnisches, multireligiöses Staatswesen mit unabhängiger Justiz, freier Presse und lebendiger Zivilgesellschaft. Dennoch beeinträchtigen vielfältige sozioökonomische, religiöse und ideologische Spannungen die tatsächliche Menschenrechtslage spürbar. Vor allem aus den politisch kritischen Grenzregionen (Jammu und Kaschmir, Nordosten) wird häufig von Übergriffen der Polizei, Sicherheitskräfte und Justizvollzugsorgane berichtet, begünstigt durch weit reichende sondergesetzliche Befugnisse im Kampf gegen den Terrorismus. Die mangelnde Durchsetzung garantierter Rechte aufgrund administrativer Tradition, unzureichender Ausbildung oder tiefgreifender wirtschaftlich-sozialer Disparitäten bewirkt aber auch in anderen Landesteilen immer wieder Menschenrechtsverletzungen. Besonders betroffen hiervon sind Minderheiten, Ureinwohner (Adivasi), Kastenlose (Dalit), Frauen und Minderjährige (Kinderarbeit). Im Berichtszeitraum haben sich Umsiedlungen für industrielle Großprojekte vor allem in Sonderwirtschaftszonen wiederholt als Auslöser gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerung und Sicherheitskräften erwiesen. Die gerichtliche Aufarbeitung menschenrechtlicher Altlasten (insbesondere Sikh-Massaker 1984, Moslem-Massaker Gujarat 2002) macht kaum Fortschritte.

Im Einklang mit ihren EU-Partnern setzt die Bundesregierung auch in Menschenrechtsfragen auf den politischen Dialog mit dem strategischen Partner Indien, die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. im Rahmen der Unterstützung der deutsch-indischen CSR-Initiative) und die Arbeit nichtstaatlicher Akteure. Seit 2004 führen die EU und Indien jährlich einen umfassenden Menschenrechtsdialog (zuletzt im Februar 2008). Daneben haben auch Troika-Demarchen zu spezifischen Menschenrechtsanliegen stattgefunden – so u.a. zur Todesstrafe 2006 und zur institutionellen Architektur des Menschenrechtsrates im Jahr 2007. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat am 16. März 2007 in Neu-Delhi gemeinsam mit der EU-Kommission ein Seminar zum Thema „Minderheiten in Indien und Europa“ veranstaltet, an dem auch der zuständige indische Minister teilnahm.

Indonesien

Die Menschenrechtslage in Indonesien hat sich in den vergangenen Jahren insgesamt positiv entwickelt. Systematische Menschenrechtsverletzungen gehören nicht mehr zum Repertoire staatlicher Politik. Einzelfälle exzessiver Gewaltausübung durch Sicherheitskräfte und Strafverfolgungsbehörden, etwa bei der Terrorismusverfolgung oder in Regionen mit separatistischen Tendenzen, sind jedoch dokumentiert. Sie werden von der Regierung nicht geduldet, jedoch auch nicht immer zeitnah und wirksam bekämpft. Defizite bestehen auch hinsichtlich einer grundsätzlichen Akzeptanz der Aktivitäten von Menschenrechtsverteidigern und deren Schutz vor spontanen Repressionen durch die Sicherheitskräfte.

Der umfassende nationale Aktionsplan für Menschenrechte stellt seit 2004 jedenfalls ein klares Bekenntnis der Regierung zur Einhaltung aller Menschenrechte dar. Er enthält ein detailliertes Implementierungsprogramm bis 2009, um verbleibende Defizite bei der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen sowie bei einer landesweiten Durchsetzung von Menschenrechtsstandards zu beheben. Die seit 2000 tätige staatliche Menschenrechtskommission Komnas HAM kümmert sich um Einzelvorwürfe von Menschenrechtsverletzungen, sie hat jedoch keine ausreichenden Kompetenzen. 2006 trat Indonesien dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei. Nun kommt es aber auf die Implementierungspraxis an. Nach wie vor schlägt die Konsolidierung des Friedensprozesses in der Provinz Aceh für die Entwicklung der Menschenrechte in Indonesien positiv zu Buche. Allerdings sind die Auswirkungen zunehmender lokaler Scharia-Vorschriften auf die Meinungs- und Religionsfreiheit und die Rechte der Frau nicht nur in der Provinz Aceh sorgfältig zu beobachten.

Die Menschenrechtslage in Papua ist weiterhin angespannt, jedoch weniger gekennzeichnet durch schwere, anhaltende Menschenrechtsverletzungen als vielmehr durch ein Klima der Einschüchterung durch die Sicherheitskräfte. Einzelfälle unverhältnismäßig harter Strafurteile für Einwohner Papuas für diverse Delikte, insbesondere im Umfeld freier Meinungsäußerung, aber auch wegen (nachgewiesener) Beteiligung an Gewaltaktionen, tragen dazu bei. Das grundsätzliche Problem einer weitgehenden Folgenlosigkeit für die zahlreichen staatlichen Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit, aber auch der fehlenden Strafverfolgung von Rechtsverletzungen und Gewaltanwendung, die den Sicherheitskräften besonders in Krisengebieten zur Last gelegt werden, bleibt bestehen.

Kambodscha

Die Menschenrechtslage in Kambodscha ist weiterhin unbefriedigend. Rechtsunsicherheit, Korruption, Landvertreibungen und die Behinderung der Arbeit von Menschenrechtsaktivisten bilden den Nährboden für regelmäßige Menschenrechtsverletzungen. Die andauernde Inhaftierung der wegen eines weitgehend angezweifelten Mordvorwurfs verurteilten Gewerkschafter Born Samnang and Sok Sam Oeum ist beispielhaft für ein korruptes Justizwesen. Die für eine Verbesserung unverzichtbare umfassende Rechts- und Justizreform kommt nur langsam voran, die Verabschiedung eines seit geraumer Zeit zugesicherten Antikorruptionsgesetzes ist weiterhin nicht in Sicht. Die Versammlungsfreiheit ist noch immer deutlich eingeschränkt. Die kambodschanische Regierung verweigert jegliche Zusammenarbeit mit dem Sondergesandten für Menschenrechte des VN-Generalsekretärs, Yash Ghai.

Menschenhandel zum Zweck der Prostitution, (sexueller) Missbrauch von Kindern sowie Adoptionshandel bleiben in Kambodscha trotz Beitritt zum Haager Adoptionsübereinkommen verbreitete Praxis. Ein Gesetzesentwurf mit klaren Kompetenzregelungen für internationale Adoptionen wurde mehrfach angekündigt, jedoch immer noch nicht verabschiedet. Die kambodschanischen Behörden haben ihre Anstrengungen im Kampf gegen Menschenhandel und sexuellen Missbrauch von Kindern verschärft und in einer Reihe von Fällen Straftäter verhaftet.

Begrüßenswert sind die Mitte 2007 erfolgte Verabschiedung der Verfahrensordnung und die Arbeitsaufnahme des Khmer-Rouge-Tribunals, von dem man sich positive Impulse für die Rechts- und Justizreform in Kambodscha erhofft, sowie das Inkrafttreten einer Strafprozessordnung. Positiv ist auch die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur VN-Antifolterkonvention. Allerdings sind angesichts des desolaten Zustands des Polizei- und Justizwesens sowie völlig unzureichender Gefängnisse Misshandlungen von Gefangenen weiterhin verbreitet.

Demokratische Volksrepublik Laos

Zwar hat sich die Menschenrechtslage in den vergangenen Jahren – vor allem seit dem Amtsantritt einer neuen Regierung Mitte 2006 – insgesamt verbessert. Noch immer trüben allerdings Vorwürfe brutalen Vorgehens der Sicherheitsbehörden gegen noch in den Wäldern versteckt lebende Dissidenten der Minderheitenvolksgruppe der Hmong sowie gegen Anhänger protestantischer Erweckungskirchen mit amerikanischen Wurzeln das Menschenrechtsbild von Laos. Die Verhältnisse in den Gefängnissen, mangelnde Presse- und Versammlungsfreiheit sowie ein noch schwaches Justizsystem sind weitere negative Punkte in der Menschenrechtsbilanz. Einzelfälle von aus politischen Motiven Inhaftierten spielen dagegen kaum noch eine Rolle.

