



Auswärtiges Amt

# 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Berichtszeitraum 1. März 2010 bis 29. Februar 2012



# 10



Auswärtiges Amt

# 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Berichtszeitraum 1. März 2010 bis 29. Februar 2012

■ **Grußwort des Bundesministers des Auswärtigen zum  
10. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung**



Liebe Leserin, lieber Leser,

Freiheit, Demokratie und Menschenrechte bilden das Werte-Fundament der Bundesrepublik Deutschland. Die Achtung und Wahrung der Menschenrechte sind Grundlage für unser Handeln in allen Politikbereichen. Wir wollen uns ständig prüfen und auch durch andere überprüfen lassen, wie wir den Prinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen noch besser gerecht werden können. Der vorliegende Bericht der Bundesregierung soll dieser Diskussion eine Grundlage geben.

Die menschenrechtliche Überprüfung Deutschlands durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ist für uns keine bloße Pflichtübung. Wir wollen sie zum Anlass nehmen für einen offenen und ehrlichen Austausch mit unseren Partnern. Wir sind stolz darauf, für die Jahre 2013 bis 2015 erneut in den Menschenrechtsrat gewählt worden zu sein. Die Wahl ist für uns Anerkennung und Ansporn zugleich, für die Einhaltung der Menschenrechte bei uns zu Hause und in der ganzen Welt zu ringen.

Mein Amtsvorgänger Walter Scheel hat für diese Maxime nach Aufnahme Deutschlands in die Vereinten Nationen die passenden Worte gefunden. Er sagte: „Sie werden die Bundesrepublik Deutschland immer dort finden, wo es um die internationale Zusammenarbeit geht, um die Bewahrung des Friedens und um die Rechte des Menschen. Wenn wir etwas aus eigener bitterer Erfahrung gelernt haben, so ist es dies: Der Mensch ist das Maß aller Dinge.“ An diesem Maß wollen wir uns auch weiter messen lassen.

Ich möchte Sie dazu einladen, den Menschenrechtsbericht der Bundesregierung als Impuls für einen offenen Dialog und für künftiges gemeinsames Handeln anzunehmen.

A handwritten signature in dark ink, which appears to be 'G. Westerwelle'.

**Dr. Guido Westerwelle, MdB**  
Bundesministers des Auswärtigen

# Inhalt

|                                                       |   |
|-------------------------------------------------------|---|
| Vorbemerkung und Wegweiser durch diesen Bericht ..... | 6 |
|-------------------------------------------------------|---|

## ■ Teil A

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der<br>Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der EU ..... | 8  |
| A1 Bürgerliche und politische Rechte .....                                                           | 10 |
| A2 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte .....                                              | 24 |
| A3 Menschenrechte von Frauen und Mädchen .....                                                       | 40 |
| A4 Menschenrechte von Kindern .....                                                                  | 56 |
| A5 Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen .....                                               | 66 |
| A6 Menschenrechtliche Aspekte von Migration und Integration .....                                    | 74 |
| A7 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus .....                           | 84 |

## ■ Teil B

|                                                                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik .....                                                                                                           | 96  |
| B1 Menschenrechte in den bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik<br>Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und<br>Sicherheitspolitik der Europäischen Union ..... | 98  |
| B2 Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik .....                                                                                                         | 104 |
| B3 Zusammenarbeit mit dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen .....                                                                                                 | 114 |
| B4 Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Prävention von Menschen-<br>rechtsverletzungen und Bekämpfung von Straflosigkeit .....                                               | 124 |
| Fokus: Ein Logo für die Menschenrechte .....                                                                                                                                   | 136 |
| B5 Bürgerliche und politische Rechte .....                                                                                                                                     | 138 |
| B6 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte .....                                                                                                                        | 146 |
| B7 Frauen- und Kinderrechte weltweit fördern .....                                                                                                                             | 164 |
| B8 Menschenrechte und Wirtschaft .....                                                                                                                                         | 180 |

## ■ Teil C

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| Menschenrechte weltweit .....                              | 192 |
| C1 Brennpunktthema: Kinder in bewaffneten Konflikten ..... | 194 |
| Fokus: Arabischer Umbruch .....                            | 198 |
| C2 Länder A–Z .....                                        | 200 |

## ■ Teil D

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2012–2014 ..... | 312 |
|----------------------------------------------------------------|-----|

## ■ Anhang

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Institutionen und Verfahren des nationalen und<br>internationalen Menschenrechtsschutzes ..... | 332 |
| Deutschland .....                                                                              | 334 |
| Europäische Union .....                                                                        | 344 |
| Europarat .....                                                                                | 354 |
| OSZE .....                                                                                     | 362 |
| Vereinte Nationen .....                                                                        | 370 |
| Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) .....                      | 382 |

## ■ Vorbemerkung und Wegweiser durch diesen Bericht

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung nunmehr zum zehnten Mal dem Auftrag des Deutschen Bundestags (BT-Drs. 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen wie auch in anderen Politikbereichen zu berichten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. März 2010 bis zum 29. Februar 2012.<sup>1</sup>

In Umsetzung der Empfehlung des Deutschen Bundestags vom 2. Dezember 2011 (BT-Drs. 17/7941) behandelt der vorliegende Bericht auch weiterhin die Entwicklungen im nationalen, europäischen und internationalen Menschenrechtsschutzsystem und die deutsche Menschenrechtspolitik.

Der Bericht stellt die innen- und außenpolitischen Aktivitäten und Initiativen der Bundesregierung im Berichtszeitraum dar. Er will so den Anspruch der deutschen Menschenrechtspolitik besonders hervorheben: Den Einsatz für die Menschenrechte als eine alle Politikfelder durchziehende Querschnittsaufgabe anzunehmen. Damit soll auch dem Auftrag des Deutschen Bundestags entsprochen werden, die Relevanz und Kohärenz der Menschenrechtspolitik, nach Maßgabe von Art. 1 des Grundgesetzes, in allen Aspekten staatlichen Handelns zu reflektieren.

In seinem Aufbau orientiert sich der vorliegende 10. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung an dem mit dem Vorgängerbericht eingeführten neuen, gestrafften Format, das breite Zustimmung gefunden hatte:

- **Teil A** „Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union“ geht auf Querschnittsbereiche ein, mit denen die Bandbreite menschenrechtlicher Themenfelder in der deutschen und europäischen Innenpolitik abgedeckt und die Tätigkeit der Bundesregierung im Berichtszeitraum dargestellt wird. Damit wird der Bitte des Bundestags gefolgt, innenpolitische Vorgänge mit menschenrechtlicher Relevanz ausführlich darzustellen und die innerstaatliche Umsetzung der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen näher zu erörtern.

- **Teil B** „Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik“ beschreibt in mehreren Kapiteln die Grundlagen der deutschen und europäischen Menschenrechtspolitik im Ausland sowie deren konkrete Umsetzung in internationalen Organisationen und Foren, insbesondere im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und im Dritten Ausschuss der Generalversammlung wie auch im Rahmen des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

- **Teil C** „Menschenrechte weltweit“ stellt die Entwicklung der Menschenrechtslage in 72 ausgewählten Staaten und Gebieten im Berichtszeitraum dar und beschreibt die diesbezügliche deutsche und europäische Menschenrechtspolitik. Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Menschenrechtspolitik unter anderem durch die Europäische Grundrechtagentur sowie die Gremien des Europarats gründlich beobachtet wird, die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada wurden im Länderteil nicht berücksichtigt. Jedoch werden menschenrechtlich relevante Themen, die diesen Länderkreis im Berichtszeitraum zum Teil besonders betroffen haben – Stichworte unter anderem: Lage der Minderheiten, Vollstreckung der Todesstrafe – im außenpolitischen Teil B behandelt.

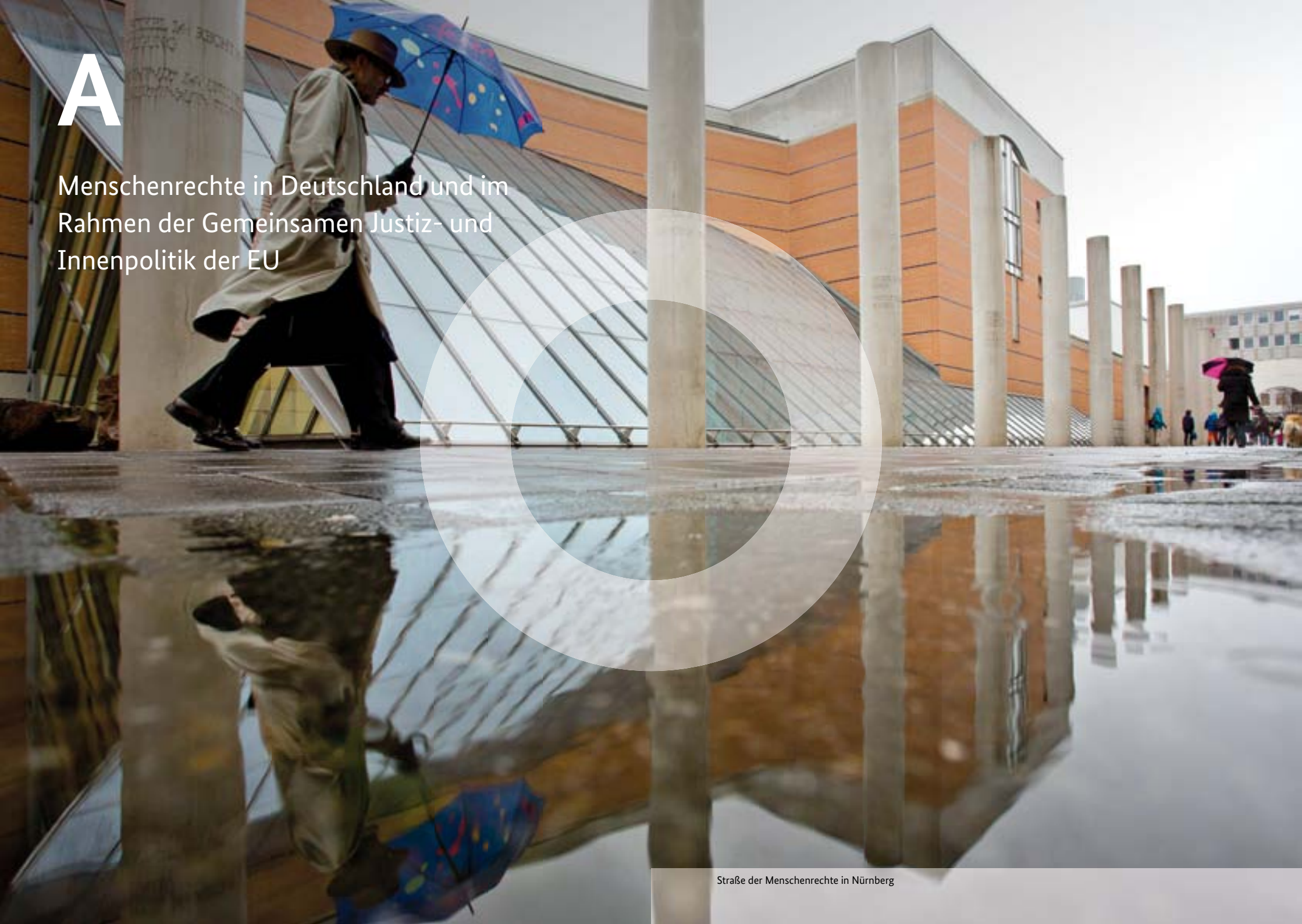
- **Teil D** enthält den auf die Zukunft ausgerichteten „Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2012–2014“, in dem innen- und außenpolitische Kernanliegen deutscher Menschenrechtspolitik formuliert sind. Über den Aktionsplan wurde seitens der Bundesregierung mit dem Forum Menschenrechte sowie dem Deutschen Institut für Menschenrechte konsultiert.

- Der **Anhang** („Handbucheil“) gibt eine Übersicht über die wichtigsten Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes.

Insgesamt reflektiert der 10. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung den hohen Stellenwert, der dem Einsatz für die Menschenrechte im innen- und außenpolitischen Handeln Deutschlands zukommt. Der Bericht wird von der Erkenntnis getragen, dass die Wahrung der Menschenrechte für alle Staaten gilt und daher auch entwickelte und wohlhabende Staaten wie Deutschland vor große Herausforderungen stellt. Auch die Gesellschaft in Deutschland muss Antworten auf Fragen finden, die eine komplexe globalisierte Welt für den Schutz der Menschenrechte aufwirft. Die Bundesregierung wird ihrem Anspruch nur dann gerecht, wenn sie die Wahrung der Menschenrechte als beständige, immer neue Anstrengungen erfordernde Aufgabe begreift. Auf diesem Verständnis beruht der 10. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung.

<sup>1</sup> Soweit möglich, verwendet der Bericht geschlechtsneutrale Formulierungen. Wo dies nicht möglich ist bzw. aus Gründen der besseren Lesbarkeit von der ausdrücklichen Nennung beider Formen abgesehen wird, bezieht sich die Formulierung dennoch auf beide Geschlechter. Aussagen über geplante Maßnahmen mit finanzwirksamen Folgen (insbesondere im Teil D „Aktionsplan Menschenrechte 2012–2014“) sind unverbindliche Absichtserklärungen; die Realisierbarkeit dieser Maßnahmen ist abhängig von der jeweiligen Haushaltssituation und der entsprechenden parlamentarischen Zustimmung (Budgetrecht des Bundestages).



A photograph of a rainy street scene in Nürnberg. A man in a light-colored trench coat and a brown hat is walking from left to right, holding a blue umbrella with colorful polka dots. He is walking on a wet pavement that reflects the scene. In the background, there is a modern building with large, light-colored concrete pillars and orange-brown brickwork. The sky is overcast. A large, semi-transparent circular graphic is centered over the image.

# A

## Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der EU

## 1 Bürgerliche und politische Rechte



Auszug aus dem Grundgesetz auf einer Glaswand in der Nähe des Reichstags in Berlin

Deutschland ist Vertragsstaat der wesentlichen Menschenrechtspakte und hat umfangreiche Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte übernommen sowie internationalen Kontrollorganen Befugnisse eingeräumt. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der die Einhaltung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) überwacht.

Die **Todesstrafe** ist nach Art. 102 des Grundgesetzes (GG) in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 abgeschafft. Darüber hinaus ist Deutschland Vertragspartei des Protokolls Nr. 6 zur EMRK, des ersten völkerrechtlich verbindlichen Instruments, das die Vertragsparteien zur Abschaffung der Todesstrafe gesetzlich verpflichtet. Diese Verpflichtung ist allerdings auf Friedenszeiten beschränkt. Die Zielsetzung des Europarats geht jedoch dahin, die Todesstrafe vollständig abzuschaffen. Die bislang in Protokoll Nr. 6 noch enthaltenen Ausnahmen vom Verbot der Todesstrafe (in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr) wurden mit dem von bislang 42 Staaten – darunter auch von Deutschland – ratifizierten 13. Protokoll zur EMRK aufgehoben. Der Europarat hat damit einen entscheidenden Anteil daran, dass Europa der erste Kontinent sein könnte, in dem die Abschaffung der Todesstrafe in allen Ländern verwirklicht ist.

Deutschland bekennt sich zum absoluten Verbot der **Folter** und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Das Folterverbot besitzt Verfassungsrang. Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass festgehaltene Personen weder seelisch noch körperlich misshandelt werden dürfen. Die Folter verstößt ferner gegen das in Art. 1 GG enthaltene Gebot, die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Die in der Verfassung gewährleisteten Grundrechte binden nach Art. 1 Abs. 3 GG die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung unmittelbar. Damit ist das Folterverbot unmittelbar geltendes Recht, das von allen Trägern hoheitlicher Gewalt zu respektieren ist. Neben den zuständigen Aufsichtsbehörden wird eine effektive Kontrolle durch ein differenziertes System von Rechtswegen und Rechtsmitteln gewährleistet.

Das Folterverbot gilt uneingeschränkt und unabhängig davon, ob die Tat im In- oder Ausland begangen wird. Eine Beteiligung deutscher Beamter an Folterungen – ungeachtet der Tatsache, ob diese im In- oder Ausland bzw. von Angehörigen anderer Staaten oder Deutschen begangen werden – ist nach dem deutschen Recht strafbar und wird keinesfalls toleriert. Nachweislich unter Folter erlangte Informationen scheiden im rechtsstaatlichen Strafverfahren als Beweismittel ohne jede Einschränkung aus. In einer Weisung an die Nachrichtendienste des Bundes hat das Bundeskanzleramt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Freiwilligkeit und das ausdrückliche Einverständnis des jeweiligen Betroffenen unverzichtbare Voraussetzungen für eine Befragung sind. Wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass der Betroffene im Aufenthaltsland der Folter unterworfen ist, hat eine Befragung zu unterbleiben. Sofern sich solche Anhaltspunkte während der Befragung ergeben, ist diese umgehend abubrechen. Von dieser Situation ist jedoch eine



Lage zu unterscheiden, in der lediglich ein Verdacht auf das Vorliegen von Foltertatbeständen besteht, der nicht aufgeklärt werden kann. Hier müssen die Gerichte im Einzelfall eine Entscheidung über den Beweiswert des Beweismittels treffen. Wenn die Herkunft der Beweismittel einem derartigen Verdacht ausgesetzt ist, ist der Beweiswert entsprechend eingeschränkt. Ähnliches gilt für die Nutzung von Beweismitteln zur Gefahrenabwehr. Auch hier deuten bereits Folterindizien auf einen zweifelhaften Erkenntniswert der Aussage hin. Die Sicherheitsbehörden stellen dies bei ihren präventiven Maßnahmen in Rechnung.

Der Grundsatz, dass sich deutsche Beamte nicht zu Komplizen von Folter machen dürfen, gilt ebenso bei **Vernehmungen im Ausland im Rahmen der internationalen Rechtshilfe**. Wenn deutsche Ermittlungsbeamte bei solchen Vernehmungen Hinweise darauf erkennen, dass die zu vernehmende Person Folter oder Misshandlungen ausgesetzt war, so ist dies festzuhalten. Dementsprechend hat das Gericht zu entscheiden, ob ein Beweisverwertungsverbot nach § 136a Strafprozessordnung besteht oder – wenn die Hinweise dafür nicht ausreichen – ob der Aussage noch ein Beweiswert zukommt. Diese Entscheidung hat das Gericht unter Verwendung aller erreichbaren Beweismittel nach dem Untersuchungsgrundsatz des § 244 Abs. 2 StPO im Freibeweis zu klären.

Deutschland ist ferner Vertragsstaat der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) und des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987. Die Einhaltung des Folterverbots in Deutschland wird daher auch durch internationale Kontrollorgane wie zum Beispiel durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und den **Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (European Committee for the Prevention of Torture – CPT)** überwacht.

Vom 25. November bis 7. Dezember 2010 hat eine Delegation des CPT die Bundesrepublik Deutschland turnusmäßig zum fünften Mal besucht. Im Abschlussbericht hat sich der Ausschuss ausführlich mit der Situation in den einzelnen besuchten Institutionen auseinandergesetzt (Haftanstalten, Abschiebungshafteinrichtungen, Polizeidienststellen, psychiatrische Einrichtungen, Jugendarrestanstalten). Der CPT hat hierzu Empfehlungen abgegeben, Bemerkungen angebracht und zu einigen Themen um Auskunft gebeten. In enger Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern wurden die Empfehlungen und Bemerkungen geprüft, die Auskunftersuchen bearbeitet und im Rahmen einer gemeinsamen Stellungnahme beantwortet. Der Bericht des CPT wurde nach dem üblichen Verfahren zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung veröffentlicht. Beide Dokumente sind über die Internetseite des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) abrufbar.

Die Große Kammer des EGMR hat in seinem Urteil vom 1. Juni 2010 im Fall G. ./ Deutschland eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen Behandlung) festgestellt.

Der Beschwerdeführer entführte und tötete einen Jungen und versuchte anschließend, von dessen Eltern die Zahlung von einer Million Euro als Lösegeld zu erzwingen. Er beklagte sich, dass ihm während einer polizeilichen Vernehmung mit der Zufügung großer Schmerzen und anderen schweren Nachteilen gedroht worden sei, wenn er nicht den Aufenthaltsort des Jungen preisgebe. Der Gerichtshof befand, dass die unmittelbaren Drohungen gegen den Beschwerdeführer schwerwiegend genug waren, um als unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 zu gelten. Er gelangte allerdings auch zu der Auffassung, dass diese Verhörmethode nicht einen solchen Schweregrad erlangt hatte, dass sie als Folter gelten könnte. In dem in diesem Zusammenhang angestregten Amtshaftungsverfahren wurde das betroffene Land Hessen zur Zahlung einer Geldentschädigung an den Beschwerdeführer in Höhe von 3.000,- Euro als Ausgleich für die Verletzung von Art. 3 der Konvention verurteilt. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, da das Land Hessen Berufung eingelegt hat.

Auch im Rahmen der Vereinten Nationen bestehen internationale Überwachungsmechanismen. Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat des **VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** vom 10. Dezember 1984 (Convention Against Torture – CAT) und hat gegenüber den Vereinten Nationen die Erklärungen nach den Artikeln 21 und 22 des Übereinkommens abgegeben und damit die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme von Staaten- und Individualbeschwerden anerkannt. Die Bundesrepublik Deutschland war jedoch bisher nicht an einem Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 21 des Übereinkommens beteiligt. Im Berichtszeitraum ist der Bundesregierung eine Individualbeschwerde nach Art. 22 des Übereinkommens zur Kenntnis gebracht worden, zu der die Bundesregierung Stellung genommen hat. Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland das Fakultativprotokoll zur Konvention ratifiziert, so dass der Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – SPT) die Möglichkeit hat, seine Überwachungsfunktion auch in Bezug auf Deutschland auszuüben.

Der 5. CAT-Bericht ist am 4. und 8. November 2011 bei den Vereinten Nationen in Genf präsentiert worden. Der CAT-Ausschuss hat am 18. November 2011 seine Schlussfolgerungen („Concluding observations“) zu dem Bericht verabschiedet. Die große interministerielle Delegation der Bundesrepublik, an der auch der Leiter der Bundesstelle sowie der Vorsitzende der Länderkommission zur Verhütung von Folter teilgenommen hatten, wird darin positiv erwähnt. Der Ausschuss hat den viele Bereiche der Konvention berührenden Dialog zwischen der Delegation und den Ausschussmitgliedern begrüßt und die detaillierten schriftlichen Antworten zur vorab übermittelten Fragenliste des Ausschusses („List of issues“) gelobt. Nach Übersetzung der Schlussfolgerungen wurden diese den zu beteiligenden Stellen zur Kenntnis gebracht und auch auf der Internetseite des BMJ veröffentlicht. Die in den Schlussfolgerungen enthaltenen Kritikpunkte werden Gegenstand des innerstaatlichen „Follow-Up“-Prozesses sein. Die Bundesregierung wird zu den Schlussfolgerungen des Ausschusses Stellung nehmen.



Für die Bundesrepublik Deutschland ist das **Fakultativprotokoll zur Konvention (Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT)** am 3. Januar 2009 in Kraft getreten. Nach Teil IV des OPCAT ist Deutschland verpflichtet, einen **unabhängigen nationalen Präventionsmechanismus** zu errichten. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland besteht der nationale Präventionsmechanismus aus zwei Institutionen: Für den Zuständigkeitsbereich des Bundes (Hafteinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls) hat im Frühjahr 2009 die **Bundesstelle zur Verhütung von Folter** ihre Arbeit aufgenommen. Für den Zuständigkeitsbereich der Länder (Justizvollzug, Polizeigewahrsam, Gewahrsamseinrichtungen in psychiatrischen Kliniken, Abschiebehafeinrichtungen, freiheitsentziehende Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Alten- und Pflegeheime) wurde mit Staatsvertrag aller Länder eine **Länderkommission zur Verhütung von Folter** gegründet, die ihre Aufgaben seit dem 24. September 2010 aktiv wahrnimmt.

Die Unabhängigkeit des nationalen Präventionsmechanismus ist gewährleistet. Sowohl die Verfügung, mit der die Bundesstelle eingesetzt worden ist, als auch der **Staatsvertrag der Länder** halten ausdrücklich fest, dass die jeweiligen Institutionen weisungsungebunden und unabhängig sind. Das Sekretariat, das dem nationalen Präventionsmechanismus zuarbeitet, ist bei der „Kriminologischen Zentralstelle“, einer gemeinsamen wissenschaftlichen Einrichtung des Bundes und der Länder, angesiedelt und nutzt deren Ressourcen mit. Der Bundesregierung ist bewusst, dass die Größe und Ausstattung des Präventionsmechanismus von verschiedenen Seiten als zu gering kritisiert worden ist. Nachdem die ersten Praxisberichte vorliegen, kann die Ausstattung des Mechanismus überprüft werden. Die Bundesstelle und die Länderkommission haben bereits eine Reihe von Besuchen in verschiedenen Einrichtungen durchgeführt. Außerdem gibt es einen ersten Jahresbericht 2009/2010, der im Internet veröffentlicht ist ([www.antifolterstelle.de](http://www.antifolterstelle.de)).

Auf Bitte des Unterausschusses zur Verhütung von Folter hat Deutschland mit Verbalnote vom 2. Februar 2009 fünf Sachverständige gemäß Art. 13 Abs. 3 OPCAT benannt, die in die dort geführte Expertenliste aufgenommen worden sind. Darüber hinaus wird die Bundesregierung die Behandlung von Folteropfern durch finanzielle Unterstützung nationaler und internationaler Programme weiter fördern. Deutschland hat zudem den beim Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN) geführten VN-Folteropferfonds 2010 und 2011 mit 400.000 bzw. 275.000 Euro gefördert.

Deutschland hat sich aktiv an den Verhandlungen zum **Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** beteiligt und die Erarbeitung konstruktiv unterstützt. Mit diesem Übereinkommen ist im Rahmen der Vereinten Nationen eine universell gültige, rechtsverbindliche Konvention ausgearbeitet worden, die Akte des Verschwindenlassens verbietet. Das Übereinkommen begründet unter anderem die Ver-

pflichtung 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 Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs: als Opfer des Verschwindenlassens werden nicht nur 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 sowie zu Überwachungs- und Beschwerdeverfahren. Als Beschwerdeinstanz wurde ein „Ausschuss über das Verschwindenlassen“ eingerichtet, der aus zehn unabhängigen Experten besteht. Das Übereinkommen wurde von bisher 91 Staaten unterzeichnet. Deutschland hat das Übereinkommen am 26. September 2007 unterzeichnet und am 24. September 2009 ratifiziert. Das Übereinkommen ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten.

Deutschland ist Vertragsstaat des **Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt)**. Im Berichtszeitraum wurde im Rahmen der periodischen Berichtsverpflichtung der 6. Zivilpakt-Staatenbericht abgegeben. Er deckt den Zeitraum März 2004 bis März 2010 ab. Unter Berücksichtigung der Einheitlichen Richtlinien beschränkt er sich – wie auch bereits der 5. CAT-Bericht – erstmals auf einige inhaltliche Schwerpunkte (Schutz vor Gewalt; Schutz vor Diskriminierung und Umgang mit „Hasskriminalität“; extraterritoriale Geltung der Rechte aus dem Zivilpakt; Situation in Pflegeheimen; Individualbeschwerden) sowie eine Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen und Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses. Im Vorfeld der Erstellung des ersten Berichtsentwurfs wurden nicht nur die thematisch zuständigen Ressorts sondern auch mehrere Nichtregierungsorganisationen eingebunden.

Einer der Schwerpunkte im aktuellen Zivilpakt-Staatenbericht betrifft den Schutz vor Diskriminierung, dabei insbesondere vor **Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung**. Mit dem am 1. August 2001 in Kraft getretenen Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft, kurz Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG), und seiner am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Überarbeitung hat Deutschland die rechtliche Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare abgebaut und den Respekt vor anderen Lebensformen gefördert. Die Gleichstellung der Lebenspartnerschaft mit der Ehe ist mittlerweile weitgehend verwirklicht: Mit dem Gesetz zur Übertragung ehebezogener Regelungen im öffentlichen Dienstrecht auf Lebenspartnerschaften (LPartöDÜbertrG) vom 14. November 2011 (BGBl. I S. 2219) wurde die Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften mit der Ehe im öffentlichen Dienstrecht des Bundes rückwirkend zum 1. Januar 2009 vollendet. Mit dem Jahressteuergesetz 2010 vom 8. Dezember 2010 (Bundesgesetzblatt. I S. 1768) ist die Gleichstellung von Lebenspartnern im Erbschaftsteuer- und Schenkungssteuerrecht sowie im Grunderwerbsteuerrecht hergestellt. Die vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebene und am 23. Juli 2009 vorgestellte Studie zur Situation von Kindern in gleichge-

schlechtlichen Lebenspartnerschaften<sup>2</sup> bestätigt, dass sich das Lebenspartnerschaftsgesetz und die Stiefkindadoption in der Praxis bewährt haben. Kernaussage der Studie ist, dass in allen Familienformen die Beziehungsqualität in der Familie der ausschlaggebende Einflussfaktor für die kindliche Entwicklung ist.

Darüber hinaus bietet das 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Rahmen seines Anwendungsbereichs Schutz bei Benachteiligungen aufgrund der sexuellen Identität im Arbeitsrecht und im Zivilrecht.

Einen weiteren Schritt in Richtung Schutz vor Diskriminierung stellt das Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen (Transsexuellengesetz – TSG) dar, das seit dem 1. Januar 1981 in Kraft ist. Es dient dazu, Menschen mit von ihrem körperlichen Geschlecht abweichender Geschlechtsidentität die Möglichkeit zu geben, in der zu ihrer Geschlechtsidentität passenden Geschlechtsrolle leben zu können. Das TSG sieht entweder nur die Änderung des Vornamens oder auch die vollständige Anpassung des Geschlechtseintrages im Geburtenregister und der Geburtsurkunde (sogenannte Personenstandsänderung) vor.

Durch das vom Bundestag am 19. Juni 2009 beschlossene Gesetz zur Änderung des Transsexuellengesetzes (Transsexuellengesetz-Änderungsgesetz – TSG-ÄndG<sup>3</sup>), das im Juli 2009 in Kraft getreten ist, wurde das Erfordernis der Ehelosigkeit als Voraussetzung für die Feststellung der Zugehörigkeit zum anderen Geschlecht im Transsexuellengesetz aufgehoben. Damit können verheiratete Transsexuelle eine bestehende Ehe auch bei einem Geschlechtswechsel fortführen. Rechte und Pflichten der Ehegatten bleiben von der Geschlechtsänderung eines Partners unberührt und bestimmen sich auch nach Rechtskraft der Entscheidung nach den Vorschriften über die Ehe. Das TSG ist aufgrund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, aber auch aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in erheblichem Maß überarbeitungsbedürftig. So hat das Bundesverfassungsgericht mit einer Entscheidung aus dem Januar 2011 die im TSG enthaltenen zwingenden Voraussetzungen der dauernden Fortpflanzungsunfähigkeit und der geschlechtsangleichenden Operation (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 und 4 TSG) für die personenstandsrechtliche Änderung der Geschlechtszugehörigkeit für verfassungswidrig erklärt.

Wie bereits dargestellt, überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Einhaltung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).

Im Berichtszeitraum hat der EGMR unter anderem zwei maßgebliche Urteile zum **Umgangsrecht mit Kindern** veröffentlicht. In der Rechtssache A. ./ Deutschland, Nr. 20578/07 war der Beschwerdeführer der leibliche Vater zweier Kinder, die bei der Mutter und deren Ehemann, dem rechtlichen Vater, aufwachsen. Seine Bitten, ihm Umgang mit den Kindern zu gewähren, lehnte das Ehepaar ab. Die deutschen Gerichte wiesen seinen Antrag auf Umgang ebenfalls ab, da er der biologische Vater ist, nicht aber der nach dem deutschen Umgangsrecht (§ 1684 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB) maßgebliche rechtliche Vater. Außerdem könne er kein Umgangsrecht als enge Bezugsperson nach § 1685 Abs. 2 BGB beanspruchen, da er keinerlei Verantwortung für die Kinder getragen und folglich keine sozial-familiäre Beziehung zu ihnen aufgebaut habe. Der EGMR hat in seinem Urteil vom 21. Dezember 2010 eine Verletzung von Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) festgestellt, da die deutschen Gerichte keine gerechte Abwägung der konkurrierenden Interessen aller Beteiligten vorgenommen hätten. Insbesondere hätten sie in Anwendung der bestehenden Gesetzeslage nicht geprüft, inwieweit ein Umgang des Beschwerdeführers mit seinen leiblichen Kindern in deren Interesse gewesen wäre. Diese Rechtsprechung hat der EGMR in der Rechtssache S. ./ Bundesrepublik Deutschland, Nr. 17080/07 durch Urteil vom 15. September 2011 auch in einem Fall bestätigt, in dem ein nur mutmaßlicher biologischer Vater, dessen Vaterschaft anders als im Fall A. nicht sicher feststand, Umgang mit und Auskunft über sein Kind begehrte. Auch in diesem Fall sah der EGMR das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens dadurch verletzt, dass Umgangsrecht und Auskunftsrecht des mutmaßlichen biologischen Vaters ohne Prüfung des Kindeswohls im Einzelfall verwehrt wurden. Vor dem Hintergrund der beiden genannten EGMR-Entscheidungen prüft die Bundesregierung nun, wie die Interessen des biologischen Vaters zukünftig stärker zu berücksichtigen sind. In die Überlegungen zur Entwicklung eines Gesetzgebungsvorschlags werden auch die Entscheidungen in weiteren Fällen einbezogen, die beim EGMR anhängig sind und die in engem sachlichem Zusammenhang stehen.

Eine Verletzung des Rechts auf **freie Meinungsäußerung** nach Art. 10 EMRK hat der EGMR am 21. Juli 2011 im Verfahren H. ./ Deutschland (Nr. 28274/08) festgestellt. Die Beschwerde betraf einen sogenannten „Whistleblowing“-Fall. Die Beschwerdeführerin wurde fristlos entlassen, nachdem sie Strafanzeige wegen Betrugs gegen ihren Arbeitgeber erstattet hatte. Gegen diese Kündigung hatte sie erfolglos vor den deutschen Arbeitsgerichten geklagt. Der Gerichtshof kam nach einer sehr ausführlichen Abwägung zu dem Ergebnis, dass die deutschen Arbeitsgerichte keinen angemessenen Ausgleich herbeigeführt hätten zwischen einerseits der Notwendigkeit, den Ruf des Arbeitgebers zu schützen, und andererseits der Notwendigkeit, das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung zu schützen. In einer demokratischen Gesellschaft sei das öffentliche Interesse an den in diesem Fall bekannt gewordenen Informationen so wichtig, dass es gegenüber dem Interesse des Unternehmens am Schutz seines Rufs und seiner Geschäftsinteressen überwiegt.

<sup>2</sup> Rupp, Marina (Hrsg.) (2009): Die Lebenssituation von Kindern in gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften, Bundesanzeiger Verlag, Köln.

<sup>3</sup> Transsexuellengesetz-Änderungsgesetz vom 22. Juli 2009, BGBl I 2009

In dem Individualbeschwerdeverfahren R. ./ Deutschland (Nr. 46344/06) stellte der EGMR in einem Piloturteil vom 2. September 2010 fest, dass das Fehlen einer speziellen gesetzlichen Regelung zum **Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer** vor deutschen Gerichten ein strukturelles Problem darstelle und forderte die Bundesrepublik auf, bis Anfang Dezember 2011 einen wirksamen Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren einzuführen. Der deutsche Gesetzgeber hat zu diesem Zweck das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren verabschiedet, das am 3. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. Das Gesetz sieht einen Entschädigungsanspruch für Fälle überlanger Gerichtsverfahren vor. Die Entschädigungsmöglichkeit gilt für alle Gerichtsbarkeiten einschließlich der obersten Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts. Für strafrechtliche Verfahren ist eine spezielle Regelung vorgesehen, die den dortigen Besonderheiten Rechnung trägt. Entschädigung kann nur verlangen, wer zuvor im Ausgangsverfahren die Verzögerung gerügt hat. Auf eine Verzögerungsrüge kann das betroffene Gericht mit Abhilfe reagieren. Geschieht das nicht, kann eine Entschädigungsklage auch schon während des (verzögerten) Ausgangsverfahrens erhoben werden. Die Zuständigkeit für derartige Entschädigungsklagen liegt bei den jeweils betroffenen Gerichtsbarkeiten.

Die Schaffung von **Mindeststandards in Strafverfahren** innerhalb der EU hat für Deutschland hohe Priorität. In den vergangenen Jahren haben bei den Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Arbeit der Justiz die Optimierung der Ermittlungstätigkeit und die Sicherung des Verfahrens und seiner Ergebnisse im Vordergrund gestanden. Da die Bürgerrechte mit dieser Entwicklung zumindest Schritt halten müssen und aufgrund der erforderlichen Kohärenz der Strafrechtspolitik, hat die EU bei der Schaffung von Mindeststandards einen gewissen Nachholbedarf. Diesem bedeutsamen Anliegen trug der im 2. Halbjahr 2009 verabschiedete „Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren“ Rechnung, der insgesamt fünf solche Maßnahmen zur Stärkung der Verfahrensrechte nebst eines Grünbuchs zur Untersuchungshaft vorsieht. Die erste Maßnahme, eine „**Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen**“ wurde im Oktober 2010 verabschiedet. Durch die Bestimmungen der Richtlinie, die auch auf Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls Anwendung finden, wird gewährleistet, dass die Rechte von verdächtigen oder beschuldigten Personen, die die Verhandlungssprache des Gerichts nicht oder nur unzureichend beherrschen, EU-weit gestärkt werden. Über die zweite Maßnahme des Fahrplans, eine „Richtlinie über das Recht auf Belehrung“, wurde bereits im Dezember 2010 auf Ratsebene Einigung erreicht. Diese steht nunmehr kurz vor der förmlichen Verabschiedung. Die Richtlinie stellt sicher, dass durch die Festlegung gemeinsamer Mindestnormen für das Recht auf Belehrung über die Rechte und Unterrichtung über die Beschuldigung in Strafverfahren innerhalb der EU strafrechtlich verfolgte Personen in die Lage versetzt werden, die ihnen zustehenden Rechte zur effektiven Verteidigung wahrzunehmen. Deutschland hat sich in diesem Zusammenhang erfolgreich für die EU-weite Einführung einer einheitlichen schriftlichen Beschuldigtenbelehrung eingesetzt. Schließlich wurden im Juli 2011 die Be-

ratungen zur dritten Maßnahme des Fahrplans („Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand“) aufgenommen. Deutschland setzt sich weiterhin sehr dafür ein, dass auch diese Richtlinie zeitnah und erfolgreich beraten und verabschiedet wird, so dass zügig die noch offenen und gegebenenfalls weiteren Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Beschuldigten in Angriff genommen werden können.

Das Urteil des EGMR im Verfahren M. ./ Deutschland (Nr. 19359/04) vom 17. Dezember 2009, das sich mit Fragen der **Sicherungsverwahrung** in Deutschland befasste, ist am 10. Mai 2010 rechtskräftig geworden. Der Gerichtshof sah es als Verstoß gegen das Recht auf Freiheit (Art. 5 Abs. 1 EMRK) und das Rückwirkungsverbot (Art. 7 EMRK) an, dass sich der Beschwerdeführer über die zum Tatzeitpunkt für die erstmalige Unterbringung in der Sicherungsverwahrung bestehende Höchstfrist von zehn Jahren hinaus in der Sicherungsverwahrung befand. Diese Höchstfrist war mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten (SexualdelBekämpfungG) mit Wirkung ab dem 31. Januar 1998 bei besonders gefährlichen Tätern aufgehoben worden. Dies galt auch für die Verurteilten, deren Taten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung bereits begangen bzw. abgeurteilt waren. In den Parallelfällen K. ./ Deutschland (Nr. 17792/07), M. ./ Deutschland (Nr. 20008/07), S. ./ Deutschland (Nr. 27360/04 und 42225/07) und J. ./ Deutschland (Nr. 30060/04) stellte der Gerichtshof am 13. Januar 2011 bzw. 14. April 2011 ebenfalls eine Konventionsverletzung fest. Außerdem stellte der EGMR in dem Urteil H. ./ Deutschland (Nr. 6587/04) am 13. Januar 2011 aufgrund der nachträglichen Unterbringung des Beschwerdeführers zu Präventionszwecken nach dem (früheren) bayerischen Gesetz zur Unterbringung von besonders rückfallgefährdeten hochgefährlichen Straftätern eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK fest.

Daraufhin verkündete das Bundesverfassungsgericht am 4. Mai 2011 seine Leitentscheidung zur Sicherungsverwahrung (2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10). Alle wesentlichen Vorschriften des Strafgesetzbuches (StGB) und des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) über die Anordnung und Dauer der Sicherungsverwahrung sind demnach mit dem Freiheitsgrundrecht der Unterbrachten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG unvereinbar. Die Vorschriften genügen nicht den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Abstandsgebots zwischen Strafhaft und Sicherungsverwahrung als Maßregel der Besserung und Sicherung. Da eine Nichtigkeitsklärung der für verfassungswidrig erklärten Normen zur Folge gehabt hätte, dass mangels Rechtsgrundlage alle in der Sicherungsverwahrung unterbrachten Personen ohne Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls sofort hätten freigelassen werden müssen, ordnete das BVerfG bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuordnung, längstens bis zum 31. Mai 2013, die weitere Anwendbarkeit der Vorschriften an. In den Fällen, in denen die Unterbringung der Sicherungsverwahrten über die frühere Zehnjahresfrist hinaus fort dauert sowie in den Fällen der nachträglichen Sicherungsverwahrung, verlangt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aufgrund der Vertrauensschutzproblematik besondere Voraussetzungen: Die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung bzw. deren Fortdauer darf nur noch dann angeordnet

werden, wenn eine hochgradige Gefahr schwerster Gewalt- oder Sexualstraftaten aus konkreten Umständen in der Person oder dem Verhalten des Untergebrachten abzuleiten ist. Zudem muss dieser an einer psychischen Störung im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Therapieunterbringungsgesetzes (ThUG) leiden. In diesen Fällen kann die Freiheitsentziehung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe e EMRK gerechtfertigt werden. Die zuständigen Vollstreckungsgerichte hatten bis zum Ende des Jahres 2011 zu prüfen, ob diese Voraussetzungen vorliegen. War dies nicht der Fall, mussten die betroffenen Sicherungsverwahrten freigelassen werden. Ferner erklärte das BVerfG, dass es nun die Aufgabe des Gesetzgebers sei, den mit der Sicherungsverwahrung verbundenen Freiheitsentzug – in deutlichem Abstand zum Strafvollzug – so auszugestalten, dass sie therapieorientiert ist und die Perspektive der Wiedererlangung der Freiheit sichtbar die Praxis der Unterbringung bestimmt. Im Bundesministerium der Justiz wurde daraufhin der Entwurf eines Gesetzes zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung erarbeitet. Dieser enthält ein neues Gesamtkonzept der Sicherungsverwahrung. Es besteht eine klare therapeutische Ausrichtung mit dem Ziel, die von den in der Sicherungsverwahrung Untergebrachten ausgehende Gefahr zu minimieren, um auf diese Weise die Dauer des Freiheitsentzugs auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren. Über den unabdingbaren Entzug der „äußeren“ Freiheit hinausgehende weitere Belastungen werden vermieden.

Diese Grundsatzentscheidung des BVerfG begrüßte der EGMR in zwei Entscheidungen vom 9. Juni 2011, M. ./ . Deutschland (Nrn. 31047/04 und 43386/08) sowie S. ./ . Deutschland (Nr. 30493/04). Weitere Entscheidungen zur Sicherungsverwahrung traf der EGMR am 24. November 2011 in den Verfahren S. ./ . Deutschland (Nr. 48038/06) und O. H. ./ . Deutschland (Nr. 4646/08). Im letztgenannten Urteil nahm der EGMR ausführlich zum Urteil des BVerfG Stellung. Der EGMR stellte zwar weiterhin Konventionsverletzungen nach Art. 5 und 7 EMRK fest, da der Beschwerdeführer (noch) nicht in einer geeigneten Einrichtung nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 Buchstabe e EMRK untergebracht gewesen sei und seine Unterbringung in der Sicherungsverwahrung weiterhin als Strafe zu qualifizieren sei. Es war noch keine angemessene individuelle Betreuung angeboten worden und die Unterbringungsbedingungen wurden im Übrigen (noch) nicht dem notwendigen Abstand zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe gerecht, wie dies vom BVerfG für die zukünftige Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung gefordert wird. Der EGMR stellte aber ausdrücklich fest, dass mit diesen Vorgaben des BVerfG eine geeignete Maßnahme getroffen sei, die Rechtsprechung des EGMR zur Sicherungsverwahrung in der nationalen Rechtsordnung umzusetzen.

Bezogen auf den **internationalen Terrorismus** ist Deutschland in den vergangenen zehn Jahren von einem Vorbereitungs- und Ruheraum zu einem der Zielländer geworden. Dies wurde insbesondere auch durch den ersten islamistischen Anschlag in Deutschland im März 2011 am Frankfurter Flughafen deutlich. Die Verantwortung des Staates beim Schutz seiner Bürger ist damit gewachsen. Wie alle staatlichen Maßnahmen sind auch Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die in Grund- und Menschenrechte eingreifen, nur auf

gesetzlicher Grundlage zulässig. Demokratische Legitimation und parlamentarische Kontrolle sind auch in diesem Kontext Eckpfeiler eines effektiven Menschenrechtsschutzes. Beispielsweise werden Gesetzentwürfe, die der Terrorismusbekämpfung dienen, wie andere Gesetzentwürfe, auch vor der Entscheidung der Bundesregierung über deren Einbringung in den Bundestag durch die Bundesministerien des Innern und der Justiz auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und insbesondere den Grundrechten geprüft. Der Bundestag kontrolliert die Regierung darüber hinaus durch sein parlamentarisches Fragerecht. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit steht unter der Kontrolle eines besonderen Ausschusses des Bundestags, des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Alle staatlichen Maßnahmen unterliegen zudem der gerichtlichen Überprüfung, die in Grundrechtsfragen in letzter Instanz durch das Bundesverfassungsgericht ausgeübt wird. Auch die Terrorismusbekämpfung ist damit an die Wahrung der Menschen- und Grundrechte gebunden. Dies gewährleistet in Deutschland nicht nur die regierungsinterne, die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle, sondern in ganz erheblichem Maße auch die intensive Diskussion des Themas in den Medien und in der Öffentlichkeit.

Mit dem fortschreitenden Abbau der Binnengrenzkontrollen steigt die Bedeutung eines effektiven Schutzes der gemeinsamen europäischen Außengrenzen. In diesem Rahmen sind der 2004 eingerichteten **Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Frontex“)** mit Sitz in Warschau zahlreiche Aufgaben zugewiesen. Wesentliche Aufgabe der Agentur ist die Koordinierung der Zusammenarbeit der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten zum Schutz der Außengrenzen durch gemeinsame Einsätze, gemeinsame Rückführungen, die Erstellung von europaweiten Risikoanalysen zur illegalen Migration sowie die Harmonisierung der Aus- und Fortbildung der Grenzpolizeien. Seit Bestehen der Agentur wird der Beachtung der Grund- und Menschenrechte, insbesondere während der Einsatzaktivitäten besondere Bedeutung beigemessen. Mit komplexer werdenden Aufgaben und steigenden Herausforderungen im Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen bedurfte es zusätzlicher klarstellender Regelungen, Leitlinien und Instrumente, um der Bedeutung der Menschenrechte gerecht zu werden. Aus diesem Grund wurden im Jahr 2010 im Rat der Europäischen Union Leitlinien für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten Maßnahmen beschlossen und in Kraft gesetzt. Im selben Jahr entwickelte die Agentur eine Grundrechtestrategie, einen sich darauf beziehenden Aktionsplan sowie einen bindenden Verhaltenskodex für Einsatzkräfte in durch Frontex koordinierten Operationen. Begünstigt wurden diese Prozesse durch Arbeitsübereinkommen, die Frontex mit der EU-Grundrechteagentur, dem Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration geschlossen hat. Ende 2011 trat die weiterentwickelte Frontex-Verordnung in Kraft, mit der weitere Instrumente geschaffen wurden, um die Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen Maßnahmen der Agentur zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die neu geschaffene Funktion eines unabhängigen „Fundamental Rights Officers“ (FRO) und eines



beratenden Konsultativforums bestehend aus Menschenrechtsorganisationen und -institutionen zu nennen. Die weiterentwickelte Frontex-Verordnung schreibt dem Exekutivdirektor der Agentur vor, Aktivitäten bei Verstößen gegen die Grund- und Menschenrechte auszusetzen oder zu beenden. Um entsprechende Feststellungen zu gewährleisten, wurde seitens der Agentur ein Beobachtungs- bzw. Evaluierungsmechanismus geschaffen.

Die Veränderung der sicherheitspolitischen Lage und die internationalen Verpflichtungen in den Vereinten Nationen, der Nordatlantischen Allianz und der Europäischen Union haben die **internationale Verantwortung Deutschlands** wachsen lassen. Die Bundeswehr ist als unentbehrliches Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik das Rückgrat für die Sicherheit und den Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger. Sie wirkt dabei mit anderen staatlichen Instrumenten der nationalen Sicherheitsvorsorge zusammen. Zum Auftrag der Bundeswehr gehören neben dem Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger auch die Sicherung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands, Beiträge zur Verteidigung der Verbündeten, Beiträge zu Stabilität und Partnerschaft im internationalen Rahmen und zu friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen sowie die Förderung der multinationalen Zusammenarbeit und europäischen Integration. Aus diesem Auftrag ergeben sich die Aufgaben der Bundeswehr, namentlich Landesverteidigung als Bündnisverteidigung im Rahmen der Nordatlantischen Allianz, internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus, Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Beiträge zum Heimatschutz, Rettung und Evakuierung sowie Geiselnbefreiung im Ausland, Partnerschaft und Kooperation sowie humanitäre Hilfe im Ausland. In der Praxis der Einsätze können weitere Aufgaben hinzukommen. Die besten Voraussetzungen für die erfolgreiche Wahrnehmung der Gesamtheit der Aufgaben im Rahmen von Einsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bestehen dann, wenn alle staatlichen Instrumente der nationalen Sicherheitsvorsorge auf Grundlage eines vernetzten Ansatzes, der auch die sachgerechte Zusammenarbeit mit geeigneten Internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen einschließt, zusammenwirken.

Die Aufgaben der Bundeswehr sind vielschichtig und reichen im Ausland von humanitärer Hilfe und Beobachtermissionen über friedenssichernde Einsätze bis hin zu Situationen eines bewaffneten Konflikts. Die Bundeswehr hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für ihre Auslandseinsätze eine klare verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage mit Art. 24 Abs. 2 GG, die es gestattet, an Einsätzen im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit in Verbindung mit einem völkerrechtlichen Mandat und dem Mandat des Deutschen Bundestags teilzunehmen. Hieraus ergeben sich die konkreten Aufgaben und Befugnisse für den jeweiligen Einsatz. Darüber hinaus ergibt sich die Frage der Geltung der Grundrechte primär aus dem Grundgesetz. Für die auch in diesem Zusammenhang bestehenden **extraterritorialen Staatenpflichten** gilt, dass nach der Rechtspre-

chung des Bundesverfassungsgerichts der Umfang der Grundrechtsbindung im Ausland modifiziert ist. Diese ist jeweils im Einzelfall insbesondere anhand der Kriterien „Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen“ und „Abstimmung mit dem Völkerrecht“ zu ermitteln. Die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt bei Handlungen mit Auslandsbezug bzw. mit Wirkungen im Ausland unterliegt daher angesichts der Offenheit des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit, der Notwendigkeit außenpolitischer Flexibilität und des politischen Gesamtinteresses gewissen Modifikationen. Dies kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dazu führen, dass Einschränkungen der Wirkkraft der Grundrechte unter Umständen hinzunehmen sind. Dies gilt aber nicht, soweit die Menschenwürde betroffen ist. So ist insbesondere die Mitwirkung deutscher Stellen an der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe durch Dritte ausgeschlossen. Deutsche Stellen sind verpflichtet, Beschuldigte, die sich in ihrem Herrschaftsbereich befinden, vor der Todesstrafe zu schützen. Ebenso haben die deutschen staatlichen Organe die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die sich insbesondere aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergeben, einzuhalten, soweit ihr Anwendungsbereich eröffnet ist.

Deutschland hat gegenüber dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannten Rechte zugesichert, wobei die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, unberührt bleiben.

Der Einhaltung der anwendbaren Grund- und Menschenrechte und damit eines der Menschenwürde und den unabdingbaren verfassungsrechtlichen Grundsätzen der deutschen öffentlichen Ordnung entsprechenden Standards sowie anderer völkerrechtlicher Bindungen in den Auslandseinsätzen der Bundeswehr kommt eine besondere Bedeutung zu.

Die Bundeswehr ist sich ihrer Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte im Rahmen ihrer Einsätze bewusst. Seit jeher ist daher die Verpflichtung zum Schutz der Würde des Einzelnen sowie der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte ein prägendes Element der Aus- und Fortbildung bei der Bundeswehr. Speziell im Rahmen der einsatzvorbereitenden Ausbildung hat sie einen hohen Stellenwert. Neben dem Humanitären Völkerrecht sind auch die internationalen Übereinkommen der Menschenrechte, wie z. B. der Zivilpakt, die Europäische Menschenrechtskonvention, der Sozialpakt und die Antifolterkonvention Bestandteile der Wissensvermittlung. Ihre Inhalte sind auch Gegenstand unterschiedlicher Lehrgänge und Seminare, die im Kontext der einsatzvorbereitenden Ausbildung durchgeführt werden.



## 2 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte



Gleicher Lohn für Frauen und Männer: Demonstration auf dem Platz des 18. März am 26.03.2010 in Berlin

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) führt in den Artikeln 23 bis 27 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die sogenannten WSK-Rechte, auf (u. a. Recht auf Bildung, Arbeit, angemessenen Lebensstandard, einschließlich Ernährung, ärztliche Versorgung und Wohnen). 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. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Sozialpakt 1973 ratifiziert, in Kraft getreten ist er 1976. Seitdem nimmt die Bundesregierung am **Staatenberichtsverfahren** teil. Der letzte Staatenbericht wurde 2008 abgegeben, die Anhörung der Bundesregierung zum Bericht fand im Mai 2011 in Genf statt.

Mit dem Sozialpakt verpflichten sich die Vertragsstaaten, die in ihm enthaltenen Rechte zu achten, zu schützen und schrittweise zu gewährleisten. Die Rechte sind also ihrer Natur nach darauf angelegt, durch den Gesetzgeber ausgefüllt zu werden; wann WSK-Rechte dem einzelnen Bürger einklagbare Rechte verleihen, ist je nach Art der Verpflichtung und im Hinblick auf den Kontext des Einzelfalls zu entscheiden.

Für die Durchsetzung der WSK-Rechte bleibt die Stärkung und ggf. Ergänzung nationaler Durchsetzungs- und Überprüfungsmechanismen in diesem Bereich wichtig. 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.

**Die Gleichstellung von Frauen und Männern** hat in Deutschland Verfassungsrang. Die Bundesregierung setzt sich aktiv für eine tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und für die Beseitigung bestehender Nachteile ein. Im Jahr 2000 hat die Bundesregierung sich verpflichtet, der Strategie des „Gender Mainstreaming“ entsprechend Geschlechtergerechtigkeit als durchgängiges Leitprinzip ihres Handelns zu beachten. Zur Umsetzung in der Bundesverwaltung wurden unterstützende Maßnahmen eingeleitet.

Die **Chancengleichheit** von Frauen und Männern wurde in den vergangenen Jahren (ebenso wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf) durch gezielte Maßnahmen gefördert. Neben der gesetzlichen Regelung der Gleichberechtigung konnten durch Projektförderungen, institutionelle Förderung gleichstellungspolitischer Akteure, durch Forschung und Modellvorhaben, durch Unterstützung bundesweiter Netzwerke, in Kooperation mit Bundesländern und Kommunen sowie in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft Erfolge erzielt werden. Handlungsbedarf besteht weiterhin. Frauen sind in Führungspositionen noch unterrepräsentiert. Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Frauen liegt

über alle Branchen und Berufe hinweg mehr als ein Fünftel unter dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Männern. Frauen arbeiten häufig Teilzeit, nicht zuletzt, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können, wodurch auch ihre soziale Absicherung geringer ausfallen kann. Die Bundesregierung fördert die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Erwerbs- und Familienleben und setzt sich insbesondere aktiv dafür ein, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen Frauen und Männer Beruf und Familie besser vereinbaren können. Mit dem Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ werden Frauen unterstützt, die familienbedingt mehrere Jahre aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und wieder in eine Erwerbstätigkeit einsteigen wollen. Wenn der Übergang gelingt, können zum Beispiel vierzigjährige Frauen noch mehr als 25 Jahre eigenes Einkommen erzielen und so ihre Altersvorsorge absichern. Das mit einem Gesamtvolumen von 30 Mio. Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und Bundesmitteln gespeiste Aktionsprogramm ist in ein Konzept von **Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufperspektive** eingebettet.

Darüber hinaus startete die Bundesregierung Ende 2009 eine **Initiative zur Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft**, die bis 2013 mit 72 Mio. Euro aus ESF- und Bundesmitteln ausgestattet ist. Diese Initiative wurde gemeinsam vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) entwickelt. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, wie insbesondere Unternehmen und Sozialpartner die Beschäftigungssituation von Frauen nachhaltig verbessern können. Nähere Informationen sind über das Internetportal [www.bundesinitiative-gleichstellen.de](http://www.bundesinitiative-gleichstellen.de) abrufbar.

Das Einkommen von Frauen in Deutschland liegt im Durchschnitt 23 % unter dem von Männern (Bruttostundenlohn in 2011; Westdeutschland 25 %, Ostdeutschland 6 %). Die Gründe für die Verdienstunterschiede haben vor allem drei Ursachen. Erstens fehlen Frauen in bestimmten Berufen, Branchen und auf den höheren Stufen der Karriereleiter. Zweitens unterbrechen und reduzieren Frauen ihre Erwerbstätigkeit häufiger und länger familienbedingt als Männer. Drittens werden typische Frauenberufe (in Dienstleistungsbranchen) im Vergleich zu klassischen Männerberufen (im verarbeitenden Gewerbe) traditionell niedriger bewertet und vergütet. Um Abhilfe zu schaffen, ist eine Zusammenarbeit aller Partner, die Einfluss auf die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern haben, erforderlich: der Bundesregierung, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Verbände.

Bereits seit 2008 fördert das Bundesministerium für Familie und Senioren, Frauen und Jugend den von „Business and Professional Women“ initiierten **Tag der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen („Equal Pay Day“ – EPD)**. 2009 wurde das EPD-Format um ein nationales Aktionsbündnis unter Beteiligung der Wirtschaftsverbände erweitert. In der dritten Phase steht die Erweiterung des Konzepts zum „Forum Equal Pay Day“ an mit dem Ziel, nach der Einführungsphase zu ausgewählten Schwerpunktthemen und neuen Partnern die

Überwindung der Entgeltungleichheit zielgenau weiter zu verfolgen. Vorbereitung, Koordination und Durchführung der nächsten „Equal Pay Days“ sollen innovativ so gestaltet werden, dass Entgeltgleichheit über den Aktionstag hinaus in Deutschland ein aktuelles Thema bleibt und die Ursachenbekämpfung abgestimmter und konzentrierter erfolgt.

Eine der wichtigsten Ursachen der Entgeltungleichheit in Deutschland ist die unterschiedliche Länge und Häufigkeit der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen von Frauen und Männern. Durch die Einführung des Elterngeldes mit Partnermonaten, den Ausbau der Kindertagesbetreuung, das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ sowie die Unterstützung des Ausbaus qualitativ hochwertiger ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote trägt die Bundesregierung dazu bei, die Erwerbsverläufe von Frauen und Männern einander anzunähern. Wichtig zur Verbesserung der Arbeits- und Karrierechancen von Frauen sind ferner ein hohes Ausbildungsniveau der Frauen, mehr Vielfalt bei der Berufswahl von Frauen und Männern (z. B. Girls' Day, Neue Wege für Jungs, Nationaler Pakt für Frauen in MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft Technik)-Berufen) und insbesondere die Förderung von beruflichen Karrieren von Frauen in Unternehmen. Vor allem im Top-Management sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Analysen der vorliegenden Zahlen zeigen, dass qualifizierte Frauen beim Aufstieg in einem Unternehmen oder in einer Organisation die oberste Führungsetage häufig nicht erreichen.

Seit 2010 enthält der **Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK)** Empfehlungen zur Berücksichtigung von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten sowie in sonstigen Führungspositionen börsennotierter Unternehmen. Der Vorstand soll bei der Besetzung von Führungsfunktionen im Unternehmen insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben. Auch der Aufsichtsrat, der die Mitglieder des Vorstands bestellt und entlässt, soll bei der Zusammensetzung des Vorstands eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben. Für seine Zusammensetzung soll sich der Aufsichtsrat konkrete Ziele setzen, die eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen. Die Unternehmen sollen regelmäßig über Zielsetzung und Stand der Umsetzung berichten. Diese Empfehlungen zeigen erste Wirkung. Mit den am 17. Oktober 2011 veröffentlichten Zielvorgaben haben sich die DAX-30-Unternehmen zum ersten Mal öffentlich und verbindlich zur Förderung von Frauen verpflichtet. Mit den Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz und zum Bundesgremienbesetzungsgesetz, die 2010 dem Deutschen Bundestag vorgelegt wurden, wurden auch für den Bundesdienst Grundlagen für die Verbesserung der Förderung von Frauen in Führungspositionen geschaffen. Mit dem von der Bundesregierung geförderten „Women-on-board-Index“ wurde zudem ein Instrument geschaffen, mit dem die gleichstellungspolitischen Erfolge der Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex gemessen werden können.

Aufgabe der Initiative **„Unternehmenskulturen verändern – Karrierebrüche vermeiden“** ist es, zu untersuchen, wie die bisherigen Aktivitäten der beteiligten Unternehmen verän-

dert werden müssen, um passende Rahmenbedingungen für mehr Frauen in Führungspositionen zu schaffen. Erste Zwischenergebnisse belegen, dass hierfür ein Wandel der Unternehmenskulturen notwendig ist.

Die interaktive Roadshow „**Chefin im Handwerk**“, die in Handwerkskammern bundesweit gezeigt wird, ermutigt gründungsinteressierte Handwerkerinnen über die Auseinandersetzung mit erfolgreichen Handwerkschefinnen ihre Vision des eigenen Handwerksunternehmens zu verwirklichen. Sie soll dazu beitragen, die Ursachen und Barrieren zu überwinden, die weiterhin für die unzufrieden stellende Präsenz von Frauen in Führungspositionen im Handwerk verantwortlich sind.

Um auch auf der betrieblichen Ebene zu Fortschritten zu kommen, fördert die Bundesregierung seit 2009 das **freiwillige statistische Entgeltanalyse-Programm Logib-D**. Dieses Instrument berechnet den prozentualen Entgeltunterschied zwischen Frauen und Männern, der sich bei gleicher Zahl an Ausbildungs- und Dienstjahren, gleicher (potenzieller) Berufserfahrung (Basisregression) sowie zusätzlich bei gleichem Anforderungsniveau und gleicher beruflicher Stellung ergeben würde (erweiterte Regression). Die Unternehmen erhalten dadurch konkrete Ansatzpunkte, wie ein gegebenenfalls bestehender Entgeltunterschied verringert werden kann. Nach zwei Pilotierungsphasen kann Logib-D seit dem 22. Oktober 2009 auf der Website [www.logib-d.de](http://www.logib-d.de) freiwillig und anonym heruntergeladen werden (inkl. Anleitungen). Ab Anfang 2010 wurde Logib-D beratungsgestützt in der Fläche eingeführt (bis Ende 2012 werden 200 Beratungspakete gefördert).

Auf die betriebliche Ebene richtet sich auch die **Initiative Neue Qualität der Arbeit**, die von der Bundesregierung initiiert wurde und von Bund, Ländern, Sozialversicherungsträgern, Gewerkschaften, Stiftungen und Unternehmen getragen wird. Ziel ist es, die Arbeitsqualität der Beschäftigten als zentralen Faktor zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von Unternehmen herauszuarbeiten, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter folgerichtig konsequenter in den Mittelpunkt personalpolitischen Handelns zu stellen und den Beitrag einer vielfältigen (diverse) Belegschaft zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens zu erkennen. Auch hierdurch sollen Karrierechancen von Frauen verbessert und ihre fachlichen und persönlichen Kompetenzen stärker für den Unternehmenserfolg nutzbar werden.

Mit dem **Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt**, das am 27. Dezember 2011 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde, greift die Bundesregierung die aktuellen Herausforderungen auf, die der Wandel der Arbeitswelt und der demografische Wandel mit sich bringen. Das Gesetz zielt darauf, durch einen effektiven und effizienten Einsatz aller Arbeitsmarktinstrumente die Integration in Erwerbstätigkeit, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verbessern; so z.B. durch eine größere dezentrale Entscheidungskompetenz und einen besseren Zuschnitt des Instrumenteneinsatzes auf den

Einzelfall. Die gesetzlichen Regelungen beschränken sich auf Kerninhalte und Rahmenbedingungen im Sinne einer einheitlichen Anwendung des Rechts; es bleibt damit Spielraum für eine flexible Anwendung der Arbeitsmarktinstrumente. Das Gesetz richtet sich stärker auf den ersten Arbeitsmarkt, um mehr Menschen Chancen für eine nachhaltige Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu geben. Die tief greifenden Änderungen bei Umfang und Altersstruktur der inländischen Erwerbsbevölkerung in den nächsten Jahren bringen Beschäftigungschancen, die gezielt genutzt werden müssen. Aber auch diejenigen, denen es wegen gravierender Vermittlungshemmnisse mittelfristig nicht möglich ist, eine Beschäftigung aufzunehmen, werden mit dem neu geordneten Arbeitsmarktinstrumentarium gezielt weiter unterstützt. Die öffentlich geförderte Beschäftigung bleibt erhalten. Sie wird neu geordnet und soll als Bestandteil eines längerfristigen Eingliederungskonzepts Perspektiven eröffnen.

Darüber hinaus wird mit dem Modellprojekt „**Bürgerarbeit**“ seit dem 15. Juli 2010 ein neuer Ansatz zur Integration arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in den allgemeinen Arbeitsmarkt erprobt. In einer mindestens sechs Monate dauernden Aktivierungsphase sollen zunächst möglichst viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch intensive und konsequente Aktivierung (Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten, Qualifizierung/Förderung) in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden. Gelingt dies nicht, können Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer anschließenden, dreijährigen Beschäftigungsphase auf Bürgerarbeitsplätze vermittelt werden, die im Bereich zusätzlicher und im öffentlichen Interesse liegender Arbeiten eingerichtet werden. Vorrangiges Ziel bleibt es aber auch in dieser Phase, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch ein begleitendes Coaching so zu unterstützen, dass sie anschließend in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können.

Bei der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten besteht trotz vieler Verbesserungen in den vergangenen Jahren weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. So lag die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern im Jahresdurchschnitt 2011 bei rund 14,6% und damit noch immer deutlich über dem Niveau der Deutschen von 6,4%. Ursachen hierfür sind häufig Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache und/oder geringe schulische und berufliche Qualifikationen, aber auch Beratungs- und Informationsdefizite in Arbeitsmarktfragen. Angesichts dieser Herausforderungen ist die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration eine Kernaufgabe der Integrationspolitik der Bundesregierung. Um die Integrationspolitik in Deutschland künftig noch verbindlicher zu gestalten, wurde der Nationale Integrationsplan von 2007 zu einem **Nationalen Aktionsplan Integration** mit konkreten und überprüfbaren Zielvorgaben weiterentwickelt. Die Erarbeitung des Aktionsplans erfolgte in elf themenspezifischen Dialogforen. Für das Themenfeld der Arbeitsmarktintegration wurden hierbei im Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ gemeinsam mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zahlreiche verbindliche Maßnahmen vereinbart. Der Nationale Aktionsplan Integration wurde am 31. Januar 2012 auf dem 5. Integrationsgipfel im Bundeskanzleramt vorgestellt.



In Deutschland gilt die verfassungsrechtlich verankerte **Tarifautonomie**. Die Lohnfindung und Gestaltung angemessener Arbeitsbedingungen ist deshalb in erster Linie Aufgabe der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. In einzelnen Branchen können tarifgestützte Mindestlöhne für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sie sind insbesondere auf Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes möglich. Im Berichtszeitraum wurden für die Pflegebranche sowie die Branchen Gebäudereinigung, Baugewerbe, Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Bergbauspezialarbeiten, Sicherheitsdienstleistungen, Wäschereidienstleistungen und Abfallwirtschaft Mindestlöhne festgesetzt. Zudem wurde im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Möglichkeit geschaffen, auf Basis eines Vorschlags von Tarifvertragsparteien der Arbeitnehmerüberlassung durch Rechtsverordnung eine Lohnuntergrenze für die Zeitarbeitsbranche festzusetzen. Die hierauf gestützte **Verordnung für eine Lohnuntergrenze** ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Damit können für rd. 4 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Mindestlöhne festgelegt werden. Die Effekte von Mindestlöhnen wurden für acht Branchen untersucht; dies auch, um die Diskussion zu diesem Thema zu versachlichen. Die Ergebnisse deuten an, dass sich Mindestlöhne in den einzelnen Bereichen – Beschäftigung, Wettbewerb und Arbeitnehmerschutz – sehr unterschiedlich auswirken.

Mit der **Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)** wurde ein wichtiger Schritt für ein modernes und anforderungsgerechtes Arbeitsschutzsystem getan, um sichere und gesunde Arbeitsbedingungen zu erhalten, weiter zu verbessern und zu fördern. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger treten mit der GDA dafür ein, auf allen Ebenen des betrieblichen Gesundheitsschutzes eine nachhaltige und längerfristig angelegte Präventionspolitik zu betreiben und – abgestimmt mit den Sozialpartnern – praktische Verbesserungen für die Beschäftigten in der Prävention zu erreichen. Themenschwerpunkte für die neue GDA-Periode (2013–2018) sind:

- Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes
- Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich
- Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung.

Die Ziele wurden jeweils in Abstimmung mit den Kooperationspartnern, insbesondere den Krankenkassen, verabschiedet.

Ein Kernelement der GDA ist die Erstellung eines kohärenten und anwenderfreundlichen Vorschriften- und Regelwerks. Dazu haben GDA-Träger gemeinsam mit den Sozialpartnern ein neues Leitlinienpapier verabschiedet. Dieses Papier ist nun Maßstab im Genehmigungsverfahren von Unfallverhütungsvorschriften und die Richtschnur für das gesamte Regelwerk. Im Bereich Beratung und Überwachung soll die GDA ein arbeitsteiliges System schaffen, das mit neuen Abstimmungsinstrumenten und einheitlichen Überwachungsgrundsätzen den Länderbehörden und den Unfallversicherungsträgern eine

effektive und effiziente Aufsichtstätigkeit zum Nutzen der Betriebe ermöglicht. Länder und Unfallversicherungsträger haben sich mit den Leitlinien „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ sowie „betriebliche Arbeitsschutzorganisation“ in zentralen Arbeitsschutzfeldern auf eine neue Überwachungsstrategie verständigt.

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 unter anderem aus dem Sozialpakt, dem Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen im Jahr 1995 (A/Conf.166/9) und den Vereinbarungen auf europäischer Ebene ergeben. Sie erfüllt in diesem Zusammenhang auch Berichtspflichten. Der **Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung** basiert auf dem Leitgedanken, dass eine detaillierte Analyse der sozialen Lage die notwendige Basis für eine Politik der Stärkung sozialer Gerechtigkeit und Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe bildet. Am 19. Oktober 2001 hatte der Deutsche Bundestag die Verstetigung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung beschlossen und die Bundesregierung aufgefordert, jeweils zur Mitte einer Wahlperiode einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Derzeit bereitet die Bundesregierung den Bericht „Lebenslagen in Deutschland – Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ vor, der im Herbst 2012 veröffentlicht wird. Der Bericht bietet eine Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland seit 2007 und teilweise auch der vergangenen zehn Jahre. Er benennt zudem die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Im Rahmen der Berichterstattung auf europäischer Ebene wird die Bundesregierung im Herbst 2012 den ersten **Nationalen Sozialbericht (NSB)** vorlegen.

Die Nationalen Sozialberichte entsprechen der strategischen Berichterstattung, wie sie gefordert wird in der am 17. Juni 2011 vom **Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSGV)** gebilligten Stellungnahme zur „Wiederbelebung der Offenen Methode der Koordinierung Soziales (OMK Soziales)“ des **Ausschusses für Sozialschutz (SPC)**. Sie werden in Zukunft jährlich zeitgleich mit dem Nationalen Reformprogramm bei der Europäischen Kommission und dem SPC vorgelegt. In dem Bericht stellen die Mitgliedstaaten ihre Strategien und Fortschritte hinsichtlich der gemeinsamen Ziele im Bereich Sozialschutz und Soziale Inklusion, einschließlich der im Jahreswachstumsbericht benannten Reformprioritäten und der Bekämpfung der sozialen Konsequenzen der Wirtschaftskrise, dar.

Gerade alleinerziehende Frauen haben bei gleicher Qualifizierung oftmals größere Probleme als andere Arbeitsuchende mit der Vereinigung von Familie und Beruf. Ihnen stehen nunmehr die Jobcenter mit zahlreichen unterstützenden Angeboten zur Seite. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ergänzt die verstärkten Eingliederungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit, der Länder und kommunalen Partner bis 2013 durch die Förderung regionaler Netzwerke. Dadurch sollten Hilfen vor Ort individuell, passgenau und aufeinander

abgestimmt angeboten werden. Dabei ist es ausdrückliches Ziel des Programms „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ des Europäischen Sozialfonds (ESF) und seiner 102 Projekte, effiziente Strukturen herauszuarbeiten und diese über die Programmlaufzeit hinaus verlässlich in die Regelabläufe – insbesondere der Jobcenter und der Agenturen für Arbeit – zu implementieren. Zudem laufen noch bis Ende 2012 Projekte des ESF-Programms „Gute Arbeit für Alleinerziehende“. Aus dem bisherigen Verlauf dieser Projekte lassen sich erste Erkenntnisse für eine wirksame Eingliederungsarbeit festhalten, die im weiteren Programmverlauf vertieft und erweitert werden sollen. Beispielsweise zeigt sich, dass insbesondere sogenannte „Job-Coaches“, die mit der lokalen Wirtschaft gut vernetzt sind und mit den Arbeitgebern unter anderem konkrete Arbeitszeitmodelle für einzelne Projektteilnehmerinnen entwickeln, häufig der entscheidende Motor hinter vergleichsweise hohen Integrationsquoten von Projekten sind. Alleinerziehende sind in besonderer Weise auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für ihre Kinder angewiesen, um Erwerbstätigkeit und Familie in Einklang zu bringen. Wie die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Langzeituntersuchung „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen – StEG“ aus dem Jahr 2011 zeigte, werden Ganztagschulen auch gerade von alleinerziehenden Eltern überdurchschnittlich häufig genutzt. Der von Bund und Ländern initiierte Ausbau von Ganztagschulen unterstützt daher besonders auch die Arbeitsmarktintegration Alleinerziehender.

Bei den genannten Programmen zur Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden geht es auch um verbesserte Chancen für deren Kinder. Haushalte von Alleinerziehenden stellen einen hohen Anteil der Haushalte mit einem geringen Einkommen dar. Bei den Paarhaushalten zeigt sich, dass in einem Haushalt, in dem kein Elternteil einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die Armutsrisikoquote der Kinder 48 % beträgt und diese auf 8 % gesenkt wird, wenn ein Elternteil vollzeiterwerbstätig ist. Wenn alle im Haushalt lebenden erwachsenen Personen in Vollzeit arbeiten, beträgt die Armutsgefährdung der Kinder nur noch 4 %. Dieses Beispiel weist darauf hin, dass eine Politik der Armutsbekämpfung an den folgenden vier Punkten ansetzen muss:

- bei der Verbesserung der Bildungs- und Qualifikationschancen,
- bei der Ausweitung qualitativ hochwertiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder, um einerseits die Erwerbschancen der Eltern zu erhöhen und andererseits Kindern aus sozial schwachem Umfeld Bildungsangebote zu eröffnen,
- bei der Schaffung von wettbewerbsfähigen, produktiven Arbeitsplätzen, die die Zahlung existenzsichernder Löhne erlauben,
- und schließlich bei zielgenauen monetären Transferleistungen.

Die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird flankiert von der Berichterstattung im Rahmen der **Europa-2020-Strategie**, die auf Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichtet ist. Darin hat der Europäische Rat als Kernziel der Europäischen Union in den Bereichen soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung festgelegt, dass bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Mio. Menschen aus Armut oder

sozialer Ausgrenzung herausgeführt werden sollen. Von den drei dazu möglichen Mess-Indikatoren 1) Armutsrisikoquote, 2) materielle Entbehrung und 3) Anteil der Personen, die in Erwerbslosenhaushalten leben, wählte Deutschland den dritten Indikator. Dieser ist für Mitgliedstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen am besten dazu geeignet, ein nationales quantitatives Ziel festzulegen. In Deutschland, wo die **Langzeitarbeitslosigkeit** ein wesentlicher Bestimmungsgrund für Armut und soziale Ausgrenzung ist, soll die Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen (länger als ein Jahr arbeitslos) bis 2020 um 20 % (gemessen am Jahresdurchschnitt 2008) reduziert werden. Laut Eurostat betrug die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2008 1,63 Mio. Personen. Eine Reduktion der Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen um 20 % bedeutet, bis 2020 etwa 330.000 Langzeitarbeitslose erfolgreich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Übertragen auf den Indikator der Erwerbslosenhaushalte ergibt sich bei konservativer Schätzung von zwei Personen pro Erwerbslosenhaushalt eine Reduzierung um 660.000 Personen. Das Ziel wird im Rahmen der Halbzeitbilanz der Strategie zur Mitte des Jahrzehnts überprüft werden.

Eine erfolgreiche Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich zum einen direkt auf die Situation der Betroffenen und deren Haushalte aus und wird zum anderen auch Auswirkungen auf andere Bereiche der sozialen Teilhabe haben. Bei der Beurteilung der nationalen Zielsetzungen werden darüber hinaus qualitative Ziele und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung berücksichtigt. Hier konzentriert sich die Bundesregierung im Bereich der sozialen Integration insbesondere auf die Verbesserung der Bildungschancen und Chancen der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in sozialen Risikolagen, beginnend bei der frühkindlichen Bildung, sowie auf die Vermeidung von Altersarmut. Zudem strebt sie die Verbesserung der gesellschaftlichen Integrationschancen für Menschen mit Migrationshintergrund an.

Der **Nationalen Aktionsplans soziale Integration** stellt zentrale Trends und Herausforderungen dar und belegt durch eine Vielzahl konkreter Beispiele, welche Ziele erreicht wurden und welche Schritte in Deutschland zur Stärkung der sozialen Integration ergriffen werden. Um das öffentliche Bewusstsein für Armut und soziale Ausgrenzung zu stärken und die gesellschaftliche Verantwortung zu ihrer Bekämpfung zu fördern, hat die EU das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in Norwegen und Island ausgerufen. Betroffenenvertreter, Verbände sowie Länder und Kommunen waren in die Aktion eingebunden. Neben einer breit angelegten Öffentlichkeitskampagne, die auf die Probleme von Armut und Ausgrenzung hinwies und Auswege aufzeigte, stand die Realisierung konkreter lokaler Projekte im Mittelpunkt. Ein Evaluationsbericht wurde der EU-Kommission im Jahr 2012 vorgelegt.

Die **gesetzliche Krankenversicherung (GKV)** bietet allen Versicherten einen umfassenden sozialen Schutz im Krankheitsfall. Versicherte haben Zugang zu allen medizinisch notwendigen Leistungen auf dem aktuellen Stand des Fortschritts, unabhängig von der Höhe der je-



weils eingezahlten Beiträge, von Alter, Geschlecht oder Gesundheitszustand. Versicherte sind konsequent vor finanzieller Überforderung geschützt, indem z. B. sowohl die Prinzipien der Beitragszahlung als auch die der Eigenbeteiligungen die Leistungsfähigkeit des Einzelnen berücksichtigen. Innovationen stehen allen Versicherten rasch flächendeckend zur Verfügung.

Ziel der Reformen im Gesundheitswesen war und ist es, die Finanzierbarkeit und die Qualität dieses hochwertigen Sozialsystems für die Zukunft zu sichern. Hierzu hat die Bundesregierung mehrere Gesetze auf den Weg gebracht. Das GKV-Finanzierungsgesetz ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Kernelemente sind die Festschreibung des allgemeinen Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung auf 15,5%, die Einführung einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge und die Etablierung eines steuerfinanzierten Sozialausgleichs, der automatisch bei Überforderung greift. Damit wurden die finanziellen Grundlagen des Systems auf eine zukunftsfähige Basis gestellt. Gleichzeitig wurde ein Milliardenfazit in der GKV verhindert.

Ebenfalls am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist das Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes. Es hat eine neue Balance zwischen Innovation und Bezahlbarkeit von Arzneimitteln geschaffen. Das Gesetz sichert die Qualität der Arzneimittelversorgung und sorgt für einen effizienten Einsatz der finanziellen Mittel.

Das **GKV-Versorgungsstrukturgesetz** ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Dieses Gesetz steuert die durch die Demographie bedingten Versorgungsengpässen rechtzeitig entgegen und verbessert gezielt die medizinische Versorgung. Es gewährleistet durch vielfältige Maßnahmen auch in Zukunft eine flächendeckende, wohnortnahe medizinische Versorgung, eine bessere Verzahnung der Leistungssektoren, einen schnelleren Zugang zu Innovationen und eine größere Vielfalt an Leistungsangeboten der Krankenkassen. Gleichzeitig verbessert sich die Situation der Patientinnen und Patienten im konkreten Versorgungsalltag, etwa indem bürokratische Hemmnisse abgebaut, der Zugang zu erforderlichen Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln auch künftig sichergestellt und die Behandlungsabläufe zwischen Krankenhäusern, Ärzten und anderen Einrichtungen besser abgestimmt werden. Versicherten steht künftig ein breitgefächertes zusätzliches Leistungsangebot zur Verfügung – über den Pflichtleistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung hinaus. Krankenkassen können so ihre Satzungsleistungen wesentlich ausweiten.

Neben diesen Schwerpunkten des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes enthält das Gesetz zudem eine Vielzahl von Regelungen, die Versicherten direkt zu Gute kommen und die Versorgung spürbar verbessern, so z. B.

- die Konkretisierung des Anspruchs auf Entlassungsmanagement,
- die Gewährung von Haushaltshilfe über den Pflichtleistungsanspruch hinaus für den Fall, dass Versicherten wegen einer ambulanten Krankenbehandlung die Weiterführung des Haushalts nicht möglich ist,

- die Verpflichtung der Selbstverwaltung von Ärzten und Krankenkassen, akzeptable Wartezeiten für fachärztliche Versorgung zu definieren,
- die Verbesserung der sogenannten aufsuchenden Betreuung durch Zahnärzte für Pflegebedürftige oder Menschen mit Behinderungen,
- die Festschreibung eines Anspruchs der Versicherten, notwendige Heilmittelbehandlungen bei Bedarf langfristig genehmigen zu lassen,
- die Gleichstellung ambulanter Rehabilitation mit stationärer Rehabilitation sowie
- gezielte Regelungen, die den Versicherten im Falle von Krankenkassenschließungen den Kassenwechsel erleichtern sowie die Befugnisse der Aufsichtsbehörden bei Pflichtverletzungen von Kassenvorständen stärken.

Wo immer möglich, sorgt das GKV-Versorgungsstrukturgesetz für eine Entbürokratisierung und Deregulierung. So haben Ärztinnen und Ärzte mehr Zeit für die Betreuung ihrer Patienten und durch den Abbau bestimmter Regularien kommen Versorgungsverbesserungen schneller bei den Versicherten an.

In dem zum 1. Juli 2008 in Kraft getretenen **Pflege-Weiterentwicklungsgesetz** liegt ein Schwerpunkt auf Maßnahmen, die die Qualität der von den Pflegeheimen und -diensten zu erbringenden Pflegeleistungen anheben und für alle Beteiligten eine größere Transparenz der Ergebnisse herstellen. Die Häufigkeit von Qualitätsprüfungen zugelassener Pflegeeinrichtungen im ambulanten und stationären Bereich wurde deutlich erhöht. Seit Jahresbeginn 2011 werden alle zugelassenen Pflegeeinrichtungen unangemeldet einmal im Jahr geprüft. Die Ergebnisse der Prüfberichte sind nach bestimmten Kriterien – unter anderem im Internet und als Aushang in der Pflegeeinrichtung – verständlich und verbraucherfreundlich zu veröffentlichen. Damit ist es Pflegebedürftigen und Angehörigen besser möglich, sich ein differenziertes Bild von der Qualität einer Einrichtung zu machen. Zugleich wird ein Anreiz für mehr Qualitätsbemühen in den Einrichtungen geschaffen. Das Pflegezeitgesetz ist zeitgleich mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz dient der Verbesserung der Vereinbarkeit von Privat- und Erwerbsleben. Bei akut auftretenden Pflegesituationen haben Beschäftigte das Recht, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fern zu bleiben, um für einen nahen Angehörigen eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder die sofortige pflegerische Versorgung des Angehörigen sicherzustellen. Zu einer längeren Pflege naher Angehöriger in häuslicher Umgebung können Berufstätige bis zu sechs Monate Pflegezeit in Anspruch nehmen.

Zum 1. Januar 2012 ist das **Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf** in Kraft getreten, mit dem die Familienpflegezeit eingeführt wird. Hierbei handelt es sich um eine auf höchstens 24 Monate befristete Teilzeit-Option mit einer staatlich geförderten Aufstockung des pflegebedingt verminderten Arbeitsentgelts. Arbeitgeber, die ihren Beschäftigten während der Pflegephase einen Entgeltvorschuss gewähren, der die Hälfte der pflegebedingten Einkommenseinbuße ausgleicht, können sich mit einem zinslosen Bun-

desdarlehen refinanzieren. Der Vorschuss ist von den Beschäftigten im Anschluss an die Pflege zurückzuzahlen. Die Rückzahlung erfolgt durch Rückkehr zum früheren Beschäftigungsumfang bei zunächst weiterhin reduziertem Arbeitsentgelt. Mit diesem Instrument kann für Beschäftigte, die ihre pflegebedürftigen Angehörigen betreuen, das Risiko einer dauerhaften Reduzierung der Arbeitszeit oder gar eines gänzlichen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben deutlich reduziert werden.

Der **Ausbau der Kindertagesbetreuung** für Kinder unter drei Jahren sowie die Einführung eines Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab August 2013 gewährleistet einen Zugang zu frühkindlicher Förderung und Chancengerechtigkeit für alle Kinder. Je früher Kinder – gerade solche in besonderen Lebenslagen – eine qualitativ gute ganzheitliche Förderung erfahren, desto erfolgreicher meistern sie ihren weiteren Bildungsweg. Den quantitativen Betreuungsausbau flankiert die Bundesregierung durch erhebliche Investitionen in die Weiterentwicklung der Bildungsqualität. Neben Programmen zur Qualifizierung der Fachkräfte wie dem **Aktionsprogramm Kindertagesbetreuung** und der **Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WIFF)** steht die Qualität sprachlicher Bildung von Anfang an in besonderem Fokus. Sprache ist ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung kognitiver und sozialer Kompetenzen und eine erfolgreiche Integration. Gerade die ersten Lebensjahre sind für den Spracherwerb von besonderer Bedeutung. Die Bundesregierung hat daher die „Offensive Frühe Chancen – Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ gestartet. Mit 400 Mio. Euro werden bis 2014 bundesweit 4.000 Kitas in sozialen Brennpunkten und mit einem hohen Anteil von Kindern mit Sprachförderbedarf zu Schwerpunkt-Kindertagesstätten für die Förderung von Sprache und Integration ausgebaut. Zusätzliche geförderte spezifisch qualifizierte Fachkräfte leiten die Kita-Teams an, um alltagsintegriert die sprachliche Bildung, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, zu verbessern und zu intensivieren. Die Bundesregierung und die Bundesländer haben vereinbart, auf der Grundlage der Programmerkahrungen gemeinsame Eckpunkte für fördernde Rahmenbedingungen und qualitative Standards sprachlicher Bildung zu formulieren. Darüber hinaus haben sich Bundesregierung und Bundesländer in einem Eckpunktepapier darauf verständigt, bestehende Ansätze der sprachlichen Bildung von Kindern in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung konzeptionell zu bündeln, in ihrer Effektivität zu prüfen und sie auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse weiterzuentwickeln. Dazu wird eine gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung vorbereitet.

Die Bildungschancen von Kindern sind am größten, wenn Familien auf die kindlichen Entwicklungsschritte eingehen und gemeinsam mit öffentlichen Angeboten den Bildungsprozess in der frühen Kindheit begleiten. Im **Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance“** können sich 4.000 haupt- und nebenamtliche Fachkräfte, die bereits in der Familienbildung tätig sind, bis Ende 2014 zu „Elternbegleitern“ weiterqualifizieren. Die „Elternbegleiter“ unterstützen über die Familienbildung Eltern darin, Bildungschancen ihrer

Kinder wahrzunehmen. Im März 2012 sind zusätzlich 100 Modellstandorte „Elternbegleitung Plus“ gestartet, die in lokalen Bildungs Kooperationen erproben, wie Bildungsförderung sozial benachteiligte Familien erreichen kann ([www.elternchance.de](http://www.elternchance.de)).

In den letzten Jahren haben Bund und Länder erhebliche finanzielle Ressourcen in die **Verbesserung der Infrastruktur für ganztägige Bildung und Betreuung** investiert. Diese soll auch dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für schulisches und unterrichtsergänzendes Lernen zu verbessern, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft zu verringern und damit mehr Chancengerechtigkeit zu gewährleisten. Im Schuljahr 2010/2011 stellten bereits 51 % der allgemeinbildenden Schulen bis zum Sekundarbereich I Ganztagsangebote zur Verfügung. Die Weiterentwicklung der Qualität dieser Bildungs- und Betreuungsangebote unterstützt die Bundesregierung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Europäischen Sozialfonds unter anderem durch das Programm „Ideen für mehr! Ganztätig lernen“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung mit Serviceagenturen in den Ländern sowie durch flankierende Forschung. Die „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen – StEG“ (2012–2015) wird unter Beteiligung der Länder künftig noch stärker die Qualität und die Wirkungen der Ganztagsangebote für die Kompetenzentwicklung der Kinder und Jugendlichen untersuchen.

Die Frage des gerechten Zugangs zu Bildung, der Teilhabe am Bildungssystem und der Aufstiegschancen durch Bildung ist eine der wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Fragen des 21. Jahrhunderts geworden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) stärkt mit seinem aktuellen Förderprogramm **„Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“** (2012–2015) die empirische Forschung zu neuen Erscheinungsformen ungleicher Bildungsteilhabe und der Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen zur Verringerung von Bildungsungleichheit, um so Förderstrategien für die pädagogische Praxis weiterentwickeln zu können. Dazu zählen auch Fragen der Qualität der Bildungsgänge und des Bildungssystems sowie insbesondere der besseren Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die schon jetzt ein Drittel der Schülerinnen und Schüler im Primarbereich und aufgrund der demographischen Entwicklung – vor allem in Großstädten – künftig die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler in Deutschland ausmachen werden. Zudem fördert das BMBF ab 2013 im Rahmen der Förderrichtlinie „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ außerschulische Angebote der kulturellen Bildung für benachteiligte Kinder und Jugendliche.

Die Kultusministerkonferenz hat sich mit ihrer „Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler“ (Beschluss vom 4. März 2010) darauf verständigt, die gezielte Förderung der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler zu einem Schwerpunkt gemeinsamer Aktivitäten zu machen. Vorrangiges Ziel dabei ist, den Anteil der Schüler, die am Ende ihres Bildungsganges ein Mindestniveau der Kompetenzentwicklung nicht erreichen und damit keinen Schulabschluss erhalten, wesentlich zu reduzieren. Die Bun-

desregierung unterstützt dies mit der Initiative „Bildungsketten“, die darauf abzielt, im Interesse der Jugendlichen den Übergang in die Berufswelt zu verbessern, die Vielzahl der Förderinstrumente von Bund und Ländern besser miteinander zu verzahnen und den Fachkräftenachwuchs der Wirtschaft zu sichern. Damit steht die Förderstrategie in einem engen Zusammenhang mit den im Rahmen der Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“ vereinbarten Handlungsfeldern.

Die **Umsetzung des Rechts auf Bildung** hat in Deutschland hohe Priorität. Alle Kinder und Jugendlichen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, unterliegen der Schulpflicht. Das Bildungssystem bietet formal gleiche Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen, dennoch ist trotz der Verbesserungen in den letzten Jahren der Bildungserfolg immer noch zu stark mit der sozialen Herkunft verknüpft. Bund und Länder haben in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um das Bildungssystem zu stärken und insbesondere seine Durchlässigkeit und damit die Aufstiegschancen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Mit der Empfehlung „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20. Oktober 2011) ist die qualitative und quantitative Ausweitung inklusiver Bildungsangebote zu einem Schwerpunkt bildungspolitischen Handelns der Bundesländer geworden. Ziel ist es, unter Berücksichtigung der Vorgaben der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung für alle zu gewährleisten sowie Barrieren zu erkennen und zu überwinden. Volle und wirksame Teilhabe des einzelnen Menschen an allen gesellschaftlichen Belangen sowie die Wertschätzung von Diversität sind zentrale Ziele von Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich.

Seit dem 1. Januar 2011 werden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II) und in der Sozialhilfe (Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB XII) sowie für Familien, die Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, zugunsten der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusätzlich die Bedarfe zur Deckung ihres spezifischen soziokulturellen Existenzminimums berücksichtigt. Dazu gehören unter anderem Aufwendungen für Schul- und Kitaausflüge, Klassenfahrten, persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft wie z.B. Mitgliedschaft im Sportverein, Musikunterricht, Teilnahme an Freizeiten. Diese Bildungs- und Teilhabeleistungen werden – mit Ausnahme des persönlichen Schulbedarfs und der Schülerbeförderung – nicht durch Geldleistungen, sondern durch Sach- und Dienstleistungen erbracht. Erste Rückmeldungen zeigen, dass sich dieses System bewährt.

### 3 Menschenrechte von Frauen und Mädchen



Aktion „Licht ins Dunkel“ gegen häusliche Gewalt am 24.11.2010 in Rostock

Das Grundgesetz garantiert den Schutz der Menschenrechte von Frauen und Mädchen sowie die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Dies spiegelt sich sowohl in der Rechtsordnung als auch in der alltäglichen Lebenswirklichkeit von Mädchen und Frauen wider.

Gleichwohl ist die Erfahrung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich sexueller Gewalt, Frauenhandel, weiblicher Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratungen Ergebnis und Ausdruck immer noch weit verbreiteter ungleicher Machtverhältnisse zwischen Mann und Frau, auch in Deutschland. Häufig sind Frauen zudem Opfer mehrfacher Benachteiligungen. Z.B. erfolgt eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und gleichzeitig auch der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder gesellschaftlichen Minderheit oder sexueller Orientierung. Die Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ist daher weiterhin ein zentrales Element der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Sie ist Aufgabe sowohl der innerstaatlichen Politik als auch der Außen- und Entwicklungspolitik.

#### ■ Menschenrechte im Lebenslauf

Das Erleben von Gewalt wirkt sich auch auf das weitere Leben aus. Die Betrachtung in einer Lebensverlaufsperspektive kann aufzeigen, wo sich bestimmte Ereignisse und deren Auswirkungen kumulieren und welche Phasen und Übergänge besonders anfällig für Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und Gewalt sind. Durch die **Lebensverlaufsperspektive** wird sichtbar, wie sich Handlungsräume durch unerwartete, vom Einzelnen nicht beeinflussbare Ereignisse verengen oder sogar schließen. Bestimmte Risiken betreffen nur einzelne Lebensphasen, wirken aber das ganze Leben lang nach, andere können hingegen über den ganzen Lebensverlauf immer wieder auftreten. Zum Beispiel wird weibliche Genitalverstümmelung meist bei Mädchen im Kindesalter praktiziert. Diese hat lebenslange Auswirkungen auf die Gesundheit und schränkt möglicherweise die sexuelle und reproduktive Gesundheit ein. Zwangsverheiratungen treten häufig in einer Zeit auf, in der junge Frauen noch nicht in der Lage sind, ihre Rechte wirksam auszuüben und gezielt um Hilfe zu bitten. Dies kann die weitere Entwicklung schwerwiegend einschränken. Körperliche und sexuelle Gewalt können während des gesamten Lebensverlaufs eintreten, oft auch wiederholt. Dies stellt immer wieder einen neuen Bruch und die neuerliche Verengung von Verwirklichungschancen dar.

Die Lebensverlaufsperspektive ist zudem auch geeignet, die „Linked Lives“ darzustellen, die sich hinter Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und Gewalt verbergen. Der Begriff „Linked Lives“ bezeichnet die Beziehung von mehreren Personen, die ihre Lebensorganisation aus verschiedenen Gründen miteinander verbinden, wie z.B. Familie und Partnerschaft. Die Lebensentscheidungen beeinflussen sich gegenseitig und werden oft gemeinsam getroffen. Es ist sinnvoll und geboten, den Blick auf alle Beteiligten zu richten,



um über den gesamten Lebensverlauf Abhängigkeiten und Ungleichgewichte zu erkennen. So können mögliche Gründe für Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und Gewalt herausgefiltert und Chancen wieder eröffnet werden.

Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und Gewalt hinterlassen „Narbeneffekte“. Um diese aufzufangen, bedarf es Rechtsverpflichtungen wie des Grundgesetzes oder des **Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau** (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) sowie schützender Strukturen. In der Lebensverlaufsperspektive erkennt man, ob diese „Narbeneffekte“ zumindest teilweise geheilt werden können oder sich eine Abwärtsentwicklung ergeben hat.

### ■ Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Der im September 2007 von der Bundesregierung verabschiedete **Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen** bildet für dieses Politikfeld den Handlungsrahmen der Bundesregierung. Alle Maßnahmen des Aktionsplans II befinden sich in der Umsetzung oder konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Die Maßnahmen können nicht abschließend in diesem Kapitel dargestellt werden, sie finden sich zudem auch in anderen Kapiteln.

Als zentrale Maßnahme im Bereich Gewalt gegen Frauen richtet die Bundesregierung im Jahr 2012 das bundesweite Hilfetelefon ein. Das **bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“** soll ein auf Dauer angelegtes, qualifiziertes telefonisches Erstberatungs-, Informations- und Weitervermittlungsangebot für Frauen in allen Gewaltsituationen, für deren soziales Umfeld und die (Fach-) Öffentlichkeit sein, das unter einer einheitlichen Rufnummer täglich rund um die Uhr entgeltfrei erreichbar, mehrsprachig und barrierefrei ist. Die Beratungen sind grundsätzlich anonym.

In Deutschland gibt es ein dichtes Netz von Hilfeeinrichtungen für Frauen, die von Gewalt betroffen sind. Befragungen von Betroffenen haben jedoch ergeben, dass viele Frauen mit dem bestehenden Netz nicht oder erst spät erreicht werden. Es gibt einen Bedarf nach einem niedrigschwelligen Hilfeangebot, das jederzeit und anonym erreichbar ist und den Frauen den Weg zu den Hilfeeinrichtungen vor Ort weist. Das bundesweite Hilfetelefon schließt diese Lücke. Das Hilfetelefon wird auf der Grundlage eines Gesetzes aufgebaut. Die Freischaltung ist für Ende 2012 geplant.

Um eine aktuelle und umfassende Bilanzierung des bestehenden Hilfesystems zu ermöglichen, wird die Bundesregierung in der zweiten Jahreshälfte 2012 einen Bericht zur Lage der Frauenhäuser und der darüber hinausgehenden Hilfeinfrastruktur für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder vorlegen. Der Bericht soll zugleich einen Beitrag für die weitere

Stützung des Hilfesystems im Bereich Gewalt gegen Frauen leisten und Perspektiven der Weiterentwicklung aufzeigen.

Unverändert sind gebündelte Rückmeldungen aus der Praxis zur Situation und zu den Bedürfnissen gewaltbetroffener Frauen eine Grundlage der Fachpolitik der Bundesregierung im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Für die Planung und Umsetzung von praxisgerechten Maßnahmen ist daher die gezielte Kooperation zwischen Bund und Hilfseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen erforderlich. Die Förderung der Vernetzung dieser Einrichtungen ist ein wichtiges Element der umfassenden Strategie der Bundesregierung in diesem Bereich. Das BMFSFJ fördert daher weiterhin die **bundesweite Vernetzung der Frauenhäuser (Frauenhauskoordinierung e. V.), der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – bff)**.

In Deutschland gibt es mindestens 360 Frauenhäuser sowie mindestens 40 Schutzwohnungen. Diese Einrichtungen bieten zusammen rund 6.000 Plätze für Frauen und deren Kinder an. Jährlich finden etwa 15.000 bis 17.000 Frauen mit ihren Kindern, insgesamt somit ca. 30.000 bis 34.000 Personen, Schutz und Unterstützung in Frauenhäusern und Zufluchtswohnungen. Die Frauenhauskoordinierung wird seit 1997 durch das BMFSFJ gefördert; die derzeitige Förderphase hat im Januar 2010 begonnen und endet im Dezember 2012.

Der bff ist der fachliche Zusammenschluss und die zentrale Vertretung der ca. 500 Frauennotrufe und Frauenberatungsstellen, die in Deutschland ambulante Beratung und Hilfestellung für weibliche Opfer psychischer, körperlicher und sexualisierter Gewalt leisten. Das BMFSFJ fördert den bff seit 2005; die aktuelle Förderphase begann im August 2011 und endet im Dezember 2012. Das BMFSFJ stimmt mit beiden Vernetzungsstellen konkrete Arbeitsinhalte und Aufträge ab, die im besonderen Bundesinteresse liegen. Die Erfahrungen der Frauenhäuser und ambulanten Beratungseinrichtungen bringen Frauenhauskoordinierung und bff zudem in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt ein.

Die Vernetzung zwischen Hilfesystem und Gesundheitswesen zur Vermeidung von gesundheitlichen Folgen von Gewalt ist ein weiterer Schwerpunkt im Rahmen des **Aktionsplans II**. Insbesondere das vom BMFSFJ geförderte Modellprojekt „Medizinische Intervention gegen Gewalt – MIGG“ hat einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung und Schulung der Ärzteschaft für einen besseren Umgang mit gewaltbetroffenen Patientinnen geleistet. Das Projekt wurde 2011 beendet.

### ■ Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderung

Behinderte Frauen und Mädchen sind eine besondere Risikogruppe hinsichtlich (sexualisierter) Gewalt und Missbrauch. Ihr Alltag wird häufig durch Abhängigkeit geprägt und macht

sie höchst anfällig für Gewaltübergriffe. Das belegen die Ergebnisse der im Oktober 2011 beendeten und vom BMFSFJ in Auftrag gegebenen Repräsentativstudie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland“.

Deutlich wird, dass Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen im Lebensverlauf allen Formen von Gewalt deutlich häufiger ausgesetzt sind als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Auffällig sind u. a. die hohen Belastungen insbesondere durch sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend, die sich im Erwachsenenleben oftmals fortsetzen. Darüber hinaus zeigt sich, dass Frauen mit Behinderungen vielfältigen Formen von Diskriminierung und struktureller Gewalt ausgesetzt sind. Vor dem Hintergrund der erhöhten Gewaltbetroffenheit wurde einer der Schwerpunkte im Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen auf das Handlungsfeld „Frauen mit Behinderung“ gelegt.