Erstmals 2007 hat die Regierung Diplomaten und Journalisten erlaubt, aus Thailand abgeschobene laotische Flüchtlinge zu besuchen, sowie eine offensive Medienpolitik betrieben, mit der die noch rund 8.000 in Thailand in Flüchtlingslagern lebenden und in Abschiebehaft einsitzenden Laoten – in der Mehrheit Hmong – zur Rückkehr animiert werden sollen. Entsprechend einem bilateralen Abkommen aus dem Jahre 2005 zwischen Thailand und Laos sollen die Flüchtlinge nach Laos zurückgeschickt werden. Gegen eine pauschale Abschiebung ohne sorgfältige Untersuchung der Fluchtgründe gibt es jedoch massive Kritik von internationalen Unterstützergruppen aus Kreisen der Exil-Hmong und von Nichtregierungsorganisationen. Vertreter westlicher Missionen und internationaler Organisationen erhielten noch keinen direkten Zugang zu den „remote people“, den in den Wäldern ausharrenden Restgruppen ehemaliger Dissidenten.

Die Menschenrechtsdiskussion mit der Regierung wird in der „Likeminded-Gruppe“ koordiniert – einem informellen Gremium, das von Deutschland präsidiert wird. Menschenrechtsfragen sind ein Thema bei allen offiziellen Gesprächen mit der Regierung von Seiten westlicher Geber.

Myanmar

Die Menschenrechtslage in Myanmar war im Berichtszeitraum von schweren Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet. Myanmar ist eine Militärdiktatur, die von einer als „Staatsrat für Frieden und Entwicklung“ bezeichneten Junta geführt wird. Es gibt keine Verfassung, kein Parlament und keine unabhängige Justiz. Die Militärregierung herrscht per Dekret. Die Menschen sind alltäglicher Willkür und Korruption ausgeliefert, ihre fundamentalen Rechte werden massiv verletzt. Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit existieren nicht. Opposition zum Regime wird mit hohen Freiheitsstrafen sanktioniert. Die Friedensnobelpreisträgerin Aun San Suu Kyi befindet sich nach wie vor in Hausarrest.

In den Grenzgebieten ist die Menschenrechtslage besonders schlecht. Die dort lebenden ethnischen Minderheiten werden systematisch diskriminiert. In Konflikten zwischen der myanmarischen Armee und ethnischen Rebellenorganisationen kommt es immer wieder zu Plünderungen, Zwangsumsiedlungen, Zwangsarbeit, extralegalen Tötungen und Folter. Berichtet wird auch über den Einsatz von Kindersoldaten und Vergewaltigungen. Den Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure stehen dabei jedoch auch schwere Gewaltverbrechen seitens der Rebellen gegenüber.

Ein besonders gravierender Vorfall war die blutige Niederschlagung der friedlichen Massendemonstrationen gegen die herrschende Militärjunta Ende September 2007 (offiziell 15 Tote, wahrscheinlich jedoch wesentlich mehr). Im Gefolge kam es zu Massenverhaftungen und zur Unterdrückung der journalistischen Berichterstattung bis hin zur Unterbrechung der Internetverbindung mit dem Ausland. Die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag, die EU und viele weitere internationale Akteure haben das Vorgehen der Militärs scharf verurteilt. Der VN-Menschenrechtsrat hat am 2. Oktober 2007 in einer Resolution die Gewalt verurteilt und von der Militärjunta die Freilassung der Inhaftierten, die Einhaltung der Menschenrechte und einen Dialog mit der Opposition über einen friedlichen Übergang zur Demokratie gefordert. Der VN-Sicherheitsrat gab am 11. Oktober 2007 eine eigene präsidentielle Erklärung heraus. Der Rat der EU-Außenminister beschloss am 15. Oktober 2007, die bestehenden Sanktionen zu verschärfen. Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich die Bemühungen des VN-Sonderbeauftragten Ibrahim Gambari, des VN-MR-Sonderberichterstatters Paulo Sergio Pinheiro und des EU-Sondergesandten Piero Fassino.

Nepal

Die innenpolitische Lage Nepals wird im Berichtszeitraum vom Ende des seit 1996 geführten Bürgerkrieges und der Einleitung des Friedensprozesses bestimmt. Bis zum Mai 2006, nachdem der König, gezwungen durch Massenproteste, die Macht an die parlamentarische Sieben-Parteien-Allianz abgetreten hatte, war es durch die Sicherheitskräfte häufig zu Menschenrechtsverletzungen wie extralegale Tötungen, Folter, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen und Langzeitinhaftierungen ohne Gerichtsbeschluss gekommen. Auch die aufständischen Maoisten führten ihren Kampf mittels Mord, Folter, Entführungen, Vergewaltigungen, Sprengstoffanschlägen und Zwangsrekrutierungen von Kindersoldaten.

Nach der Entmachtung des Königs dem Beginn des Friedensprozesses und der Integration der Maoisten in die Interimsregierung verbesserte sich die Menschenrechtslage. Gravierende konflikttypische Menschenrechtsverletzungen seitens der staatlichen Sicherheitskräfte haben seit Mai 2006 abgenommen. Es kommt jedoch immer noch zu Gewaltanwendung durch die Polizei bei Verhören von Inhaftierten. Die strafrechtliche Verfolgung der von den staatlichen Sicherheitskräften begangenen Menschenrechtsverletzungen lässt nach wie vor zu wünschen übrig – ebenso wie die Bemühungen der staatlichen Stellen bei der Aufklärung des Schicksals der in Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt verschwundenen Personen. Die Jugendorganisation der Maoisten „Young Communist League“ setzte auch nach Einleitung des Friedensprozesses ihre Gelderpressungen, Entführungen, Zwangsrekrutierungen jugendlicher Kämpfer und Morde – wenn auch in geringerem Maße – fort.

Die meisten Menschenrechtsverletzungen sind zwar auf den 2006 beendeten bewaffneten Konflikt zurückzuführen, doch stellen auch die Diskriminierung von Minderheiten, unteren Kasten, Frauen und Kindern weiterhin ein Problem dar. Die Lage der Frau ist noch immer geprägt von wirtschaftlicher und rechtlicher Diskriminierung, in sozialer Hinsicht bessert sie sich bestenfalls in den Städten. Die gelebte soziale Praxis, basierend auf jahrhundertealten Traditionen und Normen, ignoriert weitgehend die aus jüngster Zeit stammende Gesetzgebung westlicher Provenienz. Durchgreifende Verbesserungen werden noch Dekaden in Anspruch nehmen, besonders auf dem Land.

Im April 2005 stimmte die nepalesische Regierung der Errichtung eines Büros des Hohen Kommissars für Menschenrechtsangelegenheiten der VN zu. Die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt mittelbar die Menschenrechte durch Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprojekte (conflict transformation, peace building, support for national media, good governance, strengthening of local bodies).

Nordkorea

Nordkorea isoliert sich nach wie vor weitgehend von der Außenwelt und gestattet Ausländern nicht, innerhalb des Landes Informationen zur Menschenrechtslage zu sammeln oder zu überprüfen. Auch die Zugangsmöglichkeiten für Angehörige diplomatischer Vertretungen bleiben begrenzt. Ein verlässliches Bild von der Situation im Land ist daher nur sehr eingeschränkt zu gewinnen.