**Art. 6 der VN-Behindertenrechtskonvention (VN-BRK)** erkennt ebenfalls die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen an. Die Bundesregierung hat deshalb in ihrem **Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK** Maßnahmen aufgenommen, die Frauen mit Behinderungen vor jeder Form von Gewalt und Missbrauch schützen und ihre Grundfreiheiten garantieren sollen.

Eine wichtige Maßnahme zur Gewaltprävention von Frauen in Einrichtungen der Behindertenhilfe ist das im Sommer 2011 abgeschlossene, vom BMFSFJ geförderte Modellprojekt „Frauenbeauftragte in Werkstätten für Menschen mit Behinderung und den Wohneinrichtungen“, in dem Frauen mit Lernschwierigkeiten erfolgreich für die Funktion der Frauenbeauftragten geschult und in ihrer Tätigkeit unterstützt wurden. Die Frauenbeauftragten vor Ort konnten die Situation der Frauen in den Einrichtungen beträchtlich verbessern und sie vor Benachteiligung und Gewalt schützen. Als erste Anlaufstelle für Betroffene können die Frauenbeauftragten den Frauen helfen, sich selbst zur Wehr zu setzen.

## ■ Frauen- und Menschenhandel

Für eine bessere und schnellere Informationsweitergabe sowie zum zielgenauen Einsatz von Ressourcen und nicht zuletzt für eine effektive Lobbyarbeit zugunsten der von **Frauenhandel und anderen Formen von Gewalt betroffenen und bedrohten Migrantinnen** ist es erforderlich, dass sich auch auf diesem Feld die verschiedenen Hilfsangebote bundesweit vernetzen. Darüber hinaus ist für die zunehmende internationale Zusammenarbeit 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. Die Koordinierung erfolgt über eine eigene Geschäftsstelle. Diese wird seit 1999 durch das BMFSFJ gefördert; die derzeitige

Förderphase hat im Dezember 2009 begonnen und endet im Dezember 2012. KOK bündelt die Expertise und Fachkompetenz der Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer in Deutschland und bringt diese auf Bundesebene in die politische Diskussion, die Öffentlichkeit und die Gesetzgebung ein. Die Erfahrungen der Fachberatungsstellen in Deutschland bringt die Vernetzungsstelle in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel ein. Frauenhauskoordinierung, bff und KOK sind zentrale Partner des BMFSFJ bei der Einrichtung des bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“.

Das Bundesministerium des Innern und das Bundeskriminalamt bekämpfen den Menschenhandel u. a. durch gezielte Ermittlungen, die auf Sonderauswertungen des Bundeskriminalamts gestützt sind, Erarbeitung, Umsetzung und Verbreitung von Konzepten zum Opferschutz und zur Kooperation von Fachberatungsstellen und Polizei, Analyse der Probleme und Trends bei der Bekämpfung des Menschenhandels und durch die Mitarbeit in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (unter Federführung BMFSFJ), der neben den zuständigen Bundesressorts, dem Bundeskriminalamt und Vertretungen der Länder auch Nichtregierungsorganisationen angehören.

Der Umgang mit Menschenhandelsopfern stellt in der täglichen Praxis die ermittelnden Polizeibeamten, Zeugenschutzdienststellen, Ausländer- und Sozialbehörden sowie auch Richterschaft und Staatsanwaltschaft vor große Herausforderungen, auch um geeignete und für den Strafprozess verwertbare Zeugenaussagen zu erhalten. Der im 9. Menschenrechtsbericht genannte Trauma-Leitfaden hat eine derart hohe Akzeptanz in der Praxis erfahren, dass ein Nachdruck erforderlich war.

## ■ Zwangsverheiratung

Zwangsverheiratung ist eine eklatante Menschenrechtsverletzung. Die Bekämpfung von Zwangsverheiratung und die Unterstützung der Opfer sind wichtige Ziele der Arbeit der Bundesregierung. Wie auch die Arbeiten am Nationalen Integrationsplan gezeigt haben, handelt es sich um ein komplexes Problemfeld, das integrierter Lösungsansätze bedarf. Es fehlen bisher sowohl Daten zum Phänomen als auch flächendeckende effektive Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum hierzu eine Reihe von Maßnahmen ergriffen.

- Studie „Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen“: In Deutschland bestand wie in anderen europäischen Ländern bisher ein erhebliches Defizit an empirischen Erkenntnissen über das Problem der Zwangsverheiratung. Diese sind jedoch eine wichtige Voraussetzung für wirkungsvolles politisches Handeln. Das BMFSFJ hat im November 2011 eine federführend von der Lawaetz-Stiftung Hamburg erstellte Studie veröffentlicht, in deren Rahmen erstmals bundesweit das Wissen von Experten aus

der Beratungspraxis über Menschen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, erhoben und systematisch ausgewertet wurde. Die Studie baut auf den Erkenntnissen des Sammelbandes „Zwangsverheiratung in Deutschland“ auf, den das BMFSFJ 2007 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte veröffentlicht hat.

- Online-Beratung bei Zwangsverheiratung: Im Rahmen eines Modellprojektes, das vom BMFSFJ für drei Jahre bis Mai 2010 gefördert wurde, ist ein Online-Beratungsangebot für von Zwangsverheiratung Betroffene ausgebaut worden. Mit diesem niedrighschwelligen und anonymen Online-Beratungsangebot sind die Betroffenen gut zu erreichen. Darüber hinaus konnten durch das Projekt Beratungsangebote für den Freundeskreis der Betroffenen, professionelle Helfer sowie Multiplikatoren geschaffen werden. Das Projekt wird nun von verschiedenen Bundesländern unterstützt. Projektträger ist Papatya, eine Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen in Berlin.
- Handreichung für die Kinder- und Jugendhilfe „Zwangsverheiratung bekämpfen – Betroffene wirksam schützen“: Auf Initiative des BMFSFJ wurde im Rahmen des Integrationsgipfels vereinbart, eine Arbeitsgruppe zu Problemen der Anwendung des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) bei der Unterstützung von Opfern von Zwangsverheiratung einzurichten. Die Arbeitsgruppe hat unter Federführung des BMFSFJ eine Handreichung mit Handlungsempfehlungen erarbeitet, die als Broschüre veröffentlicht wurde. Diese Handreichung dient dazu, Zuständigkeiten zu klären und Hilfestellung bei der Auswahl und Gewährung der Hilfen zu bieten. Dabei wird zum Beispiel die Situation von besonders betroffenen jungen Erwachsenen in den Blick genommen.
- Handreichung für Lehrkräfte an Schulen „Das Recht auf freie Entscheidung bei der Partnerwahl – Leitfaden für Schulen zum Umgang mit Zwangsverheiratungen“: Unter der Federführung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und mit Unterstützung der Kultusministerkonferenz wurde in einer offenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Leitfaden in Form einer Informationsbroschüre für Lehrkräfte an Schulen erarbeitet. Diese Broschüre soll Lehrerinnen und Lehrer auf die Thematisierung von Zwangsheirat im Kontext der Schule vorbereiten und es ihnen ermöglichen, gegenüber Schülerinnen und Schülern sowie potenziellen Opfern die richtige Ansprache zu finden.
- Rechtliche Regelungen: Im Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode wird insbesondere ausgeführt, dass ein eigenständiger Straftatbestand für Zwangsverheiratung eingeführt und die zivil- und aufenthaltsrechtlichen Nachteile aus solchen Straftaten unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes beseitigt werden sollen (insbesondere Rückkehrrecht).
- Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften wurden diese Vorgaben umgesetzt. Das Gesetz ist am 1. Juli 2011 in Kraft getreten.
- Um Zwangsverheiratung stärker als bisher als strafwürdiges Unrecht zu ächten, ist mit dem Gesetz ein eigener Straftatbestand geschaffen worden (§ 237 StGB). Dadurch bringt der Gesetzgeber klar zum Ausdruck, dass Zwangsverheiratung als schweres Unrecht zu verurteilen ist. Er tritt damit gleichzeitig der Fehlvorstellung entgegen, es handele sich um eine zumindest tolerable Tradition aus früheren Zeiten oder anderen Kulturen.

- Zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Rechtsstellung ausländischer Opfer von Zwangsverheiratung, die sich als Minderjährige in Deutschland aufhielten und nach der Zwangsheirat an der Rückkehr nach Deutschland gehindert wurden, sieht das Gesetz die Schaffung eines eigenständigen Wiederkehrrechts vor (§ 37 Abs. 2a AufenthG). Voraussetzung für dieses Wiederkehrrecht ist eine starke Vorintegration in Deutschland oder eine positive Integrationsprognose. Darüber hinaus wird die Antragsfrist zur Aufhebung einer Zwangsheirat von einem auf drei Jahre verlängert (§ 1317 Abs. 1 S. 1 BGB in Verbindung mit § 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB).
- Durch Art. 1 des 2. Opferrechtsreformgesetzes, das am 1. Oktober 2009 in Kraft getreten ist, wurde die besonders schwere Nötigung nach § 240 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 alte Fassung StGB und damit auch die Zwangsverheiratung in den Katalog des § 395 Abs. 1 Nr. 4 StPO aufgenommen. Opfer dieser Straftat können sich danach der erhobenen öffentlichen Klage als Nebenkläger anschließen. Diese Regelung ist durch das oben genannte Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsverheiratung und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsverheiratung sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften bestätigt worden, da auch der neu geschaffene Straftatbestand des § 237 StGB unter den Katalog des § 395 Abs. 1 Nr. 4 StPO fällt. Kindlichen und jugendlichen Opfern von Zwangsverheiratungen und den Opfern dieser Straftat, die ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen können, ist aufgrund dieses Gesetzes nunmehr auf ihren Antrag ein Rechtsanwalt als Beistand unabhängig von ihren finanziellen oder wirtschaftlichen Voraussetzungen zu bestellen (§ 397a Abs. 1 Nr. 4 StPO).
- Das geltende Zivilrecht trifft zudem bereits weitere Regelungen, um Zwangsverheiratungen zu verhindern und die Opfer zu schützen. Ein Standesbeamter muss seine Mitwirkung an einer Eheschließung verweigern, wenn offenkundig ist, dass eine Person widerrechtlich durch Drohung zur Eheschließung bestimmt worden ist (§§ 1310 Abs. 1 S. 2, 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB). Neben der Aufhebung der Ehe kann die Scheidung der Ehe beantragt werden.

### ■ Genitalverstümmelung

Die Verstümmelung weiblicher Genitalien („female genital mutilation“ – FGM) ist im deutschen Recht bereits nach den allgemeinen Vorschriften unter Strafe gestellt. Es liegt immer eine vorsätzliche Körperverletzung nach § 223 StGB, in aller Regel auch eine gefährliche Körperverletzung nach § 224 Abs. 1 StGB vor, die mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bedroht ist. In einer Vielzahl von Fällen ist auch der Tatbestand des § 226 StGB (Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren) gegeben, nämlich dann, wenn das Opfer durch die Tat seine Fortpflanzungsfähigkeit verliert. Bezogen auf die Eltern des Opfers liegt in der Regel auch eine Misshandlung von Schutzbefohlenen gemäß § 225 StGB (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren) vor. Wird die schutzbefohlene Person durch die Tat in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung oder einer erheblichen Schädigung der körperlichen oder seelischen Entwicklung

gebracht, ist auf Freiheitsstrafe von einem bis zu fünfzehn Jahren zu erkennen (§ 225 Abs. 3 StGB). Eine eventuelle Einwilligung des Opfers ist wegen der Sittenwidrigkeit der Tat gemäß § 228 StGB unbeachtlich. Durch Art. 6 des 2. Opferrechtsreformgesetzes wurde die Verlängerung der Verjährungsfrist für Opfer, die zum Tatzeitpunkt noch nicht volljährig waren, auf weitere Tatbestände erweitert. So beginnt bei Genitalverstümmelungen an Kindern und Jugendlichen, die durch Erziehungsberechtigte oder andere Obhutspflichtige im Sinne des § 225 StGB veranlasst wurden (sei es durch Unterlassen, als bloße(r) Teilnehmer(in) oder gar als Mittäter(in)) die vom Gesetz vorgesehene zehn- bzw. zwanzigjährige Verjährungsfrist nunmehr erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers.

Seit April 2009 besteht die durch das BMZ koordinierte Arbeitsgruppe zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung. In ihr sind verschiedene Bundesressorts (BMJ, BMG, BMFSFJ und BMZ), Vertreter der Länderebene sowie Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich gegen FGM engagieren, vertreten. In der Gründungssitzung vom 29. April 2009 verständigte sich die halbjährlich tagende Gruppe auf die Erstellung und Implementierung eines **nationalen Aktionsplans zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung**. Besonderes Gewicht legt die Gruppe auf die Überwindung der Praxis in Deutschland. Das Auswärtige Amt hat im Dezember 2011 zu einem Runden Tisch mit Nichtregierungsorganisationen eingeladen, bei dem ein reger Austausch mit der Zivilgesellschaft stattfand und die Bundesregierung auch ein stärkeres Engagement in betroffenen Staaten zusagte.

### ■ Ehrverbrechen

Auch die mit dem Begriff des „Ehrverbrechens“ erfassten Straftaten sind in Deutschland als Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung strafbar. Einer Schaffung von Sondertatbeständen bedarf es insoweit nicht. Im Namen der sogenannten „Ehre“ begangene Morde sind in der Regel wegen niedriger Beweggründe als Mord gemäß § 211 StGB strafbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes aus den Jahren 2004 und 2006 ist der Maßstab für die Bewertung eines Beweggrundes als niedrig aus den Vorstellungen der Rechtsgemeinschaft der Bundesrepublik Deutschland herzuleiten und nicht aus den Anschauungen einer Volksgruppe, die die sittlichen und rechtlichen Werte dieser Rechtsgemeinschaft nicht anerkennt. Entscheidungen im Berichtszeitraum zufolge sind Tötungen beispielsweise aus Blutrache, bei denen der Täter sich seiner „persönlichen Ehre und der Familienehre“ wegen gleichsam als Vollstrecker eines von ihm und seiner Familie gefällten Todesurteils über die Rechtsordnung und einen anderen Menschen erhebt, als besonders verwerflich und sozial rücksichtslos anzusehen.

### ■ Sexuelle und reproduktive Gesundheit

Die Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit ist ein wichtiges Anliegen der Gleichstellungspolitik Deutschlands wie auch der deutschen Entwicklungspolitik. Seit vielen Jahren werden umfangreiche Maßnahmen im Bereich der Sexualaufklärung und Familienplanung zum Schutz der reproduktiven Gesundheit durchgeführt. Vorrangiges Ziel ist es, Frauen und Männer in die Lage zu versetzen, eine selbstbestimmte und informierte Entscheidung in Fragen der reproduktiven Gesundheit zu treffen. Jugendliche sind eine zentrale Zielgruppe der vielfältigen geschlechter- und kultursensiblen Aufklärungsangebote. Bundesweit steht ein plurales, flächendeckendes Beratungsangebot zur Verfügung. Nach dem geltenden deutschen Recht ist ein Schwangerschaftsabbruch innerhalb von zwölf Wochen nach der Empfängnis nicht strafbar, wenn nach der sogenannten Beratungsregelung des § 218a Abs. 1 StGB vorgegangen wird. Die gesetzlichen Regelungen und der hohe medizinische Standard ermöglichen in Deutschland sichere Abbrüche mit einer niedrigen Komplikationsrate. Die Maßnahmen stehen auf der gesetzlichen Grundlage des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes. Mit den seit dem 1. Januar 2010 geltenden neuen §§ 1a und 2a zielt das Schwangerschaftskonfliktgesetz auf eine verbesserte medizinische und psychosoziale Beratung und Unterstützung Schwangerer im Vorfeld einer möglichen medizinischen Indikation, insbesondere nach der Eröffnung eines auffälligen pränatalen Befunds.

### ■ VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („Convention on the Elimination of Discrimination against Women“ – CEDAW) von 1979 ist das wichtigste internationale Instrument zur Beseitigung der Diskriminierung von 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. Gemäß Art. 18 der Konvention, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dem VN-Generalsekretär zur Beratung durch den CEDAW-Ausschuss einen Bericht über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte vorzulegen, hat die Bundesregierung ihren sechsten Staatenbericht erstellt, der den Zeitraum von 2002 bis Ende 2006 umfasst. Am 2. Februar 2009 fand die Anhörung vor dem CEDAW-Ausschuss statt. Entsprechend der Aufforderung des CEDAW-Ausschusses in seinen abschließenden Bemerkungen hat die Bundesregierung im August 2011 Informationen über Maßnahmen im Zusammenhang mit der vom Ausschuss geforderten Dialogaufnahme mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen und über proaktive Maßnahmen zur Ver-



ringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern vorgelegt. Der nächste Staatenbericht ist als Doppelbericht (Zusammenfassung des 7. und 8. Berichts) im September 2014 dem CEDAW-Ausschuss vorzulegen.

### ■ VN-Sicherheitsratsresolution 1325

Mit seiner im Jahr 2000 verabschiedeten **Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“** gibt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen politische Richtlinien für eine geschlechtersensible Friedens- und Sicherheitspolitik vor. Er fordert den VN-Generalsekretär sowie die Mitgliedstaaten auf, konkrete Maßnahmen u. a. zur Förderung der aktiven Rolle von Frauen und zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt in bewaffneten Konflikten zu ergreifen. Mehrere Nachfolgeresolutionen haben diese Forderungen konkretisiert (Resolutionen 1820, 1888, 1889, 1960).

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) „Frauen, Frieden und Sicherheit“ wurden sowohl im staatlichen als auch im zivilgesellschaftlichen Bereich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene die bisherigen Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution bilanziert und kritisch gewürdigt. Die mit der Umsetzung der Resolution befassten Bundesministerien haben konkrete Initiativen für eine besser strukturierte und koordinierte Zusammenarbeit der Ressorts auf nationaler Ebene ergriffen, mit dem Ziel einer kohärenteren Zusammenarbeit auch vor Ort in Krisen- und Konfliktgebieten. Auch zivilgesellschaftlich Handelnde haben Empfehlungen für die weitere Umsetzung erarbeitet. Die daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen für ein weiteres Vorgehen spiegeln sich unter anderem auch im **dritten Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325** aus dem Dezember 2010 wider. Dieser Bericht informiert nicht nur über die bisherigen Maßnahmen zur Implementierung, sondern erstmalig auch über Planungen und Prioritäten für die weitere Umsetzung. Der aktuelle Bericht enthält eine Vielzahl von Maßnahmen (Zeitraum Juli 2007 bis Juli 2010) und benennt vier prioritäre Handlungsschwerpunkte mit konkreten Maßnahmen und Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung: Beteiligung von Frauen in nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung und Bewältigung von Konflikten, Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung in Geschlechterfragen, Berücksichtigung von Geschlechterperspektiven und Beteiligung von Frauen bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften, Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen bei der Planung und Durchführung von Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen. Damit unterstreicht die Bundesregierung ihren Willen, Resolution 1325 planmäßig und koordiniert umzusetzen.

Der Deutsche Bundestag hat im März 2010 seinen politischen Willen zur Umsetzung der Resolution 1325 bekräftigt und die Bundesregierung aufgefordert, zu diesem Zweck „die

Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts zu verstärken und dabei die internationalen Erfahrungen mit der Umsetzung der Resolution zu berücksichtigen“.

Diesen Auftrag hat das BMFSFJ mit seinem zweiten Werkstattgespräch „Frauen und bewaffnete Konflikte“ im Oktober 2010 aktiv aufgegriffen, um im Sinne des Konzepts der vernetzten Sicherheit eine systematisch strukturierte Zusammenarbeit der beteiligten Ministerien weiterzuentwickeln. Leitgedanke dabei war es, durch Stärkung der Kooperation zwischen den Beteiligten auf nationaler Ebene auch das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure vor Ort in den Krisengebieten zu unterstützen. Dazu wurden auch die Empfehlungen der Untersuchung des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen“ – vom BMFSFJ als Begleitstudie zum Werkstattgespräch 2010 in Auftrag gegeben – genutzt. Die im Nachgang herausgegebene Broschüre „Frauen, Frieden, Sicherheit: 10 Jahre Sicherheitsratsresolution 1325 der Vereinten Nationen“ zeigt Handlungsansätze für eine Umsetzung der wichtigen Resolution 1325 und ihrer Nachfolgeresolutionen auf. Weitere Ergebnisse sind der Aufbau einer internen Kommunikations- und Ressourcenplattform, ein regelmäßiger Tagungszyklus der interministeriellen Arbeitsgruppe „Resolution 1325“, die systematische Einbeziehung der Erfahrungen verschiedener Akteure vor Ort in die Arbeit der interministeriellen Arbeitsgruppe sowie der Ausbau der Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Das Thema „Frauen in bewaffneten Konflikten und ihre Rolle bei der Konfliktbearbeitung“ stellt einen Schwerpunkt des aktuellen entwicklungspolitischen **Gender-Aktionsplans (2009–2012)** des BMZ dar. Das BMZ leistet Beiträge zu Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen, fördert Ex-Kombattantinnen bei der Reintegration in ein ziviles Leben und unterstützt psychologische und medizinische Hilfe für Opfer sexueller Gewalt in Konfliktländern. Zur Gewaltprävention werden beispielsweise binnenvertriebene Frauen und Frauenrechtsaktivistinnen in Kolumbien unterstützt.

Das BMZ und das AA haben in Zusammenarbeit mit dem ZIF (Zentrum für internationale Friedenseinsätze) ein Qualifizierungsprogramm zu „Mainstreaming gender in peace operations“ entwickelt und durchgeführt. Darüber hinaus wurde ein Gender-Modul im Rahmen eines Seminars zur zivil-militärischen Interaktion mit der Führungsakademie der Bundeswehr entwickelt und durchgeführt.

2012 hat das BMZ eine Workshop-Serie zum Thema „Förderung der Partizipation von Frauen an Friedensverhandlungen“ durchgeführt, um den Austausch von Friedensaktivistinnen untereinander sowie mit Mitgliedern der interministeriellen Arbeitsgruppe Resolution 1325 zu ermöglichen und konkrete Leitlinien für die Teilnahme von Frauen an Friedensverhandlungen und der Umsetzung von Friedensabkommen zu erstellen.

Wie unter anderem auch vom „25. Forum Globale Fragen“ zum Thema „Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen“ – im März 2010 vom AA veranstaltet – festgestellt wurde, gilt es im

Sinne des Beschlusses des Deutschen Bundestags vom Februar 2011 jetzt darauf hinzuwirken, dass bei der weiteren Umsetzung der VN-Resolution 1325 Frauen gleichberechtigt an der Lösung kriegsgerichtlicher Konflikte und an der Verhinderung von Gewalt mitwirken.

### ■ Maßnahmen im Rahmen des Europarates

Von April 2009 bis Januar 2011 wurde im Europarat das **Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** (SEV 210) verhandelt, das die Bundesregierung bereits am Tag der Zeichnungsauflegung am 11. Mai 2011 gezeichnet hat. Mit diesem Übereinkommen wurde erstmalig für den europäischen Kontinent ein völkerrechtlich bindendes, umfassendes und detailliertes Instrument geschaffen, das Frauen vor allen Formen von Gewalt schützt. Vorbereitungen für die Erstellung des zur Ratifizierung erforderlichen Vertragsgesetzes sind ebenso eingeleitet wie die Prüfungen des Umsetzungsbedarfs.

Am 22. Juni 2011 hat das Bundeskabinett dem **Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels** zugestimmt. Dieses Gesetz ist für die Ratifizierung und den Beitritt zu dem Übereinkommen erforderlich. Mit einem Beitritt ist in der zweiten Jahreshälfte 2012 zu rechnen.

### ■ Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Union

Im sogenannten „**Stockholmer Programm**“, das der Europäische Rat – nach dem Programm von Tampere von September 1999 und dem Haager Programm von Dezember 2004 – am 11. Dezember 2009 als drittes Mehrjahresprogramm im Bereich Justiz und Inneres beschlossen hat, wird ein deutlicher Schwerpunkt auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und hier insbesondere des Menschenhandels gesetzt. Der Europäische Rat hält es angesichts der für die Opfer mit diesem Verbrechen verbundenen, besonders tiefgehenden Verletzungen von Menschenwürde und Menschenrechten für notwendig, dass Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels verstärkt und verbessert werden. Dafür bedürfe es abgestimmter und kohärenter politischer Maßnahmen, die über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinausgehen und unter Berücksichtigung neuer Formen der Ausbeutung auch die Bereiche Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Bildung und Gesundheit, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung erfassen. Ferner soll ausgehend von einem verbesserten Kenntnisstand und verbesserter Forschung über Menschenhandel und -schleusung auf EU-Ebene und internationaler Ebene ein breiter Dialog zwischen allen Beteiligten, nicht zuletzt auch mit der Zivilgesellschaft, geführt werden. Auch das Europäische Polizeiamt Europol und die zentrale Stelle für justizielle Zusammenarbeit

EUROJUST sollen sich verstärkt einbringen. Das Stockholmer Programm ist das Arbeitsprogramm der EU in den kommenden Jahren in diesem Bereich.

2009 wurde auf Beschluss des Rates der EU-Justiz- und Innenminister ein **Netzwerk nationaler Berichtersteller oder vergleichbarer Stellen** eingerichtet. Die Bundesregierung unterstützt den Austausch von Erkenntnissen und Statistiken im Bereich Menschenhandel nachdrücklich, um die Weiterentwicklung einer europäischen Strategie gegen den Menschenhandel, die auf Fakten und Wissen basiert, zu fördern.

Am 1. Februar 2011 wurde die EU-Koordinatorin gegen den Menschenhandel berufen, deren Aufgabe die Koordination und Verzahnung der unterschiedlichen Maßnahmen der EU im Bereich Menschenhandel ist.

Im April 2011 trat die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates in Kraft, die einen umfassenderen Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Opferschutz verfolgt als der vorangegangene Rahmenbeschluss.

Das sogenannte „Opferschutzpaket“ der Europäischen Union, das am 18. Mai 2011 von der EU-Kommission vorgestellt wurde und Vorschläge für diverse Richtlinien zur Verbesserung des Schutzes von Opfern von Gewalttaten in der EU enthält, wird auch die Rechte von gewaltbetroffenen Frauen in der EU stärken.

Zum **Daphne-Programm** wird auf die Ausführungen im 9. Menschenrechtsbericht verwiesen, da das Programm noch bis 2013 läuft. Die Bundesregierung hat auch im Berichtszeitraum Vorhaben deutscher Projektnehmer durch die Übernahme von Kofinanzierungen ermöglicht und unterstützt.

Die **Strategie Gleichstellung von Frauen und Männern (2010–2015)** wurde am 21. September 2010 von der Kommission veröffentlicht. Die Strategie baut auf dem Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006–2010) auf und stellt einen umfassenden Rahmen dar, in dem sich die Kommission zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter verpflichtet. Die Strategie verdeutlicht die Bedeutung der Gleichstellung der Geschlechter im Hinblick auf Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung und trägt zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 bei. Die Strategie umfasst folgende Aktionsschwerpunkte:

1. Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit
2. Gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit
3. Gleichstellung in Entscheidungsprozessen
4. Schutz der Würde und Unversehrtheit – der Gewalt gegen Frauen ein Ende setzen
5. Gleichstellung in der Außenpolitik

Darüber hinaus identifiziert die Kommission in der Strategie drei Querschnittsfragen:

1. die Förderung diskriminierungsfreier Geschlechterrollen, Beteiligung von Männern,
2. die Überwachung des Rechtsrahmens zur Gleichbehandlung,
3. Governance und Instrumente der Gleichstellung.

In dem am 8. März 2011 angenommenen **Europäischen Pakt für die Gleichstellung** der Geschlechter (2011–2020) fordert der Rat der Europäischen Union für Beschäftigung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Strategie für die Gleichstellung von den Mitgliedstaaten und – nach Bedarf – der Union,

- Maßnahmen zum Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede und zur Bekämpfung der Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt,
- Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die sich an Frauen und Männer richten, sowie
- Maßnahmen zur Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.

Am 21. Juni 2010 nahm das **Europäische Institut für Gleichstellungsfragen** am Standort Wilna offiziell seine Arbeit auf. Das Institut unterstützt die Gleichstellungspolitik der Organe der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten durch gezielte Datensammlung, -analyse und -aufbereitung. Zudem wird das Institut ein Dokumentationszentrum einrichten, in dem Best-Practice-Beispiele und Materialien zur Förderung der Gleichstellung aus allen europäischen Staaten gesammelt und einsehbar gemacht werden sollen.

## 4 Menschenrechte von Kindern



Veranstaltung „Kinder brauchen Zeit“ zum Weltkindertag am 23.09.2012 am Potsdamer Platz in Berlin

Kinder sind Träger eigener Rechte, die es im Hinblick auf die Würde des Kindes auf allen Ebenen zu achten und zu fördern gilt. Daran orientiert sich das Handeln der Bundesregierung in der Kinderpolitik. Das Grundgesetz erkennt Kinder als Grundrechtsträger an. 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 Art. 3 Abs. 3 und 5 EUV). Dem Schutz und der Stärkung der Kinderrechte fühlt sich die Bundesregierung in besonderer Weise verpflichtet.

Das **VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** von 1989 (Kinderrechtskonvention – KRK) ist der von den meisten Staaten ratifizierte Menschenrechtsvertrag. 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 der KRK hat Deutschland dem VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (Kinderrechtsausschuss) gemäß Art. 44 des Übereinkommens im Jahr 2010 den Dritten und Vierten Staatenbericht vorgelegt.

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. Über den Umsetzungsprozess zum Fakultativprotokoll zur KRK betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten berichten auch der Dritte und Vierte Staatenbericht.

Das **Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie** (BT-Drs. 16/3440) ist in der Bundesrepublik Deutschland zum 15. August 2009 in Kraft getreten.



Die Bundesregierung hat im ersten periodischen Staatenbericht zur Umsetzung des Fakultativprotokolls ausführlich und umfassend berichtet.

### ■ Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Für die Bundesregierung hat die **Partizipation von Kindern an den 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 (Art. 12 VN-KRK). 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 zu ermöglichen. Dementsprechend hat die Bundesregierung Projekte entwickelt, die Kinder und Jugendliche auch an politischen Prozessen beteiligen. So hat die Bundesregierung einen Kinder- und Jugendreport zum Dritten und Vierten Staatenbericht zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes durch die NRO-Vereinigung „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland“ unter Einbeziehung ihrer über 100 Mitgliedsorganisationen, die im Bereich der Kinderrechte aktiv sind, erstellen lassen. Zudem plant die Bundesregierung die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Ansprache zum Dritten und Vierten Staatenbericht in Genf. Kinder und Jugendliche werden so unmittelbar an dem Staatenberichtsverfahren zur KRK beteiligt.

Der Aktionsplan der VN-Sondergeneralversammlung vom Mai 2002 „A World Fit for Children“ empfiehlt zur Umsetzung seiner Ziele u. a. die Verabschiedung nationaler Aktionspläne. Die Bundesregierung hat daraufhin im Februar 2005 einen **Nationalen Aktionsplan (NAP)** unter dem Titel **„Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“** beschlossen. Der NAP formulierte Strategien und Ziele zur Stärkung der Kindergerechtigkeit und der Kinderrechte in Deutschland, aber auch kinderpolitische Ziele auf internationaler Ebene. Im NAP definierte 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.

Zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Umsetzung des NAP lief von 2008 bis 2010 ein breit angelegtes Projekt, das vom Deutschen Bundesjugendring in Kooperation mit der Servicestelle Jugendbeteiligung durchgeführt wurde. Kinder und Jugendliche

wurden ermutigt, sich mit den Themen und Handlungsschwerpunkten des Nationalen Aktionsplans auseinander zu setzen, eigene Aktionen zu starten und konkrete Forderungen zu formulieren.

Die Bundesregierung hat mit dem NAP wichtige Impulse für mehr Kindergerechtigkeit in Deutschland gesetzt und einen gesellschaftlichen Prozess angestoßen, an dem sich alle politischen Ebenen, Nichtregierungsorganisationen und Verbände, Vertreter der Wissenschaft sowie Kinder und Jugendliche beteiligen.

Der NAP bündelte in seinen sechs Handlungsfeldern eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern, Jugendlichen und Familien. Im Umsetzungsprozess des NAP hat sich gezeigt, dass Partizipation in allen Handlungsfeldern von grundlegender Bedeutung ist.

Hervorzuheben sind die im Rahmen des NAP erarbeiteten „Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“. Neben allgemeinen Qualitätsstandards wurden Empfehlungen für die Praxisfelder Kindertageseinrichtungen, Schule, Kommune, Kinder- und Jugendarbeit und erzieherische Hilfen entwickelt. Mit einer weitreichenden Verbreitung dieser Qualitätsstandards kann die strukturelle Verankerung von Partizipation weiter vorangetrieben werden.

Die sechs bundesweiten Themenveranstaltungen zu den Handlungsfeldern des NAP wurden in den Jahren 2009 und 2010 mit intensiver Beteiligung von Jugendlichen durchgeführt. Auch an der Planung und Durchführung des Abschlusskongresses am 9. Dezember 2010 sowie an der Erstellung des Abschlussberichts haben Jugendliche aktiv mitgewirkt.

Die Erfahrungen aus dem NAP wurden in zahlreichen Materialien aufbereitet, um in den Folgejahren die Weiterarbeit am Ziel eines kindergerechten Deutschlands praxisgerecht zu unterstützen. Der NAP-Abschlusskongress und der NAP-Abschlussbericht haben Perspektiven für ein kindergerechtes Deutschland aufgezeigt. Die Bundesregierung stellt die Ergebnisse, Publikationen und wichtige Arbeitsmaterialien aus dem NAP-Prozess für Akteure und Fachpraxis auf der Website [www.kindergerechtes-deutschland.de](http://www.kindergerechtes-deutschland.de) zum Download bereit.

Die vom BMFSFJ seit 2011 intensivierte Entwicklung einer „Eigenständigen Jugendpolitik“ für junge Menschen in Deutschland baut auf den Erfahrungen und Ergebnissen des NAP auf. Die im NAP-Abschlussbericht in einem kooperativen Prozess unter Einbindung sämtlicher Akteure entwickelten „Leitlinien für ein kindergerechtes Deutschland“ werden aufgegriffen und für die Altersgruppe der Jugendlichen konkretisiert. Auch der Prozess der Entwicklung einer eigenständigen Jugendpolitik wird mit einer bundesweiten Jugendbeteiligung begleitet. Das Projekt „Ich mache – Politik“ wird vom Deutschen Bundesjugendring durchgeführt. Jugendliche können sich bundesweit einzeln, im Klassenverband oder

in anderen Gruppen online-gestützt beteiligen. Weitere Informationen zum Projekt befinden sich auf der Homepage [www.ichmache-politik.de](http://www.ichmache-politik.de). Zur Förderung von netzbasierten Beteiligungsverfahren Jugendlicher auf lokaler, regionaler und Bundesebene werden darüber hinaus in der Initiative „Youthpart“ ([www.youthpart.de](http://www.youthpart.de)) neue Verfahren und Softwaretools für mehr Jugendbeteiligung vor Ort entwickelt. In einer Datenbank werden ab 2012 „best practices“ aufgearbeitet zur Verfügung stehen und Guidelines zur e-Partizipation Jugendlicher in europäischer Kooperation erarbeitet.

Zudem führt die Bundesregierung im Rahmen der internationalen Jugendpolitik und der Umsetzung der EU-Jugendstrategie unter anderem erstmalig sogenannte „Peer-Learning-Verfahren“ zu bestimmten Themenfeldern durch. Das umfasst zum Beispiel die multilateralen Kooperationsprojekte „Partizipation junger Menschen im demokratischen Europa“ zur Stärkung der Demokratie und der Weiterentwicklung bestehender Programme sowie „e-Partizipation“, mit Hilfe dessen ein nationaler und internationaler Erfahrungsaustausch erreicht und ein Modell für mehr Jugendbeteiligung in der digitalen Gesellschaft entwickelt werden soll. Auch über den „Strukturierten Dialog“ werden junge Menschen an der Umsetzung der EU-Jugendstrategie beteiligt. Auf europäischer Ebene wird hierzu für ein- einhalb Jahre ein Schwerpunktthema in den Mittelpunkt gestellt, zu dem in drei Phasen Jugendliche und politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in einen Dialog treten.

### ■ Besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, den **Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung** kontinuierlich zu verbessern. Einen wesentlichen Baustein stellt dabei der „Aktionsplan 2011 der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ dar. Als Weiterentwicklung des ersten Aktionsplans aus dem Jahr 2003 führt er alle konkreten Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung in einem Gesamtkonzept zusammen. Hauptziel dieser Maßnahmen ist es, Kinder und Jugendliche in der realen Welt und in Kommunikationsnetzen zu schützen und sexuelle Gewalt und Ausbeutung zu bekämpfen. Die Bundesregierung setzt damit Maßnahmen um, die in der Nachfolge des dritten Weltkongresses gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen im November 2008 in Rio de Janeiro sowie den beiden Nachfolgekonferenzen in Deutschland im März und Juni 2009 entwickelt wurden (s. Kapitel B 7). Aufgegriffen wurden außerdem Arbeitsergebnisse und Empfehlungen aus dem nationalen Gremium „Runder Tisch Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ sowie Empfehlungen der „Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs“.

Der Aktionsplan konzentriert sich auf folgende Schwerpunkte:

- Prävention
- Intervention
- sexualisierte Gewalt und Ausbeutung in den digitalen Medien (einschließlich Kinderpornografie)
- Bekämpfung des Handels mit Kindern und Jugendlichen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung im In- und Ausland
- sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen durch reisende Sexualtäter
- Forschung
- Internationale Zusammenarbeit.

Mit dem **Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie vom 31. Oktober 2008** setzte die Bundesregierung diesen Rahmenbeschluss um und trug gleichzeitig den Erfordernissen des VN-Fakultativprotokolls Rechnung. Mit dem Gesetz wurde die Schutzaltersgrenze für den sexuellen Missbrauch von Jugendlichen gegen Entgelt und unter Ausnutzung einer Zwangslage (§ 182 Abs. 1 StGB) von 16 auf 18 Jahre angehoben. Im Hinblick auf die Vorgaben des Fakultativprotokolls wurde in Ergänzung zu den bereits vorhandenen Strafvorschriften gegen Kinderpornografie die Strafbarkeit von Verbreitung, Erwerb und Besitz von Jugendpornografie, das heißt von pornografischen Schriften, die sexuelle Handlungen von Jugendlichen (Personen zwischen 14 und 18 Jahren) zum Gegenstand haben, eingeführt (§ 184c StGB). Der vorstehend erwähnte Rahmenbeschluss wurde inzwischen durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI ersetzt. Den Vorgaben dieser Richtlinie trägt die deutsche Rechtslage bereits überwiegend Rechnung; gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt sich nur in geringem Umfang im Bereich des Strafgesetzbuches. Die Richtlinie ist bis zum Dezember 2013 umzusetzen.

Das **Bundeskinderschutzgesetz**, das die Bundesregierung 2011 auf den Weg gebracht hat und das bereits zum 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, steht für einen umfassenden aktiven Kinderschutz. Es bringt sowohl Prävention als auch Intervention im Kinderschutz voran und stärkt alle Akteure, die sich für das Wohlergehen der Kinder engagieren – angefangen bei den Eltern, über den Kinderarzt oder die Hebamme bis hin zum Jugendamt oder Familiengericht. Es setzt auf Prävention, indem es gezielt präventive und frühe Hilfen sowie verlässliche Unterstützungsnetzwerke stärkt. Hierbei liegt ein besonderer Fokus auf der Schnittstelle zwischen der Gesundheitshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus verbessert es auch die für einen wirksamen und aktiven Kinderschutz wichtige Intervention, indem es klare rechtliche Grundlagen für alle Akteure schafft.

Der Prävention kommt innerhalb des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor (sexueller) Gewalt eine entscheidende Rolle zu. Mit einer „**Bundesweiten Initiative zur Prävention sexuellen Missbrauchs**“ sollen Kinder und Jugendliche altersgerecht sensibilisiert, aufgeklärt und gestärkt werden. Sie wird derzeit von der **Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung** (BZgA) in Kooperation mit dem BMFSFJ vorbereitet. Auch Eltern und Fachkräfte sollen durch die Initiative informiert und stärker qualifiziert, Kontaktpersonen und Hilfs- und Beratungsangebote vernetzt werden. Die Initiative wird bis 2014 von der Bundesregierung gefördert.

Weitere präventive Maßnahmen, wie zum Beispiel der Elternratgeber „Mutig fragen – besonnen handeln“, dienen der Sensibilisierung und Aufklärung über sexuellen Kindesmissbrauch. Seit vielen Jahren fördert die Bundesregierung den Verein „Nummer gegen Kummer“. Dieses Kinder- und Jugendtelefon bietet bundesweit kostenlose, anonyme Beratung.

Durch das **Zweite Opferrechtsreformgesetz** wurde zur Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen, die Opfer von Straftaten geworden sind oder als Zeugen in einem Strafverfahren aussagen müssen, die Schutzaltersgrenze in verschiedenen Vorschriften der StPO und des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) von 16 auf nunmehr 18 Jahre heraufgesetzt (§ 58a Abs. 1, § 241a Abs. 1, § 247 S. 2, § 255 Abs. 2 StPO; § 172 GVG). Diese Grenze wird der altersspezifischen Belastungssituation besser gerecht. Sie entspricht zudem der Schutzaltersgrenze, die zahlreichen internationalen Abkommen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zugrunde liegt.

Die Bundesregierung hat ferner am 23. März 2011 einen **Gesetzentwurf zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs** beim Deutschen Bundestag eingebracht. Durch das Gesetz werden auch die Rechte von Kindern und Jugendlichen, die Opfer einer Straftat geworden sind, weiter gestärkt. So ist zur Vermeidung von Mehrfachvernehmungen eine deutlichere Berücksichtigung der Möglichkeit von Videovernehmungen minderjähriger Zeugen bereits im Ermittlungsverfahren vorgesehen, damit diese in der Hauptverhandlung nicht nochmals aussagen müssen (§§ 58a, 255a StPO). Auch soll durch das Gesetz die Privatsphäre von Kindern und Jugendlichen, die als Zeugen in Strafverfahren wegen sexuellen Missbrauchs aussagen, noch besser geschützt werden. So soll sichergestellt werden, dass das Gericht bei der Entscheidung, ob und wann in diesen Verfahren die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden soll, die besondere Belastung zu berücksichtigen ist, die für Kinder und Jugendliche mit einer öffentlichen Verhandlung verbunden ist.

#### ■ Vernetzung von bundesweiten Hilfe- und Beratungsangeboten

Bei der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor (sexueller) Gewalt zu schützen, besteht die Notwendigkeit einer sektorenübergreifenden, interdisziplinären

und sowohl national als auch international vernetzten Koordination. Wissenschaft, Praxis und Politik müssen eng zusammenarbeiten und voneinander lernen. Bund, Länder und Kommunen stehen in gemeinsamer Verantwortung beim Schutz von Kindern und Jugendlichen. Um ein gesundes und gewaltfreies Aufwachsen von Kindern zu fördern und so auch Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern frühestmöglich vorzubeugen, will die Bundesregierung die elterliche Kompetenz stärken. Eine Stärkung soll mit „frühen Hilfen“ geschehen: Zielgruppen sind Eltern ab Beginn der Schwangerschaft bis zum Ende des 3. Lebensjahres des Kindes, insbesondere in sozial schwachen und in belastenden Lebenslagen. Das „**Nationale Zentrum Frühe Hilfen**“, mit Sitz bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Köln, arbeitet seit 2007 für den Aus- und Aufbau Früher Hilfen und intensiviert Initiativen für einen aktiven Kinderschutz. Das Nationale Zentrum wird getragen vom Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI) und der BZgA. Eine Förderung des Nationalen Zentrums durch die Bundesregierung ist bis 2014 gesichert.

Um den Zugang zu jungen Familien bereits zur Geburt zu erreichen und die interdisziplinäre Fachkompetenz zu nutzen, ist eine intensive Zusammenarbeit zahlreicher Institutionen erforderlich. Hierzu zählen besonders die Kinder- und Jugendhilfe und das Gesundheitssystem, aber auch die Schwangerschaftsberatung, Frauenunterstützungseinrichtungen, Kinderbetreuungseinrichtungen und alle anderen Einrichtungen, die Zugang zu Familien in schwierigen Lebenslagen haben.

Aufgabe des Staates ist es auch, Kinder und Jugendliche durch effektive und praxiswirksame **Jugendschutzvorschriften vor den Gefährdungen in den Medien**, aber auch vor Gefährdungen durch den Konsum von Tabakwaren und alkoholischen Getränken zu schützen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Regelungen des Jugendschutzgesetzes konsequent eingehalten werden. Unter den Schlagworten „Jugendschutz: Wir halten uns daran“ und „Jugendschutz konsequent umsetzen“ sowie dem Internetportal „Jugendschutz aktiv“ leistet die Bundesregierung intensive Aufklärungs- und Informationsarbeit für Einzelhändler, Gastronomen und Veranstalter, aber auch Eltern sowie Kinder und Jugendliche. Mit einem Nationalen Aktionsplan Jugendschutz werden diese Maßnahmen für einen besseren Jugendschutz vor Ort weiter gestärkt. Unter dem Motto „Jugendschutz aktiv“ wurden und werden 2011 und 2012 die vielfältigen Aktivitäten und Projekte des Jugendschutzes auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene für Akteure, Verantwortliche und alle Interessierten sichtbar gemacht und begleitet.

Darüber hinaus ist die Verbesserung des gesetzlichen Jugendschutzes eine ständige Aufgabe. Um Kinder und Jugendliche noch wirksamer vor Gefährdungen zu schützen, werden derzeit die Vorschriften des Jugendschutzgesetzes auf ihren Novellierungsbedarf hin überprüft.

### ■ Frühe Bildung für gleiche Chancen

Ein weiterer Schwerpunkt der Bundesregierung liegt auf der Förderung des Rechts auf Bildung. Eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige Kinderbetreuung fördert den Zugang zur Bildung, wirkt sozialer Ungleichheit im Bildungsverlauf entgegen, wirkt präventiv und verbessert damit die Chance auf eine bessere gesellschaftliche Integration. Für die Bundesregierung ist daher ein ausreichendes, flexibles Angebot an Kinderbetreuungsplätzen in guter Qualität von entscheidender Bedeutung.

Beim quantitativen Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren wurde schon viel erreicht. Bund, Länder und Kommunen haben sich geeinigt, bis zum Jahr 2013 bundesweit ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder dieser Altersgruppe zu schaffen und ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 einen Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einzuführen. Die Finanzierung dieses Ausbaus der Kinderbetreuung ist bereits sichergestellt. Der Bund beteiligt sich mit vier Mrd. Euro zu einem Drittel an den Ausbaukosten und stellt ab dem Jahr 2014 nach der Ausbauphase 770 Mio. Euro im Jahr dauerhaft für die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Im Rahmen des „Zehn-Punkte-Programms“ wird der Bund darüber hinaus Kommunen und Träger durch einen Zinszuschuss für KfW-Kredite im Umfang von insgesamt 350 Mio. Euro unterstützen, um finanzielle Ausbauhürden vor Ort zu beseitigen.

Die Bundesregierung unterstützt die Länder und Kommunen auch bei der **Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung**. Ziel ist es, die Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege von Anfang an optimal in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und zu bilden und damit Chancengerechtigkeit für alle Kinder zu schaffen.

Sprachförderung ist dabei ein zentraler Bereich der frühkindlichen Bildung und ist in nahezu allen Kindertageseinrichtungen fester Bestandteil des Bildungsangebots. Gute Sprachkenntnisse sind Voraussetzung für Erfolgserlebnisse in der Schule, der Ausbildung und dem Beruf; sie ebnen den Weg für eine gelungene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Integration in das unmittelbare soziale Umfeld. Die Bundesregierung will daher bildungsbenachteiligte Kinder in ihren sprachlichen Fähigkeiten stärken und ihnen damit Zukunftschancen auf einen erfolgreichen Bildungsweg eröffnen. Sie hat im Jahr 2011 die „Offensive Frühe Chancen Schwerpunkt-Kitas: Sprache und Integration“ gestartet. Kindertageseinrichtungen mit besonders hohem Anteil an Kindern mit Sprachförderbedarf können sich zu Schwerpunkt-Kitas weiterentwickeln. Über zusätzliche personelle Ressourcen für bis zu 4.000 Einrichtungen soll eine alltagsintegrierte und systematische frühe Sprachförderung verstärkt werden, die die Chancen der Kinder auf eine gute Teilhabe am Bildungssystem erhöht. Dafür werden im Rahmen der Qualifizierungsinitiative von 2011 bis 2014 Bundesmittel bis zu 400 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

### ■ Schutz von Flüchtlingskindern

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 Abschiebungsverböten 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 bzw. 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 Klärungsverfahren 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 miteinzu beziehen. Ferner muss im Rahmen der Inobhutnahme der erzieherische Bedarf des Kindes oder Jugendlichen ermittelt werden. Es muss zudem 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 S. 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.



## 5 Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen



Der Allgemeine Blinden- und Sehbehindertenverein (ABSV) Berlin informiert auf einer Messe im November 2012 über elektronische Hilfsmittel für blinde und sehbehinderte Menschen

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (**VN-Behindertenrechtskonvention – VN-BRK**) am 26. März 2009 hat sich die Bundesrepublik Deutschland erneut zu einem modernen Verständnis von Behinderung bekannt. Zielbestimmend für die Politik für Menschen mit Behinderungen ist nicht mehr der Gedanke der Fürsorge, sondern die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe. Damit setzt die Bundesregierung konsequent den Perspektivwechsel in der Behindertenpolitik fort, den sie bereits mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX), dem **Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)** und dem **Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)** eingeleitet hatte.

Zentraler Leitgedanke der VN-BRK ist die Idee der Inklusion. Das heißt, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Belange von Anfang an in alle Lebensbereiche mit einbezogen werden. Es geht dabei um ihre gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben, um Chancengleichheit in der Bildung, um berufliche Integration und um die Aufgabe, allen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit für einen selbstbestimmten Platz in einer barrierefreien Gesellschaft zu geben. Gleichzeitig würdigt das Übereinkommen Behinderung als einen Teil der Vielfalt menschlichen Lebens. Es greift auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie auf die wichtigsten Menschenrechtskonventionen der VN zurück. Somit schafft die VN-BRK keine Sonderrechte, sondern sie konkretisiert und spezifiziert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund ihrer Lebenslagen, die im Menschenrechtsschutz systematisch Beachtung finden müssen. Im Einzelnen konkretisiert das Übereinkommen z.B. das Recht auf Zugang zu Bildung, das Recht auf Zugang zur Arbeitswelt oder das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben.

Staatlicher Ansprechpartner und Kontaktstelle für die Durchführung des Übereinkommens nach Art. 33 Abs. 1 des Übereinkommens (sogenannter „Focal Point“) ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das auch in Kontakt mit den für das Übereinkommen zuständigen Landesministerien steht. Der **Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen** übernimmt Aufgaben der Koordinierung mit den Verbänden und Organisationen behinderter Menschen und den in den Ländern und Kommunen zuständigen Behindertenbeauftragten. Bei ihm ist die staatliche Koordinierungsstelle zur Umsetzung der VN-BRK angesiedelt. Zur **innerstaatlichen Durchführung und Überwachung des Übereinkommens wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) als unabhängige Stelle nach Art. 33 Abs. 2 VN-BRK benannt**. Das DIMR gibt unter anderem Empfehlungen, macht Vorschläge zur Durchführung des Übereinkommens, und es berät die Bundesregierung, den Bundestag oder andere Organisationen zu Fragen zum Übereinkommen.

### ■ Deutsche Expertin im Ausschuss zur VN-Behindertenrechtskonvention

Seit dem 1. September 2010 ist die Juristin und Professorin für Recht und Verwaltung, Prof. Theresia Degener, im Ausschuss zur VN-BRK als Berichterstatterin tätig. Die Bundesregierung hat ihre Kandidatur aktiv unterstützt. Prof. Degener genießt als deutsche Expertin – unter anderem durch ihre aktive Mitarbeit als Teil der deutschen Delegation bei der Ausarbeitung des VN-Übereinkommens – einen ausgezeichneten internationalen Ruf. Dies hat dazu beigetragen, dass sie – mit dem drittbesten Ergebnis noch vor anderen Kandidaten, die sich zur Wiederwahl stellten – gewählt wurde.

### ■ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat am 15. Juni 2011 den **Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK** im Kabinett beschlossen. Mit dem Nationalen Aktionsplan schafft die Bundesregierung ein Instrument, mit dem sie die Umsetzung der VN-BRK in den nächsten zehn Jahren systematisch vorantreiben will. Damit wird ein Prozess angestoßen, der nicht nur das Leben von Menschen mit Behinderungen maßgeblich beeinflussen wird, sondern das aller Menschen in Deutschland. Die Bundesregierung bekennt sich darin zum sogenannten „disability mainstreaming“, d.h. der Berücksichtigung des Faktors Behinderung in jedem Gesetzgebungsvorhaben, jedem Projekt, jeder Maßnahme. Die über 200 Vorhaben, Projekte und Aktionen zeigen, dass **Inklusion** ein Prozess ist, der **alle Lebensbereiche umfasst**. Die Maßnahmen reichen von einem inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarktprogramm („Initiative Inklusion“) über die Beseitigung von Umsetzungsproblemen bei Hilfen für Kinder, Jugendliche und Eltern mit Behinderungen bis hin zu einem Konzept für barrierefreie Arztpraxen. Dazu gehört auch eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne für eine inklusive Gesellschaft ([www.behindern-ist-heilbar.de](http://www.behindern-ist-heilbar.de)). Die besonderen Belange der von mehrfacher Diskriminierung betroffenen Frauen mit Behinderungen werden in einem eigenen Handlungsfeld berücksichtigt.

Das Ziel der Inklusion wird dabei als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden. Menschen mit und ohne Behinderungen müssen dabei mitwirken. Deshalb hat die Bundesregierung Menschen mit und ohne Behinderungen bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans von Anfang an einbezogen. Viele ihrer Visionen und Vorschläge, Forderungen und Anregungen für Veränderungen wurden darin aufgenommen. Der Nationale Aktionsplan ist als erste Initiative für eine breite Umsetzung der VN-BRK zu sehen. Deshalb versteht sich der Nationale Aktionsplan nicht als abgeschlossenes Dokument: Er wird in den nächsten Jahren auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden.

Die VN-BRK richtet sich an alle staatlichen Stellen und verpflichtet sie zur Umsetzung. Durch den Nationalen Aktionsplan wird die Umsetzung auf Bundesebene vorangetrieben.

Die Verwirklichung der VN-BRK erfordert weitere staatliche, aber auch private Initiativen, weil sie alle Bereiche des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens betrifft. Deshalb wirbt die Bundesregierung für weitere Initiativen und Aktionspläne bei den Ländern, Kommunen, Sozialpartnern, Verbänden und Einrichtungen, aber auch Unternehmen der Privatwirtschaft. Nur so kann eine inklusive Gesellschaft Schritt für Schritt erreicht werden. Fast alle **Bundesländer** arbeiten bereits an Aktions- oder Maßnahmeplänen zur Umsetzung der Konvention auf Landesebene. Als erste Länder haben Rheinland-Pfalz (März 2010) und Brandenburg (November 2011) eigene Aktionspläne vorgestellt. Auch die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung und das Unternehmen Boehringer Ingelheim haben 2011 eigene Aktionspläne verabschiedet.

An diesem Prozess des Dialogs und der Zusammenarbeit wird die Bundesregierung auch in Zukunft festhalten. Über den Ausschuss zum Nationalen Aktionsplan beim BMAS, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Behinderten-, Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie der Sozialpartner und der Wissenschaft besteht, ist die Beteiligung darüber hinaus auch institutionalisiert.

Durch die beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen angesiedelte staatliche Koordinierungsstelle nach Art. 33 VN-BRK wird die weitere Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände sichergestellt. Die Organisation der Koordinierungsstelle stellt ein internationale anerkanntes „Best-Practice“-Beispiel dar, da in nur wenigen VN-BRK-Mitgliedstaaten eine eigenständige Institution an der Schnittstelle zwischen staatlicher Ebene und Zivilgesellschaft existiert. Wesentliche Aufgabe der Koordinierungsstelle ist die Einbindung der Zivilgesellschaft – besonders von Menschen mit Behinderung und der in verschiedenen Handlungsfeldern relevanten Akteure – in den Umsetzungsprozess. Außerdem hat sie eine Multiplikatorenfunktion auf verschiedenen Ebenen.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben und zur langfristigen und strategischen Begleitung der Umsetzung der VN-BRK hat die Koordinierungsstelle seit Oktober 2010 einen Inklusionsbeirat eingerichtet. Der Inklusionsbeirat wird von vier Fachausschüssen zu unterschiedlichen Themengebieten, wie z.B. Gesundheit und Pflege, Familie und Partnerschaft, Arbeit und Bildung oder gesellschaftliche Teilhabe, unterstützt.

Bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans legt die Bundesregierung den Fokus zunächst auf die Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen. So werden z.B. für das Programm „Initiative Inklusion“ in den nächsten Jahren rund 100 Mio. Euro aus dem „Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben“ zur Verfügung gestellt. Das Programm setzt folgende Schwerpunkte:

- Berufsorientierung schwerbehinderter Schülerinnen und Schüler: In den nächsten zwei Jahren werden 40 Mio. Euro mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, jährlich 10.000 schwer-

behinderte Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf beruflich intensiv zu orientieren. Berufsorientierung für junge Menschen mit Behinderungen soll darüber hinaus als Regelinstrument der Arbeitsförderung verankert werden.

- Betriebliche Ausbildung schwerbehinderter Jugendlicher in anerkannten Ausbildungsberufen: In den nächsten fünf Jahren werden 15 Mio. Euro mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, 1.300 neue betriebliche Ausbildungsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen.
- Arbeitsplätze für ältere (über 50-jährige) arbeitslose oder arbeitssuchende schwerbehinderte Menschen: In den nächsten vier Jahren werden 40 Mio. Euro mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, 4.000 Arbeitsplätze zu schaffen. Ältere behinderte und schwerbehinderte Arbeitslose werden auch durch Leistungen der Arbeitsförderung, etwa durch spezielle Eingliederungszuschüsse, bei der Aufnahme einer Beschäftigung gezielt unterstützt.
- Implementierung von Inklusionskompetenz bei den Industrie- und Handelskammern: In den nächsten zwei Jahren werden 5 Mio. Euro mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, bei den Kammern, die für kleine und mittlere Unternehmen Ansprechpartner sind, verstärkt Kompetenzen für die Inklusion schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen und durch gezielte Beratung mehr Ausbildungs- und Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen bei den Mitgliedsunternehmen zu schaffen.

Daneben konzipiert das BMAS eine neue Berichterstattung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen. Diese soll die empirische Grundlage einer künftigen Politik für Menschen mit Behinderungen werden. Ausgehend von den Themenfeldern des Nationalen Aktionsplans werden Indikatoren entwickelt, die Aufschluss über die Lebenslagen behinderter Menschen geben. Der Bericht soll Anfang 2013 erscheinen.

#### ■ Weitere Entwicklungen in Deutschland

Ende 2010 erhielten 770.000 Personen Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, für die im Jahr 2010 netto 12,5 Mrd. Euro von Ländern und Kommunen aufgewendet wurden. Ausgehend vom Recht der Menschen mit Behinderungen auf Selbstbestimmung und Eigenverantwortung soll die Eingliederungshilfe im Lichte der VN-BRK von einer überwiegend einrichtungskonzentrierten zu einer personenzentrierten Hilfe weiterentwickelt werden. Eine Unterscheidung nach dem Ort der Leistungserbringung (ambulant, teilstationär, stationär) soll es im Leistungsrecht der Eingliederungshilfe nicht mehr geben; im Mittelpunkt soll der behinderte Mensch mit seinem individuellen Unterstützungsbedarf stehen. Das Vorhaben soll in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages umgesetzt werden.

Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) aus dem Jahr 2002 wurden die Grundlagen für eine verstärkte Verbreitung von Barrierefreiheit in Deutschland gelegt. Das Gesetz verpflichtet die öffentliche Verwaltung u.a. barrierefrei zu bauen und Informationen für

Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten. Es sieht auch vor, dass die Verbände von Menschen mit Behinderungen – als Experten in eigener Sache – gemeinsam mit der Wirtschaft über die Herstellung von Barrierefreiheit in nicht-öffentlichen Bereichen verhandeln und darüber Zielvereinbarungen abschließen können. Um eine bessere Nutzung des Instruments der Zielvereinbarung zu erreichen, fördert die Bundesregierung im Zeitraum von 2009 bis 2012 ein Projekt zur Stärkung von Zielvereinbarungen nach dem BGG. Mit dem Instrument der Zielvereinbarung können anerkannte Behindertenverbände mit Wirtschaftsunternehmen konkrete Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit treffen, die den jeweiligen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechen, also flexible und verhältnismäßige Lösungen ermöglichen. Auch der barrierefreie Zugang zu Medien, Kommunikation und Information spielt heute für jeden Menschen eine wichtige Rolle. Bei der Nutzung des Internets wurden hier in den letzten Jahren große Fortschritte erzielt. Auf der Grundlage der **Barrierefreien Informationstechnik-Verordnung (BITV)** aus dem Jahr 2002 wurden die Internetseiten des Bundes weitgehend barrierefrei gestaltet. Die überarbeitete BITV 2.0, die seit dem 22. September 2011 in Kraft ist, wurde einerseits an neue technische Entwicklungen angepasst und andererseits mit Blick auf die besonderen Belange von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen sowie von gehörlosen Menschen ergänzt. Sie sollen nun im Internet einen ersten Zugang zu Informationen in leichter Sprache und deutscher Gebärdensprache erhalten. Nach dem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention ist für das Jahr 2013 die Evaluation des BGG vorgesehen.

Über Art. 24 VN-BRK hat sich Deutschland zur Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem bekannt und damit zu einem gemeinsamen zielgleichen oder ziendifferenzierten Lernen von Schülern mit und ohne Behinderungen in der allgemeinen Schule. Im Schuljahr 2010/2011 wurden in Deutschland 486.564 Schülerinnen und Schüler mit **sonderpädagogischem Förderbedarf** unterrichtet, dies entspricht einem Anteil von 6,4% aller Schüler im Alter der Vollzeitschulpflicht (Förderquote). Nur 22,3% dieses Personenkreises wurden im Schuljahr 2010/2011 integrativ bzw. inklusiv unterrichtet. Die Schulgesetze der Bundesländer sehen bereits jetzt das gemeinsame Lernen von behinderten und nicht-behinderten Schülerinnen und Schülern als eine Möglichkeit vor; der weitere schrittweise Ausbau der Angebote des gemeinsamen Lernens ist geplant. Der gemeinsame Unterricht muss die für die Schüler mit Behinderungen notwendige bzw. angemessene individuelle Bildung, Förderung und Unterstützung vorsehen. Die Kultusministerkonferenz hat sich im November 2010 darauf geeinigt, die Quote der inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler zu erhöhen. Darüber hinaus hat die Kultusministerkonferenz im Oktober 2011 Empfehlungen zur pädagogischen Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen unter dem Gesichtspunkt inklusiver Bildung in Schulen beschlossen. Die Bundesregierung setzt sich im Nationalen Aktionsplan dafür ein, dass inklusives Lernen in Deutschland eine Selbstverständlichkeit wird und begrüßt daher die Initiativen zur Umsetzung des Artikels 24 auf Ebene der Länder.

Mit der Kampagne „**Deutschland wird inklusiv – wir sind dabei!**“ des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen werden Bewusstseinsbildung (Art. 8 VN-BRK) und Umsetzung von Inklusion befördert. Von 2011 bis 2013 bereist der Beauftragte alle 16 Bundesländer und besucht in jedem Bundesland inklusive Vorbildprojekte, die auf die „**Landkarte der inklusiven Beispiele**“ aufgenommen wurden. Auf der Inklusionslandkarte berücksichtigt werden ausschließlich Beispiele, die Mitglieder des Inklusionsbeirats, anhand festgelegter Kriterien, als vorbildlich inklusiv im Sinne der VN-BRK bewerten. Ziel der Kampagne ist es, Beispiele, die Inklusion vorbildlich umsetzen, für ihre hervorragende Arbeit anzuerkennen und der Öffentlichkeit Tipps zur praktischen Umsetzung von Inklusion zu geben und zur Nachahmung anzuregen.

#### ■ Entwicklungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission hat am 15. November 2010 ihre behindertenpolitische Strategie „**Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneueres Engagement für ein barrierefreies Europa**“ vorgelegt. Die Strategie soll ein nachhaltiges Konzept für die Integration und Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union bieten. Ziel ist es auch, die Behindertenpolitik der Mitgliedstaaten insbesondere bei der Umsetzung der VN-BRK zu unterstützen, vor allem in den Aktionsbereichen Zugänglichkeit/Barrierefreiheit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, sozialer Schutz und Gesundheit. Die Bedeutung der VN-BRK wird in der Strategie mehrfach betont.

Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt grundsätzlich den gewählten Ansatz. Die Aktionsbereiche decken sich in weiten Teilen mit den Handlungsfeldern des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-BRK.



## 6 Menschenrechtliche Aspekte von Migration und Integration



Polizistin im März 2012 in Schwäbisch Gmünd

Menschenrechte sind die Grundlage für die Politik und Gesetzgebung zu **Migration und Asyl**. Dies kommt u.a. in einer Reihe aufenthaltsrechtlicher Regelungen, etwa zur Berücksichtigung von Härtefällen, zum Ausdruck. Daneben widmet die Bundesregierung der Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer ein besonderes Augenmerk.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit jeher ein Land, das Einwanderer angezogen hat. Zuwanderern mit einer Bleibeperspektive wird im Wege der **Integration** 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.

Deutschland sieht in der **Integration** der rund 4 Mio. Muslime und in der Förderung des gedeihlichen Zusammenlebens eine der wichtigsten politischen Aufgaben. Um dieser bedeutenden gesellschaftspolitischen Aufgabe Rechnung zu tragen, hat Deutschland im September 2006 die **Deutsche Islam Konferenz (DIK)** eingerichtet. Ziel der Konferenz ist eine verbesserte religions- und gesellschaftspolitische Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland. Sie soll zugleich der Segregation von Muslimen in Deutschland entgegenwirken und damit auch der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts dienen. Die Islamkonferenz ist ein langfristig angelegter Kommunikationsprozess, der zwischen Vertretern des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der Muslime, in der 17. Legislaturperiode fortgeführt wird. Die DIK hat sich als funktionierende Dialogplattform bewährt. In ihrer ersten Phase wurde vor allem eine Übereinkunft über gesellschafts- und religionspolitische Grundsätze sowie zur Verbindlichkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erzielt. Die Islamkonferenz ist in ihrer aktuellen zweiten Phase stärker praktisch ausgerichtet. Dies spiegelt sich auch in einer gegenüber der ersten Phase leicht veränderten Zusammensetzung der Konferenz wider, in der nun die Länder und die kommunale Ebene stärker repräsentiert sind. Das zentrale Anliegen, die Verbesserung der Integration der in Deutschland lebenden Muslime, wird anhand praktischer Fragen wie u.a. der Etablierung islamisch-theologischer Lehrangebote an deutschen Hochschulen und des islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, der Geschlechtergerechtigkeit sowie der Prävention von Islamismus und Islamophobie behandelt.

Neben Neuzuwanderern richtet sich die deutsche Integrationspolitik auch an Zuwanderer, die schon länger in Deutschland leben. Nach mehr als 50 Jahren Zuwanderung nach Deutschland hat rund ein Fünftel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Viele Migranten haben ihren Platz in der Gesellschaft gefunden und tragen zum Wohlstand und zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt Deutschlands bei. Dennoch besteht in Teilen der zweiten und dritten Generation häufig nachzuholender Integrationsbedarf, der sich in unzureichenden Deutschkenntnissen, schlechteren Schul- und Ausbildungsabschlüssen,

einer höheren Arbeitslosigkeit und einer zum Teil fehlenden Akzeptanz gesellschaftlicher Grundregeln, insbesondere von Frauenrechten, widerspiegelt.

Ziel der Integrationspolitik ist die **gleichberechtigte Teilhabe von Migranten in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft**. Dabei stehen deren Kompetenzen und Potenziale im Vordergrund. Aus Sicht der Bundesregierung bleibt die Integration der in Deutschland lebenden Migranten eine Schlüsselaufgabe. Die Integrationspolitik der Bundesregierung folgt dabei dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Zuwanderer sind in der Regel gehalten, durch eigene Anstrengungen – und unterstützt durch staatliche Angebote – ausreichende deutsche Sprachkenntnisse zu erlangen sowie Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland zu erwerben. Die deutsche Gesellschaft ist gefordert, Zuwanderern einen durch Chancengleichheit und Gleichberechtigung 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 auch Migrationssteuerung. Es gilt der Grundsatz „keine Migration ohne Integration“. Migrantinnen und Migranten mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive erhalten, unabhängig von ihrer nationalen, ethnischen oder religiösen Herkunft, ein staatliches Grundangebot zur Integration, das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen in die deutsche Gesellschaft unterstützt. Die bundesweit einheitlich angebotenen Integrationskurse sind dabei eines der wichtigsten integrationspolitischen Instrumente des Bundes. Sie bestehen aus einem Sprachkurs mit bis zu 1.200 Unterrichtsstunden zur Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Wissen zu Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland. Durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 20. Februar 2012 wurde der Umfang des Orientierungskurses von 45 auf 60 Unterrichtsstunden erhöht. Ergänzt wird dieses Angebot durch die sozialpädagogische Begleitung junger Migrantinnen und Migranten während des Kurses durch migrationsspezifische Beratungseinrichtungen, den Jugendmigrationsdiensten (JMD).

In diesen bundesweit über 420 Einrichtungen begleiten Fachleute junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren mit einem vielschichtigen Angebot, um sie zu aktiven Mitgliedern der Gesellschaft zu machen und ihnen Chancengerechtigkeit und Teilhabe zu eröffnen. Dabei stehen vor allem die Stärkung der Kompetenzen der jungen Migrantinnen und Migranten und die Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt im Vordergrund. Jugendmigrationsdienste verstehen sich auch als Verbindungsstelle zu den Regeleinrichtungen vor Ort und kooperieren in verschiedenen Netzwerken und mit allen für die Integration relevanten Stellen; dabei ist die Zusammenarbeit mit Schulen, Betrieben und besonders auch den Eltern sehr wichtig.

Daneben steht mit der **Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)** ein auf drei Jahre befristetes Beratungsangebot bereit, das Integrationsprozesse – vornehmlich im Rahmen professioneller Einzelfallberatungen – initiiert und begleitet. Aber auch bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern steht die MBE offen, sofern sie einen erhöhten Integrationsbedarf haben, der dem von Neuzuwanderern entspricht.

Deutschland hat seine Integrationspolitik mit den seit 2006 stattfindenden **Integrationsgipfeln** und dem 2007 vorgestellten **Nationalen Integrationsplan** auf eine neue Grundlage gestellt. Die Bundesregierung geht dabei den Weg einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten anerkennt und stärkt und nicht allein auf Defizite fokussiert. Der Integrationsplan wurde in Zusammenarbeit von Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden und einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure erarbeitet. 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 gestärkt. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der gesellschaftlichen Teilhabe und in der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements sowie in der Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern, der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und dem Schutz von Frauen vor Zwangsverheiratungen und familiärer Gewalt.

Durch das im Juli 2011 in Kraft getretene sogenannte Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz wurde u. a. eine **Bleiberechtsregelung für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende** – und gegebenenfalls für ihre Eltern und Geschwister – geschaffen (§ 25a AufenthG). Langjährig geduldete junge Ausländerinnen und Ausländer, die die Schule besuchen bzw. erfolgreich abgeschlossen haben und für die eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann, können ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten. Ein Aufenthaltstitel kann dann erteilt werden, wenn feststeht, dass die Abschiebung nicht aufgrund eigener Falschangaben oder Täuschungshandlungen des jungen Ausländers verhindert wurde. Die Eltern und minderjährige Geschwister des jungen Ausländers sollen ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn Täuschungshandlungen ihrer Abschiebung nicht entgegenstehen und der Lebensunterhalt der Familie vollständig gesichert ist.

Mit der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans ist die Bundesregierung auf einem guten Weg, die Integration der in Deutschland lebenden Migranten zu optimieren. Am 31. Januar 2012 hat die Bundeskanzlerin auf dem **5. Integrationsgipfel** den Nationalen Aktionsplan vorgestellt. Dieser enthält klar definierte und überprüfbare Ziele, um die Selbstverpflichtungen aus dem Nationalen Integrationsplan verbindlicher zu gestalten. Daneben enthält das bundesweite Integrationsprogramm von 2010 eine Be-

standsaufnahme der Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern sowie Empfehlungen zur deren Weiterentwicklung.

### ■ Schutz von Flüchtlingen

In Deutschland wird der **Flüchtlingsschutz** und der Schutz vor sonstigen Gefahren für Leib, Leben oder die persönliche Freiheit im Herkunftsland durch das Asylrecht nach Art. 16a GG, die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Abschiebungsverbote gewährleistet. Vor allem die besondere Situation von unbegleiteten minderjährigen Ausländern stand im Berichtszeitraum deutlich im Bewusstsein von Politik und Gesellschaft. Deutschland hat die umfangreichen Maßnahmen zur Unterstützung dieser Minderjährigen fortgeführt. So sind im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgängig Sonderbeauftragte für unbegleitete Minderjährige, d.h. alle unbegleiteten Personen unter 18 Jahren, eingesetzt. Alle Sonderbeauftragten werden fortlaufend umfangreich rechtlich, kulturell und psychologisch in Grund- und Aufbaukursen geschult. Zu ihren Aufgaben gehört es u.a., die besonders schutzbedürftigen Flüchtlingskinder zu identifizieren. Neben den Sonderbeauftragten für unbegleitete Minderjährige kommen für die Betreuung von Antragstellern, die traumatisiert oder Folteropfer sind bzw. geschlechtsspezifisch verfolgt wurden, Sonderbeauftragte für Traumatisierte und Folteropfer sowie Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifisch Verfolgte zum Einsatz.

Mit Inkrafttreten der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft wurde die sogenannte erste **Phase der Europäischen Asylrechts-harmonisierung** abgeschlossen.

Zur weiteren Harmonisierung des europäischen Asylrechts hat die Kommission im Juni 2007 ihre Überlegungen in einem Grünbuch und im Sommer 2008 in einem Aktionsplan vorgelegt. Die sogenannte zweite Harmonisierungsphase dient der Herstellung des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** (GEAS), das bereits durch den Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 vorgegeben wurde. Ziele sind – wie vom Europäischen Rat im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl im Oktober 2008 festgelegt – unter anderem ein einheitliches Asylverfahren mit gemeinsamen Garantien, ein einheitlicher Schutzstatus für anerkannte Flüchtlinge einerseits und subsidiär geschützte Personen andererseits, ein hohes Schutzniveau für Schutzsuchende sowie eine Verstärkung der Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geographischen oder demographischen Lage besonders hohe Zugangszahlen von Asylbewerbern haben.

Das vom Europäischen Rat im Dezember 2009 verabschiedete Stockholmer Programm („Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“) dient der Wei-

terentwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Für die Asylpolitik sieht sich der Europäische Rat dem Ziel verpflichtet, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen, der auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, beruht. In einem gemeinsamen Raum des Schutzes soll durch gemeinsame Regeln sowie eine bessere und kohärentere Anwendung dieser Regeln die Sekundärmigration innerhalb der EU verhindert bzw. verringert werden. Die freiwillige Solidarität mit besonders belasteten Mitgliedstaaten soll gefördert werden. Im Rahmen der externen Dimension von Asyl will die EU gegenüber stark belasteten Drittstaaten partnerschaftlich handeln.

Von Ende 2008 bis Mitte 2011 hat die Kommission mehrere **Vorschläge für Rechtsakte zur Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** vorgelegt. Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll spätestens im Jahr 2012 abgeschlossen sein.

Bereits in Kraft getreten ist zum einen die Verordnung (EU) 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Errichtung eines Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO). Es soll den Austausch von Informationen, Analysen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern und die konkrete Zusammenarbeit zwischen den für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Behörden ausbauen. Zum anderen ist die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status als Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) in Kraft getreten. Derzeit wird über Neufassungen folgender Rechtsakte verhandelt, für die ebenfalls eine Verabschiedung im Jahr 2012 angestrebt wird: Richtlinie 2003/9/EG vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten („Aufnahmebedingungen-Richtlinie“); Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Richtlinie Asylverfahren); Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist („Dublin II-Verordnung“) sowie Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens („Eurodac-VO“).

Zur freiwilligen **Neuansiedelung schutzbedürftiger Personen in der EU** hatte Deutschland im Jahr 2008 die Initiative zur Aufnahme irakischer Flüchtlinge in der EU ergriffen. Mit den Ratsschlussfolgerungen vom 27./28. November 2008 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf freiwilliger Basis besonders schutzbedürftige Personen aufzunehmen.

Hierzu zählen u. a. Angehörige religiöser Minderheiten und Personen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. aufgrund hohen Alters, Krankheit, Traumatisierung usw.). Im Rahmen der als Zielvorgabe für die Europäische Union genannten 10.000 Personen hat Deutschland 2.501 Personen aufgenommen.

Im Interesse der Fortentwicklung und Verbesserung des Flüchtlingsschutzes hat sich die Innenministerkonferenz der Länder zudem am 9. Dezember 2011 für eine permanente Beteiligung Deutschlands an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen aus Drittstaaten ausgesprochen. In den nächsten drei Jahren sollen daher in Zusammenarbeit mit dem **Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen** (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) insgesamt 900 schutzsuchende Flüchtlinge – 300 pro Jahr – aufgenommen werden. Die Einzelheiten der Aufnahme sind noch festzulegen.

In Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom April 2011, der u. a. zur Solidarität gegenüber den unmittelbar von Migrationsbewegungen betroffenen Mitgliedstaaten aufgerufen hat, hat Deutschland im Jahr 2011 insgesamt 153 Personen mit afrikanischen Staatsangehörigkeiten, die aus Libyen nach Malta geflohen waren, aufgenommen. Im Jahr 2010 hatte Deutschland aus Malta bereits 102 afrikanische Flüchtlinge übernommen.

Frauen aus Entwicklungsländern und mittel- und osteuropäischen Staaten die Opfer von Menschenhandel wurden und ausreisepflichtig sind, oder trotz dauerhaftem Aufenthaltsstatus keine Zukunftsperspektiven für sich in Deutschland sehen und eine Rückkehr planen, erhalten Unterstützung durch ein vom BMZ mit jährlich rund 190.000 Euro gefördertes Programm zur beruflichen und sozialen Wiedereingliederung in ihrer Heimat. In Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen vor Ort bietet die Organisation SOLWODI (Solidarity with Women in Distress) eine durchgehende, individuell angepasste Beratung und Begleitung der Frauen in Deutschland und in den jeweiligen Zielländern. Etwa 900 ratsuchende Frauen werden pro Jahr beraten, für ca. 40 Frauen werden Fördermaßnahmen sowie Nachkontaktmaßnahmen bis zu drei Jahren entwickelt, um sie bei einer Berufsperspektive im Herkunftsland zu unterstützen.

## ■ Schutz von Minderheiten

Der Schutz von autochthonen **Minderheiten** ist eine wichtige politische Aufgabe, da ohne diesen Schutz der Frieden in Europa schon häufig gefährdet gewesen wäre. Dies wird an den vergangenen Bürgerkriegen in einigen Gebieten des früheren Jugoslawien deutlich. Hinzu kommt, dass fehlender Minderheitenschutz zur Verfestigung von Flüchtlingsströmen führen kann, so etwa wenn Flüchtlinge nicht in ihr Herkunftsgebiet zurückkehren können, weil sie dort um ihr Leben fürchten müssen. In Staaten, in denen der Grundrechtsschutz auch für Minderheiten bereits durch die Rechtsordnung gewährleistet ist,

steht allerdings ein anderer Faktor im Vordergrund: Die Erhaltung des gewachsenen, kulturellen Reichtums, zu dem die autochthonen Minderheiten beitragen und der für Europa und die Vielgestaltigkeit seiner Landschaften typisch ist.

Das 1998 in Deutschland in Kraft getretene Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten enthält verbindliche Grundsätze zum Schutz der nationalen Minderheiten. Es verbietet jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie eine Assimilierung gegen ihren Willen und es verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz der Freiheitsrechte. Als nationale Minderheiten sind in Deutschland die Dänen, Friesen, Sorben und die deutschen Sinti und Roma anerkannt. Die Akzeptanz der nationalen Minderheiten in Deutschland durch die Mehrheitsbevölkerung zeigt sich unter anderem bei politischen Wahlen: So ist beispielsweise der Ministerpräsident des Freistaates Sachsen ein Angehöriger des sorbischen Volkes und der Oberbürgermeister von Flensburg Mitglied der dänischen Minderheit.

Von mindestens ebenso großer Bedeutung für den Minderheitenschutz wie das Rahmenübereinkommen des Europarats ist die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die am 1. März 1998 in Kraft trat. Mit der Charta sollen traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Sprachen als Teil des europäischen Kulturerbes bewahrt und gefördert werden. Geschützt sind in Deutschland die Regionalsprache Niederdeutsch, Dänisch, Friesisch (Nordfriesisch und Saterfriesisch), Sorbisch (Niedersorbisch und Obersorbisch) sowie das Romanes der deutschen Sinti und Roma.

Zur Implementierung des Rahmenübereinkommens sind alle fünf Jahre und zur Implementierung der Sprachencharta alle drei Jahre **Staatenberichte an den Europarat** zu übermitteln. Ausschüsse von unabhängigen Experten unterstützen das Ministerkomitee des Europarats in seiner Aufgabe, die Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen zu überwachen. Der jeweilige Ausschuss führt „Vor-Ort-Besuche“ in den Vertragsstaaten durch. Auf deren Basis wird ein Monitoringbericht erstellt, der gegebenenfalls Empfehlungen für eine verbesserte oder effizientere Umsetzung enthält, zu dem der betroffene Staat wiederum Stellung nehmen kann und der in eine Resolution des Ministerkomitees des Europarats mündet.

Der dritte Staatenbericht der Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen wurde dem Europarat im Frühjahr 2009 übermittelt; das Ministerkomitee des Europarates hat hierzu im Sommer 2011 eine Resolution beschlossen und veröffentlicht. Die Bundesregierung hat den vierten Staatenbericht zur Sprachencharta im Sommer 2010 vorgelegt; die Empfehlungen des Ministerkomitees wurden im Frühjahr 2011 verabschiedet.

Die Wahrung der Belange der **nationalen Minderheiten in Deutschland** und der Regionalsprache Niederdeutsch unterstützt der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedler-



fragen und nationale Minderheiten, indem er u.a. für die Minderheiten und für Fragen der niederdeutschen Sprache beratende Ausschüsse beim BMI eingerichtet hat. Das BMI führt zusätzlich einmal pro Jahr Implementierungskonferenzen mit den Minderheitenvertretern zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens und der Sprachencharta 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 die personellen und sachlichen Ressourcen eines **Minderheitensekretariats** in Berlin. Dadurch werden u.a. Minderheitenveranstaltungen beim Bundestag ermöglicht, bei denen sich die Vertreter der nationalen Minderheiten mit interessierten Abgeordneten unter Leitung des Vorsitzenden des Innenausschusses austauschen können.

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. Die EU ihrerseits hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt der Situation von Sinti und Roma angenommen. Zwar verfügt die Union über keine direkten Zuständigkeiten, kann aber über ihre Kompetenzen im Bereich Antidiskriminierung gestaltend tätig werden. Durch das EU-Antidiskriminierungsrecht besteht heute bereits ein Rahmen zum Schutz von Minderheiten gegen diskriminierende Maßnahmen. Darüber setzt die EU erhebliche Strukturmittel zur Verbesserung der Lebenssituation von Sinti und Roma in einigen Mitgliedstaaten ein. Auch hat sich die Europäische Grundrechteagentur der Thematik in zahlreichen Studien angenommen.

Die Bundesregierung unterstützt die im Rahmen der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2011 initiierten Maßnahmen **zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma in Europa**. Die ungarische Ratspräsidentschaft erklärte die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma zu einem Schwerpunktthema. Am 5. April 2011 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“. Im Mai 2011 fand ein Sonderrat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz-EPSCO) zur sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma statt, auf dem Schlussfolgerungen zur Mitteilung der Kommission angenommen wurden. Die Mitgliedstaaten wurden gebeten, bis Ende 2011 nationale Roma-Strategien oder integrierte Pakete mit politischen Maßnahmen im Rahmen ihrer breiter angelegten Politik der sozialen Einbeziehung auszuarbeiten bzw. ihre vorhandenen Strategien und Maßnahmenpakete zu aktualisieren und an die EU-Kommission zu senden. Die ungarische Präsidentschaft legte dem Europäischen Rat am 23./24. Juni 2011 einen Bericht über die Beratungen und deren Ergebnisse in den verschiedenen Ratsformationen vor, der von diesem gebilligt wurde. Ende des Jahres 2011 legte die Bundesregierung ihren Bericht der EU-Kommission vor.

## 7 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus



Demonstration gegen Rechtsextremismus und Rassismus am 09.11.2012 in Wolgast

Deutschland versteht sich als ein weltoffenes und tolerantes Land in der Mitte Europas. Seine Geschichte und Rechtsordnung, aber gerade auch das Selbstverständnis einer modernen und international vernetzten Gesellschaft, veranlassen Deutschland, der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und verwandten Formen der Intoleranz prioritäre Beachtung zu schenken. Über dieses Ziel besteht in Deutschland ein umfassender gesellschaftlicher und politischer Konsens. Der Bundesregierung ist gleichwohl bewusst, dass rassistische Vorurteile, Einstellungen und Handlungen nach wie vor in unterschiedlichem Ausmaß in Teilen der Gesellschaft existieren und es einer nachhaltigen und differenzierten Politik bedarf, um diesem Problem langfristig entgegenzuwirken.

Hierzu verfolgt die Bundesregierung einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, der darauf zielt, alle gesellschaftlichen Ebenen zu erreichen. Er umfasst sowohl Prävention als auch Repression. Prävention betrifft alle Bereiche der Gesellschaft und beginnt bereits im Kindesalter. Die Empfehlungen und Hinweise des **VN-Sonderberichterstatters zu modernen Formen von Rassismus, Rassen-diskriminierung und Xenophobie** sowie weiterer VN-Expertenausschüsse bieten hier wertvolle Ansätze, die die Bundesregierung grundsätzlich unterstützt. Zu diesem Ansatz zählen auch die Beobachtung extremistischer Organisationen durch den Verfassungsschutz und die Initiierung von Aussteigerprogrammen für die rechtsextremistische Szene.

Der von der Bundesregierung in Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen erarbeitete **Nationale Aktionsplan (NAP)** ist eine Dokumentation der ganzheitlichen Herangehensweise im Interesse einer wirkungsvollen Prävention und zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung. Er wurde Anfang 2009 der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte in Genf übermittelt. Der NAP ist somit auch ein Beispiel für das kontinuierliche Engagement der Bundesregierung zur Verbesserung der Menschenrechtssituation.

Die Bundesregierung fördert in diesem Rahmen umfangreiche Maßnahmen zur politischen und gesellschaftlichen Aufklärungsarbeit, beispielsweise über die **Bundeszentrale für politische Bildung**. Deren Aufgabe ist es, das Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Ihre Bildungsangebote zielen daher immer auch auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte und deren Beteiligung an der demokratischen Gesellschaft. Die Auseinandersetzung mit dem Extremismus zählt zu den Schwerpunktbereichen der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung. Prävention durch die Vermittlung von Wissen sowie konkrete Hilfestellung für die argumentative Auseinandersetzung mit extremistischen, rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellungen und Parolen sind wichtige Komponenten dieses Angebots. Die Bundeszentrale für politische Bildung stellt unter anderem umfangreiche kostengünstige Literatur und Online-Informationsangebote für Interessierte (auch zielgruppenspezifisch, z. B. für Kinder) sowie Materialien für den Schulunterricht zur Verfügung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)).

Die Bundesregierung unterstützt aktiv die Vernetzung und öffentliche Bekanntmachung von zivilgesellschaftlichem Engagement, beispielsweise durch das **Bündnis für Demokratie und Toleranz**. Dieses Bündnis wurde im Jahr 2000 von den Bundesministerien des Innern und der Justiz gegründet. Mit dem Bündnis werden gezielt zivilgesellschaftliche Initiativen und Partner unterstützt, die sich für Demokratie- und Toleranzförderung engagieren. Das Bündnis sammelt in diesem Sinne „best practices“ und stellt sie auf seiner Internetseite anderen Initiativen zur Verfügung. Die Geschäftsstelle des Bündnisses wurde im Frühjahr 2011 in die Bundeszentrale für politische Bildung integriert, um Synergieeffekte beider Einrichtungen zu erzielen.

Vernetzung und Austausch sind wichtige Bausteine, um menschenrechtswidrige Erscheinungen wie Rassismus durch gesellschaftliche Kräfte transparent zu machen und damit auch besser bekämpfen zu können. So tauscht sich die Bundesregierung u. a. im **Forum gegen Rassismus** mit rund 55 Nichtregierungsorganisationen regelmäßig zu Fragen und Möglichkeiten der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus. Das Forum wurde im Jahr 1998 im Anschluss an das Europäische Jahr gegen Rassismus gegründet und dient seither seinen Teilnehmern als Dialogplattform.

Mit Beschluss des Deutschen Bundestages vom 4. November 2008 wurde die Bundesregierung gebeten, **Antisemitismus** verstärkt zu bekämpfen und jüdisches Leben in Deutschland zu fördern. Damit verbunden war die Einrichtung eines **unabhängigen Expertenkreises**. Die Konstituierung des Expertenkreises erfolgte im September 2009 mit logistischer und finanzieller Unterstützung des BMI. Der Expertenkreis hat seine Arbeitsagenda unabhängig und selbständig festgelegt und abgearbeitet.

Die Experten (Praktiker und Wissenschaftler) haben Ende 2011 nach zweijähriger Arbeit ihren Bericht einschließlich Empfehlungen fertig gestellt. Er umfasst Ausführungen zu Erscheinungsformen von Antisemitismus in Deutschland und erörtert seine Entstehungsbedingungen sowie Ansätze der Prävention. Darüber hinaus beleuchtet er unterschiedlichste Bereiche des Antisemitismus und schafft hierdurch eine Grundlage für weitergehende Diskussionen und Handlungsansätze. Die sich hieraus ergebenden Empfehlungen und Schlussfolgerungen wird die Bundesregierung sorgfältig prüfen.

Auch der Deutschen Islam Konferenz (DIK) ist die Prävention von gesellschaftlicher Intoleranz ein Anliegen. Im Rahmen der DIK-Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ sollen daher präventive Maßnahmen gegen Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus unter muslimischen Jugendlichen und gegen Islamismus initiiert und begleitet werden.

Mit dem Bundesprogramm **„Zusammenhalt durch Teilhabe“** zur Förderung von Projekten für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus in Ostdeutschland werden die Stärkung und der Aufbau einer selbstbewussten, lebendigen und demokratischen Gemein-

wesenkultur gefördert, in der extremistische und verfassungsfeindliche Strömungen keinen Platz finden. Das Programm hat eine Laufzeit von 2010 bis 2013, in der Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 18 Mio. Euro realisiert werden.

Im Fokus der Förderung stehen Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern, die von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen, z. B. infolge von Abwanderung oder demografischem Wandel, besonders betroffen sind. Schwerpunkte des Programms bilden die Qualifikation von Mitarbeitern und Ehrenamtlichen in Vereinen, Verbänden und kommunalen Verwaltungen, die Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie die Förderung von Bürgerbündnissen und -initiativen in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands.

Seit dem Start des Bundesprogramms sind in allen Förderschwerpunkten wichtige Partner für das Erreichen der Programmziele gewonnen worden. Zu den wichtigen strategischen Programmpartnern zählen die Landessport- und Landesfeuerwehrverbände der neuen Bundesländer, die Wohlfahrtsverbände, kirchliche Träger sowie Jugendverbände. Durch die gezielten Förderangebote an Kommunen und Gebietskörperschaften, ihre Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten an der Schnittstelle zwischen kommunaler Verwaltung und Zivilgesellschaft zu entwickeln, konnten auch verschiedene Kommunen als Partner gewonnen werden. Insgesamt wurden 104 Projekte in die Förderung aufgenommen.

Die **Förderung des zivilen Engagements und des demokratischen Verhaltens** sowie der Einsatz für Vielfalt und Toleranz bei Kindern und Jugendlichen werden seit 2001 von der Bundesregierung aktiv unterstützt. Dazu hat die Bundesregierung verschiedene Förderprogramme aufgelegt, die im Folgenden kurz dargestellt werden:

Ziel des Bundesprogramms **„VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“** (Laufzeit: 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2010) war es, Demokratie, Vielfalt und Toleranz als zentrale Werte der gesamten Gesellschaft zu festigen und gerade Kinder und Jugendliche auf präventiv-pädagogische Weise für die grundlegenden Regeln eines friedlichen und demokratischen Zusammenlebens zu begeistern. Pro Jahr hat die Bundesregierung dafür 19 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. „VIELFALT TUT GUT“ setzte dabei auf zwei Förderschwerpunkte: Förderung von neunzig lokalen Aktionsplänen mit fast 5.000 Einzelprojekten zur Stärkung der Demokratieentwicklung im lokalen Raum. Die meisten dieser Einzelprojekte richteten sich an die Hauptzielgruppen „Junge Menschen in strukturschwachen Regionen und Kommunen“ und „Kinder und jüngere Jugendliche“. Fast die Hälfte der Einzelprojekte wurde für die Gruppe der 13- bis 18-jährigen durchgeführt. Im zweiten Förderschwerpunkt wurden über neunzig Modellprojekte gefördert, die neue Ideen und Methoden für die präventive Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus erprobt und entwickelt haben.

Ziel des Beratungsprogramms **„kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“** (Laufzeit: 1. Juli 2007 bis 31. Dezember 2010) war es, Menschen, die sich mit rechtsextremistischen Tendenzen auseinandersetzen müssen, vor Ort schnell, direkt und persönlich fachkompetente Beratung und Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Mit diesem Ziel arbeiteten seit 2007 alle 16 Bundesländer eng zusammen. Entscheidungsträger auf politischer Ebene, in Verwaltungen und Ämtern genauso wie in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Institutionen bündelten in allen Bundesländern ihr Wissen und stellten es Hilfesuchenden zur Verfügung. Die Beraterinnen und Berater entwickeln gemeinsam mit den Menschen vor Ort Ideen und Konzepte, wie die lokale Bevölkerung künftige Konflikte selbständig und nachhaltig lösen kann. Die Arbeit dieser Berater hat die Bundesregierung pro Jahr mit 5 Mio. Euro unterstützt.

Nach Abschluss der Förderperioden Ende 2010 wurden die beiden Bundesprogramme „VIELFALT TUT GUT“ und „kompetent. für Demokratie“ zusammengeführt und seit dem 1. Januar 2011 unter dem gemeinsamen Programmnamen **„TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“** weiterentwickelt und fortgesetzt ([www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de](http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de)). Die grundsätzliche Ausrichtung, d. h. die Förderung von modellhaften Projekten und Netzwerken auf kommunaler und Landesebene gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit bleibt erhalten; gleichwohl können durch die Zusammenführung mögliche Synergiepotentiale besser genutzt und Nachhaltigkeitsaspekte sowie die Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden. Die Hauptzielgruppe sind weiterhin Kinder und Jugendliche und deren Hauptansprechpersonen. Das Programm konzentriert sich auf drei Programmbebereiche: Im ersten Programmbereich werden lokale Aktionspläne unterstützt. Hierbei werden 84 lokale Aktionspläne aus dem Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“ im Kontext „Sicherung der Nachhaltigkeit“ gefördert sowie neunzig neue lokale Aktionspläne entwickelt und umgesetzt. Insgesamt werden somit 174 lokale Aktionspläne bei der Demokratieförderung vor Ort aus Bundesmitteln unterstützt. Im zweiten Förderbereich werden vielversprechende und innovative Modellerprobungen im Feld des Demokratielernens in einer Integrationsgesellschaft sowie präventive Projekte gegen Rechtsextremismus gefördert. Auf der Basis eines Interessenbekundungsverfahrens hat ein Expertengremium 52 Modellprojekte identifiziert und zur Förderung vorgeschlagen. Im dritten Förderbereich werden die im Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie“ erfolgreich aufgebauten 16 landesweiten Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus entsprechend der Empfehlungen der Programmevaluation fortgesetzt. Schwerpunkt der Förderperiode ab 2011 ist die Weiterentwicklung einer qualitativen Beratungstätigkeit. Nach der Bestandsaufnahme und der Bedarfsanalyse im Jahr 2011 werden die Beratungsnetzwerke in 2012 nun die Qualitätsentwicklung und Falldokumentation in den Blick nehmen. Die Bundesregierung stellt für das Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ pro Jahr ca. 24 Mio. Euro zur Verfügung.

Zusätzlich hat die Bundesregierung zum 1. Juli 2010 das Bundesprogramm **„Initiative Demokratie stärken“** ins Leben gerufen. Dieses Bundesprogramm soll junge Menschen

gegen die Beeinflussung linksextremistischer und islamistischer Ideologien stark machen. Das Bundesprogramm richtet sich mit seiner präventiv-pädagogischen Ausrichtung vorrangig an Jugendliche, aber auch an Personen aus deren sozialem Umfeld sowie an Multiplikatoren. Die geförderten Projekte sind jeweils einem Themenbereich zugeordnet; dazu gehören Bildungsprojekte mit jungen Menschen, sozialräumliche Ansätze sowie die Arbeit mit sozialisationsrelevanten Akteuren. Fast vierzig Projekte werden in diesem Bundesprogramm unterstützt; ferner werden Forschungsprojekte und Expertisen gefördert. Pro Jahr stellt die Bundesregierung für das Programm „Initiative Demokratie stärken“ rund 5 Mio. Euro zur Verfügung.

Das Programm **„XENOS – Integration und Vielfalt“** ([www.xenos-de.de](http://www.xenos-de.de)) verfolgt das Ziel, Demokratiebewusstsein und Toleranz zu stärken und Diskriminierung und Rassismus abzubauen. Dabei geht es vor allem um präventive Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft. XENOS ist Teil des Nationalen Integrationsplans der Bundesregierung und wird durch das BMAS und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.

Benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund sollen durch den Abbau von arbeitsmarktbezogener Diskriminierung beim Zugang zu Ausbildung und Arbeit und durch den Abbau von Rassismus am Arbeitsplatz beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und bei der Integration in die Gesellschaft dauerhaft und nachhaltig unterstützt werden. Gefördert werden diesbezügliche Aktivitäten in arbeitsmarktbezogenen Handlungsfeldern wie Betrieb, Verwaltung, Ausbildung, Schule und Qualifizierung in Deutschland und in einem europäischen Kontext. Seit Ende 2008 werden in der ersten Förderrunde bundesweit rund 250 Projekte mit einem Fördervolumen von 130 Mio. Euro, davon 100 Mio. Euro ESF-Mitteln und 30 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln des BMAS, gefördert. Auf den Förderschwerpunkt „Integration von Migrantinnen und Migranten“ entfallen insgesamt 89 Projekte mit einem Fördervolumen von rund 42 Mio. Euro, davon 31 Mio. Euro aus ESF-Mitteln und 11 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln des BMAS.

Für eine zweite Förderrunde mit bundesweit rund 115 Projekten steht im Zeitraum von 2012 bis Ende 2014 ein zusätzliches Fördervolumen von 100 Mio. Euro, davon 70 Mio. Euro aus ESF-Mitteln und 30 Mio. Euro Haushaltsmitteln des BMAS, zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Projektarbeit in der zweiten Förderrunde liegt auf der Bekämpfung von Diskriminierung beim Zugang in Ausbildung und Arbeit sowie auf dem Abbau von Rassismus am Arbeitsplatz. Durch die interkulturelle Öffnung und Sensibilisierung von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sollen die Zugangsmöglichkeiten in Ausbildung und Arbeit, insbesondere von jungen Menschen mit Migrationshintergrund, verbessert und kulturelle Vielfalt am Arbeitsplatz gefördert werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt stellt die Sensibilisierung breiter Bevölkerungsschichten zu Themen kultureller Vielfalt zur Verbesserung der sozialen Kohäsion in Städten, im ländlichen Raum und in europäischen Grenzregionen dar.



Das seit April 2009 laufende **XENOS – Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“** fördert Initiativen, Projekte und Vereine, die Konzepte entwickeln, wie der Ausstieg aus einem rechtsextremistischen Umfeld mit dem Einstieg in Arbeit verknüpft werden kann. In diesem Rahmen werden bundesweit 15 überwiegend regional ausgerichtete Aussteiger-Initiativen, Beschäftigungsprojekte und Netzwerke unterstützt. Der arbeitsmarktliche Aspekt steht bei der Ausstiegsberatung und -begleitung im Vordergrund. In diesem Zusammenhang werden auch Projekte unterstützt, die den Erfahrungsaustausch zwischen Aussteigerinitiativen aufbauen und begleiten. Nationale und transnationale Erfahrungen auf dem Gebiet der Aussteigerkonzepte sollen so in die deutsche Projektlandschaft getragen werden. Für den Zeitraum 2009 bis 2014 steht hierfür ein Fördervolumen von insgesamt 10,1 Mio. Euro aus dem ESF und Haushaltsmitteln des BMAS für den Transfer und die institutionelle Verstetigung von bewährten Konzepten zur Verfügung.

Über den **entwicklungspolitischen Freiwilligendienst „weltwärts“** werden junge Erwachsene in Entwicklungsländer entsandt, um einen Beitrag zur entwicklungspolitischen Informationsarbeit, zur Stereotyp- und Rassismus-freien Bildungsarbeit sowie zur Völkerverständigung zu leisten. Freiwillige Akteure des „weltwärts“-Programms übertragen die Idee einer weltoffenen und toleranten Welt ins Ausland und wieder zurück nach Deutschland. Die 32 Entsendeorganisationen, die im Rahmen von „weltwärts“ aktiv sind, stehen für ein breites Aktionsfeld der Initiative, die neben sozialen, bildungspolitischen und ökologischen Themen auch den Bereich „Menschenrechte/Demokratie und Frieden“ abdeckt. In den Ausreisezyklen 2010/2011 und 2011/2012 sind ca. 100 Freiwillige in diesen Bereichen eingesetzt worden.

### ■ Maßnahmen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden

Zu den Aufgabenschwerpunkten der **Verfassungsschutzbehörden** des Bundes und der Länder gehört die Beobachtung des Rechtsextremismus. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Analyse und Bewertung des von der rechtsextremistischen Szene ausgehenden Gefährdungs- und Bedrohungspotenzials sowie – darauf aufbauend – der Vorbereitung und Durchführung konkreter Bekämpfungsmaßnahmen. Im Rahmen der Prävention von Extremismus informiert der Verfassungsschutz die Öffentlichkeit durch Aufklärung über sein Beobachtungsfeld. Dies geschieht insbesondere durch die Wanderausstellungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz „Die Braune Falle – Eine rechtsextremistische ‚Karriere‘“ und „Es betrifft Dich! Demokratie schützen – Gegen Extremismus in Deutschland“. Diese Ausstellungen haben jährlich mehr als 100.000 Besucher. Hauptzielgruppen der beiden Ausstellungen sind Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte sowie in der außerschulischen Jugendbildung Tätige. Die Initiatoren der Ausstellungen arbeiten daher besonders eng mit Schulen und Kommunalverwaltungen zusammen.