Schwere Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte (Versammlungs-, Informations-, Presse- und Meinungsfreiheit etc.) sind in Nordkorea systemimmanent. Sie werden von nordkoreanischer Seite mit den Prinzipien des herrschenden politischen Systems gerechtfertigt. Nach nordkoreanischer Ansicht sind Menschenrechte kollektive Rechte, d.h. solange der Staat (z.B. durch Militarisierung des gesamten Lebens) in der Lage ist, die Unabhängigkeit des Landes zu sichern, sichert er per definitionem auch die Menschenrechte seiner Bürger. Aufgrund von Berichten insbesondere von nordkoreanischen Überläufern und Flüchtlingen ist davon auszugehen, dass es in Nordkorea u.a. durch politische Prozesse, willkürliche Verhaftungen, extralegale Tötungen und Folter zu schweren, weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt. Menschenrechtsorganisationen weisen zudem auf ein Netz von Straf- und Umerziehungslagern sowie öffentliche Hinrichtungen zur Abschreckung der Bevölkerung hin.

Deutschland bemüht sich vor diesem Hintergrund kontinuierlich um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea und setzt sich gegenüber dem Land für die Beachtung fundamentaler bürgerlicher Rechte wie des Rechts auf Leben und des Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit, für die Sicherung der Ernährungslage der nordkoreanischen Bevölkerung und für die Sicherung anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ein. Zwischen 2005 und 2007 wurden humanitäre Projekte in einem Umfang von 10,3 Millionen Euro unterstützt. Der Gesamtumfang der bilateralen humanitären Hilfe für Nordkorea beläuft sich seit 1995 auf über 34 Millionen Euro. Daneben fördert Deutschland den akademischen Austausch mit Nordkorea sowie Projekte der politischen Stiftungen, u.a. im Bereich Journalistenausbildung und Pressefreiheit.

Bei der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und Nordkorea am 1. März 2001 wurde u.a. ein bilateraler Menschenrechtsdialog vereinbart. Seither wird bei Gesprächen mit der nordkoreanischen Regierung regelmäßig die Menschenrechtssituation angesprochen und versucht, Nordkorea zur Einhaltung der VN-Menschenrechtspakte, denen es beigetreten ist (u. a. des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), zu bewegen. Nordkorea verweigert jedoch jegliche inhaltliche Diskussion über Menschenrechte und die Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen. Auch EU-Demarchen etwa für eine Initiative gegen die Todesstrafe oder für den Beitritt zur VN-Antifolterkonvention wurden zurückgewiesen.

Die EU hat jeweils 2003, 2004 und 2005 kritische Resolutionen zur Menschenrechtslage in Nordkorea in der VN-Menschenrechtskommission in Genf eingebracht und durchgesetzt. Damit wurde u.a. das Amt eines VN-Sonderberichterstatters für Nordkorea geschaffen, das vom thailändischen Juraprofessor Vitit Muntarbhorn wahrgenommen wird. Dies war für die nordkoreanische Regierung Anlass, den Menschenrechtsdialog mit der EU offiziell für beendet zu erklären.

Nachdem zwischenzeitlich keine Verbesserung der Menschenrechtslage festgestellt werden konnte und Nordkorea jegliche Zusammenarbeit mit dem VN-Sonderberichterstatter verweigert hatte, legte die EU (seit 2005) auch im 3. Ausschuss der VN-Generalversammlung eine kritische Resolution vor, welche die fortbestehende tiefe Besorgnis der EU über systematische, weit verbreitete und schwere Menschenrechtsverletzungen ausdrückt. Alle Resolutionen wurden jeweils durch eine breite Mehrheit indossiert (zuletzt am 20. November 2007 mit 97 Ja- und 23 Nein-Stimmen bei 60 Enthaltungen), aber von Nordkorea als „Politisierung“ zurückgewiesen. Nordkorea machte gegenüber den regelmäßig stattfindenden EU-Troika-Missionen (zuletzt vom 11. bis 13. Dezember 2007) die Wiederaufnahme eines Menschenrechtsdialogs vom Verzicht weiterer kritischer Resolutionen abhängig. Dies wird von der EU als unzulässige Vorbedingung abgelehnt.

Pakistan

Die Menschenrechtslage in Pakistan ist unverändert schwierig. Reformbemühungen, die auch von der Regierung unterstützt werden, kommen nur langsam voran. Pakistan besitzt weiterhin keine vollständige demokratische Ordnung. Der Präsident verfügt über Sonderrechte, und die Armee hat entscheidenden Einfluss auf die politische Ordnung. Tief verwurzelte gesellschaftliche und religiöse Traditionen sowie ungebrochene Feudalstrukturen und Armut belasten die Reformbemühungen. Medien und Nichtregierungsorganisationen können über die Probleme aber weitgehend ungehindert berichten. Eine unabhängige Menschenrechtskommission existiert, ihr politischer Einfluss ist jedoch begrenzt.

Frauen werden trotz des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes in Gesetz und Praxis diskriminiert. Sie sind durch die Anwendung islamischer Gesetze in den Bereichen Strafrecht („Hudood-Verordnungen"), Erbrecht und Sorgerecht benachteiligt. Im November 2006 verabschiedete das pakistanische Parlament unter Boykott der religiösen Parteien die Women Protection Bill, mit der die problematischsten Teile der Hudood-Verordnungen weitgehend ineffektiv bzw. aufgehoben wurden (Ratifizierung durch Oberhaus und Präsidenten im Dezember 2006). Gewaltakte unter dem Deckmantel traditioneller Wertevorstellungen („Ehrenmorde") werden kaum mit Nachdruck verfolgt und geahndet. Seit Jahren fordert die EU die pakistanische Regierung in Demarchen zur Aufhebung der diskriminierenden Gesetze gegen Frauen auf.

Kinderarbeit ist verbreitet. Das Justizsystem ist stark überlastet und von Korruption geprägt. Polizei und Geheimdienste sollen oft in Menschenrechtsverletzungen (u.a. Folter im Polizeigewahrsam) involviert sein. Menschenrechtsorganisationen beklagen Einschränkungen der Grundrechte und brutales Vorgehen der Sicherheitskräfte im Rahmen des Kampfs gegen den Terrorismus. Die Todesstrafe wird verhängt, zumeist jedoch in eine lebenslange Freiheitsstrafe umgewandelt. Die Zahl der vollstreckten Urteile hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Im Jahr 2006 betrug sie 82 (2005: 52, 2004: 21, 2003: 18).

Trotz der in der Verfassung garantierten religiösen Toleranz werden religiöse Minderheiten z.B. im wirtschaftlichen Bereich oder bei der Stellenvergabe weiterhin diskriminiert. Die Anwendung des „Blasphemie-Paragraphen" des pakistanischen Strafgesetzbuchs, den die EU zusammen mit anderen diskriminierenden Gesetzen gegen religiöse Minderheiten beständig gegenüber der pakistanischen Regierung thematisiert, führt zur Diskriminierung religiöser Minderheiten (Hindus, Christen, Ahmadis). Pakistan ist den wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen (Zivilpakt, Sozialpakt und Antifolterübereinkommen) bisher nicht beigetreten. Deutschland steht, vor allem gemeinsam mit den EU-Partnern, mit der pakistanischen Regierung in ständigem Dialog über Menschenrechtsfragen, auch über Einzelfälle.

Neben der Förderung der Menschenrechte auf Bildung und Gesundheit in ihren Schwerpunktsektoren unterstützt die Bundesregierung die pakistanischen Frauenministerien auf Bundes- und Provinzebene bei der Genderorientierung wichtiger nationaler Politiken. Zudem fördert die Bundesregierung im Punjab die Entwicklung von nachhaltigen Systemen zur Unterstützung von weiblichen Gewaltopfern, die in Frauenschutzhäusern aufgenommen werden. Die Asiatische Entwicklungsbank und die EU-Kommission fördern außerdem den verbesserten Zugang zum Rechtswesen, auch für benachteiligte Gruppen. Die Internationale Arbeitsorganisation und die EU-Kommission sind aktiv in der Beseitigung der schwerwiegendsten Formen von Kinderarbeit.