Der Verfassungsschutz gibt darüber hinaus Broschüren und Beiträge zu verfassungsschutzrelevanten Themen heraus. Die Aufklärung der Öffentlichkeit erfolgt vorrangig durch die Veröffentlichung der Erkenntnisse im jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht. Das Bundesamt für Verfassungsschutz führt ein Aussteigerprogramm (Hilfe zur Selbsthilfe) im Bereich Rechtsextremismus durch. Über das dazu gehörende Aussteiger-Kontakttelefon haben sich seit Programmbeginn im Jahr 2001 rund 1.000 Anrufer gemeldet. Von den nahezu 100 Ausstiegswilligen, die das Programm bis zum individuellen Abschluss durchlaufen haben, ist bisher keiner rückfällig geworden und in die rechtsextremistische Szene zurückgekehrt.

Ein weiteres Tätigkeitsfeld der Verfassungsschutzbehörden ist die Zusammenstellung von Erkenntnissen zu rechtsextremistischen Organisationen zur Vorbereitung und weiteren Mitwirkung bei vereinsrechtlichen Maßnahmen mit dem Ziel des Verbots rechtsextremistischer Organisationen. Seit 1990 hat der Bundesminister des Innern zehn bundesweit tätige rechtsextremistische Vereine verboten, zuletzt am 21. September 2011 die rechtsextremistische „Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren Angehörige e.V.“ (HNG).

Straftaten, die aus einer rassistischen, fremdenfeindlichen oder antisemitischen Motivation heraus begangen werden, zählen zur politisch motivierten Kriminalität (PMK) im Themenfeld Hasskriminalität und werden durch die Polizei verfolgt und statistisch entsprechend erfasst. Die Verteilung auf die einzelnen Phänomenbereiche der PMK stellt sich für die Jahre 2009 bis 2011 wie folgt dar:

|                | Rassistisch |      |      | Fremdenfeindlich |       |       | Antisemitisch |       |       |
|----------------|-------------|------|------|------------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
|                | 2009        | 2010 | 2011 | 2009             | 2010  | 2011  | 2009          | 2010  | 2011  |
| PMK-rechts     | 419         | 423  | 479  | 2.477            | 2.083 | 2.423 | 1.520         | 1.192 | 1.188 |
| PMK-links      | 0           | 0    | 0    | 7                | 4     | 7     | 4             | 1     | 6     |
| PMK- Ausländer | 7           | 7    | 4    | 33               | 25    | 30    | 101           | 53    | 24    |
| PMK-Sonstige   | 2           | 3    | 1    | 47               | 54    | 68    | 65            | 22    | 21    |

(Anmerkung: Die in der Tabelle aufgeführten Zahlen für 2009, 2010 und 2011 beziehen sich auf das jeweilige Kalenderjahr und sind daher nicht mit dem Berichtszeitraum identisch.)

Die Statistik zeigt, dass solche Delikte fast ausschließlich dem Bereich der politisch rechts motivierten Kriminalität (PMK-rechts) zuzuordnen sind. Daher dienen indirekt alle Maßnahmen zur Bekämpfung der PMK-rechts auch dem Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, auch wenn bei Weitem nicht jede Straftat aus dem

rechtsextremen politischen Spektrum zugleich rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch ist. So hatten – bezogen auf die Gesamtheit aller politisch rechts motivierten Straftaten und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nach dem Erfassungssystem bei der Motivation Doppel- und sogar Dreifachnennungen möglich sind – im Jahr 2011 14,4 % (2010: 12,7 %, 2009: 12,7 %) einen fremdenfeindlichen, 7,0 % (2010: 7,3 %, 2009: 7,8 %) einen antisemitischen und 2,8 % (2010: 2,6 %, 2009: 2,2 %) einen rassistischen Hintergrund. 2010 wiesen die fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten den niedrigsten Stand seit Einführung des derzeitigen Erfassungssystems im Jahr 2001 auf. Während sich dieser rückläufige Trend bei den antisemitischen Straftaten fortsetzte, war bei den rechtsextremistisch motivierten fremdenfeindlichen Straftaten im Jahr 2011 ein deutlicher Anstieg festzustellen. Die Bekämpfung dieser Straftaten erfordert daher eine Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte auf den unterschiedlichsten Ebenen.

Der im Jahre 2009 neugefasste Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung der PMK-rechts und die ihn ergänzenden Handlungsempfehlungen, die einen umfassenden nationalen und internationalen Ansatz beinhalten und auch die Einbindung polizeixterner Behörden, Institutionen und Einrichtungen berücksichtigen, ist 2011 erneut aktualisiert worden. Zudem hat die Innenministerkonferenz (IMK) am 8./9. Dezember 2011 beschlossen, eine **Gesamtkonzeption von Polizei und Verfassungsschutzbehörden** zur Bekämpfung der politisch motivierten Gewaltkriminalität – rechts – bzw. des gewaltbereiten Rechtsextremismus (PMK-rechts) erstellen zu lassen. Diese soll zum einen die wesentlichen Maßnahmen des Verfassungsschutzes und der Polizei beinhalten und zum anderen die wichtigsten Felder der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz identifizieren. Ferner ist die in diesem Zusammenhang gegründete Koordinierungsgruppe PMK-rechts (KG PMK-rechts) am 7. Dezember 2011 unter Federführung des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen gekommen. Sie dient als zentrales Instrument, um die Kooperation von Polizei und Verfassungsschutz in strategischer Hinsicht zu stärken und verfolgt hierbei mehrdimensionale Analyse- und Maßnahmenansätze.

**Polizeiliche Bekämpfungsmaßnahmen** müssen fortlaufend an die sich ständig verändernden Gegebenheiten und Erscheinungsformen von rassistischen, fremdenfeindlichen oder antisemitischen Straftaten angepasst werden. Dabei sind beim Tatmittel „Internet“, das vor allem bei der Begehung von Volksverhetzungs- und Propagandadelikten an Bedeutung gewonnen hat, beachtliche Bekämpfungserfolge zu verzeichnen. Als Beispiel sind Exekutivmaßnahmen des Bundeskriminalamtes (BKA) im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Rostock gegen die Betreiber des rechtsextremistischen „Thiazi-Forums“ im Jahr 2012 zu nennen.

Im Rahmen aktueller Ermittlungen gegen die rechtsterroristische Gruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) ist eine **neue Dimension rechter Gewalt** sichtbar geworden. Die den Behörden bislang unbekannte, aus zumindest drei Mitgliedern bestehende NSU war mit einer

Reihe von Unterstützern aus dem rechtsextremistischen Umfeld seit Jahren existent und hat schwerste Gewaltverbrechen begangen, ohne dass zu den Zeitpunkten der Tatbegehungen Bezüge zur PMK-rechts zu erkennen waren. Die Ermittlungen zur vollständigen Aufklärung der Taten und die Identifizierung der Unterstützer werden mit Hochdruck geführt.

Um die anhand dieser Ereignisse sichtbar gewordenen Erfordernisse zur Verbesserung der Arbeit der Sicherheitsbehörden schnellstmöglich anzugehen, hat der Bundesminister des Innern direkt nach der Entdeckung des NSU einen zehn Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog vorgestellt und mit dessen Umsetzung zügig begonnen:

Die **Überprüfung aller nicht aufgeklärten „Altfälle“** (insbesondere Banküberfälle, Sprengstoffanschläge, Morde) seit 1998, die entsprechend ihrer Begehungsweise ebenfalls für eine Täterschaft des Trios in Betracht kommen können, soll sicherstellen, dass alle Taten entdeckt werden, die dem NSU zuzurechnen sind.

Im Übrigen liegt der Schwerpunkt des Maßnahmenkataloges auf der besseren Koordinierung der Arbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden:

- Dazu gehört vorrangig die dauerhafte Einrichtung eines **Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GAR)**. Der Startschuss für das GAR ist am 16. Dezember 2011 vom Bundesministerium des Innern gemeinsam mit den Präsidenten von BKA und BfV gegeben worden. Polizei- und Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern sitzen nunmehr im GAR an einem Tisch. Dies erleichtert den Informationsfluss zwischen den Behörden. Operative Maßnahmen können reibungsloser abgestimmt, Ermittlungen besser koordiniert werden.
- Auch die beim BfV unter Mitwirkung des BKA angesiedelte „Koordinierte Internetauswertung Rechtsextremismus“ (KIAR), die im Dezember 2011 als flankierende Maßnahme zum GAR ins Leben gerufen worden war, dürfte künftig entscheidend zu einer verstärkten Bekämpfung rechtsextremistischer Inhalte im Internet beitragen.
- Mit der neuen **Rechtsextremismusdatei (RED)** wird angesichts der Bedrohung durch den gewaltbezogenen Rechtsextremismus der Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten weiter verbessert. Die Einrichtung einer solchen Verbunddatei bedarf einer gesetzlichen Grundlage: das RED-Gesetz lehnt sich weitgehend an das Gesetz zur Schaffung der bereits seit 2007 erfolgreich betriebenen Antiterrordatei zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus an. Es sieht vor, dass die zentrale Datei von BKA, den Landeskriminalämtern, den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie dem Militärischen Abschirmdienst gemeinsam genutzt wird. Die Inbetriebnahme der Datei ist für September 2012 vorgesehen.
- Durch die bereits am 15. Dezember 2011 in Kraft getretene **Erweiterung der Koordinierungsrichtlinie** zur Zusammenarbeit zwischen BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV) ist die **Zentralstellenfunktion des BfV gestärkt** und die Federführung des Bundes auf den militanten Rechtsextremismus erstreckt worden.

Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen ergriffen worden:

- So ist bereits am 29. November 2011 beim BKA eine „**Zentrale telefonische Anlaufstelle** für Bürger, die sich durch rechtliche Gewalt bedroht oder gefährdet fühlen“ eingerichtet worden. Betroffene Personen können sich unter der Telefonnummer 02225-89-24240 melden. Das BKA übernimmt die Weiterleitung an die zuständigen Landesstellen.
- Von der Bundesregierung wurde die ehemalige Ausländerbeauftragte des Berliner Senats Frau Prof. Barbara John zur **Ombudsfrau** ernannt, um als Ansprechpartnerin für die Opfer und Opferangehörigen des NSU zur Verfügung zu stehen.
- Vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wurde die dort bereits existierende **Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigen-Hilfe (NOAH)** zur psychosozialen Betreuung und Beratung für die Opfer und Hinterbliebenen der Neonazi-Morde erweitert.
- Als Zeichen der Solidarität mit den Opfern leistet das Bundesamt für Justiz (BfJ) aus dem Haushalt des Bundesjustizministeriums finanzielle **Soforthilfen** für die Opfer extremistischer Übergriffe oder hinterbliebene Angehörige.



B

## Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik





# 1 Menschenrechte in den bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicher- heitspolitik der Europäischen Union



Kunstaktion „Menschenrettungsschirme“ im April 2012 in Berlin

## ■ Grundlagen

Art. 1 des Grundgesetzes stellt einen klaren Auftrag an das staatliche Handeln in Deutschland: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Er stellt diesen Auftrag in Abs. 2 in einen internationalen Kontext: „Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ **Menschenrechtspolitik** ist eine **Querschnittsaufgabe**, die in ihrer außenpolitischen Dimension die Förderung und den Schutz der Menschenrechte weltweit beinhaltet. Die Menschenrechte bilden den **Kern einer wertorientierten und interessen-geleiteten Außenpolitik**. Ein Agieren für Menschenrechte bedeutet dabei stets auch präventives Handeln im Interesse von Friedenserhalt und Entwicklung. Diesem Ziel dient das deutsche Engagement, vor allem bei den Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und im Rahmen der Europäischen Union (EU).

Der **globale Werterahmen** als Basis unseres menschenrechtlichen Handelns ergibt sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den ihr nachfolgenden menschenrechtlichen Konventionen der Vereinten Nationen, deren gemeinsamer Kern die Verpflichtung zum Schutz des Individuums und seiner Freiheit vor staatlichen bzw. dem Staat mittelbar zuzurechnenden Übergriffen ist.<sup>4</sup> Dass es dabei keine „Rangunterschiede“ zwischen unterschiedlichen Menschenrechten gibt, bekräftigte die Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993, deren Abschlussdokument feststellt, dass „alle Menschenrechte universell, unteilbar, zusammenhängend und voneinander abhängig“ sind.<sup>5</sup>

Die EU ist in ihrem auswärtigen Handeln sowohl an die **EU-Grundrechtecharta**, die mit dem Vertrag von Lissabon **bindendes EU-Recht** geworden ist, als auch an die **Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** gebunden. Art. 21 EU-Vertrag legt vor diesem Hintergrund fest: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

Angesichts zahlreicher Entwicklungen der letzten Jahre – zu denen die zunehmende Befassung des VN-Sicherheitsrats mit Menschenrechten ebenso wie der Aufbau einer internatio-

4 Für eine Übersicht über die neun zentralen internationalen Menschenrechtsverträge siehe: [www2.ohchr.org/english/law/](http://www2.ohchr.org/english/law/)

5 Siehe unter: [www2.ohchr.org/english/law/vienna.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/vienna.htm)

nalen Strafgerichtsbarkeit und die Entwicklung neuer Konzepte wie der „Internationalen Schutzverantwortung“ („Responsibility to Protect“)<sup>6</sup> zählen – sind Menschenrechtsfragen schon lange keine vor äußerer Einflussnahme geschützte Domäne mehr. Oft ermöglicht internationale Einmischung erst das Erreichen menschenrechtspolitischer Ziele; die subsidiäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zum Schutz vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen kann im Einzelfall eine – bevorzugt präventive – **Pflicht zur Einmischung** erforderlich machen. Die im nachfolgenden Überblick enthaltene Darstellung der wichtigsten Instrumente, Akteure und Themen bildet gleichsam den Rahmen der deutschen Menschenrechtspolitik.

### ■ Instrumente

Die Bundesregierung bedient sich im Rahmen ihrer **bilateralen Politik**, d. h. im Verhältnis zu einzelnen Staaten, einer Reihe von Instrumenten und Formaten zur Beförderung ihrer menschenrechtspolitischen Anliegen. Sie handelt dabei entweder allein oder im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Verbund mit den EU-Partnern. Hierzu zählen in erster Linie die in verschiedenen Formen und Formaten betriebenen **Menschenrechtsdialoge** (bilateral oder EU, eigenständig oder als integraler Bestandteil eines allgemeinen politischen Dialogs) mit jeweils vorher vereinbarter Tagesordnung. So unterhält allein die EU mit rund dreißig Nicht-EU-Staaten regelmäßige bilaterale Menschenrechtsdialoge.<sup>7</sup>

Diese Dialoge dienen dem Austausch zu allgemeinen menschenrechtlichen Fragen sowie der Erörterung von Einzelfällen. Häufig wird hierdurch konkreter Förderungsbedarf offenbart, den Deutschland im Rahmen seiner entwicklungspolitischen Außenpolitik aufgreifen kann. Die **praktische Unterstützung zur Förderung der Menschenrechte** beim Aufbau von Verwaltungs- und Polizeistrukturen, bei Demokratisierungshilfe, Wahlbeobachtung oder anderen Maßnahmen der zivilen Krisenprävention bildet ein kooperatives Instrument der bilateralen Menschenrechtspolitik. Im Rahmen der Förderung diesbezüglicher Projekte arbeitet die Bundesregierung häufig mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, die oft einen unmittelbaren Lösungsansatz ermöglichen als dies etwa in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen möglich wäre.

„Politischere“ Instrumente der Menschenrechtspolitik sind zum einen das diskrete Ansprechen eines Staates im Wege sogenannter Demarchen („stille Diplomatie“) und zum anderen verschiedene Formen der öffentlichen Kritik oder Verurteilung. Letzteres erfolgt

in Form von **Erklärungen der Bundesregierung bzw. der Europäischen Union**. Schärfere Formen der Kritik bilden die Rücknahme von Zollermäßigungen (Allgemeines Präferenzsystem, APS) und Sonderzollpräferenzen (APS+). So suspendierte der EU-Ministerrat im Falle von Myanmar (1997), Weißrussland (2007) und zuletzt im Februar 2010 Sri Lankas Handelspräferenzen aufgrund von Menschenrechtsverstößen. Die schärfste Kritik stellen schließlich unilaterale **Sanktionen** dar, wie sie die EU z. B. im Jahr 2011 gegenüber dem syrischen Regime und gegenüber iranischen Funktionsträgern verhängt hat. Die Bandbreite der Instrumente gibt der Menschenrechtspolitik Spielraum für ein der jeweiligen Sachlage angepasstes und möglichst effektives Vorgehen.

Auf **regionaler und internationaler Ebene** engagiert sich Deutschland im Rahmen seiner Menschenrechtspolitik und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU für die aktive Nutzung und Weiterentwicklung der durch die verschiedenen **internationalen Organisationen** geschaffenen Menschenrechtsinstrumente. So konnten vor allem im Rahmen des Europarats, aber auch im Menschenrechtsrat und dem Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung im Bereich der Normsetzung und der Entwicklung neuer Implementierungsmechanismen große Erfolge erzielt werden (siehe hierzu Kapitel B 3). Unabhängig von Ebene und Forum bleibt die Durchdringung aller Politikbereiche mit einem **Menschenrechtsansatz als Querschnittsthema** (sogenanntes „Mainstreaming“) Aufgabe und Instrument deutscher Menschenrechtspolitik. Die Bundesregierung setzt sich auch in den internationalen Organisationen dafür ein, einen „menschenrechtsbasierten Ansatz“ durchzusetzen, beispielsweise in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), Welthandelsorganisation (WTO) und Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).

### ■ Akteure

Auch wenn die Menschenrechte weiterhin in erster Linie Staaten und ihre Funktionsträger verpflichten, ist das Feld der in die Schaffung und Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen – und damit auch in die Menschenrechtspolitik – einzubeziehenden Akteure wesentlich weiter.

So beeinflussen vor allem auf internationaler Ebene **Staatengruppen** in besonderem Maße die Willensbildungsprozesse. Neben vielen verschiedenen Regional- und Interessengruppen (Regionalgruppen der VN, Organisation der Islamischen Konferenz, Arabische Liga) hat sich hier vor allem die Europäische Union als kohärenteste Staatengruppe herausgebildet. Angesichts einer vor allem in den VN-Gremien zunehmenden „Blockbildung“, die nach dem Ende des Kalten Krieges meist Entwicklungsstaaten der südlichen Hemisphäre und westliche Industriestaaten entzweit, bildet ein Hinwirken auf transregionale Zusammenarbeit eine besondere Herausforderung. Vor diesem Hintergrund engagiert sich die EU z. B. im VN-Menschenrechtsrat für eine regelmäßige Zusammenarbeit mit Staaten anderer Regionalgruppen.

6 Siehe das Ergebnisdokument des Welt-Reformgipfel 2005, UN-Doc. A/60/1 vom 24. Oktober 2005, Abs. 138–139, das durch Sicherheitsratsresolution UN-Doc. S/RES/1674 vom 28. April 2006 bestätigt wurden.

7 Siehe hierzu: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/dialogues/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm)

Ebenso wie in der Innenpolitik sind **Nichtregierungsorganisationen, Nationale Menschenrechtsinstitutionen**<sup>8</sup> sowie einzelne **Menschenrechtsverteidiger** wichtige Akteure und Partner deutscher Menschenrechtspolitik, sei es als Mahner, Unterstützer oder auch kritische Impulsgeber bei der Entwicklung menschenrechtspolitischer Positionen. Mit der Einbringung ihrer profunden Fachkenntnis und ihrer – sich häufig aus unmittelbarer Betroffenheit ergebenden – Nähe zu menschenrechtlichen Problemen fördern sie das Bewusstsein für menschenrechtliche Ansätze und bereichern den menschenrechtlichen Diskurs erheblich. Darüber hinaus leisten Nichtregierungsorganisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen vor allem in den VN-Gremien einen festen und umfassenden Beitrag zur Menschenrechtsarbeit, der über bloße Konsultationen im Vorfeld menschenrechtlicher Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse hinausgeht. Deutschland setzt sich hier seit langem für den Ausbau dieser unverzichtbaren Beteiligungsrechte ein.

Auch **international tätige Wirtschaftsunternehmen** wirken durch ihre Tätigkeit und die Verantwortung für ihre Beschäftigten mittelbar an der Umsetzung von Menschenrechtsstandards mit. Für sie gilt das Prinzip „Keine Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen, Achtung der Menschenrechte im eigenen Einflussbereich“. Relevante Felder sind dabei u.a. die Geschlechtergleichberechtigung, Nicht-Diskriminierung, das Verbot von Kinderarbeit, die Einhaltung von Arbeitsstandards und die Beachtung des Menschenrechtskriteriums bei der Ausfuhr von Rüstungsgütern. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt freiwillige Initiativen der Wirtschaft und unternehmerisches Engagement zur Erfüllung menschenrechtlicher Ziele. Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in ihrem Kerngeschäft („Corporate Social Responsibility – CSR“) ist dabei ein wichtiges Instrument zur Stärkung der menschenrechtlichen Dimension der Globalisierung. Gleiches gilt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, den Global Compact der Vereinten Nationen, die weltweit umfassendste freiwillige Initiative zur Förderung unternehmerischer Verantwortung, und die Vereinbarung von CSR-relevanten Verhaltenskodizes. Gleichwohl sind die genannten Verfahren und Instrumente komplementärer Natur und mithin kein Ersatz für staatliche Regulierung.

## ■ Themen

Deutschland setzt sich, in der Regel gemeinsam mit den EU-Partnern, für alle **Kernthemen der internationalen Menschenrechtspolitik** ein, d. h.

- für **bürgerliche und politische Rechte**, insbesondere gegen Folter und Todesstrafe sowie zugunsten von Meinungs-, Gewissens-, Religions-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit und von Schutz gegen jede Art von Diskriminierung. Den Rahmen für das Agieren der EU gegenüber Drittstaaten in diesen Bereichen bilden die EU-Leitlinien zu Folter, zur Todesstrafe und zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern;

- für **wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (u. a. Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, auf Nahrung, angemessenes Wohnen), zur Sicherung existenzieller Lebensgrundlagen. Deren Nicht-Gewährung ist potenziell in höchstem Maße krisen- und konfliktträchtig und stellt zugleich einen eklatanten Verstoß gegen die menschliche Würde dar. Thematische Schwerpunkte bilden in diesem Bereich deutsche Initiativen zum Recht auf angemessenes Wohnen, zum Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung (beide im VN-Menschenrechtsrat verankert) sowie bei der Umsetzung der Freiwilligen FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung;
- für **Rechte der Kinder und Jugendlichen**, deren vielfach ungesicherter Status sie schutzlos den verschiedensten Übergriffen aussetzt: u. a. sexuellen Übergriffen, Menschenhandel, Zwangsrekrutierung als „Kindersoldaten“. Deutschland hat sich als Vorsitz der Arbeitsgruppe des VN-Sicherheitsrats zu „Kinder in bewaffneten Konflikten“ erfolgreich dafür eingesetzt, dass seit Sommer 2011 auch Übergriffe auf Schulen und/oder Krankenhäuser einen Grund zur Listung einer Konfliktpartei darstellen. Das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 – mit 193 Signatarstaaten heute das weltweit anerkannteste Menschenrechts-Übereinkommen überhaupt – hat die Rechte von Kindern umfassend und mit weltweitem Geltungsanspruch verankert. Die Bundesregierung hat aktiv an der Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen dieser Konvention mitgearbeitet und das entsprechende Fakultativprotokoll zusammen mit 19 anderen Staaten am 28. Februar 2012 unterzeichnet;
- für **Rechte der Frauen**, wobei neben augenfälligen Menschenrechtsverletzungen, wie z. B. weiblicher Genitalverstümmelung und im Namen der sogenannten „Ehre“ begangene Verbrechen, v. a. die fortdauernde Benachteiligung von Frauen in vielen Lebensbereichen in zahlreichen Ländern der Welt der Beachtung bedarf. Diese Bemühungen sind nicht nur auf die sektorale Frauenpolitik beschränkt, sondern zielen vielmehr darauf, Frauenrechtsfragen, ebenso wie die Menschenrechte im Allgemeinen, als Querschnittsthema in allen Politikbereichen zu etablieren. Gemeinsam mit den EU-Partnern unterstützt Deutschland daher auch die Vereinten Nationen bei ihren Anstrengungen für ein umfassendes „gender mainstreaming“;
- für die Wahrung der **Rechte der Opfer von Menschenhandel** wirbt die Bundesregierung zusammen mit den Philippinen im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Sonderberichterstatterin für Menschenhandel für die Anwendung der „Empfohlenen Prinzipien und Leitlinien zu Menschenrechten und Menschenhandel“ des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte, u. a. im Rahmen eines Expertenseminars im Mai 2010 in Genf;
- für die **Rechte von Minderheiten oder von „besonderen Gruppen“**: Religiös oder ethnisch motivierte Verfolgung oder Benachteiligung, Diskriminierung aufgrund einer Krankheit (z. B. HIV/AIDS), einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung oder anderer Merkmale sind vielerorts an der Tagesordnung. Umso wichtiger ist es, konsequent für den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung einzutreten. Dies tut die Bundesregierung mit Nachdruck. Sie hat unter anderem im Juni 2011 aktiv an der Durchsetzung einer Resolution mitgewirkt, mit der im VN-Menschenrechtsrat erstmals das Thema „Gewalt aufgrund sexueller Orientierung“ in einem offiziellen Panel diskutiert wird.

8 Siehe hierzu die sogenannte Paris Principles, UN-Doc. A/RES/48/134 vom 4. März 1994.



## 2 Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik



Bundesminister Dirk Niebel am 07.08.2012 in einem Camp ehemaliger Binnenflüchtlinge in Grafton/Sierra Leone

Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte sind eine Priorität der Bundesregierung und Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik.

Im Mai 2011 stellte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das **Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“** vor. Zum ersten Mal gibt es damit ein für die Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) **verbindliches Konzept zur Ausrichtung von Projekten und Programmen an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien**. Für das Geschäft im eigenen Risiko der KfW-Entwicklungsbank und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist das Konzept Richtschnur; für zivilgesellschaftliche Organisationen und die Privatwirtschaft stellt es eine Orientierungshilfe dar. Die Strategie sieht sowohl die Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes in allen Schwerpunkten und Sektoren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit als auch die Förderung spezifischer Menschenrechtsvorhaben vor (dualer Ansatz).

Menschenrechte sind sowohl Grundlage als auch Ziel nachhaltiger Entwicklung. Erst die Umsetzung von bürgerlichen und politischen ebenso wie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ermöglicht den Menschen in den Kooperationsländern ein Leben in Würde und Freiheit. Damit sind Wahrung der Menschenrechte und Gleichberechtigung der Geschlechter auch unabdingbare Voraussetzungen zur Erreichung der Millenniums-entwicklungsziele. Menschenrechte bilden das Dach, unter dem die Rechte von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, indigenen Völkern und anderen diskriminierten Personengruppen gefördert werden.

Die mit der Ratifizierung der Menschenrechtsverträge eingegangene gemeinsame völkerrechtliche Verpflichtung von Geber- wie Partnerländern zur Umsetzung der Menschenrechte ist für die deutsche EZ zentraler Ansatzpunkt. Menschenrechte und ihre Umsetzung sind wichtiger Bestandteil des Politikdialogs und unterstützen gute Regierungsführung und die Wirksamkeit von EZ-Maßnahmen. Eine an den Menschenrechten orientierte Entwicklungspolitik ermöglicht **nachhaltige Wirkung auf Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und wirtschaftliche Entwicklung**. Schließlich verursachen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung hohe volkswirtschaftliche Risiken und Kosten, die Entwicklung hemmen. Deutsche Entwicklungspolitik stärkt staatliche Partner, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Ebenso werden die Menschen in den Kooperationsländern selbst befähigt, ihre Menschenrechte einzufordern und die Entwicklung ihres Landes zu gestalten. Daher sind dem BMZ die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Multi-Stakeholder-Initiativen in den Kooperationsländern ein besonderes Anliegen. Das BMZ-Menschenrechtskonzept wird der wachsenden Bedeutung der **extraterritorialen Staatenpflichten** gerecht. Deutsche Entwicklungspolitik darf zum einen Menschenrechte nicht verletzen und muss zum anderen Handlungsstrategien und -ansätze zur Umsetzung der Menschenrechte an-



wenden. Das BMZ hat im Oktober 2011 begonnen, unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Organisationen die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus zu prüfen.

Deutsche Entwicklungspolitik setzt sich in den relevanten Gremien bei allen Maßnahmen mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer für deutlich verbesserte menschenrechtliche Kohärenz ein. Daher werden die Weiterentwicklung des internationalen Rechtsrahmens sowie von Standards, Leitlinien und freiwilligen Initiativen zur Einbeziehung bzw. Verbesserung menschenrechtlicher Standards und deren Anwendung gefördert. Zu nennen sind hier beispielsweise die Prüfstandards bei Exportkrediten und Investitions Garantien, die zur Überarbeitung anstehenden „Worldbank Environmental and Social Safeguard Policies“, die Förderung des „Global Compact der Vereinten Nationen“, die Anwendung der neuen OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie die Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Menschenrechte und Wirtschaft für mehr menschenrechtliche Unternehmensverantwortung.

### ■ Menschenrechtsansatz als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe

Immer mehr entwicklungspolitische Vorhaben in Sektoren wie Gesundheit, Bildung und Wasser richten sich an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien aus. Die menschenrechtliche Perspektive führt zu gezielter Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen und zu systematischer Berücksichtigung der Rechte von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind. Der Menschenrechtsansatz verbessert die Qualität und Nachhaltigkeit von Programmen und Prozessen: Die in den Allgemeinen Bemerkungen („general comments“) der VN-Vertragsorgane enthaltenen Interpretationen der Menschenrechte sind u. a. für die Formulierung von Zielen, das Wirkungsmonitoring und die Politikberatung nützlich. Die Ausrichtung von Programmen und Umsetzungsprozessen an diesen internationalen Standards führt zu gezielterer Umsetzung menschenrechtlich relevanter Aspekte wie Erschwinglichkeit staatlicher Dienstleistungen, barrierefreier Zugänglichkeit und Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien wie Partizipation und Rechenschaftslegung von Regierungen.

So wurde beispielsweise ein entwicklungspolitisches Vorhaben zum Wiederaufbau in Haiti von Beginn an behinderteninklusiv gestaltet. Planung und Durchführung aller Aktivitäten erfolgt so, dass Menschen mit Behinderungen teilhaben und ihre Perspektive in der Katastrophenvorsorge, bei der Stärkung lokaler Akteure sowie bei den wirtschaftlichen Fördermaßnahmen berücksichtigt wird.

Menschenrechte sind zunehmend relevant für die **Verbesserung der Rechenschaftspflicht von Regierungen**. Menschenrechte geben dem Staat – sei es in Deutschland oder in

den Kooperationsländern – konkrete und verbindliche Standards und Ziele vor, an denen sich staatliches Handeln, Programme und Gesetze beurteilen und messen lassen. Staatliche Partnerinstitutionen können so von der Bevölkerung bzw. von nationalen Akteuren, wie Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen, daraufhin beurteilt werden, ob und wie sie menschenrechtliche Verpflichtungen umsetzen. Rechenschaft kann eingefordert und staatlichem Machtmissbrauch besser begegnet werden.

Zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes gehört die Unterstützung staatlicher Partnerorganisationen in ihrer Aufsichts- und Regulierungsfunktion. Dies ist wichtig auch z. B. gegenüber Akteuren der Privatwirtschaft, um nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu erreichen. So werden beispielsweise in Bangladesch Regierung und Industrieverbände zu verbessertem Schutz von Arbeitnehmerrechten beraten. Daneben werden privatwirtschaftliche Akteure gemäß den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte in der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte gestärkt. Wichtig sind auch die Einrichtung und Verbesserung geeigneter Beschwerdemechanismen für die lokale Bevölkerung bei Vorhaben der Privatwirtschaft und die Sicherung des Zugangs zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen.

Das BMZ hat das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) mit einem mehrjährigen Forschungs- und Beratungsvorhaben zum Thema „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung“ beauftragt. Durch die Forschungsarbeiten sollen Grundlagen geschaffen werden, um Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen. Hierzu werden die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Menschenrechtsschutz im Kontext von Unternehmen in den Blick genommen. Diese umfassen transnationale Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten, lokale, nationale, regionale politische Kontexte sowie internationale Institutionen und Vereinbarungen. Auf Basis dieses integrierten Ansatzes werden politische Handlungsempfehlungen entwickelt. Darüber hinaus fördert das BMZ das deutsche Netzwerk des „Global Compact der Vereinten Nationen“, in dessen Rahmen Coachings für Unternehmen angeboten werden. Den Teilnehmern wird Gelegenheit gegeben, sich zu informieren, den Bezug zur eigenen Unternehmenspraxis herzustellen sowie Instrumente und Strategien gezielt anzuwenden.

Zur Querschnittsverankerung von Menschenrechten in den einzelnen Sektoren gehört die Prüfung von menschenrechtlichen Wirkungen und Risiken im Vorfeld von entwicklungspolitischen Vorhaben. Hierfür werden Verfahren, Leitfäden und Handreichungen überarbeitet und verbindliche Vorgaben für die Prüf- und Berichtsverfahren der entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen gemacht. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Vorhaben der EZ keine negativen Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation haben und zur Verwirklichung der Menschenrechte in den Kooperationsländern beitragen. Dies

trägt den Empfehlungen des VN-Sozialausschusses Rechnung, die nach der Erörterung des deutschen Umsetzungsberichts zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Mai 2011 an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet wurden.

### ■ Spezifische Menschenrechtsvorhaben

Neben der systematischen Integration und Ausrichtung an Menschenrechten in allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer „Querschnittsverankerung“ fördert das BMZ spezifische Menschenrechtsvorhaben. So können effektive und dauerhafte Institutionen und Strukturen des Menschenrechtsschutzes in den Partnerländern gestärkt und aufgebaut werden.

Bereits seit 2008 unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik den **Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof**. Beim Gerichtshof sind bisher insgesamt zwölf Klagen und ein Antrag auf ein Rechtsgutachten anhängig. Der deutsche Beitrag für die aktuelle Phase des Beratungsvorhabens (2010–2013) beträgt insgesamt 3 Mio. Euro. Ein wichtiges Ziel der Kooperation ist es, die afrikanische Zivilgesellschaft besser mit dem Gerichtshof vertraut zu machen und zu seiner Nutzung anzuregen. Außerdem wird am Gerichtshof ein Trainingszentrum für Menschenrechte eingerichtet und der regelmäßige Austausch zwischen den verschiedenen Gerichtshöfen und Menschenrechtsstrukturen auf internationaler, regionaler, subregionaler und nationaler Ebene gefördert, um Synergien besser zu nutzen und eine kohärente Interpretation der Menschenrechte auf dem Kontinent zu fördern.

Das BMZ unterstützt „**Nationale Menschenrechtsinstitutionen**“ als **Schlüsselakteure des Menschenrechtsschutzes** zum Beispiel in Peru, Afghanistan, Kenia und über ein neues Regionalvorhaben der MENA-Region<sup>9</sup> in Ägypten und Tunesien. Wichtige Aufgaben Nationaler Menschenrechtsinstitutionen sind die Beobachtung und Beratung der jeweiligen staatlichen Menschenrechtspolitik, Menschenrechtsbildung und -information sowie die Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsakteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Das BMZ fördert in **Kambodscha** das aus internationalen und kambodschanischen Richtern bestehende Tribunal, die Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, zur Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen des Rote-Khmer-Regimes. Zudem unterstützt das BMZ Projekte zur Opferbegleitung und zur Förderung des gesellschaftlichen Dialog- und Versöhnungsprozesses. In **Uganda** werden im Rahmen eines Neuvorhabens staatliche und nichtstaatliche Schlüsselakteure für den Schutz von Menschenrechten unterstützt. Zur Stärkung der Menschenrechte werden wirksame Schutzmechanismen für besonders benachteiligte Gruppen sowie Mechanismen der Rechen-

schaftslegung gefördert. Der Kapazitätsaufbau der Akteure wird ebenso gestärkt wie deren wirksame Vernetzung untereinander und die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung für menschenrechtliche Fragen.

Zivilgesellschaftliche **Menschenrechtsorganisationen** in den Kooperationsländern werden gefördert, u. a. in den Bereichen **Menschenrechts-Monitoring, Advocacy- und Lobbyarbeit und Menschenrechtsbildung**. Ziel ist neben der Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure die Förderung eines konstruktiven Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft über die Verwirklichung der Menschenrechte. Das BMZ tauscht sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen regelmäßig über die lokale Menschenrechtslage und Erfahrungen in den Kooperationsländern aus. Über das Instrument des **zivilen Friedensdienstes** finanziert das BMZ den Einsatz von Friedensfachkräften, die sich im Kontext der Friedensentwicklung und Krisenprävention für den Schutz von Menschenrechten engagieren. Hierbei spielen der Schutz von **Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern** und die Verbesserung der lokalen Rechtssicherheit eine wichtige Rolle.

In den vom BMZ geförderten Vorhaben der **politischen Stiftungen, der Kirchen und privaten Träger** kommt dem Themenfeld Menschenrechte große Bedeutung zu. Die Mehrheit der aus dem Titel „Private Träger“ geförderten Vorhaben von Nichtregierungsorganisationen tragen zur Umsetzung von Menschenrechten bei. Außerdem stellte das BMZ in den Jahren 2010 und 2011 zusätzliche Mittel für eine „Fazilität Menschenrechte“ für spezifische Menschenrechtsvorhaben von Nichtregierungsorganisationen bereit. 2011 waren Förderprioritäten der „**Fazilität Menschenrechte**“ Menschenrechtsvorhaben in der MENA-Region, Umsetzung der Menschenrechte sexueller und geschlechtlicher Minderheiten (Lesbian, Gay, Bisexual und Trans – LGBT), Lobby- und Advocacyarbeit sowie Vernetzung von Menschenrechtsorganisationen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene.

Die **Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Menschenrecht** und Schlüssel für nachhaltige Entwicklung. Daher unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik die Stärkung der Rechte der Frau und die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Partnerländern wie Nigeria, Kolumbien, Peru, Kambodscha und Marokko durch spezifische Vorhaben. Hierzu gehören u. a. die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Frauen, die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, die Verbesserung des Zugangs zur Justiz und die Steigerung der politischen Teilhabe von Frauen. Ein Beispiel hierfür ist das im Jahr 2010 begonnene Projekt „Stärkung von Frauenrechten zur Gewaltprävention“ (ProDeMujer) in Kolumbien, das die Rechte binnenvertriebener Frauen verbessert und zur Prävention von Gewalt gegen Frauenrechtsaktivistinnen beiträgt. Zukünftig wird das BMZ die Beteiligung von Frauen an Konfliktprävention und Friedensverhandlungen (z. B. in Afghanistan) stärker unterstützen.

9 MENA – Middle East & North Africa

Im November 2011 stellte das BMZ das Positionspapier „**Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik** – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen“ vor. Das BMZ unterstützt Vorhaben für den Schutz und die Förderung von jungen Menschen und ihren Rechten, häufig in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, z. B. in Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Serbien. In Timor-Leste werden über einen Fonds lokale Organisationen gefördert, die Initiativen zur Gewaltprävention und Konfliktbearbeitung mit Jugendlichen umsetzen. Darüber hinaus wird der Kapazitätsaufbau staatlicher und nichtstaatlicher Akteure der Jugendpolitik unterstützt.

Das BMZ fördert die **Teilhabe behinderter Menschen** an politischen und gesellschaftlichen Prozessen in verschiedenen Ländern. In Partnerschaft mit dem Sozialministerium in Bangladesch wird beispielsweise seit Mitte 2011 die Erstellung lokaler Aktionspläne zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention unterstützt. Die Entwicklung der Aktionspläne erfolgt in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Selbstvertretungsorganisationen. Durch die Entwicklung eines Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2011/2012 soll sichergestellt werden, dass in Zukunft die Rechte von Menschen mit Behinderungen systematischer berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung unterstützt die **aktive Beteiligung indigener Völker** als unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung ihrer Menschenrechte. Die Ratifizierung internationaler Abkommen bedeutet eine Selbstverpflichtung der Geberländer zur Berücksichtigung der Anliegen von Indigenen im Rahmen der EZ. Das BMZ fördert die Rechte indigener Völker, die Berücksichtigung ihrer Belange und Rechte sowohl als Querschnittsthema in allen Schwerpunkten und Sektoren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit als auch über spezifische Menschenrechtsvorhaben (dualer Ansatz). Lateinamerika ist mit einem hohen Anteil Indigener an der Gesamtbevölkerung (rund 10%) regionaler Schwerpunkt der deutschen bilateralen Zusammenarbeit. Seit 2009 unterstützt das BMZ die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bei der Umsetzung indigener Rechte innerhalb des interamerikanischen Systems, um die Mitgliedstaaten der OAS für indigene Rechte und Belange zu sensibilisieren und die Beteiligung indigener Völker in den OAS-Gremien zu verstärken. Auch in Asien und Afrika bezieht das BMZ die Belange Indigener in die EZ ein. In diesen Regionen stehen Indigene jedoch bei weitem nicht so stark im Blickpunkt wie in Lateinamerika. Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in Asien und Afrika intensivieren.

#### ■ Deutsches Engagement auf bi- und multilateraler Ebene

Das Kriterium „Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte“ ist eines von fünf Kriterien und fester Bestandteil des „**Kriterienkatalogs für die Bewertung der Ent-**

**wicklungsorientierung von Partnerländern**“. Auf seiner Grundlage beurteilt das BMZ jährlich das „Governance-Niveau“ und die Entwicklungsorientierung der Kooperationsländer. Zur Bewertung des Kriteriums Menschenrechte werden international anerkannte Indizes, Empfehlungen der VN-Menschenrechtsorgane und die Berichte von Menschenrechtsorganisationen genutzt. Weitere Kriterien des Katalogs sind armutsorientierte Politikgestaltung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit und Transparenz staatlicher Institutionen sowie kooperatives Verhalten des Landes in der Staatengemeinschaft. Darüber hinaus sind das Krisenpotenzial und die Entwicklungsorientierung der Partnerregierung, d. h. der politische Wille zu Reformen, von zentraler Bedeutung für die Zusammenarbeit. Das BMZ nimmt eine sorgfältige Abwägung aller Kriterien vor und nutzt sie zur Gestaltung der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Land.

Im **bilateralen Politikdialog** mit den Partnerregierungen spricht die Bundesregierung menschenrechtliche Themen an: Fortschritte werden begrüßt, Herausforderungen benannt und Unterstützungsangebote dargestellt. Dabei werden Menschenrechte als gemeinsame rechtliche Verpflichtung thematisiert. Aktuelle Empfehlungen aus dem Menschenrechtsschutzsystem, zum Beispiel der VN-Vertragsorgane, können zur Versachlichung des Politikdialogs beitragen. Notwendige Verbesserungen werden angemahnt, so zum Beispiel wenn Presse- und Meinungsfreiheit massiv eingeschränkt oder Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung vom Staat verfolgt oder von ihm nicht ausreichend geschützt werden. Zentrales Thema bei den Gesprächen mit Regierungen über EZ ist die Lage der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, da diese die Zusammenarbeit zum Beispiel im Wasser-, Bildungs- oder Gesundheitssektor unmittelbar betrifft. Der Dialog über Menschenrechte mit den Partnerländern wurde in den letzten Jahren intensiviert.

Auf Ebene der **Europäischen Union** setzt sich die Bundesregierung für eine systematischere Orientierung an den Menschenrechten und die Operationalisierung bestehender Leitlinien in der EZ der EU ein. Das BMZ beteiligt sich aktiv an der Ausgestaltung des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), das v. a. der Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen dient. Der Schutz von Menschenrechtsverteidigern ist ein wichtiger Förderbereich des Instruments. Das BMZ wirkt darauf hin, dass neben politisch-bürgerlichen Rechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte angemessen berücksichtigt werden.

Eines der herausgehobenen Ziele deutscher Entwicklungspolitik ist die stärkere Verknüpfung von Menschenrechten und Millenniumsentwicklungszielen. In der Vorbereitung für den **Millennium+10-Gipfel** bei den Vereinten Nationen im September 2010 hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, ein verstärktes Augenmerk auf die Einhaltung der Menschenrechte und gute Regierungsführung zu legen, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen. Diese Anliegen wurden in der Abschlusserklärung des Gipfels weitgehend aufgenommen: Die Staats- und Regierungschefs erklärten, dass Ach-

tung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte von entscheidender Bedeutung und fester Bestandteil wirksamen Handelns zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele sind.

Bei den internationalen Finanzinstitutionen wie der **Weltbank** setzt sich die Bundesregierung für eine stärkere Ausrichtung der operativen Arbeit und Leitlinien an den Menschenrechten ein. In der im Mai 2011 abgeschlossenen Überarbeitung des sogenannten „Sustainability Frameworks“ der **International Finance Corporation (IFC)** des Privatssektors der Weltbankgruppe wurden menschenrechtliche Aspekte stärker berücksichtigt. Das Rahmenabkommen beinhaltet nun erstmals Vorgaben zu menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten von Unternehmen, Menschenhandel, Zwangsumsiedlung, Gemeinschaftszugang zu kulturellem Erbe und zum Erfordernis „freier, vorheriger Zustimmung in Kenntnis der Sachlage“ von indigenen Völkern. Es erweitert auch geschlechtsspezifische Vorgaben dahingehend, dass z. B. Prüfungen der Land- und Ressourcennutzung gezielt die Rolle von Frauen berücksichtigen müssen. Der Prozess zur Überarbeitung der Weltbank-Safeguards soll demnächst beginnen. Auch hier wird sich die Bundesregierung für entsprechende menschenrechtliche Verbesserungen einsetzen. Seit 2010 unterstützt das BMZ den **Nordic Trust Fund (NTF) der Weltbank**, der die stärkere Orientierung der operativen Arbeit der Weltbank an Menschenrechten zum Ziel hat. Durch die Aufbereitung menschenrechtlicher Lernerfahrungen des NTF in einzelnen thematischen Schwerpunkten und die Erstellung von Studien konnte ein Wissensaustausch- und Lernprogramm für Weltbank-Mitarbeitende zum Thema Menschenrechte bereitgestellt werden, um eine menschenrechtsbasierte Programmarbeit zu befördern.

Um die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit, die Zunahme spezifischer Menschenrechtsvorhaben, die verstärkte Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen in Partnerländern und die Beiträge innerhalb der Bundesregierung und international zu mehr menschenrechtsorientierter Politikkohärenz systematischer zu überwachen und zu bewerten, werden derzeit adäquate Verfahren und Instrumente für Monitoring und Evaluierung entwickelt.



### 3 Zusammenarbeit mit dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen



Bundesminister Dr. Guido Westerwelle trifft am 07.11.2012 in New York/USA den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki Moon.

#### ■ Europarat

Der Schutz der Menschenrechte in seinen 47 Mitgliedstaaten steht, neben der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, im Zentrum der Aktivitäten des Europarats. Er hat hierfür ein **einzigartiges Instrumentarium von Rechtsnormen und Mechanismen zur Kontrolle ihrer Umsetzung** geschaffen. Im Berichtszeitraum trat die Bundesregierung aktiv für die wirksame Nutzung und die Weiterentwicklung der Instrumente des Europarats zum Menschenrechtsschutz sowie für eine noch engere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und anderen internationalen Organisationen ein. In diesem Sinne unterstützt die Bundesregierung die laufende Reform des Europarats, die eine verstärkte Konzentration auf die Kernthemen der Organisation vorsieht. Am 4. Oktober 2010 besuchte der Bundesminister des Auswärtigen den Europarat in Straßburg. In einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung sowie in Gesprächen mit Spitzenvertretern des Europarats bekräftigte er die Absicht der Bundesregierung, das deutsche Engagement zur Stärkung des vom Europarat geschaffenen Systems des Menschenrechtsschutzes fortzusetzen. Die Bundesjustizministerin stattete dem Europarat am 23. Juni 2011 einen Besuch ab. Vor der Parlamentarischen Versammlung würdigte sie die Rolle des Europarats für den Schutz der elementaren Menschenrechte und ihre Durchsetzung im digitalen Zeitalter. Der Bundesminister des Innern empfing am 23. Mai 2011 den Generalsekretär des Europarats, Torbjørn Jagland, zu einem Gespräch in Berlin.

Eine Schlüsselfunktion nimmt der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** in Straßburg ein. Er wacht über die Einhaltung der in der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** verbrieften Grundfreiheiten. Seine zentrale Rolle im System des europäischen Rechtsschutzes kommt auch in der rasanten Zunahme von Beschwerden zum Ausdruck. 2011 wurden über 64.500 neue Beschwerden einem Spruchkörper des Gerichts vorgelegt, 5 % mehr als im Vorjahreszeitraum. Trotz vermehrter Entscheidungen ist der EGMR kaum in der Lage, dieser Beschwerdeflut Herr zu werden. Die Zahl der anhängigen Verfahren erhöhte sich um 9 % auf rund 151.600 bis Ende 2011. Um dauerhaft funktionsfähig zu bleiben, bedarf der EGMR dringend weiterer effizienzsteigernder Reformen. Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung für dieses auch im Koalitionsvertrag verankerte Ziel auf verschiedene Weise nachdrücklich eingesetzt. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Dr. Max Stadler, vertrat die Bundesregierung auf der Hochrangigen Konferenz zur Zukunft des EGMR in Izmir (26. April 2011). Er verwies dabei auf den deutschen Vorschlag zur Einrichtung eines richterlichen Filtermechanismus am EGMR, der zu einer Entlastung des Gerichtshofs führen würde. Bundesminister Dr. Westerwelle und Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger sicherten bei ihren Besuchen in Straßburg dem Präsidenten des EGMR die fortgesetzte Unterstützung Deutschlands bei der Reform des Gerichtshofs zu.

Der Implementierung der EMRK und der Umsetzung der Urteile des EGMR in den Mitgliedstaaten des Europarats kommt eine wichtige Rolle zu. Für Projekte des Europarats

im Bereich des Menschenrechtsschutzes hat die Bundesregierung 2010/2011 freiwillige Mittel in Höhe von 1,4 Mio. Euro bereitgestellt. Darüber hinaus zahlt sie regelmäßig in den **Treuhandfonds für Menschenrechte** ein. 2010 und 2011 belief sich der deutsche Beitrag auf jeweils 600.000 Euro. Seit Auflegung des Treuhandfonds 2008 hat die Bundesregierung 2,2 Mio. Euro eingezahlt. Aus diesen Mitteln werden z.B. Maßnahmen zur Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten hinsichtlich der Anwendung der EMRK finanziert, aber auch Projekte zur nationalen Umsetzung von EGMR-Urteilen oder zur Arbeit des Menschenrechtskommissars.

Die Bundesregierung engagiert sich, neben der Reform des EGMR, auch für den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK. Dieser ist für die Wahrung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in Europa unerlässlich. Im Berichtszeitraum arbeiteten Vertreter der Bundesregierung an maßgeblicher Stelle auf Seiten der EU und des Europarats an der Vorbereitung des Beitritts.

Ein weiterer wichtiger Akteur ist der **Menschenrechtskommissar des Europarats**. Er nimmt Aufgaben im Rahmen des Menschenrechtsschutzes wahr, die nicht in die Kompetenz anderer Einrichtungen des Europarats fallen. Hierzu zählen z.B. die Förderung der Menschenrechtserziehung, Rat- und Auskunftserteilung über Menschenrechtsschutz, Unterstützung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen und Hilfe für die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des nationalen Menschenrechtsschutzes. Die Bundesregierung hat die Arbeit des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg im Berichtszeitraum durch freiwillige finanzielle Zuwendungen in Höhe von 450.000 Euro gefördert. Damit wird u.a. die schnelle Handlungsfähigkeit des Menschenrechtskommissars in Krisensituationen ermöglicht. Am 26. Oktober 2010 nahm der Menschenrechtskommissar an der Eröffnung einer Ausstellung zum 60. Jahrestag der Europäischen Menschenrechtskonvention im Auswärtigen Amt in Berlin teil. Bundesminister Dr. Westerwelle und Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger sicherten ihm dabei die fortgesetzte Unterstützung der Bundesregierung zu, ebenso der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Markus Löning, der den Menschenrechtskommissar am 15. März 2011 in Straßburg besuchte.

Das **Ministerkomitee als Beschlussorgan des Europarats** nimmt ebenfalls wichtige Funktionen im Bereich des Menschenrechtsschutzes wahr. Die Ministertreffen 2010 und 2011, die seitens der Bundesregierung auf hoher politischer Ebene wahrgenommen wurden, beschlossen Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Menschenrechtskomponente als einer Kernkompetenz des Europarats. Zu den Aufgaben des Ministerkomitees zählt auch die Überwachung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Zudem überwacht das Ministerkomitee die Umsetzung der Urteile des EGMR. Auch im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung im Ministerkomitee aktiv für die zügige und voll umfängliche Umsetzung aller Urteile eingesetzt.

Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen verfügt der Europarat über ein umfassendes Kontrollsystem (Monitoring). Mit ihm werden die Umsetzung der Europarats-Übereinkommen und die Einhaltung der sonstigen durch die Mitgliedstaaten übernommenen Verpflichtungen überwacht. Über die Einhaltung der in der EMRK verankerten Grundrechte im Bereich Medien- und Informationsfreiheit wacht die Lenkungsgruppe „Medien und Informationsgesellschaft“. Im Berichtszeitraum hat diese unter anderem Erklärungen zum Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Bezug auf privat betriebene Internet-Plattformen und Online-Dienste-Anbieter, eine Erklärung zu Prinzipien der Internet-„governance“ sowie eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der Universalität, Integrität und Offenheit des Internets erarbeitet, die durch das Ministerkomitee verabschiedet wurden. Das Kontrollsystem beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaaten zur Vorlage von nationalen Umsetzungsberichten. Deutschland hat im Berichtszeitraum seine diesbezüglichen Pflichten erfüllt, indem es u.a. den 28. und 29. Staatenbericht zur Europäischen Sozialcharta im November 2010 bzw. November 2011 vorlegte. Die Bundesregierung unterstützte ferner die Organisation eines Runden Tisches der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 12. Mai 2010 in Berlin. Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt eröffnete die Veranstaltung.<sup>10</sup>

## ■ OSZE

Die „**Menschliche Dimension**“ der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stellt traditionell einen Schwerpunkt des deutschen Engagements in der OSZE dar. Deutschland gehört zu den **größten OSZE-Beitragszahlern** (2011: 11,96% des OSZE-Haushalts; Pflichtbeitrag von rund 15,9 Mio. Euro) und hat darüber hinaus in den Jahren 2010 und 2011 insgesamt über 1,5 Mio. Euro an freiwilligen Beiträgen für Projekte der „Menschlichen Dimension“ der OSZE-Institutionen und Feldmissionen geleistet. Schwerpunkte lagen dabei in den Bereichen Wahlbeobachtung, Rechtsstaatlichkeit und Gute Regierungsführung, Schutz von Menschenrechten, Förderung von Zivilgesellschaft sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Darüber hinaus hat Deutschland die OSZE durch Sekundierung von rund 54 Expertinnen und Experten (Stand: Ende Februar 2012) in Institutionen und Feldmissionen unterstützt.

Die Unterstützung und Stärkung der Menschlichen Dimension war im Berichtszeitraum Gegenstand hochrangiger bilateraler Gespräche mit Vertretern der OSZE, beispielsweise anlässlich des Besuchs des OSZE-Generalsekretärs Marc Perrin de Brichambaut am 16. März und

<sup>10</sup> Informationen zur Umsetzung einzelner Übereinkommen finden sich u.a. in den Kapiteln A 3 und B 7.

4./5. Oktober 2010 sowie beim Antrittsbesuch des OSZE-Generalsekretärs, Dr. Lamberto Zannier, am 28. September 2011 bei Bundesminister Dr. Westerwelle, bei den Besuchen des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODHIR), Janez Lenarcic, am 18. Mai 2010 und 8. November 2011, des Beauftragten des OSZE Vorsitzes für Toleranz und die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung am 21./22. Juli 2010, der Beauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels im September 2010 und im November 2011 sowie beim Antrittsbesuch der Beauftragten für die Freiheit der Medien, Dunja Mijatovic, in Berlin im Mai 2010.

Deutschland hat sich im Berichtszeitraum gemeinsam mit seinen EU-Partnern in den Gremien der OSZE, insbesondere im **Ständigen Rat**, regelmäßig für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der „Menschlichen Dimension“ durch die Teilnehmerstaaten eingesetzt. Im Zentrum standen dabei der Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Minderheiten, die Achtung von Meinungs- und Medienfreiheit und der Schutz von Journalisten, die Achtung von Religions- und Glaubensfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze und demokratischer Standards, insbesondere bei der Durchführung von Wahlen. Berichte und Empfehlungen der OSZE-Institutionen sind regelmäßig auch in bilateralen Gesprächen mit OSZE-Teilnehmerstaaten aufgegriffen worden.

Deutschland hat sich für die Wahrung der Unabhängigkeit der in der Menschlichen Dimension tätigen Institutionen eingesetzt, vor allem für die Unabhängigkeit des **OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte** (ODIHR), des **Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten** (HKNM) und des **Beauftragten für die Medienfreiheit**, ebenso wie für den Fortbestand der derzeit 16 OSZE-Feldmissionen.

Deutschland hat aktiv mit Regierungsvertretern anderer Staaten und Experten an der Überprüfungskonferenz der OSZE zur „Menschlichen Dimension“ (30. September–8. Oktober 2010 im Vorfeld des OSZE-Gipfels von Astana) und dem **OSZE-Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension** in Warschau (26. September–7. Oktober 2011) teilgenommen, auf denen unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen umfassend die Umsetzung der Verpflichtungen der Menschlichen Dimension, einschließlich der Lage der Menschenrechte in den Teilnehmerstaaten, überprüft wurde. Gleiches galt für die Sondertreffen zu Unabhängigkeit des Justizwesens und Religionsfreiheit (2010) sowie zu „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Pluralismus in den Medien und Prävention von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Hasskriminalität durch Aus- und Bewusstseinsbildung“ (2011). Deutschland und die EU haben sich regelmäßig für den offenen Zugang von **Nichtregierungsorganisationen** und der **Zivilgesellschaft** zu OSZE-Veranstaltungen der Menschlichen Dimension eingesetzt.

Der **OSZE-Gipfel in Astana (1./2. Dezember 2010)** erneuerte das **Bekenntnis der 56 Teilnehmerstaaten zu den OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen** seit Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und unterstrich angesichts noch bestehender Defizite deren Verpflichtung, diese in allen drei Dimensionen umzusetzen. So wurde u. a. bekräftigt, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geschützt und gestärkt werden müssen. Die in Moskau 1991 eingegangene Zusage, dass Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen, wurde bestätigt. Diese von Deutschland und der EU unterstützte **Gipfelerklärung schaffte eine aktuelle Berufungsgrundlage** für die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen der Menschlichen Dimension im OSZE-Raum. **Künftige OSZE-Vorsitze, beginnend mit dem litauischen Vorsitz 2011**, wurden in Astana beauftragt, die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der Menschlichen Dimension, zu verbessern.

Beim **18. OSZE-Ministerrat in Wilna** wurde kein gesonderter Beschluss zur Menschlichen Dimension gefasst. Die Erklärung zur Bekämpfung des Menschenhandels ist dimensionsübergreifend und berührt auch Einzelaspekte der Menschlichen Dimension.

Die **Wahlbeobachtung und -bewertung** von OSZE/ODIHR und die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung von Wahlgesetzen und Wahlverwaltung gehören zu den wichtigsten operativen Aufgaben der OSZE. Im Berichtszeitraum hat ODIHR, häufig im Zusammenwirken mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarates und der NATO sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 31 Wahlbeobachtungsmissionen in OSZE-Teilnehmerstaaten (Stand: Ende Februar 2012) sowie eine Wahlunterstützungsmission anlässlich der Wahlen 2010 in Afghanistan, das OSZE-Kooperationspartner ist, durchgeführt.

Deutschland hat sich mit der EU weiter für den Erhalt und die Stärkung der unabhängigen Wahlbeobachtung durch ODIHR und die uneingeschränkte Erfüllung der Verpflichtung zur Einladung von internationalen Wahlbeobachtern durch die Teilnehmerstaaten eingesetzt und Seminare zur Fortbildung von Wahlbeobachtern unterstützt.

Deutschland stellte im Berichtszeitraum wie bisher über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) die nationale Maximalquote von 10 % der Langzeit- und Kurzzeitbeobachter für Wahlbeobachtungsmissionen ODIHRs. Bis Ende Februar 2012 waren dies rund 405 deutsche Beobachter. ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen in Weißrussland (Dezember 2010) und Kroatien (Dezember 2011) standen unter deutscher Leitung. Deutschland hat Wahlbeobachtung und wahlbezogene Aktivitäten von ODIHR durch umfangreiche freiwillige Beiträge unterstützt.

Deutschland hat die Arbeit der OSZE zugunsten von **Menschenrechtsverteidigern** politisch sowie durch freiwillige Beiträge und Sekundierung von Personal unterstützt. Deutschland hat sich mit der EU weiter dafür eingesetzt, dass bei Terrorismusbekämpfung und -prävention menschenrechtliche Grundsätze Beachtung finden. Die EU spricht das Thema an, wenn es sachlich angezeigt erscheint.

Das kontinuierliche Eintreten für die **Meinungs- und Medienfreiheit und den Schutz von Journalisten** in der OSZE war im Berichtszeitraum ein Schwerpunkt Deutschlands und der EU. Deutschland hat die Beauftragte für die Freiheit der Medien, Dunja Mijatovic, politisch sowie durch freiwillige Beiträge für Medienkonferenzen im Südkaukasus und in Zentralasien sowie für Trainingsmaßnahmen zur Selbstregulierung der Medien unterstützt.

Die **Bekämpfung des Antisemitismus** in all seinen Facetten ist für Deutschland ein beständiger Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik. Die OSZE mit ihren 56 Teilnehmerstaaten ist in besonderer Weise geeignet, Fragen der **Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung** zu diskutieren. Die **OSZE-Konferenz zur Bekämpfung des Antisemitismus in Berlin im Jahr 2004** und nachfolgende Konferenzen haben einen signifikanten Prozess in Richtung Toleranz und Nichtdiskriminierung initiiert. Das Abschlussdokument der Konferenz, die „Berliner Erklärung“ mit konkreten Vorschlägen zur Bekämpfung des Antisemitismus, ist ein essentielles Dokument der OSZE, das auf Folgekonferenzen stetig ergänzt und vertieft wurde, so z.B. zuletzt auf der Konferenz in Astana Ende 2010 und der Prager Konferenz zum Thema „Antisemitismus im öffentlichen Diskurs“ (März 2011). Deutschland hat die drei **Persönlichen Beauftragten des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der Intoleranz** nachhaltig unterstützt, insbesondere den Persönlichen Beauftragten zur Bekämpfung des Antisemitismus, Rabbi Andrew Baker, der MdB a.D. Prof. Weisskirchen im Dezember 2008 nachfolgte. Deutschland hat ODIHR in den Bereichen Toleranz und Nichtdiskriminierung durch freiwillige Beiträge für die Entwicklung von Lehrmaterialien zu Antisemitismus und für die Förderung von Glaubens- und Religionsfreiheit unterstützt.

Das aktive Engagement Deutschlands in der „**Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research**“ (ITF), deren Ständiges Sekretariat im März 2008 in Berlin eröffnet wurde, ergänzt die Instrumente zur Antisemitismus-Bekämpfung im OSZE-Rahmen.

Deutschland hat an den Arbeiten der OSZE zur **Bekämpfung von Hasskriminalität** durch die Teilnahme an Treffen der nationalen Kontaktpunkte (BMI) sowie dem Sondertreffen zu diesem Thema im Jahr 2010 mitgewirkt und entsprechende Projekte durch freiwillige Beiträge gefördert. Darüber hinaus hat Deutschland zu dem im Oktober 2011 von ODIHR veröffentlichten Jahresbericht „Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses“ beigetragen.

Die Bundesregierung ist mit der EU für den Schutz der **Rechte nationaler Minderheiten** eingetreten und hat die Arbeit des **Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE** (HKNM), Knut Vollebaek, politisch sowie durch Sekundierung von Personal unterstützt. Deutschland hat sich mit der EU in der OSZE für eine Verbesserung der Lage der Roma und Sinti eingesetzt. Mit den EU-Partnern ist Deutschland ferner für die Rechte religiöser und anderer Minderheitengruppen eingetreten.

Deutschland hat die Arbeit der OSZE zur **Bekämpfung des Menschenhandels und der Gewalt gegen Frauen** aktiv unterstützt, indem es auf Fachkonferenzen seine Expertise eingebracht hat. Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, Dr. Maria Grazia Giammarinaro, führte mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im September 2010 und November 2011 Gespräche in Berlin, beim Besuch 2011 auch mit dem Deutschen Bundestag.

#### ■ Vereinte Nationen

Deutschland hat im Berichtszeitraum sein menschenrechtliches Engagement im Rahmen der Vereinten Nationen und die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem **Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte** (BHKMR) fortgesetzt. Deutschland zählt mit seinem freiwilligen Beitrag (2010: 5 Mio. Euro, 2011: 3,4 Mio. Euro, 2012 5 Mio. Euro) weiterhin zu den größten Gebern dieser zentralen Institution im VN-Menschenrechtssystem. Auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen mit dem BHKMR („ear-marking“) wurde der deutsche Beitrag vornehmlich für die Arbeit der Sonderberichterstatter, der Vertragsausschüsse zu den Menschenrechtskonventionen sowie für die Beratungs- und technische Zusammenarbeit des BHKMR weltweit eingesetzt.

Im Rahmen des für Menschenrechte zuständigen **Dritten Ausschusses der Generalversammlung** brachte Deutschland im Herbst 2011 erneut eine **Resolution zur Stärkung der „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen“ (NMRI)** ein, die einstimmig angenommen und von 80 Staaten unterstützt wurde. Hierdurch wurde v.a. die Rolle der NMRI in internationalen Foren wie dem VN-Menschenrechtsrat und dessen universellem Staatenüberprüfungsverfahren bestätigt. Ferner hat Deutschland angesichts der eskalierenden Menschenrechtslage in Syrien zusammen mit Großbritannien, Frankreich und den Staaten der Arabischen Liga im Dritten Ausschuss eine Resolution eingebracht, die im Dezember 2011 mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde. Es erging ein weiteres klares Signal an das syrische Regime zur Beendigung jeglicher Gewalt. Zugleich wurde zum ersten Mal eine Ad-hoc-Resolution mit Unterstützung einer Regionalorganisation eingebracht.



Deutschland hat seit Gründung des **Menschenrechtsrats** (MRR) im Jahr 2006 aktiv im Rat gewirkt, als Gründungsmitglied wie auch seit 2009 als Beobachter. Deutschland kandidiert erneut für den Zeitraum 2013–2015. Deutschland hat sich 2010/2011 aktiv in den Prozess der Überprüfung der Arbeitsweise und des Status des MRR auf Genfer und New Yorker Ebene eingebracht, an dessen Ende das Mandat des Rats in vollem Umfang bestätigt wurde. Darüber hinaus engagierte sich Deutschland weiter mit Blick auf die von ihm initiierten Sonderverfahren zu Menschenhandel (gemeinsam mit den Philippinen), zum Recht auf angemessenes Wohnen (gemeinsam mit Finnland) und zum Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (gemeinsam mit Spanien). Zu letzterem gelang im September 2010 im Nachgang zur Generalversammlung nun auch im Menschenrechtsrat eine Bestätigung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung.

Das „**Universelle Staatenüberprüfungsverfahren**“ (**Universal Periodic Review – UPR**) des MRR hat zwischen April 2008 und Oktober 2011 seinen ersten Gesamtdurchgang erfolgreich abgeschlossen. Nach seiner Überprüfung im Februar 2009 **wird Deutschland sich 2013 erneut dem Verfahren stellen**.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang arbeitet die Bundesregierung aktiv an der Umsetzung der 35 im Jahr 2009 angenommenen UPR-Empfehlungen und wird die Ergebnisse 2013 der Staatengemeinschaft präsentieren. Darüber hinaus bringt sich Deutschland gestaltend in die Weiterentwicklung des UPR ein, um im Rahmen des zweiten Durchgangs effektive Überprüfungsmechanismen hinsichtlich der Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen zu entwickeln.

Entsprechend der von Deutschland ausgesprochenen offenen Einladung („standing invitation“) an die **Sonderverfahren des Menschenrechtsrats** („Special Procedures“) ist im Berichtszeitraum die enge Zusammenarbeit mit den Sonderberichterstattern, unabhängigen Experten und Arbeitsgruppen fortgesetzt worden. Neben der weitergeführten Unterstützung der **Sonderberichterstatterin zum Recht auf Wasser**, Catarina de Albuquerque, durch die Finanzierung einer beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelten Beraterstelle wird seit seinem Amtsantritt im August 2010 auch der neue **Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit**, Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, unterstützt. Darüber hinaus wurden im Berichtszeitraum die Sonderberichterstatterin über den Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel, die Sonderberichterstatterin für Angemessenes Wohnen sowie der Sonderberichterstatter über Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit im Wege der freiwilligen Beiträge zum BHKMR gezielt gefördert. Im Berichtszeitraum nahm die Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen zwischen dem 26. September und dem 5. Oktober 2011 die Einladung der Bundesregierung wahr und besuchte Haft- und Verwahrungsanstalten sowie psychiatrische Einrichtungen in Berlin, Hamburg, Karlsruhe und Stuttgart. Im **Beratenden Expertenaus-**

**schuss des MRR** („Advisory Committee“) wurde Dr. Wolfgang Heinz vom Deutschen Institut für Menschenrechte im März 2010 für eine weitere Amtszeit von drei Jahren bestätigt.

Die 1946 gegründete **Frauenrechtskommission (FRK)**, funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), zu deren Aufgabenbereich die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau und die Stärkung der Rechte der Frau gehört, hielt zwischen dem 27. Februar und 9. März 2012 ihre 56. Sitzung ab. Themenschwerpunkt war dabei die Stärkung der Rolle von Frauen im ländlichen Raum, insbesondere in der Armuts- und Hungerbekämpfung, bei Entwicklungsfragen und aktuellen Herausforderungen. In ihrer Sitzung im Jahr 2011 befasste sich die FRK in erster Linie mit den Zugangsmöglichkeiten zu und der Partizipation von Frauen und Mädchen an Bildung, Wissenschaft und Technologie sowie mit dem gleichberechtigten Zugang von Frauen zu Vollbeschäftigung und angemessener Arbeit.

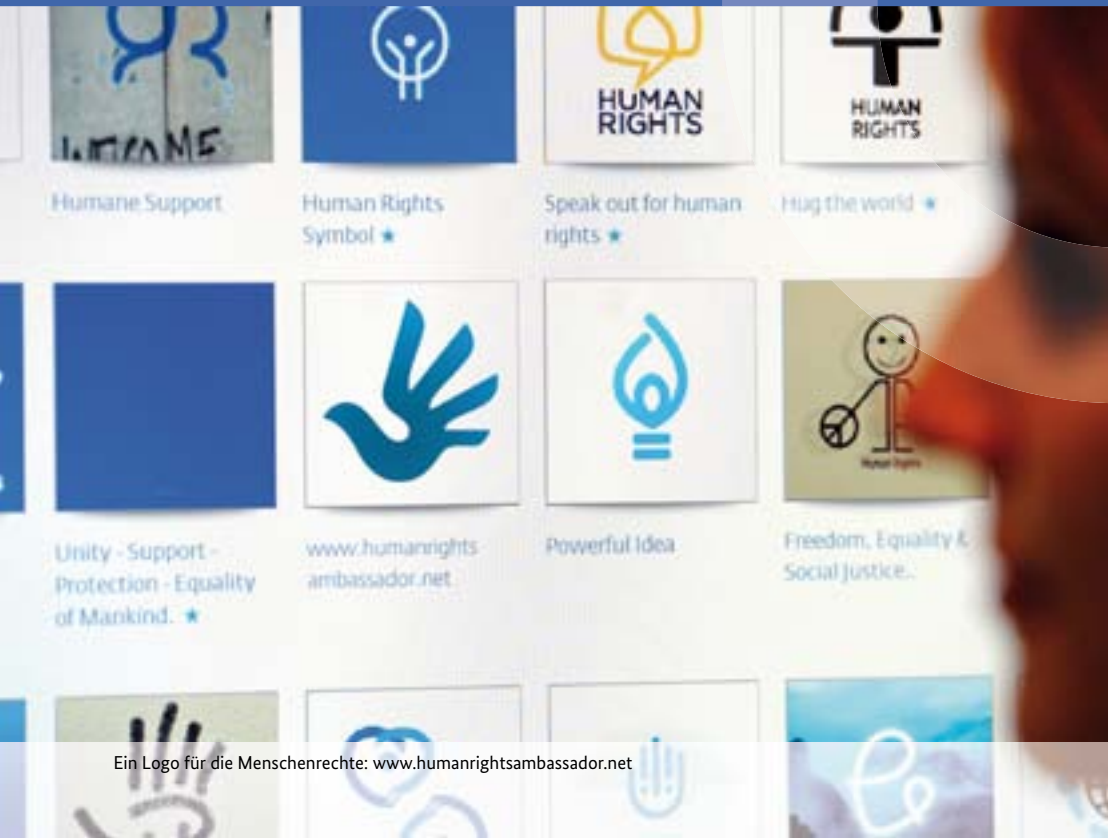
Im Bereich der **Vertragsorgane („Treaty Bodies“)** (siehe hierzu Anhang) übermittelte die Bundesregierung im Berichtszeitraum Berichte an den Anti-Folter-Ausschuss (5. Bericht vom 15. Februar 2011) und den Menschenrechtsausschuss (6. Bericht vom 10. Mai 2011). Geprüft wurden in diesem Zeitraum die deutschen Staatenberichte zum Sozialpakt (Mai 2011) und zur Anti-Folterkonvention (November 2011).

Mit einem freiwilligen Beitrag von 6,5 Mio. Euro im Jahre 2010 und 4,6 Mio. Euro im Jahr 2011 zählt Deutschland auch zu den größten Gebern des **Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF)**.

Das menschenrechtliche Engagement der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – **UNESCO**) konzentriert sich auf die Ausarbeitung normativer Instrumente sowie den Bereich Menschenrechtserziehung und -bildung. Neben dem Staatenberichtsverfahren zu menschenrechtlichen Empfehlungen und Übereinkommen der UNESCO werden anhand eines **Individualbeschwerdeverfahrens** Menschenrechtsverletzungen in den Zuständigkeitsbereichen der Organisation (primär in den Bereichen Bildung und Kultur) untersucht. Der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on Conventions and Recommendations – CR), befasst sich mit der Überprüfung der Staatenberichte und der Individualbeschwerden. Deutschland finanzierte 2008 zum 30-jährigen Bestehen des Individualbeschwerdeverfahrens eine umfassende, vom UNESCO-Sekretariat veröffentlichte Dokumentation über die Arbeit dieses Ausschusses. 2009 nominierte Deutschland Prof. Dr. Klaus Hüfner für eine weitere sechsjährige Amtszeit in der Schlichtungs- und Vermittlungskommission zur UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.

11 Dokumente abrufbar unter: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/5CPAGES%5CDESession4.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/5CPAGES%5CDESession4.aspx)

## 4 Schutz von Menschenrechts- verteidigern, Prävention von Menschenrechtsverletzungen und Bekämpfung von Straflosigkeit



Ein Logo für die Menschenrechte: [www.humanrightsambassador.net](http://www.humanrightsambassador.net)

### ■ Schutz von Menschenrechtsverteidigern

Schutz, Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte sind vor allem staatliche Aufgabe und Pflicht. Nicht überall kommen Staaten ihrer Pflicht jedoch in erforderlichem Maße nach. Gerade dann ist das ergänzende Wirken gesellschaftlicher Korrektivkräfte, wie z.B. von Menschenrechtsverteidigern, wichtig. Ohne ihr mutiges Wirken wäre die weltweite konsequente Durchsetzung der Menschenrechte nicht vorstellbar. Nicht selten nehmen Menschenrechtsverteidiger hohe persönliche Risiken in Kauf, um Kernanliegen des internationalen Menschenrechtsschutzes in ihre Heimatländer zu transportieren und dort umzusetzen. Ihre Arbeit verdient besondere Beachtung und Unterstützung. Die Bundesregierung fördert vor diesem Hintergrund die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern weltweit und setzt sich insbesondere für ihren verbesserten Schutz und die umfassende Anerkennung ihrer Tätigkeit als wichtigen Beitrag zur gesellschaftlich-sozialen Entwicklung ihrer Heimatländer ein.

Menschenrechtsverteidiger sind grundsätzlich alle Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen. Dies können z.B. Vertreter von Menschenrechtsorganisationen, Rechts- und Staatsanwälte, Richter, Journalisten, Gewerkschaftler, Wissenschaftler, Publizisten, Studenten oder Angehörige von Religionsgemeinschaften sein. Sie können für die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Staaten eine herausragende Rolle spielen und sind daher häufig staatlichen Repressionen ausgesetzt. Menschenrechtsverteidiger bedürfen deshalb eines besonderen Schutzes durch die internationale Gemeinschaft und eine wachsame, mobilisierte Öffentlichkeit. Die Bundesregierung verfolgt, häufig in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen, Meldungen über das Schicksal von Menschenrechtsverteidigern weltweit und setzt sich unter anderem für die weitere Verbesserung von Monitoring- und Berichtssystemen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern ein. In einer Vielzahl von Einzelfällen setzte sich Deutschland im Kontext bilateraler Dialoge oder durch förmliche politische Demarchen für verfolgte Menschenrechtsverteidiger ein. Die deutschen Auslandsvertretungen berichten regelmäßig über die Situation von Menschenrechtsverteidigern. Angehörige deutscher Auslandsvertretungen nehmen beobachtend an Gerichtsverhandlungen angeklagter Menschenrechtsverteidiger sowie an von Menschenrechtsverteidigern organisierten Veranstaltungen teil.

**Die Stärkung der Zivilgesellschaft**, vor allem Schutz und Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern, stellt einen Schwerpunkt der Projektarbeit der Bundesregierung im Bereich Menschenrechte dar. Damit wird der Bedeutung von Menschenrechtsverteidigern für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte Rechnung getragen. Im Berichtszeitraum wurden seitens des Auswärtigen Amts rund 426.000 Euro für Projekte zugunsten von Menschenrechtsverteidigern eingesetzt.

Aus den Projektmitteln des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) sind für den Zeitraum 2011–2013 insgesamt 22,16 Mio. Euro zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern vorgesehen.

In Umsetzung ihrer 2004 verabschiedeten und im Dezember 2008 aktualisierten **Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern**<sup>12</sup> haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verschiedene Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern unternommen. Dabei wurden bisher für über 60 Staaten lokale Umsetzungsstrategien entwickelt. Öffentliche Erklärungen, formelle und informelle politische Demarchen, Schreiben, bilaterale Gespräche und leise Diplomatie dienen vor allem dazu, auf Missstände hinzuweisen und die Situation von Menschenrechtsverteidigern zu verbessern. Treffen mit Nichtregierungsorganisationen, Telefonate, Prozessbeobachtung und informelle Treffen mit Menschenrechtsverteidigern tragen zur Einschätzung ihrer Arbeitsbedingungen bei. In EU-Menschenrechtsdialogen und politischen Dialogen, z.B. nach Art. 8 des Cotonou-Abkommens, bietet sich die Gelegenheit mit den Regierungen einzelner Staaten die Situation von Menschenrechtsverteidigern zu erörtern und Verbesserungen anzumahnen.

Neben seinem Engagement im Rahmen der EU hat Deutschland auch im Berichtsjahr eigene **Projekte** zur Förderung von Menschenrechtsverteidigern rund um die Welt realisiert. So wurden im Jahre 2010 Projekte in Guatemala, Kamerun, Kolumbien, Sudan, China/Hongkong, Pakistan und Mexiko finanziert. 2011 wurden neben den Projekten in Guatemala und dem Sudan erneut die durch die Nichtregierungsorganisation „FrontLine“ organisierte „Dublin Platform for Human Rights Defenders“, die alle zwei Jahre in Dublin stattfindet, finanziell unterstützt. Zudem fördert Deutschland durch die Veranstaltung von **Konferenzen** die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsverteidigern und deren regionale und internationale Vernetzung untereinander. So wurden vor dem Hintergrund der Umbrüche in der arabischen Welt im November 2011 im Rahmen einer dreitägigen Konferenz in Tunis Menschenrechtsverteidiger und deutsche Botschaftsvertreter aus den Ländern der Region zusammengebracht, um Erfahrungen auszutauschen, Netzwerke zu bilden, Strategien zu entwickeln und sich für die Zusammenarbeit in der Zukunft enger aufeinander abzustimmen. Im Dezember 2011 wurde auch in Buenos Aires eine Konferenz für lateinamerikanische Menschenrechtsverteidiger veranstaltet.

Das Mandat der **Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zur Situation von Menschenrechtsverteidigern** konnte im April 2011 im VN-Menschenrechtsrat um drei Jahre verlängert werden.<sup>13</sup> Mandatsträgerin ist die aus Uganda stammende Juristin Margaret Sekaggya, die der VN-Generalversammlung im Sommer 2011 ihren vierten Bericht

(insgesamt gibt es damit bis heute elf Berichte) vorlegte. Darüber hinaus macht die Sonderberichterstatterin aufgrund ihres Mandats immer wieder auf die Lage von Menschenrechtsverteidigern in Krisengebieten aufmerksam und leistet so einen wichtigen Beitrag in der Konfliktbewältigung sowie Demokratisierungs- und Transformationsprozessen. Im Berichtszeitraum wurden vor allem die Lage in Syrien, Libyen, Côte d'Ivoire, Tunesien, Bahrain, Myanmar, Honduras, Kongo und Uganda thematisiert. Zudem besuchte die Sonderberichterstatterin im Juni 2010 Armenien. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der Sonderberichterstatterin und fördert kontinuierlich die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern. Deutschland unterstützt die diesem Thema gewidmete norwegische Resolutionsinitiative und bringt diese alle zwei Jahre mit ein (zuletzt im Rahmen der 66. Sitzung der VN-Generalversammlung, A/C.3/66/L.44 vom 27. Oktober 2011).

Der **Europarat** setzte im Berichtszeitraum seine Anstrengungen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und zur Prävention und Bekämpfung von Straflosigkeit fort.

Unter der Ägide des Europarats-Lenkungsausschusses für Menschenrechte – in dem von Januar 2010 bis Dezember 2011 die Vertreterin Deutschlands, Dr. Almut Wittling-Vogel, (BMJ), den Vorsitz innehatte – wurden Richtlinien zur Bekämpfung von Straflosigkeit von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen erarbeitet und am 31. März 2011 vom Ministerkomitee verabschiedet. Darin werden Staaten aufgerufen, Straflosigkeit zu bekämpfen, um den Opfern Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, vor zukünftigen Menschenrechtsverletzungen abzuschrecken und das öffentliche Vertrauen in Rechtsstaatlichkeit aufrecht zu erhalten. Der Menschenrechtskommissar des Europarats engagiert sich ebenfalls stark in diesem Bereich. Deutschland hat 2011 seine Arbeit für Menschenrechtsverteidiger mit einer freiwilligen Zuwendung unterstützt. Eine weitere freiwillige Zuwendung galt 2011 einem Projekt des Europarats zur Unterstützung des „Komitees zur internationalen Kontrolle der Menschenrechtslage in Belarus“ (CIC), das Menschenrechtsverletzungen in diesem Land dokumentiert.

In den zuständigen Gremien der **OSZE** setzt sich Deutschland mit seinen EU-Partnern kontinuierlich für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern, ihre möglichst weitgehende Teilnahme an OSZE-Konferenzen sowie in konkreten Einzelfällen für die Arbeit einzelner Menschenrechtsverteidiger in den OSZE-Teilnehmerstaaten ein. Deutschland hat die Arbeit des im Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR, englisch ODIHR) angesiedelten „Focal Point“ für Menschenrechtsverteidiger und nationale Menschenrechtsinstitutionen durch die Sekundierung einer Mitarbeiterin unterstützt (von März 2009 bis November 2011). Außerdem hat Deutschland freiwillige Beiträge für ein Projekt zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen geleistet. Der „Focal Point“ beobachtet die Lage von Menschenrechtsverteidigern, identifiziert Problemfälle und bemüht sich um Förderung und Schutz der

12 Siehe: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.de08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.de08.pdf)

13 Siehe: UN-Doc. A/HRC/RES/16/5 vom 8. April 2011

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.

#### ■ Prävention von Menschenrechtsverletzungen, Bekämpfung von Straflosigkeit

Die **deutsche Entwicklungszusammenarbeit** unterstützt die Prävention von Menschenrechtsverletzungen und die Bekämpfung von Straflosigkeit.

Das Thema Rechtsstaatlichkeit und die Förderung von rechtsstaatlichen Strukturen ist ein zentraler Punkt, insbesondere in der deutschen Entwicklungspolitik und im Kontext der VN-mandatierten Einsätze mit Beteiligung deutscher Streitkräfte. Rechtsstaatliche Strukturen sind geeignet, Spannungen und Konflikte innerhalb einer Gesellschaft auf friedliche Art und Weise zu lösen und zu steuern. Die Arbeit hier trägt über die Förderung von rechtsstaatlichen Grundsätzen und Institutionen langfristig und strukturell zur Prävention und der Bekämpfung von Straflosigkeit und damit zu Gerechtigkeit und Frieden bei. Die deutsche EZ unterstützt ihre Kooperationsländer zudem dabei, eine effektive Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative zu schaffen. Dies erfolgt u.a. durch die Stärkung der Rolle und Funktion von Parlamenten und Justiz als effektive Korrektive gegenüber der Exekutive. Die auf diesem Wege erreichte gegenseitige Kontrolle der Gewalten dient auch der Verhinderung von Straflosigkeit. Im Südkaukasus wird mithilfe deutscher Entwicklungszusammenarbeit seit 2009 bis zunächst 2014 mit rund 13,5 Mio. Euro ein länderübergreifender Rechtsstaatsdialog durchgeführt und ein verfassungskonformes Rechtswesen gefestigt, insbesondere durch die Unterstützung bei der Erstellung rechtsstaatskonformer Gesetzesentwürfe, der Qualifizierung von juristischem Fachpersonal sowie durch Maßnahmen der Rechtsverbreitung.

Im Rahmen der von den Vereinten Nationen mandatierten Einsätze mit Beteiligung deutscher Streitkräfte stellen Beiträge zum (Wieder-) Aufbau politischer Kontrolle unterliegender und dem Schutz der eigenen Bevölkerung verpflichteter Streitkräfte und Sicherheitsorgane einen nachhaltigen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit dar. Vielfach übernimmt die Bundeswehr dabei auch Aufgaben, deren Äquivalent im Inland von zivilen Stellen geleistet wird, und trägt zur Gewährleistung der Sicherheit ziviler Akteure bei. Die Beiträge der Bundeswehr zur Reform der Sicherheitssektoren in den jeweiligen Einsatzgebieten bezwecken auch die Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte der Angehörigen dortiger Streitkräfte in Anlehnung an das Leitbild der Inneren Führung.

Nachkriegssituationen stellen die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Straflosigkeit vor besondere Herausforderungen. Aufgrund der erlebten Gewalterfah-

rungen sind in Nachkonfliktgesellschaften für die (Wieder-) Herstellung von Gerechtigkeit formaljuristische Prozesse und Strafverfolgung wichtig. In Ruanda unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise mit rund 9 Mio. Euro von 2007 bis 2012 die Verbesserung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen und der Teilnahme der Bevölkerung am demokratischen Prozess sowie Maßnahmen zur Gewaltprävention. Aber auch Maßnahmen zur Wahrheitsfindung, die öffentliche Anerkennung des zugefügten Unrechts, Entschuldigungen von politisch Verantwortlichen und Entschädigungszahlungen helfen, die Zerrissenheit von Nachkriegsgesellschaften zu überwinden. Die deutsche EZ hat dazu an den jeweiligen Kontext angepasste Ansätze entwickelt.

Rechtsstaatlichkeit schlägt sich zudem in besonderem Maße im Straf- und Strafverfahrensrecht nieder. So muss sich gerade die Etablierung von strafrechtlichen Sanktionsmechanismen an der Einhaltung der grundlegenden Prinzipien des Strafrechts messen lassen und rechtsstaatliche Standards müssen entsprechend ausgestaltet sein. Fördermaßnahmen der deutschen EZ in diesem Bereich sind die Beratung bei der Erarbeitung von Gesetzen, bei der Neuordnung von Zuständigkeiten zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten und Stärkung der Institutionen durch Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten, Richtern und Strafverteidigern. In Peru unterstützt die Bundesregierung in Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit so beispielsweise die Konsolidierung der Strafverfahrensreform und Nutzung der Erfahrungen für die Konzeption und Lenkung des Umsetzungsprozesses der Justizreform im Bereich des öffentlichen Rechts von 2002 bis 2013 mit rund 4 Mio. Euro.

Das Bundesministerium der Justiz unterstützt als ein führender Träger der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit und internationalen Rechtsstaatsförderung innerhalb der Bundesregierung viele Transformations- und Schwellenländer beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Mit zahlreichen Staaten dieser Welt ist diese Zusammenarbeit auf Vereinbarungen der Justizminister gestützt. Thematischer Schwerpunkt der Zusammenarbeit ist insbesondere die Verbreitung menschenrechtlicher Standards. Ferner stehen eine moderne Ausgestaltung der Justiz, des Zivil- und Wirtschaftsrechts sowie des Strafverfahrens im Vordergrund. Die Formen der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit sind äußerst vielfältig und umfassen unter anderem Austausch von Experten, Unterstützung bei der Gesetzgebung, Fortbildungen und Hospitationen für ausländische Juristinnen und Juristen in Deutschland und vor Ort sowie die Veranstaltung von Runden Tischen, Seminaren, Podiumsdiskussionen und Kongressen.

Die bilateralen Rechtsstaatsdialoge mit beispielsweise China und Vietnam schließen auch den Menschenrechtsdialog mit ein. Ziel dieser bilateralen Dialoge ist, durch das bessere Verständnis der Traditionen und Kulturen einen gemeinsamen Beitrag zur Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln zu leisten, die auf effektivem Respekt der Menschenrechte fußen.



Im Berichtszeitraum wurde im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs ein neues Drei-Jahres-Programm unterzeichnet, das unter anderem das Thema gerichtliche Verfahren und damit auch das Strafprozessrecht und die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zum Gegenstand hat. Anlässlich des 10. Symposium im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs im November 2010 wurde unter anderem das Thema „Das neue chinesische Anwaltsrecht“ behandelt. Beim 11. Symposium im November 2011 ging es um die Neufassung des chinesischen Strafverfahrensrechts. Auch der Deutsch-Vietnamesische Rechtsstaatsdialog leistet einen Beitrag zur Menschenrechtsförderung und befasst sich unter anderem mit der Stellung und den Rechten der Rechtsanwälte und der Bürger in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten gegen den Staat.

Auf internationaler Ebene trägt Deutschland durch die Mitarbeit beim OECD „Development Co-operation Directorate“ (DAC) Arbeitsprozess „Security and Justice“ im Rahmen des „International Network on Conflict and Fragility“ zur Weiterentwicklung des Themas von Recht und Sicherheit bei. Diese sind insbesondere im Hinblick auf die Verhinderung von Strafflosigkeit eng miteinander verknüpft. Gleiches gilt für das Engagement Deutschlands in anderen Foren, z.B. über Unterstützung von Vorhaben zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des „Democratic Governance Thematic Trust Fund“ (DGTTF) des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP).

Das **Völkerstrafgesetzbuch** (VStGB) ist ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung der Strafflosigkeit des Völkermords, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder als Kriegsverbrechen zu qualifizierenden schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten und dient damit zugleich der Bekämpfung 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 ist in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) fallende Verbrechen selbst zu verfolgen und
- der Förderung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts, wobei dem VStGB Modellcharakter für die Implementierungsgesetzgebung anderer Vertragsstaaten des IStGH zukommt.

Auch zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des VStGB besteht kein grundlegender gesetzgeberischer Reformbedarf. Die Bundesregierung wird jedoch nach Ratifikation der auf der ersten Überprüfungskonferenz in Kampala am 10. und 11. Juni 2010 beschlossenen Änderungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, sofern insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Komplementarität angezeigt, die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das nationale Strafrecht angepasst wird.

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 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. Damit soll zugleich einer Überlastung der deutschen Ermittlungsbehörden durch Fälle, die keinen Bezug zu Deutschland aufweisen und bei denen die Aufnahme von Ermittlungen durch die deutschen Behörden auch keinen nennenswerten Aufklärungserfolg verspricht, entgegengewirkt werden.

In seiner praktischen Anwendung wirft das VStGB allerdings neuartige und für die Weiterentwicklung der deutschen Strafrechtspflege wichtige Fragen auf. Die zuständige Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Straftaten nach dem VStGB ist der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof.

Die Verhinderung der Strafflosigkeit für schwere Völkerrechtsverbrechen bleibt ein wichtiges Anliegen. Deutschland bekennt sich daher zu dem am 1. Juli 2002 in Kraft getretenen **Römischen Statut** und unterstützt den **Internationalen Strafgerichtshof** (IStGH) in Den Haag. Der IStGH urteilt über die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Im Juni 2010 fand in Kampala die erste Überprüfungskonferenz statt, auf der u.a. beschlossen wurde, eine Definition für das Verbrechen der Aggression neu in das Römische Statut aufzunehmen, um die Gerichtsbarkeit des IStGH über dieses Verbrechen zu ermöglichen. Seit März 2009 ist der Koreaner Sang-Hyun Song Präsident des IStGH. Die bisherige stellvertretende Anklägerin Fatou Bensouda wurde im Dezember 2011 zur Nachfolgerin des Anklägers Luis Moreno-Ocampo gewählt. Der IStGH führt Ermittlungen in sieben „Situationen“. Drei davon wurden von den betroffenen Vertragsstaaten selbst dem IStGH unterbreitet, nämlich der Demokratischen Republik Kongo, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik. Zwei Situationen (Sudan und Libyen) wurden dem IStGH durch eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen übertragen. Die Zuständigkeit für die Situation in Côte d'Ivoire folgt aus einer Unterwerfungserklärung dieses Staates. In Kenia hat der Ankläger aus eigener Initiative („proprio motu“) Untersuchungen eingeleitet.

Im Rahmen der Ermittlungen in der Demokratischen Republik Kongo werden zwei Prozesse vor dem IStGH geführt. In dem am 26. Januar 2009 begonnenen Prozess gegen Thomas Lubanga wegen Kriegsverbrechen (Rekrutierung von Kindersoldaten) wurde das Urteil im März 2012 verkündet. Gegen zwei weitere kongolesische „Warlords“, Germain Katanga und Matthieu Ngudjolo Chui, läuft die Hauptverhandlung seit dem 24. Novem-

ber 2009. Sie sollen an Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Ituri beteiligt gewesen sein. Das Verfahren soll im Laufe des Jahres 2012 beendet werden. Gegen den Milizenführer Bosco Ntaganda hat der Internationale Strafgerichtshof Haftbefehl erlassen, der bislang nicht ausgeführt werden konnte.

Die gegen vier Mitglieder der „Lord's Resistance Army“ in Uganda erlassenen Haftbefehle konnten bislang ebenfalls nicht durchgesetzt werden. Die Verdächtigen sind flüchtig.

Die Ermittlungen in der Zentralafrikanischen Republik haben bislang zu der Eröffnung eines Prozesses geführt. Dem sich seit 4. Juli 2008 in Den Haag in Untersuchungshaft befindlichen Jean-Pierre Bemba, Führer des „Mouvement de Libération du Congo“ (MLC), werden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen, darunter Massenvergewaltigungen. Die Hauptverhandlung wurde am 22. November 2010 eröffnet.

Die vierte „Situation“ betrifft die Lage im sudanesischen Darfur und wurde dem IStGH durch Resolution des Sicherheitsrates vom 31. März 2005 unterbreitet. Der IStGH hat am 4. März 2009 Haftbefehle gegen den sudanesischen Staatspräsidenten Omar al-Bashir und zwei weitere sudanesischen Regierungsmitglieder wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Darfur-Konflikt erlassen. Damit wurde erstmals ein Haftbefehl gegen ein amtierendes Staatsoberhaupt erlassen. Zuletzt beantragte der Ankläger am IStGH Moreno-Ocampo am 2. Dezember 2011 einen Haftbefehl gegen den sudanesischen Verteidigungsminister. Sudan lehnt jede Zusammenarbeit mit dem IStGH ab. Die Bundesregierung und die EU haben Sudan mit Nachdruck zur Kooperation mit dem IStGH aufgefordert. Daneben hat der IStGH am 7. März 2011 beschlossen, gegen zwei gegen die sudanesischen Regierung kämpfende Milizenführer ein Hauptverfahren wegen Kriegsverbrechen zu eröffnen.

Durch einstimmige Resolution des Sicherheitsrats vom 26. Februar 2011 wurde die „Situation“ in Libyen an den IStGH überwiesen. Der IStGH-Ankläger nahm am 3. März 2011 seine Ermittlungen auf, die zum Erlass von Haftbefehlen gegen Muammar al Gaddafi, seinen Sohn Seif al-Islam Gaddafi und seinen Schwiegersohn Abdullah Senussi geführt haben. Die Ermittlungen werden vom IStGH nach dem Tod von Muammar al Gaddafi und der Festnahme seines Sohnes in Kooperation mit der neuen libyschen Regierung fortgeführt.

Aufgrund einer Unterwerfungserklärung von Côte d'Ivoire, das nicht Vertragsstaat des Römischen Statuts ist, hat der IStGH-Ankläger in dem Staat Ermittlungen begonnen, die sich auf Vorgänge seit dem zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen am 28. November 2010 beziehen. Am 23. November 2011 erließ der IStGH einen Haftbefehl gegen den ehemaligen Präsidenten von Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo, der am 29. November 2011 nach Den Haag überstellt wurde.

Am 26. November 2009 stellte IStGH-Ankläger Moreno-Ocampo – erstmalig aus eigener Initiative („proprio motu“) – einen Antrag auf Genehmigung von Ermittlungen zur Aufklärung der gewaltsamen Ausschreitungen nach den Präsidentschaftswahlen in Kenia zum Jahreswechsel 2007/2008. Mit Entscheidung der Vorverfahrenskammer vom 23. Januar 2012 wurde gegen vier der sechs Beschuldigten das Hauptverfahren eröffnet.

Die internationale Akzeptanz des Römischen Statuts und des IStGH hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Zahl der Vertragsstaaten ist auf 120 gestiegen. Die USA haben unter der Regierung von Präsident Obama einen internen Prozess zur Standortbestimmung gegenüber dem IStGH eingeleitet. Im November 2009 nahm erstmalig eine US-Beobachterdelegation an der Versammlung der IStGH-Vertragsstaaten in Den Haag teil. An der Überprüfungskonferenz in Kampala 2010 nahm eine US-Delegation aktiv teil.

Der Haushalt des IStGH verfügte 2011 über ein Volumen von 103,6 Mio. Euro. Deutschland trägt als zweitgrößter Beitragszahler nach Japan hiervon ca. 12%. 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, und an den Fonds für Familienbesuche. Daneben unterstützt sie Projekte für den Beitritt zum Römischen Statut und der Umsetzung seiner Bestimmungen.

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die vom VN-Sicherheitsrat mandatierten **Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)** sowie den als Rechtsnachfolger für diese Gerichtshöfe eingerichteten **„Residual Mechanism“**. Auf Ersuchen dieser Gerichtshöfe leistet Deutschland in erheblichem Umfang Rechtshilfe und übernahm im Juli 2011 zum vierten Mal die Vollstreckung der Haftstrafe eines durch den IStGHJ Verurteilten. Die Bundesregierung gewährte zudem finanzielle Unterstützung für ein unter Beteiligung des IStGHR durchgeführtes Projekt zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Zeugenbefragung per Videoübertragung am Obersten Gericht in Ruanda. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des IStGHJ und IStGHR nicht nur durch seinen am VN-Schlüssel orientierten Finanzierungsbeitrag von derzeit rund 20 Mio. Euro jährlich. Auch für die 2005 zur Entlastung des IStGHJ eingerichtete Kriegsverbrechenskammer am Staatsgerichtshof von Bosnien-Herzegowina wurden mehrfach Finanzierungen gewährt. Daneben unterstützt Deutschland die Gerichtshöfe personell durch Entsendung nationaler Experten. Der Deutsche Prof. Wolfgang Schomburg war bis 2008 sieben Jahre als Richter am IStGHJ tätig. Auf ihn folgte Christoph Flügge, dessen Amtszeit im November 2008 begann. Er wurde am 20. Dezember 2011 durch die VN-Generalsammlung auf die Liste der 25 Richter gewählt, die im Rahmen des „Residual Mechanism“ mit den verbliebenen richterlichen Aufgaben der Gerichtshöfe betraut werden können.

Für den **Sondergerichtshof für Libanon** leistete Deutschland 2010 ca. 750.000 Euro als freiwilligen Beitrag. Der Beitrag für 2011 wurde auf 1,5 Mio. Euro erhöht. Auf Ersuchen des Gerichtshofs leistete Deutschland in erheblichem Umfang Rechtshilfe. Deutschland gehört darüber hinaus dem Management-Ausschuss des Gerichts an.

Die Bundesregierung unterstützt die Fortentwicklung des internationalen Strafrechts und die Einrichtung von und die Arbeit der internationalen, internationalisierten und regionalen Strafgerichtshöfe auch im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit. Auf diese Weise trägt sie sowohl zur Prävention als auch zur Bekämpfung von Strafflosigkeit bei. In diesem Zusammenhang sei der hybride **Strafgerichtshof für die Roten Khmer in Kambodscha** erwähnt, welcher im Jahr 2006 in der kambodschanischen Hauptstadt Phnom Penh seine Arbeit aufgenommen hat. Zu dessen Unterstützung hatte Deutschland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine Staatsanwältin als Beraterin für das Tribunal entsandt. Vor Ort in Kambodscha wird die Arbeit des Tribunals durch den vom BMZ finanzierten Zivilen Friedensdienst flankiert. Zahlreiche juristische und nicht-juristische Nachwuchskräfte wurden durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit durch Trainingskurse, Studienreisen, Praktika, Workshops etc. in Bezug auf die historischen, politischen und rechtlichen Themen sensibilisiert und qualifiziert. Schließlich unterstützt Deutschland das Tribunal auch finanziell, zwischen 2005 und 2011 mit mehr als 14 Mio. Euro. Weiterhin unterstützte Deutschland durch technische Beratung in den Jahren 2009–2011 (mit rund 2,5 Mio. Euro) den **Sondergerichtshof für Sierra Leone**.

#### ■ Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität

Der Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität ist ein im Koalitionsvertrag festgeschriebener wichtiger Bestandteil des Menschenrechtsschutzes in der Außenpolitik. Der völkerrechtlich in Zivil- und Sozialpakt verankerte Schutz vor Diskriminierung gilt unteilbar und unveräußerlich auch für Menschen, die aufgrund ihrer sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität in ihren Menschenrechten verletzt werden. Weltweit ist derzeit entgegen geltendem Völkerrecht Homosexualität nach wie vor in ca. 80 Ländern strafbar. In Afghanistan, Iran, Jemen, Mauretanien, Saudi-Arabien, Sudan, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Nigeria können gleichgeschlechtliche Handlungen auf Basis der Scharia mit der Todesstrafe geahndet werden. Die Bundesregierung setzt sich bilateral wie international für die im weltweiten Zusammenhang LGBT (Lesbian, Gay, Bisexuell, Transgender) genannten Rechte ein.

Auf EU-Ebene wurde mit der Verabschiedung eines EU-Maßnahmenkatalogs zum gemeinsamen LGBT-rechtlichen Vorgehen der EU in ihrer Außenpolitik gegenüber Drittstaaten im Juni 2010 – dem sogenannten LGBT-Maßnahmenpaket („toolkit“) – ein wichtiger Schritt

gemacht. In einer Arbeitsgruppe der EU-Ratsarbeitsgruppe zu Menschenrechten setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daraus noch verbindlichere EU-Leitlinien zu entwickeln.