Philippinen

Die Menschenrechtslage auf den Philippinen seit 2005 ist durch eine Anzahl struktureller Verbesserungen gekennzeichnet, zugleich aber auch durch anhaltende Probleme im Bereich der extralegalen Tötungen. Das im Mai 2006 in Kraft getretene neue Jugendstrafgesetz brachte wesentliche Verbesserungen im Jugendstrafvollzug. Ein wichtiges Signal stellte die Abschaffung der Todesstrafe im Juni 2006 dar, auf die vor allem die EU nachdrücklich gedrungen hatte. Die Verordnung zum „Writ of Amparo" („Schutzerlass") vom Oktober 2007 beendete das bisher extensiv vor allem von den Sicherheitskräften in Anspruch genommene Zeugnisverweigerungsrecht. Bedenken u.a. des EU-Parlamentes hat dagegen das „Gesetz über menschliche Sicherheit" ausgelöst, das im Juli 2007 in Kraft getreten ist und Inhaftierungen ohne Haftbefehl bis zu drei Tagen ermöglicht.

Die Anzahl der extralegalen Tötungen kritischer Journalisten und politischer Aktivisten unter vermuteter Beteiligung der staatlichen Sicherheitskräfte hat in der ersten Hälfte des Berichtszeitraumes zunächst zu- und danach, auch nach Darstellung philippinischer Menschenrechtsorganisationen, deutlich abgenommen. Dies dürfte einerseits auf den wachsenden Druck in der philippinischen Öffentlichkeit, andererseits auf die zahlreichen Interventionen des Auslandes zurückzuführen sein (u.a. Berichte des VN-Sonderberichterstatters Stavenhagen im Februar 2007, die „Needs Assessment Mission" der EU im Juni 2007 und der Bericht des Sonderberichterstatters Alston), im Rahmen derer jeweils die Beteiligung der Sicherheitsorgane an den extralegalen Tötungen thematisiert und Mängel des philippinischen Justizsystems kritisiert wurden.

Singapur

In Singapur sind die Kritikpunkte bezüglich Menschenrechtsverletzungen im regionalen Vergleich gering. Faktisch besteht eine Alleinherrschaft der PAP („People's Action Party"), die sich auf die mehrheitliche Zustimmung der Bevölkerung, aber auch auf ein einseitig zu ihren Gunsten wirkendes Rechtssystem stützen kann. Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sind eingeschränkt, und bei Beleidigungs- und Verleumdungsdelikten findet eine überzogene Gesetzgebung und Gerichtspraxis Anwendung, was wiederholt zur Ausschaltung politischer Gegner genutzt wurde. Hinsichtlich der Beachtung der Grund- und Menschenrechte sind insbesondere die – bei bestimmten Delikten mandatorische – Todesstrafe und Prügelstrafe zu beanstanden.

Seit einigen Jahren verstärken sich – motiviert aus dem Bestreben, die internationale Attraktivität als Wirtschaftsstandort zu erhöhen – Liberalisierungstendenzen wie eine Lockerung der Strafbestimmungen zu Homosexualität und eine großzügigere Handhabung der Zensur. Im Berichtszeitraum wurden Demarchen – in der Regel im EU-Troika-Format – zu den Themen Todesstrafe, Demonstrationsfreiheit anlässlich IWF/Weltbanktagung und für politische Meinungsfreiheit durchgeführt.

Sri Lanka

Die innenpolitische Lage Sri Lankas wird von dem jahrzehntelangen ethno-politischen Konflikt zwischen Singhalesen und Tamilen bestimmt. Eine politische Lösung des Konflikts ist nicht absehbar. Ein seit der Ermordung von Außenminister Kadirgamar im August 2005 geltender Staatsnotstand wurde Ende November/Anfang Dezember 2006 noch einmal erheblich verschärft und gibt den Sicherheitskräften weitestgehende Eingriffsbefugnisse, die kaum mehr einer richterlichen Kontrolle unterliegen. Es herrscht eine „culture of impunity". Selbst schwerste Menschenrechtsverletzungen bleiben unaufgeklärt (u.a. Tötung 17 sri-lankischer Mitarbeiter einer französischen Nichtregierungsorganisation; Bombardierung eines Waisenhauses, bei der rund 40 Mädchen starben). Im Juni und Dezember 2007 kam es vorübergehend auch zu Deportationen von Tamilen aus der Hauptstadt Colombo durch die Sicherheitskräfte. Die tamilische Rebellenorganisation LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) rekrutiert weiter Kindersoldaten und nimmt inzwischen bei ihren Anschlägen auch Zivilisten ins Visier. Erzwungene Rekrutierungen Minderjähriger für paramilitärische Gruppen finden im Osten der Insel unter Mitwirkung der Sicherheitskräfte statt.

Meinungs- und Pressefreiheit sind kaum noch gegeben. Seit Mai 2006 sind acht Journalisten umgebracht worden.

Die internationale Gemeinschaft hatte durch ihre Initiative dafür gesorgt, dass eine nationale Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) eingesetzt wurde, die von einer International Independent Group of Eminent Persons (IIGEP) bei ihrer Arbeit zur Aufklärung von zunächst 16 spektakulären Fällen begleitet werden sollte. Die IIGEP, die ihre Arbeit am 12. Februar 2007 aufgenommen hat, kritisierte in Zwischenberichten vom Juni und September 2007 massiv die Arbeit dieser Untersuchungskommission, die noch keinen Fall aufgeklärt hatte. Da sich trotz dieser Kritik die Tätigkeit der Untersuchungskommission nicht verbesserte, kündigte die IIGEP Ende November an, ihre Arbeit einzustellen.

Auf Initiative der EU steht seit der 2. Sitzung des VN-Menschenrechtsrats (18. September bis 6. Oktober 2006) die Behandlung der Menschenrechtssituation in Sri Lanka auf der Tagesordnung dieses Gremiums. Der Entscheidungsentwurf der EU zur Menschenrechtslage drückt schwerpunktmäßig die EU-Besorgnis über die Eskalation der Gewalt in Sri Lanka aus und ruft zu sofortiger Beendigung damit einhergehender Verletzungen der Menschenrechte und humanitärer Grundstandards auf. Angesichts der gegebenen politischen Lage hat die Bundesregierung im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit seit 2006 keine Neuzusagen mehr an Sri Lanka gewährt.

Thailand

Die Bewältigung der andauernden tiefen innenpolitischen Krise und die Gewalt in den hauptsächlich von Muslimen malaiischer Volkszugehörigkeit bewohnten südlichsten Provinzen belasten die Menschenrechtslage in Thailand. Die Verfassung von 1997, durch die ein weitgehender Menschenrechtsschutz gewährleistet war, wurde nach dem Putsch der Militärführung im September 2006 gegen Premierminister Thaksin Shinawatra außer Kraft gesetzt. Das zunächst landesweit erlassene Kriegsrecht gilt in einigen Landesteilen noch jetzt fort. Unter der vom Militär eingesetzten Übergangsregierung waren wichtige bürgerliche Rechte zeitweise ausgesetzt.

Die erstmals in der thailändischen Geschichte nach einem Referendum im August 2007 in Kraft getretene neue Verfassung des Landes ist hinsichtlich der Menschenrechtsbestimmungen detaillierter als die vorherige Verfassung. Allerdings stehen viele der Schutzvorschriften unter dem Vorbehalt von Gesetzen und Bestimmungen zur nationalen Sicherheit. Nach Parlamentswahlen im Dezember 2007 wurde im Februar 2008 wieder eine demokratisch legitimierte Regierung gebildet.