Der Europarat hat im Frühjahr 2010 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität verabschiedet. Die Empfehlung bezieht sich auf die Anwendung bereits bestehender Vorschriften aus internationalen Abkommen, wie den Nicht-Diskriminierungsvorschriften aus der VN-Menschenrechtskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie enthält auch einen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten.

Innerhalb der Vereinten Nationen ist eine offene und sachliche Diskussion über Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität immer noch stark tabuisiert. Gleichwohl hat es im Berichtszeitraum bemerkenswerte Fortschritte gegeben, an denen sich Deutschland aktiv durch zahlreiche Demarchen weltweit beteiligt hat. Erstmals wurden die LGBT-Rechte bei der Generalversammlung der VN im Herbst 2010 in eine Resolution zu extralegalen Hinrichtungen durch die Erwähnung „sexueller Orientierung“ als Diskriminierungsgrund aufgenommen.

Beim 16. Menschenrechtsrat im März 2011 wurde eine „Gemeinsame Erklärung zur Beendigung von Gewalt und anderen Menschenrechtsverletzungen aufgrund der sexuellen Orientierung oder Genderidentität“ beschlossen, das mit 85 Staaten mehr Unterzeichner als frühere Initiativen zu dem Thema hatte. Aufbauend auf dieser Erklärung wurde im Juni 2011 im 17. Menschenrechtsrat erstmalig eine Resolution zu LGBT-Rechten beschlossen (A/HRC/17/L.9/Rev.1, Resolution 17/19 „Human rights, sexual orientation and gender identity“), die mit 23 Unterstützern (bei vier Enthaltungen und 19 Gegenstimmen) angenommen wurde.

Die Bundesregierung fördert zudem mehrere Menschenrechtsprojekte unter anderem in Nigeria, Serbien, der Türkei und Nicaragua. Die Verwirklichung der Menschenrechte von LGBT ist im Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ ausdrücklich verankert.

Im November 2010 fand im Rahmen des Besucherprogramms der Bundesregierung ein Deutschland-Besuch 13 afrikanischer LGBT-Aktivist\*innen aus Subsahara-Staaten statt, die unter anderem vom Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Markus Löning, empfangen wurden und mit Bundesminister Dr. Westerwelle zusammentrafen. Im Dezember 2011 waren als Gäste des Besucherprogramms LGBT-Aktivist\*innen aus mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland.

## ■ Fokus: Ein Logo für Menschenrechte

Jeder Mensch weiß: Eine Taube steht für den Frieden und ein Herz symbolisiert die Liebe. Nur für Menschenrechte gab es bisher kein universelles Symbol. Aus dieser Lücke entstand die Idee, ein internationales Logo zu schaffen, das Menschenrechte weltweit repräsentieren, den Verteidigern von Menschenrechten über Sprachgrenzen hinaus eine Stimme geben und somit einen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte und deren friedlicher Stärkung leisten würde.

Im Mai 2011 gab Bundesminister Dr. Westerwelle den Startschuss für einen internationalen Wettbewerb zur Schaffung eines solchen Menschenrechtslogos. Mit der Unterstützung mehrerer Partnerstaaten gab das Auswärtige Amt den Anstoß und stellte die Plattform für den weltweiten Online-Wettbewerb, der sich durch die Schaffung eines Logos „von den Menschen für die Menschen“ auszeichnete.

Während der gut dreimonatigen Einsendungsphase wurden im Sommer 2011 über ein Online-Portal mehr als 15.300 Logovorschläge aus über 190 Ländern eingereicht. Lebhaften Gebrauch machten die Teilnehmer von der Möglichkeit, über die Website untereinander über Menschenrechte und Design zu diskutieren und die verschiedenen Logovorschläge zu kommentieren.

Aus den 100 beliebtesten Vorschlägen bestimmte eine internationale Jury die besten zehn Logos. In der Jury vertreten waren unter anderem Friedensnobelpreisträger wie Aung San Suu Kyi, Shirin Ebadi, Muhammad Yunus, Michail Gorbatschow und Jimmy Carter, Menschenrechtsaktivisten wie Ai Weiwei, Somaly Mam, Juanes sowie Wikipedia-Gründer Jimmy Wales, Designer wie Erik Spiekermann und die Außenminister der Partnerstaaten der Initiative Bosnien und Herzegowina, Chile, Deutschland, Kanada, Mauritius, Senegal, Singapur, Tschechien und Uruguay.

Das Gewinnerlogo wurde in einer dreiwöchigen Abstimmungsphase von der Online-Community gewählt. Im September 2011 wurde das universelle Menschenrechtslogo auf einer Veranstaltung in New York vorgestellt, auf der neben Bundesminister Dr. Westerwelle auch zahlreiche Menschenrechtsaktivisten, Fernsehmoderatoren und internationale Stars und Künstler teilnahmen. Das Gewinnerlogo stammt von Predrag Stakic, einem 33-jährigen Grafikdesigner aus Serbien. Es kombiniert die Silhouette einer Taube mit der Form einer Hand und kann durch die eigene Hand als Vorlage von jedermann ohne Hilfsmittel dargestellt werden. Das Logo steht allen Menschen zur friedlichen Förderung von Menschenrechten als „open source“-Produkt über die Website der Initiative [www.humanrightslogo.net](http://www.humanrightslogo.net) zur freien Verfügung.

Das erste universelle Menschenrechtslogo hat weit mehr als nur eine visuelle Bedeutung: es schafft auch Aufmerksamkeit für Menschenrechtsverletzungen und gibt Betroffenen eine

Stimme. Ein Logo bedeutet Wiedererkennungswert – so unterstützt es eine stärkere Identifikation mit Menschenrechten in der Bevölkerung. Darüber hinaus transportiert ein Logo schnell und wortlos Botschaften über alle Sprachgrenzen hinweg. Durch den Wettbewerb ist es gelungen, Menschen aus aller Welt zusammenzubringen, um sich über die Förderung von Menschenrechten, individuelle Erfahrungen und den möglichen Einsatz des Logos auszutauschen. Durch die aktive Verbreitung über das Internet und die Verbindung des Wettbewerbs mit Designaspekten haben sich zusätzlich Menschen mit dem Thema Menschenrechte auseinandergesetzt, die vorher keinen aktiven Bezug dazu hatten.



## 5 Bürgerliche und politische Rechte



Aktionstag „Städte für das Leben“ am 30.11.2012:  
Der Lichtkünstler Michael Batz illuminiert den Turm der Michaeliskirche in Hamburg.

Der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte** (auch: VN-Zivilpakt) garantiert die grundlegenden Menschenrechte und Bürgerfreiheiten. Er wurde weltweit von 167 Staaten, das erste Fakultativprotokoll (Individualbeschwerdeverfahren) von 114 Staaten und das zweite Fakultativprotokoll (Verbot der Todesstrafe) von 73 Staaten ratifiziert. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, periodisch Berichte an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen über die Entwicklungen der im Übereinkommen zugesicherten Rechte einzureichen. Im Mai 2010 reichte Deutschland seinen 6. Staatenbericht beim Menschenrechtsausschuss des VN-Zivilpaktes ein.

Die Bundesrepublik Deutschland verfolgt gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union seit vielen Jahren eine aktive Politik gegen die **Todesstrafe**. Grundlage dafür sind die „Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe“. Darin wird die Abschaffung der Todesstrafe als zentrales menschenrechtliches Anliegen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik definiert. Auf Grundlage der Leitlinien führt die Europäische Union zum Beispiel diplomatische Demarchen aus und gibt öffentliche Erklärungen ab. Die EU setzt sich auch im Rahmen der OSZE für die Abschaffung der Todesstrafe ein. Ziel solcher Bemühungen kann dabei sein, sowohl grundsätzlich auf die Praxis einzelner Länder einzuwirken als auch die Vollstreckung der Todesstrafe in Einzelfällen zu verhindern.

Auf internationaler Ebene gelang es der EU 2007, einen unter deutscher Ratspräsidentschaft durch den EU-Ministerrat beschlossenen Resolutionsentwurf zur Aussetzung der Todesstrafe auf der 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen einzubringen. Dieser wurde nach seiner Annahme (A/RES/62/149) auf der 63. Generalversammlung 2008 durch eine weitere Resolution bestätigt (A/RES/63/168). Im Berichtszeitraum konnte nun auf der 65. Generalversammlung im Dezember 2010 erneut eine Resolution zur Aussetzung der Todesstrafe durchgesetzt werden (A/RES/65/206), die den weltweiten Trend zur Abschaffung der Todesstrafe sichtbar dokumentiert. Einem Bericht des VN-Generalsekretärs vom Juli 2011 zufolge haben gegenwärtig rund 140 der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Todesstrafe abgeschafft oder ausgesetzt.<sup>14</sup>

Am 5. Januar 2012 schaffte die Mongolei als erstes Land ihrer Region die Todesstrafe gegen den Widerstand einer befürwortenden öffentlichen Meinung ab. Eine wesentliche Rolle für diese politische Entscheidung hatte im Vorfeld die deutliche internationale Unterstützung gespielt, die in politischen Konsultationen u.a. mit Deutschland und der Europäischen Union, den Befürwortern einer Abschaffung zuteilwurde. Dagegen halten eine Reihe von Staaten, darunter auch enge Partner Deutschlands wie Japan und die USA, an der Todesstrafe fest.

<sup>14</sup> Siehe: UN-Doc. A/HRC/18/20 vom 4. Juli 2011, Abs. 4

Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen um eine Aussetzung und Abschaffung der Todesstrafe auch im Rahmen ihrer Projektförderung. So wurde im Jahr 2010 in Taiwan die erfolgreiche Projektarbeit des Jahres 2008 durch eine Veranstaltungsreihe zum Opferschutz fortgesetzt. Gleiches gelang im Herbst 2011 mit dem Projekt „Schools and prisons struggling against death penalty“ im Libanon. Darüber hinaus konnte 2011 ein umfangreiches Projekt zur Abschaffung der Todesstrafe in Peking durchgeführt werden. Gleichzeitig stellte Deutschland umfangreiche Mittel zur Finanzierung der EU-Beraterin zur Todesstrafe in den USA, Anne James, zur Verfügung.

Deutschland ist als Vertragsstaat den Zielen des VN-Übereinkommens gegen **Folter** und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (auch: VN-Antifolterkonvention, CAT), seines Zusatzprotokolls (OPCAT) sowie des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verpflichtet. Diese Verträge enthalten ein umfassendes Folterverbot und sehen weitergehende präventive wie repressive Regeln zu dessen Verwirklichung vor. Die Bundesregierung engagiert sich konsequent und kontinuierlich im Kampf gegen Folter und Misshandlung auf unterschiedlichsten Ebenen:

Auf Ebene der **Vereinten Nationen** unterstützte Deutschland auch in der 65. und 66. Generalversammlung die jährlich mit den EU-Partnern eingebrachte Resolution gegen Folter (A/RES/65/205, A/C.3/66/L.28/Rev.1) als Co-Sponsor. Diese Resolutionen fordern u.a. alle Staaten nachdrücklich auf, das VN-Übereinkommen gegen Folter zu ratifizieren. Im VN-Menschenrechtsrat hat Deutschland mit seinen europäischen Partnern im März 2010 eine Resolution zur Rolle von Richtern, Staatsanwälten und Strafverteidigern mit Bezug auf Folter eingebracht (A/HRC/RES/13/19) und unterstützte im März 2011 die Verlängerung des Mandates des Sonderberichterstatters zu Folter um weitere drei Jahre als Co-Sponsor (A/HRC/RES/16/23). Deutschland fördert zudem die Entwicklung **nationaler Präventionsmechanismen**, wie sie das Fakultativprotokoll zur VN-Antifolterkonvention vom 18. September 2002 zur Unterstützung des neugeschaffenen Unterausschusses gegen Folter (SPT) vorsieht. Hierzu wurde die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter gegründet, die die Bundesstelle zur Verhütung von Folter und die Länderkommission zur Verhütung von Folter unter ihrem Dach vereint.<sup>15</sup> Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat die Aufgabe, regelmäßige Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Darüber berichtet sie jährlich dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung, den Länderparlamenten und den Landesregierungen.

Die **EU** hat 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 ein Instrument zur Verstärkung ihres Engagements um die weltweite Abschaffung der Folter geschaffen. Ein gemeinsam entwickelter Globaler Aktionsplan, der schwerpunktmäßig während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft umgesetzt wurde, beinhaltete zahlreiche Demarchen in Drittstaaten, mit denen die EU auf die Problematik der Folteranwendung angesprochen und ihre Abschaffung eingefordert hat. Die EU-Leitlinien bilden ferner die Grundlage dafür, dass das Thema der Bekämpfung und Abschaffung von Folter fester Bestandteil der Dialoge mit Drittstaaten ist, die die EU als Ganzes und die einzelnen Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene führen. Auch die Bundesregierung ist in ihrem Handeln den EU-Leitlinien verpflichtet. Der Einsatz zugunsten von Einzelfällen steht dabei im Vordergrund. Die EU hat „Durchführungsmaßnahmen“ verabschiedet, die den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und den Delegationen der EU-Kommission Orientierungshilfen für die Umsetzung der EU-Leitlinien betreffend Folter in Drittstaaten zur Verfügung stellen.

Der auf Grundlage der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe im Rahmen des **Europarats** eingerichtete gleichnamige Expertenausschuss (European Committee for the Prevention of Torture – CPT) beging 2009 sein 20-jähriges Bestehen. Er hat detaillierte Normen zur Vereinbarkeit der Behandlung von Gefangenen und ihrer Haftbedingungen mit der Menschenwürde festgelegt. Im Berichtszeitraum wurden diese aktualisiert und auf Deutsch verbreitet. Im November und Dezember 2010 fand turnusmäßig der 5. Länderbesuch des CPT in Deutschland statt. Dabei wurden Einrichtungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt besucht.

Die Bundesregierung unterstützte im Berichtszeitraum den Aufbau und die Vernetzung von nationalen Präventionsmechanismen im Rahmen der institutionenübergreifenden Zusammenarbeit mit OPCAT durch freiwillige Zuwendungen. Konkret wurde damit die Einbindung russischer nationaler Monitoring-Ausschüsse ermöglicht.

Im Berichtszeitraum ratifizierte Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Terrorismusprävention, das Übereinkommen gegen Computerkriminalität und das dazugehörige Zusatzprotokoll zur Bekämpfung von Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art.

Vom 25. November bis 7. Dezember 2011 besuchte das Komitee zum insgesamt sechsten Mal Deutschland und besichtigte Einrichtungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Delegation wurde dabei auf ministerieller Ebene des Bundes und der Länder unterstützt. Im Nachgang dazu prüft die Bundesregierung, in welchen Bereichen die Anregungen des Ausschusses umgesetzt werden können. Der Bericht des CPT und die Stellungnahme der Bundesregierung werden gemeinsam auf der Homepage des BMJ veröffentlicht.

<sup>15</sup> Siehe unter: [www.antifolterstelle.de](http://www.antifolterstelle.de)

Deutschland fördert die Bekämpfung von Folter auch weltweit, indem verschiedenartige **Menschenrechtsprojekte** unter Mitwirkung seiner Auslandsvertretungen durchgeführt werden. So förderte das Auswärtige Amt im Jahre 2010 Projekte zur Folterprävention in Kirgisistan und zur Verbesserung des Verhältnisses von Polizei und Zivilgesellschaft in Aserbaidschan und warb für die Ratifizierung der VN-Antifolterkonvention in Togo. Im Jahr 2011 wurden vor allem ein Folterpräventionsprojekt in Tunesien veranstaltet und europäische und arabische Menschenrechtsinstitutionen zu einer Konferenz in Berlin zusammengebracht. Darüber hinaus unterstützt Deutschland den Unterausschuss gegen Folter.

Zentrales Anliegen der Bundesregierung in ihrer Menschenrechtspolitik ist die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung. Im Bereich **Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz** bildet hierfür in erster Linie das **Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung** (auch: VN-Antirassismuskonvention) die Grundlage. Deutschland fördert die Arbeit des zuständigen Vertragsausschusses (CERD-Ausschuss) und setzt sich für die Umsetzung der bei der **VN-Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban** (Südafrika) 2001 gefassten Beschlüsse ein. Deutschland unterstützt die für die Umsetzung der Durban-Beschlüsse zuständige Abteilung zur Bekämpfung der Diskriminierung (Anti-Discrimination Unit) im Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, die die Überprüfung und Durchsetzung der Durban-Beschlüsse nach der Durban-Überprüfungskonferenz (Durban Review Conference) 2009 in den Mittelpunkt ihrer Arbeit gestellt hat. Darüber hinaus wurden finanzielle Mittel für den Trust Fund on Indigenous Issues der VN bereitgestellt.

Deutschland fördert die Arbeit der OSZE für Toleranz und Nichtdiskriminierung wie auch Projekte der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Rassismus, im Berichtszeitraum u. a. in der Ukraine und Bosnien-Herzegowina.

Die Politik der Bundesregierung richtet sich auch gegen **Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung**. Gefördert und geschützt werden unter dem Schlagwort „LGBT Rights“ (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersexual Rights) alle Formen sexueller Orientierung, die Diskriminierungen unterliegen. Entgegen geltendem Völkerrecht ist Homosexualität noch in ca. 80 Ländern strafbar. In Iran, Mauretanien, Nigeria, Saudi-Arabien, Sudan, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen können gleichgeschlechtliche Handlungen sogar mit der Todesstrafe geahndet werden.<sup>16</sup> Der Bundesregierung sind jedoch in den vergangenen Jahren keine Fälle bekannt geworden, in denen eine Hinrichtung allein aufgrund sexueller Orientierung erfolgte. Der VN-Menschenrechtsrat hat auf seiner 17. regulären Tagung im Juni 2011 nun zum ersten Mal eine Resolution zum Thema sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität verabschieden können (A/HRC/RES/17/19). Deutschland bringt tra-

ditionell eine Resolution gegen „extralegale Hinrichtungen“ zur Generalversammlung mit ein, die ausdrücklich jede Hinrichtung aufgrund sexueller Orientierung verurteilt (65. Generalversammlung, A/RES/65/208). Die Bundesregierung fördert zudem gezielt Veranstaltungen zu Homosexuellenrechten in einzelnen Ländern. So wurde 2010 und 2011 die „Gay Pride Parade“ in Belgrad/Serbien gefördert. Deutschland setzt sich zudem gegen die Kriminalisierung von Homosexualität ein. Besondere Aufmerksamkeit kam im Berichtszeitraum der geplanten Verschärfung der strafrechtlichen Verfolgung von Homosexualität in Uganda zu, insbesondere nach der Ermordung des homosexuellen Menschenrechtsaktivisten David Kato am 26. Januar 2011. Deutschland engagiert sich – gemeinsam mit den EU-Partnern – in besonderem Maße gegen diesen Gesetzesentwurf.

Deutschland leistet politische Unterstützung für die Tätigkeit des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), v. a. bei systematischer Berichterstattung, betreffend alle Arten von Hassdelikten, einschließlich von Delikten, die durch die sexuelle Orientierung der Opfer motiviert sind.

Der Europarat befasste sich im Berichtszeitraum aktiv mit der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Das Ministerkomitee verabschiedete am 31. März 2010 eine Empfehlung gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, bei deren Verhandlung sich Deutschland stark engagierte. Ziel ist es, die Gleichberechtigung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender (LGBT) zu fördern und Diskriminierung zu bekämpfen. Die Umsetzung der Empfehlung soll zum 31. März 2013 überprüft werden. Hierzu hat der Europarat ein neues LGBT-Referat eingerichtet, welches auch in ausgewählten Staaten Pilotprojekte zur Verbesserung der Lage von Lesben und Schwulen durchführen wird. Deutschland unterstützt dieses Vorhaben durch freiwillige Zuwendungen.

Auch der Menschenrechtskommissar des Europarats behandelte die Diskriminierung von LGBT als ein Schwerpunktthema. Im Juni 2010 veröffentlichte er – im Beisein von Bundesministerin für Justiz Sabine Leutheusser-Schnarrenberger – eine vergleichende Studie zur Homophobie und Diskriminierung von LGBT in den Mitgliedstaaten des Europarats. Die Bundesregierung beteiligte sich an der Finanzierung dieser Studie. Ebenfalls im Berichtszeitraum, am 29. April 2010, verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Entschließung und eine Empfehlung gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Die von November 2011 bis Mai 2012 amtierende britische Präsidentschaft im Ministerkomitee hat die Bekämpfung von LGBT-Diskriminierung ebenfalls zu einem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit gemacht.

Die Bundesregierung setzt sich auch für die **Bekämpfung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen** ein. Grundlage hierfür bildet seit 2006 das VN-Übereinkommen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen, dessen Ausschuss durch die deutsche Expertin Prof. Dr. Theresia Degener verstärkt wird. Deutschland setzte sich im

<sup>16</sup> Daten aus der „LGBT Study“ des Menschenrechtskommissars des Europarates vom Juni 2011, siehe unter: [www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf)

Berichtszeitraum auch im VN-Menschenrechtsrat für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ein und unterstützte eine im März 2011 verabschiedete Resolution zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich (A/HRC/RES/16/15). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im Jahr 2010 einen Runden Tisch zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet, an dem Vertreter aus Regierung, Zivilgesellschaft, Selbstvertretungsorganisationen behinderter Menschen, Privatwirtschaft und anderen sozialen Partnern regelmäßig teilnehmen. Seit Mitte 2011 erarbeitet das BMZ einen eigenen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, in dessen Erstellungsprozess der Runde Tisch und andere Expertenforen eine prominente Rolle spielen.

Schutz und Förderung der **Religionsfreiheit** sind zentrale Bestandteile der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, die in ihrem Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 besonderes Augenmerk auf die Lage der christlichen Minderheiten gelegt hat. Auf internationaler Ebene wird die Religionsfreiheit insbesondere durch Art. 18 Abs. 1 des VN-Zivilpakts gewährleistet. Religiöse Minderheiten werden zudem durch die Erklärung der VN-Generalversammlung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, von 1992 geschützt. Trotzdem ist das Recht auf freie Wahl und Ausübung der Religion in Teilen der Welt stark eingeschränkt. So machte die scheidende VN-Sonderberichterstatterin für Religions- und Weltanschauungsfreiheit Asma Jahangir in ihrem abschließenden Bericht vom Juni 2010 auf massive Beeinträchtigungen von Leib und Leben Angehöriger religiöser Minderheiten sowie Diskriminierung von Frauen auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit weltweit aufmerksam. Sie unterstrich dabei die zentrale Aufgabe des Staates in der Gewährleistung der Religionsfreiheit.<sup>17</sup> Im August 2010 hat Prof. Dr. Heiner Bielefeldt das Amt des Sonderberichterstatters übernommen. In seinen ersten Berichten hob Prof. Dr. Bielefeldt unter anderem die Bedeutung der Religionsfreiheit im Zusammenhang mit Schulbildung sowie des interreligiösen Dialogs hervor.<sup>18</sup>

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern bringt die Bundesregierung regelmäßig Resolutionen zu diesem Thema in die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ein (u.a. im Berichtszeitraum A/RES/65/211, A/RES/66/168, A/HRC/13/12 und A/HRC/16/13) und bestärkt damit ihr besonderes Anliegen, alle Formen religiöser Intoleranz deutlich zu verurteilen. Hierzu zählt neben Islamo- und Christianophobie auch Antisemitismus, für dessen Erwähnung sich die Bundesregierung in diesem Zusammenhang seit jeher einsetzt. Auf der 65. Generalversammlung stand dabei der interreligiöse Dialog im Vordergrund (siehe A/RES/65/138).

<sup>17</sup> Siehe: UN-Doc. A/65/207 vom 29. Juli 2010

<sup>18</sup> Siehe: UN-Doc. A/HRC/16/53 vom 15. Dezember 2010 und UN-Doc. A/66/156 vom 18. Juli 2011

Fortschritt konnte ferner mit Bezug auf den in den letzten Jahren auf VN-Ebene zwischen der EU und ihren westlichen Partnern auf der einen und den islamischen Staaten auf der anderen Seite geführten Streit um das – mit der Vorstellung von Menschenrechten als Individualrechten nicht kompatible – Konzept der „Diffamierung von Religionen“ erzielt werden. Nachdem seitens der islamischen Staaten zuletzt noch diesbezügliche Resolutionen in der Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat eingebracht und verabschiedet worden waren (siehe A/HRC/RES/13/16 und A/RES/65/224), wurde nach einer vermittelnden Resolution auf der 16. regulären Tagung des VN-Menschenrechtsrates (siehe A/HRC/RES/16/18) der Versuch der Verankerung dieses Konzeptes offenbar aufgegeben. Im Spätherbst 2011 wurde erstmalig keine diesbezügliche Resolution mehr durch die islamischen Staaten auf der 66. Generalversammlung eingebracht.

Interkultureller und vor allem interreligiöser Dialog stellen entsprechend des Berichtes des Sonderberichterstatters Prof. Dr. Bielefeldt weiterhin wichtige Mittel zur Förderung der Religionsfreiheit dar. Die Bundesregierung engagierte sich vor diesem Hintergrund im Jahr 2011 im Rahmen eines Projektes zur Förderung des interreligiösen Dialogs in Genf. Sie vertritt dabei jedoch unverändert die Ansicht, dass kulturelle Vielfalt nicht als Begründung für eine auf „kulturelle, traditionelle oder religiöse Besonderheiten“ abstellende Relativierung universeller Menschenrechte herangezogen werden kann. Vielmehr gilt umgekehrt, dass die umfassende und unterschiedslose Achtung der Menschenrechte eine wesentliche Voraussetzung für die Bewahrung von kultureller und anderer Vielfalt ist.

Das **Verschwindenlassen von Personen** ist ein weltweit zu beobachtendes Mittel staatlicher Repression. Es führt zu kumulativen Menschenrechtsverletzungen, u.a. zu Folter, Entzug des Anspruchs auf rechtliches Gehör, schwerwiegenden Eingriffen in das Familienleben und die Privatsphäre. Den betroffenen Personen wird der Schutz des Rechtes gänzlich entzogen. Zu den Tätern gehören typischerweise Polizeiangehörige, Militärs, Mitglieder von Sicherheitskräften oder des Geheimdienstes, aber auch Paramilitärs oder sogenannte Todesschwadronen, die im Auftrag oder mit Billigung der Regierung handeln. Obwohl das Phänomen bereits in den 1940er-Jahren bekannt war, dauerte es über ein halbes Jahrhundert, um das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** (auch: VN-Verschwindenenkonvention) zu schaffen. Es begründet unter anderem die Verpflichtung zur Verfolgung von Verschwindenlassen und ein Verbot von Geheimgefängnissen, schafft Informationsansprüche für Angehörige und verbessert die Opfersituation durch die Regelung von Wiedergutmachung und Entschädigung. Das Übereinkommen ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten. Bisher haben 31 Staaten das Übereinkommen ratifiziert, 91 haben es gezeichnet. Deutschland hat die Erarbeitung dieses neuen Rechtsinstruments konstruktiv unterstützt, 2007 in New York unterzeichnet und im September 2009 ratifiziert. Außerdem ist Deutschland auch in der 63. und 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen wie in den Vorjahren Miteinbringer der Resolution „Protection from enforced Disappearance“ (A/RES/63/186, A/RES/64/167) gewesen.



## 6 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte



Kinder einer Himba-Siedlung im Norden Namibias bringen einen Kanister frisches Wasser in ihr Dorf.

Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) führt in den Artikeln 23 bis 27 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf (u. a. Recht auf Bildung, Arbeit, angemessenen Lebensstandard einschließlich Ernährung, ärztlicher Versorgung und Wohnen), die sogenannten WSK-Rechte. Mit dem **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (auch: VN-Sozialpakt) wurde 1966 – parallel zur Verabschiedung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte – ein universelles und spezifisches Menschenrechtsinstrument zu den WSK-Rechten geschaffen, dem heute 160 Vertragsparteien angehören. Im Zeitraum 2010–2012 hat Palau den Pakt gezeichnet. Das europäische Pendant zum VN-Sozialpakt ist die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961, die 1996 revidiert wurde. Die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte bekräftigte 1993, dass die WSK-Rechte sowohl unteilbar als auch ein gleichrangiger Teil der allgemeinen Menschenrechte sind und in einem unauflöslichen Zusammenhang mit den bürgerlichen und politischen Rechten stehen. Die Bundesregierung bekennet sich zur Gleichrangigkeit und Interdependenz aller Menschenrechte und ist daher in ihrer Menschenrechtspolitik darauf bedacht, gerade auch den WSK-Rechten zur Umsetzung zu verhelfen. Sie tritt daher für die Stärkung und, wo erforderlich, Ergänzung internationaler und nationaler Durchsetzungs- und Überprüfungsmechanismen im WSK-Bereich ein. 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 von Bedeutung. Seit 2008 gibt es ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt, das einen Beschwerdemechanismus vorsieht. Die Bundesregierung prüft die Zeichnung und Ratifizierung dieses neuen Instruments.

Für den für die tatsächliche Umsetzung von WSK-Rechten erforderlichen, alle Akteure einschließenden Dialog 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 von guter Regierungsführung als zentrale Voraussetzungen für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung der WSK-Rechte.

Menschenrechtsförderung ist ein Mittel zur **Armutsreduzierung**. Armut ist aus Sicht der Bundesregierung – und nach Definition der OECD/DAC – ein mehrdimensionales Phänomen. Im Allgemeinen bezieht es sich auf die Unfähigkeit, eigene Potenziale zu entwickeln, in Würde zu leben, die eigenen Rechte in Anspruch zu nehmen oder sich am wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben zu beteiligen.

Bereits im Jahr 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (A/RES/55/2) dem Ziel verpflichtet, Armut und Hunger zu beseitigen. Die daraus abgeleiteten **Millenniumsentwicklungsziele** (MDGs) sprechen

wichtige Teilbereiche der Armutsreduzierung an, u. a. die Verbesserung des Einkommens, der Ernährung und der Arbeitssituation (Ziel 1), der Bildung (Ziel 2), der Gleichberechtigung der Geschlechter (Ziel 3), der Gesundheitssituation (Ziel 4–6) sowie der Trinkwasser- und Sanitärversorgung (Ziel 7).

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist Armut nicht das Ergebnis schwieriger naturräumlicher oder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sondern Folge der Verletzung elementarer Menschenrechte, z. B. der Rechte auf politische Partizipation und Zugang zu Justiz, des Rechts auf Nichtdiskriminierung oder der Rechte auf Gesundheit und Bildung. Armut und Verletzung von Menschenrechten gehen daher meistens Hand in Hand, Beispiele sind fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten und Diskriminierungen oder unzureichender Zugang zu Basisdienstleistungen. Die Menschenrechte sind aufgrund ihrer Kodifizierung und ihres Charakters der Selbstverpflichtung wichtige Bezugspunkte für die Armutsreduzierung, da sie von Bürgern, Zivilgesellschaft und Gebern eingefordert werden können.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich verpflichtet, die Ziele und Strategien für Entwicklungszusammenarbeit und Armutsreduzierung an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien auszurichten (sogenannter Menschenrechtsansatz, vgl. dazu ausführlich Kapitel B 2).

Das übersektorale Konzept „Chancen schaffen, Zukunft entwickeln, Armut reduzieren“ (Januar 2012) unterstreicht, dass Armutsreduzierung und die Überwindung der Ursachen von Armut nur erreicht werden können, wenn gleichzeitig Menschenrechte systematisch geachtet, geschützt und gewährleistet werden.

Vor diesem Hintergrund geht es bei der Armutsreduzierung um die Verwirklichung eines universalen Rechtsanspruchs auf ein menschenwürdiges Dasein und nicht um „Nöte“ und „Anliegen“ benachteiligter Gruppen. Menschenrechte – aber auch das Wissen um sie – stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Chance, aus der Armut zu entkommen.

Der Politik der Bundesregierung liegt ein breites Verständnis von Armut zugrunde. Wirksame Armutsreduzierung verlangt nicht nur nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Einkommenssituation, sondern erfordert auch staatliche Gewährleistung von Freiheitsräumen und Wahrnehmung von Schutzpflichten. Nur so können alle Menschen gleichberechtigt an wirtschaftlichen Prozessen teilhaben und Zugang zu den notwendigen Ressourcen erlangen.

Im Folgenden wird die enge Verknüpfung von Armutsreduzierung und Menschenrechten anhand der Maßnahmen der Bundesregierung zur Verwirklichung einzelner WSK-Rechte exemplarisch verdeutlicht.

In den meisten Entwicklungsländern ist das **Recht auf höchstmögliche körperliche und geistige Gesundheit** einschließlich des Rechts auf universellen diskriminierungsfreien Zugang zu **medizinischer Versorgung** von guter Qualität noch nicht ausreichend verwirklicht. Ursachen der hohen Erkrankungshäufigkeit und geringer Lebenserwartung sind vor allem Mangel- und Unterernährung, unzureichender Zugang zu sauberem Trinkwasser, gesundheitsgefährdende Lebensbedingungen, fehlende Bildung und der Ausschluss vieler armer und benachteiligter Menschen von essentiellen Gesundheitsdiensten inklusive Impfprogrammen. Eine der häufigsten Menschenrechtsverletzungen ist geschlechtsspezifische Diskriminierung, die oft die Gesundheit von Mädchen und Frauen gravierend gefährdet. Kranke (z. B. Lepra-Kranke), Menschen mit Behinderungen und Menschen, die mit HIV leben, sind häufig erheblicher Stigmatisierung und Diskriminierung ausgesetzt. Dies führt, ebenso wie die Marginalisierung und Diskriminierung von armen und/oder besonderen Risiken ausgesetzten Bevölkerungsgruppen, dazu, dass diese ihr Recht auf Gesundheit nicht einfordern können. Die persönliche Integrität verletzende Praktiken, wie die weibliche Genitalverstümmelung, schädigen direkt die Gesundheit vieler Menschen.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung den Prozess hin zu einer durchgängigen Verankerung des Menschenrechtsansatzes im Gesundheitsbereich fortgesetzt. Die entwicklungspolitischen Steuerungspapiere des BMZ zu „Gesundheit in der Entwicklungspolitik“ (2009), „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (2011), „Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte und Bevölkerungsdynamik“ (2008) orientieren sich alle an den vom VN-Sozialpakt Ausschuss vorgegebenen Kriterien der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Qualität. Als eigenen Beitrag zur G8 Muskoka-Initiative zur Verbesserung der Kinder- und Müttergesundheit und vollständigen Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele hat das BMZ im Mai 2011 die Initiative „Selbstbestimmte Familienplanung und Müttergesundheit“ lanciert, die einen menschenrechtsbasierten, inklusiven und gendersensitiven Ansatz deutlich betont. Eine vielbeachtete Fotoausstellung auf dem Potsdamer Platz in Berlin und anlässlich des Tages der Deutschen Einheit auf dem BMZ-Gelände in Bonn thematisierte die universellen Menschenrechte im Zusammenhang mit dem „Tag der Sieben Milliarden“ im Oktober 2011.

Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit stellt die institutionelle Stärkung und Entwicklung gerechter Gesundheitssysteme, einschließlich der dafür notwendigen Personalressourcen, einen zentralen Aspekt dar. Hier spielt auch der Aufbau nachhaltiger und transparenter Finanzierungsmechanismen, insbesondere von Krankenversicherungssystemen, eine herausragende Rolle, um sowohl das Recht auf Gesundheit als auch auf soziale Sicherheit (Art. 9 VN-Sozialpakt) zu gewährleisten.

### Beispiel: Stärkung von Menschenrechten und sexueller Gesundheit in Burkina Faso

Schnelles Bevölkerungswachstum, Jugendarbeitslosigkeit, Arbeitsemigration von Kindern und Kinderhandel sowie nicht zuletzt die HIV/AIDS-Epidemie sind Grundprobleme der Entwicklung Burkina Fasos. Besonders benachteiligt sind Frauen und Jugendliche, die an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen unzureichend beteiligt sind und häufig Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind.

Weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung und häusliche Gewalt sind weit verbreitet. Die Praxis der weiblichen Genitalverstümmelung geht nur langsam zurück, obwohl sie seit 15 Jahren verboten ist. Mit 18 Jahren sind nahezu die Hälfte der jungen Frauen bereits Mütter. Diese frühen Schwangerschaften sind selten gewollt. Sie sind das Ergebnis von Zwangs- und Kinderheirat, sexueller Gewalt oder schlicht von fehlender Information. Entsprechend hoch ist die Zahl der heimlichen (weil illegalen) Abtreibungen ohne medizinische Betreuung. Die HIV/AIDS-Pandemie hat in der in Traditionen wurzelnden Benachteiligung der Frauen und Mädchen einen Nährboden gefunden: Junge Frauen zwischen 20 und 24 Jahren waren 2003 dreimal häufiger mit HIV infiziert als ihre männlichen Altersgenossen.

Ziel des Vorhabens ist, Frauen, Männer und Jugendliche zu befähigen, ihre Rechte und Möglichkeiten zu kennen, diese selbstbewusst einzufordern und wahrzunehmen, insbesondere im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie HIV/AIDS-Prävention. Dies dient dem Schutz vor Diskriminierung, menschenrechtsverletzenden Praktiken wie weiblicher Genitalverstümmelung sowie vor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und vor Kinderhandel.

Das Programm berät und unterstützt Ministerien und staatliche Dienste, Organisationen der Zivilgesellschaft, beispielsweise dörfliche Frauenvereinigungen sowie die Betroffenen selbst und hat inzwischen zahlreiche messbare Wirkungen nachzuweisen:

- a) Kindern wird der Schulbesuch ermöglicht. In Gemeinden, in denen das Thema weibliche Genitalverstümmelung im Schulunterricht behandelt wird, ist inzwischen eine Mehrheit gegen diese Tradition und befürwortet die strafrechtliche Verfolgung der Täterinnen und Täter. Die Verstümmelung von Mädchen ist seither rückläufig.
- b) Frauen kennen ihre gesetzlichen Rechte und fordern sie ein. Sie setzen ihren Anspruch auf die Nutzung von Ackerboden, ihr Erbrecht und ihr Recht auf Mitentscheidung in wichtigen Familienangelegenheiten durch. Sie berufen sich ebenso auf ihre Rechte, um Gewalt in der Ehe wirkungsvoll entgegenzutreten.
- c) Die Aufklärung über Kinderarbeit und Kinderhandel beginnt, Früchte zu tragen. Akteure in den Goldminen und im Baumwollanbau, in denen traditionell Kinderarbeit geleistet wird, haben mithilfe des Programms Verhaltenskodizes entwickelt, um schwere und schädliche Kinderarbeit zu verhindern. Arbeiter im öffentlichen Transportwesen haben sich zusammengeschlossen, um wachsam gegenüber Kinderhändlern zu sein.

Auch bei der Bekämpfung der globalen HIV/AIDS-Epidemie folgt die Bundesregierung einem menschenrechtsbasierten Ansatz, der bei der hochrangigen Konferenz „Health. Right.Now“ im November 2011 bekräftigt wurde. Denn die Verletzung von Menschenrechten, wie der mangelnde Zugang von Prostituierten, Drogennutzenden und sexuellen Minderheiten zu Gesundheitsdiensten, trägt zur Ausbreitung von HIV bei. Gleichzeitig sind Menschen, die mit HIV leben, besonders häufig Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt. Bei der Bekämpfung von HIV/AIDS unterstützt die deutsche Politik in zahlreichen Ländern Partnerregierungen, Zivilgesellschaft und Privatsektor bei der Überwindung der Stigmatisierung von Menschen, die mit der Krankheit leben oder einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, durch Aufklärungs- und Trainingsmaßnahmen in Gesundheitseinrichtungen sowie am Wohn- und Arbeitsort. Auch fördert die Bundesregierung in Kooperationsländern die Ausweitung von schadensmindernden Ansätzen wie Spritzenaustauschprogramme oder Opioidsubstitutionstherapien für injizierende Drogennutzende. Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen haben diese häufig keinen Zugang zu Diensten der HIV-Prävention und Behandlung.

Multilateral förderte die Bundesregierung den Gesundheitssektor im Berichtszeitraum auch im Rahmen ihrer Zusammenarbeit z.B. mit dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM), der Globalen Allianz für Impfungen und Immunisierung (GAVI), UNAIDS, der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), UNICEF, UNESCO, dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA), der Weltbank und der Europäischen Union. Die Bundesregierung ist in den relevanten Gremien aktiv und hat in verschiedenen menschenrechtsrelevanten Bereichen Akzente gesetzt. Die Bundesregierung unterstützt den laufenden Reformprozess des GFATM sowohl auf Ebene des Verwaltungsrats als auch im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit in den Kooperationsländern. Sie unterstützt die Umsetzung der Strategie zur Gleichberechtigung der Geschlechter des GFATM und fördert diese im Rahmen der „Deutschen BACKUP Initiative“. Sie setzt sich ebenso im UNAIDS-Verwaltungsrat und bei der Sonderversammlung der Vereinten Nationen zu AIDS für einen verstärkten Menschenrechtsfokus der globalen Antwort auf AIDS ein. Deutschland arbeitet zudem mit an den internationalen Prozessen und Gremien, wie G8, International Health Partnership und Providing for Health Initiative sowie im Rahmen der Mitarbeit in der Commission on Information and Accountability der UN Global Strategy for Women's and Children's Health für die Erhöhung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Entwicklung. Auch die Zusammenarbeit mit dem nicht-staatlichen Sektor wurde im Berichtszeitraum gestärkt.

Hunger ist eine Verletzung des **Menschenrechts auf angemessene Nahrung**. Seit der Nahrungsmittelpreis- und Finanzkrise liegt die Anzahl der Hungernden bei knapp einer Milliarde Menschen. Als Reaktion darauf ist das Thema Sicherung der Welternährung wieder in den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Auf internationaler, EU- und

nationaler Ebene wurden im Berichtszeitraum zahlreiche Strategien und Maßnahmen zur Hungerbekämpfung und zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft entwickelt und implementiert. Insbesondere im internationalen Rahmen (u. a. Treffen der G20-Agrarminister im Juni 2011, Reform des VN-Ausschusses für Welternährung 2010 und 2011) setzte sich die Bundesregierung erfolgreich dafür ein, dass das Recht auf Nahrung und konkret die „Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung“<sup>19</sup> als Basis für die Konzeption der oben genannten Strategien und Maßnahmen anerkannt und berücksichtigt werden.

Anfang 2010 hat die Bundesregierung mit Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft einen Workshop zum Thema „Beiträge der Wirtschaft zur Sicherung der Welternährung“ veranstaltet. Der Dialog unterstrich die Verantwortung der Wirtschaft zur Bekämpfung von Hunger und Unterernährung.

Einen besonderen Beitrag zur Verankerung des Rechts auf Nahrung in den internationalen Prozessen leistete auch die im November 2011 veranstaltete hochrangige Konferenz „Politik gegen Hunger – Ernährungssicherung und Zugang zu natürlichen Ressourcen“. Mehr als 200 Vertreter von internationalen Organisationen, EU, Regierungen, Wissenschaft, Privatsektor und Zivilgesellschaft diskutierten auf Einladung der Bundesregierung wie lokalen Bevölkerungen ein sicherer und gerechter Zugang zu Land, Wasser, Wald und Saatgut ermöglicht werden kann.

Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung außerdem dafür eingesetzt, dass das Recht auf Nahrung als Querschnittsthema eine prominente Berücksichtigung im Rahmen der Reform der FAO findet. Als Ergebnis der Reform wurde die Förderung und Umsetzung des Rechts auf Nahrung als eines der Organisationsziele in der neuen Ziel- und Organisationsstruktur der FAO verankert.

In seiner Arbeit zur Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung unterstützt Deutschland die FAO mit freiwilligen Beiträgen im Rahmen des Bilateralen Treuhandfonds mit jährlich ca. 8,3 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln werden weltweit Projekte der FAO zur Ernährungssicherung in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Nahrung gezielt gefördert.

Ein seit 2009 laufendes Projekt setzt die Unterstützung der Arbeit der FAO bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung auf nationaler Ebene fort. Das mit 1,9 Mio. Euro ausgestattete Projekt soll die drei Pilotländer Tansania, Sierra Leone und Kenia in die Lage versetzen, einen menschenrechtsbasierten Ernährungssicherungsansatz auf Distriktebene umzusetzen.

Weitere Beispiele für die Einbindung des Rechts auf Nahrung in Projekten des Bilateralen Treuhandfonds sind die Ausgestaltung der Forstgesetzgebung der Kongobeckenanrainer oder die Erarbeitung von sozialen Standards für Biokraftstoffe (zusätzlich zu den Umweltstandards). Auch Neuvorhaben der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B. in Kenia, tragen gezielt zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung bei.

In einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen (und vom ruandischen Infrastrukturministerium angefragten) Biokraftstoffpotenzialanalyse für Ruanda wurden mögliche Auswirkungen der von der ruandischen Regierung beabsichtigten Biokraftstoffproduktion auf Ernährungssicherheit analysiert. Die Studie kam zu dem Schluss, dass eine großflächige Biokraftstoffproduktion für den Transportsektor nicht empfehlenswert ist und verwies unter anderem auf die Verpflichtungen der ruandischen Regierung zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung.

Als Beitrag zur Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung in den Bereichen diskriminierungsfreier, gesicherter und nachhaltiger Zugang zu natürlichen Ressourcen hat die Bundesregierung seit Januar 2010 die Erarbeitung von „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ mit 2 Mio. Euro durch die FAO gefördert. Die Leitlinien greifen das Erfordernis nach gesicherten Rahmenbedingungen für nachhaltige Landwirtschaft auf und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Ernährungssicherung, insbesondere auch für benachteiligte und von Hunger betroffene Gruppen. Die Bundesregierung hat sich in diesem Prozess mit Unterstützung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Universität Tübingen erfolgreich für eine starke menschenrechtliche Ausrichtung der Leitlinien eingesetzt.

Ein herausragender Bestandteil der Leitlinien ist das Kapitel zur verantwortungsvollen Gestaltung von Investitionen mit Landtransfers. Darin werden unter anderem ex ante Wirkungsanalysen von Investitionen auf bestehende Eigentums- und Nutzungsrechte sowie auf das Recht auf Nahrung der lokalen Bevölkerung gefordert.

**Das Recht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung:** Weitgehend ignoriert von internationalen Medien und Hilfsorganisationen haben ca. 900 Mio. Menschen weltweit keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, ca. 2,6 Mrd. Menschen keine Toilette. Daraus resultierende Krankheiten töten mehr Kinder als kriegerische Konflikte und Malaria, Masern und HIV/AIDS zusammen. Jedes Jahr gehen durch Durchfallerkrankungen über 400 Mio. Schultage verloren. Millionen Kinder und Jugendliche verlieren so Chancen auf Bildung und auf einen Weg aus der Armut. Angesichts der steigenden Weltbevölkerung und der zunehmenden „Verslumung“ ist zu befürchten, dass sich die Mangelversorgung weiter verschärft. Weitere negative Faktoren sind eine unzureichende Aufklärung über Hygiene und die Tabuisierung des Themas Sanitärversorgung.

19 Freiwillige Leitlinien der FAO zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit von 2004



Nicht nur Wasserknappheit und unzureichende Finanzen stellen Probleme dar, sondern es sind vor allem ungenügende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die dazu führen, dass der nachhaltige Zugang zu sauberem Wasser und Sanitärversorgung allzu oft nicht gewährleistet ist. Deutschland engagiert sich deshalb gemeinsam mit Spanien und weiteren Partnern in der Zivilgesellschaft für eine Anerkennung eines Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung. Auch wenn ein solches Recht im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht ausdrücklich erwähnt wird, lässt es sich aus diesem herleiten.

Die menschenrechtliche Behandlung des Themenkomplexes „Trinkwasser und Sanitärversorgung“ kann dazu beitragen, dass Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten klarer herausgestellt werden und der Einzelne eine Berufungsgrundlage für die Durchsetzung dieses Rechtes erhält. Im Juli 2010 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine (nicht rechtlich bindende) Resolution verabschiedet, mit der das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung anerkannt wird. Am 30. September 2010 verabschiedete der VN-Menschenrechtsrat im Konsens eine von Deutschland und Spanien eingebrachte Resolution, die neben der Anerkennung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und angemessene Sanitärversorgung auch dessen juristische Herleitung aus dem WSK-Pakt klarstellt. Die Resolution wurde von 57 Staaten miteingebracht, darunter 22 EU-Staaten.

Im März 2011 verlängerte der Menschenrechtsrat das Mandat der unabhängigen Expertin der VN zum Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung, Catarina de Albuquerque, um drei Jahre. Zugleich wertete der Menschenrechtsrat das Mandat der Portugiesin deutlich auf, indem er es von der bisherigen „Unabhängigen Expertin“ zu einer „Sonderberichterstatterin“ umwandelte. Deutschland unterstützte im Berichtszeitraum das Mandat der Sonderberichterstatterin inhaltlich und finanziell.

Die letzte Resolution zum Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung wurde am 28. September 2011 von Deutschland und Spanien im Menschenrechtsrat eingebracht und von 66 Staaten als „Co-Sponsoren“ mitgetragen. Die im Konsens angenommene Resolution fordert Staaten auf, nationale Aktionspläne und Strategien zu entwickeln, allen betroffenen Bevölkerungsgruppen Beteiligungsmöglichkeiten in Planungsprozessen einzuräumen sowie gesetzliche Rahmenbedingungen für Wasser- und Sanitärversorger zu erlassen, damit diese bei ihrer Tätigkeit menschenrechtliche Standards einhalten.

Im September 2011 wurde auf deutsche und spanische Initiative die sogenannte „Blue Group“ im VN-Menschenrechtsrat gegründet, der auch Ägypten, Bangladesch, Brasilien, Kroatien, Frankreich, die Malediven, Marokko, Slowenien und Uruguay angehören. Nach der Anerkennung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung wollen diese Staaten nun gemeinsam die weltweite Umsetzung des Menschenrechts vorantreiben und mit diesem Ziel eng mit der Sonderberichterstatterin zusammenarbeiten.

Die Bundesregierung unterstützt die Umsetzung des Rechts auf Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung in den Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit. Allein in Afrika südlich der Sahara werden bis 2015 30 Mio. Menschen Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung erhalten und auch weltweit ist der Wassersektor ein wichtiger Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland verfolgt im Wassersektor einen Menschenrechtsansatz. Die positiven Erfahrungen mit diesem Ansatz wurden im Falle Kenias beispielhaft aufgearbeitet und international verfügbar gemacht.

Zum Weltwassertag am 22. März 2010 hat die Bundesregierung die Unabhängige Expertin der VN zum Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung nach Deutschland eingeladen und mit ihr Gespräche geführt. Ihr wurde auch die Gelegenheit gegeben, den Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages von ihrer Arbeit zu unterrichten.

Im Mai 2011 war die Bundesregierung Gastgeber einer von WHO und UNICEF organisierten Expertenkonsultation zu globalen Zielen und Indikatoren im Wasser- und Sanitärbereich für die Zeit nach 2015. Die Konsultation brachte erstmals Wasser-, Statistik- und Menschenrechtsexperten, darunter auch die VN-Sonderberichterstatterin Catarina de Albuquerque zusammen. Ein wichtiges Ergebnis der Konsultation war, dass sich das zukünftige Monitoring so weit wie möglich an menschenrechtlichen Kriterien orientieren solle. Eine praktische Folge ist, dass eine von vier von WHO und UNICEF für diesen Prozess eingerichteten Arbeitsgruppen Empfehlungen zum Thema Nicht-Diskriminierung und Verteilungsgerechtigkeit erarbeiten wird. Diese Arbeitsgruppe wird von der VN-Sonderberichterstatterin geleitet.

Die Bundesregierung will sich im März 2012 beim Weltwasserforum in Marseille dafür einsetzen, dass die Abschlusserklärung klare Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung enthält. Die Bundesregierung übernimmt außerdem die Organisation eines ministeriellen Runden Tisches zum Wasser-, Energie- und Ernährungssicherheitsnexus, mit dem insbesondere die Ergebnisse der unter gemeinsamer Federführung von BMU und BMZ vom 16.–18. November 2011 in Bonn durchgeführten Konferenz „The Water, Energy and Food Security Nexus – Solutions for the Green Economy“ in die Diskussion eingebracht werden.

### Kampagne „WASH United“

Der Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung ist seit der Resolution A/RES/64/292 der VN-Generalversammlung im August 2010 und der einstimmigen Bestätigung durch den Menschenrechtsrat im September 2010 als Menschenrecht anerkannt. Um die Umsetzung des Rechts weltweit auch innerstaatlich zu fördern und eine breite Öffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen, unterstützt die Bundesregierung „WASH United“

(WASH steht für WAtter, Sanitation and Hygiene). „WASH United“ ist ein fiktiver Sportverein, der zusammen mit internationalen und regionalen Sportstars, Prominenten und Politikern für das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung wirbt und insbesondere Tabus rund um das Thema Sanitärversorgung aufbricht. Seit dem Start der Kampagne pünktlich zur Fußball-WM 2010 in Südafrika hat „WASH United“ mit seinen Botschaften weit über 25 Mio. Menschen in Subsahara-Afrika durch innovative Kampagnen- und Medienarbeit mit lebensrettenden WASH-Botschaften erreicht. Über 30.000 Kinder sind Teil des Klubs und haben sich zu gutem Hygieneverhalten verpflichtet. Die Unterstützung durch Fußballstars wie Didier Drogba oder Asamoah Gyan begeistert die Menschen und schafft es insbesondere, dass die „dreckigen“ Themen Sanitärversorgung und Hygiene durch stärkere Präsenz in den Medien größere Aufmerksamkeit erfahren. Die Unterstützung durch nationale und internationale politische Entscheider (neben zahlreichen nationalen Wasser- und Sanitärministern, auch Kofi Annan, Bundesminister Dr. Westerwelle, Desmond Tutu, etc.) erhöht die politische Relevanz des Themas Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung. So wird eine kritische Masse geschaffen, um die Umsetzung des Menschenrechts in den Zielländern voranzutreiben, in denen durchschnittlich 40% der Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und 70% keine Toilette haben. Der nächste große Schritt neben der Skalierung von WASH United in Afrika ist die Ausweitung auf Südasien im Rahmen der Cricket WM 2012. Das Auswärtige Amt unterstützt auch diesen Schritt mit Rat und Tat.

Neben der Arbeit in Entwicklungsländern besteht ein weiteres wichtiges Ziel von „WASH United“ darin, auch in Deutschland ein stärkeres Bewusstsein für die weltweiten Probleme im WASH-Bereich zu schaffen. Zu diesem Zweck führte „WASH United“ sowohl im Umfeld der Fußballweltmeisterschaft der Herren in Südafrika 2010 als auch der Fußballweltmeisterschaft der Frauen im Sommer 2011 in Deutschland umfangreiche Aufklärungskampagnen durch, die von prominenten deutschen Spielern und Spielerinnen wie Bastian Schweinsteiger, Jerome Boateng, Kim Kulig und Inka Grings unterstützt wurden.

In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern verfügen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur über unzureichende **Rechte in der Arbeit**. Auch das **Recht auf Vereinigungsfreiheit** wird weltweit noch immer zu selten respektiert, ebenso wie der im Rahmen des **Rechts auf soziale Sicherung** obligatorische Zugang zu sozialer Sicherung, die nur wenigen Bevölkerungsgruppen offen steht. Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung vor allem im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO für die weltweite Durchsetzung grundlegender Prinzipien und Rechte in der Arbeit eingesetzt. Sie arbeitete aktiv an der Abfassung und Verabschiedung eines **Übereinkommens und der zugehörigen Empfehlung über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte**. Das Übereinkommen, das im Juni 2011 angenommen wurde, soll die Rechte der Hausangestellten weltweit stärken und sie vor Diskriminierung und Missbrauch schützen. Experten gehen nach ILO-

Angaben von bis zu 100 Mio. Menschen weltweit aus, die als Hausangestellte arbeiten. In Entwicklungsländern sollen die Hausangestellten zwischen vier und zwölf Prozent aller Beschäftigten ausmachen. Die Bundesregierung bewertet das Übereinkommen als einen Meilenstein für faire und gerechte Beschäftigung in diesem Bereich.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum zu der Formulierung und Annahme einer **ILO-Empfehlung über HIV/AIDS und die Welt der Arbeit** beigetragen. Diese Empfehlung, die 2010 verabschiedet wurde, stellt darauf ab, Diskriminierung und Stigmatisierung am Arbeitsplatz aufgrund einer HIV-Infektion oder einer AIDS-Erkrankung zu vermeiden und bietet eine Orientierungshilfe, wie die besonderen Bedürfnisse dieser Arbeitnehmergruppe ausreichend berücksichtigt werden können.

Seit 2006 wirbt Deutschland in der ILO und in den VN für eine Initiative, die bestehenden ILO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit um einen Mechanismus (**Social Protection Floors**) zu ergänzen, der auch den informellen Sektor erfasst und die Einführung von nationalen Basissystemen der sozialen Sicherung (Basisversorgung bei Krankheit, Einkommensunterstützung für Arme und Arbeitslose sowie Basissicherung im Alter und bei Invalidität) unterstützt. Hintergrund ist die Feststellung, dass 80% der Weltbevölkerung vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern über keinen oder nur einen unzureichenden Schutz verfügen. Dies trifft vor allem Menschen, die im informellen Sektor arbeiten. Vorrangiges Ziel der Initiative ist es, Entwicklungs- und Schwellenländer auch durch technische Unterstützung und Beratung der internationalen Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, unter Berücksichtigung ihrer sozio-ökonomischen Bedingungen in einem ersten Schritt die Basissysteme der sozialen Sicherung einzuführen.

Durch die verbindliche und nachhaltige Unterstützung Deutschlands konnte bei der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 der Weg freigemacht werden, bereits im Jahr 2012 zu einer entsprechenden Empfehlung zu gelangen. Die Bedeutung, die Investitionen in solche Basissysteme zukommt, wurde im November 2011 auch beim G20-Gipfel in Cannes von den Staats- und Regierungschefs anerkannt.

Die Bundesregierung hat zudem zahlreiche ILO-Projekte und -Initiativen unterstützt (s. auch Kapitel B 8 „Wirtschaft und Menschenrechte“).

### Beispiele aus El Salvador und Tansania

Die Regierung El Salvadors gewährt armen und bedürftigen Menschen eine geringe finanzielle Unterstützung. Diese sogenannten Sozialtransfers sind an den Schulbesuch der im Haushalt lebenden Kinder sowie an die Nutzung von Gesundheitsdiensten geknüpft. Deutschland berät die Regierung von El Salvador beim Auf- und Ausbau der sozialen Infra-

struktur, beteiligt sich jedoch nicht an den Transferleistungen selbst. Durch die Einführung der Sozialtransfers konnte extreme Armut reduziert sowie ein Beitrag zur Verwirklichung der Rechte auf Nahrung, Bildung und Gesundheit geleistet werden. Da die Auszahlung ausschließlich an Frauen erfolgt, konnten diese in ihrer Stellung zudem gestärkt werden.

In Tansania fördert Deutschland u. a. die Errichtung gemeindebasierter Gesundheitsfonds. Diese bieten Schutz vor hohen Ausgaben im Krankheitsfall. Kosten für eine Behandlung zusätzlich zum Ausfall von Einkommen sind das größte Verarmungsrisiko und damit ein wesentliches Hindernis zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit. Darüber hinaus wird durch die Ausgabe von Behandlungsgutscheinen der freie Zugang armer schwangerer Frauen zu Gesundheitsvor- und -nachsorge während der Schwangerschaft und Geburt ermöglicht – ein Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit.

Die Verwirklichung des **Rechts auf Bildung** befähigt den Menschen, seine individuellen Handlungschancen auszubauen und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Selbstbestimmte und kompetente Menschen sind die Grundlage für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und die Teilhabe an einer globalisierten Wissensgesellschaft. Deshalb muss eine qualitativ hochwertige, unentgeltliche Grundbildung für jeden Menschen zugänglich sein.

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 2000 und 2008 um 39 Mio. Kinder, 2008 waren es aber immer noch 67 Mio. Kinder weltweit, die keine Schule besuchten.

Um das von den Vereinten Nationen ausgegebene Millenniumsentwicklungsziel „Bildung für alle“ bis 2015 zu erreichen, müssen jedoch noch deutlich mehr Anstrengungen von Geber- und Kooperationsländern unternommen werden. Haupthindernisse sind mangelhafte Bildungsqualität und damit fehlende Lernerfolge, hohe indirekte Kosten für den Schulbesuch, die weltweit anhaltend hohe Zahl von erwachsenen Analphabeten und die Exklusion von benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Große Herausforderungen bestehen daneben weiterhin im Bereich der Sekundar- und Tertiärbildung auch deshalb, weil mit dem weltweit verbesserten Zugang und Abschluss der Primarstufe der Druck auf weiterführende Bildungseinrichtungen und das Bildungswesen insgesamt wächst. Deshalb sind Ansätze wichtig, die den Übergang in weiterführende Schulen, insbesondere auch für Mädchen, stärken. Viele Kinder brechen die Schule vorzeitig ab und Mädchen sind, trotz einiger Fortschritte, nach wie vor in ihren Bildungsmöglichkeiten benachteiligt. Beschränkte Zugangsmöglichkeiten und mangelnde Qualität stellen damit weiterhin die größten Herausforderungen an die Bildungssysteme dar.

Bildung ist ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Maßnahmen in diesem Sektor zielen auf die Stärkung von Bildungssystemen, die inklusiv sind, also vor allem auch marginalisierte Bevölkerungsgruppen einbeziehen und ganzheitlich, indem sie alle Bildungsbereiche und alle Bildungs- und Lernformen (formale, non-formale und informelle) berücksichtigen. Zur menschenrechtsbasierten Bildungsförderung gehören beispielsweise Maßnahmen für besonders benachteiligte Gruppen, die Verwendung von alltags- und praxisrelevanten Lehrplänen, die Förderung von muttersprachlichem Unterricht, die Flexibilisierung von Unterrichtszeiten und -orten, der verstärkte Einsatz von Lehrerinnen und die stärkere Einbeziehung menschenrechtlicher Themen in den Unterricht.

### Beispiel: Interkulturelle, zweisprachige Erziehung in Guatemala

Trotz Erfolge in Bezug auf die Erhöhung des Zugangs zur Primarschulbildung ist die Qualität der Bildung in Guatemala weiterhin unzureichend. Besonders benachteiligt sind dabei Kinder und Jugendliche aus ländlichen Gebieten und indigene Bevölkerungsgruppen. Die Umsetzung der interkulturellen zweisprachigen Erziehung (IZE) zur Verwirklichung der Menschenrechte auf Bildung und Erwerb der Muttersprache ist immer noch zaghaft. Viele indigene Schüler erhalten Unterricht in Spanisch und nicht in ihrer Muttersprache, was den Zugang zu Grundbildung und ihre schulische Entwicklung behindert.

Das „Programm zur Förderung der Qualität der Grundbildung“ (Programa de Apoyo a la Calidad Educativa – PACE) hat zum Ziel, dass Kinder und Jugendliche im Alter von 5 bis 20 Jahren, insbesondere im ländlichen Raum, Unterricht erhalten, der dem Bedarf und den Notwendigkeiten einer multiethnischen Gesellschaft im Modernisierungsprozess besser entspricht. Eine Komponente des Vorhabens zielt dabei auf eine Stärkung des Lehrpersonals in der interkulturellen, zweisprachigen Erziehung ab, mit Schwerpunkt auf dem Unterricht in der Vor- und Primarstufe. So hat das PACE bspw. Unterrichtsmaterialien und -methoden für den Unterricht in den Mayasprachen sowie auf Spanisch als erste Fremdsprache entwickelt.

Um Nachhaltigkeit und Breitenwirkung des Programms sicherzustellen, fließen die Erfahrungen des Programms in die Beratung der Bildungsdirektionen ein. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Direktionen werden auch bei der Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes im jeweiligen Arbeitskontext unterstützt, um einen konkreten Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung in Guatemala zu leisten. Seit Januar 2010 haben diese mit Unterstützung von PACE strategische Bildungspläne entworfen und angefangen diese umzusetzen. Zudem berät PACE die staatliche Universität San Carlos in der Lehrplanentwicklung für die Lehrerfortbildung von Vor- und Grundschullehrern im Bereich der interkulturellen zweisprachigen Erziehung.

Eine weitere Dimension der außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung ist neben der Durchsetzung des Rechts auf Bildung die **Förderung der Kenntnisse über Menschenrechte durch Bildung**. Denn gemäß Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte muss Bildung nicht nur auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, sondern auch auf die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gerichtet sein. Damit ist Bildung nicht nur ein eigenständiges Menschenrecht, sondern gleichzeitig auch zentrales Instrument, um den Menschenrechten zur Geltung zu verhelfen und sie zu verteidigen. In den letzten 15 Jahren wurde dem Thema „Menschenrechtsbildung“ große Aufmerksamkeit zuteil. Vor allem auf Ebene der Vereinten Nationen, die Ideengeber und Handlungsträger für die Förderung der Menschenrechtsbildung auf internationaler Ebene sind, kam es zu einer Reihe von Initiativen, die die Bundesregierung mit Nachdruck unterstützt hat. In den Berichtszeitraum fällt die erste Phase des sogenannten Weltprogramms zur Menschenrechtsbildung (2005–2009), das an die VN-Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995–2004) anschloss und die Einführung von Aktionsplänen zur Menschenrechtsbildung in allgemein bildenden Schulen (Primar- und Sekundarschulen) zum Inhalt hatte. Im März 2011 wurde vom Menschenrechtsrat eine VN-Erklärung zur Menschenrechtsbildung verabschiedet. Die Erklärung zielt darauf ab, die bisherigen internationalen Menschenrechtsstandards um die Dimension der Menschenrechtserziehung zu erweitern.

Neben ihrem Beitrag zur Stärkung und Fortentwicklung der Menschenrechtsnormen leistete die Bundesregierung im Berichtszeitraum konkrete Unterstützung im Rahmen ihrer finanziellen Förderung von Menschenrechtsprojekten, um den Projektteilnehmern unterschiedlicher Zielgruppen vertiefte Kenntnis über Menschenrechte und deren Durchsetzung zu vermitteln. Als Zielgruppen wurden beispielsweise Jugendliche, Journalisten, Menschenrechtsaktivisten, Polizeioffiziere, Frauen, Menschen mit Behinderungen, junge Anwältinnen, Parlamentarier, Personal im Strafvollzug, Häftlinge und ausländische Studenten in Deutschland gefördert. Projekthalte waren u. a. Folterprävention, Maßnahmen zur Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung, Schutz vor sexueller Gewalt, Stärkung der Meinungsfreiheit, Recht auf faire Gerichtsverfahren, Bekämpfung des Menschenhandels und Zwangsprostitution. Ein beträchtlicher Teil der Fördermittel wurde darüber hinaus für die Teilfinanzierung von Studien, Handbüchern und Forschungsprojekten aufgewendet, die der Aufklärungsarbeit über menschenrechtliche Standards dienen.

Die Förderung der Bildung und die Förderung der Menschenrechte sind darüber hinaus auch wesentliche Elemente der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) der Bundesregierung. Sie soll laut Koalitionsvertrag einen noch stärkeren Beitrag zu Krisenprävention, Menschenrechtsschutz und Freiheitsförderung leisten. Die Neukonzeption der AKBP in Zeiten der Globalisierung unter dem Motto „Partner gewinnen, Werte vermitteln, Interessen vertreten“ vom September 2011 bekräftigt das Ziel, sich weiter

für die Förderung von Rechtstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte einzusetzen. Denn die Globalisierung bedeutet auch eine Globalisierung von Werten. Akteure und Partner sind hier die deutschen Auslandsschulen ebenso wie die inzwischen über 1.000 Schulen der Partnerschulinitiative (PASCH), die Stipendien- und akademischen Austauschprogramme, die Goethe-Institute, das Alumni-Netzwerk des DAAD und die Humboldt-Stiftung. Des Weiteren fördert die Bundesregierung das Deutsche Institut für Menschenrechte, das an der Schnittstelle zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen umfassende Informations- und Bildungsangebote für die schulische und außerschulische Kinder- und Jugendarbeit im Bereich der Menschenrechtsbildung bereit stellt und – national und international – vom AA und BMZ geförderte Menschenrechtsprojekte durchführt.

Die **Europäische Sozialcharta** von 1961, die von Deutschland am 27. Januar 1965 ratifiziert wurde, ergänzt die Europäische Menschenrechtskonvention im Bereich der sozialen Grundrechte. Dazu gehören beispielsweise das Recht auf Arbeit, auf angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz, auf berufliche Ausbildung, gewerkschaftliche Vereinigung sowie auf soziale Sicherheit. Die Einhaltung dieser Normen wird im Wege einer jährlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten von einem hochrangigen Sachverständigenausschuss sowie von dem aus Vertretern der Vertragsstaaten gebildeten Regierungsausschuss überwacht. Das Ministerkomitee als Entscheidungsorgan des Europarates kann notwendige Empfehlungen an die betroffenen Regierungen richten. Wichtig ist ein konstruktiver Dialog mit den Überwachungsgremien der Europäischen Sozialcharta, um die Voraussetzungen für die Unterzeichnung und Ratifizierung weiterer Abkommen zur Sozialcharta zu schaffen. Die **Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996**, die die Charta in einer Reihe von Punkten, wie z. B. längerer bezahlter Jahresurlaub, höheres Mindestalter bei Arbeit von Jugendlichen, mehr und besserer Mutterschutz, weiterentwickelt und zusätzliche soziale Menschenrechte beinhaltet, ist von Deutschland am 29. Juni 2007 gezeichnet worden. Zum 50. Jahrestag der Sozialcharta verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats am 18. Oktober 2011 auch mit deutscher Stimme eine politische Erklärung. Sie unterstreicht die menschenrechtliche Dimension der Sozialrechte und bekräftigt die Schlüsselrolle der Sozialcharta bei der Wahrung und Förderung sozialer Rechte in Europa.

Die Bundesregierung betont die Bedeutung von Fakultativprotokollen und Kommunikationsverfahren und bewertet sie als ein wichtiges und bewährtes Instrument des Menschenrechtsschutzes. Fakultativprotokolle sind grundsätzlich dazu geeignet, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Vertragspflicht zu fördern. Daher war Deutschland aktiv und konstruktiv an den jahrelangen intensiven Beratungen beteiligt, die der Verabschiedung des **Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** am 10. Dezember 2008 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen vorausgingen. Seit September 2009 liegt das Fakultativprotokoll zur Zeichnung aus. Es ent-



hält die Möglichkeit eines auf gütliche Einigung abzielenden Kommunikationsverfahrens, das es natürlichen Personen ermöglicht, eine Verletzung ihrer Rechte durch eine Vertragspartei des VN-Sozialpakts geltend zu machen. Die Geltendmachung ist jedoch nur möglich, wenn sie nicht anonym oder offensichtlich unbegründet ist oder sich auf Vertragsverletzungen bezieht, die zeitlich vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls stattgefunden haben. Als weitere Voraussetzung muss der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft worden sein. Zusätzlich darf der Streitgegenstand nicht in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren anhängig oder bereits behandelt worden sein.

Die Bundesregierung prüft weiterhin die Zeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das im Fakultativprotokoll verankerte Kommunikationsverfahren im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Vielzahl von innerstaatlichen Fragen berührt, die zunächst geklärt werden müssen.

## 7 Frauen- und Kinderrechte weltweit fördern



Aktion gegen Malaria des Deutschen Medikamenten-Hilfswerks action medeor 2007 auf dem Potsdamer Platz in Berlin

Viele Menschenrechtsverletzungen betreffen besonders Frauen: sexueller Missbrauch, Frauenhandel, häusliche Gewalt, Zwangsverheiratungen und Genitalverstümmelung sind nur einige Beispiele. Frauen sind in bewaffneten Konflikten überdurchschnittlich häufig Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt durch systematische Verletzungen ihrer Rechte. Frauen sind aber oft auch in ihren wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten eingeschränkt. Zu einem Eingriff in die Menschenrechte von Frauen gehört deshalb auch die bloße Behinderung der Wahrnehmung ihrer Rechte.

Die Verbesserung der **Menschenrechtssituation von Frauen**, der Schutz ihrer Rechte und die Stärkung der Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte sind zentrale Elemente der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der Außen- und Entwicklungspolitik.

Die Bundesregierung ist den Zielen der VN-Konvention zur Eliminierung jeglicher Benachteiligung von Frauen (CEDAW, auch: VN-Frauenrechtskonvention) verpflichtet. Diese beinhaltet ein absolutes Diskriminierungsverbot in allen Lebensbereichen. Auch haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, durch konkrete Maßnahmen die rechtliche und wirkliche Gleichberechtigung der Geschlechter sicherzustellen.

Aus diesem Grund setzt sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene dafür ein, dass

- Barrieren abgebaut werden, die Frauen bislang an einer gleichberechtigten politischen und wirtschaftlichen Beteiligung hindern,
- der Menschenrechtsansatz und damit auch verbunden die Geschlechtergleichberechtigung stärker in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden,
- bei der Reform des Systems der Vereinten Nationen die Geschlechtergleichberechtigung sichtbar gestärkt wird,
- die besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen stärker beachtet und respektiert werden,
- die sexuellen und reproduktiven Selbstbestimmungsrechte von Frauen und Männern gleichermaßen verwirklicht werden,
- die Bedürfnisse und Rechte von Frauen in der HIV/Aids-Bekämpfung stärker berücksichtigt werden,
- jegliche Gewalt gegen Frauen und Mädchen beendet wird,
- Frauenhandel und weibliche Genitalverstümmelung bekämpft werden,
- Frauen gleichberechtigt auf allen Ebenen an Friedensprozessen beteiligt werden.

Ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung dieser Ziele ist der entwicklungspolitische **Gender-Aktionsplan** der Bundesregierung, der geschlechtsspezifische Herausforderungen als thematische Schwerpunkte des Engagements in diesem Bereich bis Ende 2012 festlegt. Dazu gehören u.a. die wirtschaftliche Stärkung und Selbstbestimmung von Frauen, die Stärkung von Frauen bei der Beilegung bewaffneter Konflikte und dem Wiederaufbau sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit und Familienplanung. Ebenso wichtig für die

frauenrechtliche Arbeit der Bundesregierung sind die **EU-Leitlinien** zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und der „Umfassende Ansatz für die Umsetzung der Resolutionen 1325 und 1820 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen betreffend Frauen, Frieden und Sicherheit durch die EU“ sowie die Indikatoren zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolutionen 1325 und 1820, welche von der Europäischen Union 2010 beschlossen wurden. Sie bieten für die Umsetzung der Menschenrechts- und Gleichstellungspolitik der EU in Drittstaaten wichtige Handlungsempfehlungen. Die EU setzt sich aktiv durch Demarchen und Erklärungen für die Umsetzung dieser Leitlinien und Grundsätze ein. Auch die Bundesregierung hat auf Grundlage der Leitlinien Demarchen in Ländern durchgeführt, in denen in besonderer Weise Gewalt gegen Frauen ausgeübt wird oder in denen die Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Leben verbessert werden muss. Die Rechte von Frauen und Mädchen sind auch in den bilateralen Beziehungen und Konsultationen ein wichtiges Thema, dem sich die Bundesregierung mit einer großen Zahl von spezifisch auf die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichteten **Menschenrechtsprojekten** wie auch durch Projekte zur guten Regierungsführung, nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Gesundheit und ländlichen Entwicklung im Rahmen des „Gender Mainstreaming“ in vielen Ländern widmet. Im Vordergrund stehen dabei die Aufklärungsarbeit in Zusammenarbeit mit lokalen Nichtregierungsorganisationen sowie die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Partnerländer. Beispiele solcher Projekte sind die Bildungsarbeit zu Frauenrechten in Nicaragua und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, das Regionalvorhaben zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in den Andenstaaten, die Unterstützung von Maßnahmen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen in Peru, Bolivien, Ecuador und Paraguay sowie Pakistan, die Förderung der politischen Teilhabe von binnenvertriebenen Frauen in Kolumbien, die Beratung bei der Umsetzung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten von Frauen in Marokko sowie beim Zugang zur Justiz in Kambodscha, die Förderung des Frauenwahlrechtes in der Côte d'Ivoire oder auch Existenzgründungsseminare für kurdisch-irakische Frauen. Dazu gehört ebenfalls die Organisation der Reise einer syrischen Menschenrechtsverteidigerin nach Deutschland im Herbst 2011 mit dem Ziel der Förderung des Austauschs mit der deutschen Zivilgesellschaft. Zum internationalen Tag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat das Auswärtige Amt am 25. November 2010 Menschenrechtsprojekte zusammengestellt und gemeinsam mit „terre des femmes“, präsentiert. Auch bei einer vom Auswärtigen Amt organisierten Menschenrechtskonferenz für Vertreter von Nichtregierungsorganisationen aus den arabischen Ländern im November 2011 spielten die Frauenrechte und die Situation von Frauen in der Region eine wichtige Rolle. Auf der vom BMFSFJ geförderten internationalen Konferenz von „terre des femmes“, „Mädchenrechte stärken – weltweit“ anlässlich des 30-jährigen Bestehens dieser Organisation im Oktober 2011 standen die Themen Gewalt „im Namen der Ehre“, Zwangsverheiratung und nachwirkende Diskriminierung im Bildungsbereich im Mittelpunkt. Die Konferenz bot eine Plattform für einen länderübergreifenden Wissens- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der Gleichstellungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen

Lebensphasen. Die Berichterstatteerin der VN für Gewalt gegen Frauen war Gast auf der Veranstaltung und hob die Bedeutung gleicher Bildungschancen in der präventiven Anti-Gewalt-Politik hervor.

Auch im Rahmen der **humanitären Hilfe** spielen Menschenrechte eine wichtige Rolle. Humanitäre Hilfe orientiert sich an den Grundbedürfnissen aller in Not geratener Menschen. In diesem Rahmen wird den speziellen Bedürfnissen besonders gefährdeter Gruppen, wie Frauen und Kinder, auch besonders Rechnung getragen. Dies erfolgt bereits bei der Projektprüfung durch die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedürfnisse sowie bei der Erfolgskontrolle nach Umsetzung der Vorhaben. Die Bundesregierung finanziert auch humanitäre Hilfsprojekte, die gezielt an konkreten Bedürfnissen von Frauen ansetzen.

Hierzu gehören beispielsweise zwei Projekte in der Demokratischen Republik Kongo zur psychologisch-medizinischen Hilfe für Opfer sexueller Gewalt in den Jahren 2010 und 2011. In Sri Lanka unterstützt die Bundesregierung ein Projekt zur Förderung der Reintegration rückkehrender Binnenvertriebenen in den Herkunftsregionen im Vanni (2010–2013). Durch die Rehabilitation des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials wird die Basis für eine sofortige Verbesserung der Lebenssituation geschaffen und durch gesteigerte Ernteerträge, die Wiederaufnahme der Fischerei und moderne Produktionsmethoden werden insbesondere auch die Einkommensmöglichkeiten für rückkehrende Frauen verbessert.

In der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) fördert die Bundesregierung regelmäßig neben Hilfs- auch Schutzmaßnahmen, die u.a. darauf abzielen, dass die Rechte und besonderen Bedürfnisse von Frauen durch die beteiligten Akteure respektiert und berücksichtigt werden. Hierzu gehören z.B. Maßnahmen zur Sensibilisierung von Polizei und Sicherheitspersonal in Flüchtlingslagern für Gender-Fragen.

#### ■ Deutsches Engagement in den Vereinten Nationen, OSZE und Europarat

Zum 1. Januar 2011 sind im Bereich der Vereinten Nationen die bisherige Abteilung für die Weiterentwicklung von Frauen (DAW), das Büro des Spezialberaters für Gleichstellungsthemen (OSAGI), das Internationale Forschungs- und Fortbildungsinstitut für die Weiterentwicklung von Frauen (INSTRAW) und der VN-Entwicklungsfonds für Frauen (UNIFEM) zu einer neuen VN-Einheit „**UN Women**“ zusammengefasst worden, die sich weltweit für die Gleichberechtigung der Geschlechter und für die Stärkung der Rechte der Frau einsetzt. UN Women betreibt gleichberechtigt normative und operative Aktivitäten im Bereich Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit. Die Institution steht unter der Leitung der ehemaligen chilenischen Staatspräsidentin Michelle

Bachelet. Diese hat den Rang einer Unter-Generalsekretärin und ist somit Mitglied des Chief Executive Board on Coordination (CEB), dem obersten Koordinierungsgremiums der VN. Damit ist UN Women den größten Einheiten in den VN gleichgestellt, was ihre Wertigkeit in der VN-Hierarchie unterstreicht. Deutschland hat diesen Reformschritt ausdrücklich unterstützt.

Die Bundesregierung unterstützte UN Women 2011 mit über 1,7 Mio. Euro. Neben dem Beitrag an den Kernhaushalt in Höhe von 1,129 Mio. Euro fördert die Bundesregierung die Organisation durch Bezuschussung konkreter Projekte und Programme in den Partnerländern. Aus dem Haushalt des BMZ wurden in 2011 dafür zusätzlich 616.000 Euro verausgabt. Dazu gehört unter anderem die Förderung der politischen Teilhabe von Frauen in Nepal und die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Kooperationsländern durch Beiträge an den gleichnamigen Trust Fund.

Für den operativen Bereich von UN Women wurde ein **Exekutivrat** eingerichtet, der 41 gewählte Mitgliedstaaten umfasst. Für den normativen Bereich von UN Women ist die **Frauenrechtskommission (FRK)** (Commission on the Status of Women, CSW) als Aufsichtsgremium zuständig. Bei der ersten Sitzung des neuen Exekutivrats Ende Juni 2011 wurde der **strategische Plan** von UN Women für 2011–2013 angenommen. Schwerpunktziele sind:

1. Beteiligung von Frauen und Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen;
2. Mehr Chancengleichheit im wirtschaftlichen Bereich;
3. Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen;
4. Stärkung der Rolle von Frauen bei der Beilegung von Konflikten und der Bewältigung humanitärer Notlagen;
5. Verankerung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Budgets und Entwicklungsplänen;
6. Unterstützung der normativen Arbeit im Bereich Gleichberechtigung der Geschlechter.

Das BMFSFJ fördert das „UN Women Nationales Komitee Deutschland e.V.“ als eines von weltweit 18 offiziellen nationalen Komitees, die die Arbeit von UN Women unterstützen, mit dem auf zwei Jahre angelegten Projekt „Vernetzung der nationalen Arbeit zu Gleichstellung und Chancengleichheit der Geschlechter mit der internationalen Arbeit zu Geschlechtergerechtigkeit und Frauenförderung“. Das Projekt ermöglicht eine stärkere Einbringung der deutschen Politik zu „Geschlechtergerechtigkeit/Faire Chancen für Frauen und Männer im Lebensverlauf“ in internationale Bezüge. Insbesondere werden die gleichstellungspolitischen Themenschwerpunkte „Frauen in Führungspositionen“ und „Faire Einkommensperspektiven“ durch eine Vernetzung mit den gleichen Themen der VN-Organisation UN Women erheblich gestärkt. Auf nationaler Ebene wird UN Women Nationales Komitee Deutschland e.V. strategisch und programmatisch die sechs Themenschwerpunkte bearbeiten, die auch die VN-Organisation UN Women in ihrem Strategieplan benennt.

Die in New York tagende **Frauenrechtskommission** ist eine funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der Vereinten Nationen und wurde 1946 ins Leben gerufen. Die FRK hat 45 Mitglieder, die für vier Jahre vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gewählt werden. Deutschland ist seit 1997 ununterbrochen Mitglied der FRK und wurde 2012 für weitere vier Jahre wiedergewählt. In den letzten Jahren sind auch im Rahmen der FRK des Öfteren Versuche zu beobachten, den Acquis der Aktionsplattform von Peking aufzuweichen und Frauenrechte – sei es unter Bezug auf Religion, Tradition oder andere Gründe – zu relativieren. Deutschland setzt sich dagegen zusammen mit den EU-Partnern für eine konsequente Umsetzung der „Pekinger Aktionsplattform“ (s. u.) ein. In der 56. Sitzung vom 27. Februar bis 9. März 2012 lag der Themenschwerpunkt auf der Ermächtigung von Frauen im ländlichen Raum und deren Rolle bei der Armuts- und Hungerbekämpfung.

Die im Jahr 1995 anlässlich der Weltfrauenkonferenz verabschiedete „Pekinger Aktionsplattform“ sowie ihre Folgedokumente sind leitend für die gleichstellungspolitische Arbeit der Bundesregierung in zahlreichen außen- und entwicklungspolitischen Bereichen und Tätigkeitsfeldern der Vereinten Nationen. Die Umsetzung des umfassenden Ansatzes der Pekinger Aktionsplattform ist 15 Jahre nach der Pekinger Konferenz – 2010 bei der 54. Sitzung der FRK – einer Überprüfung unterzogen worden. Bei der diesbezüglichen Gedenkveranstaltung in der Generalversammlung („15 Jahre Weltfrauenkonferenz“) sprachen die Vorsitzenden der fünf Regionalgruppen. Als Vorsitz der Gruppe der westlichen und anderer Staaten (WEOG) sprach Deutschland zur Bedeutung der Konferenz und den aktuellen politischen Herausforderungen an die Gleichstellungspolitik aus westlicher Sicht.

Am 10. Dezember 2011 ist der Friedensnobelpreis erstmals an drei Frauen verliehen worden: an die liberianische Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf – Afrikas erstes demokratisch gewähltes weibliches Staatsoberhaupt –, die ebenfalls liberianische Friedensaktivistin Leymah Gbowee sowie die jemenitische Journalistin und Demokratieaktivistin Tawakkul Karman. Frau Gbowee ist in Berlin gut bekannt: Sie hat am 23. März 2010 auf Einladung des Auswärtigen Amts am **25. Forum Globale Fragen** zum Thema „Frauen als Akteure in Friedensprozessen – 10 Jahre Sicherheitsratsresolution 1325“ teilgenommen.

Das Friedensnobelpreiskomitee hat die Verleihung mit dem gewaltfreien Einsatz der drei Preisträgerinnen für die Sicherheit von Frauen und für das Recht der Frauen auf volle Beteiligung an friedensbildender Arbeit begründet. Ein wichtiges Element in der Begründung ist der Verweis auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1325<sup>20</sup>, mit deren Verabschiedung im Jahr 2000 erstmals umfassend die Bedeutung der Geschlechterfrage im Bereich von Frieden und Sicherheit hervorgehoben und zu konkreten Maßnahmen aufgerufen wurde. Die

<sup>20</sup> vgl. Kapitel A3



Resolution fordert die Einbindung von Frauen in politische Prozesse und Institutionen zur Konfliktlösung, dem Krisenmanagement und der Krisenprävention auf nationaler wie internationaler Ebene, bei der Planung und personellen Ausgestaltung von Friedensmissionen und bei der Verhandlung von Friedensabkommen. Damit hat die Resolution die konkrete Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands, der EU und weiteren internationalen Organisationen wie der NATO mitbestimmt.

Deutschland ist bei der Umsetzung der Resolution 1325 und der Folgeresolutionen 1820, 1888, 1889 sowie der im Berichtszeitraum verabschiedeten Resolution 1960 (Schaffung eines Rechenschaftssystems zum Einsatz sexueller Gewalt in Konfliktsituationen; verabschiedet vom Sicherheitsrat am 16. Dezember 2010) in besonderem Maße aktiv. In verschiedenen Ländern fördert die Bundesregierung die Durchführung von Maßnahmen, die zur Umsetzung der Resolutionen einen Beitrag leisten. Hierzu gehören zum Beispiel die Entwicklung gender-sensibler Trainingsmaßnahmen am „Kofi Annan International Peacekeeping Training Center“ sowie die Unterstützung des Zugangs von binnenvertriebenen Frauen zu ihren Rechten auf Beteiligung und Schutz vor Gewalt.

Als Mitglied der „Freundesgruppe der Resolution 1325“ nehmen wir aktiv an den jährlichen offenen Debatten zum Thema im VN-Sicherheitsrat teil (zuletzt am 28. Oktober 2011) und setzen uns für die Berücksichtigung der Forderungen der Resolution in allen VN-Gremien ein. Auch während unseres Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) im Jahr 2010 haben wir uns intensiv für eine aktive Rolle von Frauen im Peacebuilding in Nachkonfliktländern eingesetzt. Die Bundesregierung erstellt alle drei Jahre einen Bericht zum Stand der Umsetzung von Resolution 1325 an den Deutschen Bundestag. Deutschland unterstützt die Umsetzung von Resolution 1325 in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und in der NATO und hat sich aktiv an der Entwicklung des Aktionsplans der NATO zu 1325 beteiligt.

Durch die **Sicherheitsratsresolution 1820** (2008) wurde erstmals der Einsatz sexueller Gewalt in Konfliktsituationen als gezieltes Mittel der Kriegsführung als Kriegsverbrechen anerkannt. Auch nach dieser ersten Resolution wurde der völkerrechtliche Schutz von Frauenrechten im Sicherheitsrat vorangetrieben. Durch **Resolution 1888** (2009) wurden die Instrumente der Resolution 1820 verschärft und damit der Schutz von Frauen in Konflikten verstärkt. Es wurde auch die Aufnahme sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten in die Liste der Verbrechen, die vom Sicherheitsrat mit Sanktionen geahndet werden können, beschlossen und weiterhin entschieden, einen Sonderberichterstatter gegen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten zu ernennen. Im Oktober 2010 wurde die Schwedin Margot Wallström vom VN-Generalsekretär als Sonderberichterstatterin eingesetzt. Eine ihrer ersten Arbeitsreisen führte sie in die Demokratische Republik Kongo, über deren Frauenrechtssituation sie anschließend umfassend berichtete. Im März 2011 besuchte die Sonderberichterstatterin Deutschland für einen Austausch mit der Zivilgesellschaft.

Die Bundesregierung hat zudem die Entwicklung von Trainingsmaßnahmen im Bereich „Gender“ unterstützt, u. a. zur Implementierung von Gender-Mainstreaming in die Ausbildung im Rahmen von Friedensmissionen und zur Prävention von sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt für VN-geführte Friedenseinsätze. Deutschland führt Projekte zur Stärkung von Frauenorganisationen, zur Förderung des Zugangs von Frauen zur Justiz und zur Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen durch. Dabei findet eine regelmäßige Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren statt. Auch beteiligt Deutschland sich am VN-Fonds „Gewalt gegen Frauen“ für Opfer von geschlechterspezifischer Gewalt.

In den VN-Menschenrechtsgremien unterstützt die Bundesregierung die Bekämpfung von **Gewalt gegen Frauen** nachdrücklich und konsequent. Im Dritten Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen brachte Deutschland im Berichtszeitraum im Herbst 2010 die von Frankreich und den Niederlanden gemeinsam vorgelegte Resolution zur „Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“ mit ein (A/RES/65/187), in der ein Schwerpunkt auf die Prävention von Gewalt gegen Frauen und eine effektivere Zusammenarbeit der VN-Akteure gelegt wurde. Im **Menschenrechtsrat** der Vereinten Nationen in Genf beteiligte sich Deutschland an Initiativen zum Schutz der Frauenrechte. In der 14. und 17. Sitzung beschäftigte sich der Menschenrechtsrat mit der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und in der 15. Sitzung mit der Abschaffung der geschlechtsbasierten Diskriminierung. Außerdem fand am Rande der 15. Sitzung des Menschenrechtsrates im September 2010 eine Veranstaltung zu Frauen, Frieden und Sicherheit vor dem Hintergrund der Resolution 1325 statt.

Deutschland unterstützt auch die **VN-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen**. Seit August 2009 ist dies die südafrikanische Juristin Rashida Manjoo. Der Fokus ihres Jahresberichts 2010 lag auf Wiedergutmachungen für Frauen, die von Gewalt betroffen sind. 2011 berichtete sie zu den vielschichtigen und sich gegenseitig verschärfenden Formen der Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen. Des Weiteren unternahm sie im Berichtszeitraum Arbeitsbesuche nach El Salvador, Algerien und Sambia im Jahr 2010 und im Folgejahr in die Vereinigten Staaten von Amerika, Jordanien und Somalia, wozu jeweils ein Bericht veröffentlicht wird. Das Mandat der Sonderberichterstatterin wurde im April 2011 vom Menschenrechtsrat für weitere drei Jahre verlängert. Auch unterstützt Deutschland zusammen mit der EU die Kampagne „UNiTE to End Violence against Women“, welche vom Generalsekretär der Vereinten Nationen 2008 eingeführt wurde und bis 2015 die Situation von Frauen und Mädchen durch bewusstseinsbildende Maßnahmen, Aktionspläne und bessere Datenerfassung verbessern soll.

In der **OSZE** hat sich Deutschland für den Schutz von Frauenrechten, die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und die Zielsetzung der Gleichstellung der Geschlechter eingesetzt, die die OSZE auf Basis des „Action Plan for the Promotion of Gender Equality“ aus dem Jahr 2004 verfolgt. Dies erfolgte durch Beteiligung an Symposien zum Thema „Gewalt gegen Frauen“

im OSZE-Raum im Oktober 2010 und März 2011. Deutschland hat 2010 eine OSZE-Initiative zur ökonomischen Stärkung der Frauen durch freiwillige Beiträge unterstützt. Beim 18. OSZE-Ministerrat in Wilna wurde, von Deutschland unterstützt, ein Beschluss zur Stärkung der Chancengleichheit von Frauen in der Wirtschaft angenommen.

Herausragendes Ergebnis der Arbeit des **Europarats** im Berichtszeitraum war die Verabschiedung des wegweisenden „Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt“ durch das Ministerkomitee im April 2011. Somit existiert nun auch für den europäischen Kontinent ein verbindliches Rechtsinstrument, das einen umfassenden Rechtsrahmen zur Vorbeugung von Gewalt, zum Opferschutz und zur Beendigung der Straflosigkeit von Verursachern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt schafft. Es ist umfangreicher und detaillierter als andere Regionalabkommen – z. B. der AU oder der OAS – in diesem Bereich und sieht auch den Beitritt von Staaten vor, die nicht dem Europarat angehören. Das Übereinkommen wurde am 11. Mai 2011 zur Zeichnung aufgelegt. Die Bundesregierung hatte maßgeblich an den Verhandlungen mitgewirkt und sich nachdrücklich für eine rasche Annahme eingesetzt. Sie zeichnete das Übereinkommen noch am Tage der Zeichnungsauflegung und bereitet derzeit die Ratifizierung vor, um die Bestimmungen des Übereinkommens in deutsches Recht zu überführen.

Einen weiteren Tätigkeitsschwerpunkt bildete die Gleichstellung der Geschlechter. Am 24. und 25. Mai 2010 fand in Baku die 7. Konferenz der für die Gleichstellung von Männern und Frauen verantwortlichen Minister und Ministerinnen des Europarats zum Thema „Schließung der Lücke zwischen de jure und de facto Gleichstellung“ statt. Deutschland wurde dabei durch das BMFSFJ vertreten. Die Teilnehmer der Konferenz verabschiedeten eine Entschließung und einen Aktionsplan. Diese zielen auf die ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern im politischen öffentlichen Leben, die Vereinbarkeit von Familie, Privatleben und Arbeitsleben, die Vermeidung und Bekämpfung von geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Das Ministerkomitee des Europarats verabschiedete – auch mit deutscher Stimme – am 30. Juni 2010 eine Empfehlung zur Rolle von Mann und Frau bei der Konfliktprävention und Konfliktlösung. Die Empfehlung enthält einen Katalog von gender-spezifischen Maßnahmen zur Unterstützung präventiver und friedensschaffender Aktivitäten unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Medien.

Dem **Menschenhandel** fallen weltweit Millionen von Menschen, überwiegend **Frauen und Mädchen**, zum Opfer. Die VN-Sonderberichterstatterin, Joy Ngozi Ezeilo aus Nigeria, die dieses Amt seit 2008 sehr engagiert ausführt, bezeichnet Menschenhandel als moderne Sklaverei.

Deutschland hat im Jahr 2004 im VN-Rahmen das Mandat des Sonderberichterstatters zu Menschenhandel initiiert, seit 2008 arbeitet die Bundesregierung in diesem Bereich eng

mit den Philippinen zusammen. Auch in der 11. und 14. Sitzung des Menschenrechtsrates haben Deutschland und die Philippinen gemeinsam **Resolutionen zum Menschenhandel** eingebracht, die regionsübergreifend von 80 Staaten unterstützt und jeweils im Konsens angenommen wurden (A/HRC/11/4 und A/HRC/14/4). Außerdem wurde im Mai 2010 ein gemeinsames Seminar zur Umsetzung der menschenrechtlichen Leitlinien des Hochkommissariats für Menschenrechte veranstaltet.

Deutschland unterstützt die **Sonderberichterstatterin zu Menschenhandel**. In ihrem Jahresbericht 2010 geht sie auf die Bedeutung der Regionalorganisationen bei der Bekämpfung des Menschenhandels ein. 2011 konzentriert sich der Bericht auf den Zugang zu effektiven Rechtsmitteln für Personen, die von Menschenhandel betroffen sind. Das Mandat der Sonderberichterstatterin wurde im Juni 2011 verlängert. Der Fokus der nächsten Amtszeit soll auf dem Thema „Menschenhandel und Migration“ liegen.

Die Bundesregierung unterstützt auch bilaterale **Projekte gegen den Menschenhandel**, bei denen u. a. Aufklärung betrieben und Bewusstsein gestärkt wird und z. B. Telefon-Hotlines eingerichtet werden. Derartige Projekte wurden unter anderem in Ghana, der Mekong-Region, der Ukraine, Moldawien und Vietnam gefördert. Im Westbalkan fördert die Bundesregierung die Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Prävention von Menschenhandel. Unterstützt werden beispielsweise die Reformen relevanter Gesetze und nationaler Aktionspläne.

Die Bundesregierung ist Mitglied der einschlägigen **VN-Konvention gegen grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen (UNTOC)** und des **Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel**. Diese Völkerrechtsinstrumente enthalten Verpflichtungen zur innerstaatlichen Umsetzung der Konventionen für die internationale Bekämpfung des Menschenhandels. Gegenwärtig wird durch die zuständigen Gremien der Vereinten Nationen die Einführung eines Überwachungsmechanismus geprüft, mit dem der Stand der innerstaatlichen Implementierung sowohl der Konvention als auch ihrer Zusatzprotokolle durch die Vertragsstaaten überprüft werden kann. Im Juli 2010 wurde die Resolution zum Globalen Aktionsplan gegen Menschenhandel in der Generalversammlung im Konsens angenommen. Damit ist ein jahrelanger Prozess, der von Weißrussland initiiert wurde, zu Ende gegangen. Der Kampf gegen den Menschenhandel im Rahmen der Generalversammlung wird jedoch von einigen Staaten, darunter auch Deutschland, besonders aufmerksam begleitet, um die Etablierung von Parallelstandards zu den Konventionen zu vermeiden.

Deutschland hat sich auch im Rahmen der **OSZE** aktiv an den Arbeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligt. 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. Deutsche Regierungsvertreter sowie Experten haben an den regelmäßigen Konferenzen der im Jahr 2004 eingerichteten Allianz gegen Menschen-

handel („Alliance against Trafficking“) sowie weiterer Veranstaltungen teilgenommen, auf denen sich Vertreter aus OSZE-Mitgliedstaaten, regionalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen mit Aspekten des Menschenhandels – Schwerpunkte waren Arbeitsausbeutung, Kinderhandel, Berichterstattung und Prävention – befasst haben. Im Berichtszeitraum waren dies ein Seminar zum Thema „Menschenrechte von Opfern des Menschenhandels bei Rückkehr in ihre Ursprungsländer“ im April 2010 in Warschau, das 10. Treffen der Allianz gegen den Menschenhandel zum Thema „Kinderhandel“ im Juni 2010, das 11. Treffen der Allianz gegen den Menschenhandel zum Thema der Prävention im Juni 2011 und ein Expertentreffen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Antigeldwäschegesetze im Oktober 2011. Der 18. OSZE-Ministerrat in Wilna hat, von Deutschland unterstützt, eine Erklärung zum Kampf gegen alle Formen des Menschenhandels abgegeben.

Die Bundesregierung setzte im Berichtszeitraum ihre Arbeit zur Herbeiführung der Ratifizierung des **Europarats-Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels** fort. Sie strebt die Ratifizierung für 2012 an. Der erforderliche Entwurf eines Vertragsgesetzes wurde am 22. Juni 2011 vom Bundeskabinett verabschiedet und Bundestag und Bundesrat zugeleitet. Das Übereinkommen zielt darauf, Opfer von Menschenhandel zu schützen und die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern. Zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens wird ein besonderer Überwachungsmechanismus eingeführt.

Am 5. April 2011 trat die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer** sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates in Kraft. Die Richtlinie ist bis zum 6. April 2013 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Sie sieht vielfältige Maßnahmen auf verschiedenen Gebieten vor, insbesondere im Bereich des materiellen Strafrechts, der strafrechtlichen Verfolgung der Täter, der Unterstützung der Opfer und ihrer Rechte im Strafverfahren sowie im Bereich der Prävention. Die Bundesregierung bereitet derzeit die notwendigen Maßnahmen zur fristgerechten Umsetzung dieser Richtlinie vor, wobei Deutschland die hohen Standards dieser Richtlinie bereits zum jetzigen Zeitpunkt im Wesentlichen erfüllt.

Die Förderung und der Schutz von **Kinderrechten** sind eine Priorität der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Die Rechte von Kindern werden weltweit vielfach durch bewaffnete Konflikte, Armut, Kinderarbeit, Menschenhandel, Gewalt oder Vernachlässigung verletzt oder eingeschränkt.

Die Bundesregierung hat sich gemeinsam mit den EU-Partnern im Rahmen internationaler und europäischer Verträge zur Achtung der Kinderrechte verpflichtet. Dabei haben das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und seine zwei

Fakultativprotokolle eine besondere Bedeutung. Zusammen mit anderen internationalen und regionalen Normen für die Rechte des Kindes, einschließlich derer der EU und des Europarats, bilden diese Verträge eine solide Grundlage zur Gewährleistung der Menschenrechte für Kinder.

Kinderrechte werden ausdrücklich auch in entwicklungspolitisches Handeln einbezogen. Ein Positionspapier des BMZ „Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen“ vom Oktober 2011 konkretisiert das BMZ-Menschenrechtskonzept für die Zielgruppe „junge Menschen“.

Das **VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** von 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK) wurde von 193 Staaten ratifiziert und hat damit den weitesten Geltungsbereich aller Menschenrechtskonventionen. In Verbindung mit seinen beiden bereits in Kraft getretenen Fakultativprotokollen definiert dieses Übereinkommen einen umfassenden Katalog von rechtlich verbindlichen internationalen Normen für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes. Für Deutschland ist die KRK seit April 1992 in Kraft. Deutschland hatte bei Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde zur Vermeidung von Fehl- und Überinterpretationen eine Erklärung mit Vorbehalten abgegeben. Im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode wurde die Rücknahme dieser Erklärungen vereinbart: „Wir wollen die **Vorbehaltserklärung zur VN-Kinderrechtskonvention** zurücknehmen.“ Es ist ein großer Fortschritt, dass diese Rücknahme der deutschen Erklärungen mit Wirkung vom 15. Juli 2010 erfolgt ist. Deutschland hat so auch eine Empfehlung aus der universellen Staatenüberprüfung im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen umgesetzt. Damit hat die KRK in Deutschland uneingeschränkte Gültigkeit. Die KRK enthält vier besonders wichtige Grundsätze für alle Maßnahmen, 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.