Bei der Bekämpfung der Gewalt im Süden wurden weiterhin menschenrechtlich zweifelhafte Maßnahmen angewandt. Hierzu gehörten Internierungen verdächtiger Personen ohne rechtliche Grundlage. Immer wieder werden auch Vorwürfe wegen extralegaler Tötungen und des Verschwindens Verdächtiger laut. Auch die Behandlung der Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten (insbesondere Laos und Myanmar) steht angesichts der restriktiven Politik der Regierung in der Kritik. Die Todesstrafe wird weiterhin für schwere Delikte (wie Drogenstraftaten) verhängt und durch eine tödliche Injektion vollstreckt. Seit Januar 2004 hat keine Hinrichtung mehr stattgefunden, obwohl es kein formelles Moratorium gibt. Eine zukünftige Abschaffung der Todesstrafe könnte dadurch erleichtert werden, dass in dem Grundrechtskatalog der neuen Verfassung vom August 2007 kein ausdrücklicher Hinweis mehr auf die Todesstrafe enthalten ist.

Timor-Leste

Die Verfassung entspricht rechtsstaatlichen Standards, die Grundrechte werden garantiert. Timor-Leste hat die wichtigsten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen ratifiziert und ist dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beigetreten. Das staatlich-soziale Gefüge bleibt jedoch wegen der zahlreichen Herausforderungen an die junge Demokratie weiterhin labil. Im April/Mai 2006 wurden im Zuge von lang anhaltenden Unruhen mehr als 70 Menschen ermordet und etwa 2.200 Häuser zerstört. Defizite bestehen nach wie vor im Justizsektor, dessen Aufbau auf absehbare Zeit nicht abgeschlossen sein wird. Das Amt des Beauftragten für Menschenrechte und Gerechtigkeit konnte im Jahr 2006 seine Tätigkeit aufnehmen und hat seine Überwachungs- und Untersuchungsaktivitäten schrittweise erweitern können. Es wurden Rechtsverfahren gegen ehemalige Angehörige der nationalen Streit- und Polizeikräfte eingeleitet, die in die Vorgänge um die Krise im Jahre 2006 verwickelt waren. Die Aufarbeitung der ausstehenden Untersuchungen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die zwischen dem 1. Januar 1999 und dem 25. Oktober 1999 im Zusammenhang mit dem Referendum zur Unabhängigkeit in Timor-Leste verübt wurden, wurde wiederaufgenommen.

Die Bundesregierung unterstützt Timor-Leste in seinen Bemühungen um den Aufbau und die Festigung einer demokratischen Regierung und um die Sicherung der Menschenrechte. Unter anderem hat sie die unabhängige Kommission für Wahrheit und Versöhnung (CAVR) zur Aufarbeitung der während der indonesischen Besatzungszeit begangenen Menschenrechtsverletzungen mitfinanziert.

Vietnam

Während die kommunistische Einheitspartei Vietnams einen wirtschaftlichen Öffnungsprozess verfolgt, sucht sie gleichzeitig ihren alleinigen Machtanspruch zu sichern. Öffentlich geäußerte systembezogene Kritik wird unterbunden und streng sanktioniert. Im Jahr 2006 bildeten sich mehrere kleine Oppositionsgruppen, die von der Regierung illegaler Aktivitäten bezichtigt werden. Erklärtes Ziel dieser Gruppen ist nach eigenem Bekunden ein demokratisches Mehrparteiensystem mit freien Wahlen, Meinungs-, Presse- sowie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Seit Anfang Februar 2007 sind zahlreiche Oppositionelle verhaftet und zu mehrjährigen Gefängnisstrafen verurteilt worden. In der zweiten Jahreshälfte 2007 ist es etwas ruhiger geworden. Die führenden Köpfe der Oppositionsgruppen sitzen in Haft oder sind außer Landes geflohen, der im Lande verbliebene Rest hält sich bedeckt. Die Reaktion der EU auf die Vorgänge bestand in mehreren EU-Troika-Demarchen, Verbalnoten und zwei Präsidentschaftserklärungen, in denen die EU die vietnamesische Regierung zur Freilassung aller friedlichen politischen Aktivisten aufforderte.

Die politischen Freiheitsrechte, insbesondere Meinungs- und Pressefreiheit sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, bleiben in Vietnam stark eingeschränkt. Die durchgängig staatlichen Medien unterliegen einer umfassenden Kontrolle durch Partei und Regierung. Die Regierung versucht, unliebsame Inhalte aus dem Internet zu verbannen und so ihr Informationsmonopol aufrechtzuerhalten. Die Gerichte sind laut Verfassung zwar unabhängig, unterstehen praktisch jedoch den staatlichen Behörden. Offizielle Zahlen über die Vollstreckung der Todesstrafe existieren nicht, da sie von der Regierung als Staatsgeheimnis eingestuft werden. Die Haftbedingungen in vietnamesischen Gefängnissen sind schlecht, politischen Häftlingen droht Isolationshaft. Während die individuelle Religionsausübung im privaten und familiären Bereich weitgehend unbehelligt möglich ist, unterliegt die kollektive bzw. organisierte Religionsausübung innerhalb von Glaubensgemeinschaften oder Kirchen strikter staatlicher Kontrolle. Die vor allem im Hochland beheimateten ethnischen Minderheiten sind trotz der speziellen Armutsminderungsprogramme der Regierung in der Regel sozial und wirtschaftlich schlechter gestellt. Diskriminierungen durch lokale Behörden sind keine Seltenheit. Seit Anfang 2001 hat sich ein bilateraler, zweimal im Jahr lokal geführter Menschenrechtsdialog zwischen den EU-Staaten und dem vietnamesischen Außenministerium etabliert.

D

Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung

Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik 2008 bis 2010

Der vom Deutschen Bundestag erstmals in seiner Entschließung zum 6. Menschenrechtsbericht vom 4. Februar 2003 (BT-Drs. 15/397) angeforderte Nationale Aktionsplan enthält Zielvorgaben und Strategien zu wichtigen Problemfeldern der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Er ist dem Wunsch des Parlaments entsprechend integraler Bestandteil des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung. Der Aktionsplan strebt keine vollständige Auflistung aller seitens der Bundesregierung geplanten Maßnahmen an, sondern vielmehr die Darstellung der politischen Schwerpunkte der Arbeit der Bundesregierung in diesem Bereich. Entsprechend der Entschließung zum 7. Menschenrechtsbericht vom 18. Oktober 2006 (BT-Drs. 16/3004) führt der Aktionsplan im Folgenden die prioritären Einzelziele für den Zeitraum 2008 – 2010 auf. Basierend auf der Maßgabe, die Zahl der Einzelziele zu verringern, orientiert er sich weitgehend an der Gliederung des Menschenrechtsberichts *(Teil A)*. Die Bundesregierung und ihre Beauftragten überprüfen laufend die Umsetzung der gesetzten Ziele und stehen hierzu in einem kontinuierlichen Austausch mit dem Bundestag und der Zivilgesellschaft.