Das **Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten** 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 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie** ist in der Bundesrepublik Deutschland zum 15. August 2009 in Kraft getreten. In bilateralen Gesprächen setzt sich die Bundesregierung regelmäßig gegenüber Staaten, welche die Zusatzprotokolle noch nicht ratifiziert haben, für eine möglichst baldige Ratifikation und Implementierung ein. Die Bundesregierung hat den **kombinierten Dritten und Vierten Staatenbericht** zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention dem zuständigen Ver-

tragsausschuss am 20. Oktober 2010 übergeben. Der Staatenbericht enthält außerdem den Bericht über die Umsetzung des Fakultativprotokolls zur Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten.

Die **VN-Kinderrechtskonvention** ist das einzige internationale Menschenrechtsübereinkommen mit Berichtspflicht der Vertragsstaaten, das bis vor kurzem keinen **Individualbeschwerde-Mechanismus** vorsah. Der VN-Menschenrechtsrat hat daher im Juni 2009 beschlossen (Resolution 11/1), eine Arbeitsgruppe mit der Frage zu befassen, ob die Schaffung eines entsprechenden Fakultativprotokolls möglich und erstrebenswert sei. Deutschland war dabei von Beginn an Teil der überregionalen Kerngruppe von acht Staaten, die sich bei der Ausarbeitung des Verfahrens in besonderem Maße einbringen wollten. Deutschland hat im Rahmen der Arbeitsgruppe zum Themenblock „nationale Praxis“ die relevante Gesetzgebung in Deutschland vorgestellt. Im Februar 2011 hat sich die Arbeitsgruppe auf den Entwurf des Zusatzprotokolls geeinigt und der VN-Menschenrechtsrat hat diesen am 17. Juni 2011 angenommen. Im Anschluss nahm die VN-Generalversammlung das Zusatzprotokoll am 19. Dezember 2011 an. In beiden Entscheidungen hat **Deutschland als Hauptsponsor** die jeweilige Resolution miteingebracht und sich damit aktiv für die Errichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens eingesetzt. Das Zusatzprotokoll wurde bereits zwei Monate nach der Annahme der Resolution am 28. Februar 2012 zur **Erstunterzeichnung** aufgelegt. Deutschland unterzeichnete das Protokoll während einer Zeremonie in Genf als einer der ersten 20 **Unterzeichnerstaaten**. Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kristina Schröder, nahm für Deutschland an der Zeremonie teil. Nach der Unterzeichnung wird sich Deutschland nun darum bemühen, das Protokoll baldmöglichst zu ratifizieren. Das Zusatzprotokoll tritt in Kraft, wenn es von zehn Staaten ratifiziert wurde. Die Unterzeichnung wurde von der Bundesregierung und auch von der Zivilgesellschaft als großer Fortschritt für die Durchsetzung und den Schutz der Kinderrechte gewertet.

Im Dezember 2007 wurden die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft entwickelten **Leitlinien der EU zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Kindern** verabschiedet. Die Umsetzung der Leitlinien in Drittstaaten wird von einer Unterarbeitsgruppe („task force“) der EU-Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) koordiniert, in der auch Deutschland Mitglied ist. Zur Umsetzung der Leitlinien wurden zehn Pilot-Länder identifiziert: Armenien, Barbados, Brasilien, Ghana, Indien, Iran, Jordanien, Kenia, Marokko und Russland. Derzeit erfolgt eine Überarbeitung und Aktualisierung der Leitlinien durch die task force der COHOM, um diese noch effektiver zu gestalten und an neue Gegebenheiten anzupassen.

Im Rahmen der VN setzt sich Deutschland intensiv für die Stärkung der Kinderrechte auf Basis der VN-Kinderrechtskonvention in der **VN-Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat** ein. Zusammen mit der EU und der Gruppe lateinamerikanischer Staaten (GRULAC) wird hierzu eine jährliche Resolutionsinitiative in der Generalversammlung

eingebraucht, die neben einem umfassendem Ansatz (sogenannte Omnibus-Resolution) auch immer wichtige Einzelthemen hervorhebt, so z.B. in der 65. Generalversammlung das Thema der Kinderrechte in der frühen Kindheit (2010) und in der 66. Generalversammlung 2011 die Rechte von Kindern mit Behinderungen. Im nächsten Jahr wird der Fokus dann auf den Rechten indigener Kinder liegen. Eine besondere Errungenschaft ist in diesem Bereich auch die aktive Unterstützung der Kinder-Resolution durch die Vereinigten Staaten von Amerika, die nicht Vertragspartei der KRK sind. Die jährliche Resolution zu den Kinderrechten während der März-Sitzung des Menschenrechtsrats befasste sich 2010 schwerpunktmäßig mit dem Thema der sexuellen Gewalt gegen Kinder und 2011 mit dem Thema der Geburtenregistrierung und Bildung von Straßenkindern. Im März 2011 organisierte Deutschland in Genf außerdem im Rahmen dieser Resolutionsverhandlungen eine Veranstaltung („side event“) zum Thema der Straßenkinder. Im Juni 2010 verurteilte der Menschenrechtsrat darüber hinaus einstimmig Angriffe auf Schulkinder in Afghanistan (A/HRC/RES/14/15).

Deutschland hat die kanadische Initiative zur Schaffung eines **Internationalen Mädchentages** ausdrücklich unterstützt und in der Generalversammlung mitgetragen. Der Mädchentag wird ab 2012 jährlich am 11. Oktober gefeiert werden. Obwohl die Rechte der Kinder in der KRK rechtlich verbindlich geregelt sind, sind Mädchen noch immer durch bewaffnete Konflikte und sexuelle Gewalt besonders gefährdet, müssen oft harte körperliche Arbeit leisten und können somit weder eine Schule besuchen, noch ihre Kindheit genießen. Der Internationale Mädchentag wird in Zukunft die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Verletzungen der Rechte von Mädchen lenken und die besondere Gefährdung von Mädchen ins Bewusstsein rufen.

Die Bundesregierung hat im Anschluss an den **Dritten Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern** (25.–28. November 2008) in Rio de Janeiro dem Thema weiter große Aufmerksamkeit gewidmet und einen ressortübergreifenden Aktionsplan vorgelegt. Der Aktionsplan 2011 zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung fasst alle Maßnahmen der Bundesregierung zum Schutz von Minderjährigen vor jeglicher Form von sexueller Gewalt und Ausbeutung zu einem Gesamtkonzept zusammen und wurde am 27. September 2011 im Bundeskabinett beschlossen. Wie bereits erwähnt, ist Deutschland seit 2009 Vertragspartei des Zusatzprotokolls zur Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes über den **Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie**, das relevante Straftatbestände definiert und Staaten auf entsprechende Ahndung verpflichtet. Der erste Staatenbericht zum Zusatzprotokoll befindet sich derzeit in der Vorbereitung.

Die Bundesregierung hat zudem den **Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie**, der inzwischen durch die Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und



des Rates ersetzt wurde, per Gesetz umgesetzt und damit den Erfordernissen des Fakultativprotokolls zum genannten VN-Übereinkommen Rechnung getragen. Die Richtlinie, die nur punktuellen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf dem Gebiet des Strafrechts auslöst, ist bis Dezember 2013 umzusetzen. Schließlich unterstützt Deutschland das Mandat der VN-Sonderberichterstatterin zum Thema „Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie“, das seit Mai 2008 von der Marokkanerin Najat M'jid Ma'alla ausgeübt wird. Die Sonderberichterstatterin hat im Berichtszeitraum Reisen nach El Salvador, in die Vereinigten Staaten von Amerika und nach Mauritius unternommen, um die Lage vor Ort zu untersuchen. Das Mandat wurde im März 2011 durch eine Resolution des Menschenrechtsrats (16/12) um weitere drei Jahre verlängert.

Es ist ein weiteres wichtiges Anliegen der Bundesregierung, die weltweit verbreitete **Gewalt gegen Kinder** zu bekämpfen. Sie hat deshalb die Schaffung des Mandats einer Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für das Thema Gewalt gegen Kinder (Resolution A/62/141 von 2007) begrüßt. Im Mai 2009 hat der VN-Generalsekretär Frau Marta Santos Pais aus Portugal, die jahrelang für UNICEF tätig war, für zunächst drei Jahre zur ersten Sonderbeauftragten ernannt. Die Sonderbeauftragte berichtet jährlich an die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat über ihre Aktivitäten sowie die rechtliche und tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Kinder. Die Bundesregierung arbeitet eng mit der Sonderbeauftragten zusammen und unterstützt ihre Arbeit auch finanziell durch freiwillige Beiträge. Gemeinsam mit UNICEF veröffentlichte Frau Santos Pais im Juli 2011 die **Studie „Kinder vor Gewalt schützen“**. Zur Vorstellung dieser Studie und zur Diskussion mit Kinderrechts-Organisationen besuchte sie im Juni 2011 auch Deutschland. Im März 2011 legte sie außerdem mit der Sonderberichterstatterin zum Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie einen gemeinsamen Bericht (Dokument A/HRC/16/56 vom 7. März 2011) über den Zugang zu Beschwerdemechanismen, kindgerechter Beratung und rechtlichem Beistand im Falle von Gewalt, Kinderhandel oder sexueller Ausbeutung vor.

Das Thema **„Kinder und bewaffnete Konflikte“** ist ein Fokusthema der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2011 und 2012 und genießt besondere Aufmerksamkeit innerhalb der Vereinten Nationen. Aufgrund dieser besonderen Bedeutung wird das Thema in diesem Bericht als Brennpunktthema (Teil C) ausführlich behandelt.

Für die Bundesregierung ist **UNICEF** der wichtigste VN-Partner bei der weltweiten Durchsetzung von Kinderrechten. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen hat rund 9.800 Mitarbeiter in über 150 Ländern; der Haushalt betrug 2011 2,6 Mrd. Euro aus freiwilligen und Regelbeiträgen. Deutschland ist 2011/2012 Mitglied im UNICEF-Exekutivrat, dem 36 Mitglieder umfassenden Steuerungsgremium des Kinderhilfswerks. Die Bundesregierung unterstützt UNICEF mit einem freiwilligen Regelbeitrag, der im Berichtszeitraum nach einer haushaltsbedingten Kürzung im Jahr 2011 auf einen Betrag in Höhe von 4,7 Mio. Euro

wieder auf 6,5 Mio. Euro (2012) angestiegen ist. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung UNICEF durch die Bereitstellung projektbezogener Mittel und die Finanzierung von Beigeordneten Sachverständigen. In den Jahren 2010 und 2011 wurden jeweils zwei Stellen finanziert, wovon sich jeweils eine in der Zentrale in New York und eine in einer Mission (derzeit Malawi und Uganda) befindet. Ein wichtiger Geldgeber von UNICEF ist auch die Europäische Kommission (2011: 150 Mio. Euro).

Auch in der humanitären Hilfe förderte die Bundesregierung 2011 ein UNICEF-Programm in Somalia in Höhe von einer Mio. Euro.

Unter allen 36 Nationalkomitees gehörte das **Deutsche Komitee für UNICEF e.V.** in Köln auch 2010 und 2011 zu jenen mit dem höchsten Spendenaufkommen. Mit Überweisungen in Höhe von 76,67 Mio. Euro lag das Komitee 201 nach dem japanischen Nationalkomitee auf Rang 2. 2010 konnten 75,53 Mio. Euro überwiesen werden. Vorstandsvorsitzender des Deutschen Komitees für UNICEF ist seit April 2008 der Unternehmer Dr. Jürgen Heraeus, Geschäftsführer seit Juni 2010 Christian Schneider.

Auch im **Europarat** hat sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum für die Stärkung und den Schutz von Kinderrechten engagiert. Aus Mitteln des Auswärtigen Amts unterstützt sie mit rund 100.000 Euro die im November 2010 gestartete Kampagne des Europarats zur Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder. Mit der Kampagne will der Europarat zur Bewusstseinsbildung bei Kindern, Familien und in Gesellschaften beitragen, indem sie Wissen und Instrumente zur Verhinderung und Anzeige von sexueller Gewalt gegen Kinder vermittelt. Zudem zielt die Kampagne auch auf die umfassende Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Dabei wird der Beitritt weiterer Mitgliedstaaten des Europarats zum Übereinkommen angestrebt. Die Bundesregierung bereitet derzeit die Ratifizierung des Übereinkommens vor; mit einem Abschluss ist 2012 zu rechnen.

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. Seitdem hat die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, Dr. Maria Grazia Giammarinaro, die Bedeutung der Bekämpfung des Kinderhandels hervorgehoben und unter anderem dem Thema in ihren Jahresberichten 2010 und 2011 breiteren Raum gegeben.

## 8 Menschenrechte und Wirtschaft



John Ruggie, von 2005 bis 2011 Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Menschenrechte und Wirtschaft

Obgleich Achtung, Schutz und die Förderung der Menschenrechte vorrangig staatliche Aufgaben sind, verpflichtet bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 auch den Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft – und damit auch die Wirtschaft – auf einen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte. Darin kommt zum Ausdruck, dass es für einen effizienten und nachhaltigen Menschenrechtsschutz auch ganz maßgeblich auf das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ankommt. Es liegt auf der Hand, dass in einer Welt der zunehmenden Vernetzung, des wirtschaftlichen Zusammenwachsens und der Globalisierung vieler Lebensbereiche die Rolle der Wirtschaft für die Wahrung der Menschenrechte eine immer größere praktische Relevanz bekommt. 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 und Unternehmen zunächst nur an die Einhaltung nationaler Gesetze gebunden sind. In der Wirtschaft wächst jedoch weiter das Bewusstsein dafür, 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 eigenen Interesse transnational agierender Unternehmen liegen.

Zunehmend wird auch von einer eigenständigen Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte ausgegangen. Unternehmen haben erheblichen Einfluss auf die Verwirklichung der Menschenrechte weltweit und tragen deshalb auch Verantwortung für ihre Durchsetzung. Dies betrifft insbesondere Fragen der Arbeitsbedingungen und nachhaltigen Produktionsweise. Das Engagement für Menschenrechte liegt auch im unternehmerischen Eigeninteresse: Die Einhaltung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards trägt zum guten Ruf der deutschen Wirtschaft und zu einem positiven Image Deutschlands bei. Unter dem Leitmotiv der gerechten Gestaltung der Globalisierung hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum ihr Engagement intensiviert, damit Regierungen, Unternehmen und weitere gesellschaftliche Akteure gerade auch in Entwicklungsländern menschenrechtliche Verantwortung wahrnehmen.

Die menschenrechtlichen Herausforderungen, mit denen transnational agierende Unternehmen konfrontiert sind, sind vielfältig. Oft agieren sie in einem Umfeld, in dem rechtliche Rahmenbedingungen fehlen oder die Rechtsdurchsetzung defizitär ist. Mitunter widersprechen nationale Gesetze sogar den Menschenrechten. Das macht die Lage für Unternehmen unübersichtlich und verlangt ein besonders enges unternehmensinternes Risiko-Monitoring. Auch auf internationaler Ebene gibt es keine politisch-rechtliche Regulierung und Überwachung von Unternehmenshandeln in Bezug auf Menschenrechte im engeren Sinne, jedoch eine Vielzahl von freiwilligen Initiativen. Internationale Nichtregierungsorganisationen übernehmen häufig eine wichtige Wächterfunktion. Bei entdeckten Verstößen wenden sie sich oft an die Öffentlichkeit. Negative Berichte können einen großen Imageschaden für Unternehmen und im weiteren Sinne auch für das Ansehen der ge-

samen deutschen Wirtschaft verursachen. Kein Unternehmen möchte mit Kinderarbeit, Zwangsvertreibungen oder Umweltskandalen in Verbindung gebracht werden. Auch aus diesem Grunde sind Unternehmen zunehmend motiviert, sich mit dem Schutz von Menschenrechten zu befassen und sich – als ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung dieses Ziels – verschiedenen Formen der **Selbstverpflichtung** zu unterwerfen.

### ■ Die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Ein wichtiges Feld des Menschenrechtsschutzes in der Wirtschaft sind die **Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern**. Diese Rechte werden durch die ILO in Form von internationalen Übereinkommen und Empfehlungen definiert, die im Falle der Ratifizierung in nationales Recht umgesetzt werden müssen, wie z.B. das Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, das Deutschland im Juli 2010 ratifiziert hat. Auf Basis der von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichte wacht der Normenanwendungsausschuss (CAS) über die Umsetzung und Beachtung der ILO-Übereinkommen und -Empfehlungen. Deutschland unterstützte beispielsweise im Jahr 2011 die Stellungnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Situation der Arbeitnehmerrechte in Myanmar, Usbekistan, Swasiland, Simbabwe, Aserbaidschan und Weißrussland und äußerte sich darüber hinaus zur Situation der Arbeitnehmerrechte in Guatemala.

#### Beispiel: Kolumbien im CAS

Seit mehreren Jahren wird im CAS immer wieder über gravierende Verstöße in Kolumbien gegen ILO-Übereinkommen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Tarifvertragsverhandlungen beraten. Die Bundesregierung hat sich hierzu in der ILO und in bilateralen Kontakten für die Einhaltung der ILO-Konventionen eingesetzt. Zudem fördert ein ILO-Projekt vor Ort die Permanente Kommission zur Beratung über Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, die sich aus Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammensetzt. Eine 2010 vom CAS beschlossene hochrangige dreigliedrige Aufklärungsmission wurde im Februar 2011 durchgeführt. Ferner konnte erreicht werden, dass der Schutz von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern verbessert und die Strafverfolgung von Verstößen gegen die Vereinigungsfreiheit durch den Generalstaatsanwalt mit mehr Ressourcen ausgestattet wird. Dennoch ist gewerkschaftliche Interessenvertretung nur unter besonderen Sicherheitsvorkehrungen möglich.

Die Umsetzung der ILO-Übereinkommen bedarf in einigen Staaten erheblicher Anstrengung und eines langen Atems. Fortschritte sind oft instabil und müssen in Zusammenarbeit mit den Regierungen und den Sozialpartnern durch den CAS immer wieder überprüft

und gefestigt werden. So wurde im CAS wiederholt die Situation in Myanmar, insbesondere der ausbleibende Fortschritt bei der Abschaffung von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Kindersoldatentum beklagt. Mittlerweile können erste Fortschritte konstatiert werden, die im CAS auch anerkannt wurden. Beispielsweise ist das von der ILO eingerichtete Verbindungsbüro, welches Beschwerden der Bevölkerung wegen Zwangsarbeit und der Rekrutierung von Kindersoldaten entgegennimmt, mittlerweile etabliert und wird von der Regierung anerkannt, so dass Personen, die sich beschwerten, keine Schikanen zu befürchten haben. In enger Zusammenarbeit mit der ILO wurde ein Gesetz zur Vereinigungsfreiheit entworfen. Ferner haben ILO und die Regierung ein Programm zur Abschaffung der Zwangsarbeit vereinbart, das erste Wirkung zeigt. Deutschland unterstützte auch im Jahr 2010 ein Projekt der ILO, das vom Militär zwangsrekrutierte Kinder auslöst und ihren Familien zurück bringt.

Deutschland setzt sich auch im Rahmen der ILO-Agenda für menschenwürdige Arbeit dafür ein, dass die Übereinkommen der ILO nicht nur von den Mitgliedstaaten ratifiziert, sondern auch umgesetzt und angewendet werden. Im Berichtszeitraum förderte die Bundesregierung das ILO-IPEC-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit Projekten in Zentralasien und im Kaukasus sowie im Rahmen des „Youth Employment Programme“, ein Projekt zur Arbeitsplatzschaffung für Jugendliche in Afrika. Darüber hinaus hat Deutschland beispielsweise in der Staatengruppe der G20 erfolgreich dafür geworben, dass gerade auch in Zeiten der Wirtschaftskrise, die sich auf verletzte Arbeitnehmergruppen besonders schwer auswirkt, Arbeitnehmerrechte erhalten und weiter ausgebaut werden. So wurde beim Gipfel in Cannes am 3./4. November 2011 die Zusage erreicht, die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der ILO zu fördern, und die essentielle Rolle des sozialen Dialogs betont.

### ■ Verhaltenskodizes bei Auslandsinvestitionen und Exportkrediten

Regierungen erwarten ebenfalls von der Privatwirtschaft die freiwillige Einhaltung sozialer und umweltbezogener Standards. So haben die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten 1976 die „**OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**“ verabschiedet. Die Leitsätze richten sich unmittelbar an multinationale Unternehmen und enthalten einen weltweit gültigen Verhaltenskodex, zu dessen Förderung sich die teilnehmenden Staaten verpflichtet haben. Die Leitsätze sind ein wichtiger Maßstab für das unternehmerische Verhalten bei Auslandsinvestitionen. Sie befassen sich mit Menschenrechten und Arbeitsnormen und auch mit den Themen Transparenz, Sozialpartnerschaft, Umwelt, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherinteressen, Wissens- und Technologietransfer, Wettbewerb und Besteuerung. Sie wurden zuletztlässlich der 50-Jahr-Feier der OECD am 25. Mai 2011, auch unter Mitwirkung von Unternehmens-, Arbeitnehmer- und Nichtregierungsorganisationen, überarbeitet. Wichtige Neuerungen sind die Aufnahme eines eigenen Kapitels

zum Thema Menschenrechte und die Einführung eines Konzepts der Sorgfaltspflicht („due diligence“) und des verantwortungsvollen Managements der Zulieferkette. Neben den 34 OECD-Mitgliedstaaten unterstützen auch acht Nicht-Mitgliedstaaten die Einhaltung der Leitsätze und tragen damit zu ihrer Akzeptanz und ihrer Weiterverbreitung bei. Diese sind Argentinien, Ägypten, Brasilien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien.

Die Regierungen der OECD-Mitglied- und der weiteren Teilnehmerstaaten sind verpflichtet, die Anwendung der Leitsätze zu unterstützen. Hierzu richten sie sogenannte „Nationale Kontaktstellen“ (NKS) ein, bei denen Beschwerden oder vermutete Verstöße gegen die Leitsätze anhängig gemacht werden können. In Deutschland ist die NKS im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelt. Alle Entscheidungen und Aktivitäten der deutschen NKS werden im Ressortkreis „OECD-Leitsätze“, an dem alle betroffenen Ministerien beteiligt sind, einvernehmlich abgestimmt. Darüber hinaus wird im Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ eng mit den dorthin entsandten Vertretern der Sozialpartner, der Wirtschaftsverbände sowie Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet.

Menschenrechtliche Aspekte finden auch bei der Übernahme von **Exportkreditgarantien**, den Hermesdeckungen, Berücksichtigung. Maßgeblich für die Prüfung sind insbesondere die **OECD-Umweltleitlinien** (Recommendation on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits). Diese Leitlinien sind Empfehlungen der OECD an ihre Mitgliedstaaten zur Prüfung von Umwelt- und sozialen Aspekten bei staatlich unterstützten Exportkrediten. Sie sind für die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland bindend. Ziel der OECD-Umweltleitlinien ist es, Anforderungen im Hinblick auf ökologische und bestimmte soziale Aspekte für die mit staatlicher Unterstützung realisierten Projekte im Ausland einheitlich für die staatlichen Exportkreditagenturen in der OECD zu regeln („level playing field“).

Die dabei anzuwendenden Prüfstandards (insbesondere der Weltbankgruppe) decken die wesentlichen hier relevanten Menschenrechte ab, z.B. im Hinblick auf Umsiedlungen, Schutz des Kulturerbes, Schutz der indigenen Bevölkerung. Ferner werden in einer einzelfallbezogenen Risikoprüfung relevante Menschenrechtsauswirkungen in Betracht gezogen. Durchgeführt wird die Risikoprüfung zunächst durch die Nachhaltigkeitsabteilung des beauftragten Mandatarkonsortiums Euler Hermes/PWC, ggf. unter Hinzuziehung externer Gutachter. Die konkrete Deckungsentscheidung wird im Interministeriellen Ausschuss für Exportkreditgarantien (IMA) getroffen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat hierbei als Federführer den Vorsitz, wobei das Bundesfinanzministerium, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung jede Entscheidung mittragen müssen (Konsensprinzip).

Im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der OECD-Umweltleitlinien setzt sich die Bundesregierung für eine noch stärkere Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten ein.

Zudem bemüht sie sich in zahlreichen bilateralen Treffen und multilateralen Foren, globale Standards im Hinblick auf Menschenrechte auch für Nicht-OECD-Staaten bei der Vergabe von staatlich unterstützten Exportkrediten durchzusetzen.

## ■ Der Global Compact der Vereinten Nationen

Der Global Compact der Vereinten Nationen wurde im Jahr 2000 als Allianz zwischen den VN und der Privatwirtschaft ins Leben gerufen und stellt heute die weltweit umfassendste freiwillige Initiative zur Förderung unternehmerischer Verantwortung dar. Seine Mitglieder bekennen sich zur Unterstützung der zehn Global-Compact-Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeits- und Sozialstandards, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung und verpflichten sich, regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Umsetzung dieser Prinzipien zu berichten. Konkret sind die Teilnehmer am Global Compact aufgerufen, die Menschenrechte und Kernarbeitsnormen im eigenen Einflussbereich anzuerkennen und zu respektieren, sowie sicherzustellen, dass sich das eigene Unternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt. Für die menschenrechtliche Komponente des Global Compact wird das im VN-Sekretariat angesiedelte „Global Compact Office“ (GCO) fachlich vom Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) betreut, das z.B. gemeinsam mit dem GCO kontinuierlich Materialien und Instrumente zur praktischen Umsetzung der Global Compact-Prinzipien zum Menschenrechtsschutz durch die beteiligten Unternehmen entwickelt. Die Mitgliedschaft des Global Compact ist im Berichtszeitraum von rund 6.700 auf über 8.000 Mitglieder angewachsen, darunter über 6.000 Unternehmen in 135 Ländern sowie Unternehmens- und Gewerkschaftsverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Gebietskörperschaften. Das deutsche Netzwerk ist bis 2011 auf 188 Unternehmen angewachsen, darunter 21 der 30 DAX-Unternehmen.

Die über 95 bestehenden lokalen Netzwerke bieten den teilnehmenden Unternehmen und anderen Mitgliedern die Möglichkeit, den Global Compact auch auf nationaler Ebene zu unterstützen und das Netzwerk als Lern- und Dialogplattform zu nutzen. Neben der Koordinierung über das GCO tauschen sich die lokalen Netzwerke jährlich im Rahmen des Annual Local Networks Forums aus.

Die Bundesregierung gehört seit Gründung des Global Compact zu den wenigen Geberländern, die die Arbeit des Global Compact Office mit freiwilligen Beiträgen fördern. Im Berichtszeitraum beliefen sich diese freiwilligen Beiträge zum Global Compact Trust Fund auf rund 250.000 Euro im Jahr. Politisch unterstützt die Bundesregierung den Global Compact und das Global Compact Office mit Hilfe der von Deutschland initiierten und von der EU in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachten Resolution „Towards Global Partnerships“, die zuletzt im November 2011 von der Generalversammlung angenommen wurde.



Auch auf nationaler Ebene unterstützt die Bundesregierung den Global Compact: Das Büro der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) koordiniert im Auftrag des BMZ und in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Mitgliedsfirmen das Deutsche Global Compact-Netzwerk (DGCN). Das Deutsche Global Compact Netzwerk hat 2010 und 2011 umfangreiche Arbeitsprogramme zu den Themen „Wirtschaft und Menschenrechte“ und „Menschenrechte und Wasser“ durchgeführt. Diese umfassten Workshops auf den drei jährlichen DGCN-Arbeitstreffen, jeweils zwei Coachingsitzungen mit interessierten Unternehmensvertretern, eine daraus hervorgegangene permanente und moderierte Lerngruppe mit derzeit 15 Teilnehmern, Fachgespräche zu aktuellen Menschenrechtsthemen sowie die Zusammenstellung umfangreichen Informationsmaterials.

### Der VN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte

2008 legte der Sonderbeauftragte der VN für Wirtschaft und Menschenrechte, Prof. John Ruggie, einen Bericht zur Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen vor. Er etabliert dabei den Dreisatz: „protect, respect, remedy“ (schützen, respektieren, abhelfen): „Protect“ bedeutet, dass der Staat vor Menschenrechtsverletzungen Dritter schützen muss; „respect“ bedeutet, dass Unternehmen Menschenrechte zu respektieren haben; „remedy“ bedeutet, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen selbst Strukturen (Rechtsschutz, Beschwerdemechanismen) schaffen müssen, um Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, wirksame Abhilfe zu schaffen und ggf. Wiedergutmachung an die Opfer zu leisten. Die Bundesregierung begrüßte den Bericht des Sonderbeauftragten. Sie lud Prof. Ruggie im Januar 2010 zu einer Konferenz über Unternehmensverantwortung für Menschenrechte nach Berlin ein. 200 Teilnehmer aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Verwaltung diskutierten Konzepte, Beispiele und Ansätze zur Umsetzung des von Prof. Ruggie vorgeschlagenen Rahmenwerks zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung. Aufbauend auf diesem Referenzrahmen wurden im Juni 2011 die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) durch den VN-Menschenrechtsrat verabschiedet. Für die weitere Verbreitung und Implementierung wurde eine Expertenarbeitsgruppe eingesetzt, die Anfang 2012 ihre Arbeit aufgenommen hat.

### ■ Die CSR-Politik der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt, dass die **Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen** (Corporate Social Responsibility – CSR) zunehmende Anerkennung erfährt und immer mehr Unternehmen bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit freiwillig Verantwortung für die Beachtung von Arbeitsnormen, Menschenrechten, Umweltschutz und Kor-

ruptionsbekämpfung übernehmen. Unter der deutschen G8-Präsidentschaft im Jahr 2007 haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigt, CSR zu fördern, um die Globalisierung sozialer und ökologischer zu gestalten. Seitdem hat die Bundesregierung den Dialog zum Thema CSR mit den Schwellenländern gestärkt und insbesondere bei den Arbeitsministerkonferenzen im Kontext der Asia Europe Meetings (ASEM) vorangetrieben.

Am 6. Oktober 2010 hat die Bundesregierung eine Nationale CSR-Strategie als „Aktionsplan CSR“ verabschiedet. Dieser beruht auf Empfehlungen des Nationalen CSR-Förums, einem Multi-Stakeholder-Gremium mit 44 Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Ministerien, Gewerkschaften und Wissenschaft. Die Internetseite des federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales [www.csr-in-deutschland.de](http://www.csr-in-deutschland.de) informiert über die CSR-Politik der Bundesregierung, die Arbeit des CSR-Förums und bietet darüber hinaus aktuelle Meldungen, Hintergrundinformationen und Hilfestellungen für Unternehmen. Die Internetseite integriert die vom Auswärtigen Amt und der Bertelsmann-Stiftung initiierte Internetseite [www.csr-weltweit.de](http://www.csr-weltweit.de). Diese Plattform bietet international tätigen Unternehmen an, ihre weltweiten CSR-Aktivitäten darzustellen. Mit Hilfe der Auslandsvertretungen, der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und den Auslandshandelskammern erstellt auch das Auswärtige Amt Berichte über CSR-Aktivitäten ausgewählter Länder für die Internetseite.

Ein wesentlicher Baustein des CSR-Aktionsplans ist die Stärkung von CSR in internationalen und entwicklungspolitischen Zusammenhängen (unter 3.4 des Aktionsplans). Diese Stärkung von CSR ist grundlegend für eine nachhaltige Entwicklung – vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat am 15. und 16. Dezember 2011 in Berlin eine internationale Konferenz „CSR – Gesellschaftliche Verantwortung im internationalen Dialog“ veranstaltet. Ein wesentlicher Themenschwerpunkt war dabei „Rechte der Menschen: Eine Herausforderung für global agierende Unternehmen“.

Das zunehmende Interesse am Zusammenhang von Unternehmensverantwortung und Menschenrechten spiegelt sich auch in den europäischen CSR-Diskussionen. So nimmt die Umsetzung der oben beschriebenen Ruggie-Leitlinien einen bedeutenden Raum in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die „Neue EU-Strategie (2011–2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ vom Oktober 2011 ein. Im deutschen und internationalen Kontext spielen dabei Multi-Stakeholder-Prozesse eine besondere Rolle.

Ein Beispiel für einen Dialog in Form einer nationalen Multi-Stakeholder-Initiative ist der im Jahr 2001 eingerichtete **„Runde Tisch Verhaltenskodizes“**. Am Runden Tisch sind Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Bundesministerien sowie verschiedene internationale Organisationen vertreten, um gemeinsam über Verhaltenskodizes und die menschenrechtliche Verantwortung von Unter-

nehmen für die gesamte Lieferkette zu diskutieren, und Pilotmaßnahmen durchzuführen. Dies ermöglicht einen Erfahrungsaustausch aus unterschiedlichen Perspektiven und zwischen verschiedenen Branchen.

Der **Leitfaden ISO 26000 „Guidance on social responsibility“** wurde im November 2010 als internationale Norm veröffentlicht. Den vorangegangenen Prozess zur Erstellung eines weltweiten Leitfadens zur Identifizierung und Priorisierung von gesellschaftlicher Verantwortung, an dem fast 100 Länder und zahlreiche Experten aller Interessengruppen beteiligt waren, hat die Bundesregierung aktiv unterstützt und gefördert.

Über ihre Entwicklungspolitik fördert die Bundesregierung in vielen Teilen der Welt sowohl die Verbesserung staatlicher Rahmenbedingungen als auch privatwirtschaftliches Engagement für entwicklungsförderliches unternehmerisches Handeln und schafft damit Voraussetzungen für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft.

Um dem besonderen Anliegen der deutschen Entwicklungspolitik einer menschenrechtsbezogenen Zusammenarbeit mit Unternehmen Rechnung zu tragen, wurden mehrere hochrangige Veranstaltungen durchgeführt. So rückte das Entwicklungspolitische Forum „Menschen.Rechte.Entwicklung“ im Mai 2011 ebenso wie die Internationale CSR-Konferenz „CSR – Gesellschaftliche Verantwortung im internationalen Dialog“ im Dezember 2011 in Berlin in speziellen Themenpanels die Stellung der Menschenrechte im Spannungsfeld von wirtschaftlichen Interessen und Staatenpflichten ins Zentrum der Diskussion.

In **Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW)** setzt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die menschenrechtsbezogenen Ziele gemeinsam mit Unternehmen um.

#### Einige Beispiele aus dem Berichtszeitraum:

- Menschenrechte und Kernarbeitsnormen werden über die Förderung und Implementierung von Nachhaltigkeitsstandards wie beispielsweise dem Forest Stewardship Council gefördert.
- Durch die Entwicklungspartnerschaft „Mars Partnership for African Communities for Tomorrow (iMPACT)“ wird die Verbesserung der Lebensbedingungen afrikanischer Gemeinschaften gefördert.
- Die Entwicklungspartnerschaft mit dem Lebensmittelhersteller Kraft Foods, dem Händler Armajaro und der United States Agency for International Development (USAID) hat durch die Einführung von zertifizierter nachhaltiger Landwirtschaft die Lebensgrundlagen von Kakaokleinbauern in der Côte d'Ivoire verbessert.
- Die gemeinsam mit Tchibo entwickelte strategische Allianz „Worldwide Enhancement

of Social Quality“ zielt auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in asiatischen Produktionsstätten ab (Pilotländer: China, Thailand, Bangladesch).

- Im Rahmen einer weiteren Entwicklungspartnerschaft „Scaling up Indian CSR Initiatives“ gemeinsam mit der Business Social Compliance Initiative (BSCI) sowie der Nichtregierungsorganisation Social Accountability International (SAI) werden die Entwicklung eines nationalen „CSR Expertise Centres“ und die Ausbildung von CSR-Trainern unterstützt.

#### ■ Die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung

Bei Entscheidungen über die **Ausfuhr von Rüstungsgütern** spielt das **Menschenrechtskriterium** eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung legt dabei zum Teil strengere Kriterien an, als dies vom Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren gefordert wird. Die Rüstungsexportpolitik ist für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik. Entscheidungen über Rüstungsexportvorhaben werden nach einer sorgfältigen Abwägung insbesondere auch menschenrechtspolitischer Argumente getroffen. Die Bundesregierung hat im Dezember 2011 mit der Veröffentlichung des **Rüstungsexportberichts 2010** Auskunft über den Stand ihrer Rüstungsexportpolitik gegeben.

Die **Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte** in der Fassung vom 19. Januar 2000 räumen – zusammen mit rechtlich verbindlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes vom 8. Dezember 2008 – dem Menschenrechtskriterium einen besonderen Rang ein, indem es konkret ausformuliert und hinsichtlich seiner Anforderungen präzisiert wird. Nach den Politischen Grundsätzen werden Rüstungsexporte, d.h. Ausfuhren von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, die militärisch genutzt werden sollen, 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. Auch nach dem Gemeinsamen Standpunkt bewerten die EU-Mitgliedstaaten die Haltung zu den einzelnen Grundsätzen der internationalen Menschenrechtspolitik und verweigern u.a. eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden können. 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.

Der **Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder zu anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen und Strafen verwendet werden können**, unterliegt nach der sogenannten Anti-Folter-Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 Ausfuhrbeschränkungen. Der Export von Gütern, die nur für Zwecke der Folter eingesetzt werden, wie z.B. Galgen oder Gaskammern, ist nach dieser Verordnung verboten. Güter, die auch legitime Verwendungszwecke, etwa den Personenschutz, erfüllen, sind ausfuhrgenehmigungspflichtig. Dazu zählen u.a. tragbare Elektroschockgeräte wie Paralyser. Zuletzt geändert wurde die Anti-Folter-Verordnung durch die Durchführungsverordnung (EU) 1352/2011, die am 21. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. Mit dieser Durchführungsverordnung wurde der Anhang II, dessen Güter einem Ein- und Ausfuhrverbot unterliegen, insbesondere um weitere am Körper getragene Elektroschockgeräte wie Elektroschock-Schellen und Manschetten ergänzt. Daneben wurden bestimmte Arzneistoffe und Zubereitungen, die für die Hinrichtung von Menschen eingesetzt werden können, in den Anhang III aufgenommen und damit unter eine Ausfuhrgenehmigungspflicht gestellt. Ziel dieser Erweiterung ist es, Ausfuhren zu verhindern, die einen Beitrag zur Vollstreckung der Todesstrafe in der Form der Verabreichung tödlicher Injektionen leisten können.

Die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung einer Ausfuhrgenehmigung wird maßgeblich durch den Empfänger, den Endverwender, den Endverbleib des Gutes und das Bestimmungsland bestimmt und jeweils im Einzelfall getroffen. Hierbei ist die Menschenrechtssituation im Bestimmungsland von entscheidender Bedeutung. Ausfuhrgenehmigungen werden nicht erteilt, wenn ein hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass die Güter zum Zwecke der Folter oder in anderer menschenrechtswidriger Weise verwendet werden sollen. Die Bundesregierung veröffentlicht seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 jährliche Tätigkeitsberichte, in denen sie über die auf Grundlage dieser Verordnung erteilten Entscheidungen informiert.

C

Menschenrechte weltweit

DIE WELT  
GEHÖRT  
ALLEN!



Kampagne gegen rechte Gewalt am 09.11.2012 in Köln



## 1 Brennpunktthema: Kinder in bewaffneten Konflikten



Ausbildungszentrum für ehemalige Kindersoldaten in Gulu/Norden von Uganda

Kinder sind die häufigsten Opfer von bewaffneten Konflikten. Sie sind sowohl Ziel von Angriffen als auch Instrumente des Krieges. Schätzungen zufolge gibt es weltweit ca. 250.000 Kindersoldaten in Armeen, bewaffneten Gruppen und Milizen. Kindersoldaten sind aber nicht nur solche Kinder, die mit einer Waffe an die Front geschickt oder zu Plünderungen und Morden von Zivilisten eingesetzt werden. Auch Kinder, die als Köche, Träger, Sexsklaven und Zwangsehefrauen gehalten werden, sind Kindersoldaten. Diese Kinder sind Zeugen von Gewalt und müssen diese mit den eigenen Händen verüben, während sie selbst misshandelt, verletzt, ausgenutzt und häufig auch getötet werden.

Kindersoldaten sind aber nicht die einzigen jungen Opfer von bewaffneten Konflikten. Kinder werden in Konflikten getötet und verstümmelt, sie müssen erleben, wie ihre Familien getötet werden, sie werden entführt und vergewaltigt, sie erhalten oft weder Bildung noch medizinische Versorgung und müssen ihr ganzes Leben mit den Traumata ihrer Kindheit leben.

Kinder sind die Zukunft unserer Welt. Sie müssen in Geborgenheit und Frieden aufwachsen können; sie sollen spielen, lernen und ihre Kindheit genießen. Daher setzt sich Deutschland besonders für den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten ein; ein Thema, das auch in den Vereinten Nationen eine große Aufmerksamkeit genießt.

„Kinder und bewaffnete Konflikte“ ist daher auch ein Fokusthema der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2011 und 2012. Deutschland hat den **Vorsitz der Sicherheitsratsarbeitsgruppe** zu Kindern in bewaffneten Konflikten während dieser zwei Jahre übernommen. Diese Arbeitsgruppe ist der „Motor“ des Schutzsystems der Vereinten Nationen für Kinder in bewaffneten Konflikten und hat die Aufgabe, staatliche und nicht-staatliche Konfliktparteien auf der Basis von länderspezifischen Berichten des VN-Generalsekretärs an die Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Kindern zu erinnern und ggf. Empfehlungen zu weiteren Maßnahmen bis hin zu Individualsanktionen an den Sicherheitsrat zu formulieren. In den sogenannten „Länderschlussfolgerungen“ beschließt die Arbeitsgruppe außerdem Arbeitsaufträge zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten an das VN-System bzw. den Generalsekretär der Vereinten Nationen („mainstreaming“).

So enthalten die Mandate von friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen inzwischen in der Regel eine Kinderschutzkomponente.

Das Überwachungs- und Berichtssystem der VN für Kinder in bewaffneten Konflikten wurde durch die Sicherheitsrats-Resolution 1612 (2005) etabliert und durch die Resolutionen 1882 (2009) und zuletzt 1998 (2011) erweitert. Dabei werden schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht wie Rekrutierung und Einsatz von Kindersoldaten, die Tötung oder Verstümmelung von Kindern, sexuelle Gewalt gegen Kinder, Angriffe auf Schulen und/oder Krankenhäuser, Entführungen sowie Verhinderung des humanitären Zugangs

untersucht. Der VN-Generalsekretär legt dazu einen jährlichen Bericht zur Lage von Kindern in bewaffneten Konflikten weltweit mit zwei Anhängen vor, in denen er staatliche oder nicht-staatliche Konfliktparteien, die gegen die ersten drei Tatbestände verstoßen, namentlich nennt („Liste der Schande“). Im Jahresbericht 2011 werden 53 Konfliktparteien aus 16 Ländern in verschiedenen Regionen aufgelistet.

Ziel der Vereinten Nationen ist es, mit den gelisteten Konfliktparteien vor Ort kontrollierte „Aktionspläne“, z. B. zur Demobilisierung von Kindersoldaten zu erarbeiten, bei deren erfolgreicher Durchführung eine Streichung von der Liste erfolgt. Dies ist bisher in einer Reihe von Fällen gelungen und hat zur Demobilisierung von Tausenden von Kindersoldaten weltweit geführt.

Der bisher größte Erfolg des deutschen Vorsizes der Arbeitsgruppe ist die einstimmige Annahme der **Resolution 1998** durch den Sicherheitsrat im Juli 2011. Die Resolution legt fest, dass auch solche Konfliktparteien, die systematisch und völkerrechtswidrig Angriffe auf Schulen und/oder Krankenhäuser bzw. auf Lehr- und Krankenhauspersonal verüben, in der „Liste der Schande“ aufgeführt werden.

In der Arbeitsgruppe werden regelmäßige Konsultationen aller Sicherheitsratsmitglieder abgehalten und Schlussfolgerungen zu einzelnen Ländern, die gelistet sind, verabschiedet. Während des Berichtszeitraums wurden unter deutschem Vorsitz Schlussfolgerungen zu den Ländern Demokratische Republik Kongo, Somalia, Afghanistan, Tschad, Zentralafrikanische Republik und Irak angenommen. Unter deutschem Vorsitz wurden außerdem Sondersitzungen der Arbeitsgruppe zur Lage in der Côte d'Ivoire und in Syrien veranstaltet. Die Arbeitsgruppe hat im Juni 2011 auch eine Reise nach Afghanistan unternommen, um die Umsetzung des afghanischen Aktionsplans zu überprüfen.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe arbeitet die Bundesregierung sehr eng mit der **Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte**, Frau Radhika Coomaraswamy aus Sri Lanka, zusammen. Sie hat diesen Posten, der 1996 geschaffen wurde, seit 2006 inne. Das Mandat wurde 2011 mit Resolution A/66/141 der Generalversammlung um weitere drei Jahre verlängert. Die Sonderbeauftragte berichtet über Verletzungen der Kinderrechte in bewaffneten Konflikten, berät den Generalsekretär und den Sicherheitsrat und verhandelt die oben genannten Aktionspläne mit Konfliktparteien. Außerdem schafft sie öffentliche Aufmerksamkeit für die Probleme von Kindern in bewaffneten Konflikten. Deutschland finanziert seit 2010 die Stelle einer Beigeordneten Sachverständigen im Büro der Sonderbeauftragten und unterstützt deren Arbeit auch gezielt durch Projektförderung. Seit ihrem Amtsantritt unternahm die Sonderbeauftragte 22 Länderbesuche, darunter im Berichtszeitraum u. a. nach Afghanistan, Uganda, Somalia und Kenia 2010 sowie auf die Philippinen, nach Afghanistan und in die Zentralafrikanische Republik 2011. Die Sonderbeauftragte legte am 3. August 2011 ihren 14. Bericht vor (Dokument A/66/256). Darin geht

sie besonders auf die Fortschritte im Bereich der Bewusstseinsbildung für das Thema, die Herausforderungen durch neue Konflikte und Empfehlungen für das VN-System ein. Ferner wird über Bemühungen berichtet, das Thema Kinder und bewaffnete Konflikte innerhalb der Vereinten Nationen als Querschnittsthema zu verankern. In der 18. Sitzung des Menschenrechtsrats berichtete die Sonderberichterstatterin besonders zu der Opferrolle von Kindersoldaten.

Mit dem Ziel, bei den Bemühungen zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten Kohärenz zu befördern sowie „best practices“ zu unterstützen und voranzubringen, wurden im Februar 2007 die sogenannten **„Pariser Prinzipien“** („Principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups“) verabschiedet. Jeweils im September 2010 und 2011 fanden am Rande der VN-Generalversammlung Folgetreffen statt, an denen Deutschland zusammen mit weiteren 83 Staaten, die die Prinzipien anerkannt haben, teilnahm.

Die **EU verabschiedete 2003 Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten**, die im Juni 2008 technisch überarbeitet wurden. Sie definieren das Thema als einen Schwerpunkt der internationalen Menschenrechtspolitik der EU und beinhalten konkrete Handlungs- und Zielvorgaben für Maßnahmen der EU gegenüber Drittländern. Die Umsetzung wird zunächst in 20 Schwerpunktländern erfolgen. Dazu gehören: Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire, Haiti, Irak, Israel, Jemen, Kolumbien, Libanon, Liberia, Myanmar, Nepal, Palästinensische Gebiete, Philippinen, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tschad und Uganda.

2012 wurde am 12. Februar der zehnte Jahrestag des Inkrafttretens des **Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten** gefeiert. Nach seiner Zeichnung am 20. September 2000 in New York war es im Jahr 2004 für Deutschland in Kraft getreten. Über den Umsetzungsprozess zum Fakultativprotokoll berichtet auch der Dritte und Vierte Staatenbericht Deutschlands.

Ebenfalls am 12. Februar findet der jährliche **„Red Hand Day“** statt. Seit 2002 wird an diesem Tag an das Schicksal der Kindersoldaten erinnert. Rote Handabdrücke fordern das Ende der Rekrutierung von Kindersoldaten. Es wurden weltweit bereits mehrere hunderttausende solcher „Roten Handabdrücke“ gesammelt. Auch in Deutschland setzen sich Politiker und Nicht-Regierungsorganisationen am „Red Hand Day“ für einen Stopp der Kinder-Rekrutierung ein und übergeben gesammelte „Rote Handabdrücke“ an die Vereinten Nationen.

Die Bundesregierung unterstützt verschiedene Projekte, die die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten verbessern sollen. So fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung langfristige Projekte zur Reintegration von ehemaligen Kindersoldaten in afrikanischen Ländern wie DR Kongo, Liberia, Burundi und

Sierra Leone sowie Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme in Zentralafrika. 2011 unterstützte das Auswärtige Amt die Einrichtung einer Zeltschule für Kinder in libyschen Flüchtlingslagern in Tunesien. Vom Auswärtigen Amt wird außerdem ein Beratungs- und Evaluationsprojekt zum Überwachungs- und Berichtssystem in New York gefördert. Weiterhin werden ein Trainingsprojekt für VN-Peacekeeping-Personal unterstützt sowie ebenfalls kleinere Projekte zur Reintegration und Demobilisierung von Kindersoldaten in Liberia, Kolumbien und Jemen. Deutschland unterstützte auch im Jahr 2010 ein Projekt der ILO, das vom Militär zwangsrekrutierte Kinder auslöst und ihren Familien zuführt.

Auch wenn im letzten Jahrzehnt mehr als 100.000 Kinder aus den Armeen und bewaffneten Gruppen in allen Konfliktregionen entlassen und in ihre Gemeinden reintegriert wurden und das internationale Schutzsystem für Kinder in bewaffneten Konflikten stark verbessert wurde, bleibt noch sehr viel zu tun, um Kindern in allen Regionen der Welt eine lebenswerte Kindheit zu ermöglichen. Deutschland wird sich weiterhin hierfür einsetzen.

### ■ Fokus: Arabischer Umbruch

Der Ruf nach Würde und Achtung der Menschenrechte war eine wichtige Triebkraft auch des Umbruchs in der arabischen Welt. Seit Ende 2010 bestimmen Bilder von Demonstrationen und Protesten gegen die herrschenden Regierungen die Nachrichten. Besonders die Gewalt des Gaddafi-Regimes in Libyen und die andauernde gewaltsame Unterdrückung in Syrien haben weltweit Empörung und große Sorge hervorgerufen. Doch auch in anderen Ländern der Region entwickelte sich nach gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Protestierenden und Sicherheitskräften eine teilweise noch anhaltende angespannte Lage.

Die Bundesregierung hat sehr früh die Ziele der Menschenrechtsverfechter in der Region unterstützt. Bereits im Januar 2011 hat Deutschland Ideen zu einer neuen „Transformationspartnerschaft“ auf Ebene der Europäischen Union eingebracht: Insbesondere Tunesien und Ägypten sollen Unterstützung für den demokratischen Wandel bekommen. Bundesminister Dr. Westerwelle besuchte beide Länder noch im Februar 2011 nach den Umbrüchen. In der Folge wurde mit Tunesien ein bilateraler „Transformationsdialog“ vereinbart, der am 13. September 2011 erstmals in Tunis stattfand. Mit Ägypten wurde am 12. August 2011 die „Berliner Erklärung“ zur Zusammenarbeit und der aktuellen Lage in der Region verabschiedet.

Die Bundesregierung konnte im Laufe des Jahres 2011 aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Auswärtigen Amtes zahlreiche Projekte und regionale Maßnahmen zur Demokratie- und Beschäftigungsförderung starten (u. a. ein offener Beschäftigungsfonds und ein Beschäftigungspakt, Projekte politischer Stiftungen in einem Demokratisierungsfonds, sogenannte „Tahrir-Lounges“,

Projekte zur Förderung freier Medien, von Wahlberichterstattung, von Menschenrechten, von juristischen Hilfen für Revolutionsoffer, ein „Freiheitsbus“). Insgesamt wurden 2011 so etwa 36 Mio. Euro für die Entwicklung in der arabischen Welt bereitgestellt, davon ein wesentlicher Teil auch zur Stärkung von Bürger- und Menschenrechten.

Für 2012/2013 erhält das Auswärtige Amt zusätzliche Mittel in Höhe von 100 Mio. Euro. Damit soll auch der demokratische und rechtsstaatliche Wandel in der Region in Schlüsselbereichen wie den Menschenrechten unterstützt werden. So sollen u. a. Menschenrechts-Organisationen in der Region besser vernetzt werden. Die Maßnahmen beziehen die politischen Stiftungen und alle deutschen Mittlerorganisationen ein.

Auch die Europäische Union hat ihre Unterstützung für die Stärkung der Menschenrechte in den Transformationsländern erhöht. So hat sie Projekte in Tunesien und Ägypten mit zusätzlichen Mitteln in Höhe von 9,7 Mio. Euro aus dem „Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte“ (EIDHR) finanziert. Auch in Libyen sollen Vorhaben über diesen Fonds unterstützt werden. Außerdem erhalten Nichtregierungsorganisationen in diesen Ländern über die „Zivilgesellschaftliche Fazilität“ der EU jährlich zusätzliche Mittel in Höhe von 22 Mio. Euro. Dies geschieht im Rahmen einer „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, die die Europäische Union den Ländern Nordafrikas angeboten hat.



## 2 Länder A–Z



Vorbereitungen zur Feier des ersten Jahrestages des Arabischen Frühlings in Tunesien im Dezember 2011

## ■ Afghanistan

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Die Menschenrechtslage in Afghanistan bleibt trotz erheblicher Fortschritte seit 2001 schwierig. Die Menschenrechte haben in Afghanistan eine klare gesetzliche Grundlage: Die 2004 verabschiedete afghanische Verfassung enthält einen umfassenden Grundrechtekatalog und sieht eine unabhängige Kommission zur Wahrung der Menschenrechte (Afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission – AIHRC) vor. Darüber hinaus hat Afghanistan die meisten der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge ratifiziert. Allerdings gelingt es dem afghanischen Staat nur teilweise, die in der Verfassung garantierte Einhaltung von Menschenrechten auch in der Praxis zu gewährleisten.

Die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen ist zum einen in der Verfassung von 2004 verankert, zum anderen gibt es seit 2010 das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (EVAW). Dieses Gesetz wird allerdings nur unzureichend umgesetzt. Die Verfassung stellt alle Gesetze unter einen „Islam-Vorbehalt“. Konservative religiöse Kräfte nutzen diesen Interpretationsspielraum, um ihr überkommenes Rollenverständnis durchzusetzen. Allerdings ist es der zunehmend an Einfluss gewinnenden afghanischen Zivilgesellschaft mittlerweile wiederholt gelungen, umstrittene Gesetzesvorhaben gerade im Bereich der Frauenrechte zu verbessern. Afghanistan hat eine vergleichsweise hohe Anzahl von weiblichen Parlamentsabgeordneten vorzuweisen. 28% der Abgeordneten des afghanischen Parlaments sind Frauen. Damit liegt Afghanistan neun Prozent über dem weltweiten Durchschnitt. Fortschritte sind auch bei der wirtschaftlichen, sozialen und bildungspolitischen Situation von Frauen und Mädchen zu verzeichnen. So hat sich die Alphabetisierungsrate bei Frauen in den letzten Jahren überdurchschnittlich erhöht. Während bei 50-jährigen Afghanen nur circa 5% der Frauen, aber 40% der Männer lesen und schreiben können, sind es bei den 15-jährigen Afghaninnen immerhin 37%, wobei gleichaltrige Jungen eine Alphabetisierungsrate von 60% aufweisen. Dies entspricht einer Verringerung der Alphabetisierungsdifferenz von 35% auf 25%. Die Geburtsvorsorge hat sich ebenfalls verbessert: Der Anteil der Mütter, die bei der Geburt medizinische Hilfe erhielten, hat sich von 2003 bis 2011 versechsfacht. Infolgedessen gingen sowohl die Säuglings- als auch die Müttersterblichkeit deutlich zurück.

Afghanistan besitzt im regionalen Vergleich eine sehr vielfältige Medienlandschaft. Derzeit gibt es in Afghanistan etwa 75 Fernsehkanäle, 175 FM (UKW)-Radiostationen und 800 verschiedene Printmedien. Viele Afghanen haben mittlerweile Zugang zu einem Radio oder zu einem Fernsehgerät, während die Verbreitung von Printmedien in Afghanistan aufgrund der hohen Analphabetenrate weiterhin begrenzt bleibt. Die Freiheit und Unabhängigkeit der Presse steht zwar unter dem Schutz der Verfassung, ist in der Praxis aber nur eingeschränkt gegeben. Selbstzensur ist unter den unabhängigen und staatlichen Medien verbreitet. Berichterstattung zu besonders kontroversen Themen bleibt daher aus Angst vor Repressalien gegen die Autoren oder deren Familien oft aus. Darüber hinaus kann die



Pressefreiheit insbesondere durch das Gesetz gegen Gotteslästerung (Blasphemiegesetz) eingeschränkt werden. Dieses Gesetz wird weitreichend ausgelegt. Hinzu kommt, dass sich viele Medienhäuser im Besitz von politischen Interessengruppen befinden – Parteivorsitzende, ehemalige Kriegsfürsten oder Oppositionelle – oder mehr oder weniger direkt von Nachbarstaaten wie Iran oder Pakistan finanziert werden.

Nach offiziellen Schätzungen sind 84 % der Bevölkerung sunnitische Muslime und 15 % schiitische Muslime. Andere in Afghanistan vertretene Glaubensgemeinschaften (wie z. B. Sikhs, Hindus, Christen) machen nicht mehr als 1 % der Bevölkerung aus. In Artikel 2 der Verfassung ist der Islam als Staatsreligion festgehalten. Die ebenfalls in der Verfassung verankerte Religionsfreiheit gilt ausdrücklich nur für die „Anhänger anderer Religionen als dem Islam“ (Artikel 2, Absatz 2). Die Abwendung vom Islam und Beitritt zu einer anderen Religion kann in Afghanistan weiterhin mit der Todesstrafe geahndet werden. Allgemein sind keine Bestrebungen zu erkennen, die Todesstrafe abzuschaffen. Die bisher letzte Vollstreckung fand im Juni 2011 statt.

#### Deutsches Engagement in Afghanistan

Menschenrechte bilden ein Kernthema bei Gesprächen und Verhandlungen mit der afghanischen Regierung. Die Bundesregierung fördert den Schutz von Menschenrechten z. B. durch Rechtsstaatlichkeitsseminare im Rahmen der Ausbildung von Polizisten und Mitarbeitern der Justiz und engagiert sich seit Jahren mit Ausbildungsmaßnahmen für Justizpersonal, mittlerweile auch durch Finanzierung von Gehältern. Sie finanziert Projekte zur besseren Wahrnehmung, Akzeptanz und Durchsetzung von Frauen- und Kinderrechten auf politischer und gesellschaftlicher Ebene. Zudem unterstützt Deutschland Maßnahmen in den Bereichen Förderung der Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (Schaffung von Beschäftigung und Einkommen), Bildung sowie Energie- und Trinkwasserversorgung, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen und Mädchen fördern. Die Bundesregierung finanziert den Aufbau einer Arbeitseinheit „Menschenrechte“ im afghanischen Justizministerium und fördert gezielt afghanische Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich Menschenrechte tätig sind. So wurden zivilgesellschaftliche Vertreter bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn 2011 ausdrücklich mit einbezogen. Auch den Aufbau unabhängiger Medien unterstützt die Bundesregierung seit Jahren mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Journalisten.

### ■ Ägypten

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage hat sich nach der Revolution vom 25. Januar 2011 in Teilbereichen verbessert, insbesondere im Bereich der politischen Freiheiten und der Meinungs- und Pressefreiheit.

Der 1982 verhängte und im Mai 2010 erneut um zwei Jahre verlängerte Ausnahmezustand, der Verhaftungen und Durchsuchungen ohne richterliche Kontrolle erlaubt, hielt im Berichtszeitraum an. Die Zahl der ohne Anklage inhaftierten Personen wurde von ägyptischen Menschenrechtsorganisationen mit 18.000 angegeben. Folter und Misshandlung von Inhaftierten waren bis zur Revolution weit verbreitet. Nach der Auflösung der Staatssicherheitsdienste gab es Hoffnung auf ein Ende der Übergriffe. Tatsächlich wurde aber auch unter der Herrschaft des Obersten Militärrats weiterhin von Folter berichtet, v. a. begangen durch die Militärpolizei. Es gab beispielsweise Berichte über junge Frauen, die auf dem Tahrir-Platz aufgegriffen, in Polizeigewahrsam verschleppt und in erniedrigender Weise „Jungfräulichkeitstests“ unterzogen wurden.

Das harte Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen Demonstranten am 19./20. November 2011, das zu über 40 Todesopfern und über 2700 Verletzten führte sowie die schweren Zusammenstöße vom 16. bis 20. Dezember 2011 mit mindestens 17 Todesopfern lösten internationale Empörung aus. Am 9. Oktober 2011 waren im Kairoer Stadtteil Maspero bei schweren Straßenkämpfen zwischen koptischen Christen einerseits, Militärpolizei und Muslimen andererseits mindestens 25 Personen ums Leben gekommen.

Der Blogger Maikel Nabil Sanad wurde im April 2011 von einem Militärgericht zu drei Jahren Gefängnis verurteilt. Hauptanschuldigung war der Vorwurf der „Beleidigung des Militärs“, „Verbreitung falscher Informationen“ und „Untergrabung der öffentlichen Sicherheit“ durch Aufrufe, sich der Wehrpflicht zu entziehen. Maikel Nabil Sanad war seit Ende September 2011 im Hungerstreik, wurde zeitweise zwangsernährt und in einem Berufungsverfahren am 14. Dezember 2011 rechtskräftig zu zwei Jahren Haft verurteilt. Mittlerweile sind ähnlich gelagerte Fälle öffentlich geworden. Insgesamt gehen Menschenrechtsorganisationen von ca. 12.000 Verfahren gegen Zivilisten vor Militärgerichten zwischen Januar und August 2011 aus.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Übergangsregierung hatte zunächst erklärt, alle relevanten internationalen Abkommen unterzeichnen und ratifizieren zu wollen und die Praxis der Militärverfahren gegen Zivilisten einzuschränken. Ratifizierungen des Beitritts zu internationalen Abkommen sind infolge der Auflösung des Parlaments erst wieder nach Neuwahlen und Konstituierung eines neuen Parlaments möglich. In der täglichen Praxis der handelnden Amtsträger in Ägypten oder bei den VN in Genf wurde nur vereinzelt ein Kurswechsel erkennbar. Für die zivile Regierung blieb der Handlungsspielraum zunächst begrenzt, da die tatsächliche Regierungsgewalt weiterhin beim Obersten Militärrat lag.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Ägypten

Die Bundesregierung hat nach der Januarrevolution wiederholt öffentlich und in bilateralen Gesprächen die Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit gegen Zivilisten und die Aufhebung

des Ausnahmezustandes gefordert. Sie engagierte sich intensiv im Fall des Bloggers Maikel Nabil Sanad mit einem persönlichen Appell von Bundesminister Dr. Westerwelle an den damaligen Premierminister Shafik, öffentlichen Erklärungen des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, einem Gefängnisbesuch durch die Botschaft, Kontakten zur Familie des Bloggers und vielem mehr. Die schwierige Lage der Kopten wurde regelmäßig mit Regierung und Vertretern beider großen Glaubensgemeinschaften in Ägypten thematisiert. Die Bundesregierung hat die Umstrukturierung und Ausstattung des Nationalen Menschenrechtsrates einschließlich des Büros des Ombudsmanns (Beschwerdestelle) nach dessen Zerstörung während der Revolution finanziell und personell unterstützt. Der Menschenrechtsrat veröffentlichte einen unabhängigen Untersuchungsbericht zu den gewalttätigen Ausschreitungen im Kairoer Stadtteil Maspero.

## ■ Albanien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Albanien ist gemäß seiner Verfassung eine parlamentarische Demokratie, in der die Grundrechte garantiert sind. Institutionelle Menschenrechtsverletzungen sind seit dem Ende des totalitären kommunistischen Regimes sehr stark zurückgegangen.

Im Zuge der Angleichung des albanischen Rechts an die Standards der Europäischen Union machen der Aufbau eines Rechtsstaates und der Schutz der Menschenrechte Fortschritte. Inzwischen garantiert das albanische Recht einen weitgehenden Menschenrechtsschutz. Menschenrechts- und andere Nichtregierungsorganisationen können sich im Wesentlichen frei betätigen.

Doch haben sich die Menschenrechte als effektive Rechtsnorm in der Praxis noch nicht überall durchgesetzt. Teile der albanischen Gesellschaft sind weiterhin von einem hohen Gewaltniveau geprägt (Wiederaufleben der Blutrachetradition, hohe Verbreitung von Schusswaffen, organisierte Kriminalität). Starre soziale Verbindlichkeitstraditionen und Verpflichtungen unter dem Kanun, einem archaischen mittelalterlichen Rechtskodex, sind nach wie vor prägende Elemente des albanischen Rechtsverständnisses. Ein modernes Rechtsverständnis setzt sich vor allem im ländlichen Bereich nur sehr zögernd durch. Anlass zur Sorge bietet konkret die – oft häusliche – Gewalt gegen Frauen bei entsprechender Straffreiheit für die Täter.

Die Umsetzung der Ende 2007 gemeinsam mit der Gebergemeinschaft entwickelten und vom albanischen Ministerrat gebilligten Strategie zu „Gender Equality and Domestic Violence“ hat dagegen zu leichten Verbesserungen in den Bereichen Strafverfolgung sowie beim Umgang mit häuslicher Gewalt und Menschenhandel geführt. Gleichwohl bleibt Albanien auch weiterhin Herkunfts- und Durchgangsland für Menschenhandel.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Staatliche Funktionsträger bemühen sich um eine konstruktive Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen, doch spielen Menschenrechtsbelange in der aktuellen politischen Diskussion wie auch bei politischen Entscheidungen nur eine nachgeordnete Rolle.

Im Zuge der Umsetzung der „Kopenhagener Kriterien“ zur Erlangung des Status eines EU-Beitrittskandidaten hat die albanische Regierung Ende 2011 einen Ombudsmann eingesetzt, der auch bei Menschenrechtsverletzungen angerufen werden kann. Bei festgestellten Menschenrechtsverletzungen kann der Ombudsmann selbständig gerichtliche Verfahren einleiten. Vor allem aber betreibt er aktiv Öffentlichkeitsarbeit und versucht so, das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Schutzes der Menschenrechte in Albanien zu schärfen.

Neben den einschlägigen internationalen Organisationen engagieren sich im Menschenrechtsbereich insbesondere das albanische „Helsinki-Komitee“, die „Albanian Human Rights Group“, das „Zentrum für Kinderrechte Albanien“, das albanische „Zentrum für die Rehabilitation von Folteropfern“ und die „Stiftung für die Rechte von Behinderten“ mit menschenrechtlichen Fragestellungen. Ethnische Minderheiten verfügen über Organisationen, die sich in Minderheitenfragen engagieren. Die Nichtregierungsorganisation Mjaft! (Genug!), die nach dem Vorbild der serbischen Organisation Otpor entstand, spielt ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte.

Albanien ist nicht Mitglied im VN-Menschenrechtsrat und strebt auch für 2013 keine Mitgliedschaft an. Albanien wurde im Jahr 2009 im Universellen Staatenüberprüfungsverfahren des Menschenrechtsrats (UPR) überprüft. Ein Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen liegt bisher nicht vor. Eine erneute Überprüfung ist für das Jahr 2014 geplant.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Albanien

Im Rahmen der Rechtsangleichung an die EU machen der Aufbau eines Rechtsstaates und der effektive Schutz der Menschenrechte weiterhin Fortschritte. Die EU nimmt durch die „Europäische Initiative für Demokratisierung und Menschenrechte“ (EIDHR) Einfluss auf die Verbesserung der Menschenrechtslage. Dies gilt u. a. für die Bereiche Menschenhandel, Kinder- und Frauenrechte.

Zudem stellt die EU Albanien umfangreiche Vor-Beitritts Hilfen zur Verfügung, die insbesondere in den Bereichen Justiz (EURALIUS) und Polizei (PAMECA) auch der Verbesserung der Menschenrechtslage zu Gute kommen. Das Assoziierungsabkommen mit der EU trat im April 2009 in Kraft.

Im Berichtszeitraum unterstützte Deutschland wie auch eine Vielzahl weiterer internationaler Geber die Verbesserung der Lage der Menschenrechte in Albanien. Schwerpunkte

waren dabei die Wahrung von Minderheitenrechten, insbesondere die der Roma und der sogenannten Ägypter (United Nations Development Programme – UNDP, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE), Verbesserungen in den Haft- und Untersuchungshaftanstalten (EU) und die Schaffung eines adäquaten Jugendstrafvollzuges (EU, UNICEF). Darüber hinaus wurden Projekte zur Verbesserung der Medienberichterstattung und zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Bewusstseins im Allgemeinen gefördert.

## ■ Algerien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Nach 19 Jahren wurde am 24. Februar 2011 der Ausnahmezustand aufgehoben, der den Sicherheitskräften umfangreiche Befugnisse verliehen hatte, die sich zu Lasten bürgerlicher, ziviler und politischer Rechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit auswirkten. Es gelten jedoch Regelungen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit fort. Dennoch ist eine grundsätzliche Verbesserung der Menschenrechtslage gegenüber den neunziger Jahren zu konstatieren. Die algerische Verfassung von 1996 garantiert die Grundrechte einschließlich einer unabhängigen Justiz. Anwälte und Menschenrechtsorganisationen beklagen jedoch insbesondere bei Fällen mit Terrorismusbezug ein hartes Vorgehen der Justiz und der Sicherheitsbehörden. Die Haftbedingungen in algerischen Gefängnissen sind trotz geplanter Reformen im Strafvollzugssystem noch signifikant von westlichen Standards entfernt. Menschenrechtsorganisationen bemängeln weiter lange Verfahrensdauern, das wiederholte Verhängen von Untersuchungs- und Hauptverhandlungshaft sowie körperliche Misshandlungen.

Algerien ist weiter mit der Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit beschäftigt. Das Schicksal der „Verschwundenen“ der Auseinandersetzung der 1990er Jahre wird von Angehörigenorganisationen wie beispielsweise „SOS Disparus“ thematisiert. Von staatlicher Seite wird hier jedoch kaum Handlungsbedarf gesehen, sind doch der Staat und seine Sicherheitskräfte von strafrechtlicher Verantwortung für die Auseinandersetzungen in den 1990er Jahren ausgenommen.

Die nichtstaatlichen Medien sind weitgehend frei von Zensur, bleiben jedoch durch mittelbaren staatlichen Einfluss eingeeht, der über Druckereien oder die Vergabe von Werbeaufträgen ausgeübt wird. Das im Dezember 2011 vom Parlament verabschiedete neue Mediengesetz schränkt die journalistische Tätigkeit in den Bereichen Staatssicherheit, nationale Souveränität und Wirtschaftsinteressen weiterhin ein.

Im April 2011 stellte Staatspräsident Bouteflika politische Reformen in Aussicht, die Ende 2011 in die Verabschiedung von Gesetzesvorschlägen mündeten (Parteiengesetz, Wahlgesetz, Abgeordnetengesetz, Vereinsgesetz, Informationsgesetz). Eine Revision der

Verfassung wurde für die Zeit nach den Parlamentswahlen im Mai 2012 angekündigt. Die Novellierung des Vereinsgesetzes im Dezember 2011 hat national wie international die Kritik hervorgerufen, sie stelle einen Rückschritt dar. Breite praktische Erfahrung mit dem neuen Gesetz fehlt noch. Anhand der Bestimmungen zur Zulassung und Finanzierung von Aktivitäten ausländischer NRO und der Zusammenarbeit zwischen ausländischen und inländischen NROen kann eine Tendenz zur Verstärkung staatlicher Regulierung abgelesen werden.

Die Regierung bemüht sich, die Rechte auf Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung durchzusetzen. Mit Ausnahme der Mütter- und Kindersterblichkeit wurden die „Millennium Development Goals“ (MDGs) größtenteils realisiert. Bemühungen zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern sind sichtbar; so wurde ein Gesetz über eine vorgeschriebene Quote von mindesten 30 % Frauen in gewählten Versammlungen verabschiedet. Faktisch bestehen Ungleichheiten aber vor allem auf dem Land weiter.

Homosexualität wird mit Gefängnis- und Geldstrafe geahndet. Homosexuelle haben keine Möglichkeit, sich zur Verteidigung ihrer Rechte zu organisieren oder dabei unterstützt zu werden.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Algerien ist Mitglied der meisten Konventionen der Vereinten Nationen sowie internationaler Rechtspakte zum Schutz der Menschenrechte. Algerien unterstreicht regelmäßig seine Anstrengungen bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen. Die Umsetzung einer Justizreform sowie die Reform des Haftvollzugs dauern an. Drei Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (Frauenrechte, Meinungsfreiheit, Wohnen) besuchten Algerien im Berichtszeitraum. Die Todesstrafe wird seit 1993 nicht mehr vollstreckt. Der 2005 reformierte „Code de la Famille“ hat die Rechtsstellung der Frau teilweise verbessert. Diskriminierungen u. a. im Bereich des Erbrechts bestehen jedoch fort. Die gesellschaftliche Realität bleibt weiter hinter den rechtlichen Vorgaben zurück, insbesondere im ländlichen Raum.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Algerien

Deutschland und die Europäische Union befassen sich intensiv mit der Menschenrechtslage in Algerien. Dabei wird insbesondere betont, dass die legitime Bekämpfung des Terrorismus die algerische Regierung nicht von der Pflicht entbindet, die Menschenrechte zu achten. Im Rahmen des Assoziierungsrates der Europäischen Union mit Algerien im Juni 2009 wurden die Menschenrechte als wichtiger Bestandteil der Beziehungen hervorgehoben. Im EU-Assoziierungsabkommen ist zudem die Einrichtung eines Unterausschusses „Politischer Dialog, Sicherheit und Menschenrechte“ vorgesehen, der im Oktober 2011 erstmals in Algier zusammengekommen ist. Ein EU-Aktionsplan für Algerien ist in Arbeit.

## ■ Äquatorialguinea

**Entwicklung der Menschenrechte im Berichtszeitraum**

Äquatorialguinea hat eine von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnete Vergangenheit; die Lage hat sich allerdings in den letzten Jahren verbessert. Äquatorialguinea ist weiterhin ein autoritäres Präsidialsystem. Es weist Defizite in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf. Die Opposition ist sehr schwach. Eine politisch aktive Zivilgesellschaft hat sich noch kaum entwickelt. Das gilt auch für die Medienlandschaft. Die staatliche Verwaltung weist starke Entwicklungsdefizite auf. Ineffizienz und Korruption sind weit verbreitet. Das Justizwesen hat einen besonders schlechten Ruf. Willkürliche Verhaftungen und Folter kommen weiterhin vor. Die Todesstrafe besteht fort und ist in den letzten Jahren gegen Beteiligte an Putschversuchen vollstreckt worden. Die Religions- und Glaubensfreiheit wird gewährt. Diskriminierungsverbote werden eingehalten.

Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte wie Zugang zu Bildung, zu sauberem Trinkwasser und Gesundheit, sind trotz der Öleinnahmen nur ansatzweise verwirklicht.

Positive Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage: Im Januar 2011 wurde mit dem IKRK ein Abkommen über den freien Zugang zu Gefangenen unterzeichnet; Präsident Obiang hat im Sommer 2011 im Rahmen einer Amnestie 22 politische Gefangene freigelassen. Die am 13. November 2011 in einer Volksabstimmung angenommene Verfassungsreform sieht die Einführung eines Ombudsmanns und eines Rechnungshofes vor. Nach Ansicht von Beobachtern zeigt sich die autoritäre Herrschaft gegenwärtig in milderer Form als in der Vergangenheit. Die Regierung ist sich der Defizite in der Verwaltung bewusst und strebt die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern an. Die VN haben im September 2011 in der Nähe von Malabo ein Seminar über „good governance“ und Rechtsstaatlichkeit durchführen können. Der Justizminister hat eine Kooperation mit Deutschland bei der Ausbildung von Gerichtsmedizinern vorgeschlagen.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Äquatorialguinea hat sich politisch und wirtschaftlich geöffnet; es bekennt sich zu seinen internationalen Verpflichtungen. Äquatorialguinea strebt in Kooperation mit internationalen Partnern an, Defizite zu beheben und setzt hierfür finanzielle Mittel ein. Gegen Putschversuche geht die Regierung unverändert mit aller Härte vor.

**Deutsche und EU-Aktivitäten in Äquatorialguinea**

Deutschland hat im Herbst 2010 eine Botschaft in Malabo eröffnet. Die Bundesregierung strebt eine Intensivierung der Beziehungen an und setzt dabei auf einen umfassenden, kritischen politischen Dialog, auch über Menschenrechte. Gemeinsame Projekte zur Behebung von Entwicklungsdefiziten in staatlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft sind derzeit in Vorbereitung. Die EU ist derzeit nicht mit einer Vertretung in Malabo präsent.

## ■ Armenien

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Seit der innenpolitischen Krise im März 2008 in Folge der damaligen Präsidentschaftswahlen bemüht sich die armenische Regierung um einen Konsolidierungskurs. Bei den „März-Ereignissen“ war es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und Demonstranten mit zehn Todesopfern und zahlreichen Verletzten gekommen. Im Berichtszeitraum wurden alle in diesem Zusammenhang inhaftierten und verurteilten Demonstranten freigelassen, zuletzt durch die international begrüßte Generalamnestie vom 26. Mai 2011. Die auf internationalen Druck intensivierten Untersuchungen der Vorfälle sind jedoch im Berichtszeitraum zu keinem konkreten Ergebnis gekommen.

Darüber hinaus bleibt die Menschenrechtslage in Armenien von erheblichen Herausforderungen geprägt. Oppositionelle und Journalisten werden in ihrer Arbeit behindert, mit zum Teil konstruiert wirkenden Vorwürfen konfrontiert und vereinzelt Opfer von Übergriffen. Im landesweit wichtigsten Medium, dem Fernsehen, sind oppositionelle oder kritische Sender praktisch nicht vertreten. Auf einigen Gebieten, wie etwa der von der Bundesregierung unterstützten Justizreform und beim Versammlungsrecht, wurden im Bereich der Gesetzgebung Fortschritte erzielt, häufig mangelt es jedoch an der Implementierung. Armenien leidet weiter unter fehlender Unabhängigkeit der Justiz und systematischer Korruption.

Armenien trägt zudem in den völkerrechtlich zu Aserbaidschan gehörenden Gebieten inklusive Berg-Karabach, die es seit dem Waffenstillstand von 1994 besetzt hält, die Verantwortung für die dortige Lage der Menschenrechte. In diese Gebiete können die zahlreichen Flüchtlinge, die aus ihnen geflohen sind, bis heute nicht zurückkehren.

Angaben des nationalen Statistikamtes für das Jahr 2009 zufolge lebten 34,1 % der Armenier unterhalb der Armutsgrenze. Ein Großteil der Bevölkerung wird finanziell und durch Warensendungen von Verwandten im Ausland unterstützt.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Im Juni 2010 wurde ein neues Mediengesetz verabschiedet, das von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als fortschrittlich, aber verbesserungswürdig beurteilt wurde. Die vorgesehene Digitalisierung sollte zu einer Diversifizierung von Rundfunk- und Fernsehangeboten führen, die Praxis zeigt bislang jedoch einen gegenteiligen Effekt. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Entkriminalisierung übler Nachrede und Verleumdung ist die Zahl der Verleumdungsklagen gegen regierungskritische Medien stark angestiegen. Mit dem Gesetz wurde eine langjährige Forderung der internationalen Gemeinschaft umgesetzt, allerdings ergingen in der Folge unverhältnismäßig hohe Geldstrafen. Im November 2011 erklärte das durch den Ombudsmann befasste Verfassungsgericht das Gesetz für verfassungskonform, wies gleichzeitig aber die unteren Instanzen an,



künftig mit Verleumdungsklagen sorgsamer umzugehen und drakonische Strafen gegen Medien grundsätzlich zu vermeiden. Im Berichtszeitraum wurde die rechtliche Grundlage für die Einrichtung eines Ersatzdienstes für Wehrdienstverweigerer außerhalb der Streitkräfte gelegt, deren Verbesserung gegenwärtig in Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission des Europarats diskutiert wird. Weiterhin nicht gelöst ist das im Februar 2010 durch den VN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau kritisierte Fehlen von Gesetzen gegen familiäre Gewalt und das Fehlen einer hierfür zuständigen staatlichen Institution.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Armenien

Die Menschenrechtslage wird von der Bundesregierung regelmäßig in bilateralen Gesprächen thematisiert. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützt das BMZ die Rechts- und Justizberatung schwerpunktmäßig in den Bereichen Demokratie, Kommunalentwicklung und Rechtsstaat. Seit Dezember 2009 führt die EU einen Menschenrechtsdialog mit Armenien, der letzte Dialog im Berichtszeitraum fand am 6. Dezember 2011 in Eriwan statt. Armenien ist Pilotland bei der Umsetzung der EU-Leitlinien zu Kinderrechten. Seit Aufnahme in den Europarat unterliegt Armenien einem Sonder-Monitoring durch das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung, mit dem die Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber dem Europarat überprüft wird. Das Monitoring durch das Ministerkomitee wurde im Dezember 2010 in eine neue Struktur unter der Ägide der Berichterstattergruppe Demokratie überführt. Berichterstatter für die Parlamentarische Versammlung ist MdB Axel Fischer.

### ■ Aserbaidshan

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die gestiegenen Staatseinnahmen haben zu einer Verbesserung der sozialen Lage in Aserbaidshan geführt. Dies spiegelt sich jedoch nicht in einer Verbesserung der Lage der Menschenrechte wider. Diese bleibt weiterhin problematisch. Journalisten, Blogger, Oppositionelle und Menschenrechtsverteidiger wurden auch im Berichtszeitraum durch Verhaftungen bzw. Verurteilungen eingeschüchtert. Demonstrationen im Stadtzentrum von Baku waren weiterhin nicht erlaubt und wurden gewaltsam aufgelöst, Teilnehmer inhaftiert und zu Geld- oder Freiheitsstrafen verurteilt. Elektronische Medien blieben weitgehend vom Staat oder von regierungsnahen Oligarchen kontrolliert. Erhebliche Einschränkungen der Presse- und Versammlungsfreiheit im Vorfeld der Parlamentswahlen im November 2010 hinderten die Opposition daran, ihre Programme in der Öffentlichkeit bekanntzumachen.

Im Berichtszeitraum wurden mehrere prominente Häftlinge vorzeitig begnadigt, darunter die Internetaktivisten Emin „Milli“ (Abdullayev) und Adnan Hajizade und der Journalist

Eynulla Fatullayev. Allerdings wurden 2011 weitere 17 Personen zu mehrjährigen Gefängnisstrafen verurteilt, die von lokalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen als politische Gefangene eingestuft werden. Neben dem Jugendaktivisten und früheren unabhängigen Parlamentskandidaten Bakhtiyar Hajijev betraf dies insbesondere 13 Teilnehmer einer Oppositionskundgebung im April 2011, darunter führende Mitglieder der Oppositionsparteien „Musavat“ und „Volksfront“. In jüngster Zeit wurden verstärkt Rechtsanwälte unter Druck gesetzt, die mutmaßliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor Gericht vertreten hatten; einigen von ihnen wurde vorübergehend oder dauerhaft die Zulassung entzogen.

Seit 2010 kommt es in Baku im Zuge umfangreicher Stadt-sanierungsmaßnahmen zu erheblichen Eigentumsrechtsverletzungen durch den Abriss von Wohnhäusern. Betroffene Anwohner beklagen, dass ihnen unzureichende Entschädigungen bzw. minderwertige Ersatzwohnungen angeboten würden. Wiederholt wurden Bewohner durch den Einsatz von Polizeikräften zum überstürzten Auszug gezwungen. In einigen Fällen, so auch bei der Zerstörung des Hauses der Menschenrechtlerin Leyla Yunus im August 2011, setzten sich die Behörden über eine Gerichtsentscheidung hinweg, den Abriss bis zur Klärung der Entschädigungsfrage auszusetzen.

Die ca. 600.000 internen Vertriebenen, die im Zuge des Bergkarabach-Konflikts in den frühen 1990er Jahren aus den armenisch besetzten Gebieten flüchten mussten, sowie weitere ca. 250.000 aserbaidshanische Flüchtlinge aus Armenien, stellen eine anhaltende Belastung für das soziale Gefüge des Landes dar. Ihr Lebensstandard und ihre Chancen auf soziale Partizipation liegen trotz erhöhter Anstrengungen der aserbaidshanischen Regierung weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt.

Die Menschenrechtslage in der aserbaidshanischen Exklave Nachitschewan gilt als besonders besorgniserregend. Wiederholten Berichten über schwere Folter von Untersuchungshäftlingen und andere systematische Menschenrechtsverletzungen kann angesichts der unkooperativen Haltung der Behörden der Autonomen Republik Nachitschewan nur schwer nachgegangen werden.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Aserbaidshan ist allen wesentlichen internationalen Übereinkommen zum Menschenrechtsschutz beigetreten. Die im Zuge der 2009 erfolgten Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur VN-Antifolterkonvention zum Nationalen Präventionsmechanismus bestimmte Ombudsman-Institution steht wegen mangelnder Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme in der Kritik. Die aserbaidshanische Gesetzgebung sieht weiterhin keine Bestrafung von Vorgesetzten vor, die Folter von Häftlingen billigend in Kauf nehmen. Ein Gesetz über einen Wehersatzdienst, wie in der Verfassung vorgesehen, wurde vom Europarat wiederholt und bislang vergeblich angemahnt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Aserbaidschan

Die Menschenrechtslage wird von der Bundesregierung regelmäßig in bilateralen Gesprächen thematisiert. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützt das BMZ die Rechts- und Justizberatung. Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Markus Löning, stattete Aserbaidschan im August 2011 einen Besuch ab, um sich über die Menschenrechtslage zu informieren. Die EU hat wiederholt öffentlich zu Menschenrechtsfragen in Aserbaidschan Stellung bezogen. Sie führt mit Aserbaidschan einen Menschenrechtsdialog im Rahmen des Unterausschusses für Justiz und Menschenrechte. Der letzte Dialog im Berichtszeitraum fand am 24. und 25. November 2011 in Brüssel statt. Der im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit Aserbaidschan im Jahr 2006 vereinbarte Aktionsplan enthält Reformforderungen in den Bereichen Justizwesen, Verwaltung, freie und faire Wahlen, Bürgerrechte und demokratische Standards. Seit 2010 existiert eine lokale EU-Strategie zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern. Seit Aufnahme in den Europarat unterliegt Aserbaidschan einem Sonder-Monitoring durch das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung, mit dem die Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber dem Europarat überprüft wird. Das Monitoring des Ministerkomitees wurde im Dezember 2010 in eine neue Struktur unter der Ägide der Berichterstattergruppe Demokratie überführt. Der im März 2009 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats eingesetzte Sonderberichterstatter für politische Häftlinge, MdB Christoph Strässer, erhielt bislang in dieser Funktion keine Einreiseerlaubnis von Aserbaidschan.

## ■ Äthiopien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Der Bewegungsspielraum für unabhängige zivilgesellschaftliche Aktivitäten ist in den letzten Jahren enger geworden. Zentrales Kontrollinstrument ist das 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung der Betätigung von Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen in Äthiopien (Charities and Societies Order). Es legt fest, dass Menschenrechtsaktivitäten äthiopischer Nichtregierungsorganisationen – ebenso wie die Betätigung in anderen politisch sensiblen Bereichen – zu maximal zehn Prozent aus ausländischen Quellen finanziert werden dürfen. Dieser weitgehende Ausschluss finanzieller Unterstützung aus dem Ausland beschneidet die Aktionsmöglichkeiten menschenrechtlicher Organisationen erheblich.

Die Pressefreiheit ist durch das Mediengesetz (2008) stark eingeschränkt, der Druck auf Journalisten nahm in den letzten Jahren zu. Private und unabhängige Medien gibt es in Äthiopien nur noch in geringem Umfang.

Eine dreistellige Zahl von Festnahmen, darunter einiger Journalisten und politischer Aktivist\*innen, auf Grundlage des äthiopischen Antiterrorgesetzes haben seit 2011 Beunruhigung

ausgelöst. Erste sehr harte und wenig überzeugend argumentierende Urteile deuten seitdem darauf hin, dass die weite bzw. uneindeutige Definition „terroristischer“ Handlungen im Gesetzestext („Gummiparagrafen“) regelmäßig nicht zu Gunsten der Angeklagten ausgelegt wird. So wurde in Einzelfällen bereits die Veröffentlichung von Presseerklärungen einer als „terroristisch“ eingestuften Gruppe und die publizistische Diskussion der Möglichkeit eines „arabischen Frühlings“ in Äthiopien als „Verbindung zu einer terroristischen Organisation“ bzw. als Planung einer terroristischen Tat gewertet und mit hohen Haftstrafen belegt.

Schon im Vorfeld der Parlamentswahlen im Mai 2010 erfolgte eine Einengung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Sie ist Teil der übergreifenden politischen Agenda der regierenden EPRDF, in deren Werteskala Durchsetzung staatlicher Autorität, Kontrolle und Sicherheit vor den (zumal bürgerlich-politischen) Menschenrechten Einzelner stehen. Die Ideale der die Grundrechte garantierenden Verfassung von 1994 decken sich oftmals nicht mit der Realität.

Nach vielfachen, auch hochrangigen politischen Bemühungen (auch aus Deutschland) wurde die prominenteste Gefangene Äthiopiens, die Oppositionspolitikerin Birtukan Miksa, im Oktober 2010 aus der Haft entlassen.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Regierung setzt sich in aner kennenswerter Weise und mitinigem Erfolg für die Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ein. Dies umfasst auch eine glaubwürdige Kampagne gegen weibliche Genitalverstümmelung.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Äthiopien

Die westlichen Geber haben den schwierigen Menschenrechtsdialog mit der äthiopischen Regierung und die Unterstützung äthiopischer Anstrengungen im Bereich der guten Regierungsführung fortgesetzt.

Im September 2011 besuchte der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Markus Löning, Äthiopien und thematisierte dabei die Menschenrechtslage in Gesprächen mit der äthiopischen Regierung. Im Rahmen des Dialogs nach Art. 8 des Cotonou-Abkommens wurden Menschenrechtsfragen auch gegenüber Ministerpräsident Meles regelmäßig thematisiert, zuletzt im April 2011. Bezüglich des Schwerpunktes „Nachhaltige Landwirtschaft“ unterstützt die Bundesregierung die Anstrengungen der äthiopischen Regierung zur Steigerung der Ernährungssicherheit. Ein bilaterales Vorhaben zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen befindet sich in der Vorbereitung.

## ■ Bahrain

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Ungeachtet der langjährigen Reformpolitik des Königs ging die bahrainische Führung im Frühjahr 2011 gegen Massendemonstrationen vor.

Die von den schiitischen Bevölkerungsteilen empfundene Benachteiligung ist der Kern des innenpolitischen Konfliktes in Bahrain. Der Teilhabekonflikt führte zu Spannungen, die auch in der Vergangenheit immer wieder aufgeflammt waren. Die gewalttätige Niederschlagung der Proteste im Februar und März 2011 durch bahrainische Sicherheitskräfte forderte insgesamt 35 Tote und hunderte Verletzte.

Zur Aufarbeitung der Ereignisse berief der König eine unabhängige internationale Kommission aus renommierten Völkerrechtlern ein (sogenannte Bassiouni-Kommission). Ihr im November 2011 veröffentlichter Bericht dokumentierte schwerwiegende Übergriffe von Seiten der Sicherheitskräfte, v.a. exzessive und unverhältnismäßige Gewaltanwendung und Folter von Gefangenen. Die kompromisslose Haltung der Oppositionsgruppen wurde ebenfalls kritisiert, da diese zur Eskalation der Gewalt beigetragen hätte. Im Zuge der Proteste wurden fast 3.000 Demonstranten festgenommen und anschließend Hunderte durch ein militärisches Sondergericht ohne die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards verurteilt. Erst auf internationalen Druck wurde die Arbeit des Sondergerichtes Anfang Oktober 2011 eingestellt und die zahlreichen ausstehenden Verfahren an zivile Strafgerichte überwiesen. Die Revision der z.T. hohen Freiheitsstrafen und auch zweier Todesurteile stand zum Ende des Berichtszeitraums noch aus.

In Bezug auf Frauenrechte ist Bahrain manchen seiner Nachbarn voraus: Frauen haben seit 2002 das aktive und passive Wahlrecht und sind im Kabinett, Unterhaus und der Beratenden Versammlung (Schura-Rat) vertreten.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Bahrain hat die wichtigen VN-Menschenrechtskonventionen (Antirassismus-, Frauenrechts-, Antifolter- und Kinderrechtskonvention) unterzeichnet und ist Vertragsstaat des VN-Zivilpaktes sowie des VN-Sozialpakts. Bahrain war von Mai 2007 bis Mai 2010 Mitglied im VN-Menschenrechtsrat und unterzog sich 2009 als einer der ersten Staaten dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren.

Im Zusammenhang mit den Ereignissen des Frühjahrs 2011 hat die Regierung mittlerweile die exzessive Gewaltanwendung und Misshandlungen durch Sicherheitskräfte eingeräumt und u.a. die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtskommission angekündigt. Die bahrainische Führung hat sich verpflichtet, die Empfehlungen der internationalen Untersuchungskommission zügig umzusetzen (bis Ende des Berichtszeitraums waren diese nur unzureichend umgesetzt).

**Deutsche und EU-Aktivitäten in Bahrain**

Die Bundesregierung und die Europäische Union haben die Niederschlagung der Proteste und das repressive Vorgehen gegen Demonstranten in Bahrain mit Besorgnis beobachtet und mehrfach deutlich öffentlich kritisiert. In ihren Kontakten sowohl mit der bahrainischen Führung und Regierung als auch mit der Opposition hat die Bundesregierung wiederholt und nachdrücklich auf die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, den Verzicht von Gewalt und einen innenpolitischen Ausgleich hingewirkt. Diesbezüglich hat die Bundesregierung die Einrichtung der sogenannten Bassiouni-Kommission als einen wichtigen Schritt gewürdigt. Vor Ort koordinierte sich die deutsche Botschaft mit den anderen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten u.a. bei der Prozessbeobachtung. Deutschland demarchierte als lokale EU-Präsidenschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2012 im Namen der EU wiederholt zu Menschenrechtseinzelfällen.

## ■ Bangladesch

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Die Ende 2008 gewählte Regierung von Ministerpräsidentin Sheikh Hasina bleibt ihren Wahlversprechen im Menschenrechtsbereich nur bedingt treu: Die Fortschritte bleiben in vielen Fällen hinter den Erwartungen zurück. Extralegale Tötungen, Todesfälle und Folter in Untersuchungshaft kommen weiterhin vor, sind aber im Vergleich zu den Jahren vor der Übergangsregierung rückläufig. Der abnehmenden Zahl extralegalen Tötungen steht jedoch eine steigende Zahl von „vermissten Personen“ gegenüber. Korruption ist unverändert weitverbreitet (laut Korruptionsindex 2011 von Transparency International Platz 120 von weltweit 182). Überfüllte Gefängnisse und schlechte Haftbedingungen bleiben problematisch. Gewalt gegen Frauen ist weit verbreitet. Arbeitsbedingungen und Sozialstandards sind teilweise besorgniserregend. Gewerkschaften sind kaum entwickelt. Gewalt gegen und Einschüchterung von Journalisten ist vor allem in ländlichen Gebieten zu finden. Laut einer bangladeschischen Menschenrechtsorganisation wurden im ersten Halbjahr 2012 drei Journalisten getötet, 76 verletzt und 46 bedroht. Die Umsetzung von Minderheitenrechten ist v.a. in den Chittagong Hill Tracts noch verbesserungswürdig. Immer wieder kommt es zu Ausschreitungen zwischen der indigenen Bevölkerung und bengalischen Neu-Siedlern.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Bangladesch wurde im Februar 2009 erstmals im VN-Menschenrechtsrat im Rahmen des Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens (UPR) überprüft. Als positiv wurde anerkannt, dass Bangladesch als eines der wenigen Entwicklungsländer einige der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) verwirklichen wird.

Der High Court setzte 2010 die Abschaffung der obligatorischen **Todesstrafe** für die Straftatbestände Mord bzw. Vergewaltigung durch. Vor diesem Hintergrund wurde es

von vielen Beobachtern als Rückschritt angesehen, dass das bangladeschische Parlament am 16. Februar 2012 einen Zusatz zum Antiterrorgesetz von 2009 beschloss, nach dem nunmehr auch die Finanzierung von Terrorakten mit dem Tode bestraft werden kann. Kritisch wurde vor allem vermerkt, dass die Definition von terroristischen Akten sehr vage gehalten ist.

Kinderarbeit ist in Bangladesch nach wie vor stark verbreitet. In einer kürzlich durchgeführten Untersuchung in 140 Ländern liegt Bangladesch an zweiter Stelle nach Indien. Es wird geschätzt, dass etwa 7,4 Mio. Kinder in Bangladesch arbeiten, davon 1,2 Mio. in gesundheitsgefährdenden Berufen (einschließlich Prostitution). Trotz einer Reihe von Gesetzen – zuletzt dem Labor Act 2009 – bekommt die Regierung dieses Problem nicht in den Griff. Wegen interner Meinungsverschiedenheiten wurde bisher nicht einmal die ILA-Konvention 138 (Mindestalter) unterzeichnet.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Bangladesch

Im Rahmen der „Human Rights Task Force“ der EU-Mitgliedstaaten wird die Menschenrechtslage in Bangladesch durch die Mitgliedstaaten stetig analysiert. Die EU fördert Seminare zu Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten. Im Schwerpunkt „Gute Regierungsführung“ unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit 2006 erfolgreich die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards in der Textilindustrie. Menschenrechtsfragen finden zudem in allen Schwerpunktsektoren der deutsch-bangladeschischen Entwicklungszusammenarbeit Berücksichtigung, so insbesondere in Vorhaben zur Förderung der rechtlichen Stellung von Frauen, zur dringend notwendigen Reform des Gefängniswesens und zur Umsetzung internationaler Sozialstandards. Menschenrechte und soziale Verantwortung von Unternehmen wurden auch im Rahmen der Besuche von Entwicklungshilfeminister Niebel im Juni 2011 und von Bundespräsident Wulff im November 2011 in Bangladesch sowie während des Besuches der bangladeschischen Premierministerin in Deutschland im Oktober 2011 thematisiert.

### ■ Bosnien und Herzegowina

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich gebessert. Die Segregation im Bildungsbereich nach Volksgruppen hat sogar eher zugenommen. Nach wie vor gibt es in den Schulen viele Fälle von nach Volksgruppen getrenntem Unterricht („zwei Schulen unter einem Dach“). Auch die Lage der Roma bleibt, trotz einiger Fortschritte, unbefriedigend. Die Medien sind politisch und finanziell von bestimmten Interessengruppen abhängig. Objektive Berichterstattung ist eher die Ausnahme, gesellschaftliche Minderheiten bzw. jeweils andere Volksgruppen werden teilweise offen diffamiert. Die Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlin-

ge aus der Kriegszeit in ihre Heimatgemeinden ist immer noch nicht abgeschlossen. Es wird noch von ca. 117.500 Vertriebenen ausgegangen, von denen allerdings laut UNHCR rund 7.500 schwierige Fälle darstellen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Laut Internationalem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien gehört Bosnien und Herzegowina zu den kooperationsbereiten Staaten. Das Land war für den Zeitraum 2007–2010 Mitglied im VN-Menschenrechtsrat. Bei einer Anhörung im Rahmen des dortigen Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens hat Bosnien und Herzegowina zugesagt, seine Verfassung an die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) anzupassen. Die Umsetzung der Entscheidung des EGMR zum passiven Wahlrecht (sogenanntes Sejdić-Finci-Urteil, Dezember 2009) steht jedoch weiter aus. Im Januar 2008 hat Bosnien und Herzegowina die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel ratifiziert. Seit Dezember 2008 verfügt Bosnien und Herzegowina über Ombudsleute für Menschenrechte auf gesamtstaatlicher Ebene. Im Juli 2009 wurde ein Anti-Diskriminierungsgesetz verabschiedet, dessen Umsetzung bisher jedoch nicht weit vorangeschritten ist. Eine Vielzahl von Kriegsverbrechen wird vor nationalen Gerichten verhandelt, die in ihrer Leistungsfähigkeit allerdings beschränkt sind.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Bosnien und Herzegowina

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum mehrere Projekte mit Menschenrechtsbezug unterstützt, sowohl durch substantielle finanzielle Beiträge an dort tätige Organisationen (die „International Commission on Missing Persons“ für die Aufarbeitung der Gräueltaten des Krieges, das „Helsinki Komitee“ von Bosnien und Herzegowina für das Projekt „Fight against discrimination“) als auch durch die Förderung kleinerer Projekte z.B. im Bereich der Presse- und Meinungsfreiheit (in Zusammenarbeit mit dem Presserat Bosnien und Herzegowina und der Deutschen Welle-Akademie).

Der Europarat fördert zahlreiche Projekte im Bereich Menschenrechte, insbesondere im Bereich Minderheitenschutz und Schutz vor Diskriminierung. Weitere Projekte der EU und des Europarats haben zum Ziel, die Situation in den Gefängnissen an europäische Standards anzupassen.

Im Juni 2008 unterzeichneten Bosnien und Herzegowina und die EU ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen. Ein glaubwürdiges Bemühen Bosnien und Herzegowinas, seine Verfassung in Einklang mit der EMRK zu bringen, ist die Voraussetzung für ein Inkrafttreten des Abkommens. Eine zentrale EU-Priorität im Rahmen des Instruments der Vorbereitungshilfen (IPA) für Bosnien und Herzegowina ist eine Reform des Justizwesens.



■ **Brasilien****Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Die Menschenrechtslage in Brasilien hat sich infolge der aktiven Menschenrechtspolitik der Regierung verbessert. Die brasilianische Regierung ist aktiv im Kampf gegen Hunger und Armut. Die Durchsetzung der sozialen und kulturellen Rechte wie des Rechtes auf Bildung und Gesundheit spielt eine wichtige Rolle. Alle demokratischen Rechte und Grundfreiheiten sind gewährleistet, und eine Strafverfolgung aus politischen Gründen findet nicht statt. Die Todesstrafe ist ausschließlich unter Kriegsrecht zulässig. Zentrale Menschenrechtsprobleme bleiben die exzessive Gewaltanwendung durch die Polizei, einschließlich der Folter, sowie die prekären Bedingungen in Haftanstalten, menschenunwürdige Arbeitsverhältnisse sowie die Diskriminierung von Minderheiten. Menschenrechtsverletzungen durch nicht-staatliche Akteure erfolgen vor allem in ärmeren Regionen des Landes in Form von Sklaven- und Kinderarbeit. Auch unkontrollierte Gewalt durch organisierte Kriminalität, insbesondere in Verbindung mit der Drogenkriminalität, ist weiterhin ein großes Problem. Die brasilianische Regierung hat diese Defizite jedoch erkannt und ist um politische Lösungsansätze bemüht. Sie stützt sich dabei bewusst auf eine zunehmend einflussreiche Zivilgesellschaft. Ihre Anstrengungen zur Gewährleistung der Menschenrechte im Lande werden allerdings erschwert durch soziale Ungleichheiten, Widerstand auf Ebene einzelner Bundesstaaten und regional schwache staatliche Institutionen. Im November 2011 unterzeichnete Präsidentin Dilma Rousseff das Gesetz zur Schaffung einer Wahrheitskommission zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der Militärdiktatur.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Die brasilianische Menschenrechtspolitik ist gesetzlich gut abgesichert. Brasilien verfügt über ein nationales Menschenrechtsprogramm, dessen Durchsetzung insbesondere den Staatssekretariaten für Menschenrechte, für Frauenrechte sowie zur „Gewährleistung von Rassengleichheit“ obliegt. Die Regierung setzt sich für ein Statut zur „Gleichheit der Rassen“ ein. So sind seit 2008 afro-brasilianische und indigene Geschichte und Kultur verpflichtender Lehrstoff an Schulen. Der Oberste Gerichtshof bekräftigte 2009 die Demarkierungen von Indigenen-Schutzgebieten, stellte gleichzeitig aber den Vorrang nationaler Interessen (Infrastruktur, Bergbau, Militär) gegenüber Indigenen-Rechten in Schutzgebieten fest. Der Ende 2009 veröffentlichte Dritte Nationale Menschenrechtsplan ist getragen von dem Verständnis, dass die Einhaltung von Menschenrechtsstandards eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Entwicklung Brasiliens ist.