1. Menschenrechte als Wertebasis der Innen- und Außenpolitik

- **Die Bundesregierung verpflichtet sich weiterhin menschenrechtlichen Normen und Werten.** Sie wird ihre Politik und ihre Gesetzesentwürfe so gestalten, dass Geist und Buchstaben der im Grundgesetz verankerten Grundrechte und die anderen in europäischen und internationalen Verträgen und Erklärungen enthaltenen Menschenrechtsstandards umfassend geachtet werden. Auf der Grundlage ihrer so gesicherten Glaubwürdigkeit wird sie ihren Einfluss in der internationalen Menschenrechtspolitik weiter stärken

2. Menschenrechte weltweit fördern, Straflosigkeit bekämpfen

- **Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin in den multilateralen Gremien, insbesondere in den Vereinten Nationen, im Europarat und in der OSZE, national sowie gemeinsam mit den EU-Partnern für die Achtung der Menschenrechte einsetzen.** Die Bundesregierung wird sich in ihren bilateralen Kontakten kontinuierlich für die Verbesserung der Menschenrechtslage in Drittstaaten einsetzen. Sie wird die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs sowie der Internationalen Ad-hoc-Tribunale und der regionalen Menschenrechtsinstitutionen auch in Zukunft personell, finanziell und politisch nachdrücklich unterstützen. Sie wird für die Wahrung der Unabhängigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und dessen Personals eintreten und gemeinsam mit den EU-Partnern weiterhin die uneingeschränkte Geltung des Römischen Statuts und der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fördern und verteidigen. Sie wird weiterhin Projekte der juristischen und gesellschaftlichen Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen fördern.
- **Die Bundesregierung wird weiterhin zivilgesellschaftliche Organisationen und Einrichtungen der Menschenrechtsarbeit weltweit politisch und finanziell unterstützen.** Sie wird sich national und gemeinsam mit ihren EU-Partnern gemäß den Leitlinien der EU für

Menschenrechtsverteidiger von 2004 dafür einsetzen, dass Menschenrechtsaktivisten vor Repression und Verfolgung geschützt werden. Die Bundesregierung wird sich weiterhin an Projekten der Demokratieförderung beteiligen.

3. Internationale menschenrechtliche Gremien und Überwachungsorgane stärken

- **Die Bundesregierung wird sich weiter für die Stärkung von Effizienz und Glaubwürdigkeit des VN-Menschenrechtsrats einsetzen.** Sie wird die vom Menschenrechtsrat eingesetzten Sonderberichterstatter in ihrer Arbeit unterstützen und an ihrer Politik einer „ständigen Einladung" an die Berichterstatter festhalten. Sie wird sich gemeinsam mit ihren Partnern in der EU weiterhin substantiell in die Verhandlungen von Resolutionen und Entscheidungen des Rats einbringen. Sie wird Versuchen im Rat, die Universalität der Menschenrechte infrage zu stellen oder unter Verweis auf „regionale Besonderheiten und Traditionen" zu relativieren, weiterhin entschieden entgegentreten. Insbesondere wird sie sich gegen jede Infragestellung individueller Freiheitsrechte wenden. Sie wird sich für die Beibehaltung der Möglichkeit zur Verabschiedung von Länderesolutionen und für eine unbehinderte Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen an den Sitzungen des Rats einsetzen.
- **Die Bundesregierung wird sich aktiv am Ablauf und der weiteren Ausgestaltung des Staatenüberprüfungsverfahrens (Universal Periodic Review, UPR) im Menschenrechtsrat beteiligen.** Sie wird dabei besonderen Wert darauf legen, dass für alle Staaten die gleichen Verfahrensregeln und Standards zur Anwendung gelangen. Sie wird der im Frühjahr 2009 anstehenden Überprüfung Deutschlands im UPR-Verfahren hohe Priorität beimessen. Die Bundesregierung wird sich dabei eng mit Vertretern der Zivilgesellschaft abstimmen.
- **Die Bundesregierung wird die Anstrengungen zur Stärkung der VN-Vertragsorgane und zur effektiveren Organisation ihrer Arbeitsweise weiter aktiv unterstützen.** Sie wird ihren Beitrag hierzu insbesondere dadurch leisten, dass sie bei ihrer Berichterstattung gemäß den harmonisierten Richtlinien der Vertragsorgane zur Abfassung sog. „Kernberichte" übergehen wird.
- **Die Bundesregierung wird ihre politische Unterstützung des Büros des VN-Hochkommissariats, insbesondere seiner Unabhängigkeit, fortsetzen und dies auch weiterhin mit der Gewährung eines substantiellen freiwilligen Beitrags unterstreichen.**
- **Die Bundesregierung wird auch weiterhin den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterstützen und sich aktiv am Reformprozess beteiligen. Dabei verfolgt sie das Ziel, die Autorität und Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs zu sichern und zu fördern und das Straßburger System des Menschenrechtsschutzes zu erhalten und weiterzuentwickeln.**

4. Todesstrafe weltweit ächten

- **Die Bundesregierung wird gemeinsam mit ihren EU-Partnern weiterhin weltweit für die Abschaffung der Todesstrafe eintreten.** Sie wird in diesem Zusammenhang alle Anstrengungen unternehmen, um auf dem Erfolg der 2007 erstmals durch die VN-Generalversammlung angenommenen Resolution aufzubauen.
- **Die Bundesregierung wird gemeinsam mit ihren EU-Partnern entsprechend der EU-Leitlinien weiterhin alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, um in Einzelfällen die drohende Vollstreckung von Todesurteilen zu verhindern.**

5. Gegen Folter und das Verschwindenlassen von Personen kämpfen

- **Die Bundesregierung wird die Umsetzung der im 2. Halbjahr 2007 erarbeiteten EU-Implementierungsstrategie zu den EU-Leitlinien zur Folterbekämpfung weiter vorantreiben.**
- **Sie wird die Behandlung von Folteropfern durch finanzielle Unterstützung nationaler und internationaler Programme weiterhin fördern.** Sie wird den VN-Folteropferfonds auch 2009 finanziell unterstützen.
- **Sie wird eine baldige Ratifikation der im Januar 2007 in der VN-Generalversammlung angenommenen Konvention zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen anstreben.** Sie wird gleichzeitig im VN-Menschenrechtsrat aktiv für eine Ratifizierung durch andere Staaten eintreten.
- **Die Bundesregierung wird baldmöglichst das Fakultativprotokoll zur VN-Antifolterkonvention ratifizieren** und für die rechtzeitige Arbeitsaufnahme der dort vorgesehenen nationalen Präventionsmechanismen sorgen. Sie wird im Jahr 2008 den 5. Staatenbericht zur VN-Antifolterkonvention fertig stellen.
- **Die Bundesregierung verfolgt das Ziel eines EU-weit gültigen „Letter of rights" für Personen, die in Polizeigewahrsam genommen werden.** Sie wird dieses Projekt im EU-Rahmen und in Zusammenarbeit mit dem Europarat weiterentwickeln.

6. Medien- und Meinungsfreiheit sichern

- **Die Bundesregierung wird weiterhin energisch für das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien wie Internet, Rundfunk und Presse eintreten.** Sie wird sich insbesondere im VN-Menschenrechtsrat dafür einsetzen, keine Aufweichung der Presse- und Meinungsfreiheit zuzulassen. Die Bundesregierung wird sich weiterhin für weltweit sichere und professionelle Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten einsetzen.

7. Individuelle Religionsfreiheit schützen

- **Die Bundesregierung wird weiterhin weltweit für den Schutz des Rechtes auf Religions- und Glaubensfreiheit des Einzelnen und gegen religiöse Intoleranz und Diskriminierung aus Gründen der Religion oder des Glaubens eintreten.** Sie wird gemeinsam mit ihren Partnern in der EU die vom VN-Menschenrechtsrat eingesetzte Sonderberichterstatterin in ihrer Arbeit unterstützen und sich in die Verhandlungen von Resolutionen in den Gremien der VN einbringen, wobei sie insbesondere weiterhin die traditionell von der EU eingebrachte Resolution gegen Religiöse Intoleranz unterstützen wird. Sie wird sich gegen Maßnahmen wenden, die das Recht auf Religionsfreiheit einschränken und die Universalität dieses Menschenrechts infrage stellen. Sie wird sich weiterhin auf diplomatischem Wege für Menschen einsetzen, die aus Gründen ihrer Religion oder ihres Glaubens unterdrückt, verfolgt oder bestraft werden.

8. Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung

- **Die Bundesregierung wird sich weiterhin weltweit – in bilateralen Kontakten ebenso wie in multilateralen Gremien – gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung einsetzen.** Sie wird dabei insbesondere für die Entkriminalisierung von Homosexualität eintreten und Menschenrechtsprojekte fördern, die geeignet sind, bestehende Vorurteile abzubauen.

9. Bei der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte beachten

- **Die Bundesregierung wird auch weiterhin bei ihrer Zusammenarbeit mit anderen Staaten sowie in internationalen Organisationen und Gremien auf der Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung bestehen.** Sie wird sich vor allem im Rahmen der Implementierung der 2006 von der VN-Generalversammlung verabschiedeten Globalen Anti-Terror-Strategie für die weitere Stärkung der Menschenrechte im Kontext der Terrorismusbekämpfung einsetzen.
- **Sie wird im Rahmen des Europarats die Implementierung der 2005 verabschiedeten „Europäischen Konvention zur Verhinderung des Terrorismus“ unterstützen.** Auch in der OSZE wird sich Deutschland weiter für die Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze in der Terrorismusbekämpfung und –Prävention einsetzen.

10. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleisten

- **Die Bundesregierung wird weiterhin konstruktiv auf die Annahme eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinwirken.** Sie wird das Fakultativprotokoll baldmöglichst zeichnen und das Ratifikationsverfahren als prioritäres Anliegen betreiben.
- **Sie wird die Bemühungen zur Umsetzung universaler menschenrechtlicher Standards für angemessenes Wohnen und zur Verhinderung menschenrechtswidriger Zwangsumsiedlungen weiter unterstützen.** Zu diesem Zweck wird sie ihre gemeinsam mit Finnland periodisch in den Menschenrechtsrat eingebrachte Resolution zum „Recht auf angemessenes Wohnen“ unter Berücksichtigung der Berichte des für diese Thematik eingesetzten VN-Sonderberichterstatters inhaltlich weiter ausbauen und aktualisieren. Ferner wird sie auch in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend Initiativen und Programme unterstützen, die die Verwirklichung des Rechts auf angemessenes Wohnen zum Ziel haben.
- **Die Bundesregierung wird – auch durch begleitende Projekte – die weltweite Umsetzung der unter maßgeblicher Mitwirkung Deutschlands entwickelten Freiwilligen FAO-Leitlinien zum Recht auf angemessene Ernährung unterstützen.** Sie wird deren Implementierung auch auf nationaler Ebene vorantreiben und darauf hinwirken, dass der Menschenrechtsansatz in der Hungerbekämpfung auch durch die relevanten multilateralen Gremien umgesetzt wird. Die Bundesregierung wird zudem verstärkt ihre internationale Verantwortung für das Recht auf Nahrung wahrnehmen. Dies betrifft auch politische Regulierungen auf nationaler und internationaler Ebene, die Auswirkungen auf die globale Ernährungssicherheit haben.
- **Sie wird sich nach der auf eine gemeinsame deutsch-spanische Initiative im VN-Menschenrechtsrat hin im März 2008 erfolgten Schaffung des Mandats eines Unabhängigen Experten zum Recht auf Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung für die Anerkennung, Umsetzung und, soweit erforderlich, weitere inhaltliche Klärung dieses Individualrechtes einsetzen.** Sie wird den Experten bei der Ausübung seines Mandats unterstützen und das Thema weiterhin aktiv im Menschenrechtsrat mitgestalten.
- **Die Bundesregierung wird die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes zur strukturellen Armutsbekämpfung fördern.** Dazu wird sie sich in ihrer Entwicklungszusammenarbeit für die Stärkung der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien verwenden, um zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele und zur Umsetzung der Pariser Erklärung beizutragen. Auch wird sie sich für die Umsetzung der Menschenrechtsansatzes auf immer mehr Sektoren, in nationalen Armutsbekämpfungsstrategien und in bilateralen und multilateralen Programmen verwenden.

11. Recht aller Menschen auf Entwicklung fördern

- **Die Bundesregierung wird ihre Entwicklungszusammenarbeit weiterhin gezielt für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einsetzen.** Dabei legt sie Schwerpunkte auf die langfristige Zusammenarbeit zur nachhaltigen Verbesserung von Verwaltung und verantwortlicher Regierungsführung und auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zur nachhaltigen Armutsbekämpfung. Sie wird die im Zweiten Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008 bis 2010 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit 25 Maßnahmen konkretisierte Selbstverpflichtung zur Vertiefung des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit umsetzen.

- **Sie wird weiterhin darauf dringen, dass menschenrechtliche Anforderungen in bilateralen und EU-Abkommen über die Entwicklungspolitische Zusammenarbeit beachtet werden.** In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollen menschenrechtliche Bezüge insbesondere in den Vereinbarungen für die Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung, aber auch den Länderkonzepten, Schwerpunktstrategiepapieren und „Joint Assistance Strategies" mit anderen Gebern stärker zum Tragen kommen. Aber auch die im Rahmen der EU geschlossenen Abkommen sollen systematischer Bezug auf menschenrechtliche Standards und Prinzipien nehmen.
- **Sie wird sich im VN-System für eine individualrechtsbezogene Erörterung des Rechts auf Entwicklung einsetzen.** Dazu wird sie sich weiterhin sowohl in der Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrats zum Recht auf Entwicklung sowie in dem dazugehörigen Hochrangigen Arbeitsstab für Entwicklungspartnerschaften, die der Umsetzung aller Menschenrechte dienen, engagieren. Bestrebungen unter Entwicklungsländern, das Recht auf Entwicklung zu einem Recht von Staaten gegenüber Staaten zu machen sowie ein rechtlich bindendes Instrument zum Recht auf Entwicklung zu erarbeiten, wird sie weiterhin entschieden entgegenwirken.

12. Menschenrechte von Frauen und Mädchen schützen und fördern

- **Die Bundesregierung wird die Umsetzung internationaler Konventionen und Vereinbarungen zur Stärkung der Frauen und zur Durchsetzung ihrer Rechte weiterhin fördern.** Sie wird Drittstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien und Aktionspläne zum Schutz vor Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen unterstützen und auch weiterhin gezielt Institutionen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte von Frauen fördern.
- **Die Bundesregierung wird weiterhin internationale Bemühungen zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation – FGM) und so genannter „Morde im Namen der Ehre" unterstützen.** In der Entwicklungszusammenarbeit mit FGM-Prävalenzländern wird die Bundesregierung weiterhin das rechtliche und politische Engagement der Partner-Regierungen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung als einen zentralen Indikator für die Qualität der jeweiligen Regierungsführung werten. Zudem wird die Bundesregierung in ausgewählten Hochprävalenzländern ihre Förderung vielfältiger Initiativen zur Überwindung der FGM fortsetzen.
- **Die Bundesregierung wird gezielt die Umsetzung der Empfehlungen des VN-Sicherheitsrats zur Stärkung der Rolle von Frauen bei der Konfliktprävention, in der Konfliktlösung und beim Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften (SR-Res. 1325) unterstützen.** Sie wird weiter die strafrechtliche Verfolgung von sexueller und sonstiger Gewalt gegen Frauen in Konflikten einfordern und auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten drängen. Sie wird zudem weiterhin darauf hinwirken, dass bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften und beim Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften eine Geschlechterperspektive beachtet wird und bei der Rekonstruktion politischer und gesellschaftlicher Institutionen die Rechte von Frauen auf aktive Teilhabe und Mitwirkung gefördert werden.