Brasilien hat die zentralen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen unterzeichnet und setzt sich aktiv für die Durchsetzung der Menschenrechte ein. Menschenrechtsberichterstatte der Vereinten Nationen ist es gestattet, Brasilien jederzeit ohne Vorankündigung zu besuchen.

Brasilien wurde 2008 erneut in den VN-Menschenrechtsrat gewählt und im März 2008 im Rahmen des Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens vor dem Rat angehört. Die Zusammenarbeit mit den Mechanismen des Rats wurde dabei als beispielhaft eingeschätzt. Brasilien hat gegenüber den Sonderberichterstatte der Rates eine sogenannte „ständige Einladung“ ausgesprochen. Im Berichtszeitraum machten hiervon die Sonderberichterstatte derin zu aktuellen Formen von Sklavenarbeit, Frau Gulnara Shahinian (Mai 2010) sowie Frau Farida Shaheed als unabhängige Beraterin zum Recht auf Kultur (November 2010) Gebrauch. Darüber hinaus besuchte die Unterkommission zur Folterprävention im September 2011 Brasilien. Die nächste Anhörung Brasiliens vor dem VN-Menschenrechtsrat im Rahmen des Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens (UPR) wird im Mai 2012 stattfinden.

**Deutsche und EU-Aktivitäten in Brasilien**

Deutschland und die EU arbeiten eng mit Brasilien zusammen. Der Gemeinsame Aktionsplan von 2011 (Joint Action Plan) sieht eine enge Zusammenarbeit und einen stetigen Dialog in Menschenrechtsfragen vor. Der Aktionsplan der deutsch-brasilianischen strategischen Partnerschaft (Mai 2008) sieht eine Ausweitung des Menschenrechtsdialogs vor. Umfangreiche Menschenrechtsprojekte der EU, der EU-Mitgliedstaaten und Deutschlands in Brasilien sind insbesondere auf die Stärkung der Zivilgesellschaft ausgerichtet. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Unterstützung der brasilianischen Indigenen-Behörde FUNAI bei der Einrichtung von und bei der nachhaltigen Entwicklung in indigenen Schutzgebieten fortgesetzt. Im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit wurden dafür von 2009 bis 2011 8 Mio. Euro und im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit 4,41 Mio. Euro bereitgestellt. Im Rahmen der Implementierung der EU-Leitlinien zu Kinderrechten wurde Brasilien als Pilotland ausgewählt.

■ **Burundi****Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Burundi ist ein Post-Konflikt-Land mit geringer Sensibilität hinsichtlich der Bedeutung von Menschenrechten für eine nachhaltige Demokratisierung und Stabilisierung des Landes. Die Menschenrechtslage bleibt kritisch. Die Sicherheitslage ist seit den Wahlen 2010 ruhig, bleibt aber aufgrund anhaltender gewaltsamer Zusammenstöße zwischen den Sicherheitskräften und Teilen der außerparlamentarischen Opposition fragil.

Die bedeutsamste Errungenschaft ist die vergleichsweise große Meinungs- und Pressefreiheit sowie eine aktive und professionell agierende Zivilgesellschaft, die allerdings zunehmend unter Druck gerät. Besorgniserregend sind insbesondere die in letzter Zeit vermehrt auftretenden Repressionen gegen freie Rundfunksender und die nichtstaatliche Presse.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Burundi hat die maßgeblichen Menschenrechtsabkommen gezeichnet. Die Verfassung enthält einen umfangreichen Menschenrechtskatalog, der u. a. viele soziale Grundrechte enthält.

Bei der Umsetzung dieser Grundrechte gibt es jedoch sehr große Defizite: Es fehlt der politische Wille in Regierung und Verwaltung, den Menschenrechten umfassend Geltung zu verschaffen. Eine unabhängige Menschenrechtskommission wurde eingesetzt, leistet aber bislang, auch aufgrund fehlender finanzieller Mittel, nur unzureichende Arbeit. Es kommt weiterhin zu außergerichtlichen Tötungen – laut Angaben der VN allein 46 Fälle zwischen Januar und Oktober 2011. Die allgemeine Straflosigkeit bleibt ein zentrales Problem.

Die Justiz ist politisiert, schlecht bezahlt und zunehmend von Parteigängern der Regierungspartei besetzt. Der gerichtliche Schutz ist lückenhaft, intransparent und willkürlich. Es gibt zwar einen Verfassungsgerichtshof, der allerdings keinen Individualrechtsschutz bietet. Die Verfassung schreibt eine Frauenquote von 30% für die Regierung bzw. die Nationalversammlung vor. Diese Regelungen werden in der Praxis weitgehend eingehalten.

Das im Jahr 2009 novellierte Strafgesetzbuch hat die Todesstrafe abgeschafft. Allerdings wurde gleichzeitig Homosexualität erstmals unter Strafe gestellt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Burundi

Menschenrechtsfragen waren und sind regelmäßig Bestandteil des politischen Dialogs mit der burundischen Regierung. Die EU und Deutschland haben sich intensiv um die Verhinderung der Strafbarkeit der Homosexualität bemüht und dabei Teilerfolge erzielt. Gemeinsame Demarchen der EU haben maßgeblich dazu beigetragen, dass inhaftierte Journalisten freigelassen und Gerichtsverfahren neu aufgerollt wurden. Ein kritischer Dialog mit der burundischen Regierung zum Thema Menschenrechte, freie Presse und Zivilgesellschaft wurde im EU-Rahmen intensiviert und ist regelmäßig Bestandteil in bilateralen Gesprächen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit leistet in spezifischen Schlüsselbereichen einen wichtigen Beitrag zum Aufbau des Landes und zur Verwirklichung insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte u. a. im Wassersektor, im Gesundheitswesen, in der Bevölkerungspolitik, bei der Reintegration sowie bei der Dezentralisierung und Lokalentwicklung. Sie trägt damit zur Stabilisierung des Landes bei.

## ■ China

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in China ist weiterhin problematisch. Die Entwicklung in den letzten Jahren ergibt ein gemischtes Bild. Unstreitig haben sich die individuellen Freiräume der Bürger in den letzten Jahren erweitert. Die Lebensqualität ist seit Beginn der Re-

form- und Öffnungspolitik gestiegen. Es gibt mehr Möglichkeiten zu freier Meinungsäußerung im privaten Bereich, zu Mobilität und individuellen beruflich-wirtschaftlichen Chancen. Die Kommunistische Partei (KP) Chinas beharrt jedoch auf ihrem Anspruch auf ungeteilte Macht und setzt diesen nach wie vor mit aller Härte durch. Dies hat sich gerade auch im Berichtszeitraum gezeigt, als die chinesische Regierung in Sorge um die innere Stabilität die politischen Freiheiten, insbesondere die Meinungsfreiheit, wieder deutlich eingeschränkt hat, wie drakonische Strafen gegen Dissidenten und Menschenrechtsverteidiger erneut belegten.

Als besonders kritisch muss weiterhin die Menschenrechtssituation in Tibet und in Xinjiang angesehen werden. Religions- und Versammlungsfreiheit werden dort wesentlich stärker unterdrückt als in anderen Regionen. Die Zentralregierung geht unverändert gegen jegliche (auch vermeintliche) Autonomie- und Unabhängigkeitsbestrebungen mit großer Härte vor. Die Selbstverbrennungen von jungen tibetischen Mönchen und Nonnen im unter besonderen Repressionsmaßnahmen stehenden Kloster Kirti und an anderen Orten waren ein besonders verzweifelter Ausdruck des Protests gegen diese Unterdrückungspolitik.

Bürgerliche und politische Rechte sind in ganz China noch weit von internationalen Standards entfernt. Deren volle Verwirklichung wird von der chinesischen Führung auch nicht angestrebt. Es wird allerdings daran gearbeitet, die Herrschaft der KP Chinas durch ein Rechtssystem der moderneren werdenden gesellschaftlichen Realität anzupassen. Großen Verbesserungsbedarf gibt es generell im Justizwesen, vor allem im Strafrecht. Viele Gefangene in China werden nie angeklagt oder vor Gericht gestellt. Politische Dissidenten und Anhänger nichtgenehmigter Religionsgruppen wie Falun Gong werden auf administrative Anordnung hin bis zu vier Jahren in Umerziehungslagern inhaftiert. Weiterhin werden auch Fälle von Misshandlungen und dadurch bedingte Todesfälle gemeldet. Diese Fragen werden auch in der chinesischen Öffentlichkeit zunehmend kritisch thematisiert. China hat 2010 wichtige gesetzliche Grundlagen für die systematische Beendigung von Misshandlungen und Folter geschaffen, deren landesweite Umsetzung jedoch noch viele Jahre dauern wird. Nach fundierten Schätzungen der Nichtregierungsorganisation „Dui Hua“ werden derzeit jährlich ca. 4.000 Todesurteile vollstreckt. Dies ist eine Halbierung im Vergleich zu 2006. Die Todesstrafe wird in China immer noch auch für nicht gewalttätige Vergehen wie Eigentumsdelikte, Korruption oder Wirtschaftsvergehen verhängt. Die Zahl der Delikte, für die die Todesstrafe verhängt wird, wurde im Februar 2011 von 68 auf 55 gesenkt. Seit 2007 ist eine Gesetzesverordnung zum Überprüfen und Bestätigen von Todesurteilen durch das Oberste Volksgericht in Kraft. Außerdem wurde eine Revisionsmöglichkeit eingeführt.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

China unternimmt vermehrt Anstrengungen zu Reformen im Rechtsbereich, vor allem im Sozialrecht. Die Entwicklung der Sozialsysteme ist wichtigstes Ziel des 12. Fünfjahrpla-

nes 2011 bis 2015, bleibt jedoch ein schwieriges Problem. Auch im Sozialbereich bestehen weiterhin gravierende Unterschiede und Ungerechtigkeiten. Der 2009 veröffentlichte „Aktionsplan für Menschenrechte 2009/10“, ausdrücklich auch als Programm der schrittweisen nationalen Umsetzung der Universellen Erklärung der Menschenrechte und des (von China noch nicht ratifizierten) VN-Zivilpakts bezeichnet, hat kaum Verbesserungen der politischen Freiheitsrechte in China bewirken können.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in China

Im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs engagiert sich die Bundesregierung gemeinsam mit chinesischen Partnern für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen in China. Menschenrechtsdefizite werden durch die Bundesregierung in ihren politischen Gesprächen mit der chinesischen Führung und im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Menschenrechtsdialogs regelmäßig offen und kritisch thematisiert, zuletzt im Juni 2011 in Guiyang und Peking. Dabei werden auch regelmäßig Einzelfälle angesprochen, darunter inhaftierte Tibeter, Uiguren und Falun-Gong-Fälle. Sowohl die Bundesregierung, als auch die EU haben in enger Abstimmung eine Vielzahl von öffentlichen Erklärungen zu Menschenrechtsverletzungen in China abgegeben und in besonders gravierenden Fällen mehrfach bei der chinesischen Regierung demarchiert, zum Beispiel zu Liu Xiaobo und seiner Ehefrau Liu Xia, bei der Verhaftung von Ai Weiwei und gegen den illegalen Hausarrest des Anwalts Chen Guangcheng.

### ■ Côte d'Ivoire

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Côte d'Ivoire befindet sich seit April 2011 auf dem Weg aus einer schweren innenpolitischen Krise, in der die Menschenrechte massiv und systematisch verletzt wurden. Während des Machtkampfs zwischen dem abgewählten Präsidenten Gbagbo und dem neuen Präsidenten Ouattara nach den Präsidentschaftswahlen im November 2010 kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen auf beiden Seiten. Dazu zählten willkürliche Verhaftungen, sexuelle Gewalt, außergerichtliche Erschießungen, Folter und Mord. Verantwortlich hierfür waren in erster Linie Sicherheitskräfte beider Lager. Seit der Festnahme von Gbagbo und der vollen Aufnahme der Amtsgeschäfte durch Präsident Ouattara im Mai 2011 hat sich die Menschenrechtslage kontinuierlich und deutlich verbessert. Vereinzelt kam es jedoch weiter zu Racheakten, Einschüchterungsversuchen, Straßensperren und gewaltsamen Übergriffen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Präsident Ouattara hat die umfassende Aufklärung der von beiden Seiten begangenen Menschenrechtsverletzungen angekündigt. Hierzu wurde eine Untersuchungskommission eingerichtet. Unter Leitung des früheren Premierministers Banny wurde zudem eine

Kommission für Dialog, Wahrheit und Versöhnung einberufen, die unabhängig von Weisungen der Regierung Menschenrechtsverletzungen aufarbeiten und den Weg für eine Versöhnung ebnen soll. Schwerste Menschenrechtsverletzungen sollen durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) untersucht werden. Gbagbo wurde hierfür Ende November 2011 nach Den Haag überstellt. Ihm werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen.

Der formelle Rahmen zur Einhaltung der Menschenrechte ist prinzipiell gegeben. Côte d'Ivoire hat die Mehrzahl der internationalen Menschenrechtskonventionen ratifiziert. Die Todesstrafe ist abgeschafft. Die verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundrechte sind vor den Gerichten einklagbar. In der Realität leidet die Umsetzung jedoch unter mehreren Jahren politischer Krise, der acht Jahre währenden Teilung des Landes, dem zum Teil menschenrechtswidrigen Gebaren der Sicherheitskräfte und der widersprüchlichen Rechtsprechung. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind in Côte d'Ivoire de jure gewährleistet, ihrer Umsetzung sind allerdings durch die wirtschaftliche Realität (50% informeller Sektor) Grenzen gesetzt.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Côte d'Ivoire

Im Rahmen des Friedensprozesses werden Projekte zur Reform des Justizsystems und lokale Menschenrechtsorganisationen durch die Bundesregierung gefördert. Aus Mitteln der Bundesregierung wurden eine Reihe von Haftanstalten rehabilitiert. Deutschland engagiert sich außerdem in den Bereichen ländliche Wirtschaftsentwicklung, Erhalt der Biodiversität, Grundbildung sowie bei der HIV/Aids-Prävention. Deutschland hat während der jüngsten Krise humanitäre Hilfe in Höhe von 3,3 Mio. Euro bereitgestellt. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde nach Beendigung der Krise wiederaufgenommen. Die EU blieb im Berichtszeitraum der wichtigste Geber. Das Engagement für den Wiederaufbau des Landes beläuft sich von 2011 bis 2013 auf insgesamt 420 Mio. Euro.

### ■ El Salvador

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechte sind in El Salvador formal garantiert, aktive staatliche Menschenrechtsverletzungen finden nicht statt. Die größte Einschränkung der Menschenrechte in El Salvador resultiert aus der schlechten Sicherheitslage. Mit 69 Morden auf 100.000 Einwohner (2011) weist El Salvador eine der weltweit höchsten Gewaltkriminalitätsraten auf. Ein wesentliches Problem stellen dabei die Jugendbanden („Maras“) dar, die zunehmend mit der organisierten Kriminalität zusammenarbeiten. Die hohe Straflosigkeitsrate und das unzureichende Justizsystem erschweren eine effektive Verbrechensbekämpfung.

Besorgniserregend ist die steigende Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Das absolute Abtreibungsverbot, auch im Falle von Vergewaltigung oder Gefährdung des Lebens der Frau, verletzt die Menschenrechte von Frauen und Mädchen in gravierender Weise.

Kritik ruft auch die Nichtaufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des Bürgerkriegs (1980 bis 1992) hervor. Das Amnestiegesetz von 1993, das parteiübergreifend beschlossen wurde, wird auch von der Regierung von Carlos Mauricio Funes Cartagena aus Furcht vor dem Ausbruch neuer Kämpfe nicht angetastet.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Jahre 2010 führte der VN-Menschenrechtsrat im Rahmen des Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens (UPR) die erste Anhörung zu El Salvador durch. Die salvadorianische Regierung sprach Defizite offen an, bekräftigte ihre Entschlossenheit, Verbesserungen zu erzielen und dabei eng mit den VN-Organen zusammenzuarbeiten. Als konkrete Ziele nannte die Regierung u. a. die Menschenrechtsausbildung von Gefängnispersonal, die Aufhebung der präventiven Sicherheitsverwahrung, die Ausweitung der Krankenversicherung, die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes und von Schutzmaßnahmen für Opfer von Kinderhandel.

Die Regierung Funes bemüht sich zielstrebig um Fortschritte bei der Garantie der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Sie hat das erfolgreiche Sozialprogramm zur Armutsbekämpfung „Red Solidaria“ für bedürftige Familien nun auch auf die ärmsten Siedlungen in städtischen Ballungsgebieten ausgedehnt. Zu den Aufgaben des Projektes gehören u. a. die Schaffung von sozialer Infrastruktur und die Förderung von Mikrounternehmen mit Kleinkrediten. Bei den Millenniumsentwicklungszielen der Geschlechtergleichheit und im Gesundheitsbereich konnten Erfolge erzielt werden. In wichtigen Sektoren wie der Reduzierung der Unter- und Fehlernährung bei Kleinkindern und der Kindersterblichkeit sind die Fortschritte jedoch noch unzulänglich. Trotz einiger Erfolge bei der Verbesserung des Bildungswesens liegt die Analphabetenrate bei den über 15-Jährigen immer noch bei 15,9 %.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in El Salvador

Die Bundesregierung thematisiert die genannten Defizite im bilateralen Dialog mit der salvadorianischen Regierung. Im Oktober 2011 hat der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages das Land besucht und intensive Gespräche geführt. Die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und die EU-Delegation unterhalten seit 2010 einen Konsultationsprozess mit Menschenrechtsorganisationen.

El Salvador ist in ein umfangreiches deutsches Regionalprojekt zur Prävention von Jugendgewalt eingebunden. Außerdem bildet Deutschland alljährlich Journalisten in Kursen der Deutschen Welle beruflich fort, um so die Pressefreiheit zu fördern.

## ■ Eritrea

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Menschenrechte werden in Eritrea weiterhin systematisch verletzt. Allerdings ist es wegen der fast lückenlosen Unterdrückung freier Informationsmöglichkeiten innerhalb des Landes durch Militär, Polizei und Sicherheitsdienste für die Bundesregierung außerordentlich schwierig, menschenrechtsrelevante Informationen zu erhalten und diese auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen.

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Meinungs- und Pressefreiheit sind nicht gewährleistet. Alle Versammlungen von mehr als fünf Personen – in geschlossenen Räumen wie unter freiem Himmel – müssen vorher genehmigt werden. Presse- und Meinungsfreiheit, rechtsstaatliche Grundrechte, Religions- und Bewegungsfreiheit werden nicht gewährt. Die Todesstrafe ist gesetzlich festgeschrieben, wird aber laut Regierung seit der Unabhängigkeit 1991 nicht vollstreckt. Auf der Rangliste von „Reporter ohne Grenzen“ nimmt Eritrea den letzten Platz noch hinter Nordkorea ein. Das politische System ist extrem repressiv. Regimegegner werden massiv unterdrückt. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen und des US-Außenministeriums befinden sich Tausende politische Gefangene ohne Anklage und ohne Kontakt zur Außenwelt an unbekannten Orten unter unmenschlichen Bedingungen in Haft. Es kommt zu willkürlichen Verhaftungen und Inhaftierungen ohne richterliche Anhörung. Das prominenteste Beispiel sind die „G11“, eine Gruppe regimekritischer Politiker, die seit ihrer Verhaftung 2001 an unbekanntem Ort festgehalten werden. Die Regierung begründet die Menschenrechtsverletzungen mit dem Ausnahmezustand, der aufgrund des immer noch ungelösten Grenzstreits mit Äthiopien notwendig sei. Anzeichen für eine Verbesserung sind nicht erkennbar.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Trotz der Ratifikation zahlreicher wichtiger Menschenrechtsverträge durch Eritrea ist deren praktische Umsetzung aufgrund fehlender staatlicher Strukturen (kein tagendes Parlament, keine verabschiedete Verfassung) nicht gewährleistet. Der Bezugsrahmen eritreischer Menschenrechtspolitik beschränkt sich daher auf Ankündigungen der Regierung. 2007 proklamierte die Regierung die Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung. Im Juli 2000 wurde Eritrea Vertragspartei der Vierten Genfer Konvention. Dessen ungeachtet wird dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes der Zugang zu Kriegsgefangenen aus den Konflikten mit Äthiopien und Dschibuti sowie zu anderen politischen Häftlingen verweigert. Im Berichtszeitraum erhielt kein Mandatsinhaber des VN-Menschenrechtsrates die Möglichkeit zu einem Besuch des Landes. Der VN-Menschenrechtsrat hat kurz vor Ende des Berichtszeitraums begonnen, sich intensiv mit der Menschenrechtslage in Eritrea zu befassen.



### Deutsche und EU-Aktivitäten in Eritrea

Die Bundesregierung nutzt gemeinsam mit ihren EU-Partnern jede Gelegenheit, die schwierige Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen mit Vertretern der eritreischen Führung aufzunehmen und die Freilassung politischer Gefangener zu fordern. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Eritrea wurde 2008 auch aufgrund der desolaten Menschenrechtssituation und der schwierigen Arbeitsbedingungen eingestellt. Die EU-Entwicklungszusammenarbeit beläuft sich auf 122 Mio. Euro für den Zeitraum 2009–2013 und umfasst auch Mittel für gute Regierungsführung und Unterstützung der Zivilgesellschaft. Die EU gibt jährlich eine Erklärung heraus, in der sie die Freilassung der „G11“ fordert. Im Juli 2008 wurde der EU-Dialog mit der eritreischen Regierung wieder aufgenommen, in dessen Rahmen auch Menschenrechtsfragen thematisiert werden, wenngleich bislang ohne erkennbare, größere Erfolge.

## ■ Gambia

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Der jetzige Präsident Yahya Jammeh gelang 1994 durch einen Militärputsch an die Macht. Er wurde in den Präsidentschaftswahlen 1996, 2001 und 2006 in seinem Amt bestätigt und zuletzt in den Wahlen vom 24. November 2011 wiedergewählt. Während die Wahlen selbst überwiegend korrekt verliefen, kann der Wahlkampf aufgrund des ungleichen Zugangs zu Staatsmedien- und Ressourcen, einer teils offen parteiischen Wahlkommission und der Einschüchterung der Opposition, ihrer potentiellen Wähler und ihr nahestehender Medien nicht als fair und ausgeglichen bezeichnet werden.

Die Menschenrechtslage hat sich seit dem letzten Putschversuch 2006 verschlechtert. Darunter leidet vor allem die Unabhängigkeit der Justiz. Individuelle Freiheitsrechte werden eingeschränkt. Politische Gegner der Regierung werden wie kritische Journalisten und Menschenrechtsverteidiger durch Polizei und den Nationalen Sicherheitsdienst eingeschüchtert. Ein restriktives Mediengesetz sieht für Rufschädigung mindestens sechs Monate Haft vor. Die Rechte von Frauen erhalten nur unzureichenden Schutz. Außerdem werden die spezifischen Belange und Rechte von gesellschaftlichen Minderheiten, vor allem Homosexueller, nicht ausreichend gewahrt.

2004 wurde der bekannte Zeitungsjournalist Deyda Hydara umgebracht, diese Tat bis heute nicht aufgeklärt. Der Fall des 2006 verhafteten und seitdem verschwundenen Journalisten des Daily Observers, Ebrima Manneh, bleibt auch nach einem Urteil des ECOWAS-Gerichtshofes, in dem der gambische Staat zur unmittelbaren Freilassung Mannehs und Entschädigungszahlungen verpflichtet wurde, ungelöst. Im November 2011 kündigte die gambische Regierung allerdings an, dass sie die Vereinten Nationen um Unterstützung ersuchen werde, um unabhängige Untersuchungen in diesen beiden Fällen durchzuführen.

Die Achtung der Religionsfreiheit und das friedliche Zusammenleben der muslimischen (90%) und christlichen (10%) Bevölkerungsteile sind dagegen vorbildlich. In Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist Gambia auf dem Weg zu Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele recht gut vorangeschritten. So können das 2. (Grundschulbildung), 4. (Reduzierung der Kindersterblichkeit), 7. (Zugang zu Trinkwasser) und teilweise auch das 1. (Beseitigung der Armut), 5. (Müttersterblichkeit) 8. (Globale Partnerschaft) Ziel wahrscheinlich erreicht werden.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Obwohl Gambia die meisten internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte unterzeichnet hat, mangelt es an der Umsetzung in nationales Recht. Auch seinen aus der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen entstandenen Berichtspflichten kommt Gambia häufig nicht nach. Trotz zahlreicher Todesurteile (Ende 2010 waren mehr als 20 Gefangene in Gambia zum Tode verurteilt) ist die Todesstrafe in Gambia von 1981 bis zum Ende des Berichtszeitraums nicht vollstreckt worden. Allerdings wurde nach Ende des Berichtszeitraums die Vollstreckung von neun Todesurteilen im August 2012 bekannt. Der gambische Präsident kündigte außerdem an, auch die verbleibenden zum Tode Verurteilten hinzurichten. Hiergegen wendete sich der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe in einer öffentlichen Erklärung. Auch im Rahmen von EU-Aktionen setzte sich die Bundesregierung bei der gambischen Regierung gegen die weitere Vollstreckung von Todesurteilen ein.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Gambia

Das in der Vergangenheit erhebliche bilaterale entwicklungspolitische Engagement wurde 1995 eingestellt. Das deutsche Engagement fließt in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EU ein. In den politischen Beziehungen setzt sich Deutschland für einen substantiellen europäisch-gambischen Dialog ein. Dieser umfasst Fragen der Menschenrechte, der Pressefreiheit und der Festigung demokratisch-rechtsstaatlicher Institutionen. Die EU führt mit der gambischen Regierung einen offenen Dialog gemäß Artikel 8 des Abkommens von Cotonou.

## ■ Georgien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Prägendes Ereignis bleibt der Krieg mit Russland im August 2008, in dessen Folge Russland die Gebiete Südossetien und Abchasien als unabhängige Staaten anerkannte. In beiden Landesteilen wurde die Präsenz russischer Truppen seitdem erheblich ausgebaut. Etwa 30.000 Personen aus den beiden Konfliktgebieten wurden vertrieben. Die Mehrzahl der noch verbleibenden ca. 250.000 Binnenvertriebenen aus dem Bürgerkrieg 1992/93 lebt

noch immer unter schwierigen Bedingungen in Behelfsunterkünften – trotz seit 2009 erheblicher und von internationalen Gebern unterstützter Anstrengungen der Regierung für eine lebenswürdige Unterbringung.

In den von Tiflis kontrollierten Landesteilen zeigt sich das Bemühen der Regierung, die Transformation Georgiens hin zu einem modernen Rechtsstaat und die Annäherung an die EU voranzutreiben. Dabei zeigt die Entwicklung der Menschenrechtslage Licht- und Schattenseiten. Trotz positiver Entwicklungen (Polizeireform, Korruptionsbekämpfung) fehlt es weiter an einer funktionierenden Teilung der Gewalten. Defizite im Justizbereich und im Strafvollzug verlangen nach intensiven Reformanstrengungen. Nach wie vor kommt es zu unverhältnismäßiger Gewaltanwendung bei der Festnahme und zu Fällen von Misshandlung während der Haft. Eine systematische Repression von Menschenrechtsverteidigern und Oppositionellen gibt es nicht. Es wird jedoch immer wieder über Einflussnahme, Druck und Anklage aufgrund fingierter Straftaten berichtet. Fernsehen und Printmedien werden weitgehend von regierungsnahen Kreisen kontrolliert. Internetplattformen wie „Facebook“ gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Die Kommunalwahlen im Mai 2010 wurden von der OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungsmission trotz einiger Defizite als grundsätzlich den demokratischen Regeln entsprechend bewertet. Am 26. Mai 2011 kam es im Zuge der gewaltsamen Auflösung einer von der ehemaligen Parlamentspräsidentin Nino Burdشانadse initiierten Demonstration gegen Präsident Saakaschwili nach Ablauf des genehmigten Zeitraums zu zwei Todesfällen. Wegen des massiven Einsatzes von Gewalt durch die Polizei sah sich die Regierung erheblicher Kritik ausgesetzt. Personelle Konsequenzen gegen einzelne Polizisten wurden gezogen, eine vollständige Aufklärung steht nach wie vor aus.

Eine offene Diskriminierung von Minderheiten (vor allem ethnische Aseris und Armenier) findet nicht statt; deren wirtschaftliche und soziale Situation ist aber insgesamt prekärer als bei der georgischen Bevölkerungsmehrheit. Bemühungen der georgischen Regierung zum Erwerb der georgischen Sprache zielen auf eine verbesserte gesellschaftliche Integration der Minderheiten.

Bei der Gewährleistung der Rechte von Arbeitnehmern gibt es weiterhin große Defizite, wofür neben einer einseitigen Gesetzgebung auch der Mangel an Dialogkultur und Kompromissbereitschaft zwischen den Sozialpartnern ausschlaggebend ist.

Hinsichtlich der Menschenrechtslage in den Gebieten Abchasien und Südossetien ist seit Ende der internationalen Missionen (UNOMIG in Abchasien, OSZE in Südossetien) im Frühjahr 2009 eine unabhängige Beobachtung der Lage vor Ort nur vereinzelt möglich. Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Hammarberg, konnte die Gebiete mehrfach besuchen. Vor allem die Lage der verbliebenen georgischen Bewohner ist besorgnis-

erregend. Die de facto-Behörden in diesen Gebieten lassen die Rückkehr von Binnenvertriebenen nur eingeschränkt zu.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Georgien ist den wichtigsten internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte beigetreten und seit 1999 Mitglied des Europarats. Im Berichtszeitraum sind weitere internationale Vereinbarungen zum Menschenrechtsschutz mit Wirkung auch für Georgien in Kraft getreten (u.a. Protokoll Nr. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention). Wünschenswert wäre die baldige Unterzeichnung der Europäischen Charta für regionale und Minderheitensprachen, wozu sich Georgien bei seinem Beitritt zum Europarat verpflichtet hat.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Georgien

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage regelmäßig und erinnert an internationale Verpflichtungen. Flankiert wird dies im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit u.a. durch Rechts- und Justizberatung im Schwerpunktprogramm „Demokratie, Kommunalentwicklung und Rechtsstaat“. Die Bundesregierung unterstützt auch Maßnahmen des Europarats zur Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Im Berichtszeitraum hat sie z.B. ein vertrauensbildendes Fortbildungsseminar für Journalisten aus Georgien einschließlich Abchasien finanziert.

Zu einem nützlichen Instrument hat sich der Menschenrechtsdialog mit der EU entwickelt. Die Politik der „Östlichen Partnerschaft“ mit ihrem Angebot eines Assoziierungsabkommens bietet dem Land eine weitere Chance, auf dem Weg der Reformen voranzukommen.

### ■ Guatemala

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Guatemala wird durch Korruption und die Unterwanderung von staatlichen Institutionen und Sicherheitsorganen durch die organisierte Kriminalität sowie die katastrophale Sicherheitslage beeinträchtigt. Menschenrechtsverletzungen und sogenannte „soziale Säuberungen“ werden auch durch Teile der Sicherheitskräfte verübt. Die Umsetzung der Friedensverträge von 1996 und der Empfehlungen der Wahrheitskommission von 1999 ist nicht befriedigend. Der Wiedergutmachungsprozess verläuft stockend. Es gibt unverändert große strukturelle Defizite wie das weitgehende Versagen von Polizei und Justiz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sowie weitverbreitete Straflosigkeit, die bei über 90 % aller Straftaten liegt. Die indigenen Bevölkerungsgruppen werden nach wie vor benachteiligt und marginalisiert. Sie vertreten ihre Anliegen nicht ausreichend wirkungsvoll, da unter den einzelnen Gruppen keine Einigkeit besteht.

Die chronische Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger hält an, wobei sich diese vermehrt der Gefahr einer Kriminalisierung ausgesetzt sehen. Die Institutionen des unabhängigen, vom Parlament gewählten Menschenrechts-Ombudsmanns sowie des Menschenrechtssekretariats im Präsidialamt entfalten keine ausreichende Wirkung.

Die VN-gestützte, über einen internationalen Treuhandfonds finanzierte „Kommission zur Bekämpfung der Straffreiheit in Guatemala“ (CICIG) stellt derzeit die größte Hoffnung auf Säuberung und Stärkung der staatlichen Strukturen dar; ihr Mandat wurde Anfang 2011 bis September 2013 verlängert.

Obwohl Guatemala auf dem Papier die wesentlichen internationalen Standards der Rechte auf Ernährung, Bildung, Gesundheit und Wohnen akzeptiert hat, leben 50 % der Bevölkerung in Armut bzw. extremer Armut. Die Hälfte der Kinder unter fünf Jahren ist unter- bzw. mangelernährt. Besonders Kinder aus indigenen Bevölkerungsgruppen gehen oft nur wenige Jahre zur Schule; insgesamt erreichen nur 38 % der Kinder einen Grundschulabschluss. Die überwiegende Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung ist im informellen Sektor tätig. Eine wirkliche Verbesserung der Situation scheitert an den fehlenden finanziellen Ressourcen des Staates. Mit einer der weltweit niedrigsten Steuerquoten von nur 10,5 % (2010) des BIP ist keine nachhaltige Entwicklung möglich. Negativ wirkt sich auch aus, dass Frauen in Guatemala vielfach diskriminiert werden, was ihre gleichberechtigte wirtschaftliche und politische Teilhabe betrifft. Auch Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel mit Frauen und Kindern – nach wie vor auch über illegale Adoptionsstrukturen – sind drängende Probleme.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Guatemala wurde im Mai 2010 erneut für drei Jahre in den Menschenrechtsrat gewählt. Es hat die VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker mit befördert und ist Mitglied des Zentralamerikanischen Gerichtshofs. Ein Beitritt zum IStGH wird von der Regierung grundsätzlich befürwortet, hat jedoch derzeit keine Priorität. Guatemala ist bereits 2007 der Haager Konvention über den Schutz des Kindes und die internationale Zusammenarbeit bei Adoptionen beigetreten und hat im Rahmen des nationalen Umsetzungsgesetzes eine eigene Behörde hierzu geschaffen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts von 2009, der zufolge das Verschwindenlassen von Personen bis zu deren Auffinden nicht verjährt, hat zu Fortschritten bei der Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen aus der Bürgerkriegszeit geführt. Im November 2010 wurden zwei Angehörige der Polizei für das Verschwindenlassen des Studentenaktivisten Fernando Garcia im Jahr 1984 zu einer je 40-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Erstmals wurden im August 2011 vier ehemalige Armeeangehörige wegen Mordes an 201 Einwohnern des Dorfes Dos Erres (Provinz Petén) während des Bürgerkrieges zu jeweils mehr als 6.000 Jahren Gefängnis verurteilt.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Guatemala

Guatemala ist für Deutschland ein wichtiges Partnerland und seit 2005 Pilotland für den Menschenrechtsansatz im Rahmen des entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte. Seitdem werden die Vorhaben in den beiden Schwerpunkten „Demokratische Regierungsführung mit Gerechtigkeit“ und „Bildung“ ausdrücklich an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien ausgerichtet. Mit einem Programm zur Förderung der Qualität der Grundbildung, das auf die Verbesserung der interkulturellen, zweisprachigen Erziehung und einen verbesserten Zugang indigener Kinder und Jugendlicher zu Bildung zum Ziel hat, leistet die deutsche Bundesregierung einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung. Menschenrechtsthemen sind auch wichtiger Bestandteil des politischen Dialogs mit der Partnerregierung. Außerdem fördert die Bundesregierung internationale Nichtregierungsorganisationen, z.B. „Protection International“ (PI) und „peace brigades international“ (pbi), die sich für den Schutz von Menschenrechtsaktivisten einsetzen.

Die EU leistet im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit u.a. Beiträge zur Stärkung der sozialen Kohäsion und Verbesserung der Sicherheit sowie zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung. Sowohl die Bundesregierung als auch die EU unterstützen die Projekte der CICIG politisch und finanziell.

### ■ Guinea

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Seit 21. Dezember 2010 wird Guinea erstmals von einem demokratisch gewählten Präsidenten, Prof. Alpha Condé, regiert. Gleich nach Amtsantritt hat Präsident Condé eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage unternommen: Irreguläre Gefängnisse wurden geschlossen und eine umfassende Bestandsaufnahme des Justizsektors und des Strafvollzugs begonnen, die in den nächsten Jahren zu einer Verbesserung der Infrastruktur, der Ausbildung und der Bezahlung des Personals führen soll. Die Situation in den Gefängnissen ist nach wie vor schlecht, menschenunwürdige Behandlung und Unterbringung die Regel, Folter noch immer verbreitet. Die Todesstrafe besteht legal weiter, wurde aber seit 2001 nicht mehr vollstreckt.

Präsident Condé hat die Einsetzung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission angekündigt, um begangenes Unrecht aufzuarbeiten. Im August 2011 bat er den Imam von Conakry, Mamadou Saliou Camara, sowie den katholischen Erzbischof, Kardinal Vincent Koulibaly, eine „provisorische Kommission“ zu leiten, die die Bedingungen für eine nationale Versöhnung erarbeiten soll. Sie hat bislang aber weder ein klares Mandat noch einen personellen und materiellen Unterbau.

Weibliche Genitalverstümmelung ist weit verbreitet. Darüber hinaus ist die hohe Müttersterblichkeit problematisch. Zwar ist es gelungen, die Müttersterblichkeit seit 1990 signifikant zu reduzieren (1990: 1.200 Todesfälle auf 100.000 Geburten, 2010: 680 auf 100.000), für eine kostenlose Geburtsbegleitung müsste Guinea aber deutlich mehr in die Ausbildung von Hebammen und den Gesundheitssektor insgesamt investieren. Ein Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte wurde im Mai 2010 in Conakry eröffnet.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die von der internationalen Untersuchungskommission empfohlene Strafverfolgung der Hauptverantwortlichen für das Massaker vom 28. September 2009, bei dem nach Auffassung des Internationalen Strafgerichtshofs Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden, konnte trotz anders lautender Ankündigungen Präsident Condés bisher nicht umgesetzt werden. Die faktische Straflosigkeit für Verbrechen der Sicherheitskräfte ist ein ungelöstes politisches Problem. Guinea hat einen Großteil der internationalen Verträge und Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte unterzeichnet.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Guinea

EU und Bundesregierung thematisieren die Menschenrechtslage in Gesprächen mit der guineischen Seite. Auf das Massaker vom 28. September 2009 reagierte die EU im Oktober 2009 mit Sanktionen gegen Guinea (Waffenembargo, Reisebeschränkungen etc.), die im Dezember 2009 nochmals verschärft, nach der demokratischen Präsidentschaftswahl aber wieder weitestgehend aufgehoben wurden. Das Waffenembargo besteht fort, es lässt nur wenige Ausnahmen zu.

Die deutsch-guineische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf die Förderung der reproduktiven Gesundheit (v.a. Bekämpfung von HIV/Aids und weiblicher Genitalverstümmelung) und auf die Unterstützung des nationalen Bildungsprogramms. Die EU-Missionschefs berichten seit 2008 jedes Jahr ausführlich über die Menschenrechtslage. 2010 wurde ein regelmäßiger Dialog zwischen EU und den Menschenrechtsakteuren in Guinea ins Leben gerufen.

### ■ Haiti

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Lage der Menschenrechte war durch die Folgen des Erdbebens vom 12. Januar 2010, den Ausbruch der Cholera im Oktober 2010 sowie die durch Manipulationen getrübbten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von Ende 2010, die sich bis ins Frühjahr 2011 hinzogen, beeinträchtigt. Die Funktionsfähigkeit der ohnehin schwachen staatlichen Strukturen nahm durch das Erdbeben weiter ab, die Lage im Justizwesen und bei der Strafverfolgung hat sich weiter verschlechtert. Die traditionelle gesellschaftliche Missachtung

der Rechte der Frauen und Kinder (Verdacht des Kinderhandels, Haltung von Kindern in sklavenähnlichen Verhältnissen als sogenannte „Restaveks“) wurde durch die Naturkatastrophe verschärft. So sind Frauen und Kinder insbesondere in Obdachlosenlagern von sexueller Gewalt bedroht.

Die fortwährende Anwesenheit der VN-Stabilisierungsmission MINUSTAH leistet einen entscheidenden Beitrag zu Sicherheit und Stabilität im Land. Die seit Ende 2010 in relativer Ruhe abgehaltenen Wahlen führten im Ergebnis zum ersten friedlichen und demokratischen Machtwechsel in der Geschichte des Landes. Teile der Bevölkerung sehen die MINUSTAH-Präsenz gleichwohl kritisch, nicht zuletzt weil diese gemeinhin als Quelle des Choleraausbruchs gilt und gegen einzelne Soldaten Vergewaltigungsanschuldigungen erhoben wurden.

Die Zahl der in Obdachlosenlagern lebenden Menschen verringerte sich im Berichtszeitraum auf ca. 400.000. Während deren Versorgung in den Lagern mit sauberem Wasser, Nahrung und Hygiene weitgehend gewährleistet ist, wurde bei der Umsiedlung in dauerhafte Unterkünfte teilweise mit wenig Rücksicht vorgegangen. Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sind in Haiti ebenso wie Koalitionsfreiheit gewährleistet. Die wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung ist im bereits vor dem Erdbeben ärmsten Land der westlichen Hemisphäre nach wie vor prekär – ca. 80 % der Menschen leben von weniger als zwei US-Dollar am Tag.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Von den fünfzehn wichtigsten internationalen Übereinkommen im Menschenrechtsbereich hat Haiti sieben nicht gezeichnet; acht sind ratifiziert, zuletzt im August 2002 die Kinderrechtskonvention. Im Universellen Staatenüberprüfungsverfahren (UPR) Ende 2011 wurde anerkannt, dass sich Haiti der Befragung nach dem Erdbeben stellte; die nächste Überprüfung steht 2014 an. Die Menschenrechtslage in Haiti ist regelmäßig auch Thema im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Das Mandat der MINUSTAH wurde im Oktober 2011 um ein Jahr verlängert – die Truppenstärke wurde auf das Niveau vor dem Erdbeben reduziert.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Haiti

Die Bundesregierung hält zu der wichtigsten Nichtregierungsorganisation Haitis im Bereich der Menschenrechte, „Réseau National de Défense des Droits Humains“ (RNDDH), laufenden Kontakt, um geeignete Projekte für eine Förderung aus Bundesmitteln zu identifizieren. Ferner finanziert die Bundesregierung die Tätigkeit einer Psychologin im Bereich des Strafvollzugs, deren Aufgabe in der Verbesserung der Haftbedingungen besonders für Frauen besteht. Die Bundesregierung leistet insgesamt einen Beitrag von acht Prozent zu den Kosten von MINUSTAH, zu deren Auftrag auch Verbesserungen im Justizwesen gehören. Sie beteiligt sich ferner aktiv an Ausarbeitung und Fortentwicklung der thematisch breit angelegten EU-



Menschenrechtsstrategie gegenüber Haiti. Ferner fördert die Bundesregierung wirtschaftliche und soziale Menschenrechte durch Programme zum Bau von Unterkünften und zur Stabilisierung der ökonomischen Lebensgrundlagen für die vom Erdbeben betroffene Bevölkerung.

Die Delegation der EU unterstützte in größerem Umfang die Wahlbeobachtung durch das RNDDH und das „Centre National d'Observation“ (CNO). Sie unterhält ferner ein grenzüberschreitendes Projekt zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik im Bereich der Erziehung zu einer Kultur der friedlichen Kooperation und fördert die akademische Aus- und Fortbildung im Bereich des Journalismus.

## ■ Honduras

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtssituation in Honduras ist nach wie vor besorgniserregend. Die Regierung von Porfirio Lobo Sosa ist zu schwach, um eine Einhaltung des von ihr offiziell vertretenen Schutzes der Menschenrechte durchzusetzen. Zwar sind Menschenrechtsverletzungen sowie politische und soziale Säuberungen keine Regierungspolitik, kommen aber durch Teile der Polizei, des Militärs oder – insbesondere bei Landkonflikten wie in der Region Bajo Aguán – durch private Sicherheitsdienste der Großgrundbesitzer häufig vor. Besonders gefährdet sind Journalisten, Menschenrechtsaktivisten und Mitglieder der „resistencia“. Zunehmend werden aber auch Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung angegriffen und/oder kriminalisiert. Verschärft wird die Situation durch die katastrophale Sicherheitslage – Honduras hat die höchste Mordrate in der Region –, die tiefgreifende Unterwanderung von Polizei und Justiz durch organisierte Kriminalität und Korruption sowie die weitgehende Straflosigkeit. Als Reaktion auf die Zunahme von Mordfällen hat die Regierung am 30. November 2011 den Sicherheitsnotstand aufgerufen, sodass das Militär selbstständig polizeiliche Befugnisse, Festnahmen und Hausdurchsuchungen ausüben kann. Obwohl dies im Widerspruch zu Artikel 274 der Verfassung steht, wurde die Regelung vom Kongress mehrheitlich gesetzlich bestätigt.

Im Juli 2011 hat die Anfang Mai 2010 eingerichtete offizielle Wahrheitskommission ihren Bericht über die Zeit des defacto Regimes vorgestellt, in dem die Ereignisse vom 28. Juni 2009 eindeutig als Staatsstreich und das Micheletti-Regime als illegale Regierung gebrandmarkt werden. Außerdem wird in dem Bericht festgestellt, dass es während des Staatsstreich-Regimes gravierende Menschenrechtsverletzungen gegeben habe. Die Rechtmäßigkeit der Regierung Lobo wird bestätigt. Zur Umsetzung der Empfehlungen der Wahrheitskommission soll im neu gegründeten Ministerium für Menschenrechte und Justiz eine eigene Kommission eingesetzt werden.

Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des Staatsstreichs wird dadurch erschwert, dass die Regierung Lobo im Rahmen ihrer Politik der nationalen Ein-

heit und Versöhnung in einer Allparteienregierung mit allen gesellschaftlichen Gruppen, d. h. auch mit den Befürwortern des Staatsstreichs, zusammenarbeiten muss. Zudem sind Oberster Gerichtshof und Staatsanwaltschaft eng mit dem defacto Regime verflochten. Allerdings konnte sich die „resistencia“ nach der Rückkehr von Ex-Staatspräsident Zelaya nach Honduras am 28. Mai 2011 auf Basis der Vereinbarung von Cartagena als politische Partei (Frente Amplio de Resistencia Popular) konstituieren und plant auch an den nächsten Wahlen im Jahr 2013 teilzunehmen.

In Honduras gelten 60 % aller Haushalte als arm, davon 40 % als extrem arm. Landesweit sind eine Million Kinder unter fünf Jahren unterernährt und leiden unter Entwicklungsdefiziten. Der durchschnittliche Schulbesuch dauert meist nur drei bis vier Jahre. Da die Arbeitslosigkeit bei rund 43 % liegt, ist es schwierig, der Armut durch die Aufnahme einer regelmäßigen Arbeit zu entkommen, zumal der geltende Mindestlohn häufig nicht gezahlt wird. Die Bevölkerung der unteren Mittelklasse und die Armen leiden zudem chronisch unter Wohnungsnot. Indigene Bevölkerungsgruppen und Frauen werden zwar nicht nach dem Gesetz, wohl aber in der Realität sozial, wirtschaftlich und politisch diskriminiert. Auch stellen die Gewalt gegen Frauen und der Menschenhandel mit Frauen und Kindern ein großes Problem dar. Die VN prüfen derzeit wie eine Hilfe für Honduras bezüglich der Sicherheitslage und Straflosigkeit aussehen kann.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Rahmen der VN hat Honduras u. a. die beiden VN-Menschenrechtspakte sowie die VN-Antikorruptionskonvention und das Fakultativ-Protokoll zur Anti-Folter-Konvention ratifiziert. Die Todesstrafe ist abgeschafft. Die Suspendierung des Landes von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und ihrer Unterorganisationen, wie z. B. der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, wurde im Juni 2011 aufgehoben. Die Regierung Lobo hat sich im November 2010 in offener und konstruktiver Weise dem Staatenüberprüfungsverfahren vor dem VN-Menschenrechtsrat unterzogen und eine Umsetzung der Empfehlungen zugesagt. Zudem hat Präsident Lobo sich bereit erklärt, eine VN-Kommission gegen die Straflosigkeit (ähnlich der CICIG in Guatemala) im Lande einrichten zu lassen, ein Vorhaben, das jedoch momentan keine Priorität erhält.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Honduras

Die besorgniserregende Menschenrechts- und Sicherheitslage ist das zentrale Thema im Dialog mit der honduranischen Regierung sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU. Die Bundesregierung pflegt intensiven Kontakt zu honduranischen Menschenrechtsorganisationen und unterstützt die EU bei der Förderung des neu gegründeten Menschenrechtsministeriums. Außerdem fördert sie die im Juni 2010 von Menschenrechtsorganisationen gegründete private Wahrheitskommission finanziell, die vor allem konkrete Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des Micheletti-Regimes untersuchen und dokumentieren will.

■ **Indien****Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Die Republik Indien ist eine parlamentarische Demokratie, die Verfassung enthält ein klares Bekenntnis zu den Menschenrechten und bürgerlichen Grundfreiheiten. Indien ist ein multiethnisches, multireligiöses Staatswesen mit unabhängiger Justiz, freier Presse und lebendiger Zivilgesellschaft. Allerdings führen sozioökonomische, religiöse und ideologische Spannungen häufig zu spürbaren Beeinträchtigungen der Menschenrechtslage. Armut, Unterentwicklung und religiöse oder ethnische Vorurteile leisten Menschenrechtsverletzungen Vorschub. Indigene Bevölkerung (Adivasi), Kastenlose (Dalits), Frauen und Kinder sowie religiöse Minderheiten (insbes. Muslime, Christen) als schwächste Glieder der indischen Gesellschaft sind häufig die Opfer. Gelegentlich werden Menschenrechtsverteidiger in ihrer Arbeit behindert, verhaftet oder strafrechtlich verfolgt.

Die indische Regierung setzt sich für die Wahrung der Menschenrechte, wie in der indischen Verfassung garantiert, ein. Allerdings wird Menschenrechtsschutz auf den Verwaltungsebenen (Zentralstaat, Bundesstaaten) unterschiedlich stark um- und durchgesetzt. Die Defizite nehmen auf der Ebene der zuständigen Bundesstaaten mit Vollzugsnähe zu und werden mitunter zur Durchsetzung politischer Ziele oder zur Sicherung des inneren Friedens in Kauf genommen. Aktive Menschenrechtsverletzungen durch Vertreter staatlicher Organe, insbesondere der Polizei und der Armee, aber auch deren Duldung, werden zum Teil nicht oder nicht angemessen verfolgt bzw. bestraft. Insbesondere in Kaschmir, in den von separatistischen Gruppen bedrohten Gebieten im Nordosten und in den Regionen mit starken Aktivitäten der maoistisch beeinflussten sogenannte „Naxaliten“ gewähren Ausnahme Gesetze und Sondervollmachten Armee und Polizei im Einsatz de facto eine Befreiung von Strafverfolgung bei Menschenrechtsverletzungen.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Das im Februar 2010 in Kraft getretene „Gesetz über die kostenfreie und verpflichtende Bildung“ garantiert Kindern im Alter von sechs bis vierzehn Jahren das Grundrecht kostenloser Bildung und begründet damit die Schulpflicht.

Ein Urteil des „Delhi High Court“ vom 2. Juli 2009 erklärte das strafrechtliche Verbot einvernehmlicher gleichgeschlechtlicher Sexualkontakte zwischen Erwachsenen für verfassungswidrig. Zwar ist gegen das Urteil, das bisher nur in New Delhi selbst Rechtskraft entfaltet, Revision beim „Supreme Court“ anhängig. Gleichwohl stellt es einen Meilenstein auf dem Weg zur Entkriminalisierung und Enttabuisierung von Homosexualität in der indischen Gesellschaft dar.

**Deutsche und EU-Aktivitäten in Indien**

Menschenrechtsfragen stehen regelmäßig auf der Tagesordnung des politischen Dialogs zwischen Deutschland und Indien. Auch führen die EU und Indien seit 2004 jährlich

einen umfassenden Menschenrechtsdialog (zuletzt im März 2011, nächster Termin im August 2012). Als deutliche Reaktion auf die Ausschreitungen gegen Christen in Orissa 2007/2008 unternahm die EU-Menschenrechts-Arbeitsgruppe im Februar 2010 eine zweite Mission nach Orissa, die in der Öffentlichkeit viel Beachtung fand. Die EU-Mission stellte Verbesserungen der Lage der Christen und verminderte Spannungen zwischen den einzelnen ethnischen bzw. religiösen Konfliktparteien fest. Die EU-Menschenrechts-Arbeitsgruppe setzt sich auch aktiv für die Belange von Menschenrechtsverteidigern ein; so wurde etwa der Prozess gegen Binayak Sen beobachtet. Auch hinsichtlich der Aussetzung bzw. Abschaffung der Todesstrafe sind Deutschland und die EU aktiv, in dem sie sich regelmäßig hochrangig hierfür einsetzen. Im Rahmen der Implementierung der EU-Leitlinien zu Kinderrechten wurde Indien als Pilotland ausgewählt. Die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdienstleistungen und sozialer Sicherung, gerade auch für besonders benachteiligte und in Armut lebende Menschen, ist ein weiterer Schwerpunkt des deutschen Engagements.

■ **Indonesien****Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Die Menschenrechtslage in Indonesien hat sich auf einem zufriedenstellenden, wenn auch weiterhin verbesserungsbedürftigen Niveau stabilisiert. Die Bemühungen der Regierung im Kampf gegen Korruption, die „Justiz-Mafia“ und für die Stärkung der oftmals noch schwachen Unabhängigkeit der Judikative, werden fortgeführt. Pluralismus und Medienfreiheit ermöglichen weiterhin eine offene und lebendige Diskussion über Themen wie Amtsmissbrauch, Bestechung und die Defizite der Justiz. Eine aktive Zivilgesellschaft nimmt verstärkt Einfluss. Es mangelt jedoch oft an der nationalen Umsetzung internationaler Verpflichtungen bzw. der Übersetzung der Rechtsprinzipien in die Praxis der Strafverfolgungsorgane und Sicherheitskräfte.

Weiterhin kommen Menschenrechtsverletzungen und Gewaltexzesse durch die Sicherheitsorgane vor. Die Behandlung von Häftlingen und eine in manchen Landesteilen extensiv gehandhabte Auslegung von Scharia-Recht auf Distriktebene sind problematisch. 2010 nahmen die öffentlichen Aktivitäten radikaler Gruppierungen, wie der „Front Pembela Islam“ (FPI) zu. Wiederholte Übergriffe gegen religiöse Minderheiten, wie die Ahmadiyya und Christen, bei denen die Polizei oftmals tatenlos blieb, führten am 7. Januar 2011 auch zur internationalen Verurteilung Indonesiens durch die Hohe Vertreterin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Navi Pillay. In den beiden sonderautonomen Provinzen Papua und West-Papua schwelt der Konflikt zwischen der indigenen Bevölkerung und Zuwanderern aus anderen Landesteilen sowie den Sicherheitskräften weiter. Die Menschenrechtslage dort gilt – auch im nationalen Vergleich – als angespannt. Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der indigenen Bevöl-

kerung sowie des Rechts auf Meinungsfreiheit durch Sicherheitskräfte dauern an. Per Video dokumentierte Foltervorfälle durch die Streitkräfte, die im Oktober 2010 für internationale Empörung sorgten, wurden nur sehr milde bestraft.

Die Todesstrafe wird in Indonesien nach wie vor verhängt, seit Januar 2009 aber nicht mehr vollstreckt.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Mit der Unterzeichnung der VN-Konvention zum Schutz gegen das Verschwindenlassen im September 2010 setzte Indonesien ein internationales Zeichen; die innerstaatliche Ratifizierung der Konvention steht jedoch noch aus.

Das Engagement Indonesiens für die ASEAN-Menschenrechtskommission sowie als Mitglied des VN-Menschenrechtsrates in Genf und die Besuche von VN-Sonderberichterstattern in Indonesien zeigen, dass das Land bestrebt ist, als Verfechter der Menschenrechte in der Region wahrgenommen zu werden und dass es zu seinen internationalen Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechtsstandards steht. Im Juni 2008 unterzog sich Indonesien dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren (UPR) des VN-Menschenrechtsrats. Eine zweite Überprüfung wurde für Mai 2012 angesetzt. Indonesien ist bisher nicht dem Römischen Statut zum IStGH beigetreten.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Indonesien

Die Bereitschaft zur internationalen Kooperation wächst. So fand am 29. Juni 2010 erstmals der im 2009 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vereinbarte regelmäßige Menschenrechts-Dialog zwischen der EU und Indonesien statt. Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im politischen Dialog mit indonesischen staatlichen Stellen angesprochen und Vertreter von EU-Botschaften nehmen beobachtend an Strafverfahren mit Menschenrechtsrelevanz statt. Die EU beobachtet im Rahmen regelmäßiger Missionen die Menschenrechtslage in Aceh und Papua. Die Bundesregierung unterstützt über die politischen Stiftungen, Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit und Nichtregierungsorganisationen Projekte, u.a. in den Bereichen Frauenrechte und -förderung. Ebenso werden Menschenrechtsverteidiger unterstützt und begleitet sowie Kapazitäten zur Konfliktresolution aufgebaut.

### ■ Irak

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Irak blieb schwierig. Irak befand sich seit Dezember 2011 in einer innenpolitischen Krise, die vor allem die Regierungsarbeit lahm legte. Obwohl im Vergleich zu den Jahren 2006/2007 ein deutlicher Rückgang der Attentate verzeichnet wer-

den konnte, war das Aufkommen an terroristischer Gewalt so hoch, dass sich im Berichtszeitraum ca. ein Dutzend Anschläge pro Tag ereigneten. Dabei richtete sich der Terror gegen Sicherheitskräfte und Repräsentanten der Regierung, vermehrt auch gegen schiitische Zivilisten sowie gegen Angehörige von Minderheiten (v.a. Christen, Jesiden und Kurden in den umstrittenen Gebieten). Die Gewalt gegenüber Homosexuellen und auch Journalisten nahm zu. Weiterhin kam es zu Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Stellen. Im Berichtszeitraum hielt die irakische Regierung an der Anwendung der Todesstrafe fest. Im Berichtszeitraum wurden mindestens 137 Menschen hingerichtet, davon allein 85 seit November 2011. In der Region Kurdistan-Irak (sowie zunehmend auch in der südirakischen Provinz Basra) wirken sich eine deutlich stabilere Sicherheitslage und die stetige Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse günstig auf die Menschenrechtslage aus, auch wenn es dort ebenfalls zu staatlichen Willkürakten kam.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die staatlichen Behörden waren noch nicht in der Lage, die Sicherheit der Zivilbevölkerung und die Ausübung der in der Verfassung verankerten Rechte und Grundfreiheiten landesweit zu garantieren. Insbesondere das irakische Justiz- und Strafvollzugswesen ist stark überfordert. Die wirtschaftliche und soziale Grundversorgung der Bürger konnte nur rudimentär wiederhergestellt werden. Es existiert ein Menschenrechtsministerium; darüber hinaus wurden Menschenrechtsabteilungen in mehreren Ministerien eingerichtet. Der Aufbau unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen kam zögerlich voran. Die für 2011 avisierte Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtskommission kam nicht zustande.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Irak

Menschenrechtsfragen wurden von der Bundesregierung in bilateralen Gesprächen regelmäßig thematisiert, insbesondere die Lage ethnischer und religiöser Minderheiten. Wiederholt sprach sich die EU im Verbund mit den EU-Mitgliedstaaten gegen die Verhängung und den Vollzug der Todesstrafe aus. Angesichts großer Defizite im Rechtsstaatsbereich fördert die Bundesregierung v.a. die Aus- und Fortbildung von Spezialisten in Justiz und Strafvollzug (u.a. durch die EU-Mission EUJUST LEX) und den Aufbau der Menschenrechtsinstitutionen. Ergänzend wird der Irak bei der Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit unterstützt, so bei der Behandlung von Folter- und Traumaopfern.

### ■ Iran

#### Entwicklungen der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in der Islamischen Republik Iran ist nach wie vor besorgniserregend. Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung erfolgten in den seltensten Fällen so öffentlich wie nach den Präsidentschaftswahlen von 2009, sondern vollzogen sich eher im Stillen, waren in ihren Auswirkungen jedoch nicht weniger drastisch. Offene Proteste anlässlich

der Jahrestage des vereitelten Aufstands der „Grünen Bewegung“ von 2009 forderten erneut einige Menschenleben und führten zu zahlreichen Verhaftungen. Prominente Oppositionspolitiker standen weiterhin unter Hausarrest.

Iran vollstreckt, gemessen an der Bevölkerungszahl, die meisten Todesurteile weltweit. Auch Minderjährige und politische Gefangene sind von dieser Strafe nicht ausgenommen. Hinrichtungen erfolgen teils öffentlich und meist durch Erhängen. Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze nach iranischem Recht werden im Gerichtswesen regelmäßig nicht beachtet. Der Strafvollzug ist von überfüllten Gefängnissen und unmenschlichen Zuständen geprägt. Folter wird – vor allem gegen reformorientierte und regimekritische Gefangene – nicht nur im Einzelfall angewandt.

Möglichkeiten freier Meinungsäußerung sind stark eingeschränkt, kritische Stimmen werden in der Regel durch Verbote des publizierenden Organs und Verhaftungen von Journalisten und Bloggern zum Schweigen gebracht. Prägend sind die Versuche zur Gleichschaltung aller gesellschaftlichen Strömungen. Gewerkschaften, Vereinigungen und Nichtregierungsorganisationen stehen unter strenger Beobachtung, wenn sie nicht ohnehin einem Kontrollgremium gegenüber verantwortlich sind. Bedenklich sind auch die Bestrebungen, ein eigenes „halal“- (hier: regimekonformes) Internet zu schaffen und so die Informationsfreiheit noch weiter drastisch einzuschränken.

Frauen sind nach wie vor gesellschaftlich nicht gleichgestellt, ihr rechtlicher Status ist dem eines Mannes unterlegen. Frauen sind im Iran von bestimmten öffentlichen Ämtern ausgeschlossen und auch ansonsten im Berufsleben unterrepräsentiert. Religiöse, wie ethnische und gesellschaftliche Minderheiten leiden unter Diskriminierungen.

#### Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im März 2011 setzte der VN-Menschenrechtsrat einen Sonderberichterstatter zur Menschenrechtslage in Iran ein. Dieser legte am 23. September 2011 einen Zwischenbericht vor, in dem er grobe Verletzungen der Menschenrechte in Iran anprangert. Bislang verweigert Iran ihm die Einreise.

Am 3. November 2011 veröffentlichte der VN-Menschenrechtsrat darüber hinaus seinen abschließenden Bericht zur Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte durch Iran. Darin zeigt sich das VN-Organ sehr besorgt über die mangelhafte Umsetzung des international verbindlichen Pakts durch die iranische Seite und legt zahlreiche Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen in allen Teilen des Staatsapparates dar.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Iran

Die Bundesregierung hat sich in Einzelfällen wie auch angesichts der allgemeinen menschenrechtlichen Lage in Iran in zahlreichen Appellen an die iranische Seite gewandt und

darauf gedrängt, dass Iran seine selbst eingegangenen Verpflichtungen respektiert und seinen Staatsbürgern elementare Rechte zugesteht. Die EU belegte im April 2011 eine Reihe iranischer Personen, die sich Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, mit Sanktionen. Diese Liste wurde im Oktober 2011 nochmals erweitert.

#### ■ Jemen

##### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

In Jemen reagierte der Sicherheitsapparat auf die zu Jahresbeginn 2011 ausgebrochene Protestwelle mit zunehmender Härte. Mehrfach kam es zu gewaltsamem Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen Demonstranten, auch mit Toten und Verletzten. Das gezielte Feuer von Scharfschützen in Zivil auf Demonstranten in Sanaa am 18. März 2011 stellte eine neue Qualität der Eskalation dar. Ein Teil der Sicherheitskräfte (denen aus vergangenen Konflikten ebenfalls schwere Menschenrechtsverletzungen nachgesagt wurden) wechselte daraufhin zur Opposition. Im Mai 2011 eskalierte der Konflikt in militärische Auseinandersetzungen zwischen Regierungstruppen und bewaffneten oppositionellen Kräften in Sanaa und anderen jemenitischen Städten. Zivile Opfer, drastische Versorgungsengpässe und zunehmende Flüchtlingsbewegungen waren die Folge. Menschenrechtsorganisationen berichteten im Berichtszeitraum mehrfach von gezielten Tötungen, Folter und willkürlichen Verhaftungen, teilweise mit anschließenden unfairen Prozessen, auch vom Einsatz von Kindersoldaten durch alle Konfliktparteien. Die Pressefreiheit wurde durch die Schließung mehrerer Zeitungen, Berufsverbote für einzelne Journalisten wie auch Verhaftungen von Journalisten und Oppositionellen erheblich beeinträchtigt. Die Lage beruhigte sich mit dem am 23. November 2011 in Riad unterzeichneten Machttransferabkommen, das seither schrittweise umgesetzt wird. Die Etappen des politischen Übergangs sind in diesem Abkommen über einen Zeitraum von zwei Jahren festgeschrieben.

Große Defizite bestehen nach wie vor bei der Garantie von Frauenrechten. Jemenitische Frauen sind im Alltag massiv benachteiligt. In einigen Regionen des Landes wird etwa die Hälfte aller Mädchen vor Erreichung des 15. Lebensalters verheiratet. Laut UNICEF-Angaben dürften rund 23 Prozent der Frauen und Mädchen zwischen 15 und 45 Jahren von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) betroffen sein. Die grundsätzlich geübte religiöse Toleranz gegenüber Angehörigen anderer Religionen hat enge Grenzen, Kritik am Primat des Islam ist tabu. Die Todesstrafe wird bei Kapitalverbrechen verhängt und auch vollstreckt (Amnesty International zufolge 41 Fälle im Jahr 2011). Die jemenitischen Gesetze sehen auch für andere Delikte die Todesstrafe vor (u.a. Ehebruch, homosexuelle Handlungen, Apostasie), in den letzten Jahren hat es offenbar jedoch keine Todesurteile in diesen Fällen gegeben.



### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Jemen hat die meisten relevanten Menschenrechtskonventionen und -instrumente ratifiziert, die Implementierung bleibt jedoch insbesondere angesichts der krisenhaften Entwicklung des Landes ein Desiderat. Dies gilt auch für die Umsetzung von 125 Empfehlungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens vor dem VN-Menschenrechtsrat. Gesetzlich garantierte Rechte werden oft durch abweichende, von der Scharia und Stammesrecht durchdrungene Rechtspraxis und Willkür des Sicherheitsapparates unterminiert. Für die Ratifikation des Römischen Statuts und den Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof fehlt es an der erforderlichen parlamentarischen Mehrheit. Die neue Regierung hat die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtskommission angekündigt, die alle Menschenrechtsverletzungen, die seit Ausbruch der Proteste begangen wurden, untersuchen und über die Entschädigung der Opfer und Sanktionierung der Täter (durch öffentliche Anprangerung und Entfernung aus öffentlichen Ämtern, nicht jedoch Strafverfolgung) befinden soll. Schwache institutionelle Rahmenbedingungen dürften die Aufarbeitung erschweren.

### Deutsche und EU-Aktivitäten im Jemen

Die Bundesregierung wie auch die Europäische Union haben sich im Berichtszeitraum intensiv für eine politische Konfliktlösung in Jemen einschließlich der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen eingesetzt. Dazu gehören diplomatische Bemühungen vor Ort und die Thematisierung Jemens im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sowie beim 18. Menschenrechtsrat in Genf. Beide Gremien verabschiedeten im Oktober 2011 bzw. im September 2011 Resolutionen, die alle Akteure in Jemen zur Konfliktbeilegung und Verbesserung der Menschenrechtslage im Lande aufrufen. Die Resolutionen 2014 (2011) und 2051 (2012) des VN-Sicherheitsrats sehen regelmäßige Briefings des VN-Sicherheitsrats zur Lage in Jemen vor.

## ■ Kambodscha

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Kambodscha bleibt insgesamt unbefriedigend. Bürgerliche Freiheiten, insbesondere die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit, sind erheblichen Einschränkungen unterworfen. Mit dem im Dezember 2010 in Kraft getretenen neuen Strafbuch wurden Tatbestände und Strafrahmen zahlreicher Staatsschutz- und Ehrverletzungsdelikte stark ausgeweitet und rigide umgesetzt. Akteure der Zivilgesellschaft, insbesondere auch Menschenrechtsverteidiger, werden strafrechtlich verfolgt, drangsaliert und eingeschüchtert, u. a. mittels Verleumdungsklagen. Ein restriktives Gesetzesvorhaben zur Regelung des Vereinsrechts wurde, auch nach internationaler Kritik, erheblich abgemildert, ist aber noch nicht von der Agenda der Regierung gestrichen. Es bestehen erhebliche Rechtsstaatsdefizite; die Regierung unternahm auch im Berichtszeitraum keine Anstrengungen, die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Gerichte zu stärken. Rechts-

unsicherheit sowie Straflosigkeit für privilegierte Bevölkerungsschichten sind die Regel. Bei der Verfolgung von Straftaten und der Abwehr von Übergriffen der Staatsgewalt werden häufig fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze verletzt.

Ganze Dorfgemeinschaften auch aus indigenen Bevölkerungsgruppen wurden in mehreren Fällen infolge von Zwangsräumungen und faktischen Enteignungen zugunsten kommerzieller Landkonzessionen aus ihren angestammten Siedlungsgebieten vertrieben. Mangels funktionierenden Katasterwesens sind Willkür, Korruption und Machtmissbrauch gerade in diesem Bereich weit verbreitet. Menschenrechtsaktivisten, die sich für die Rechte der Landbevölkerung einsetzen, werden massiv bedrängt.

Mit dem Khmer-Rouge Tribunal („Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia“) sollen die Verbrechen des Khmer Rouge Regimes aufgearbeitet und ein Beitrag zur Versöhnung geleistet werden. Das erste Verfahren gegen den Direktor eines Foltergefängnisses wurde im Februar 2012 in zweiter Instanz abgeschlossen, das Strafmaß wurde in einem Revisionsverfahren auf lebenslänglich erhöht. Gegen drei weitere politisch Hauptverantwortliche des Regimes wird seit Juni 2011 verhandelt. Die kambodschanische Regierung hat mehrfach den Eindruck erweckt, unter die juristische Aufarbeitung der Khmer-Rouge-Verbrechen nach Abschluss des Hauptverfahrens gegen die drei politischen Führer einen Schlussstrich ziehen und damit auf die Unabhängigkeit des Gerichts Einfluss nehmen zu wollen.

Hinsichtlich der Verwirklichung der WSK-Rechte leidet Kambodscha noch heute unter den Folgen von 30 Jahren Bürgerkrieg und während der Herrschaft der Khmer Rouge in den Jahren 1975 bis 1979 verübten Massenmord, dem rund 1,7 Mio. Kambodschaner zum Opfer fielen. Auch heute leben noch 27 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze und haben keinen oder nur mangelhaften Zugang zu Schulen, zur Gesundheitsversorgung und zu anderen Grundleistungen der Daseinsvorsorge. Der regelmäßige Zugang zu ausreichender Ernährung ist für 18 Prozent der Bevölkerung nicht gewährleistet. Die Kluft zwischen Arm und Reich wächst weiter. Die wachsenden Landkonflikte bergen zuwiderstehenden sozialen Sprengstoff.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Kambodscha ist allen wesentlichen Menschenrechtskonventionen beigetreten. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen bleibt jedoch weiterhin problematisch. Der VN-Sonderberichterstatter zur Menschenrechtslage in Kambodscha hat bei seinen Besuchen im Berichtszeitraum wiederholt seine Besorgnis über die Menschenrechtslage zum Ausdruck gebracht.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kambodscha

Die Bundesregierung finanziert im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Projekte in den Bereichen Gesundheit und ländliche Entwicklung sowie im Querschnittsbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“, die einen Beitrag zur

Stärkung der Menschenrechte leisten. So wird beispielsweise der Zugang von armen Menschen in ländlichen Gebieten zu adäquaten Gesundheitsdienstleistungen verbessert. Bei den Regierungsverhandlungen im Dezember 2011 wurde ein intensiver politischer Dialog zu den menschenrechtswidrigen Landvertreibungen und zum Umgang mit den Akteuren der Zivilgesellschaft geführt. Mit den in Kambodscha tätigen Nichtregierungsorganisationen unterhält die Bundesregierung einen ständigen Dialog zur Menschenrechtslage. Sie verfolgt zudem Prozesse von Opfern staatlicher Übergriffe, demarchiert im Rahmen der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und nimmt Orte, an denen Landvertreibungen stattgefunden haben (sollen), durch Besuche selbst in Augenschein. Mit der neu geschaffenen EU-Arbeitsgruppe Menschenrechte wurde die EU-Zusammenarbeit in diesem Bereich institutionalisiert. Die Arbeit des Khmer-Rouge Tribunals und der Versöhnungsprozess wurden in bilateraler Zusammenarbeit mit bisher rund 17 Mio. Euro gefördert. Damit ist Deutschland der drittgrößte Beitragszahler für das Gericht selbst. Darüber hinaus werden in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft Projekte für die Aufarbeitung der kambodschanischen Vergangenheit gefördert.

## ■ Kasachstan

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Insgesamt hat sich die Menschenrechtslage in Kasachstan im Berichtszeitraum nicht verbessert. Defizite, insbesondere in den Bereichen der Versammlungs-, Medien- und Religionsfreiheit bestehen nach wie vor. Die Medien werden durch staatliche Organe weitgehend kontrolliert, Journalisten werden bezüglich investigativer oder nicht regierungskonformer Berichterstattung enge Grenzen gesetzt. Politische Kräfte wirken bisweilen auch auf Strafverfahren ein. Der Menschenrechtsdialog mit der EU wurde im Berichtszeitraum fortgeführt. Nach den gewalttätigen Ausschreitungen mit Toten und Verletzten am 16. Dezember 2011 im westkasachischen Schanaosen wurde Kritik am Vorgehen der kasachischen Sicherheitskräfte geäußert. Die Aufarbeitung der Ereignisse durch die kasachische Regierung wurde von Kritikern als unzureichend angesehen.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

2009 ratifizierte Kasachstan das Erste Zusatzprotokoll des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Am 6. Februar 2009 traten Reformen des Wahl-, Parteien- und Mediengesetzes sowie des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung in Kraft. Im Dezember 2011 wurde ein Rundfunkgesetz durch beide Parlamentskammern gebracht, welches u. a. eine Registrierungspflicht aller Sender vorsieht und diese verpflichtet, eine Niederlassung in Kasachstan zu unterhalten. Bislang ist das Gesetz noch nicht vom Präsidenten unterzeichnet worden. Im Berichtszeitraum wurde ein neues Religionsgesetz verabschiedet, welches kleinere Religionsgruppen benachteiligt. Im September 2009 hat Kasachstan einen Nationalen Menschenrechtsaktionsplan für die Jahre 2009–2012 vorge-

stellt. Der Aktionsplan wurde von einer Arbeitsgruppe erstellt, die je zur Hälfte aus Vertretern staatlicher Organe und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt war. Er trägt Informationen über die Menschenrechtslage im Land zusammen, zeigt Missstände auf und unterbreitet Vorschläge für ein weiteres Vorgehen. Die Empfehlungen wurden bislang kaum realisiert. Am 4. Februar 2011 trat das Gesetz über Änderungen und Ergänzungen zu einigen Rechtsakten der Republik Kasachstan, über die weitere Humanisierung des Strafrechts und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Strafverfahren in Kraft. Dieses sieht neben der Umwandlung einiger Strafandrohungen von Freiheitsstrafen in Geldstrafen die Entkriminalisierung einiger Delikte sowie die Möglichkeit von administrativen Bestrafungen vor. Darüber hinaus hat die Regierung eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines nationalen Plans zur Verbesserung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen für die Jahre 2012–2018 ins Leben gerufen. Die Hauptaufgabe der Arbeitsgruppe ist es, bis 2018 die Voraussetzungen für den ungehinderten Zugang zu wesentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen für behinderte Menschen zu schaffen, mit dem Ziel, sie umfassend in die Zivilgesellschaft zu integrieren.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kasachstan

Deutschland und die EU haben im Berichtszeitraum regelmäßig mit Erklärungen und Demarchen zu menschenrechtlichen Entwicklungen Stellung genommen. Seit 2008 besteht ein jährlicher, strukturierter Menschenrechtsdialog der EU mit Kasachstan. Darüber hinaus fördern das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, diverse europäische Botschaften und die EU Projekte mit Menschenrechtsbezug in Kasachstan, zum Teil in Kooperation mit der kasachischen Regierung. Es geht um Projekte für die vollständige Abschaffung der Todesstrafe, gegen Folter, zur Stärkung von Zivilgesellschaft und individuellen Freiheitsrechten sowie zur Förderung einer umfassenden Justizreform.

## ■ Kenia

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Im August 2010 wurde in einem Referendum mit großer Mehrheit eine neue Verfassung angenommen. Mit ihrem modellhaften Grundrechtekatalog und ihren detaillierten Bestimmungen zu Struktur und Kontrolle der staatlichen Institutionen gerade im Feld der nationalen Sicherheit verspricht die Verfassung Besserung in der Einhaltung grundlegender Menschenrechtsstandards. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung der Menschenrechte blieben jedoch angesichts verbreiteter Armut und den mit Blick auf das Bevölkerungswachstum unzureichenden Wachstumsraten schwierig.

Im Sicherheitssektor bleiben bürgerliche Rechte weiterhin ungenügend beachtet. Nach wie vor wird die Todesstrafe verhängt, wenn auch seit 1987 nicht mehr vollstreckt. Mit der

Verfassung wurden zwar die Vorkehrungen für demokratische Legitimität und Kontrolle verbessert, ihre Implementierung und die damit einhergehende Sicherheitssektorreform wurden aber noch nicht abgeschlossen. So kommen extra-legale Tötungen von Personen im Polizeigewahrsam immer wieder vor. Das Bewusstsein für Menschenrechte innerhalb von Polizei/Militär bleibt unterentwickelt. In allen Landesteilen belastet Korruption die oft ineffizienten Staatsstrukturen, weshalb die Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Diskussion einen hohen Stellenwert einnimmt. Dank der starken kenianischen Zivilgesellschaft sind Menschenrechtsorganisationen in allen Bereichen tätig, Presse- und Meinungsfreiheit sind garantiert.

Die staatlich eingesetzte „Kenya National Commission on Human Rights“ führt mit Menschenrechtsorganisationen den Dialog zur Überwachung und Förderung der Menschenrechte. Wichtigstes Thema waren im Berichtszeitraum die bei den Nachwahl-Unruhen 2007/2008 begangenen Menschenrechtsverletzungen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Urheber der Nachwahl-Unruhen sind strafrechtlich bisher nicht belangt. Die Vorverfahrenskammer des IStGH hat im Januar 2012 entschieden, das Hauptverfahren gegen vier mutmaßliche Verantwortliche für die Unruhen zu eröffnen. Im Nachgang zu einem Besuch des sudanesischen Staatspräsidenten al-Bashir im August 2010 bestätigte der kenianische „High Court“ im Dezember 2011 den IStGH-Haftbefehl gegen al-Bashir; die Berufung der Regierung gegen diese Entscheidung wurde inzwischen zurückgewiesen.

Das Mandat der 2009 zur Bewältigung vergangener Menschenrechtsverletzungen konstituierten Wahrheits- und Versöhnungskommission (TJRC) wurde verlängert. Die Kommission führt jetzt landesweit Anhörungen durch. Die Justiz soll mit der neuen Verfassung vor politischer Einflussnahme geschützt werden, außerdem kamen unabhängige Persönlichkeiten an die Spitze der Gerichtsbarkeit. Technisch bleibt die Justiz allerdings schlecht ausgestattet und gilt als unverändert korrupt auf allen Ebenen.

Die Gleichstellung der Frau ist in Kenia kein kontroverses Thema, physische und sexuelle Gewalt einschließlich häuslicher Gewalt gegen Frauen ist aber verbreitet. Weibliche Genitalverstümmelung („Female Genital Mutilation“, FGM) besteht trotz gesetzlichem Verbot und intensiver (auch staatlicher) Aufklärung je nach Stammeskultur fort.

Grundschulbesuch und Besuch der staatlichen weiterführenden Schulen sind kostenlos. Unter den zahlreichen Straßenkindern (in Nairobi über 100.000) befinden sich viele AIDS-Waisen. Kinderarbeit ist wegen der Lebensumstände vieler Familien verbreitet. Homo-, Trans- und Bisexuelle werden immer wieder diskriminiert. Das kenianische Gesetz verbietet die Diskriminierung körperlich und geistig Behinderter, die Realität sieht jedoch oft anders aus.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kenia

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage bilateral in Gesprächen und gemeinsam mit EU-Partnern. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist die Förderung der Menschenrechte ein wichtiges Querschnittsthema in allen Bereichen der deutsch-kenianischen Entwicklungszusammenarbeit. In Kenia, als Pilotland der Umsetzung des entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte 2004–2007, ist das deutsche Engagement v. a. in den Schwerpunkten Wasser und Gesundheit systematisch an Menschenrechten ausgerichtet. Im Bereich „Gute Regierungsführung“ wird u. a. eng mit der „Kenya National Commission on Human Rights“ zusammengearbeitet.

Die EU hat durch Erklärungen zu Menschenrechtsfragen in Kenia wiederholt Stellung bezogen. Die EU fördert Projekte im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).

#### ■ Kirgisistan

##### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Unter der Herrschaft von Staatspräsident Bakiev bis April 2010 wich das im regionalen Vergleich traditionell liberalere Klima in Kirgisistan zunehmenden staatlichen Restriktionen. Der Druck auf Oppositionelle, kritische Journalisten und Nichtregierungsorganisationen wurde erhöht. Seit dem gewaltsamen Umsturz vom April 2010 und mit der darauf folgenden Einrichtung einer Übergangsregierung verbesserte sich die Lage bezüglich der Grundfreiheiten wieder. Nach den interethnischen Unruhen im Juni 2010 im Süden Kirgisistans (vor allem in Osch und Jalalabad) wurden allerdings schwere Anschuldigungen gegen Polizei und Militär erhoben. Es gab eine Reihe von Berichten über Misshandlung, Einschüchterung und Erpressung durch die Polizei. Die Mehrzahl der Opfer der Unruhen und von Übergriffen der Polizei gehörte der usbekischen Minderheit an. Gleichzeitig richtet sich die strafrechtliche Aufarbeitung der Unruhen bislang weitgehend einseitig gegen Angehörige dieser ethnischen Gruppe. Dabei waren zahlreiche Verletzungen rechtsstaatlicher Standards festzustellen. Es ist erklärtes Ziel der kirgisischen Regierung, die Rechtsstaatlichkeit zu verbessern. Der 2011 eingeleitete Prozess der Neubestellung von Richtern soll hierzu beitragen.

##### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Kirgisische Republik ist den meisten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen beigetreten. Die am 27. Juni 2010 per Referendum verabschiedete neue Verfassung umfasst einen umfangreichen Menschenrechtskatalog. Es gibt aber weiterhin eine erhebliche Lücke zwischen der Rechtslage und der täglichen Praxis. Die Übergangsregierung hat 2010 den Umbau des nationalen Radio- und Fernsehkanals in einen öffentlich-rechtlichen Sender eingeleitet. Allen politischen Parteien ist freier Medienzugang zugesichert. Die OSZE

hat bei der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen am 30. Oktober 2011 festgestellt, dass der Wahlkampf offen war und den Wählern eine genuine Entscheidungsmöglichkeit eingeräumt wurde. Bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und von Einzelgesetzen zum Aufbau einer parlamentarisch-demokratischen Staatsordnung seit April 2010 hat Kirgisistan intensiv und konstruktiv mit der internationalen Gemeinschaft, z. B. mit der „Venedig-Kommission“ des Europarats, zusammengearbeitet. Aufgrund der verbreiteten Korruption und Defiziten bei verantwortungsbewusster Regierungsführung kommt es jedoch zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen und zu starken sozialen Verwerfungen zu Lasten der ärmsten Bevölkerungsschichten.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kirgisistan

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage regelmäßig in bilateralen Gesprächen. Die Botschaft hält regelmäßigen Kontakt mit den wichtigsten Menschenrechtsaktivisten des Gastlandes und fördert Aktivitäten von in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen. Prominente Prozesse gegen Menschenrechtsverteidiger wurden von der Botschaft beobachtet. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützt die Bundesregierung ein regionales Projekt zur Rechts- und Justizreform.

Die EU hat im Rahmen der Zentralasienstrategie einen Menschenrechtsdialog mit Kirgisistan aufgenommen. Die Themen des dritten Dialogs am 28. Juni 2011 in Bischkek umfassten die Aufarbeitung der interethnischen Unruhen im Juni 2010, die nationale Gesetzgebung für den Menschenrechtsschutz, EU-Kooperationsprojekte, die Umsetzung der Empfehlungen von zivilgesellschaftlichen Seminaren, Zusammenarbeit in internationalen Organisationen sowie Menschenrechts-Einzelfälle. Im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) wird der Menschenrechts-Reformprozess in Kirgisistan unterstützt. Hinzu kommen Aktivitäten zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Unterstützung des Übergangs hin zu einer parlamentarischen Demokratie. Die EU-Ratspräsidentschaft (in Bischkek bis Mitte 2010 von der deutschen Botschaft wahrgenommen) veröffentlicht regelmäßig Stellungnahmen zu menschenrechtlich relevanten Ereignissen in Kirgisistan, auch im Rahmen der OSZE. Die EU und die Bundesregierung haben die Arbeit der „Kyrgyzstan International Inquiry Commission“ unter Leitung des finnischen Abgeordneten Kimmo Kiliunen zur Aufarbeitung der Unruhen im Süden Kirgisistans finanziell unterstützt. Deutschland und die EU setzen sich dafür ein, dass die kirgisische Regierung bei der Reform ihrer Minderheitenpolitik die Empfehlungen dieser Kommission berücksichtigt. Im Januar 2011 hat die OSZE eine Polizeiberatungs- und -beobachtungsmission mit Schwerpunkt im Süden Kirgisistans eingerichtet („Community Security Initiative“). Deutschland und die EU unterstützen diese Mission mit freiwilligen finanziellen Beiträgen.

## ■ Kolumbien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Sicherheitslage in Kolumbien hat sich durch die Politik der „Demokratischen Sicherheit“ der Regierung von Alvaro Uribe deutlich verbessert: Alle Gewaltindikatoren wie z. B. die Anzahl der Morde sind deutlich gesunken. Auch die Lage der Menschenrechtsverteidiger und Gewerkschafter hat sich verbessert. Staatspräsident Santos setzt diese Politik fort und hat mit grundlegenden Reformgesetzen, z. B. zu den zentralen Themen Opferentschädigung und Landrestitution, die Basis für eine nachhaltige Verbesserung der Menschenrechtssituation gelegt. Diese positive Grundtendenz wird auch von internationalen Organisationen wie z. B. dem Amt der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) oder dem Menschenrechtsrat der VN bestätigt. Trotz dieser Verbesserungen bleibt die Menschenrechtslage in vielen Bereichen sehr ernst. Maßgebliche Einflussfaktoren bleiben Drogenhandel, organisierte Kriminalität, Korruption, extreme Ungleichverteilung der Einkommen und vor allem die weiterhin instabile interne Situation.

Der ganz überwiegende Teil der Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts wird von illegalen Gewaltgruppen begangen. Die konfliktbedingten internen Vertreibungen der Landbevölkerung mit bisher insgesamt über 3,6 Mio. Binnenvertriebenen (so die offiziellen Zahlen; Nichtregierungsorganisationen gehen z. T. von wesentlich höheren Zahlen aus) sind das größte humanitäre Problem des Landes. Die Regierung geht von über 100.000 Neu-Vertriebenen im Jahr 2011 aus. Kolumbien ist, vor allem durch die Aktivitäten nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen wie der „FARC“, nach wie vor stark vermint. Nach Angaben des „Landmine Monitor Report“ 2011 wurden im Jahr 2010 insgesamt 512 Menschen Opfer von Anti-Personen-Minen oder explosiven Kriegsrückständen. Dazu kommt nach NRO-Angaben eine erhebliche Anzahl von nicht gemeldeten Fällen. Damit zählt Kolumbien zu den am stärksten von Anti-Personen-Minen betroffenen Ländern weltweit. Die extralegalen Hinrichtungen, bei denen staatliche Sicherheitskräfte unbeteiligte Zivilisten ermordet und als Kämpfer der illegalen Gruppen, insbesondere der „FARC“, ausgegeben hatten, um Abschussquoten im Kampf gegen die Guerilla zu erfüllen, sind nach der Aufdeckung des Skandals 2008 deutlich zurückgegangen. Allerdings hat das Jesuiten-Forschungsinstitut „CINEP“ auch für 2011 wieder acht neue Fälle gemeldet. Der Sonderberichterstatter der VN für extralegale Hinrichtungen, Philip Alston, stellte im Juni 2009 fest, dass es sich zwar um eine verbreitete Praxis gehandelt habe, jedoch keine Hinweise auf Weisung oder Kenntnis der politischen oder militärischen Führung vorlägen. Bis 2011 wurde in über 3.000 Fällen ermittelt; die Aufklärung der Morde und Verurteilung der Täter kommt aber mit bislang nur ca. 200 Verurteilungen nur langsam voran.

Menschenrechtsverteidiger sind weiterhin Ziel von Drohungen oder Gewalttaten der illegalen Gewaltgruppen. Das Schutzprogramm der Regierung umfasst mittlerweile über 11.500 bedrohte Personen und ist Ende 2011 reformiert worden, um die Wirksamkeit zu



steigern. Die Zahl neuer Fälle von Verschwindenlassen bleibt hoch. Die kolumbianische Rechtsmedizin geht von 4.095 neuen Fällen für 2011 aus (Vorjahr: 3.470). Insgesamt sind in Kolumbien offiziell mehr als 61.000 Verschwundene registriert; davon ca. 15.600 Fälle des gewaltsamen Verschwindenlassens (nach der engeren internationalen Definition ist der Täter ein staatlicher Akteur). Unbefriedigend bleibt die sehr hohe Straflosigkeit, die auch bei schweren Gewaltdelikten bei ca. 97% liegt.

Die WSK-Rechte wurden im Berichtszeitraum weiterhin massiv durch Armut, mangelnden Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und vor allem durch die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen beeinträchtigt. So lebten nach Regierungsangaben ca. 40% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, obwohl Kolumbien mittlerweile der Ländergruppe mit gehobenem mittleren Einkommen angehört.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Kolumbien hatte sich 2008 als einer der ersten Staaten dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren im Menschenrechtsrat unterzogen und viele der dortigen Empfehlungen bereits umgesetzt. Dazu gehören u.a. die Verlängerung des Mandats des OHCHR-Büros, zahlreiche von VN-Sonderberichterstattern durchgeführte Besuche und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Rechte von Homosexuellen wurden 2009 durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts gestärkt. Ende 2010 hat Kolumbien die Verschwundenen-Konvention ratifiziert. Die Regierung plant für Ende 2012 eine große nationale Menschenrechtskonferenz, um im Dialog mit der Zivilgesellschaft eine integrale Menschenrechtspolitik zu entwickeln und umzusetzen. Die Konferenz wird zurzeit mit Foren in allen 32 Departements unter Beteiligung der internationalen Gemeinschaft vorbereitet.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kolumbien

Die Bundesregierung thematisiert gegenüber der kolumbianischen Regierung regelmäßig Menschenrechtsfragen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit liegt der Fokus auf dem Aufbau eines effizienten Justizsystems und von Programmen zur Friedens- und Menschenrechtserziehung. Im Rahmen des Schwerpunkts „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ werden sowohl reformbereite staatliche Akteure als auch engagierte zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt. Ziel ist insbesondere die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft beim Abbau des Konflikts. Zusammen mit der französischen Botschaft verleiht die deutsche Botschaft seit 2010 den deutsch-französischen Menschenrechtspreis „Antonio Nariño“ an kolumbianische Menschenrechtsverteidiger. Preisträger 2011 ist die Frauen-NRO „Tejedoras de Vida“ aus dem besonders vom Binnenkonflikt betroffenen Departement Putomayo.

Die EU begann 2009 einen formalen Menschenrechtsdialog mit Kolumbien, der bereits zu fünf Treffen führte. Im Dezember 2011 wurde zudem ein erstes Treffen des politischen

Dialogs zwischen der EU und Kolumbien abgehalten. Deutschland nimmt im Rahmen des „London-Cartagena-Prozesses“ der G24 am Dialog zwischen Regierung, Vertretern der Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft teil und hatte zusammen mit Frankreich im zweiten Halbjahr 2011 die G24-Präsidentschaft inne.

### ■ Kongo (Demokratische Republik)

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Nach einer Verbesserung der menschenrechtlichen Lage 2010/2011 haben Repression und Gewalt im zweiten Halbjahr 2011 wieder zugenommen.

Die von Unregelmäßigkeiten in Frage gestellten Wahlen im November 2011 waren u.a. von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen überschattet. Bis zu 50 Tote waren zu beklagen, von denen rund dreißig nach Erkenntnissen der Vereinten Nationen den Sicherheitskräften zum Opfer fielen.

Die Lage in der Demokratischen Republik Kongo ist weiterhin von der fortdauernden Krise im Ostkongo mit ihren Massenvertreibungen und Gewalt gegen die Zivilbevölkerung geprägt, unter der vor allem Frauen und Kinder zu leiden haben. Obwohl immer wieder Teile der Armee und der Polizei an Verletzungen der Menschenrechte im Ost-Kongo beteiligt sind, handelt es sich jedoch in vielen Fällen nicht um systematische Verletzungen durch die Staatsgewalt, sondern vielmehr um Ereignisse, die durch die Schwäche und Abwesenheit einer funktionierenden Staatsordnung bedingt sind.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Mehrere Journalisten wurden im Berichtszeitraum eingeschüchtert und verhaftet. Straffreiheit ist ein strukturelles Problem: Verfahrensrechte von Angeklagten und die elementaren Rechte Gefangener werden permanent verletzt. Die willkürlichen Verhaftungen haben oft finanzielle Motive. Die Lage in Gefängnissen ist besonders katastrophal. Im Berichtszeitraum hat die kongolesische Regierung kaum Schritte unternommen, um die unmenschlichen Haftbedingungen zu ändern. Es sind zwar erstmals Militärangehörige wegen Ermordung und Vergewaltigung von Zivilpersonen zu lebenslanger Haft verurteilt und zwei Milizenführer dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überstellt worden. Dennoch befinden sich in den Reihen der Sicherheitskräfte mehrere bekannte Personen, denen schwere und schwerste Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt werden, ohne dass diesen Anschuldigungen nachgegangen wird.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in der Demokratischen Republik Kongo

Die Demokratische Republik Kongo ist ein Schwerpunkt der deutschen humanitären Hilfe und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (seit 2008 Kooperationsland). Hierbei

fördert die Bundesregierung u. a. die Stärkung von Frauenrechten, aber auch Vorhaben im Bereich Gesundheit und gegen sexuelle Gewalt sowie zur Reintegration ehemaliger Kindsoldaten und anderer benachteiligter Jugendlicher. Die Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit leisten einen Beitrag zum Aufbau eines leistungsfähigen und modernen Staates (z. B. Beratung im Umwelt-, Finanz- und Minenbereich) und parallel dazu einen direkten Beitrag zum Wiederaufbau des Landes (z. B. soziale Infrastruktur durch den „Friedensfonds“ sowie Wasser- und Abwasserinfrastruktur). Sie wirken daher in doppelter Weise stabilisierend.

Die EU hat wiederholt mit Erklärungen und Demarchen zu Menschenrechtsfragen in der Demokratischen Republik Kongo Stellung bezogen. Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende 2011 wurden offen angesprochen und Aufklärung sowie ggf. Strafverfolgung eingefordert. Es besteht zur menschenrechtlichen Lage auch ein offener und intensiver Austausch mit der Zivilgesellschaft. Die EU-Botschaften in Kinshasa sind in Zusammenarbeit mit den EU-Missionen EUSEC und EUPOL um eine stetige Verbesserung der Menschenrechtslage bemüht. Die beiden EU-Missionen unterstützen die kongolesische Seite bei der Polizei- und Armee reform. Die EU-Kommission und mehrere EU-Mitgliedstaaten engagieren sich bei der Justizreform.

## ■ Korea, Demokratische Volksrepublik (Nordkorea)

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Nordkorea isoliert sich fast völlig von der Außenwelt und gestattet Ausländern nicht, innerhalb des Landes Informationen zur Menschenrechtslage zu sammeln oder zu überprüfen. Kontakte zwischen Bevölkerung und Ausländern sind verboten. Die Zugangsmöglichkeiten für Angehörige diplomatischer Vertretungen sind entsprechend begrenzt. Ein verlässliches Bild der Situation und aktuellen Entwicklung im Land ist daher nur sehr eingeschränkt zu gewinnen.

Berichte nordkoreanischer Überläufer und Flüchtlinge machen deutlich, dass es in Nordkorea u. a. durch politische Prozesse, willkürliche Verhaftungen, extralegale Tötungen und Folter zu schweren, weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt. Menschenrechtsorganisationen schätzen die Zahl der in Straf- und Umerziehungslagern Inhaftierten auf 200.000. Aus China deportierte Flüchtlinge und ihre Angehörigen stellen eine wesentliche Gruppe unter den Inhaftierten dar.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Schwere Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte (Versammlungs-, Informations-, Presse- und Meinungsfreiheit) sind in Nordkorea systemimmanent. Sie werden von

nordkoreanischer Seite mit den Prinzipien des herrschenden politischen Systems gerechtfertigt, wonach Menschenrechte nicht als Rechte des Individuums anzusehen seien. Zwar erwähnt die nordkoreanische Verfassung Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Demonstrations- und Organisationsfreiheit (Artikel 67) und nennt seit einer Verfassungsänderung vom 9. April 2009 auch den Schutz der Menschenrechte als staatliche Aufgabe (Artikel 8). Diese Rechte sind jedoch nicht konkretisiert. Von einer Menschenrechtspolitik kann nicht gesprochen werden.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Nordkorea

Deutschland bemüht sich kontinuierlich um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea und setzt sich gegenüber der Regierung in Pjöngjang für die Beachtung fundamentaler Menschenrechte und Grundfreiheiten ein, insbesondere auch für die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung und anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. 2011 unterstützte Deutschland Projekte der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) mit insgesamt 1,34 Mio. Euro. Der Gesamtumfang der bilateralen humanitären Hilfe sowie für ENÜH für Nordkorea beläuft sich seit 1995 auf über 41 Mio. Euro.

Durch Förderung des Austauschs in den Bereichen Kultur und Wissenschaft und von Projekten der politischen Stiftungen versucht die Bundesregierung zudem, Ansätze einer Zivilgesellschaft zu stärken. Bei der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und Nordkorea am 1. März 2001 wurde 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 seit 2003 wiederholt kritische Resolutionen zur Menschenrechtslage in Nordkorea in der VN-Menschenrechtskommission bzw. im VN-Menschenrechtsrat in Genf eingebracht und durchgesetzt. Damit wurde u. a. das Amt eines VN-Sonderberichterstatters für Nordkorea geschaffen, das derzeit von dem Indonesier Marzuki Darusman wahrgenommen wird. Die Resolutionen waren für die nordkoreanische Regierung Anlass, den Menschenrechtsdialog mit der EU einseitig abubrechen. Nordkorea machte gegenüber den regelmäßig stattfindenden EU-Delegationsbesuchen (zuletzt im Dezember 2011) die Wiederaufnahme eines Menschenrechtsdialogs vom Verzicht auf weitere kritische Resolutionen abhängig. Dies wird von der EU als unzulässige Vorbedingung abgelehnt.

## ■ Kosovo

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Nach der im Juni 2008 in Kraft getretenen Verfassung gelten die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie zahlreiche VN-Menschenrechtsabkommen unmittelbar, auch wenn Kosovo nicht Mitglied des Europarates bzw. der VN ist. Die kosovarische Verfassung sieht darüber hinaus den umfassenden Schutz der anerkannten Minderheiten (Serben, Türken, Bosniaken, Roma, Ashkali, „Ägypter“), ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts und das Verbot der Todesstrafe vor. Berichte über gezielte Menschenrechtsverletzungen durch die kosovarischen Behörden liegen nicht vor. Der Einsatz der kosovarischen Polizei wird seit Dezember 2008 zudem durch die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX begleitet. Die Arbeit der vor Ort tätigen Menschenrechtsorganisationen wird nicht behindert. Der Norden Kosovos steht dabei nicht unter effektiver Kontrolle der kosovarischen Institutionen und bildet einen Rückzugsraum für die organisierte Kriminalität. Korruption ist in Kosovo bis in die höchsten Ebenen verbreitet.

**Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik**

Die verfassungsrechtlich garantierte Institution der Ombudsperson geht Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen durch die kosovarischen Behörden nach. Der dem Staatspräsidenten zugeordnete „Konsultativrat für Gemeinschaften“ ermöglicht eine Einflussnahme der Minderheiten auf das Gesetzgebungsverfahren. Außerdem verfügt jede Kommune über ein „Büro für Minderheiten“. Sowohl der Ende 2008 mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft von der kosovarischen Regierung veröffentlichte Aktionsplan für Menschenrechte als auch die etwa zeitgleich verabschiedete Strategie zur Integration von Roma, Ashkali und „Ägyptern“ bedürfen jedoch einer engagierten Umsetzung. Die Integration der Minderheiten macht auch durch die weitgehenden Regelungen des sogenannten Ahtissari-Plans weiterhin Fortschritte (bis auf die der ethnischen Serben im Norden von Kosovo).

**Deutsche und EU-Aktivitäten in Kosovo**

Deutschland als größter europäischer Geber unterstützt Kosovo bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards und fördert u.a. Projekte zur Integration von Minderheiten. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden die Verwaltung beim Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen unterstützt, die Lebensverhältnisse der Menschen durch Zugang zu Strom- und Wasserversorgung spürbar verbessert, wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen durchgeführt sowie die gleichberechtigte grund- und außerschulische Bildung gefördert. EULEX Kosovo begleitet die kosovarischen Behörden beim Aufbau eines multiethnischen Justiz-, Polizei- und Zollwesens, führt diese an rechtsstaatliche EU-Standards heran und verfügt zudem über eine eigene Menschenrechts- und Gleichstellungseinheit. Zudem schafft der EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit dem Westlichen Balkan einen Rahmen für den

Dialog der EU-Kommission mit der kosovarischen Regierung zu Menschenrechtsfragen. Der jährlich veröffentlichte Fortschrittsbericht der EU-Kommission ist Grundlage für eine Reihe von EU-Förderprogrammen im Rahmen des EU-Vorbeitragsinstruments IPA (Instrument for Pre-Accession), u. a. zum Schutz von Menschenrechten und Minderheiten.

## ■ Kuba

**Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum**

Ein grundsätzlicher Wandel der Menschenrechtslage in Kuba hat bisher nicht stattgefunden. Es gibt in Kuba weiterhin keine Presse- und Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit ist stark eingeschränkt. Die Lage der Frauen und Kinder ist im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas häufig besser. Positiv ist die weitere Festigung der Religionsfreiheit zu werten, die mit einem Aufgabenzuwachs der katholischen Kirche im sozialen und Bildungsbereich einhergeht.