13. Kinderrechte schützen und fördern

- **Auf internationaler Ebene wird die Bundesregierung die Arbeit des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) politisch und finanziell weiter substanziell unterstützen und die Kinderrechte als eine Querschnittsaufgabe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fördern.** Im Zeitraum 2009 bis 2010 wird sie für Grundbildung Mittel in Höhe von voraussichtlich ca. 140 Millionen Euro bereitstellen. Sie wird die Umsetzung der VN-Studie „Gewalt gegen Kinder" vom August 2006 sowie die mit Annahme der VN-Resolution „Rights of the Child" durch die 62. VN-Generalversammlung am 17. Dezember 2007 vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor Gewalt, insbesondere das Mandat eines VN-Sonderbeauftragten zum Thema Gewalt gegen Kinder, politisch und finanziell unterstützen. Sie wird beim Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern auch staatliche und nichtstaatliche Stellen in den betroffenen Ländern unterstützen. Sie wird sich ferner gemeinsam mit ihren EU-Partnern auf der Grundlage der EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten von 2003, sowie dazugehöriger Dokumente zu ihrer Umsetzung (insb. Ratsschlussfolgerungen vom Dezember 2005, Implementierungsstrategie vom Mai 2006, Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP-Operations vom Mai 2006) für einen besseren Schutz für Kinder in bewaffneten Konflikten einsetzen. Sie wird sich für eine zügige und umfassende Implementierung der neuen EU-Leitlinien zu Kinderrechten einsetzen.
- **Die Bundesregierung wird den Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010"** (NAP) fortlaufend umsetzen und weiterentwickeln. Der NAP formuliert in sechs prioritären Handlungsfeldern zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen. Ein Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung, der eine erste Bilanz ziehen soll, wird zurzeit erarbeitet.
- **Sie wird das Verfahren zur Ratifikation des Fakultativprotokolls gegen den Kinderhandel zur VN-Konvention über die Rechte des Kindes weiter betreiben.**
- **Um Kinder vor sexueller Gewalt und Ausbeutung zu schützen, wird die Bundesregierung die Umsetzung ihres entsprechenden Aktionsplans weiter vorantreiben.** Mit dem Aktionsplan im Jahr 2003 hat die Bundesregierung eine umfassende Gesamtstrategie festgelegt, um Kinder und Jugendliche gezielt vor sexueller Gewalt zu schützen. Der als Prozess angelegte Aktionsplan zielt darauf ab, den strafrechtlichen Schutz weiterzuentwickeln, die Prävention und den Opferschutz zu stärken sowie die Vernetzung der Hilfs- und Beratungsangebote und die internationale Zusammenarbeit zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Die dafür eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt" dient der Steuerung und Koordinierung. Sie begleitet die Weiterentwicklung der Maßnahmen des Aktionsplanes.

14. Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen

- **Die Bundesregierung wird das neue VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenkonvention) noch 2008 ratifizieren und sich außerdem für die Ratifizierung und Umsetzung durch andere Staaten einsetzen.** Sie wird die Arbeit der VN-Sonderberichterstatterin für Behinderte unterstützen und im Rahmen der kommenden Tagungen der VN-Sozialentwicklungskommission zudem ein besseres Zusammenspiel der drei internationalen Säulen der Behindertenpolitik (Behindertenkonvention, Weltaktionsplan und „Standard Rules") einfordern. Sie wird sich im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für die Wahl eines deutschen Mitglieds in den nach dem Übereinkommen zu gründenden Vertragsausschuss einsetzen. Auch in der Entwicklungspolitik wird sich die Bundesregierung im Rahmen der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes für die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen.

15. Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen schützen

- **Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden und Flüchtlingen ein.** Sie wird daher im Rahmen der „Agenda für den Flüchtlingsschutz" des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) an der Verbesserung der globalen Strukturen für die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik mitwirken und die mit Flüchtlingsschutz befassten Organisationen, insbesondere den UNHCR, weiterhin politisch und finanziell in ihrer Arbeit unterstützen. Die Bundesregierung wird zudem die auf Anregung des VN-Generalsekretärs eingesetzte „Global Commission on International Migration" als Mitglied der Kerngruppe aktiv bei ihrer Arbeit unterstützen und für die Fortentwicklung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik im Europa der 27 eintreten. Sie wird konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken und auf EU-Ebene die Erweiterung der Daueraufenthaltsrichtlinie auf Flüchtlinge und subsidiär Geschützte unterstützen.

16. Minderheiten und indigene Völker schützen

- **Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Vereinten Nationen, einschließlich der UNESCO, sowie des Europarats und der OSZE für die Belange von Minderheiten und Indigenen Völkern einsetzen und dabei insbesondere die Arbeit der Sondermechanismen der Vereinten Nationen und des „Permanenten Forums" unterstützen.**
- **Die Bundesregierung wird ihre bilateralen Kontakte zu Ländern mit indigener Bevölkerung nutzen und weiterhin im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen durchführen, um zur Verwirklichung der Rechte von Indigenen und damit zur Verbesserung ihrer Lebenssituation beizutragen.**

17. Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

- **Die Bundesregierung wird sich weiterhin mit Nachdruck für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus einsetzen und präventiv gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.** Sie wird die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) sowie die OSZE-Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen der Intoleranz weiter unterstützen. Der 16. – 18. Staatenbericht zur VN-Antirassismuskonvention wird im Juli 2008 vor dem zuständigen Ausschuss in Genf präsentiert werden; die Bundesregierung wird die Anmerkungen des Ausschusses sorgfältig prüfen und beachten.
- **Die Bundesregierung wird mit ihrem Nationalen Aktionsplan die Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (2001) umsetzen.** Sie wird den Durban-Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen weiterhin konstruktiv unterstützen, um auch auf internationaler Ebene eine Umsetzung der Beschlüsse von 2001 zu gewährleisten. Sie wird sich für eine sachgerechte Überprüfung der bei der Weltkonferenz gegen Rassismus angenommenen Ziele einsetzen.
- **Sie wird weiterhin groß angelegte Programme zur Prävention und Bekämpfung von Rassismus durchführen**, wie „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie", das insbesondere junge Menschen als Zielgruppe anspricht, und „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus", das anlassbezogene Interventionen gegen rechtsextremistische Aktivitäten anbietet. Ein weiteres Programm „XENOS – Integration und Vielfalt", dessen Mittel in 2008 verdoppelt wurden, vermittelt berufliche Schlüsselqualifikationen und interkulturelle Handlungskompetenzen an der Schnittstelle von (Berufs-)Schule, Ausbildung und Betrieb und führt transnationale Austauschmaßnahmen durch.

Verzeichnis der zitierten Internetadressen

www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries

www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/Bericht5__Zivilpakt.pdf

www.auswaertiges-amt.de

www.auswaertiges-amt.de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Dokumente

www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/ConcludingCommentsBuerger.pdf

www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Frauen-Konfliktpraevention.html

www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/Bericht3__Folter.pdf

www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Weltwirtschaft/Downloads/PolGrds_C3_A4tzeExpKontrolle.pdf

www.bmas.bund.de

www.bmfsfj.de

www.bmi.bund.de

www.bmj.bund.de

www.bmj.de/files/-/1429/Schlussbemerkungen_CAT.pdf

www.bmj.de/files/-/1612/061011Staatenbericht%20Rassendiskriminierung%20Bericht.pdf

www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht-2006,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf

www.child-hood.com

www.coe.int

www.coe.int./T/D/Menschenrechtsgerichtshof/

www.coe.int/ecri

www.coe.int/t/commissioner/Activities/visits_en.asp

www.coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar/

www.coe.int/T/d/sg/

www.conventions.coe.int

www.cpt.coe.int/german.htm

www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/415/64/PDF/G0141564.pdf?OpenElement

www.echr.coe.int

www.hinsehen-handeln-helfen.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

www.jugendschutz.net

www.menschenrechtserziehung.de

www.migration.uni-jena.de

www.ohchr.org

www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm

www.ombudsman.europa.eu/home/de

www.un.org

www.un.org/disabilities/

www.unesco.de/c_humanrights

www.ups-schulen.de

Herausgeber:
Auswärtiges Amt · VN 06 Arbeitsstab Menschenrechte
Werderscher Markt 1 · 10117 Berlin
Telefon (030) 50 00 - 28 30 · Fax (030) 50 00 - 5 28 30
www.auswärtiges-amt.de

Gestaltung: Atelier Hauer+Dörfler · Berlin

Druck: Bonifatius · Paderborn