Seit der gegenüber Kardinal Ortega erfolgten Ankündigung im Juli 2010 wurden bis Ende März 2011 alle 52 noch in Haft verbliebenen politischen Gefangenen des sogenannten „Schwarzen Frühlings“ aus dem Jahr 2003 freigelassen sowie über 70 weitere Gefangene, fast alle mit politischem Hintergrund. Zwölf der 52 Freigelassenen durften in Kuba bleiben. Gleichwohl wurden im Jahr 2011 sechs Oppositionelle wegen öffentlicher regimekritischer Äußerungen oder Aktivitäten zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Hinzu kommt seit dem Sommer 2011 eine im Vergleich zum Jahr 2010 starke Zunahme von Kurzzeitverhaftungen, mit deren Hilfe das kubanische Regime Demonstrationen zu verhindern und pro-demokratisch gesinnte Oppositionelle einzuschüchtern versucht. Auch der Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 2011 war von präventiven Verhaftungen und Hausarresten geprägt, wodurch Kundgebungen von Oppositionellen vereitelt wurden. Von den repressiven Maßnahmen besonders betroffen sind weiterhin die „Damen in Weiß“. Diese setzten ihre Aktivitäten auch nach der Freilassung politischer Gefangener und dem Tod der Mitgründerin und langjährigen Führungsfigur, Laura Pollan, am 14. Oktober 2011 weiter fort.

Elementarste Grundbedürfnisse sind für die unteren Bevölkerungsgruppen oft besser gedeckt als in vielen anderen Ländern der Region; Bildung und Gesundheitsversorgung sind in Kuba grundsätzlich kostenlos. Die Qualität der Versorgung hat sich aber in den letzten Jahren deutlich verschlechtert.

Das geringe Durchschnittsgehalt (ca. 15 Euro monatlich) reicht für Basisernährung, Körperpflege und Kleidung trotz eines – immer stärker eingeschränkten – Bezugsscheinsystems für stark subventionierte Lebensmittel nicht aus. Die Wohnverhältnisse sind teilweise desolat. Kulturelle Freiheitsrechte stoßen bei Kritik am herrschenden System an Grenzen. Dem Kultursektor kommt dennoch eine gewisse Ventilfunktion zu.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Ratifizierung des von Kuba 2008 unterzeichneten VN-Zivilpakts sowie des VN-Sozialpakts steht weiterhin aus. Sie wird von der kubanischen Regierung mit innerstaatlich notwendigen Gesetzesanpassungen begründet, ohne dass entsprechende Schritte sichtbar wären. Im Februar 2009 unterzeichnete Kuba auch die VN-Konvention gegen das gewaltsame Verschwindenlassen. Das faktische Moratorium hinsichtlich der Vollstreckung der Todesstrafe wird fortgesetzt, de jure bleibt sie aber weiter bestehen. Die bereits Anfang 2009 angekündigte Einladung an den Sonderberichterstatter für Folter ist bislang nicht erfolgt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Kuba

Die Bundesregierung setzt sich in bilateralen Gesprächen gegenüber der kubanischen Regierung für die Achtung der Menschenrechte ein. Anlassbezogen hat die Bundesregierung auch zu einzelnen Menschenrechtsfällen öffentlich Stellung bezogen.

Die Wahrung der Menschenrechte gehört weiterhin zu den Prioritäten der EU-Politik gegenüber Kuba. Die EU hat im Februar 2011 die Freilassung politischer Gefangener begrüßt, gleichzeitig jedoch grundlegende Verbesserungen der Menschenrechtslage in Kuba eingefordert. Der von den EU-Außenministern im Oktober 2010 beschlossene Reflexionsprozess über die weitere Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Kuba ist noch nicht abgeschlossen. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Prozesses ist die Analyse des Fortgangs des Reformprozesses in Kuba, insbesondere im Hinblick auf die Lage der Menschenrechte.

## ■ Laos

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Laos gehört zu den fünf nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Systems verbliebenen marxistisch-leninistisch organisierten Staaten. Die kommunistische Laotische Revolutionäre Volkspartei erhebt unverändert einen absoluten Machtanspruch, andere politische Parteien und Kräfte sind nicht zugelassen. Eine politisch bewusste oder aktive Zivilgesellschaft existiert nicht. Die Lage der Menschenrechte hat sich im Berichtszeitraum graduell verbessert, bleibt aber weiter unbefriedigend. Entgegen entsprechender Verfassungsgarantien werden bürgerliche Freiheiten, insbesondere die Meinungs-, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit unverändert stark eingeschränkt. Neue Verhaftungen politisch Andersdenkender sind im Berichtszeitraum zwar nicht nachweisbar gewesen, gleichwohl ist Kritik am bestehenden System und am Machtmonopol der Einheitspartei weiterhin strafbar. Öffentliche Verwaltung wie auch die inländischen Medien sind de facto Organe des Parteiapparats. Obwohl sich rechtsstaatliche Prinzipien langsam immer mehr durchsetzen, ist die Justiz – insbesondere in Verfahren von politischem Interesse – nur de

jure unabhängig. Angesichts klarer Verfahrensmängel und unzureichender Juristenausbildung ist ein effektiver Rechtsschutz nicht gewährleistet. Korruption und Willkür sind weit verbreitet.

Positiver fällt die Bilanz im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus. Laos bemüht sich nachdrücklich, seiner Bevölkerung einen „angemessenen Lebensstandard“ im Sinne des 2007 ratifizierten VN-Sozialpakts (ICESCR) zu verschaffen. Allerdings ist Armut noch immer weit verbreitet, auch als Folge des Indochina-Krieges und von Jahren sozialistischer Misswirtschaft. Auch wenn sich einige Eckdaten in den letzten Jahren insgesamt deutlich verbessert haben, stellen die nun immer auffälligeren Divergenzen zwischen Arm und Reich, urbanen und ländlichen Gebieten, zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gruppen, so wie auch der nachhaltige Erhalt der Umwelt die Regierung vor erhebliche Herausforderungen. Der neue Fünfjahresplan für die Jahre 2011 bis 2015 stellt dementsprechend auch vornehmlich auf die Erreichung der „Millennium Development Goals“ ab.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Laos hat nahezu alle wesentlichen internationalen Menschenrechtsinstrumente gezeichnet aber u. a. die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen noch nicht ratifiziert. Die tatsächliche Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen insbesondere aus dem VN-Zivilpakt (ICCPR) bleibt unverändert sehr problematisch. Laos hat bei der Bekämpfung von Blindgängern („unexploded ordnance“) eine Vorreiterrolle eingenommen.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Laos

Die EU und Laos haben im Februar 2011 den institutionalisierten Menschenrechtsdialog aufgenommen. In diesem Dialog werden sowohl Grundsatzfragen (u. a. zur Todesstrafe, zum Umgang mit der Zivilgesellschaft, zum Zugang zu Gefangenen für das IKRK) als auch Einzelfälle (u. a. zu einzelnen politischen Gefangenen) thematisiert. Menschenrechtsthemen sind auch ein Kernpunkt der Abstimmung unter den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in Vientiane. Im Bereich der Pressefreiheit hat eine zunehmende Zahl international besetzter Panels, Fortbildungsveranstaltungen und Workshops dazu beigetragen, den einheimischen Journalisten Defizite vor Augen zu führen.

Im Rahmen der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit beraten zwei Integrierte Fachkräfte den Wirtschafts-, Planungs- und Finanzausschuss und den Sozial- und Kulturausschuss der laotischen Nationalversammlung. Durch die Stärkung der Kompetenzen der Nationalversammlung wird diese in ihrem Emanzipationsprozess hin zu einer unabhängigeren Kontrollinstanz gegenüber Exekutive und Judikative unterstützt.

Mit Vorhaben im Bereich „Ländliche Entwicklung“ leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung sowie anderer wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte.



## ■ Liberia

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Systematische Menschenrechtsverletzungen sind nicht erkennbar. Dennoch gibt es gravierende Schwachstellen. Zu erwähnen sind vor allem immer noch im Hinterland vorkommende Lynchjustiz, „Gottesurteile“, Ritualmorde, Defizite im Justizwesen und beim Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. Die Haftbedingungen entsprechen nicht den VN-Mindeststandards. Erhebliche Mängel bestehen bei den sozialen und wirtschaftlichen Rechten wie auf Beschäftigung, Gesundheit, Erziehung und Wasser – nicht zuletzt wegen mangelnder Haushaltsmittel. Den großen Flüchtlingsströmen aus der Cote d'Ivoire kann Liberia selbst mit Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft nicht immer gerecht werden. Im Dezember 2011 befanden sich rund 130.000 vom UNHCR registrierte Flüchtlinge in Liberia.

Ex-Präsident Charles Taylor wurde vom Internationalen Sondergerichtshof Sierra Leone wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen in Sierra Leone während des Bürgerkriegs angeklagt und im Jahr 2012 verurteilt. Das Verfahren wurde aus Sicherheitsgründen in Den Haag geführt.

Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und religiöse Freiheit sind gewährleistet. Im September 2010 wurde auch eine unabhängige Menschenrechts-Kommission eingerichtet, sichtbare Ergebnisse liegen bislang aber noch nicht vor. Im November 2010 stellte sich Liberia einer ersten Staatenüberprüfung des VN-Menschenrechtsrates.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Liberia hat die wichtigsten internationalen Abkommen gezeichnet. Es fehlt jedoch eine effektive nationale Umsetzung und Anwendung der bestehenden Gesetze gegen Menschenrechtsverletzungen.

Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe hat Liberia 2005 unterzeichnet. Im Juli 2008 wurde die Todesstrafe jedoch wieder eingeführt. Diese Entscheidung wurde mit zunehmender Zahl von Gewaltverbrechen begründet. Die Präsidentin hatte, z.T. wegen heftiger Kritik seitens der EU, versichert, dass sie keine Todesurteile in ihrer Regierungszeit unterzeichnen würde. Es wurde bisher kein Todesurteil vollstreckt. Die Präsidentin gilt als Vorreiterin der Gleichstellung von Frauen. Sie erhielt 2011 zusammen mit zwei anderen Frauenrechtsaktivistinnen den Friedensnobelpreis. Die Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist, trotz strenger Gesetze, immer noch weit verbreitet.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Liberia

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen wie auch mit der EU, die mit einer Mission vor Ort vertreten ist. Deutschland fördert u.a. Rechts-

staatlichkeit und Justiz indem es ein Ausbildungsprogramm von Amtsrichtern („Magistrates“) an einer neu geschaffenen Richterakademie mitfinanziert und Bewährungshelferprogramme einführt, um die Inhaftierung ohne Gerichtsurteil abzubauen. Das Mandat der multinationalen Friedenstruppe in Liberia – UNMIL – wurde seit Beginn der Mission (mit VN-Resolution 1509) in 2003, durch weitere Resolutionen bis aktuell zum 30. September 2012 verlängert. Seit dem 16. September 2010 wird Liberia auch von der „Peacebuilding Commission“ der VN behandelt. Schwerpunkte sind der Sicherheitssektor, Rechtsstaatlichkeit und Beratung bei der Nationalen Versöhnung.

## ■ Libyen

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Bis Februar 2011 unterlag Libyen einem von Revolutionsführer Gaddafi geführten autoritären Herrschaftssystem ohne Verfassung. Bürgerliche und politische Freiheitsrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit wurden der Bevölkerung vorenthalten; die Medienfreiheit war stark eingeschränkt.

Im Februar 2011 wurden Demonstranten in Bengasi und anderen Städten des Landes von Sicherheitskräften auch unter Einsatz von scharfer Munition angegriffen. Beim Versuch, den Volksaufstand niederzuschlagen, sollen – nach Angaben einer vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen beauftragten internationalen Untersuchungskommission zu Libyen sowie von Amnesty International – Truppen und Sicherheitsorgane des Gaddafi-Regimes zahlreiche Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben. Dabei soll es auch zu wahllosen Angriffen auf die Zivilbevölkerung, Massentötungen von Gefangenen, Folter, Verschwindenlassen von Regierungsgegnern und willkürlicher Haft gekommen sein.

Amnesty International hat auch Vergeltungsaktionen durch Aufständische festgestellt. Dazu zählten u.a. Lynchmorde. Gefangene Gaddafi-Loyalisten und angebliche Söldner sollen misshandelt worden sein. Amnesty International beklagt willkürliche Festnahmen und Folter zur Erpressung von Geständnissen. Gefängnisse und Lager von Kriegsgefangenen und anderen internierten Personen seien von örtlichen Milizen behelfsmäßig betrieben worden. Eine zentrale Verwaltung der Gefängnisse sei bisher nicht eingerichtet worden. Die Übergangsregierung bemüht sich schrittweise um eine zentrale Kontrolle der landesweiten Haftzentren. Human Rights Watch hat nach der Einnahme von Sirte Ende Oktober 2011 Vermutungen über mögliche Hinrichtungen von gefangenen Gaddafi-Anhängern durch Truppen der Aufständischen geäußert und den Nationalen Übergangsrat aufgerufen, diesbezüglich Ermittlungen einzuleiten. Auch der Tod Gaddafis am 20. Oktober 2011 ist nicht zweifelsfrei geklärt. Der Nationale Übergangsrat hat dazu eine Untersuchungskommission eingesetzt.

Das Internationale Rote Kreuz ist vom Nationalen Übergangsrat eingeladen worden, Gefangene zu besuchen und Empfehlungen zur Verbesserung der Haftbedingungen auszusprechen. Nach Angaben des Internationalen Roten Kreuzes wird die Mehrzahl der Inhaftierten den Umständen entsprechend ordentlich behandelt, wobei aber auch Missstände festgestellt wurden. Es wird von Vergewaltigungen, Schlägen und Beleidigungen von inhaftierten Frauen berichtet, die überwiegend von Männern bewacht wurden. Die Zahl der Gefangenen, darunter ungefähr 150 Söldner aus Osteuropa, wird vom Internationalen Roten Kreuz auf etwa 7.500 geschätzt. Im Januar 2012 hat die Organisation „Ärzte ohne Grenzen“ aus Protest gegen Folter in Internierungslagern in Misrata dort ihre Arbeit eingestellt. Amnesty International dokumentiert zwei Todesfälle in Haft. Human Rights Watch berichtete Anfang Februar 2012, dass ein libyscher Diplomat zu Tode gefoltert worden sei.

Staatsangehörige aus schwarzafrikanischen Ländern sind besonders gefährdet. Amnesty International hat von willkürlichen Verhaftungen und schlechter Behandlung von Schwarzafrikanern sowie dunkelhäutiger Libyer berichtet, die für Söldner Gaddafis gehalten wurden. Bei der Flucht von Schwarzafrikanern über das Mittelmeer nach Europa sind etliche Personen tödlich verunglückt.

Hunderttausende Menschen sind laut Amnesty International zu Binnenflüchtlingen geworden. Einige haben mittlerweile in ihre Heimat zurückkehren können. Viele, die aus Gaddafi-treuen Orten stammen, befürchten Vergeltungsmaßnahmen und bleiben daher weiterhin auf der Flucht (insbesondere Angehörige der Volksgruppe der Mashashlya sowie 30.000 ehemalige Bewohner der Stadt Tawargha).

Die Tuareg, Amazigh und Tubu stellen bedeutende Minderheitengruppen dar. Sie sind besorgt, dass ihre Rechte nicht ausreichend in der neuen Verfassung berücksichtigt werden.

Auch Kinder waren von den oben aufgeführten Menschenrechtsverletzungen betroffen. Sie wurden Zeugen von Gewalt und in ihrem Recht auf Entwicklung und Erziehung beeinträchtigt, da die Schulen aufgrund der Kampfhandlungen mehrere Monate geschlossen waren.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Der Nationale Übergangsrat hat bereits im Mai 2011 Richtlinien für korrektes und menschenrechts-konformes Verhalten seiner Truppen erlassen. Im August 2011 hat der Vorsitzende des Nationalen Übergangsrats öffentlich dazu aufgerufen, von Vergeltungshandlungen abzusehen. Im September 2011 hat der Nationale Übergangsrat jede Art von Missbrauch – egal von welcher Seite begangen – verurteilt; er hat die Einhaltung der Menschenrechte und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, sowohl international wie auch national, die Eingliederung aller bewaffneten Gruppen und die Untersuchung der zur Kenntnis gebrachten Vorfälle versprochen. Es war für die am 24. November 2011 eingesetzte libysche Übergangsregierung eine besondere Herausforderung, auch in der laufenden Übergangs-

phase die Verpflichtungen aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Libyen ratifizierten Konventionen umzusetzen. Ein gesondertes Problem ergab sich aus den Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure, auf die die Konventionen keine direkte Bindungskraft entfalten.

Übergangsministerpräsident El-Kib hatte frühzeitig unter anderem die Aufarbeitung von Verbrechen, Bildung und Gesundheit zu Prioritäten erklärt sowie Fortschritte bei der Behandlung von inhaftierten Gaddafi-Kämpfern angekündigt und die Bedeutung der Achtung von Menschenrechten hervorgehoben. Die Verfassungserklärung des Nationalen Übergangsrats vom 3. August 2011, die eine „road map“ für den Übergang zu einer demokratischen Verfassung darstellt, enthält einen Katalog von Menschenrechten, welche sie als Eckpunkte auch für die zukünftige Verfassung Libyens sieht.

Positiv kann bewertet werden, dass unter anderem Amnesty International und die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen beauftragte internationale Untersuchungskommission zu Libyen in den letzten Monaten nach Libyen reisen und sich ein Bild zur Menschenrechtssituation machen konnten.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Libyen

Die Bundesregierung sprach die Grundsätze von Demokratie und Menschenrechtsschutz in bilateralen Gesprächen mit libyschen Partnern regelmäßig an. Die Europäische Union und die Vereinten Nationen riefen den Nationalen Übergangsrat und die libysche Übergangsregierung wiederholt zur Achtung der Menschenrechte auf. Schwerpunkte des Engagements der Europäischen Union sind unter anderem die Unterstützung der Zivilgesellschaft sowie die Förderung und Umsetzung von Frauenrechten und der Schutz von Minderheiten und Migranten.

### ■ Mexiko

#### Entwicklungen der Menschenrechtssituation im Berichtszeitraum

Die allgemeine Lage der Menschenrechte in den Vereinigten Staaten von Mexiko bleibt schwierig. Hauptprobleme sind die generelle Straflosigkeit für 98 % aller angezeigten Straftaten, rechtsstaatliche Defizite in Polizei und Justiz sowie Einschüchterungen und Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger und Journalisten. In den Jahren 2010 und 2011 wurden zwanzig Journalisten ermordet. Migranten aus Süd- und Zentralamerika zählen weiterhin zu einer diskriminierten Minderheit in Mexiko. Nach Schätzungen der „Nationalen Menschenrechtskommission“ werden jährlich ca. 22.000 Migranten von kriminellen Organisationen im Transitland Mexiko entführt. Die rund 12 Mio. Indigenen (über 10 % der Gesamtbevölkerung) gehören zu den am stärksten wirtschaftlich, politisch und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Sie geraten regelmäßig in Konflikt – zumeist um

Nutzung von Grund und Boden – mit örtlichen Machthabern und Kaziken (indigenen Anführern), die Probleme oft mit Gewalt lösen. Besonders gravierend sind weiterhin das hohe Gewaltniveau gegen Frauen sowie Entführungen, Einschüchterungen und Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger, die sich auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene insbesondere im ländlichen Raum im Alltag zunehmend Repressionen ausgesetzt sehen. Die erneute Verschärfung der Sicherheitslage und der dadurch bedingte massive Einsatz des Militärs mit 50.000 Soldaten in der Bekämpfung der organisierten (Drogen-)Kriminalität hat die Zahl der Menschenrechtsbeschwerden gegen das für Polizeiaufgaben nicht ausgebildete Militär stark ansteigen lassen. Die Zahl der Toten in den Auseinandersetzungen zwischen den Drogenkartellen und den Sicherheitskräften von Polizei und Militär stieg auf rund 15.000 im Jahr.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

International ist Mexiko ein aktiver Partner, der alle wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert hat. Mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte besteht seit 2002 eine Kooperationsvereinbarung und es gibt ein Büro des OHCHR in Mexiko. Außerdem ist Mexiko bereit, VN-Berichtersteller zu den verschiedensten Menschenrechtsthemen zu empfangen.

Positiv zu bewerten ist die im Juni 2011 in Kraft getretene Reform der mexikanischen Verfassung, die zu einer stärkeren Verankerung der Menschenrechte in der mexikanischen Rechtsordnung geführt und bereits eine beachtliche Dynamik entfaltet hat.

Am 12. Juli 2011 hat das Oberste Gericht ein als bahnbrechend angesehenes Grundsatzurteil verkündet, demzufolge die Militärgerichtsbarkeit dahingehend eingeschränkt wird, dass zukünftig Militärangehörige, die verdächtigt werden, Menschenrechtsverletzungen gegenüber Zivilisten begangen zu haben, ausschließlich vor Zivilgerichten angeklagt werden müssen.

Bereits im April 2011 hat die Abgeordnetenversammlung des Parlaments ein Gesetz zum besseren Schutz von Migranten verabschiedet. Das Gesetz legalisiert den Aufenthalt bisher illegaler Transmigranten, die unterwegs in den Norden sind, für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten.

Darüber hinaus hat Präsident Calderón am 7. Juli 2011 ein politisches Instrument zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern unterzeichnet, dem gesetzliche Regelung folgen soll.

Mexiko hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert und in ihrem nationalen Menschenrechtsprogramm hat sich auch die Regierung Calderón zur strikten Umsetzung des Paktes verpflichtet. Mit zahlreichen Programmen, die seit 1995 kontinuierlich ausgebaut werden, versucht sie, das Millenniumsentwicklungsziel

der Armutsbekämpfung zu erreichen. Aufgrund dieser Anstrengungen sinkt die Armutsquote seit 1995. Sie ist aber mit 47 % (Stand 2010) – vor allem in den Siedlungsgebieten mit einem hohen Anteil indigener Bevölkerung – nach wie vor sehr hoch. Substantielle Fortschritte konnten bei der Bekämpfung der Unterernährung, der Reduzierung der Kindersterblichkeit und bei der Alphabetisierung erzielt werden.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Mexiko

Die Bundesregierung thematisiert regelmäßig die Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen mit der mexikanischen Regierung. Des Weiteren führten sowohl Bundespräsident Wulff als auch Bundesminister Dr. Westerwelle bei ihren Besuchen in Mexiko im Jahre 2011 ausführliche Gespräche mit prominenten Vertretern von Menschenrechtsorganisationen. 2011 finanzierte die Bundesregierung Projekte zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten in Krisenregionen, zum besseren Schutz von Menschenrechtsverteidigern, zur Implementierung der Strafrechtsreform und zur Umsetzung der Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Schließlich setzen sich auch die in Mexiko tätigen, aus dem Bundeshaushalt geförderten, politischen Stiftungen in verschiedenen Programmen für die Festigung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen ein.

Die EU hat durch Erklärungen und Demarchen wiederholt zu Menschenrechtsfragen in Mexiko Stellung bezogen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten verschaffen sich durch Reisen von Vertretern der EU-Delegation und der EU-Mitgliedstaaten in Konfliktgebiete ein eigenes Lagebild und unterstützen so die lokalen Menschenrechtsverteidiger. Menschenrechte sind Bestandteil der Demokratie-Klausel im Global-Abkommen mit Mexiko, das seit 2000 in Kraft ist. Der dort etablierte Menschenrechtsdialog ist im Zuge der strategischen Partnerschaft verstärkt worden. Im Berichtszeitraum fanden die ersten beiden Runden des EU-Mexiko-Menschenrechtsdialogs statt, bei dem die EU auch eine Liste von Einzelfällen an die mexikanische Regierung übergab. Die EU-Kommission fördert mehrere Projekte im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), darunter ein 18-monatiges Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel.

#### ■ Moldau

##### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage hat sich seit Antritt der gegenwärtigen Regierung von Ministerpräsident Filat 2009 erheblich verbessert. Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden ebenso grundsätzlich gewährt wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Moldau bleibt dennoch eines der ärmsten Länder Europas. Armut, Emigrationsdruck und daraus resultierender Menschenhandel bleiben ein Problem, ebenso die weit verbreitete Korruption in allen Bereichen der Gesellschaft. Das Justizwesen entspricht in vielen Fällen nicht europäischen Standards, ein faires Verfahren ist oft nicht garantiert.

Im abtrünnigen Landesteil Transnistrien werden regimekritische Personen von den dortigen „Behörden“ nach wie vor verfolgt, die wenigen unabhängigen Medien in ihrer Arbeit beeinträchtigt. Die moldauische Sprache wird dort diskriminiert. Hoffnungen richten sich nach dem Machtwechsel in Transnistrien im Dezember 2011 auf die neue, pragmatisch orientierte Führung in Tiraspol. Sie hat in den vergangenen Monaten die Gespräche mit der Regierung in Chişinău und der EU intensiviert.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Rahmen ihrer Annäherung an die EU bemüht sich die moldauische Regierung um umfassende Reformen, insbesondere im Justizbereich. Gegen erheblichen innenpolitischen Widerstand hat sie sich 2012 für die Erfüllung der Antidiskriminierungsvorgaben der EU eingesetzt. Die moldauische Regierung führt im Rahmen ihres Annäherungsprozesses an die EU einen aktiven Menschenrechtsdialog mit der EU und hat sich in diesem Bereich zur Umsetzung der angeregten Reformen verpflichtet. So sind im Verlauf des Jahres 2011 verschiedene gesetzliche Regelungen im Bereich der Menschenrechte in Kraft getreten. Der Beschluss zur Genehmigung des Aktionsplans 2011–2015 zur Unterstützung der Minderheit der Roma (Juli 2011), der Aktionsplan Menschenrechte (Juli 2011), der Beschluss zur Genehmigung des Aktionsplans 2011–2015 zur Prävention und Eliminierung von Kinderarbeit (Oktober 2011) sowie der Aktionsplan zur Strategie der Umsetzung der Justizreform (Dezember 2011).

Seit 1995 ist Moldau Mitglied des Europarates und hat sich mit Beitritt u. a. zur Umsetzung der Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet. Seitdem sind gegen Moldau über 200 Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergangen. Die Gründe waren vor allem unfaire Gerichtsprozesse, mangelnde Umsetzung von Gerichtsurteilen, Folter und unmenschliche Behandlung. Im September 2011 besuchte der VN-Sonderbeauftragte für Glaubens- und Religionsfreiheit, Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, Moldau auf Einladung der moldauischen Regierung. Anfang November 2011 hielt sich die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte Navi Pillay zu einem Besuch in Moldau auf und führte Gespräche mit Regierungsvertretern und Nichtregierungsorganisationen. Außerdem analysierte 2011 im Rahmen des von der EU geförderten Projekts „Atlas of Torture“ ein Expertenteam unter Leitung des ehemaligen VN-Sonderbeauftragten für Folter, Manfred Nowak, die Situation im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen zur Prävention von Folter.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in der Republik Moldau

Bei den Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der EU (Start Januar 2010) sind die Beachtung und Durchsetzung von Menschenrechten ein essentieller Bestandteil. Ende 2009 begann ein von der EU finanziertes Twinning-Projekt (mit einem deutschen Experten) zur Verbesserung der Haftsituation in moldauischen Gefängnissen. 2010/2011 förderte die Bundesregierung u. a. Projekte zur Prävention von Menschenhandel, zum Ver-

ständnis von Menschenrechten und Demokratie unter Jugendlichen sowie zur Übersetzung und Veröffentlichung von Urteilen des EGMR. Die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) führt regelmäßig Schulungen für die moldauische Justiz durch und berät bei der Reform der Gesetzgebung.

### ■ Myanmar

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die neue zivile Regierung in Myanmar hat seit ihrem Amtsantritt im März 2011 umfangreiche politische und wirtschaftliche Reformen eingeleitet, die auch zu ersten Verbesserungen der Menschenrechtslage geführt haben. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen von Amnestien im Mai bzw. Oktober 2011 etwa 250 politische Gefangene freigelassen, eine Gesetzgebung zur Zulassung von Gewerkschaften und zur Abhaltung von Demonstrationen geschaffen, eine (formal unabhängige) nationale Menschenrechtskommission eingerichtet, die Pressezensur (vor allem im Internet) gelockert, das Parteiengesetz geändert (um Aung San Suu Kyis mittlerweile registrierter Partei eine Teilnahme an den Parlamentsnawahlen am 1. April 2012 zu ermöglichen) und neue Friedensgespräche mit unterschiedlichen ethnischen Milizen initiiert und zum Teil abgeschlossen.

Im Berichtszeitraum fanden jedoch weiterhin weitreichende Menschenrechtsverletzungen statt, vor allem in den Gebieten ethnischer Minderheiten. Der muslimischen Minderheit in Myanmar, den Rohingya, wird die Staatsangehörigkeit verwehrt und ihre Bürgerrechte werden stark eingeschränkt. In Konflikten zwischen der myanmarischen Armee und ethnischen Rebellenorganisationen kommt es aktuell vor allem im Kachin State immer noch zu Plünderungen, Zwangsumsiedlungen, Zwangsarbeit, extralegalen Tötungen und Folter. Berichtet wird auch über den Einsatz von Kindersoldaten und Vergewaltigungen. Den Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure stehen teilweise auch schwere Gewaltverbrechen seitens der Rebellen gegenüber. Weiterhin befinden sich viele politische Gefangene in Haft. Zahlenangaben schwanken zwischen ca. 600 und 1600 Personen. Weitere Amnestien werden für 2012 erwartet. Die Unabhängigkeit der Justiz ist weiterhin nicht gewährleistet. Die fristgerechte Freilassung von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi aus ihrem Hausarrest am 13. November 2010 und ihre inzwischen erfolgten Gespräche mit der myanmarischen Staatsführung haben international große Aufmerksamkeit erfahren.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Am 31. Januar 2011 unterzog sich Myanmar erstmalig der Universellen Staatenüberprüfung des Menschenrechtsrats in Genf. Das Land hat sich zur Umsetzung von 80 der insgesamt 190 Empfehlungen bereit erklärt. Der VN-Sondergesandte für Menschenrechte in Myanmar, Quintana, konnte vom 21. bis 25. August 2011 ein breites Besuchsprogramm in Myanmar absolvieren, nachdem er zuvor über ein Jahr lang kein Visum er-



halten hatte. Quintana bewertete die Entwicklungen in den letzten Monaten verhalten positiv. Er stellte klar, dass eine VN-Untersuchungskommission nur eingerichtet werden sollte, falls die myanmarische Regierung ihrer Verpflichtung nicht nachkomme, Menschenrechtsverstöße zu ahnden.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Myanmar

Deutschland und die EU verurteilen regelmäßig Menschenrechtsverletzungen in Myanmar und fordern die Freilassung der politischen Gefangen und eine Aussöhnung mit den ethnischen Minderheiten in Myanmar. Die EU hat wegen der Menschenrechtsverletzungen eine Reihe von Sanktionen verhängt. Der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, Markus Löning, reiste im Juni 2011 nach Myanmar. Im Übrigen fördert die Bundesregierung mehrere Vorhaben mit direktem oder indirektem menschenrechtlichem Bezug und plant eine deutliche Ausweitung ihres Engagements zu Unterstützung des Wandels, u. a. über die politischen Stiftungen.

### ■ Nepal

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verhaftungen ohne Rechtsgrund und massive Bedrohungen von Menschenrechtsverteidigern waren im Berichtszeitraum keine Seltenheit. Die ausstehende Aufarbeitung der Vergangenheit und die mangelnde Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen leistet einer weitverbreiteten „Kultur der Straflosigkeit“ Vorschub; dies gilt besonders für Fälle mit Beteiligung von Sicherheitskräften oder Angehörigen politischer Parteien an schweren Menschenrechtsverletzungen.

Gesetzliche Regelungen und Maßnahmen zur Abschaffung des Kastensystems und zur Förderung der Gleichberechtigung haben bislang kaum positive Veränderungen bewirkt. Besonders im Terai, dem südlichen Tiefland an der Grenze zu Indien, sind benachteiligte Bevölkerungsgruppen (insbesondere Frauen, Kinder, Dalits (Unberührbare) und indigene Bevölkerungsteile) – auch aufgrund traditioneller Gesellschaftsmuster – z.T. schweren Straftaten (wie z.B. sexuelle Ausbeutung, Menschenhandel und Sklaverei) ausgesetzt. In Bezug auf die wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechte (WSK) sind weiterhin ca. 15 % der Bevölkerung von Hunger bedroht. Fortschritte zeichnen sich hingegen in der Gesundheitsversorgung und in der Grundbildung von Kindern ab.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Menschenrechtslage in Nepal bleibt auch fünf Jahre nach Unterzeichnung des Friedensabkommens zwischen den maoistischen Rebellen und der damaligen Regierungsbündnis prekär. Seit dem Ende des Bürgerkriegs im Jahre 2006 hat bisher noch keine nennenswerte Aufklärung und Aufarbeitung der beidseitigen Verbrechen stattgefunden. Die Einsetzung

einer Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie einer Verschwundenenkommission scheiterte zuletzt an der Diskussion um weitreichende Amnestien für während der Bürgerkriegszeit begangene Verbrechen. Die Interimsverfassung garantiert zwar den Schutz der wesentlichen Grundrechte und Freiheiten. Ungewiss ist aber derzeit noch die Verankerung und Ausgestaltung von Menschenrechten in der künftigen Verfassung. Nepal hat zwar die wichtigsten internationalen Menschenrechtsvereinbarungen gezeichnet, hinkt allerdings bei deren Umsetzung deutlich hinterher. Viele Bevölkerungsgruppen, insbesondere Dalits, Frauen und Arme sind von starker Diskriminierung betroffen. Gerade im ländlichen Raum sind viele von grundlegenden Ressourcen und Dienstleistungen wie angemessene Nahrung, Bildung und Gesundheitsversorgung de facto ausgeschlossen. Offizielle Einladungen an verschiedene Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen stehen seit Jahren aus. Empfehlungen im Zuge des Überprüfungsverfahrens des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen (Universal Periodic Review, UPR), wie auch Empfehlungen der Nationalen Menschenrechtskommission, fanden nur teilweise Beachtung. Das am 8. Dezember 2011 ausgelaufene Mandat des Büros der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Nepal (OHCHR), eingerichtet im Jahr 2005, wurde von der nepalesischen Regierung nicht mehr verlängert.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Nepal

Die Bundesregierung unterstützt den Demokratisierungsprozess und setzt sich für die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen ebenso wie für den Schutz und die Förderung von Menschenrechten ein. Menschenrechtsrelevante Themen wurden auch bei den jüngsten Besuchen von Bundestagsabgeordneten angesprochen.

Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden Beiträge zum Abbau von Diskriminierung und zur Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdienstleistungen geleistet. Gefördert wurde auch der „Nepal Peace Trust Fund“ sowie Maßnahmen zur Reintegration von Kindersoldaten und zur Fortbildung der Generalstaatsanwaltschaft in Menschenrechtsfragen sowie ein Projekt mit dem Ziel der Ratifizierung des Römischen Statuts des IStGH durch Nepal. Darüber hinaus wurden u. a. ein Projekt zur Stärkung der Rechte von Frauen und ein Projekt zur Unterstützung der freien Berichterstattung von Journalisten begonnen.

Im Rahmen einer 2007 gegründeten EU-Arbeitsgruppe zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern besteht eine intensive Zusammenarbeit mit EU-Partnern, VN- und Menschenrechtsorganisationen. Beispielsweise wurden gemeinsame öffentlichkeitswirksame Missionen in betroffene Regionen und Demarchen bei der nepalesischen Regierung unternommen. Deutschland hatte den Vorsitz der Gruppe bis Mitte 2010 inne. Daneben engagiert sich die deutsche Botschaft Kathmandu in zwei weiteren Arbeitsgruppen, welche sich mit der verbreiteten Straflosigkeit bzw. der Situation der tibetischen Flüchtlinge in Nepal befassen.

Im Rahmen des Staatenüberprüfungsverfahrens im Menschenrechtsrat thematisierte Deutschland – in enger Abstimmung mit den Partnern der EU – insbesondere die Bereiche

Diskriminierung von Minderheiten, Bekämpfung von Folter sowie die Existenz (Frauen-) diskriminierender Gesetze. Ferner wurde empfohlen, gegen Menschenhandel, insbesondere von Kindern, vorzugehen.

## ■ Nicaragua

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die politische Entwicklung Nicaraguas ist von einer zunehmenden Aushöhlung der Verfassung und demokratischer Institutionen durch die sandinistische Regierung von Staatspräsident Daniel Ortega geprägt. Die Justiz ist in hohem Maße politisiert und durch Korruption und mangelnde Unparteilichkeit gekennzeichnet. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die im November 2011 stattfanden, erfüllten nicht die internationalen demokratischen und rechtsstaatlichen Standards. Die von den internationalen Wahlbeobachtermmissionen von EU und OAS festgestellte Intransparenz des Wahlprozesses und die mangelnde Neutralität staatlicher Institutionen haben breiten Raum für verdeckte Wahlmanipulationen eröffnet, die Zweifel am rechtmäßigen Verlauf der Wahlen aufkommen lassen. Eine Chancengleichheit der politischen Kräfte des Landes war nicht gewährleistet. Eine direkte Repression von Regierungsgegnern durch staatliche Sicherheitskräfte findet jedoch nicht statt.

Nicaragua ist seit 2006 eines der wenigen Länder weltweit, in denen auch in Fällen von Vergewaltigung, Inzest oder Gefährdung des Lebens der Mutter eine Abtreibung verboten ist. Diese Gesetzgebung verstößt gegen Art. 6 (1) des VN-Paktes über zivile und politische Rechte, dem Nicaragua 1980 beigetreten ist.

Die intrafamiliäre und sexuelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen bewegt sich auf extrem hohem Niveau und steigt weiter. Polizei und Gerichte verfolgen Gewaltdelikte gegen Frauen in der Regel, es kommt aber nur selten zu Verurteilungen.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Jahr 2010 gab es weitere Fortschritte bei der Umsetzung der gesetzlichen Landbesitz- und Nutzungsrechte der indigenen Bevölkerung, die ca. 14 % der Bevölkerung ausmachen und vor allem in den autonomen Küstenregionen des Atlantiks wohnen. Im Mai 2010 ratifizierte Nicaragua die ILO-Konvention 169 über die Rechte indigener Völker.

Die Regierung von Nicaragua zeigt im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen großes Engagement für die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Seit 2007 sind Schulbildung und medizinische Grundversorgung kostenlos. Fortschritte erzielte die Regierung beim Zugang zu medizinischer Grundversorgung, kostenloser Schulbildung und im Kampf gegen Analphabetismus.

Nicaragua ist Mitglied aller wichtigen Menschenrechtsabkommen, allerdings stehen noch zwei wichtige Ratifizierungen aus: das Fakultativprotokoll zur „Konvention zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen“ und die „Internationale Konvention zum Schutz von Personen vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen“.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Nicaragua

Menschenrechtsthemen sind ein Hauptbestandteil des politischen Dialogs, sowohl bilateral als auch auf EU-Ebene. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum Projekte von Menschenrechtsorganisationen zur Verbesserung der Frauenrechte, der Pressefreiheit und zur Stärkung des Bürgerrechtsbewusstseins von Erstwählern finanziert. Seit 2010 koordiniert Deutschland den „Geberfonds zur Unterstützung der Zivilgesellschaft“, der zahlreiche Menschenrechts-Projekte fördert. Zudem leistet die Bundesregierung durch ein Programm zur Verbesserung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung.

Mit Hilfe des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) fördert die Europäische Union Menschenrechtsprojekte in Nicaragua. Diese beschäftigen sich insbesondere mit Frauenrechten, der Stärkung der Rechte für Menschen mit Behinderung, der Rolle der Presse in einem demokratischen Staat sowie dem Recht auf Redefreiheit und Zugang zu öffentlichen Informationen.

## ■ Nigeria

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Übergriffe der Sicherheitskräfte sind häufig und werden durch ein Klima der Straflosigkeit begünstigt. Die Zahl extralegalen Tötungen wird auf mehrere tausend pro Jahr geschätzt. Die Haftbedingungen in den überfüllten Gefängnissen sind problematisch. Über 60 % der Gefängnisinsassen sind Untersuchungshäftlinge, die oft jahrelang auf ihren Prozess warten.

Positiv ist, dass Menschenrechtsverletzungen von einer aktiven Zivilgesellschaft regelmäßig öffentlich benannt und kritisiert werden. Zumindest in den Großstädten sind Meinungs- und Pressefreiheit, Religions-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit weitgehend gewährleistet. Obwohl die nigerianische Regierung keine Zensur ausübt, sind die Bedingungen für unabhängigen Journalismus schwierig. Auf lokaler Ebene werden Journalisten immer wieder Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Während sich der Konflikt im ölreichen Niger-Delta seit 2009 entspannt hat, führen ethnische und religiöse Spannungen in Zentral- und Nordnigeria immer wieder zu schweren Unruhen mit Hunderten von Toten. So kam es nach der Präsidentschaftswahl im April 2011 in den Bundesstaaten Kaduna und Bauchi zu heftigen Zusammenstößen. Im Bun-

desstaat Plateau gab es im Berichtszeitraum mehrmals schwere Auseinandersetzungen. Anschläge der islamistischen Gruppierung „Boko Haram“ im Nordosten und im Zentrum des Landes forderten allein 2011 über 450 Todesopfer. Bei der Verfolgung mutmaßlicher „Boko-Haram“-Mitglieder gehen die Sicherheitskräfte oft mit äußerster Härte vor.

Der Konflikt um die Einführung der strafrechtlichen Bestimmungen der Sharia in zwölf nördlichen Bundesstaaten hat sich in den letzten Jahren weitgehend entschärft. Zwar verhängen Sharia-Gerichte häufig Körperstrafen, Todesstrafen (Steinigung) und Amputationen werden jedoch nicht vollstreckt. Bei der Kontrolle muslimischer Rechtsnormen (z. B. Alkoholverbot) durch die Sharia-Polizei „Hisbah“ kommt es gelegentlich zu Übergriffen.

Frauen und Kinder erfahren noch immer vielfältige Formen von Diskriminierung. Weibliche Genitalverstümmelung ist weit verbreitet. Homosexuelle Handlungen können mit bis zu 14 Jahren Haft bestraft werden. Derzeit berät das Parlament über eine weitere Verschärfung der Bestimmungen.

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind aufgrund mangelnder Investitionen des Staates in das Gesundheits- und Bildungssystem nur für eine kleine privilegierte Gesellschaftsschicht gesichert.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die nigerianische Regierung bekennt sich grundsätzlich zu Rechtsstaat und Menschenrechten, bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen kommt es aber oftmals zu Verzögerungen. Die Todesstrafe wird weiter verhängt, momentan jedoch nicht vollstreckt. Die Unabhängigkeit der Menschenrechts-Kommission wurde in den letzten Jahren deutlich gestärkt.

Eine Schlüsselrolle für die Menschenrechts- und Rechtsstaatspolitik der Regierung Jonathan Goodluck spielt das im Mai 2011 verabschiedete Informationsfreiheitsgesetz. Der neue Anspruch von Bürgern und Medien auf Zugang zu Informationen soll für Transparenz in der Verwaltung sorgen und die verbreitete Korruption eindämmen.

Im Bundesstaat Lagos hat ein Gesetz, das bei allen Todesfällen in Polizeigewahrsam eine Autopsie vorschreibt („Coroner's Law“), zu einem deutlichen Rückgang der Zahl extralegaler Tötungen geführt.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Nigeria

Die Bundesregierung setzt sich im Dialog mit Regierungsvertretern und Zivilgesellschaft für die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nigeria ein. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit führt sie ein Programm zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung und zur Stärkung von Frauen- und Mädchenrechten durch. Zudem fördert die Bundesregierung das menschenrechtliche Engagement zahlreicher privater Träger.

Die EU bezieht zu menschenrechtsrelevanten Fragen regelmäßig Stellung und unterstützt zahlreiche Projekte, u. a. zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz von Menschenrechtsanwälten. Seit 2009 findet halbjährlich ein Menschenrechtsdialog zwischen Nigeria und der EU statt.

## ■ Pakistan

### Entwicklung der Menschenrechtssituation im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtssituation in Pakistan hat sich seit der Rückkehr zur Demokratie 2008 zwar verbessert, ist jedoch weiterhin schwierig. Wesentlicher Grund dafür ist eine Regierung mit begrenzter Durchsetzungskraft in Verbindung mit eklatanten Mängeln der Regierungsführung, die sich in vielen Bereichen staatlichen Handelns, gerade auch bei Polizei und Justiz, manifestieren. Menschenrechtsverletzungen werden von der Regierung in der Regel weder angeordnet noch initiiert, die Regierung bekennt sich vielmehr zu den Menschenrechten. Es gelingt ihr aber oftmals nicht, Menschenrechtsverletzungen aufzuklären, Rechtsbrecher zur Verantwortung zu ziehen und gefährdete Personengruppen, wie z. B. religiöse Minderheiten oder Frauen, zu schützen. Daneben sind es v. a. militante, dschihadistische Gruppierungen, die gegen den pakistanischen Staat kämpfen und auf Menschenrechte in den von ihnen beherrschten Gebieten keine Rücksicht nehmen. Problematisch bleibt aber auch die zentrale Rolle des Militärs im politischen Gefüge der Institutionen. Im Kampf gegen den Terrorismus und gegen separatistische Gruppen in Balutschistan werden den Sicherheitskräften schwere Menschenrechtsverletzungen wie z. B. extralegale Tötungen und „Verschwindenlassen“ (undokumentierte Verhaftungen v. a. von Terrorverdächtigen und regionalen Separatisten) vorgeworfen.

Religiöse Gewalt, v. a. zwischen sunnitischen Glaubensrichtungen sowie zwischen Sunniten und Schiiten, ist weit verbreitet. Davon sind auch religiöse Minderheiten (v. a. Christen, Hindus sowie Angehörige der islamischen Ahmadiyya-Gemeinde) betroffen, die zudem im Alltag diskriminiert werden. Diese Gewalt geht zumeist von illegalen, dschihadistischen oder islamisch-fundamentalistischen Gruppierungen aus, findet aber vor dem Hintergrund einer sehr konservativ-islamischen Gesellschaft in Pakistan durchaus auch Unterstützung in Teilen der Bevölkerung. Der Staat kommt seiner Schutzfunktion nur unzureichend nach. Im Jahr 2011 waren vor allem Sufi-Schreine und Moscheen der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft Anschlagssziele religiöser Extremisten. Ende 2011 kam es außerdem zu einer Reihe von Anschlägen auf schiitische Pilger in Balutschistan.

Die Todesstrafe besteht weiterhin, wird jedoch seit 2008 nicht vollstreckt.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die pakistanische Regierung hat mehrere Initiativen in der Menschenrechtspolitik unternommen: Im November 2008 wurde ein eigenständiges Ministerium für Menschenrechte

geschaffen, das sich mittlerweile auch aktiv an der Gesetzgebung im Bereich der Menschenrechte beteiligt und vermehrt den Austausch mit der Zivilgesellschaft sucht. Nach jahrelangem Stillstand haben Bemühungen um die Errichtung einer Nationalen Menschenrechtskommission im Gefolge des befürwortenden Votums der Nationalversammlung (November 2011) jüngst Fahrt aufgenommen.

Im Bereich der Frauenrechte ist es zu wichtigen Fortschritten gekommen. So verabschiedete das pakistanische Parlament das Gesetz zum Schutz vor Belästigung am Arbeitsplatz (2010), das Gesetz zur Prävention gegen Frauen gerichteter Handlungen und das Gesetz zur Verhinderung von Säure-Angriffen auf Frauen (beide Ende 2011). Anfang 2012 beschloss das Parlament zudem die Errichtung einer „National Commission on the Status of Women“ (NCSW), deren Mandat auf Untersuchung und Revision von Bundesgesetzen und -politiken unter dem Blickwinkel der Gender-Perspektive gerichtet ist. Die Kommission soll Handlungsempfehlungen formulieren, die in den politischen Prozess eingespeist werden. Darüber hinaus dient sie der Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, ist zudem berechtigt, Beschwerden wegen der Verletzung von Frauenrechten entgegenzunehmen und soll z.B. Inspektionen in Gefängnissen vornehmen.

Die im Anschluss an kontroverse Blasphemieurteile (allen voran der Fall von Asia Nooreen, die Ende 2010 wegen angeblicher Blasphemie zum Tode verurteilt wurde) aufgenommene öffentliche Debatte über eine Reform des umstrittenen Blasphemie-Strafgesetzes wurde nach Ermordung prominenter Kritiker des Gesetzes, des Gouverneurs des Punjab Salman Taseer und des Minderheitenministers Shahbaz Bhatti Anfang 2011, schlagartig beendet. Bereits zuvor hatte die pakistanische Regierung angesichts massiver Proteste religiös-konservativer Kreise öffentlich eine Änderung der Blasphemiegesetze ausgeschlossen.

Pakistan war von Mitte 2006 bis Mitte 2011 für zwei Amtszeiten Mitglied im VN-Menschenrechtsrat (MRR) und ist dort als Wortführer der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) aufgetreten. Das Land kandidiert für die Periode von 2013 bis 2015 erneut für eine Mitgliedschaft. Die pakistanische Regierung hat nach Ende der Militärherrschaft unter General Musharraf zahlreiche VN-Menschenrechtskonventionen unterzeichnet und ratifiziert. So erfolgte am 17. April 2008 die Ratifizierung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), am 30. Juni 2010 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) sowie der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) und am 5. Juni 2011 der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Im September 2011 zog die Regierung unter anderem auf Druck der EU einen Großteil der bei der Unterzeichnung zunächst eingelegten Vorbehalte zu ICCPR und CAT zurück, hält aber weiterhin an einigen Vorbehalten fest, die Kernbereiche der beiden Konventionen (Gleichstellung, Nicht-Diskriminierung) betreffen.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Pakistan

Menschenrechte sind ein zentrales Thema des politischen Dialogs der Bundesregierung mit Pakistan. Dabei spielen der Schutz der Minderheiten, Religionsfreiheit, Frauenrechte sowie Meinungs- und Pressefreiheit eine besondere Rolle. Die Bundesregierung fördert den Schutz von Menschenrechten zudem mit einer Reihe von Projekten (Schutz und Stärkung von Frauenrechten, religiöse Minderheiten, Flüchtlingsfragen und zum Recht auf Bildung und auf Gesundheit). Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus Projekte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Menschenrechte sind auch für die Beziehungen der EU zu Pakistan ein zentrales Thema, z.B. im geplanten „Fünf-Jahres-Engagement-Plan der EU“. Die EU pflegt zudem einen regelmäßigen Menschenrechtsdialog mit Pakistan. Ab Sommer 2012 soll ein zweijähriges EU-Programm zur institutionellen Förderung des pakistanischen Ministeriums für Menschenrechte und drei thematischer Menschenrechtskommissionen (Frauenrechte, Minderheitenrechte und Kinderrechte) anlaufen. Außerdem führt die EU Projekte zur Stärkung des Justizsektors durch.

### ■ Palästinensische Gebiete

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtssituation in den Palästinensischen Gebieten blieb wesentlich durch die Herrschaft der Hamas im Gazastreifen, die Besatzung durch Israel und die eingeschränkte Souveränität der Palästinensischen Behörde geprägt. Einschränkungen im Verantwortungsbereich der Palästinensischen Behörde gab es insbesondere bei den politischen Freiheitsrechten (Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) sowie bei politisch motivierten Festnahmen. Am 15. Januar 2011 gab die Palästinensische Behörde bekannt, dass sie die Praxis der Anwendung der Militärgerichtsbarkeit auf Zivilisten einstellen werde. Bei der tatsächlichen Überführung bestehender Verfahren in zivile Prozesse kam es jedoch zu Verzögerungen.

Die israelische Besatzung ist mit einschneidenden Einschränkungen vieler Art für die palästinensische Bevölkerung im Westjordanland verbunden. Ob es sich dabei im Einzelnen um Menschenrechtsverletzungen handelt, oder ob die israelischen Maßnahmen im Rahmen des Humanitären Völkerrechts zulässige Maßnahmen der Besatzungsmacht sind, ist strittig. Problematisch sind insbesondere die sogenannte „Administrativhaft“ (Inhaftnahme ohne Anklageerhebung), Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und Zerstörungen von Privathäusern. Daneben ist Ost-Jerusalem aufgrund des fortgesetzten Baus der Sperranlage gegenüber dem Westjordanland weitgehend abgetrennt. Die israelischen Siedlungen verstoßen nach Auffassung der Bundesregierung gegen das Völkerrecht. Der Gaza-Streifen bleibt seit der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas (Juni 2007) weitgehend abgeriegelt, die humanitäre Lage ist prekär; schwere Menschenrechtsverletzungen unter der de facto Herrschaft der Hamas sind zu verzeichnen, neben massiven Einschrän-



kungen von grundlegenden Freiheitsrechten insbesondere auch Folter und der Vollzug der Todesstrafe. In Israel werden Menschenrechtsverletzungen (die beispielsweise den eigenen Streitkräften vorgeworfen werden) offen und kontrovers diskutiert. Deutschland und seine Partner in der EU erkennen das legitime Selbstverteidigungsrecht Israels an, gleichzeitig wird Israel aufgefordert, keine unverhältnismäßigen Maßnahmen zu treffen und insbesondere die Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung zu achten.

#### Gaza-Offensive / Goldstone-Bericht

Die Operation „Cast Lead“ (27. Dezember 2008–18. Januar 2009) hat nach VN-Angaben zu insgesamt ca. 1.450 Todesopfern geführt. Der vom VN-Menschenrechtsrat angeforderte Bericht einer Untersuchungskommission („Goldstone-Bericht“) vom 15. September 2009 erhebt eine Reihe schwerwiegender Anschuldigungen gegenüber Israel sowie der Hamas. Die Bundesregierung hat die Thematik mit großer Aufmerksamkeit verfolgt und setzt sich für eine sorgfältige Aufarbeitung der erhobenen Vorwürfe durch die Parteien und eine angemessene und ausgewogene Behandlung im VN-Menschenrechtsrat ein.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Fortschritte im Verantwortungsbereich der Palästinensischen Behörde gibt es bei der Lage in Gefängnissen und beim Aufbau von Kapazitäten im Justizbereich. In Israel waren im November 2011 nach Angaben des „Israeli Prison Service“ 19.563 Personen inhaftiert, darunter nach Angaben einer palästinensischen Nichtregierungsorganisation 4.420 Palästinenser, was einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr darstellt (Dezember 2010/Januar 2011: 5.935 Häftlinge). Die Zahl der minderjährigen palästinensischen Häftlinge ist mit 104 (Stand Dezember 2011) weiterhin zurückgegangen (Ende 2009: 299). Zudem hat Israel Ende September 2011 die Einstufung als „Erwachsener“ für den Umgang mit Palästinensern von 16 auf 18 Jahre angehoben. Seit 2004 ist ein Rückgang der Anzahl palästinensischer Häftlinge in sogenannter Administrativhaft zu verzeichnen. Im Dezember 2011 waren 283 Personen betroffen.

Nach palästinensischem Recht kann die Todesstrafe in der Westbank und im Gazastreifen für über zwanzig Straftaten verhängt werden. In der Westbank wurde sie 2011 bisher zweimal verhängt, jedoch aufgrund eines seit 2005 geltenden Präsidialdekrets der Palästinensischen Behörde nicht vollstreckt. Im Gazastreifen wurde sie 2011 nach Angaben der palästinensischen „Independent Commission on Human Rights“ achtmal (lt. dem „Palestinian Center for Human Rights“ siebenmal) verhängt und, zum Teil aufgrund älterer Urteile, dreimal vollstreckt.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in den Palästinensischen Gebieten und in Israel

In den Palästinensischen Gebieten wird seit der Berliner PALSEC-Konferenz 2008 der Aufbau rechtsstaatlicher Sicherheitskräfte und der Justiz mit Mitteln des Auswärtigen Amts gefördert (15 Mio. Euro). Das BMZ unterstützt dort den Aufbau staatlicher Strukturen und

funktionierender Institutionen sowie insbesondere über den Zivilen Friedensdienst die Zivilgesellschaft (ca. 31 Mio. Euro). Die Kirchen und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen engagieren sich mit Einzelprojekten zum Schutz der Menschenrechte (BMZ-Förderung in Höhe von ca. 11 Mio. Euro von 2007 bis 2010).

Die EU steht in einem institutionalisierten Dialog mit der Palästinensischen Autonomiebehörde und führt die Polizeimission EUPOL COPPS und die Grenzunterstützungsmission EUBAM Rafah durch. Im Gazastreifen werden zusammen mit unabhängigen Nichtregierungsorganisationen bzw. den Vereinten Nationen humanitäre Projekte gefördert. In Israel unterstützt die Bundesregierung Nichtregierungsorganisationen, die sich u. a. mit den Rechten der arabischen Minderheit oder der inner-israelischen Diskussion um mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen befassen. Die EU-Außenminister haben am 13. Dezember 2010 ihre Ratsschlussfolgerungen vom 8. Dezember 2009 bekräftigt, worin Israel u. a. zur Einstellung der diskriminierenden Behandlung der palästinensischen Einwohner Ost-Jerusalems aufgefordert wird. Die Bundesregierung hat darüber hinaus bilateral eine Reihe von Einzelfällen (z. B. Todesfälle in palästinensischen Gefängnissen, Umgang der israelischen Streitkräfte mit gewaltlosem Widerstand) mit den palästinensischen und israelischen Stellen aufgegriffen und die Einhaltung geltender Normen angemahnt. Die EU hat sich vielfach zur Situation in den Palästinensischen Gebieten geäußert. Im Dezember 2010 brachte der Rat der Europäischen Union erneut seine tiefe Besorgnis hinsichtlich der Situation im Gazastreifen zum Ausdruck und forderte einen grundlegenden politischen Kurswechsel, der den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung von Gaza ermöglicht und gleichzeitig den legitimen Sicherheitsanliegen Israels Rechnung trägt.

## ■ Philippinen

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage auf den Philippinen hat sich im Berichtszeitraum tendenziell verbessert, bot jedoch weiter ein uneinheitliches Bild. Einer fortschrittlichen Menschenrechtsgesetzgebung, Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit auf der einen Seite stehen immer noch schwere Menschenrechtsverstöße auf der anderen Seite gegenüber. In ASEAN sind die Philippinen häufig Wegbereiter für die Verbreitung menschenrechtsfreundlicher Ansätze.

Im Zentrum der internationalen Kritik stehen die extralegalen Tötungen und das Verschwindenlassen von Menschenrechtsverteidigern, politischen Aktivisten sowie Journalisten. Die Zahl der Delikte ist im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum rückläufig, jedoch schwanken die Angaben von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen und der Regierung stark. Urheber der Tötungen ist nicht mehr die Zentralregierung, der jedoch mangelnder politischer Wille bei der Durchsetzung effektiver Strafverfolgung im Lande

vorgeworfen werden kann. Deshalb gelangten bisher auch nur wenige Fälle zu einer Anklage. Mit der 2010 erfolgten Berufung der bisherigen Vorsitzenden der Menschenrechtskommission, Leila de Lima, zur neuen Justizministerin und der Bürgerrechtlerin Etta Rosales zur neuen Leiterin der „Commission on Human Rights“ wurden zwei engagierte Verfechterinnen der Menschenrechte in entscheidende Positionen gebracht.

Eines der fundamentalen Probleme des Landes bleibt die weitverbreitete Armut. Die Spanne zwischen Arm und Reich ist enorm. Durch das weiterhin hohe Bevölkerungswachstum, auch aufgrund Fehlens einer Politik der Familienplanung, wird das Problem verschärft. Die gesundheitliche Versorgung auf den Philippinen ist für weite Bevölkerungsteile mangels ausreichender staatlicher Finanzierung ungenügend. Die Regierung finanziert außerdem die öffentlichen Schulen nur unzureichend. Lehrer sind unterbezahlt. Die Abbrecherrate unter Schülern ist hoch. Die Regierung versucht, durch massiven Ausbau des „Conditional-Cash-Transfer“-Programms, wonach die ärmsten Familien bei Erfüllung einer Reihe von Auflagen – u. a. Nachweis des Grundschulbesuchs der Kinder – monatliche Barzahlungen vom Staat erhalten, gegenzusteuern.

Der gesetzliche Mindestlohn wird teilweise unterschritten, Gewerkschaftsaktivitäten werden zum Teil behindert. Trotz stärkeren Umweltbewusstseins bei vielen staatlichen Akteuren bleibt der Umweltschutz in der Praxis oft mangelhaft.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

2008 unterzeichneten die Philippinen das Zusatzprotokoll zur Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen und setzten ihre Verpflichtung hieraus im November 2009 durch ein nationales Anti-Foltergesetz um. Als einer der ersten ASEAN-Staaten unterzogen sich die Philippinen im April 2008 dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren des VN-Menschenrechtsrats. In der Aussprache wurden insbesondere extralegale Tötungen und Entführungen sowie deren mangelnde juristische Aufarbeitung, Einschüchterung von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern und die Rechte von Kindern hervorgehoben. Die Philippinen waren eine treibende Kraft hinter der Schaffung der „Intergouvernementalen Menschenrechtskommission“ von ASEAN im Juli 2009. Zum 1. November 2011 sind die Philippinen dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beigetreten. Die Todesstrafe wurde 2006 abgeschafft.

#### Aktivitäten Deutschlands und der EU auf den Philippinen

Von Januar 2010 bis April 2011 beriet eine Expertengruppe der EU unter Leitung des deutschen Leitenden Oberstaatsanwalts Detlev Mehlis im Rahmen des „EU-Philippines Justice Support Programme“ philippinische Menschenrechtsorganisationen, Justiz- und Sicherheitsbehörden. Diese sollten im Kampf gegen die Straflosigkeit bei Auftragsmorden und Entführungen gestärkt werden. Seit 2012 werden Komponenten aus diesem Projekt in einem umfassenden Justizprogramm der EU weitergeführt.

Gemeinsam mit der EU, einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie auf bilateralem Wege setzt sich die Bundesregierung gegenüber der philippinischen Regierung sowohl für die Stärkung der Menschenrechte im Allgemeinen als auch für Einzelfälle ein. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird auf die Beteiligung benachteiligter Gruppen hingewirkt. Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Markus Löning, besuchte das Land im Januar 2010. Auch die politischen Stiftungen sind in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte aktiv. So unterstützt etwa die Hanns-Seidel-Stiftung mit Finanzierung durch das Auswärtige Amt die Reform des philippinischen Strafrechts.

## ■ Ruanda

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Lage in Ruanda ist im Berichtszeitraum immer noch von den Folgen des Genozids 1994 geprägt. Trotz hoher Armut und eines starken Bevölkerungswachstums konnte das Land aber aufgrund seiner Entwicklungsorientierung spürbare Fortschritte bei der Sicherung von grundlegenden sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten erzielen.

Das politische System besteht zwar nominell aus mehreren Parteien, de facto bleibt die personelle und programmatische Vorherrschaft von Präsident Kagame und seiner Partei jedoch unangefochten. Bei der Demokratisierung gibt es Licht und Schatten: Der große Frauenanteil in wichtigen Ämtern und Positionen, der Kampf gegen die Korruption und die energisch verfolgte Dezentralisierung sind positiv hervorzuheben. Das Presse- und Mediengeschehen ist in den vergangenen Jahren vielfältiger und offener geworden. Geplante Gesetzesänderungen sollen den Printmedien einen höheren Grad an Selbstverwaltung ermöglichen und elektronischen Medien sowie Fernsehstationen eine öffentlich-rechtliche Struktur verleihen, um den Einfluss staatlicher Organe zu beschränken.

Die Menschenrechtslage hat sich seit 2004 verbessert. Defizite bestehen teilweise noch im Gefängniswesen, allerdings hat die Regierung hier den Handlungsbedarf mittlerweile erkannt und entsprechend reagiert. Für 2012 wurde die Schließung von vier Gefängnissen angekündigt, deren Ausstattung nicht dem internationalen Standard entspricht. Die Anzahl der Häftlinge hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verringert. Das neue Strafgesetzbuch sieht eine drastische Reduzierung der bislang recht hohen Haftstrafen vor.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die umfassende Achtung der Menschenrechte ist in der Verfassung Ruandas von 2003 garantiert. Hinsichtlich des neuen Strafgesetzes und des Gesetzes über die zivilgesellschaftlichen Organisationen ließ sich die Regierung von der EU und den USA beraten. Opposition, Meinungs- und Assoziationsfreiheit finden gegenwärtig jedoch noch dort ihre Grenzen,

wo sie an ethnischen Unterschieden in der Bevölkerung anknüpfen. Im Sommer 2008 wurde ein Gesetz über die „Genozid-Ideologie“ verabschiedet, dessen Tatbestand eher vage formuliert und damit potentiell offen für politischen Missbrauch ist. Das Gesetz wird gegenwärtig mit dem Ziel überarbeitet, die einzelnen Tatbestände konkreter zu fassen, um eine missbräuchliche Anwendung zu vermeiden.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Ruanda

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten werden als wichtige Geber Ruandas im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geschätzt. Mit der ruandischen Regierung findet ein regelmäßiger Austausch auch zu Menschenrechtsfragen statt. Die Prinzipien guter Regierungsführung und Beachtung der Menschenrechte sind im gemeinschaftlichen Rahmenabkommen für die Vergabe von Budgethilfe zwischen Ruanda und den Gebern als grundlegende Richtlinien verankert. Ihre Einhaltung wird gemeinsam im Rahmen des „Joint Government Assessment“ überprüft. Deutschland, die EU und ihre Mitgliedstaaten fördern die Menschenrechte in Ruanda durch eine Vielzahl von Programmen mit verschiedensten Ansatzpunkten, wozu die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Stärkung der Justiz auf allen Ebenen und die Armutsbekämpfung zählen. Deutschland hat bis 2011 ein Programm des Internationalen Ruanda-Tribunals finanziert, mit dem Jugendliche aus Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda für die Geschichte des Völkermords sensibilisiert werden. Über den Zivilen Friedensdienst werden zudem seit vielen Jahren lokale Nichtregierungsorganisationen insbesondere in der Jugend- und Versöhnungsarbeit unterstützt.

### ■ Russland

#### Entwicklung der Menschenrechtsslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtsslage in Russland hat sich in der zweiten Hälfte der Amtszeit von Staatspräsident Medwedew nicht wesentlich verändert: In vielen Bereichen bleibt sie ungeachtet punktueller Verbesserungen unbefriedigend. Die in Verfassung und Gesetzgebung verankerten menschenrechtlichen Normen und die Rechtswirklichkeit klaffen weiterhin oft stark auseinander. Zu den Hauptproblemen gehören nach wie vor die mangelnde Unabhängigkeit von Justiz und Gerichtswesen und ein insgesamt ungenügend entwickeltes Rechtsstaatsbewusstsein. Von Präsident Medwedew angestoßene Gesetzesänderungen zur Humanisierung des Straf- und Strafprozessrechts greifen in der Praxis bisher kaum. Bei der Aufklärung der zahlreichen Morde an Journalisten gab es im Berichtszeitraum kaum Fortschritte. Xenophobie und Misstrauen gegen Migranten, insbesondere aus Zentralasien und dem Kaukasus, haben zugenommen, auch wenn die Regierung inzwischen entschlossener gegen fremdenfeindliche Tendenzen und rechtsextreme Gruppierungen vorgeht. Einschüchterungen und Gewalt gegen Journalisten und Menschenrechtler, Misshandlungen durch Polizei und Sicherheitskräfte sowie in den Streitkräften sind verbreitet, die Lage in den Gefängnissen ist desolat. Besonders besorgniserregend ist die Menschenrechtsslage im Nordkaukasus, insbe-

sondere in Tschetschenien. Versammlungsfreiheit wird weiterhin nur selektiv gewährt. Für die zivilgesellschaftliche Debatte in Russland gewinnt das Internet weiter an Bedeutung, das trotz verschiedener Einflussversuche bisher frei ist. Der „Konsultative Rat zur Entwicklung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft“ beim russischen Präsidenten hat im Berichtszeitraum einige neue Spielräume genutzt und seine Sichtbarkeit stärken können.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Russland ist seit 1996 Mitglied des Europarats. Berichterstatter besuchen Russland regelmäßig. Am 18. Februar 2010 hat Russland als letzter Mitgliedstaat das Zusatzprotokoll 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert, das dadurch zum 1. Juni 2010 in Kraft getreten ist. Es ermöglicht eine Effizienzsteigerung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, vor dem gegen Russland mit Abstand die meisten Verfahren anhängen. Ein Großteil dieser Klagen bezieht sich auf soziale Rechte; zahlreiche betreffen auch unmenschliche Haftbedingungen und überlange Untersuchungs- haftzeiten. Besondere Aufmerksamkeit erzielen Urteile, die sich auf Gewaltverbrechen im Nordkaukasus beziehen. Grundsätzlich arbeitet Russland im Europarat konstruktiv mit, die Umsetzung der EGMR-Urteile weist jedoch strukturelle Defizite auf: Russland beschränkt sich überwiegend darauf, festgesetzte Entschädigungen zu zahlen, unterlässt jedoch z.B. die angeordnete Wiederaufnahme von Straf- und Ermittlungsverfahren. Das Verfassungsgericht hat am 19. November 2009 entschieden, dass die Todesstrafe, deren Anwendung seit 1996 ausgesetzt war, auch zukünftig nicht vollstreckt werden darf. Somit ist diese zwar nicht de jure, aber de facto abgeschafft.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Russland

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtsslage in Gesprächen auf allen Ebenen, bilateral und in der EU. Im September 2010 hat der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Markus Löning, Russland besucht und Gespräche mit offiziellen Stellen und Vertretern von Nichtregierungsorganisation geführt. Auch der Koordinator für deutsch-russische zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit, Dr. Andreas Schockenhoff, MdB, beobachtet die Situation der Zivilgesellschaft und der Bürgerrechte in Russland kritisch und kommentiert die Entwicklung öffentlich sowie in seinen Gesprächen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und mit russischen Offiziellen. Seit 2005 finden halbjährlich Menschenrechtskonsultationen zwischen der EU und Russland statt. Die Bundesregierung unterstützt auch Maßnahmen des Europarats zur Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Russland. Im Berichtszeitraum hat sie ein Projekt zur Vorbeugung von Folter in russischen Haftanstalten mit einem freiwilligen Beitrag gefördert.

Im Rahmen der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation im Jahre 2008 vereinbarten bilateralen Modernisierungspartnerschaft ist ein neuer Schwerpunkt auf die Rechtszusammenarbeit gelegt worden. Danach soll die Kooperation

bestehender Projekte im Bereich des Rechts gestärkt und Maßnahmen der bilateralen Zusammenarbeit erweitert werden. Auch die Einbindung von Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der juristischen Standesorganisationen und der Wissenschaft bei der weiteren Rechtszusammenarbeit ist ausdrücklich vorgesehen.

## ■ Saudi Arabien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Das Königreich Saudi Arabien versteht sich als streng islamischer, nicht-säkularer Staat, dessen Recht, Gesellschaft und Politik auf Stammestraditionen, Religion und der Scharia in wahhabitisch-islamischer Auslegung basieren. Die saudi-arabische Regierung hat den Willen bekräftigt, die Gesellschaft gegenüber Menschenrechtsfragen zu öffnen.

Dennoch wurde die Todesstrafe 2011 mindestens 73 Mal und 2010 mindestens 37 Mal vollstreckt. Körperstrafen wie z. B. das Auspeitschen werden regelmäßig vollzogen. Dissidenten werden inhaftiert, Geständnisse erzwungen. Frauen werden wesentliche Menschenrechte vorenthalten, minderjährige Mädchen zwangsverheiratet. Freie Meinungsäußerung ist nur teilweise möglich. Die Religionsausübung ist für nicht-muslimische Religionen verboten, die schiitische Minderheit im Osten des Landes wird diskriminiert (im Herbst 2011 gab es sieben Tote bei Zusammenstößen). Ausländische Arbeitnehmer sind weitgehend rechtlos. Theateraufführungen, Konzerte oder Filmvorführungen und Kinos sind weitestgehend verboten. Frauen und Männer, die nicht verwandt oder miteinander verheiratet sind, dürfen sich, bis auf wenige Ausnahmen – etwa beim Einkaufen – nicht gemeinsam im öffentlichen Raum aufhalten.

Gleichwohl ist weiterhin eine vorsichtige und graduelle Öffnung der saudischen Regierung und Gesellschaft in Bezug auf Menschenrechtsfragen erkennbar. Die Bemühungen der Regierung und des beratenden Schura-Rats, das nationale Recht den wichtigsten internationalen Menschenrechtsstandards anzupassen, werden noch viel Zeit benötigen. König Abdallah sieht aber die Förderung der Menschenrechte als wichtigen Teil seiner Reformpolitik, v. a. in den Bereichen Bildung, Justiz und Frauenrechte. So kündigte er im September 2011 die Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts bei den Kommunalwahlen 2015 an. Als Mitglieder des rein beratenden Schura-Rats sollen ab der nächsten Sitzungsperiode 2013 auch Frauen ernannt werden können. Die arabischen Umwälzungen von 2011 fanden in Saudi Arabien kaum Widerhall, führten aber verstärkt zu Diskussion und Politisierung v. a. junger Saudis im Internet.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Für Saudi-Arabien gelten die von ihm ratifizierten VN-Konventionen (Anti-Rassismuskonvention, Frauenrechtskonvention, Anti-Folterkonvention und Kinderrechtskonvention)

jeweils mit generellem Scharia-Vorbehalt. Dem VN-Zivilpakt sowie VN-Sozialpakt ist Saudi Arabien nicht beigetreten. Die 2005 gegründete staatliche Menschenrechtskommission hat die Aufgabe, Saudi Arabien international in Menschenrechtsfragen zu vertreten und eine konsistente Menschenrechtspolitik im Inneren zu entwerfen und mit internationalen Abkommen zu harmonisieren. Die Berichte der halbstaatlichen Nationalen Menschenrechtsgesellschaft tragen in gewissem Maße zu einem kritischen Umgang mit den Vorschriften der Scharia, saudi-arabischen Gesetzen und Praktiken bei.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Saudi-Arabien

Die Bundesregierung und die EU thematisieren die Menschenrechtsfragen in Saudi Arabien regelmäßig gegenüber der saudi-arabischen Regierung. Die lokale EU-Präsidenschaft demarchiert regelmäßig (so zum Beispiel im Dezember 2011 zur Todesstrafe). Im März 2009 hat die EU mit Saudi-Arabien einen Menschenrechtsdialog aufgenommen, der allerdings nur langsam voranschreitet. Seit 2008 wird jährlich der europäische Menschenrechtspreis „Chailot Prize for the Gulf“ für engagierte Menschenrechtsaktivisten und Organisationen vergeben. 2010 wurde mit diesem ein saudi-arabisches Frauenprojekt in der als streng wahhabitisch geltenden Provinz Al Qassim ausgezeichnet. Mit Projekten wie z. B. „Bridging the Gulf“ und der Unterstützung von Menschenrechtsaktivisten stärken die EU und die Bundesregierung bestehende zivilgesellschaftliche Strukturen.

Vor Ort unterhält die deutsche Botschaft Kontakte zur staatlichen Menschenrechtskommission und zur halbstaatlichen Menschenrechtsvereinigung. Auch bei den zahlreichen Gesprächen mit Mitgliedern des Schura-Rats spielt die Verbesserung der Menschenrechtssituation immer wieder eine wichtige Rolle.

## ■ Serbien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Serbien entspricht bei einigen verbleibenden Defiziten insgesamt internationalen Standards. Systematische, zentral gesteuerte Menschenrechtsverletzungen durch Staatsorgane, wie noch unter der Herrschaft von Slobodan Milošević, sind nicht mehr zu verzeichnen. Im Berichtszeitraum kam es jedoch vereinzelt zu Drangsalierungen von Menschenrechtsverteidigern durch Polizeibeamte.

Nationale, religiöse und andere Minderheiten waren trotz des in der Verfassung und dem allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetz verankerten Diskriminierungsverbots in unterschiedlichem Ausmaß faktischen Benachteiligungen oder gesellschaftlichen Vorurteilen ausgesetzt. Dies gilt insbesondere für Angehörige der Minderheit der Roma und Menschen mit Behinderung. Nichtstaatliche verbale und auch physische Übergriffe auf Angehörige und Einrichtungen nationaler und religiöser Minderheiten, kritische Journalisten und



Menschenrechtsverteidiger, sowie auf Mitglieder der LGBT-Community kamen vereinzelt vor. Nachdem am 10. Oktober 2010 erstmals unter Erfordernis eines massiven Polizeiaufgebots zum Schutz der Teilnehmer in Belgrad eine „Gay Pride Parade“ stattfinden konnte, wurde die für das Folgejahr geplante Parade nach Drohungen rechter, ultranationalistischer und Hooligan-Gruppen vom Nationalen Sicherheitsrat verboten, da sich die Regierung nicht in der Lage sah, für die Sicherheit der Teilnehmer zu garantieren. Im Bereich der Medienfreiheit bestehen erhebliche Defizite fort. Fast alle elektronischen und Printmedien sind aufgrund undurchsichtiger Eigentumsverhältnisse starker Einflussnahme durch politische Entscheidungsträger ausgesetzt.

Die Aufarbeitung politischer Morde und Kriegsverbrechen der jüngeren Vergangenheit schreitet langsam voran. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) hat sich nach der Festnahme und Überstellung der letzten noch gesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrecher Ratko Mladić (Festnahme am 26. Mai 2011) und Goran Hadžić (Festnahme am 20. Juli 2011) im Berichtszeitraum verbessert.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Für Serbien gelten die meisten wichtigen internationalen Menschenrechtsinstrumente. Die serbische Verfassung von 2006 enthält einen umfassenden Menschenrechtskatalog, dessen Einhaltung von Verfassungsgericht, Ombudsmann und Gleichstellungsbeauftragter/Gleichstellungsbeauftragtem überwacht wird. Die Bedeutung der Menschenrechte wird jedoch sowohl von der Bevölkerung insgesamt als auch vor allem von staatlichen Institutionen wie Justiz, Polizei und Militär erst allmählich verstanden, anerkannt und respektiert.

Nachdem in der Vorperiode wichtige gesetzliche Neuerungen in Kraft traten getreten waren (Datenschutzgesetz, Anti-Diskriminierungsgesetz, Gesetz über Nichtregierungsorganisationen, Gesetz über Wahl der Nationalen Minderheitenräte, Justizreform), machten sich im Berichtszeitraum deren Auswirkungen bemerkbar: Insbesondere die Justizreform (seit 1. Januar 2010 in Kraft) wird von nationalen Experten und internationalen Beobachtern in Teilen heftig kritisiert. Im Fokus der Kritik standen fortdauernde Unregelmäßigkeiten bei den Überprüfungsverfahren zur Rechtmäßigkeit der Entlassung von Richtern und Staatsanwälten. Am 6. Juni 2010 wählten 19 nationale Minderheiten sogenannte Nationale Minderheitenräte, die deren jeweilige Interessen vertreten sollen. Mit Ausnahme des bosniakischen Nationalrates, dessen Wahl weiterhin aussteht, nehmen alle Räte ihre Funktion inzwischen wahr. Am 5. Juli 2010 nahm die Gleichstellungsbeauftragte, deren Position durch das Antidiskriminierungsgesetz (in Kraft seit dem 26. März 2009) geschaffen wurde, ihre Tätigkeit auf. Das Gesetz zeigt erste Wirkung, z. B. die Verurteilung der Zeitung „Press“ wegen Hassreden gegenüber Angehörigen der LGBT-Gemeinde durch das Berufungsgericht Belgrad am 16. Februar 2012. Zu den wichtigsten Änderungen der Gesetzeslage im Berichtszeitraum gehört die Novellierung der Strafprozessordnung, die seit 15. Januar 2012

im Bereich der Verfolgung von Organisierter Kriminalität und Kriegsverbrechen Anwendung findet (allgemeine Anwendung ab 15. Januar 2013).

Serbien wird sich im Januar 2013 zum zweiten Mal der Universellen Staatenüberprüfung durch den VN-Menschenrechtsrat unterziehen.

Seit 2003 ist Serbien Mitglied des Europarates. Die Einhaltung der mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte wird durch das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates regelmäßig überprüft. Zuletzt nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarates im Januar 2012 eine Entschliessung an, in der sie Serbien weiteren Handlungsbedarf attestierte.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Serbien

Das Auswärtige Amt und die Bundesregierung unterstützen seit Jahren in Zusammenarbeit mit deutschen, serbischen und internationalen Partnern zahlreiche Projekte zur Förderung der Menschenrechte in Serbien (Schwerpunkte: Förderung von nationalen Minderheiten, Vermeidung von Diskriminierung, Vergangenheitsbewältigung und Armutsbekämpfung). Schwerpunkte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit liegen bei der Stabilisierung demokratischer, rechtstaatlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen sowie der Verbesserung der Lebensverhältnisse durch Infrastruktur- sowie wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Am 1. März 2012 soll Serbien der Status eines EU-Beitrittskandidaten verliehen werden. Die Europäische Kommission engagiert sich ebenfalls im Bereich des Menschenrechtsschutzes in Serbien, u. a. zur Förderung der Integration und Inklusion sozial benachteiligter Gruppen wie der Roma oder der Binnenvertriebenen.

### ■ Simbabwe

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Trotz des unter Vermittlung des damaligen südafrikanischen Präsidenten Mbeki am 15. September 2008 unterzeichneten Allgemeinen Politischen Abkommens und der im Februar 2009 gebildeten Koalitionsregierung mit Robert Mugabe (Zimbabwe African National Union – Patriotic Front/ZANU-PF) als Präsident und Morgan Tsvangirai (Movement for Democratic Change/MDC) als Premierminister sind in Simbabwe Menschenrechtsverletzungen, trotz punktueller Verbesserungen, weiterhin allgegenwärtig. Insbesondere im Vorfeld der für Mitte 2013 erwarteten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen hatten Übergriffe auf MDC-Anhänger und -Einrichtungen sowie auf die freie Presse seit Jahresmitte 2011 zugenommen. Die Aufrufe von Präsident Mugabe und Ministerpräsident Tsvangirai Ende 2011, auf (politisch motivierte) Gewalt zu verzichten, haben eine gewisse positive Auswirkung erzielen können. Für ihren Machterhalt setzt Mugabes intern zerstrittene Partei ZANU-PF weiterhin vereinzelt auf Einschüchterung und Behinderung der

Opposition. Dazu werden Teile des repressiven Sicherheitsapparats, der aus Militär, Polizei, Geheimdienst, Jugendmilizen und sogenannten Kriegsveteranen besteht, eingesetzt. Willkürliche Verhaftungen, von denen selbst Kabinettsmitglieder der MDC nicht verschont sind, konstruierte Anklagen, gewaltsame Auflösungen politischer Kundgebungen gehören ebenso zum Alltag wie illegale Landbesetzungen und damit einhergehender Einsatz der Armee und Polizei gegen weiße Farmer und ihre simbabwischen Arbeiter. Sogar anglikanische Kirchen und deren Einrichtungen wie Waisenhäuser, Schulen und Krankenstationen wurden unter Duldung von Mugabe enteignet. Die Haftbedingungen sind nach wie vor katastrophal. Im Diamantenfeld von Marange kontrolliert die Armee Diamantenabbau und -vermarktung. Arbeiter werden misshandelt und auch getötet. In fast allen Bereichen gehen Täter bislang straffrei aus. Ob die am 31. Oktober 2011 erfolgte Aufnahme der Marange-Minen in den Kimberly-Zertifizierungsprozess diese Menschenrechts-Verletzungen eindämmt, ist noch unklar.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Allgemeinen Politischen Abkommen vom 15. September 2008 wurden neben gemeinsamer Regierungsbildung und Machtteilung die Achtung von Menschenrechten, die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit und die Gewährung persönlicher Freiheitsrechte vereinbart. Das Abkommen ist seit Februar 2009 Teil der simbabwischen Verfassung und verpflichtet alle Seiten. Dennoch blockieren Mugabe und die ZANU-PF die Verwirklichung der Reformen. Das im Oktober 2011 stattgefundenen Staatenüberprüfungsverfahren hob u. a. folgende menschenrechtlichen Defizite Simbabwe hervor: Beschränkungen von Presse- und Versammlungsfreiheit, insbesondere durch den „Public Order and Security Act“; eine große Zahl nicht aufgeklärter Fälle von Morden, Folter und Verschwindenlassen insbesondere im Zusammenhang mit den Wahlen 2008, für die keiner der staatlichen oder regierungsnahen Akteure je belangt wurde; die ausstehende Ratifizierung der Konvention gegen das Verschwindenlassen und der Anti-Folterkonvention; die Anhebung der Strafmündigkeit; Frauenrechte.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Simbabwe

Die offizielle Entwicklungszusammenarbeit mit Simbabwe ist seit 2002 ausgesetzt. Zur Verbesserung der humanitären Situation unterstützen Deutschland und die EU die Bevölkerung Simbawwes im Rahmen der Übergangshilfe insbesondere im Wasser-, Nahrungsmittel- und Bildungssektor, stärken die Zivilgesellschaft und fördern reformorientierte Kräfte. Der politische Dialog zwischen der EU und Simbabwe gemäß Cotonou-Abkommen wurde im Juni 2009 auf Bitten von Premierminister Tsvangirai wiederaufgenommen mit dem Ziel der schrittweisen Umsetzung aller Bestimmungen des Allgemeinen Politischen Abkommens und der davon abhängenden Normalisierung der Beziehungen. Der Fortgang verzögert sich wegen fehlender Fortschritte bei der Verwirklichung demokratischer und rechtsstaatlicher Reformen, insbesondere bei der Wiederherstellung von Freiheitsrechten. Die nächste Überprüfung erfolgt im August 2012.

## ■ Singapur

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Singapur ist eine parlamentarische Demokratie, unterliegt aber seit Staatsgründung 1965 einer faktischen Ein-Parteien-Herrschaft. Das Mehrheitswahlrecht begünstigt die Regierungspartei, trotz Wahlrechtsliberalisierungen werden Oppositionsparteien durch ungünstige Wahlrechtsregeln benachteiligt.

Die auch von der singapurischen Verfassung unter Gesetzesvorbehalt garantierten Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unterliegen teilweise erheblichen Einschränkungen. Die Hauptdefizite im Bereich der Menschenrechte sind seit Jahren zwischen Singapur und der internationalen Menschenrechtsbeobachtern strittig und waren auch Gegenstand des Staatenüberprüfungsverfahrens des VN-Menschenrechtsrats, der sich Singapur 2011 erstmals zu unterziehen hatte. Singapur verteidigt die in den Augen der Beobachter bestehenden Menschenrechtsdefizite offensiv und selbstbewusst unter Hinweis auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolge des Stadtstaates, die vergleichsweise hohe gesellschaftliche Akzeptanz der Regierungspolitik sowie vorgebliche Gefährdungen durch ethnisch-soziale Divergenzen, durch externe Bedrohungen und durch den internationalen Terrorismus.

Missliebige Oppositionspolitiker wurden durch Diffamierungsklagen und unverhältnismäßig hohe Schadenersatzforderungen (mit dem Ziel der Privatinsolvenz) gegängelt. Auch internationale Presseerzeugnisse wie das Wall Street Journal, die International Herald Tribune und der zwischenzeitlich eingestellte Far Eastern Economic Review wurden für regierungskritische Artikel mit Schadenersatzklagen überzogen. Die staatlich gelenkte Presse unterliegt einer strengen Selbstzensur.

Singapur hält derzeit 17 Personen nach dem Notstandsrecht entspringenden „Internal Security Act“ (ISA) ohne Anklage, ohne richterliche Entscheidung und ohne Möglichkeit des Rechtsmittels fest. Der ISA autorisiert den Innenminister, Personen, die nach seiner Einschätzung eine Gefahr für die Sicherheit des Landes darstellen, für wiederholte Zeiträume von bis zu zwei Jahren zu inhaftieren. Seit vielen Jahren wird der ISA zumindest nicht mehr zur Bekämpfung politischer Opposition eingesetzt.

Singapur hält trotz internationaler Kritik auch an der verpflichtenden Todesstrafe für bestimmte Delikte fest. Für ca. 30 Straftatbestände kann auch die Prügelstrafe mit dem Rohrstock („caning“) verhängt werden.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Mit Ausnahme der Frauenrechts- und der Kinderrechtskonvention ist Singapur keinem der grundlegenden internationalen Menschenrechtsinstrumente beigetreten. Das Land

setzt aber die in diesen Konventionen normierten Verpflichtungen und darüber hinaus zumindest die im VN-Sozialpakt enthaltenen Rechte weitgehend um.

Anders verhält es sich mit den im Zivilpakt normierten politischen Rechten. Zwar ermöglicht es die politische und gesellschaftliche Verfassung des Landes grundsätzlich, ein Engagement in einer Oppositionspartei oder einer politischen Organisation aufzunehmen, die Teilnahme des Einzelnen am politischen Leben ist jedoch durch die Restriktionen bei Versammlungs-, Rede- und Pressefreiheit eingeschränkt.

Singapur ist Mitglied der 2009 ins Leben gerufenen ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), die wegen ihrer wenig ambitionierten Ziele teilweise weiterhin kritisiert wird.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Singapur

Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit verfolgen die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und die EU-Delegation die Menschenrechtslage in Singapur und unterhalten Kontakt zu vor Ort tätigen Organisationen. 2011 wurde eine EU Menschenrechtsstrategie für Singapur entwickelt.

### ■ Somalia

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Somalia ist weiterhin extrem schlecht: Die seit zwei Jahrzehnten bestehende weitgehende Abwesenheit funktionstüchtiger staatlicher Strukturen und die faktische Machtausübung der radikal-islamistischen al-Shabaab in weiten Teilen Zentral- und Süd-Somalias hat für die allgemeine Menschenrechtslage, insbesondere für Frauen und Kinder, desaströse Folgen. Grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Leben, Freiheit und körperliche Unversehrtheit werden genauso massenhaft und regelmäßig verletzt wie sonstige bürgerlich-politische, aber auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Mehrzahl insbesondere der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen dürfte dabei nicht-staatlichen Strukturen, v. a. den bewaffneten Formationen der radikal-islamistischen Opposition, zuzurechnen sein. Da Polizei und Justiz in Somalia kaum funktionieren, kommt es in den seltensten Fällen dazu, dass Täter bestraft oder auch nur zweifelsfrei identifiziert werden. Staatliche Strukturen, etwa die Sicherheitskräfte, sind zweifellos gelegentlich in Menschenrechtsverstöße involviert, ihr Handeln kann aber nicht ohne weiteres der somalischen Übergangsregierung zugerechnet werden. Diese übt über weite Landesteile nach wie vor keine effektive Kontrolle aus. Die Mehrzahl insbesondere der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen dürfte den oppositionellen radikal-islamistischen Kräften zuzurechnen sein.

Im Berichtszeitraum haben sich die erheblichen Binnenfluchtbewegungen innerhalb Somalias in Folge der starken Dürre seit Sommer 2011 nochmals deutlich verschärft. Bei einer Bevölkerung von acht bis zehn Millionen Menschen (es gibt keine aussagekräftigen Statistiken) sind mindestens 1,5 Millionen Menschen Binnenvertriebene. Diese sind Menschenrechtsverletzungen besonders schutzlos ausgeliefert.

Die Menschenrechtslage in Puntland (autonome Region im Nordosten Somalias) ist etwas besser, da bewaffnete Auseinandersetzungen mit ihren negativen Auswirkungen dort nicht in gleichem Umfang wie in Zentral- und Südsomalia vorkommen. In Somaliland (Nordwest-Somalia), das faktisch, aber ohne internationale Anerkennung, seit Anfang der 1990er Jahre unabhängig ist, hat die Menschenrechtslage in den letzten Jahren insgesamt, ausgehend von einem äußerst niedrigen Niveau, einige Fortschritte gemacht.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die noch bis 2012 gültige Übergangsverfassung verpflichtet alle staatlichen Institutionen zum Schutz der Menschen- und grundlegenden Bürgerrechte. Diese Verpflichtung hat aufgrund der extremen Schwäche der staatlichen Institutionen in Somalia bis auf Weiteres aber kaum praktische Bedeutung. Der VN-Menschenrechtsrat hat einen Unabhängigen Experten für Somalia eingesetzt. Dieses Amt bekleidet seit Mai 2008 Dr. Shamsul Bari (Bangladesch).

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Somalia

Aktivitäten in Somalia sind aufgrund der dortigen Gefährdungslage nur eingeschränkt möglich. Bei Kontakten mit der somalischen Regierung (etwa im Rahmen von Sitzungen der internationalen Somalia-Kontaktgruppe) heben Vertreter der Bundesregierung ebenso wie der EU-Partner regelmäßig die Bedeutung der Menschen- und Bürgerrechte für einen Erfolg des politischen Prozesses in Somalia hervor.

Deutschland hat die Arbeiten an einer neuen somalischen Verfassung, die internationale Rechtsstandards (einschließlich Menschenrechte) und islamisches Recht in Einklang bringen soll, unterstützt (Rechtsberatung durch das Max Planck-Institut für Völkerrecht).

### ■ Sri Lanka

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Sri Lanka bleibt auch nach dem Ende des 26-jährigen Bürgerkrieges am 20. Mai 2009 instabil. Der Konflikt zwischen der sri-lankischen Armee und der tamilischen Rebellenorganisation Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) hatte 80.000 bis 100.000 Menschenleben gekostet. Nach Angaben der Vereinten Nationen sind allein zwischen Januar und Mai 2009 mehr als 6.500 Zivilisten getötet und 14.000 verletzt worden.

Eine von der Regierung eingesetzte nationale Aufarbeitungs- und Versöhnungskommission „Lessons Learnt and Reconciliation Commission“ (LLRC) hat im Dezember 2011 ihren Abschlussbericht veröffentlicht. Dieser geht zwar auf eine Reihe wichtiger bürgerrechtlicher und rechtsstaatlicher Defizite im Land und vor allem auf Vertrauensbildung zur tamilischen Bevölkerung im Norden des Landes ein, widmet sich jedoch nur unzureichend den Vorwürfen von Kriegsverbrechen, ihrer Aufklärung und Ahndung. Eine unabhängige Untersuchung und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen lehnt die Regierung ab.

Der Großteil der ursprünglich annähernd 300.000 hauptsächlich tamilischen Binnenvertriebenen sind inzwischen zurückgesiedelt worden. Allerdings sind die Lebensbedingungen vieler Zurückgesiedelter sehr prekär, viele leben noch bei Gastfamilien. Sie leiden unter mangelhaften Wohnbedingungen, schlechten Versorgungsmöglichkeiten und fehlenden Einkommensquellen. Die starke Militärpräsenz vor allem im Norden des Landes wird von ihnen als Bedrohung empfunden. Besonders problematisch ist die Lage von Frauen, die häufig als Kriegswitwen auf sich alleine gestellt sind. Als besondere Belastung wird von vielen das ungeklärte Schicksal der während des Krieges verschwundenen oder verschleppten Menschen empfunden. Die mangelhafte Einbindung der humanitären Akteure in den Wiederansiedlungsprozess und Beschränkungen im Zugang in die Rückkehrgebiete dauern teilweise noch an.

Oppositionelle und Menschenrechtsaktivisten – Tamilen ebenso wie Singhalesen – müssen weiter mit Einschüchterungen und Repressalien rechnen. Meinungs- und Informationsfreiheit bleiben – vor allem im Wege der Selbstzensur – eingeschränkt. Es sind Fälle von verschwundenen Journalisten und Menschenrechtsverteidigern zu verzeichnen.

Der Ausnahmezustand ist im September 2011 aufgehoben worden. Allerdings finden sich zahlreiche die bürgerlichen Rechte und Freiheiten einschränkende Bestimmungen auch in anderen Gesetzen, so z. B. dem „Prevention of Terrorism Act“. Diese gewähren den Sicherheitskräften weiterhin weitgehende Ausnahmerechte.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Sri Lanka hat 2008 das Universelle Staatenüberprüfungsverfahren vor dem VN-Menschenrechtsrat durchlaufen. Im Mai 2009 vermochte es die 11. Sondersitzung des VN-Menschenrechtsrats, die der Situation in Sri Lanka gewidmet war, nicht, sich auf eine angemessene Verurteilung der Lage zu verständigen. Sri Lanka steht trotzdem auch weiterhin auf der Tagesordnung des VN-Menschenrechtsrats.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Sri Lanka

Die deutsche Botschaft in Colombo, wie auch die Vertretungen anderer EU-Partner, unterstützt gezielt Menschenrechtsverteidiger und unabhängige Journalisten.

## ■ Sudan

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Sudan befindet sich im Umbruch. Im April 2010 fanden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Sudan statt. Im Januar 2011 wurde das Referendum über die Unabhängigkeit Südsudans abgehalten. Während wichtige Oppositionsparteien die Präsidentschaftswahlen noch boykottierten und internationale Wahlbeobachtermissionen am Wahlprozess deutliche Kritik übten, fand das Referendum im gesamten Sudan in transparenter und ungehinderter Weise statt. Am 9. Juli 2011 entließ Sudan Südsudan gemäß dem Ergebnis der Volksabstimmung in die Unabhängigkeit.

Die Pressezensur in Sudan wurde aufgehoben, der sudanesischer Presserat leitet aber gegen regimiekritisch berichtende Journalisten regelmäßig Verfahren ein. Nach wie vor kommt es zu Verhaftungen von Oppositionspolitikern und zu gewaltsamem Vorgehen der Polizei gegen Aktivisten und Demonstranten.

Rebellengruppen aus Darfur vereinigt unter der Bezeichnung „Liberation and Justice Movement“ (LJM) unterzeichneten am 18. Juli 2011 ein Friedensabkommen mit der Regierung unter der Vermittlung der Arabischen Liga, des VN/AU-Chefunterhändlers Basolé sowie Katars. Dieses Abkommen soll das gescheiterte Abkommen von Abuja aus dem Jahr 2005 ersetzen. Die Auseinandersetzungen zwischen der Regierung des Sudan und der Rebellengruppe „Sudan Liberation Army“ unter Abdel Wahid Nur und dem „Justice and Equality Movement“ unter dem mittlerweile bei bewaffneten Auseinandersetzungen im Dezember 2011 umgekommenen Khalil Ibrahim wurden weitergeführt. Diese Gruppen unterzeichneten das Abkommen von Doha trotz ihrer Teilnahme an den Verhandlungen und erheblichen internationalen Drucks nicht.

Todesurteile werden weiterhin verhängt, die Zahl der Vollstreckungen ist jedoch rückläufig. 108 zum Tode verurteilte Darfur-Rebellen wurden infolge der Friedensgespräche begnadigt und freigelassen. Kurz vor der Sezession Südsudans kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen sudanesischer und südsudanesischer Armee (Sudan People's Liberation Army – SPLA) in Abyei, einem Gebiet, das sowohl von Nord- als auch von Südsudan beansprucht wird. Eine geplante Volksabstimmung über die Zugehörigkeit dieses Gebietes konnte wegen der fehlenden Einigung über die Wahlberechtigten nicht stattfinden. Ein Abkommen zwischen den Konfliktparteien vom 20. Juni 2011 in Addis Abeba und die Einrichtung einer VN-Friedensmission für Abyei, UNISFA, konnten die Feindseligkeiten beenden. Kämpfe zwischen in Sudan verbliebenen Truppen der Sudan People's Liberation Movement (SPLM) und SPLA und der Regierung flammten im August 2011 wieder in den in (Nord-) Sudan gelegenen Regionen Südkordofan und Blauer Nil auf. Sie dauern weiter an. Die Partei SPLM-Nord wurde im Zuge dieser Kämpfe von der Regierung des Sudan verboten.



Sudan ist eines der Länder mit einer hohen Prävalenzrate (ca. 60 %) bei weiblicher Genitalverstümmelung. In Darfur gingen Übergriffe auf Flüchtlingscamps und kriminelle Angriffe auf Transporte und Personen (Vergewaltigungen, Raubüberfälle und Diebstähle) zurück, bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und Regierungen blieben jedoch an der Tagesordnung.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Vom 6. bis 13. März und vom 3. bis 7. Juni 2011 besuchte der unabhängige Experte des VN-Menschenrechtsrats für Sudan, Justice Mohamed Chande Osman, Sudan. Die Regierung arbeitet punktuell in Projekten zur Verbesserung der Menschenrechtslage mit. Konkrete Verbesserungen der Menschenrechtslage blieben bisher aus.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Sudan

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen. Mit dem Max-Planck-Institut Heidelberg fördert die Bundesregierung die Ausbildung von Staatsanwälten. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und dem Justizsektor ist beabsichtigt. Die EU hat durch Erklärungen und Demarchen wiederholt zu Menschenrechtsfragen in Sudan Stellung bezogen. Sie spielte 2008 zudem eine entscheidende Rolle bei der Erneuerung des Ländermandats zu Sudan im VN-Menschenrechtsrat. Der auf Basis des EU-Assoziationsabkommens mit Sudan eingerichtete „Advisory Council for Human Rights“ behandelte im Rahmen des politischen Dialogs Menschenrechtsfragen. Die Europäische Kommission fördert mehrere Projekte im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).

### ■ Südsudan

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

In Südsudan hat nach der Unabhängigkeit die Zahl und Intensität sowohl ethnischer Auseinandersetzungen als auch Feindseligkeiten zwischen Regierungsarmee und oppositioneller Milizen zugenommen. Zeitweise operierten bis Ende 2011 sechs verschiedene Rebellengruppen mit militärischen Mitteln gegen die Regierung. Der Regierungspartei SPLM wird vorgeworfen, Absprachen zur Teilung der Macht nach regionalen und ethnischen Gesichtspunkten nicht eingehalten zu haben. Die versprochene Beteiligung aller politischen Kräfte an der Ausarbeitung einer Interimsverfassung fand nicht statt. Das Vorgehen von Armee und Polizei ist von Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung gekennzeichnet, die sich meist auf fehlende Ausbildung und Erfahrung im Menschenrechtsbereich zurückführen lassen. Nach VN-Angaben kamen 2010/11 bis zu 4.000 Menschen bei Kämpfen um.

Die südsudanesische Regierung geht auch gegen unerwünschte Berichterstattung in den Medien mit Verhaftungen von Journalisten und dem Verbot von Zeitungen bzw. der

Schließung von Radiostationen vor. Im Grenzgebiet Südsudans zur Demokratischen Republik Kongo und zur Zentralafrikanischen Republik kam es immer wieder zu Übergriffen der „Lord's Resistance Army“ auf die Zivilbevölkerung.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Regierung Südsudans bekennt sich zu ihren internationalen Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich. Bei der Umsetzung stehen der Umsetzung die fehlende Erfahrung, die geringen institutionellen Kapazitäten und die mangelhafte Infrastruktur im Südsudan im Weg. Die internationale Gebergemeinschaft unterstützt den Südsudan mit zahlreichen Programmen und Projekten zur Verbesserung der Menschenrechtslage.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Südsudan

In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Südsudan und im Rahmen der Konfliktprävention unterstützt die Bundesregierung u.a. die Verwaltungsreform und Dezentralisierung, die Stärkung einer unabhängigen Medienberichterstattung und der Zivilgesellschaft, Wahlbeobachtung und die Stärkung des Rechtsstaats und der Polizei. Die Unterstützung des Wassersektors trägt zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser bei. Die Bundesregierung hat den Südsudan auch bei der Erarbeitung einer Strategie zur Entwaffnung und Re-Integration von Ex-Kombattanten und Milizen in das Zivilleben unterstützt.

Das Mandat der im Juli 2011 eingerichteten VN-Friedensmission UNMISS (United Nations Mission in the Republic of South Sudan) im Südsudan beinhaltet eine stark menschenrechtsfördernde Komponente. Deutschland unterstützt diese Mission mit zivilem, polizeilichem und militärischem Personal.

### ■ Syrien

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage erfuhr im Berichtszeitraum mit dem Beginn der Proteste in Syrien Mitte März 2011 und ihrer gewaltsamen Niederschlagung durch die syrischen Sicherheitsdienste, Militär und Schlägertruppen eine Zäsur. Während die Menschenrechtslage schon vor März 2011 besorgniserregend war, hat sie sich seitdem dramatisch verschlechtert. Der 1963 verhängte Ausnahmezustand wurde zwar im April 2011 aufgehoben; de facto hatte dies keine Auswirkungen auf die Menschenrechtslage. Alle Bereiche des öffentlichen Lebens wurden umfassend durch die Sicherheitsdienste kontrolliert. Repressionen und Gewalt vor allem von Seiten des Regimes nahmen kontinuierlich zu, Anti-Regime-Demonstrationen wurden systematisch gewaltsam angegriffen. Seit Februar 2012 hat die syrische Regierung zudem mit dem Artilleriebeschuss der Stadt Homs massive Menschenrechtsverletzungen begangen. Es kommt darüber hinaus zu gezielten Tötungen, willkürli-

chen Verhaftungen sowie Verurteilungen von Oppositionellen, Menschenrechtsverteidigern, Journalisten und Bloggern zu mehrjährigen Haftstrafen. Viele Inhaftierte gelten als „verschwunden“. In Sicherheitsgewahrsam wird systematisch gefoltert. Ärzte, die verletzten Demonstranten erste Hilfe leisten, müssen um ihr Leben fürchten. Die Internet- und Mobilfunkkommunikation ist in den umkämpften Gebieten häufig ausgeschaltet. Soziale Netzwerke wie Facebook werden dennoch intensiv genutzt.

Die religiösen und ethnischen Minderheiten in Syrien genießen grundsätzlich staatlichen Schutz und im Rahmen des ausdrücklich arabisch-säkularen Staatswesens freie Religionsausübung sowie gewisse kulturelle Rechte. Im Zuge der Eskalation des Konfliktes sind seit März 2011 religiöse Einrichtungen wie Moscheen und Kirchen gezielt angegriffen und beschädigt worden. Die Lage der Kurden bleibt problematisch. Im April 2011 hat die syrische Regierung beschlossen, einen Teil der 150.000 bis 300.000 staatenlosen Kurden einzubürgern, sofern diese in Syrien als „Ausländer“ registriert sind. In welchem Umfang dies umgesetzt wurde, ist nicht bekannt. Der betroffene Personenkreis verfügte bis zu seiner Einbürgerung nicht über amtliche Dokumente, Zugang zum Bildungs- und Gesundheitswesen oder zum formalen Arbeitsmarkt.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

2010 besuchten die Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung und zum Recht auf Gesundheit Syrien; eine Einladung an den Sonderberichterstatter zur Bekämpfung von Folter (Anfrage aus 2010) wurde nicht ausgesprochen. Im Oktober 2011 hat Syrien im Rahmen des Staatenüberprüfungsverfahrens im VN-Menschenrechtsrat seinen Staatenbericht vorgestellt. Es hat dabei die aktuelle Lage als westliche Medienpropaganda bezeichnet. Die syrische Regierung hat bislang der im August 2011 vom VN-Menschenrechtsrat mandatierten internationalen unabhängigen Untersuchungskommission keinen Zutritt nach Syrien gewährt.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Syrien

Die Bundesregierung und die EU haben im Berichtszeitraum regelmäßig öffentlich zu Menschenrechtsverletzungen in Syrien Stellung bezogen. Im Rahmen einer engen EU-Abstimmung verfolgte die deutsche Botschaft die Menschenrechtslage in Syrien aufmerksam und beobachtete Gerichtsverfahren gegen politische Häftlinge. Seit der Niederschlagung der Proteste durch das syrische Regime hat die Bundesregierung sich aktiv für die Befassung des VN-Menschenrechtsrats mit der Lage in Syrien eingesetzt. Auf Initiative der Bundesregierung wurde im August 2011 anlässlich der zweiten Sondersitzung des VN-Menschenrechtsrats eine internationale unabhängige Untersuchungskommission eingerichtet, die im Berichtszeitraum einen Bericht vorgelegt hat und darin u. a. feststellt, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden. Im Dezember 2011 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen in einer von Deutschland miteingebrachten Resolution die syrische Regierung zur sofortigen Einstellung aller Menschenrechtsverletzungen und zum Schutz der syrischen Bevölkerung aufgerufen.

## ■ Tadschikistan

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Tadschikistan bleibt gekennzeichnet vom Gegensatz zwischen vorhandenen verfassungsrechtlichen Verbürgungen und dem Mangel an politischem Willen und administrativer Fähigkeit zu ihrer Umsetzung. Der mangelnde Zugang der Bürger zu Recht und die defizitäre Rechtsstaatlichkeit bilden wesentliche Probleme im Bereich der Menschenrechte in Tadschikistan. Einschränkungen der Religionsfreiheit durch das Religionsgesetz von 2009 wurden durch Verschärfungen des Gesetzes im Herbst 2011 und durch ein Gesetz über die Pflichten der Eltern bei der Erziehung der Kinder, das jungen Menschen unter 18 Jahren praktisch den Besuch von Gotteshäusern oder die „Teilnahme an Aktivitäten religiöser Organisationen“ verbietet, weiter verstärkt. Während christliche und andere Religionsgemeinschaften weitestgehend unbehelligt bleiben, konnten die Zeugen Jehovas bisher keine Rücknahme des 2009 per Gerichtsurteil ausgesprochenen Verbotes ihrer Aktivitäten erreichen. Die besorgniserregende Situation in den Gefängnissen (u. a. unzureichende medizinische Versorgung, mangelnde Verpflegung) hält an. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz erhält noch immer keine unangemeldeten und unbegleiteten Besuchsmöglichkeiten, doch es wurden 2011 immerhin wieder Gespräche darüber aufgenommen. Es gibt Vorwürfe, wonach Folter zur Erpressung von Geständnissen (oder von Bestechungsgeldern) üblich ist. Zu begrüßen ist, dass auf Druck der Zivilgesellschaft im Herbst 2011 ein Gesetz gegen häusliche Gewalt ins Parlament eingebracht wurde. Verfassung und Pressegesetz verbieten Zensur. Selbstzensur ist jedoch üblich.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Tadschikistan ist alle wesentlichen Konventionen im Bereich der Frauenrechte ratifiziert. Es gibt ein Gleichstellungsgesetz. Die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen ist jedoch noch unbefriedigend. Nicht ratifiziert hat Tadschikistan das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention.

Am 27. Mai 2009 wurde Zarif Alizoda, zuvor u. a. Vorsitzender des Obersten Gerichtshofes und Berater des Präsidenten in Rechtsfragen, zum ersten Ombudsmann für Menschenrechte ernannt. Das 2008 geschaffene Amt des Ombudsmanns wird von internationalen Gebern unterstützt. Seit 2011 unternimmt der Ombudsmann u. a. Gefängnisbesuche, zu denen er z. T. von Vertretern der Zivilgesellschaft begleitet wird.

Anfang Oktober 2011 fand im VN-Menschenrechtsrat in Genf die Staatenüberprüfung für Tadschikistan statt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Tadschikistan

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage regelmäßig in bilateralen Gesprächen. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit fördert sie ein regionales Pro-

jekt zur Rechts- und Justizreform und ist seit 2010 bemüht, den Dialog zwischen Staat und Religion im Hinblick auf Stärkung der Religionsfreiheit zu fördern. Im November 2011 besuchte eine Delegation des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages Tadschikistan und führte dort intensive Gespräche mit Vertretern von Regierung, Opposition und Zivilgesellschaft. Im Rahmen des Besuchs hatte die Delegation u. a. auch Gelegenheit, ein Gefängnis in Duschanbe zu besuchen.

Die EU führt mit Tadschikistan einen regelmäßigen Menschenrechtsdialog sowie Seminare mit der Zivilgesellschaft durch und hat durch Erklärungen und Demarchen wiederholt zu Menschenrechtsfragen Stellung bezogen. Zudem fördert die EU zivilgesellschaftliche Projekte und Projekte im Rahmen von Demokratisierung und Förderung der Menschenrechte.

## ■ Thailand

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Thailand verfügt über adäquate rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich einer formal unabhängigen nationalen Menschenrechtskommission. Dennoch kommt es in Einzelfällen zu Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte, vor allem in den durch Anschläge von Aufständischen geprägten Südpunkten sowie gegenüber Flüchtlingen und illegalen Migranten aus den Nachbarländern. In den drei muslimischen Südpunkten sind die verfassungsmäßigen Rechte durch die Anwendung des Kriegsrechts („Martial Law“) und des Notstandsdekrets („Emergency Decree“) weitreichenden Einschränkungen ausgesetzt. Auf deren Grundlage sind Festnahmen und mehrwöchige Inhaftierungen ohne richterliche Entscheidung möglich. Zudem schränken diese rechtlichen Grundlagen die Strafverfolgung von Angehörigen der Sicherheitskräfte ein – mit der Folge von Straflosigkeit auch in eindeutigen Fällen von Menschenrechtsverletzungen. Thailand ist fortdauerndes Ziel insbesondere von Flüchtlingen und illegalen Arbeitsmigranten aus Myanmar. Thailand hat die VN-Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet, wendet sie aber de facto weitgehend an. In Thailand wird die Todesstrafe nach wie vor verhängt, vor allem in Mordfällen und bei Drogendelikten, allerdings nur selten vollstreckt (zuletzt im August 2009).

Die Meinungsfreiheit ist grundsätzlich gewährleistet. Eine wichtige Einschränkung ist jedoch der Straftatbestand der Majestätsbeleidigung mit einem Strafrahmen von bis zu 15 Jahren Haft, der seit einigen Jahren verstärkt angewandt und auch in politischen Auseinandersetzungen missbraucht wird.

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden gewährleistet; die thailändische Regierung bemüht sich, ihren Verpflichtungen aus der entsprechenden VN-Konvention nachzukommen.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Unter thailändischem Vorsitz wurde im Oktober 2009 die Einrichtung der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)-Menschenrechtskommission vom ASEAN-Gipfel beschlossen. Thailand verweigert unter Hinweis auf die Immunität des Königs die Ratifizierung des IstGH-Statuts.

2010 wurde Thailand erstmals in den VN-Menschenrechtsrat gewählt und übernahm dort den Vorsitz. Die meisten der grundlegenden Konventionen zum Schutz der Menschenrechte sind von Thailand ratifiziert worden. Für die Periode 2015 bis 2017 kandidiert Thailand erneut für den Menschenrechtsrat.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Thailand

Das Auswärtige Amt hat ein Projekt im Rahmen der Krisenbewältigung zu Vermittlungsbemühungen im Süden gefördert, das auf Erfahrungen aus dem Friedensprozess in Aceh, Indonesien, aufbaut. Seit 2012 fördert das Auswärtige Amt ein Projekt zur Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit mit Fokus auf den Süden Thailands. Auch ein Projekt für humanitäres Minenräumen wird im Rahmen der humanitären Hilfe gefördert. Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im Dialog mit thailändischen Stellen thematisiert. In Absprache mit den EU-Partnern vor Ort beobachtet die deutsche Botschaft einzelne Strafprozesse, insbesondere im Zusammenhang mit Anklagen wegen Majestätsbeleidigung. Die EU hat mit Thailand einen Dialog begonnen, um eine langfristige Lösung der Flüchtlingsproblematik zu erreichen.

## ■ Timor-Leste

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Verfassung von Timor-Leste entspricht rechtsstaatlichen Standards. Es finden keine systematischen, von der Politik angeordneten Menschenrechtsverletzungen statt. Die Sicherheitslage ist weitgehend stabil. Die Polizeikräfte der VN-Mission United Nations Integrated Mission In Timor-Leste (UNMIT) haben bis Ende März 2011 schrittweise das Kommando an die lokalen timoresischen Polizeikräfte Policia Nacional de Timor-Leste (PNTL) zurück übertragen. Der Justizsektor ist jedoch, insbesondere aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Ausstattung, nach wie vor defizitär. Das Verhalten von Politikern hat die Justiz weiter geschwächt, so etwa die Begnadigung der Attentäter von 2008 durch Staatspräsident Ramos-Horta.

Die Aufarbeitung der während der indonesischen Besatzungszeit begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen kommt weiterhin nur sehr schleppend voran. Zwar haben sich im Juli 2008 der indonesische Staatspräsident Yudhoyono und der timoresische Staatspräsident Ramos-Horta zu den Empfehlungen der gemeinsamen Freundschafts- und Wahrheitskommission

sion (Commission for Truth and Friendship – CTF) bekannt. Demnach wurden vor, während und nach dem Unabhängigkeitsreferendum 1999 schwere Menschenrechtsverletzungen begangen, für die indonesische Militär- und Polizeikräfte sowie lokale indonesische Regierungsvertreter die „institutionelle Verantwortlichkeit“ tragen. Dennoch werden konkrete Verbrechen bisher nicht ausreichend aufgearbeitet. Auch für das timoresische Parlament hatte das Thema bislang keine Priorität. Eine Befassung mit den Inhalten und Empfehlungen des Berichts der bilateralen Freundschafts- und Wahrheitskommission sowie des Berichts der timoresischen Wahrheits- und Versöhnungskommission (Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação – CAVR) wurde von der Zahlung von Abfindungen an Veteranen abhängig gemacht.

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind weit verbreitet. In Anerkennung dieser Problematik wurde im Mai 2010 ein Gesetz gegen häusliche Gewalt verabschiedet.

Es gibt keine Todesstrafe.

Trotz positiver Wachstumsraten stagniert der Anteil der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze lebt, bei fast 50%. Problematisch ist die hohe Arbeitslosigkeit, die unter Jugendlichen besonders gravierend ist (mehr als 40%). Das Einkommensgefälle wächst. Die Entwicklungsindikatoren sind in vielen Landesteilen weiterhin beunruhigend. So bleibt etwa die Sterblichkeitsrate der Unter-Fünf-Jährigen mit 80 von 1.000 Geburten hoch. Nur 45% der Bevölkerung haben Zugang zu sauberem Trinkwasser und die Nahrungsmittelsicherheit ist für 64% der Bevölkerung wiederholt gefährdet.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Timor-Leste hat die wichtigsten VN-Menschenrechtskonventionen ratifiziert und ist dem Römischen Statut zum IStGH beigetreten. Die Regierung ist bemüht, ihren Berichtspflichten regelmäßig und fristgerecht nachzukommen.

Timor-Leste hat sich 2011 dem Staatenüberprüfungsverfahren des VN-Menschenrechtsrats unterzogen.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Timor-Leste

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit widmet sich weiterhin vorrangig der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung und setzt Impulse in Menschenrechtsfragen. Im Februar 2009 besuchte der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Günter Nooke, Timor-Leste und trat für die Aufarbeitung der schweren Menschenrechtsverletzungen ein. Die Europäische Union führt u. a. seit Februar 2010 ein Projekt zur Stärkung der Kapazitäten in öffentlichen Institutionen und in Nichtregierungsorganisationen (z. B. Opferverbänden) im Hinblick auf die Umsetzung der CTF und CAVR-Empfehlungen und den künftigen Umgang mit den Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit durch.

## ■ Togo

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat sich die seit 2006 zu verzeichnende Verbesserung der Menschenrechtslage fortgesetzt. Insbesondere hat sich die Meinungs- und Pressefreiheit sehr positiv entwickelt. Es gibt mittlerweile zahlreiche private Fernseh- und Radiostationen (insbesondere im Raum Lomé) sowie mehrere unabhängige Zeitungen. Auch die Versammlungsfreiheit ist besser gewährleistet, seit das Versammlungsgesetz vom 13. Mai 2011 die Anmeldung von Versammlungen erheblich erleichtert. Das Gesetz sieht aber auch drastische Strafen bei Verstößen vor. Die Zivilgesellschaft hat an Kompetenz gewonnen und wird von der Regierung aktiv in den Menschenrechtsdialog einbezogen. Das wurde von der Universellen Staatenüberprüfung des VN-Menschenrechtsrats am 6. Oktober 2011 ausdrücklich begrüßt.

Im September 2011 wurde der Fall des Mitte April 2009 verhafteten Halbbruders des Präsidenten, Kpatcha Gnassingbé, dem die Vorbereitung eines Staatsstreichs vorgeworfen wurde, sowie weiterer Mitangeklagter endlich verhandelt. Kpatcha war bis dahin ohne Gerichtsverfahren, aber unter von internationalen Beobachtern als zufriedenstellend bezeichneten Bedingungen, inhaftiert gewesen. In einem nur zwei Wochen dauernden Verfahren wurde Kpatcha zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt. Während des Prozesses erhoben seine Verteidiger Foltrevorwürfe, die von der staatlichen Menschenrechtskommission überprüft werden.

Grundsätzlich sind die Bedingungen in den Gefängnissen von Überbelegung, Mangelernährung und Korruption geprägt. Weiterhin werden viele Gefangene ohne gerichtliche Anordnung bzw. Einleitung eines Gerichtsverfahrens in Haft gehalten. Die togoische Justiz ist mit der Abarbeitung überlastet. Die Regierung bemüht sich zudem, mit Hilfe internationaler Geber die Justiz zu reformieren. Da dies ein langwieriger Prozess ist, sind greifbare Erfolge noch nicht sichtbar.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Am 29. Mai 2009 wurden die elf Mitglieder der schon am 25. Februar 2009 gegründeten Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission unter dem Vorsitz des katholischen Bischofs von Atakpamé von Präsident Faure Gnassingbé in ihr Amt eingeführt. Dabei unterstrich der Präsident unter ausdrücklicher Berufung auf das südafrikanische Beispiel die Unabhängigkeit der Kommission, die die Exzesse der Jahre von 1958 bis 2005 politisch (nicht strafrechtlich) aufarbeiten und damit zur nationalen Versöhnung beitragen soll. Es wird erwartet, dass die Kommission ihren Ergebnisbericht mit Empfehlungen u. a. zu Entschädigungen für die Opfer im Frühjahr 2012 dem Präsidenten vorlegt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Togo

Die Bundesregierung thematisiert zusammen mit ihren europäischen Partnern die Menschenrechtslage im Rahmen des Politischen Dialogs gemäß Artikel 8 des Cotonou-Abkom-



mens. Die Verhaftung von Kpatcha Gnassingbé wurde mehrfach zur Sprache gebracht und ein rechtsstaatliches Verfahren gegen ihn und die übrigen Beschuldigten gefordert. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist im Bereich der Demokratieförderung durch Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Aufbau und Stärkung lokaler Friedenskapazitäten engagiert. Die Bundesregierung unterstützt ein Projekt zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung, das dazu beigetragen hat, dass die Genitalverstümmelung in Togo kaum mehr praktiziert wird. Seit 2011 unterstützt die Bundesregierung, ebenso wie die Europäische Union, auch die Arbeit der Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission finanziell.

## ■ Tunesien

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Tunesien hat sich seit dem Sturz des ehemaligen Präsidenten Ben Ali vom 14. Januar 2011 deutlich verbessert. Eine Übergangsregierung aus Technokraten ergriff zunächst eine Reihe wichtiger Maßnahmen wie Freilassung aller politischen Gefangenen, vollständige Herstellung der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit sowie ungehinderte Bildung und Registrierung von Vereinigungen und politischen Parteien. Die Reform des Justizwesens, die Aufarbeitung von Korruptionsfällen und Menschenrechtsverstößen des alten Regimes werden angegangen. Die Geheimpolizei, die Symbol der staatlichen Repression war, wurde aufgelöst. Sämtliche Gouverneure wurden ausgetauscht.

Das Handlungsumfeld für tunesische Menschenrechtsaktivisten hat sich seit der Revolution deutlich verbessert, die wesentlichen bürgerlichen und politischen Rechte auf staatlicher Ebene sind gewährleistet. Am 7. November 2011 wurde ein lokales Büro des VN-Menschenrechtshochkommissariats in Tunis eröffnet.

Tunesien hat die wesentlichen internationalen Vereinbarungen auf menschenrechtlichem Gebiet unterzeichnet und ratifiziert. Als eines der ersten arabischen Länder hat Tunesien das Römische Statut zum Internationalen Strafgerichtshof ratifiziert. Ratifiziert wurden ebenso das Fakultativprotokoll zur VN-Anti-Folterkonvention, die Internationale Konvention zum Schutz gegen willkürliches Verschwindenlassen von Personen und zwei Fakultativprotokolle zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Darüber hinaus wurde angekündigt, weiter an der Rücknahme von Vorbehalten Tunesiens zu anderen Menschenrechts-Pakten, insbesondere zur VN Frauenrechtskonvention (CEDAW), zu arbeiten.

Die Gleichstellungspolitik Tunesiens nimmt bereits seit Präsident Bourquiba (1959–1987) innerhalb der arabischen Welt eine Vorreiterrolle ein. Größtenteils genießen Frauen dieselben Rechte wie Männer, wichtigste Ausnahme ist das Erbrecht, welches sich an der Scharia orientiert und Frauen nach wie vor schlechter stellt als Männer.

Die Todesstrafe ist vom Gesetz grundsätzlich weiterhin für Mord, Vergewaltigung mit Todesfolge und Landesverrat vorgesehen. Zuletzt wurde die Todesstrafe im Februar 2010 verhängt, eine Vollstreckung findet aber seit 1992 nicht mehr statt (Moratorium). Es gibt Überlegungen zur Abschaffung der Todesstrafe, die sich angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament (islamisch-konservative Ennahdha 40 %) wahrscheinlich vorerst nicht durchsetzen werden.

Folter wird offiziell nicht mehr angewandt. Allerdings haben Menschenrechtsaktivisten auch nach Januar 2011 von vereinzelter Anwendung von Folter berichtet, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterdrückung von Demonstrationen gegen die bisherige Übergangsregierung.

Die Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung am 23. Oktober 2011 verliefen auch nach Einschätzung der Opposition sowie zahlreicher externer Wahlbeobachter (u.a. EU-Wahlbeobachtermission) weitgehend frei und fair. Die verfassungsgebende Versammlung soll innerhalb eines Jahres eine neue Verfassung verabschieden sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vorbereiten. Staatspräsident der neuen Übergangsregierung ist Moncef Marzouki, Präsident der verfassungsgebenden Versammlung Mustapha Ben Jaafar. Beide sind langjährige Verteidiger der Menschenrechte. Die Übergangsregierung hat gute Regierungsführung, die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten, die Reform des Justizwesens sowie der Verwaltung angekündigt. Es wurde ein neues Ministerium „Menschenrechte und transitionelle Justiz“ unter Leitung von Samir Dilou (Ennahda) eingerichtet, ebenso ein „Unabhängiges Komitee für Übergangsjustiz“ mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Die feste Verankerung der Menschenrechte in der künftigen Verfassung (inklusive Religionsfreiheit und Gleichberechtigung der Frau) ist Konsens aller politischen Parteien.

Im Herbst 2011 gab es einige Vorfälle, die darauf hindeuten, dass salafistische Gruppen die Bürger- und insbesondere Frauenrechte auf gesellschaftlicher Ebene teilweise einzuschränken versuchen (z.B. Blockade einer Universität aus Protest gegen das an tunesischen Universitäten herrschende Gesichtsschleierverbot sowie den gemeinsamen Unterricht von Männern und Frauen). Diese Versuche wurden von Studierenden und Menschenrechtsaktivisten entschlossen zurückgewiesen.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Tunesien

Die Bundesregierung hatte das Vorgehen von Sicherheitskräften des Ben-Ali-Regimes gegen Demonstranten stets klar verurteilt. In den Gesprächen mit den neuen Kräften bringt die Bundesregierung deutlich ihre Anforderungen an Achtung von Menschenrechten und Pluralismus zum Ausdruck. Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe besuchte im März und November 2011 Tunesien. Vom 14. bis 16. November 2011 fand ein vom Auswärtigen Amt organisiertes Menschenrechts-Regionalseminar mit Botschaftsvertretern und Menschenrechtsaktivisten aus der gesamten Region Nord-

afrika, Nah- und Mittelost in Tunis statt. Im Rahmen der bilateralen Transformationspartnerschaft fördert das Auswärtige Amt Projekte im Bereich Rechtsstaatlichkeit, Gute Regierungsführung, Übergangsjustiz. Deutsche politische Stiftungen arbeiten bei vielfältigen Programmen im Bereich Menschenrechte mit tunesischen Partnern zusammen. Schwerpunkte der Aktivitäten der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) sind bislang Fragen der Aus- und Fortbildung von Richtern, der Stellung der Rechtsanwälte, der guten Gesetzgebung und des Strafvollzugswesens. Die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) trägt durch ihre Projekte zu guter Regierungsführung (Regionalprojekt „Bonne Gouvernance“ in den Maghreb-Ländern) und zur Förderung des Demokratisierungsprozesses bei.

## ■ Türkei

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Türkei setzte ihre Reformbemühungen fort. Ein Dekret von August 2011 ermöglicht die Rückübertragung von Eigentum an die Stiftungen anerkannter religiöser Minderheiten. Das griechisch-orthodoxe Priesterseminar Halki blieb dagegen geschlossen, und die Verfahren gegen das syrisch-orthodoxe Kloster Mor Gabriel dauerten an. Die Bundesregierung wird ihr Engagement für den Schutz der religiösen Minderheiten in der Türkei fortsetzen und unter anderem gegenüber der türkischen Regierung auf eine dauerhafte Garantie der Existenzgrundlage und der Lebensperspektive des Klosters Mor Gabriel hinwirken.

Die Menschenrechtslage wurde stark durch Großprozesse geprägt. Dies betrifft besonders das Verfahren gegen die Koma Civakên Kurdistan („KCK“), den sogenannten „zivilen Arm“ der von der EU als Terrororganisation gelisteten PKK. Gegen mehrere Tausend Menschen (nach EU-Angaben 2.000 bis 2.500) wurde in diesem Zusammenhang Untersuchungshaft verhängt. Grundlage sind die nach wie vor weit gefassten Antiterrorgesetze. Die sehr häufig verhängte und oft lange Untersuchungshaft wurde als Problem erkannt und soll in ein neues Justizreformpaket einbezogen werden. Weitere Justizreformen sind in Vorbereitung. 2011 wurde eine Verfassungsreform begonnen, über deren Inhalte eine parlamentarisch besetzte Verfassungskommission berät. Ein Textentwurf soll bis Ende 2012 vorliegen. Im Vorfeld wurden auch Organisationen der Zivilgesellschaft und Vertreter der religiösen Minderheiten angehört.

Die Presselandschaft ist vielfältig, jedoch gerieten Meinungs- und Pressefreiheit zuletzt verstärkt unter Druck. Rund 100 Journalisten waren inhaftiert.

Die Bemühungen zur weiteren Zurückdrängung von Folter und Misshandlungen dauerten im Berichtszeitraum an, auch durch Strafverfahren gegen Verantwortliche.

Die Situation der Kurden: Nach einer Reihe von Anschlägen der PKK kam es seit Juli 2011 erneut zu verstärkten gewaltsamen Auseinandersetzungen im Südosten der Türkei. Der politische Prozess stagnierte. Die Regierungspartei Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) und die größte Oppositionspartei Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) führten allerdings zuletzt Gespräche über eine gemeinsame Initiative zur Lösung des Kurdenkonflikts. Der Gebrauch des Kurdischen wurde durch staatliche Rundfunk- und TV-Programme sowie schulische und universitäre Wahlangebote begünstigt.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen/Menschenrechtspolitik

Im Mai 2011 unterzeichnete die Türkei als erstes Land die Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und ratifizierte diese am 24. November 2011.

Im November 2011 wurde das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT – Optional Protocol to the UN Convention against Torture) ratifiziert.

Die Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch die Türkei hat sich verbessert. Um einen deutlichen Rückgang der hohen Verfahrenszahlen gegen die Türkei vor dem EGMR zu erreichen, soll ab September 2012 die Möglichkeit einer Individualbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingerichtet werden. Die Türkei kooperiert in diesem Bereich eng mit dem Europarat. Dennoch harren verschiedene Urteile des EGMR ihrer rechtlichen Umsetzung. So besteht weiterhin trotz entsprechenden EGMR-Urteils kein gesetzliches Recht zur Verweigerung des Wehrdienstes oder der Ableistung eines Ersatzdienstes. Wehrdienstverweigerer und Fahnenflüchtige werden strafrechtlich verfolgt. Ein Gesetzesentwurf, der statt einer Freiheitsstrafe eine Geldstrafe vorsieht, wurde im Februar 2012 ins Parlament eingebracht.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in der Türkei

Die Entwicklungen im Bereich der Grund- und Menschenrechte unterliegen der ständigen Beobachtung der Europäischen Kommission und sind auch Gegenstand der jährlichen Fortschrittsberichte im Rahmen der Erweiterungspolitik. Die Kommission stellt im Herbst jedes Jahres einen Fortschrittsbericht zum Beitrittskandidatenstaat Türkei vor, in dem sie Fortschritte würdigt, aber auch Defizite benennt. Diese Defizite werden darüber hinaus auch auf den regelmäßigen Treffen im Rahmen des Assoziierungsabkommens thematisiert. Im Kontext der von der Kommission im Herbst 2011 angekündigten „positiven Agenda“ gegenüber der Türkei hat die Kommission außerdem im Februar 2012 mit der Türkei die Einrichtung von Arbeitsgruppen zur weiteren Annäherung des türkischen Rechtssystems an den EU-Acquis vereinbart – ausdrücklich auch im Bereich der Justiz und Grundrechte.

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in ihren bilateralen Kontakten mit der Türkei. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung im Jahr 2012 im Bereich der Justizreform u. a. das Projekt einer Nichtregierungsorganisation zur verbesserten Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Aufgrund maßgeblichen Einsatzes der Bundesregierung unterstützt der „Human Rights Trust Fund“ des Europarates (HRTF) ein Projekt zur verbesserten Urteilsumsetzung im Bereich der Medien- und Meinungsfreiheit in der Türkei. Es konnte dank der Förderung durch den HRTF – zu dessen Geberländern neben Deutschland auch Norwegen, die Niederlande, Finnland, die Schweiz und Großbritannien gehören – im Januar 2012 beginnen. Aus Mitteln des Projekts werden u. a. Studienreisen von türkischen Richtern nach Deutschland finanziert. Ferner unterstützt die IRZ-Stiftung die Türkei auf ihrem Weg einer umfassenden Justizreform mit bilateralen Maßnahmen und über EU-Twinning-Projekte.

## ■ Turkmenistan

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

In Turkmenistan werden die Grundfreiheiten wie Presse-, Versammlungs- und Bewegungsfreiheit weiterhin systematisch eingeschränkt. Zwar sind im Berichtszeitraum keine willkürlichen Hinrichtungen und Verhaftungen bekanntgeworden, essentielle politische und bürgerliche Freiheiten sind dennoch auch weiterhin nicht gewährleistet. Der seit Beginn 2007 amtierende Präsident Berdimuhamedow hat kleinere Reformen im Menschenrechtsbereich durchgeführt (Reform des Strafgesetzbuches und des Strafvollzugsgesetzes) und Bereitschaft zu punktuellen Verbesserungen signalisiert (angekündigte Zulassung einer zweiten Partei außer der Staatspartei). Grundlegende Verbesserungen zum Schutz von Menschen- und Bürgerrechten sind indes nicht absehbar. Es gibt weder eine Opposition noch eine Zivilgesellschaft. Ausländische Nichtregierungsorganisationen werden nicht zugelassen.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die VN-Berichterstatte für Religionsfreiheit hatte 2008 massive Bedenken hinsichtlich der juristischen und politischen Restriktionen in Turkmenistan. Ihre Empfehlungen (u. a. die Einführung eines Ersatzdienstes für Wehrdienstverweigerer aus Gewissensgründen) sind mit einer Ausnahme (Zulassung der katholischen Gemeinde) bislang nicht umgesetzt worden. Im Juli 2011 konnte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nach langen Verhandlungen zum ersten Mal eine Haftanstalt in Turkmenistan besuchen. Die OSZE-Medienbeauftragte besuchte Turkmenistan im September 2011 und mahnte u. a. mehr Medienfreiheit an. Viele Internetseiten sind in Turkmenistan nicht zugänglich. Ebenfalls im September 2011 hielt sich der OSZE-Beauftragte für den Minderheitenschutz in Turkmenistan auf. Über 3.000 Staatenlose, die Turkmenistan aufgenommen hatte, haben 2011 die turkmenische Staatsangehörigkeit erhalten.

Das Universelle Staatenüberprüfungsverfahren des VN-Menschenrechtsrats für Turkmenistan fand am 9. Dezember 2008 in Genf statt. Die wesentlichen Empfehlungen hieraus (z. B. Einladungen an verschiedene Sonderberichterstatter) sind noch nicht umgesetzt. Turkmenistan wird dazu im Rahmen der zweiten Runde des UPR im April 2013 Rede und Antwort stehen müssen.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Turkmenistan

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit fördert sie u. a. die Bereiche Rechts- und Justizreform. Turkmenistan führt einen regelmäßigen Menschenrechtsdialog mit der EU durch. Die Europäische Kommission fördert derzeit ein konkretes Projekt im Bereich Menschenrechtsschutz zusammen mit UNDP und dem Hochkommissar für Menschenrechte. Für 2011–2013 ist die Fortsetzung von Rechtsstaatsprojekten in Turkmenistan aus EU-Mitteln in Höhe von 5 Mio. Euro vorgesehen, darunter ein Projekt im Umfang von 1,4 Mio. Euro für den Kapazitätsaufbau in der turkmenischen Regierung zur Umsetzung internationaler Rechtsbestimmungen sowie Maßnahmen im Umfang von 2,3 Mio. Euro zur Stärkung des turkmenischen Parlaments.

## ■ Ukraine

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Lage der Menschenrechte in der Ukraine hat sich seit dem Amtsantritt von Präsident Janukowytsch im Februar 2010 spürbar verschlechtert. Dies macht sich v. a. in der Strafjustiz (Verfahren gegen Mitglieder der ehemaligen Regierung Tymoschenko), bei der Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit (z. B. Beschränkung von Demonstrationen), aber auch bei der Pressefreiheit bemerkbar.

Langwierige Gerichtsverfahren, eine unzureichende Ausbildung der Justizbeschäftigten und die nach wie vor verbreitete Korruption wirken sich negativ auf die Durchsetzung von Menschenrechtsstandards aus. In Polizeigewahrsam und in Haftanstalten kommt es nach wie vor zu Fällen von Menschenrechtsverletzungen. Eine Reihe von nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen ist in der Ukraine aktiv; ihr Engagement wird deutlich wahrgenommen. Bei den letzten Wahlen, den Kommunalwahlen am 31. Oktober 2010, gab es erstmals seit den Präsidentschaftswahlen 2004, die in die „Orangene Revolution“ mündeten, wieder zahlreiche Unregelmäßigkeiten. Das im Vorfeld der Wahl verabschiedete neue Gesetz über Kommunalwahlen benachteiligt die Opposition und bot keinen ausreichenden Schutz vor politischer Einflussnahme.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Die Ukraine ist mittlerweile Vertragsstaat der wesentlichen multilateralen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte. Seit 1995 ist sie Mitglied des Europarats und amtierte von

Mai bis November 2011 als Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats. Weiterhin bestehen jedoch Defizite bei der nationalen Umsetzung der Standards des Europarats bei Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Im Juli 2011 beschloss das Ministerkomitee des Europarats mit deutscher Stimme einen Aktionsplan für den Zeitraum 2011–2014 zur Beseitigung dieser Defizite. Am 12. Oktober 2011 verabschiedete das Ministerkomitee eine kritische Erklärung angesichts der Verurteilung der ehemaligen Ministerpräsidentin Julia Tymoschenko und weiterer Strafverfahren gegen ukrainische Oppositionspolitiker. Die Entwicklung in der Ukraine wird seitdem regelmäßig im Ministerkomitee erörtert.

Die Ukraine war von Juni 2008 bis Mai 2011 Mitglied im VN-Menschenrechtsrat und hat sich im Mai 2008 dem Staatenüberprüfungsverfahren des VN-Menschenrechtsrats gestellt. Die Ukraine verfügt über spezielle staatliche Institutionen zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie zum Kampf gegen Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in der Ukraine

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum wiederholt den Zustand der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine kritisiert und die ukrainische Führung aufgefordert, faire und rechtsstaatliche Verfahren und eine unabhängige Justiz sicherzustellen. Auch im inzwischen parapierten Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine nimmt der Justiz- und Innenbereich einen wichtigen Stellenwert ein, insbesondere die Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, die Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität sowie Maßnahmen gegen Menschenhandel und illegale Migration. Die Förderung der Justizreformen ist seit Jahren ein wichtiges Element der rechtspolitischen Zusammenarbeit Deutschlands mit der Ukraine. Darüber hinaus werden zivilgesellschaftliche Menschenrechtsprojekte unterstützt. Die das Bundesjustizministerium (BMJ) unterstützende Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) fördert seit Jahren entsprechende bilaterale Projekte. Das ukrainische Innenministerium und der Grenzkontrolldienst werden vor allem durch vom BMI vermittelte materielle Ausstattungshilfen sowie durch spezielle Schulungsprogramme für die Angehörigen der Grenzdienste unterstützt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Heranführung der ukrainischen Innenbehörden an EU-Standards, insbesondere hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Das Auswärtige Amt hat im Berichtszeitraum mehrere Menschenrechtsprojekte unterstützt.

### ■ Usbekistan

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Menschenrechte und bürgerliche Grundfreiheiten bleiben in Usbekistan stark eingeschränkt. Die usbekischen Behörden tolerieren keine öffentlich geäußerte Kritik an der Regierung und keine ungehinderte Tätigkeit von Menschenrechtsaktivisten. Human Rights

Watch musste 2011 seine Vertretung in Taschkent schließen. Im Berichtszeitraum setzten sich die Repressionen usbekischer Sicherheitsbehörden gegenüber der Zivilgesellschaft (insbesondere Journalisten und Menschenrechtsaktivisten) mit teilweise unverhältnismäßig hohen Haftstrafen unvermindert fort. Die Überwachung von Mobilfunknetzen und sozialen Netzwerken wurde verschärft. Zur Erzwungung von Geständnissen, bei der Strafverfolgung und beim Strafvollzug kommen Misshandlungen und die Anwendung von Folter vor. Die Haftbedingungen – insbesondere außerhalb von Taschkent – sind schlecht. Krankheiten wie TBC und Hepatitis sind weit verbreitet. Trotz der verfassungsmäßig garantierten Pressefreiheit unterliegen die Medien strenger staatlicher Kontrolle. Selbstzensur ist weit verbreitet. Kritische Print-Erzeugnisse oder Internetveröffentlichungen werden aus dem Markt genommen bzw. blockiert. Bestehende Registrierungsvorschriften stellen ein Hindernis für die Unabhängigkeit der Anwaltschaft in Usbekistan dar.

Bei der Baumwollernte gab es 2011 erneut, wenn auch in geringerem Maß als in den Vorjahren, Berichte über den Einsatz von Kinder- und Zwangsarbeit. Die usbekischen Strafverfolgungsbehörden gehen unvermindert gegen echte und vermeintliche Extremisten vor. Alle Religionsgemeinschaften unterliegen einer Registrierungspflicht, seit 2009 besteht ein Missionierungsverbot. Die Maßnahmen richten sich vor allem gegen islamische Gruppen, die von der staatlichen Norm abweichen. Auch christliche Freikirchen waren 2011 verstärkt von Durchsuchungen und der Beschlagnahmung religiöser Literatur betroffen. Usbekistan ist am 28. September 1995 dem VN-Sozialpakt beigetreten. Gleichwohl bleiben Armut und Arbeitslosigkeit, insbesondere auf dem Lande, weit verbreitet. Die soziale und rechtliche Lage der Frauen verschlechtert sich tendenziell, da diese nach Abschluss ihrer Ausbildung wieder verstärkt in ihre traditionelle Rolle gedrängt werden. Homosexuelle Handlungen zwischen Männern werden laut Strafgesetzbuch mit mehrjährigen Haftstrafen geahndet, in der Praxis aber selten vor Gericht gebracht. Usbekische Behörden gestatten dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) seit 2009 regelmäßige Gefängnisbesuche, allerdings erhält es immer noch keinen Zugang zu Untersuchungsgefängnissen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Anfang 2009 wurde die usbekische Strafprozessordnung novelliert. Dies führte zu einer Verbesserung der Position der Beschuldigten, so sieht sie u.a. das Recht auf ein Telefongespräch, auf vertrauliche Unterredungen mit einem Anwalt sowie auf Einsicht in Strafprozessakten vor. Die nicht zuletzt als Ergebnis intensiven Drängens der EU am 1. Januar 2008 erfolgte Einführung des Rechts auf Habeas Corpus ist grundsätzlich vom usbekischen Justizwesen akzeptiert und aufgenommen worden. Wegen der fehlenden Unabhängigkeit von Justiz bzw. Anwaltschaft gibt es weiterhin erhebliche Probleme bei der praktischen Umsetzung. Hier bedarf es auch künftig intensiver Bemühungen. Trotz erheblicher Umsetzungsdefizite hat Usbekistan mittlerweile eine der niedrigsten Häftlingsquoten im GUS-Bereich. Usbekistan berichtet regelmäßig und fristgerecht an die VN-Ausschüsse für Menschenrechte.



### Deutsche und EU-Aktivitäten in Usbekistan

Der Schutz der Menschenrechte ist ein zentrales Anliegen der während der deutschen EU-Präsidentschaft 2007 entwickelten EU-Zentralasienstrategie. Die Bundesregierung tritt beständig für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte ein und fördert im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit seit mehreren Jahren Bemühungen um eine Justizreform. Die EU führte mit Usbekistan im Juni 2011 den fünften EU-Menschenrechtsdialog durch. Durch Demarchen und Erklärungen zu Menschenrechten und Einzelfällen hat die EU mehrfach auf die usbekische Regierung eingewirkt. Die Bundesregierung förderte 2010 und 2011 in Zusammenarbeit mit der OSZE und dem Nationalen Zentrum für Menschenrechte Projekte zur Einhaltung internationaler Standards in Haftanstalten. Die IRZ-Stiftung und die GIZ setzen seit Ende 2011 mit europäischen Partnern ein auf drei Jahre angelegtes EU-Projekt zur Strafrechtsreform in Usbekistan um. Zur Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit unterstützt die Bundesregierung Usbekistan – im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit – schwerpunktmäßig in den Bereichen Gesundheitswesen (Bekämpfung von Tuberkulose, Gesundheitsvorsorge für Mütter und Kinder) und Berufsbildung.

## ■ Venezuela

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Parallel zur wachsenden gesellschaftlichen Polarisierung hat sich die Situation der Menschenrechte deutlich verschlechtert und ist insgesamt unbefriedigend. Die Justiz entscheidet nicht mehr unabhängig, sodass es keinen effektiven Schutz gegen staatliche Eingriffe in die Grundrechte gibt. Eingriffe in Presse- und Meinungsfreiheit nehmen zu. Menschenrechtsaktivisten, Oppositionelle und regierungskritische Journalisten werden bedroht und müssen sich oft wegen haltloser Vorwürfe vor Gericht verantworten. Menschenrechtsorganisationen berichten von willkürlichen Verhaftungen, vor allem im Umfeld von Demonstrationen. Die allgemeine Gewaltkriminalität ist weiterhin außergewöhnlich hoch – nach Angaben der Regierung werden allerdings etwa 20% aller Verbrechen von Mitgliedern der Sicherheitsbehörden verübt. Die Haftbedingungen in der Mehrzahl der Gefängnisse zählen zu den gefährlichsten der Welt: 2010 starben durchschnittlich 26 Häftlinge pro Monat eines gewaltsamen Todes. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte hat für fünf Haftanstalten einstweilige Anordnungen ausgesprochen mit der Auflage, Sofortmaßnahmen zu treffen, um die körperliche Unversehrtheit von Gefangenen zu sichern. Die Regierung wehrt sich vehement gegen jede Beobachtung von außen. So wurde im September 2008 der Vertreter von „Human Rights Watch“ nach der Veröffentlichung eines kritischen Berichtes ausgewiesen. Positive Entwicklungen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (u. a. Ernährung, Armutsbekämpfung, Gesundheit und Bildung) waren im Berichtszeitraum durch Missmanagement und Korruption gefährdet.

### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

In der Verfassung von 1999 sind die Menschenrechte umfassend garantiert. Die nur noch eingeschränkt existierende Gewaltenteilung verhindert aber die Kontrolle bei mangelnder Umsetzung oder Verletzung. Im Dezember 2008 forderte der Oberste Gerichtshof den Präsidenten in einem Urteil auf, die Interamerikanische Menschenrechtskonvention zu kündigen. Ähnliche Forderungen wurden als Reaktion auf einen kritischen Bericht der Interamerikanischen Menschenrechtskommission im Februar 2010 laut. Entscheidungen des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs werden von der Regierung ignoriert oder öffentlich als ungerechtfertigte Einmischung abgelehnt.

### Deutsche und EU-Aktivitäten in Venezuela

Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in bilateralen Gesprächen und unterstützt Nichtregierungsorganisationen. Die EU hat durch Erklärungen und Demarchen zu einzelnen Menschenrechtsfragen Stellung bezogen. Die Europäische Kommission fördert zahlreiche Projekte im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Im Rahmen der EU-Mitgliedstaaten wurde eine informelle Menschenrechts-Task Force gegründet, die – wenn notwendig – auch Prozessbeobachtung organisiert und koordiniert.

## ■ Vietnam

### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Die Menschenrechtslage in Vietnam hat sich im Hinblick auf die politischen und bürgerlichen Rechte im Berichtszeitraum nicht verbessert. Das Handeln staatlicher Akteure steht oft nicht im Einklang mit Vietnams internationalen Verpflichtungen als Vertragspartei des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

Privat geübte Kritik an Partei und Regierung ist inzwischen zwar ohne größere persönliche Gefährdung möglich. Öffentliche, gegen die Kommunistische Partei und die politischen Eliten gerichtete Kritik wird dagegen unterbunden und strafrechtlich geahndet. Gegen Oppositionelle geht die Regierung mit Nachdruck vor, um eine Entwicklung hin zu einer wirklichen Oppositionsbewegung zu unterbinden. Zahlreiche Oppositionelle, Blogger und Journalisten wurden verhaftet und wegen diverser „politischer“ Straftatbestände wie „Propaganda gegen die Sozialistische Republik Vietnam“ und „Missbrauch der demokratischen Freiheiten“ zu mehrjährigen Gefängnisstrafen verurteilt. Die Verfahren entsprachen nicht rechtsstaatlichen Standards. Die durchgängig staatlichen Medien unterliegen einer umfassenden Kontrolle und Zensur. Unliebsame vietnamesische Internetseiten werden mit Hilfe von Filtersystemen gesperrt. Willkürliche Eingriffe in das Privatleben von (vermuteten) Dissidenten, wie Überwachung, Hausdurchsuchungen, unangekündigte Besuche von Mitarbeitern der Sicherheitsorgane, kommen vor. Wenngleich die Religionsausübung im

privaten Bereich ungehindert möglich ist, unterliegen Religionsgemeinschaften weiterhin Registrierungs- und Aufsichtspflichten. Der Staat behält sich die Kontrolle aller religiösen Gemeinschaften vor, um dem Entstehen alternativer Machtzentren außerhalb der Reichweite der Partei entgegenzusteuern.

Die vietnamesische Führung versucht, wirtschaftliche und soziale Rechte weitgehend zu gewährleisten. Dies ist jedoch, auch aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage, nicht in allen Fällen möglich. Dies betrifft auch staatliche Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Lage der ethnischen Minderheiten. Kulturelle Rechte werden nur eingeschränkt verwirklicht. Veranstaltungen sind genehmigungspflichtig.

Hinsichtlich der Frauenrechte in Vietnam bestehen gute rechtliche Rahmenbedingungen, in der Umsetzung gibt es noch Defizite, wie weiterhin bestehende Probleme von Mädchen- und Frauenhandel sowie häuslicher Gewalt gegen Frauen belegen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Im Mai 2009 wurde Vietnam im Rahmen des Staatenüberprüfungsverfahrens vor dem VN-Menschenrechtsrat angehört. Schwerpunkte in den anschließenden Empfehlungen lagen in den Bereichen Meinungs- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Verbesserung des Rechtssystems und Todesstrafe.

Die Todesstrafe kann seit Januar 2010 noch für 21 statt zuvor 29 Straftatbestände verhängt werden. Seit September 2011 wird die Todesstrafe ausschließlich durch tödliche Injektion vorgenommen. Vietnam hat das „VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ bisher nicht unterzeichnet, allerdings insgesamt sieben internationale Menschenrechtsverträge/-konventionen ratifiziert, darunter den VN-Zivilpakt und den VN-Sozialpakt.

Im Juli 2010 besuchte Gay Mac Dougall, VN-Sonderberichterstatterin für ethnische Minderheiten Vietnam. Damit ließ Vietnam zum ersten Mal seit zwölf Jahren wieder VN-Sonderberichterstatter ins Land.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Vietnam

Seit Anfang 2001 pflegt die EU einen Menschenrechtsdialog mit Vietnam. Im Berichtszeitraum gab es mehrere EU-Troika-Demarchen, Verbalnoten und Präsidentschaftserklärungen, mit denen die Regierung zur Freilassung aller friedlichen politischen Aktivisten und Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards aufgefordert wurde.

Das im April 2009 vereinbarte Arbeitsprogramm zum Rechtsdialog zwischen Deutschland und Vietnam sieht die Behandlung von Menschenrechtsfragen, insbesondere die Implementierung von internationalen Abkommen, vor. Schwerpunktthemen sind außerdem

Fragen des Strafprozessrechts, rechtsstaatlicher Gesetzgebungsverfahren sowie die Fortbildung von Richtern, Staats- und Rechtsanwälten. Bei hochrangigen bilateralen Gesprächen werden die Menschenrechte angesprochen sowie Einzelfalllisten übergeben. Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Armutsbekämpfung und Verbesserung des Zugangs zu sozialer Sicherung werden die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte insbesondere armer Menschen im ländlichen Raum gestärkt.

## ■ Weißrussland

#### Entwicklung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum wurden die Repressionen gegen die Opposition und Vertreter der Zivilgesellschaft erheblich verschärft. Die Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010 erfüllten in keiner Weise internationale Standards. Die Protestdemonstration am Wahlabend wurde gewaltsam aufgelöst, über 700 Demonstranten verhaftet. Zu den Verhafteten gehörten auch sieben der neun Gegenkandidaten, von denen zwei neben weiteren Oppositionellen und Menschenrechtsaktivisten noch in Haft sind. Grundfreiheiten erfahren erhebliche Einschränkungen. Politisch motivierte Verhaftungen und hohe Strafen für die Teilnahme an nicht genehmigten Demonstrationen setzen sich fort. Hinzu kommen ein scharfes Vorgehen gegen friedliche politische Aktionen und die Verweigerung der Registrierung von Nichtregierungsorganisationen und politischen oppositionellen Parteien. Unabhängige Medien sind Schikanen und regulatorischen Schwierigkeiten ausgesetzt. Weißrussland ist das einzige europäische Land, in dem die Todesstrafe noch vollstreckt wird; seit Juli 2011 in vier Fällen.

#### Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen / Menschenrechtspolitik

Weißrussland engagiert sich im VN-Rahmen gegen Menschenhandel, steht allerdings wegen der eigenen Menschenrechtsdefizite in der Kritik. Die Regierung hat sich zu Gesprächen über Menschenrechte wenig offen gezeigt und dies mit den schlechten Beziehungen zum Westen erklärt. Weißrussland ist weiterhin nicht Mitglied des Europarates und hat die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht unterzeichnet. In Teilbereichen (z.B. Bekämpfung des Menschenhandels) arbeitet Weißrussland jedoch konstruktiv mit dem Europarat zusammen. Dieser fordert regelmäßige Verbesserungen der Menschenrechtslage in Weißrussland ein. Zudem engagiert er sich gegenüber Weißrussland durch Kampagnen und Projekte gegen die Todesstrafe, Rechtsberatung durch die Venedig-Kommission und Maßnahmen zur Förderung der Zivilgesellschaft.

#### Deutsche und EU-Aktivitäten in Weißrussland

Hochrangige bilaterale Kontakte finden derzeit aufgrund der politischen Lage in Weißrussland nicht statt. Die Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage in multilateralen Foren. Der Chef des Bundeskanzleramtes setzte sich im Berichtszeitraum persön-

lich für die Rechte der weißrussischen Oppositionellen und der Zivilgesellschaft ein. Unter anderem reiste er einmal nach Minsk und einmal an die „European Humanity University“ in Wilna, einer weißrussischen Exil-Universität. Die EU hat wiederholt Stellung zu Menschenrechtsfragen in Weißrussland bezogen. Die EU fordert die unkonditionierte Entlassung aller noch inhaftierten Gefangenen sowie die volle Rehabilitierung aller im Nachgang zu den Präsidentschaftswahlen Verurteilten. Wegen der Verschärfung der Repressionen nach den Wahlen des 19. Dezember 2010 hat die EU Reise- und Vermögenssperren, ein Waffenembargo und gezielte Finanzsanktionen verhängt. Gleichzeitig unterstützen die Bundesregierung und die EU die Zivilgesellschaft in Weißrussland durch eine Reihe von Programmen. Die Bundesregierung unterstützt auch die Tätigkeit des Europarats in Weißrussland. Im Berichtszeitraum hat sie ein Projekt des Europarats zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und ein weiteres Projekt zur Unterstützung von Familien, deren Angehörige Opfer der Todesstrafe geworden sind, mit freiwilligen Beiträgen gefördert.



# Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung 2012–2014

(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. (2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet. (3) Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

[illegible]



## ■ Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik 2012 bis 2014

Der Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung wurde vom Deutschen Bundestag erstmals in seiner Entschließung zum 6. Menschenrechtsbericht vom 4. Februar 2003 (BT-Drucksache 15/397) angefordert. Der Aktionsplan stellt die Menschenrechtsprioritäten der Bundesregierung für die kommenden zwei Jahre dar. Er erhebt dabei keinen Anspruch auf eine umfassende Darstellung aller in diesem Zeitraum geplanten Maßnahmen, sondern greift exemplarisch politische Schwerpunktbereiche auf, wie sie z. B. im Koalitionsvertrag vom 29. Oktober 2009 zum Ausdruck gebracht wurden und wie sie auf internationaler Ebene im Rahmen von Verhandlungen und Entscheidungen anstehen. Die Umsetzung der im Aktionsplan genannten Maßnahmen ist häufig in längerfristige Planungsrahmen oder thematisch eingegrenzte Aktionspläne einzelner Ressorts eingebettet, die in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurden. Dieser Umsetzungsrahmen beinhaltet ein Monitoring, so dass die Umsetzung der gesetzten Ziele laufend verfolgt und ein kontinuierlicher Austausch dazu mit dem Deutschen Bundestag und der Zivilgesellschaft ermöglicht wird.

**Die Bundesregierung bekennt sich zur Universalität der Menschenrechte, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen. Sie betrachtet Menschenrechtspolitik als eine alle Aspekte der Politik durchziehende Querschnittsaufgabe. Sie wird daher:**

### 1. Internationale menschenrechtliche Gremien und Überwachungsorgane stärken, Strafflosigkeit bekämpfen

- Die Bundesregierung wird sich weiter für die Stärkung von Effizienz und Glaubwürdigkeit des VN-Menschenrats und seiner Instrumente einsetzen. Sie wird sich aktiv am zweiten Zyklus der Universellen Staatenüberprüfung (Universal Periodic Review – UPR) beteiligen, der im Mai 2012 beginnt. Ziel ist die Festigung des UPR als Motor für die Verbesserung der Menschenrechtslage weltweit und als Forum des konstruktiven Austauschs über Wege dorthin. Dies ist auch Leitsatz für die Überprüfung Deutschlands im Mai 2013.
- Die Bundesregierung wird ihre Kandidatur für eine erneute Amtszeit als Mitglied des VN-Menschenrats (Periode 2013–2015) aktiv betreiben.
- Die Bundesregierung wird die Anstrengungen zur Stärkung der VN-Vertragsorgane und zur effektiveren Organisation ihrer Arbeitsweise weiter unterstützen. Sie wird sich aktiv in den im Frühjahr 2012 gestarteten New Yorker Prozess zur Zukunft der Vertragsorgane einbringen, um die Effizienz der Vertragsorgane zu erhöhen bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit der Vertragsorgane und der in ihnen agierenden Experten. Die Bundesregierung wird ihre konstruktive Zusammenarbeit mit den Vertragsor-

ganen fortsetzen, u. a. im Rahmen der anstehenden Vorlage des 1. Staatenberichts zur Verschwundenenkonvention sowie des zusammengefassten 19.–22. Staatenberichts zur Anti-Rassismuskonvention 2012, der Präsentation der Staatenberichte zum Zivilpakt 2012 sowie zur Kinderrechtskonvention 2013.

- 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 tritt aktiv dafür ein, das vom Europarat geschaffene System des Menschenrechtsschutzes in Europa weiter zu stärken. Mit diesem Ziel unterstützt sie die Reform des Europarats und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Zudem trägt die Bundesregierung dazu bei, die Mechanismen des Europarats zur Überwachung menschenrechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die Tätigkeit des Menschenrechtskommissars noch wirksamer zu machen. Zusätzlich zu ihren Pflichtbeiträgen zum Europarat fördert sie daher mit freiwilligen finanziellen Leistungen Maßnahmen des Europarats zur Stärkung des nationalen Menschenrechtsschutzes.
- Die Bundesregierung wird sich in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) weiter für eine Stärkung der Menschlichen Dimension und die Umsetzung der diesbezüglichen Verpflichtungen einsetzen. Sie stützt sich dabei auf die Erklärung des OSZE-Gipfels von Astana 2010, in der die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in den einzelnen Teilnehmerstaaten als gemeinsame Verantwortlichkeit aller Teilnehmerstaaten bekräftigt wurde.
- Die Bundesregierung wird sich auf politischer Ebene, im Rahmen praktischer Zusammenarbeit sowie durch freiwillige Beiträge und Personalsekundierungen weiter dafür einsetzen, dass die OSZE-Institutionen in der Menschlichen Dimension – das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die Beauftragte für die Freiheit der Medien sowie der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten – ihre Aufgaben unabhängig und wirksam erfüllen können.
- Die Bundesregierung wird sich weiterhin sowohl im Rahmen der EU als auch bilateral für die Universalität und Integrität des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) einsetzen und weltweit für den Beitritt zum Statut werben. Sie wird ferner auf eine effektive Umsetzung der Beschlüsse der IStGH-Überprüfungskonferenz von Kampala achten. Die Bundesregierung wird sich dabei stets auch für die Belange der Opfer von Völkerrechtsverbrechen einsetzen und die Arbeit des Opferschutzfonds des IStGH unterstützen.

### 2. Weltweit für die Abschaffung der Todesstrafe eintreten

- Die Bundesregierung wird sowohl gemeinsam mit ihren EU-Partnern als auch in ihren bilateralen Beziehungen weiterhin für die weltweite Aussetzung und Abschaffung der Todes-

strafe eintreten. Sie wird alle Anstrengungen unternehmen, um auf dem Erfolg der 2007 erstmals durch die VN-Generalversammlung erfolgreich verabschiedeten und 2008 sowie 2010 bestätigten Resolution über ein weltweites Todesstrafen-Moratorium aufzubauen. Sie wird sich gemeinsam mit ihren EU-Partnern dafür einsetzen, dass die Neuauflage der Resolution 2012 von einer weiter gestiegenen Zahl von Staaten unterstützt wird.

- Die Bundesregierung wird gemeinsam mit ihren EU-Partnern auf Grundlage der EU-Leitlinien zur Todesstrafe weiterhin alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, um in Einzelfällen die drohende Vollstreckung von Todesurteilen zu verhindern.

### 3. Gegen Folter und das Verschwindenlassen von Personen kämpfen

- Die Bundesregierung wird durch die im Sommer 2009 eingesetzte Bundesstelle zur Verhütung von Folter an der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zur VN-Anti-Folterkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – OPCAT) arbeiten.
- Außerdem wird sie die Behandlung von Folteropfern durch finanzielle Unterstützung nationaler und internationaler Programme weiterhin fördern. Sie wird sich auch 2013 am VN-Folteropferfonds finanziell beteiligen sowie im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes u. a. die Kapazitäten von Menschenrechtsorganisationen bei der Unterstützung von Folteropfern erhöhen.

### 4. Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten im Strafverfahren stärken

- Die Bundesregierung tritt auf europäischer Ebene dafür ein, dass der Ausbau des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen Hand in Hand gehen muss mit EU-weiten Mindestverfahrensrechten. Gemeinsame Mindeststandards sind Voraussetzung für das Vertrauen in einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass das umfassende Paket legislativer Maßnahmen des „Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten im Strafverfahren“ weiterhin zügig vorangebracht wird.

### 5. Auf die Achtung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung drängen

- Die Bundesregierung wird sich gemeinsam mit ihren EU-Partnern wie auch in ihren bilateralen Beziehungen sowie in internationalen Organisationen und Gremien dafür einsetzen, dass die unternommenen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung im Einklang mit den Menschenrechten und dem Rechtsstaatsprinzip stehen. Sie wird dieses Ziel auch im Rahmen der Implementierung der 2006 von der VN-Generalversammlung verabschiede-

ten Globalen Anti-Terror-Strategie, deren erneute Überprüfung 2012 vorgesehen ist, sowie im Global Counterterrorism Forum verfolgen. Auch in der OSZE wird sich Deutschland weiter für die Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze in der Terrorismusbekämpfung und -prävention einsetzen.

- Sie wird im Rahmen des Europarats weiterhin die Implementierung des „Übereinkommens des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus“ unterstützen. Das Übereinkommen ist für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten.

### 6. Medien- und Meinungsfreiheit sichern

- Die Bundesregierung wird sich weiterhin energisch für Meinungs- und Pressefreiheit als unveräußerliche Menschenrechte und Grundlage einer funktionierenden Demokratie einsetzen. Sie wird weltweit gegen die Verfolgung von Journalisten und die Unterdrückung Oppositioneller eintreten. In den Menschenrechtsorganen der VN wird sie deutlich gegen eine Relativierung und Preisgabe der Presse- und Meinungsfreiheit – insbesondere auch im Internet – kämpfen. Sie wird weiter, gemeinsam mit den EU-Partnern im Europarat und der OSZE, Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit aufgreifen.
- Wo Meinungs- und Medienfreiheit nicht gewährleistet werden, werden meist auch andere Menschenrechte verletzt. Die Bundesregierung fördert im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik verstärkt die Entwicklung unabhängiger und freier Medien und die professionelle Aus- und Fortbildung von Journalisten. Dadurch stärkt sie die Voraussetzungen für Pluralismus in der Kommunikations- und Medienlandschaft sowie den freien Zugang zu allen Kommunikationsmitteln auch im Hinblick auf politische Teilhabe und Transparenz.

### 7. Für individuelle Religions- und Glaubensfreiheit eintreten

- Die Bundesregierung wird weiterhin weltweit für den Schutz des Rechts auf Religions- und Glaubensfreiheit des Einzelnen und gegen religiöse Intoleranz und Diskriminierung aus Gründen der Religion oder des Glaubens eintreten. Sie wird sich auch künftig für die Fortentwicklung der EU-Instrumentarien in Bezug auf das Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit einsetzen und gemeinsam mit ihren EU-Partnern den vom VN-Menschenrechtsrat eingesetzten Sonderberichterstatter in seiner Arbeit unterstützen sowie die Thematik auch im Rahmen der Partnerschaft Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte (Democratic Governance and Human Rights – DGHR) der gemeinsamen Afrika-EU Strategie (Joint Africa European Union Strategy – JAES) konstruktiv begleiten. Sie wird sich weiterhin in Verhandlungen von Resolutionen in den Gremien der VN einbringen und sich für eine Weiterentwicklung der traditionell von der EU

eingebrachten Resolution gegen Religiöse Intoleranz einsetzen. Sie wird sich gegen Maßnahmen wenden, die das individuelle Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit einschränken und die Universalität dieses Menschenrechts infrage stellen. Sie wird sich auch weiterhin innerhalb der OSZE gemeinsam mit den EU-Partnern für die Achtung von Religions- und Glaubensfreiheit einsetzen.

- Sie wird sich weiterhin auf diplomatischem Wege, bilateral und in gemeinsamer Aktion mit ihren EU-Partnern, für Menschen einsetzen, die aus Gründen ihrer Religion oder ihres Glaubens unterdrückt, verfolgt oder bestraft werden. Sie wird mit besonderer Aufmerksamkeit die Lage von Angehörigen religiöser Minderheiten weltweit verfolgen, darunter auch die Lage christlicher Minderheiten.

## 8. Gegen Menschenhandel kämpfen

- Die Bundesregierung setzt sich für die möglichst rasche Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats gegen den Menschenhandel ein.
- Auch arbeitet die Bundesregierung derzeit an einem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

## 9. Für Menschenrechte von Frauen und Mädchen eintreten

- Die Bundesregierung wird ihren Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen weiter umsetzen. Als zentrale Maßnahme des Aktionsplans richtet sie derzeit auf der Grundlage des Hilfetelefongesetzes vom März 2012 das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ ein. Die Bundesregierung arbeitet aktiv an der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft den Gewaltschutz von Frauen mit Behinderungen, damit diese ihre Grundfreiheiten genießen können und vor jeglicher Form von Gewalt und Missbrauch geschützt werden. Im Herbst 2012 wird die Bundesregierung einen Bericht zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder vorlegen, um Perspektiven für die Weiterentwicklung des Hilfesystems zu erarbeiten. Im Rahmen eines Modellprojekts werden neue Wege erprobt, wie Frauen, die aus der Prostitution aussteigen wollen, beim Aufbau einer alternativen Erwerbsperspektive unterstützt werden können.
- Die Förderung gleichberechtigter Lebensperspektiven von Frauen und Männern und die Erreichung fairer Chancen in Beruf, Familie und Gesellschaft ist zentrales Anliegen der Bundesregierung. Dafür sollen die gleichberechtigte Teilhabe an Führungspositionen sowie faire Einkommensperspektiven für Frauen und Männer im Lebensverlauf gefördert

werden. Zur Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern hat die Bundesregierung konkrete Maßnahmen ergriffen:

- Zur Stärkung des Bewusstseins für die noch bestehenden Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern sowie deren Ursachen wird das Forum Equal Pay Day mit jährlich wechselnden Schwerpunktthemen ausgebaut.
- Die Bundesregierung stellt Unternehmen mit Logib-D (Lohnungleichheit im Betrieb) ein Analyseinstrument zur Aufdeckung von Entgeltunterschieden im Betrieb und zur Stützung von Lösungen für faire Bezahlung zur Verfügung.
- Im Rahmen des Projekts „Faire Einkommensperspektiven sichern – LandFrauenStimmen für die Zukunft“ sollen gemeinsam mit dem Deutschen LandFrauenVerband in den kommenden zwei Jahren die Gründe für die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern in den ländlichen Regionen untersucht und Vorschläge für eine Änderung der Situation erarbeitet werden.
- Schließlich wird ein Konzept zur Fokussierung der Tarifpartner bei der Bekämpfung der Lohnunterschiede erarbeitet.
- Die Bundesregierung wird auch im Rahmen der Entwicklungspolitik die Gleichberechtigung der Geschlechter weiter fördern. Bis Ende 2012 stehen dabei im Mittelpunkt: das wirtschaftliche Empowerment von Frauen, die Stärkung der Rolle der Frau bei der Beilegung von bewaffneten Konflikten und in der Friedenskonsolidierung, die geschlechtsspezifischen Herausforderungen und Antworten auf den Klimawandel sowie sexuelle Gesundheit und Rechte/Familienplanung (Entwicklungspolitischer Gender-Aktionsplan 2009–2012). Die Umsetzung des entwicklungspolitischen Gender-Aktionsplans wird nach dieser ersten Periode evaluiert. Über die künftige inhaltliche Ausrichtung und Fortschreibung wird im Jahr 2013 entschieden.
- Die Bundesregierung setzt sich für den Schutz und die Stärkung von Frauenrechten auch in den einschlägigen internationalen Gremien und Foren ein. Deutschland wurde im April 2012 für ein weiteres Mandat in der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen (Commission on the Status of Women) bis zum Ende der 61. Sitzung im März 2017 wiedergewählt. In der 57. Sitzung der Frauenrechtskommission 2013 wird die Bundesregierung passend zum Hauptthema „Prävention vor und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“ für die Verbesserung der Situation von Frauen, die Opfer von Gewalt wurden oder davon bedroht werden, eintreten.
- Die Bundesregierung wird nachdrücklich die Arbeit der neuen VN-Organisation für Geschlechtergleichheit und Frauenförderung – UN Women – stärken und mit einem verlässlichen Beitrag den Kernhaushalt unterstützen. Gleichzeitig wird sie auf nationaler Ebene das UN Women Nacionales Komitee Deutschland e.V. (eines von weltweit 18 nationalen Komitees) fördern, um eine stärkere Vernetzung der Arbeit zu Gleichstellung und Chancengleichstellung der Geschlechter in Deutschland mit der internationalen Arbeit von UN Women zu Geschlechtergerechtigkeit und Frauenförderung zu ermöglichen.
- Die Bundesregierung wird die Umsetzung internationaler Konventionen und Vereinbarungen zur Stärkung der Frauen und zur Durchsetzung ihrer Rechte weiterhin fördern.

Sie wird Drittstaaten beim Schutz vor Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen unterstützen und wird auch weiterhin gezielt Institutionen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte von Frauen fördern. Sie wird sowohl bilateral als auch im internationalen Rahmen (z. B. im Rahmen der Staatenüberprüfung vor dem VN-Menschenrechtsrat) besonders auf die Achtung und Umsetzung der Frauenrechte achten.

- Die Bundesregierung wird weiterhin internationale Bemühungen zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung („Female Genital Mutilation“ – FGM) und sogenannter „Morde im Namen der Ehre“ unterstützen. Sie wird diese Menschenrechtsverletzung auch weiterhin im Staatenüberprüfungsverfahren des VN-Menschenrechtsrates ansprechen und betreffende Staaten systematisch nach deren Maßnahmen und Gesetzgebung befragen. Sie wird konsequent den Dialog suchen, in bilateralen Gesprächen, in entwicklungspolitischen Formaten und im Rahmen der Universellen Staatenüberprüfung des VN-Menschenrechtsrats. Afrikanische Staaten werden dazu ermutigt, das Maputo-Protokoll (Zusatzprotokoll zur African Charter on Human and Peoples' Rights) zu ratifizieren und Maßnahmen gegen die Genitalverstümmelung durchzuführen. Zudem wird die Bundesregierung in ausgewählten Hochprävalenzländern ihre Förderung vielfältiger Initiativen zur Überwindung der FGM fortsetzen, z. B. durch die Förderung eines Dialogs zwischen den Generationen oder die Einbeziehung geistlicher Führer. 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.
- 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-Resolution 1325 sowie Folgeresolutionen 1820, 1888, 1889 und 1960) unterstützen. Sie begrüßt ausdrücklich die Verlängerung des Mandates der VN-Sonderbeauftragten für sexualisierte Gewalt in Konflikten und 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 strukturelle Beteiligung von Frauen verankert und die Geschlechterperspektive beachtet wird. Bei der Rekonstruktion politischer und gesellschaftlicher Institutionen wird sie auf die aktive Beteiligung und Mitwirkung von Frauen hinwirken. Um dies zu gewährleisten, wird die Bundesregierung auch weiterhin entsprechende Trainings-Maßnahmen zur Sensibilisierung und Befähigung zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325 und der Folgeresolutionen durchführen.

## 10. Kinderrechte stärken und umsetzen

- Die Bundesregierung wird sich weiter für eine Stärkung der Kinderrechte einsetzen. Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen wird sie von Beginn an fördern und sich dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche ihre Lebenswelten und die Gesellschaft ihrem Alter gemäß mitgestalten können. Auf internationaler Ebene wird sie dafür die Forschung intensivieren, um geeignete kultur- und geschlechtssensible Instrumente zur Förderung der Partizipation junger Menschen zu identifizieren. Auf nationaler Ebene wird die Bundesregierung die seit 2011 intensivierte Entwicklung einer eigenständigen Jugendpolitik für junge Menschen in Deutschland weiter vorantreiben. Zu den zentralen Anliegen gehört die strukturelle Verankerung einer wirkungsvollen Jugendbeteiligung. Dabei baut sie auf den Ergebnissen des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“ (NAP) auf. Mit der Initiative „Youthpart“ werden gemeinsam vor allem mit Kommunen gute Beispiele der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe junger Menschen durch e-Partizipation recherchiert, weiterentwickelt und nutzbar gemacht. Dabei spielt die Bereitstellung von Software, die die Jugendbeteiligung über das Internet verbessern kann, eine besondere Rolle.
- Die Bundesregierung wird die Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes, das für einen besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen zum 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, fördern und evaluieren.
- Um Kinder vor sexueller Gewalt und Ausbeutung zu schützen, wird die Bundesregierung den dazu 2011 entwickelten Nationalen Aktionsplan konsequent umsetzen. Die Umsetzung der Ziele in den Bereichen Prävention, Intervention, Kommunikationsnetze, Handel mit Kindern zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Internationale Kooperation und Wissen werden von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe in einem begleitenden Monitoring überprüft. Im September 2012 wird das Bundesfamilienministerium mit dem „I-KiZ – Zentrum für Kinderschutz im Internet“ an den Start gehen, mit dem ein bundesweites Forum geschaffen wird, das sich dem Kinder- und Jugendschutz in der digitalen Welt widmet. Ende 2012 wird das Bundesfamilienministerium in Kooperation mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) eine bundesweite Präventionsinitiative starten, die Mädchen und Jungen zwischen sechs und zwölf Jahren sensibilisieren, informieren und stärken soll.
- Auf internationaler Ebene wird die Bundesregierung die Arbeit des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) politisch und finanziell weiter substanziell unterstützen. Im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit plant die Bundesregierung, das Positionspapier zu Kinder- und Jugendrechten umzusetzen, sowie im Jahr 2013 Mittel in Höhe von rund 260 Mio. Euro für Bildung bereitzustellen. Im Gesundheitsbereich wird das Engagement gegen Rechtsverletzungen an Kindern auf Früh- und Zwangsehen ausgeweitet und Kooperationsländer werden bei der Verbesserung der Geburtenregistrierung unterstützt. Die Bundesregierung wird weiterhin die VN-Sonderbeauftragte zum Thema Gewalt gegen Kinder in ihrer Arbeit konsequent unterstützen. Sie wird zudem ihre enge



Zusammenarbeit mit der VN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte fortsetzen. Sie wird beim Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern auch staatliche und nicht-staatliche Stellen in den betroffenen Ländern unterstützen.

- Die Bundesregierung wird sich weiter für eine zügige und umfassende Implementierung sowie Aktualisierung der EU-Leitlinien zu Kinderrechten von 2008 einsetzen und ist zu diesem Zweck Mitglied der Arbeitsgruppe „Kinderrechte“ der Menschenrechts-Ratsarbeitsgruppe COHOM.
- Die Bundesregierung strebt die zügige Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren zur Einrichtung eines individuellen Beschwerdeverfahrens an.

#### 11. Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung bekämpfen

- Die Bundesregierung wird sich gegen jegliche Benachteiligung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität einsetzen. Auf bilateraler wie auf multilateraler Ebene wird sie deutlich gegen die Kriminalisierung von Homosexualität eintreten und sich auf internationaler Ebene für einen Fortschritt bei der Kodifizierung zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität einsetzen. Sie wird zu diesem Zweck weiterhin Menschenrechtsprojekte fördern, die geeignet sind, bestehende Vorurteile und Diskriminierung abzubauen. In den entwicklungspolitischen Institutionen werden ab Ende 2012 Fachkräfte verstärkt hierzu sensibilisiert und fortgebildet. Die Bundesregierung wird die Anwendung der Yogyakarta-Prinzipien fördern und Leitlinien zu deren Umsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit entwickeln.

#### 12. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bekämpfen

- Die Unterstützung von Maßnahmen zur Prävention von Extremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und komplementär dazu ausgerichtete Angebote der politischen Bildung zur Stärkung von Demokratie und Toleranz haben für die Bundesregierung dauerhaft hohe Priorität. Daher wird sich die Bundesregierung weiterhin mit Nachdruck für die Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus einsetzen und präventiv gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.
- Die Bundesregierung hat im Jahr 2011 das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität (Cybercrime-Konvention) ratifiziert. Der EU-Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurde 2011 in nationales Recht umgesetzt.
- Die Bundesregierung 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. Außer-

dem wird sie das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte auch weiter beim Aufbau einer Datenbank zur Sammlung vorbildlicher Praxisbeispiele bei der Rassismusbekämpfung unterstützen.

- Die Bundesregierung wird sich weiter für die weltweite Einhaltung der VN-Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) und die Beachtung der Empfehlungen des spezialisierten Vertragsausschusses sowie für die praktische Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (2001) einsetzen.
- Die Bundesregierung wird gemeinsam mit Vertretern der Zivilgesellschaft Aspekte der Rassismusbekämpfung in einem intensiven Dialog weiterentwickeln.
- Sie wird breit angelegte Bundesprogramme zur Prävention und Bekämpfung von Extremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus weiter entwickeln wie die Bundesprogramme „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „Initiative Demokratie stärken“, die insbesondere junge Menschen als Zielgruppe ansprechen.
- Im Rahmen des Programms „XENOS – Integration und Vielfalt“ werden im Zeitraum von 2008 bis 2014 bundesweit mehr als 365 Projekte, u. a. zum Abbau von Diskriminierung und Rassismus im Übergang von Schule zu Ausbildung und Arbeit gefördert, darunter die XENOS-Projekte von AktionCourage e.V. (Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage SOR-SMC), Gesicht zeigen! und „Violence Prevention Network“. Das XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“ fördert im Zeitraum von 2009 bis 2014 bundesweit Projekte von 15 Aussteiger-Initiativen, darunter EXIT-Deutschland und die Arbeitsstelle Rechts-extremismus und Gewalt (ARUG).
- Mit dem Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“, das sich auf ländliche, strukturschwache Regionen Ostdeutschlands konzentriert, wird demokratische Teilhabe und damit eine demokratische Gemeinwesenkultur gefördert. Extremistischen Strömungen wird v. a. durch Partizipationsangebote präventiv begegnet.

#### 13. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte achten, schützen und gewährleisten

- Die Bundesregierung wird die Zeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit dem Ziel eines Beitritts intensiv prüfen.
- Sie wird die Bemühungen zur Umsetzung universaler menschenrechtlicher Standards für angemessenes Wohnen und zur Verhinderung menschenrechtswidriger Zwangsumsiedlungen weiter unterstützen. Zu diesem Zweck wird sie die deutsch-finnische Initiative zum „Recht auf angemessenes Wohnen“ im Menschenrechtsrat inhaltlich weiter ausbauen und aktualisieren. Ferner wird sie in der Entwicklungszusammenarbeit Initiativen und Programme unterstützen, die die Verwirklichung des Rechts auf angemessenes Wohnen zum Ziel haben.
- Nach der universellen Anerkennung des Menschenrechts auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung durch die VN-Generalversammlung und den VN-Menschenrechts-

rat wird sich die Bundesregierung für die Umsetzung dieses Rechts engagieren. Sie wird die Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung unterstützen, um die Umsetzung des Rechts menschenrechtlich zu unterlegen. Eine Priorität der Entwicklungspolitik wird der Ausbau des Menschenrechtsansatzes im Wassersektor sein – auch mit innovativen Formaten wie z. B. WASH United. Die Erfahrungen werden in den jeweiligen internationalen Sektordialog eingebracht.

- Die Bundesregierung wird ihre Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung weiterverfolgen und sich dabei für die Operationalisierung der „Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung“ der FAO einsetzen. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang insbesondere die Erarbeitung von „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ unterstützt und darauf hingewirkt, dass die Leitlinien eine starke menschenrechtliche Ausrichtung haben. Nach der Annahme der Richtlinie im Jahr 2012 wird sich die Bundesregierung nun für deren weltweite Umsetzung einsetzen.
- Die Bundesregierung wird sich in 2012 und 2013 im Prozess der Erarbeitung von „Prinzipien für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen, die Ernährungssicherung und Ernährung verbessern“ im Rahmen des VN-Ausschusses für Welternährungssicherung für die Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards einsetzen.
- Die Bundesregierung wird den VN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung in der Ausübung seines Mandats unterstützen.
- Die Bundesregierung wird sich engagiert für die Beachtung der Menschenrechte bei Maßnahmen des Klimaschutzes und bei entsprechenden Anpassungsstrategien einsetzen. Sie wird im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Kooperationsländern geschlechtersensible Strategien zur Anpassung an den Klimawandel erarbeiten, um den Zugang der Betroffenen zu Nahrung, Wohnraum, Wasser, Land und Einkommensmöglichkeiten zu unterstützen und, falls erforderlich, Umsiedlungen menschenrechtskonform auszugestalten.
- Die Bundesregierung wird zur strukturellen Armutsbekämpfung weiterhin einen menschenrechtlichen Ansatz verfolgen. Dazu wird sie in ihrer Entwicklungszusammenarbeit verstärkt menschenrechtliche Standards und Prinzipien umsetzen, um zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele, zur Umsetzung des Aktionsplans von Accra und zur Umsetzung der Pariser Erklärung beizutragen. Auch wird sie sich für die verbreiterte Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in bilateralen und multilateralen Programmen einsetzen.
- Die Bundesregierung wird sich für Fortschritte bei der Umsetzung des Rechts auf Gesundheit einsetzen. Zu diesem Zweck wird sie den Erfahrungsaustausch hinsichtlich eines menschenrechtsbasierten Ansatzes in Gesundheitsprogrammen mit staatlichen wie nicht-staatlichen Partnern intensivieren. Sie wird exemplarisch besonders erfolgreiche Beispiele („best practices“) veröffentlichen und die Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auf diesem Gebiet ausbauen. Seit 2011 finanziert die Bundesregierung eine Sekundierung von Professor Paul Hunt, ehemaliger VN-Sonderberichterstatter für

das Recht auf Gesundheit, an die WHO zur Koordinierung des institutionellen Mainstreamings in der WHO und der Operationalisierung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes. Sie beabsichtigt, weitere Partnerregierungen und Geber zur Verfolgung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes auch auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung zu motivieren und so zur Umsetzung dieses Rechts beizutragen.

- Die Bundesregierung wird sich im VN-System für die weitere Konkretisierung und die praktische Umsetzung des Rechts auf Entwicklung einsetzen. Sie wird sich in der Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrats zum Recht auf Entwicklung engagieren und sowohl dort als auch im Rahmen der wissenschaftlichen Debatte einen regionenübergreifenden Konsens zu adäquaten Instrumenten zur besseren Umsetzung des Rechts auf Entwicklung anstreben.
- Die Bundesregierung unterstützt weiterhin aktiv den Dialog über und die Umsetzung von menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen. Grundlage für ihre Aktivitäten sind dabei die vom VN-Menschenrechtsrat verabschiedeten „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“. Sie wird konstruktiv mit der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats „Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen“ zusammenarbeiten, den Dialog mit der Europäischen Kommission zu deren Kommunikation über Corporate Social Responsibility fortführen, konkrete Partnerschaften mit der Wirtschaft verfolgen sowie Dialogforen wie den Global Compact der VN in seiner Arbeit unterstützen. Unter anderem über das Deutsche Global Compact Netzwerk (DGCN) und die dort angebotenen Coachings sowie Instrumente und Tools unterstützt die Bundesregierung Unternehmen bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt (due diligence) und der Implementierung der Menschenrechtsprinzipien. Ebenso wird die Bundesregierung die breitenwirksame Information über die Guiding Principles unterstützen.
- Die Bundesregierung hat sich intensiv an der Überarbeitung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, insbesondere zum neu eingeführten Kapitel „Menschenrechte“ sowie zum Prinzip der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der Lieferkette, als einem führenden Instrument der „Corporate Social Responsibility“ (CSR), beteiligt. Die Bundesregierung beabsichtigt, in enger Abstimmung mit dem OECD-Sekretariat ein Handbuch zur Anwendung der novellierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu entwickeln, das deren Zielführung und Anwendung praxisgerecht veranschaulichen soll.
- Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Überarbeitung der OECD-Umweltleitlinien für Exportkredite („Council Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (Common Approaches)“), die Ende Juni 2012 vom OECD-Rat beschlossen wurden, aktiv an der Arbeitsgruppe zu Menschenrechten beteiligt und für eine explizite Bezugnahme auf Menschenrechte in den Common Approaches eingesetzt. Die Experten der Exportkreditagentur werden ihren Erfahrungsaustausch zum Thema projektbezogene Menschenrechte intensivieren und Empfehlungen für die OECD-Exportkreditgruppe erarbeiten. Die Bundesregierung wird

ihre Bemühungen verstärken, in bilateralen Treffen und multilateralen Foren globale Standards im Hinblick auf Menschenrechte auch für Nicht-OECD-Staaten bei der Vergabe von staatlich unterstützten Exportkrediten durchzusetzen.

#### 14. Recht auf Bildung fördern

- Die Verbesserung der Bildungs- und Qualifikationschancen hat für Bund und Länder zentrale Bedeutung. Bildung ist nicht nur eine entscheidende Ressource für das gesellschaftliche Fortkommen insgesamt, sondern auch der Schlüssel für individuelle, kulturelle und gesellschaftliche Teilhabe. Nach dem aktuellen Bildungsbericht hat sich das Schulabschlussniveau in Deutschland weiter erhöht und die Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss konnte weiter gesenkt werden. Dazu tragen besonders auch die steigenden Bildungserfolge von Mädchen und Frauen bei. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die integrativ in den allgemeinbildenden Schulen unterrichtet werden, hat sich in den letzten Jahren verdoppelt, aber die Herausforderungen sind weiterhin groß. Auch die Bildungsbeteiligung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund hat sich deutlich erhöht, dennoch sind – v.a. für einzelne Migrantengruppen – weiterhin Unterschiede zu den Bildungserfolgen von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund zu konstatieren. Besonders die 3 % aller Kinder und Jugendlichen, die in einer oder mehreren Risikolagen (niedriges Einkommen, geringes soziales Kapital, niedriger Bildungsabschluss) aufwachsen, bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit. Bund und Länder haben in den letzten Jahren u.a. erhebliche finanzielle Ressourcen investiert, darunter in eine erweiterte Infrastruktur für ganztägige Bildung und Betreuung, die auch zum Ausgleich sozialer Unterschiede beiträgt.
- Die Bundesregierung hält an ihrem Ziel fest, gemeinsam mit den Ländern den Zugang zu kulturellen Angeboten unabhängig von finanzieller Lage und sozialer Herkunft zu erleichtern und die Aktivitäten im Bereich der kulturellen Bildung zu verstärken. Dazu wurden im Berichtszeitraum verschiedene neue Förderinstrumente geschaffen. Eines davon ist das Programm „Kultur macht stark“, das lokale Bündnisse für Bildung dabei unterstützen wird, bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche mit außerschulischen Angeboten, insbesondere der kulturellen Bildung, in ihrer Entwicklung zu fördern. In diesen Bildungsbündnissen schließen sich vor Ort unterschiedliche zivilgesellschaftliche Akteure zusammen. Gefördert werden pädagogisch fundierte Aktivitäten wie beispielsweise Ferienfreizeiten, Patenschafts- und Mentorenprogramme, Maßnahmen zur Leseförderung oder Kunst-, Kultur- und Theaterprojekte. Die Förderung der konkreten Maßnahmen beginnt im Jahr 2013.
- Die Bundesregierung wird sich auf Ebene der Vereinten Nationen aktiv in die zweite Phase des Weltprogramms zur Menschenrechtsbildung (von 2010 bis 2014) einbringen. Sie wird im Rahmen ihrer Projektarbeit im Ausland weiterhin Maßnahmen fördern, die darauf gerichtet sind, unterschiedlichen Zielgruppen vertiefte Kenntnisse über Menschenrechte und deren Durchsetzung zu vermitteln.

- Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird die Bundesregierung weiterhin Vorhaben zur Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu Bildung insbesondere für arme und marginalisierte Gruppen fördern und so zur Umsetzung des Menschenrechts auf Bildung beitragen.

#### 15. Rechte von Menschen mit Behinderungen umsetzen

- Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Frauen und Männern mit Behinderungen (VN-Behindertenrechtskonvention) vom 15. Juni 2011 wird in den nächsten Jahren unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft umgesetzt und fortgeschrieben. So erarbeitet das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit beispielsweise bereits einen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.
- Die Bundesregierung wird für weitere Beitritte zur VN-Behindertenrechts-Konvention werben.
- Die Bundesregierung wird die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Kooperationsländern systematisch vorantreiben, damit diese ihre Grundfreiheiten genießen können und vor jeglicher Form von Gewalt und Missbrauch geschützt werden.

#### 16. Für Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen eintreten

- Die Bundesregierung wird sich weiterhin für den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden und Flüchtlingen einsetzen. Sie wird 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 sowie für die Fortentwicklung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik im Europa der 27 eintreten. Hierzu wird sie konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken. Auf EU-Ebene unterstützt sie die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis Ende 2012. Darüber hinaus haben Bund und Länder im Dezember 2011 den Einstieg Deutschlands in ein permanentes Resettlement-Programm für die Jahre 2012 bis 2014 beschlossen. Das Kontingent ist mit einer jährlichen Quote von 300 Personen festgelegt. Im Jahr 2012 haben sich Bund und Länder auf die Aufnahme von ca. 200 Flüchtlingen aus dem Flüchtlingslager in Shousha/Tunesien und von ca. 100 irakischen Flüchtlingen aus der Türkei verständigt.
- Die Bundesregierung wird sich im Rahmen ihrer Integrationspolitik weiterhin für die Chancengleichheit und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in der Bundesrepublik Deutschland einsetzen.

- Die Bundesregierung fördert insbesondere die gesellschaftliche Integration von Migrantinnen. Die Bundesregierung wird Selbstorganisationen von Migrantinnen als wichtige Akteure unterstützen, damit diese sich besser vernetzen und professionalisieren können. Im November 2011 hat in Frankfurt am Main ein Kongress mit 300 Migrantinnen und ihren Selbstorganisationen stattgefunden. Derzeit werden auf der Grundlage der durch den Kongress gewonnenen Erkenntnisse Möglichkeiten der weiteren Unterstützung entwickelt.
- Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in Ausbildung und Arbeitsmarkt einsetzen, um ihre Zukunfts- und Teilhabechancen zu stärken. Neben weiteren Angeboten stehen dabei die individuelle Beratung und Begleitung dieser jungen Menschen am Übergang von der Schule in eine Ausbildung bzw. den Beruf im Fokus, wie sie insbesondere im Bundesprogramm „Jugendmigrationsdienste (JMD)“ (BMFSFJ) mit Hilfe individueller Integrationsförderpläne gewährleistet werden. Mit der im Juli 2011 in Kraft getretenen Regelung des § 25a AufenthG hat die Bundesregierung zudem einen Aufenthaltstitel für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende geschaffen. Langjährig geduldete junge Ausländer, die die Schule besuchen bzw. erfolgreich abgeschlossen haben und für die eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann, können demnach ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten.
- Die Bundesregierung wird sich weiterhin für eine verbesserte und einheitliche Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen einsetzen. Das am 1. April 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sogenanntes Anerkennungs-gesetz) des Bundes dient der besseren Verwertung ausländischer Berufsqualifikationen im deutschen Arbeitsmarkt und trägt damit zur Sicherung des Fachkräfteangebots sowie zur besseren Integration in Deutschland lebender Migrantinnen und Migranten bei. Mit dem Anerkennungsportal [www.anererkennung-in-deutschland.de](http://www.anererkennung-in-deutschland.de) wird ein umfangreiches Informations- und Beratungsangebot für Fachkräfte im In- und Ausland geschaffen. Jetzt bedarf es eines einheitlichen Vollzugs sowie vereinheitlichter Rechtsgrundlagen für die Berufe im Zuständigkeitsbereich der Länder.
- Die Bundesregierung wird bis Mitte 2014 das Bundesprogramm des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur arbeitsmarktlchen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit einem mindestens nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt umsetzen. Gefördert werden Netzwerke, die integrierte Handlungsansätze für die am Arbeitsmarkt stark benachteiligte Personengruppe der Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt – aber z.T. noch nicht verfestigtem Aufenthalt – anbieten. Hierunter fallen auch Flüchtlingsfrauen, Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Angehörige der Roma. Hierbei werden in allen Bundesländern Arbeitsmarktchancen und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden erhöht, einer möglichen De-Qualifizierung entgegen gewirkt sowie strukturelle Benachteiligungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut.

## 17. Menschenrechte durch entwicklungspolitische Zusammenarbeit fördern

- Die Bundesregierung wird ihre Entwicklungszusammenarbeit weiterhin gezielt für den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte einsetzen. Sie wird das Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ umsetzen und menschenrechtliche Standards und Prinzipien systematisch in den Verfahren und Instrumenten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verankern. Alle Entwicklungsvorhaben werden vorab auf menschenrechtliche Risiken und Wirkungen geprüft und diese werden in die Berichterstattung und Evaluierung von Entwicklungsvorhaben aufgenommen. Die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus in der deutschen Entwicklungspolitik wird geprüft. Das Thema Menschenrechte wird in der Aus- und Fortbildung von Fachkräften der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt.
- Die Bundesregierung wird weiterhin darauf drängen, dass menschenrechtliche Anforderungen in bilateralen und EU-Abkommen über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit beachtet werden. Sie wird sich dafür einsetzen, dass menschenrechtliche Standards in den Vereinbarungen, Länderkonzepten, Schwerpunktstrategiepapieren und „Joint Assistance Strategies“ mit anderen Gebern stärker zum Tragen kommen.
- Die Bundesregierung wird sich im VN-System für die weitere Konkretisierung und die praktische Umsetzung des Rechts auf Entwicklung einsetzen. Sie wird sich in der Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrats zum Recht auf Entwicklung engagieren und sowohl dort als auch im Rahmen der wissenschaftlichen Debatte einen Regionen übergreifenden Konsens zu adäquaten Instrumenten zur besseren Umsetzung des Rechts auf Entwicklung anstreben.
- Die Bundesregierung wird sich für die Stärkung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen in den Kooperationsländern einsetzen. Sie wird die diesbezüglichen Empfehlungen der Vertragsorgane und die Selbstverpflichtungen der Partnerregierungen im Politikdialog aufnehmen, sie vermehrt als bedeutsame Partner in die Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen und ihre Funktionswahrnehmung fördern. So unterstützt sie beispielsweise die Einrichtung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution im Jemen. Sie wird den Menschenrechtsdialog der europäischen und arabischen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen fördern und den iberoamerikanischen Verband der Ombudspersonen („Federación Iberoamericana de Ombudsman“) institutionell stärken.
- Die Bundesregierung engagiert sich für eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung der Politiken, der Instrumente und der operativen Arbeit der internationalen und regionalen Entwicklungsbanken. Sie setzt sich unter anderem bei der im Herbst 2012 beginnenden Überarbeitung der „Worldbank Environmental and Social Safeguard Policies“ für eine verbesserte Integration der Menschenrechte ein.
- Die Bundesregierung setzt sich für die Stärkung und Weiterentwicklung des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) als dem zentralen Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Stärkung von Menschenrechten und Zivilgesellschaft weltweit ein. Sie wird eine größere Flexibilität des Mitteleinsatzes unterstüt-



zen, um so auf aktuelle Entwicklungen schneller reagieren zu können und spezifischem Bedarf in besonderen Länderkontexten besser zu entsprechen. Bei der Erarbeitung der neuen EU-Verordnung setzt sich die Bundesregierung für die Aufnahme Nationaler Menschenrechtsinstitutionen als förderwürdige Organisationen und für eine Verankerung des Menschenrechtsansatzes ein.

#### 18. Arbeit von Menschenrechtsverteidigern unterstützen

- Die Bundesregierung wird sich weiterhin international dafür einsetzen, dass Menschenrechtsverteidiger ihrer legitimen Arbeit nachgehen können. Bestrebungen einiger Staaten, die Tätigkeit von Menschenrechtsverteidigern an Bedingungen zu knüpfen und damit faktisch den Einsatz für individuelle Menschenrechte zu behindern, wird sie sich entgegenstellen, ebenso der wachsenden Anzahl von Versuchen, die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern zu kriminalisieren. Die Bundesregierung wird die Arbeit der VN-Sonderbericht-erstatte(rin) für Menschenrechtsverteidiger unterstützen und sich für die Unabhängigkeit ihres Mandats einsetzen.
- Auch im Rahmen der EU wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, den weltweiten Schutz von Menschenrechtsverteidigern zu verbessern und dabei insbesondere an der weiteren Umsetzung der 2008 aktualisierten EU-Leitlinien zu diesem Thema konstruktiv mitarbeiten. Die Bundesregierung wird hierbei auch in Zukunft eng mit Menschenrechtsverteidigern und den EU-Partnern zusammenarbeiten und im Rahmen der Weiterentwicklung des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) auf die verstärkte Förderung von Menschenrechtsverteidigern hinwirken. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden Menschenrechtsverteidiger auch durch den Zivilen Friedensdienst (ZFD) unterstützt. Die Bundesregierung wird sich auch im OSZE-Rahmen für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern einsetzen.
- Der Schutz und die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern werden weiterhin einen der Schwerpunkte der Projektförderung der Bundesregierung im Bereich Menschenrechte darstellen.

#### 19. Für Rechte von Minderheiten und indigener Völker eintreten

- Die Bundesregierung wird zur Umsetzung der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker beitragen und sich in ihren bilateralen Kontakten zu Ländern mit indigener Bevölkerung für die Verwirklichung der Rechte von Indigenen und damit für die Verbesserung ihrer Lebenssituation einsetzen. Sie wird im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und ihrer menschenrechtlichen Projektarbeit Maßnahmen zugunsten der Rechte indigener Völker verstärkt unterstützen und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern weltweit intensivieren.

# Anhang

Institutionen und Verfahren des  
nationalen und internationalen  
Menschenrechtsschutzes





## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

## Deutschland



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

Der Beauftragte vertritt die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Deutschen Bundestag und führt einen engen Dialog mit der Zivilgesellschaft. Bei Auslandsreisen vertritt er die deutschen Positionen und sucht das Gespräch mit Regierungen, Parlamenten, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Der politische Austausch mit befreundeten Ländern und die Arbeit in den Vereinten Nationen gehören ebenfalls zu seinem Arbeitsbereich. Seine zentrale Aufgabe ist es, auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage hin zu wirken und die menschenrechtlichen Anliegen der Bundesregierung sichtbar zu machen.

Seit dem 1. April 2010 ist Markus Lönig der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe.

Schwerpunkte des Beauftragten im Berichtszeitraum waren der Einsatz gegen die Todesstrafe und für Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Schutz von Menschenrechtsverteidigern und religiösen, ethnischen oder sexuellen Minderheiten. Bei seinen Reisen hat er regelmäßig Gefängnisse besucht und gegenüber staatlichen Stellen Menschenrechtsverletzungen im Allgemeinen sowie konkrete Einzelfälle angesprochen.

Im Rahmen der humanitären Hilfe reiste er anlässlich der Flutkatastrophe nach Pakistan, um für mehr Hilfe und Spenden für die Opfer zu werben. Zudem besuchte er Flüchtlingslager in Tunesien und am Horn von Afrika und setzte sich erfolgreich dafür ein, dass Deutschland mehr Flüchtlinge aufnimmt und ein Resettlement-Programm auflegt.

Während seiner bisherigen Amtszeit machte sich der Beauftragte ein eigenes Bild der Lage in Ägypten, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Äthiopien, China, Georgien, Kirgisistan, Kolumbien, Moldau, Myanmar, Pakistan, Philippinen, Russland, Tunesien, Uganda, Ukraine, Usbekistan und Weißrussland. Neben Regierungsvertretern traf er immer auch Oppositionspolitiker und Menschenrechtsaktivisten, um ein umfassendes Bild von der Situation zu bekommen und Unterstützung für den Aufbau von Demokratie und Menschenrechten zu signalisieren. Wo möglich, hat er in den jeweiligen Medien die deutsche Position zu Menschenrechtsfragen deutlich gemacht.

Im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses besuchte der Beauftragte Kroatien und zweimal die Türkei, insbesondere um sich ein Bild von der Unabhängigkeit der Justiz zu machen. Er machte bei seinen Besuchen deutlich, dass der Schutz der Menschenrechte der Wertekern der Europäischen Union ist. In Bezug auf die Türkei setzt er sich für eine zügige Eröffnung des Verhandlungskapitels „Justiz und Grundrechte“ ein.

In Schweden, Dänemark, Luxemburg, Belgien, Polen, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Ungarn und den USA führte er Gespräche mit Regierungsvertretern und teilweise auch den Parlamenten über aktuelle Fragen der Menschenrechtspolitik. In Ungarn spielten daneben die umstrittenen Gesetzes- und Verfassungsreformen eine wesentliche Rolle, in Frankreich die Situation der Roma und in Polen die Situation von sexuellen Minderheiten.

Mit der amerikanischen Regierung findet ein regelmäßiger Austausch über gemeinsame Herangehensweisen in zahlreichen Menschenrechtsfragen statt. Schwerpunkte in den letzten zwei Jahren waren Menschenrechtsstrategien in den Ländern des arabischen Frühlings, gegenüber Myanmar und beim Kampf gegen die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung. In den USA besuchte der Beauftragte darüber hinaus eine Reihe von Gefängnissen sowie drei deutsche Häftlinge, von denen einer zum Tode verurteilt ist. Als erster Vertreter der Bundesregierung machte sich der Beauftragte einen eigenen Eindruck von dem Gefangenenerlager in Guantanamo. Bei seinen Besuchen in den USA pflegt er einen regelmäßigen Austausch mit Initiativen gegen die Todesstrafen und mit Bürgerrechtsaktivisten.

Darüber hinaus reiste der Beauftragte wiederholt nach Brüssel, um Gespräche mit zuständigen EU-Institutionen zu führen, sowie nach Genf und New York zu den Vereinten Nationen. Er war Gastgeber regionaler Konferenzen für Menschenrechtsverteidiger und die Menschenrechtsreferenten der deutschen Botschaften in Lateinamerika (in Buenos Aires) und Nordafrika (in Tunis). Auch innerhalb des Auswärtigen Amtes versteht er sich als Ansprechpartner und Anwalt seines Themas.

Breiten Raum nimmt die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Menschenrechtsaktivisten und Nichtregierungsorganisationen, politischen und privaten Stiftungen, Verbänden, Religions- und Glaubensgemeinschaften und Hochschulen ein. Markus Löning ist Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

#### ■ Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz

Das Amt der/des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz wurde bereits 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, plädiert als Vertreterin der Bundesregierung in den mündlichen Verhandlungen des Gerichtshofs und führt gegebenenfalls Vergleichsverhandlungen. 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 und dem Ausschuss gegen Folter.

#### ■ Expertenkommissionen zum Schutz der Menschenrechte

Einen besonderen Schwerpunkt ihrer Arbeit hat die Beauftragte auf die Unterstützung der Reform des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gelegt. Das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten am 1. Juni 2010 war bereits ein wichtiger Schritt zur Entlastung des Gerichtshofs. Die vorgesehenen Änderungen ermöglichen es, offensichtlich unzulässige Beschwerden in kürzerer Zeit zu bearbeiten. Gleiches gilt für Beschwerden, die solche Rechtsfragen betreffen, die bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs sind. Auch die Einführung einer neuen Zulässigkeitsvoraussetzung soll dazu beitragen, dass sich der Gerichtshof auf Fälle konzentrieren kann, die wichtige Probleme im Bereich der Menschenrechte aufwerfen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Maßnahmen noch nicht ausreichen, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs langfristig zu sichern. Innerhalb des Europarates gehen die Arbeiten an der Reform des Gerichtshofs deshalb weiter.

Die Beauftragte unterstützt die kontinuierliche Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit. Sie engagiert sich (bis zum 31. Dezember 2011 als 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 im Ausschuss zum Schutz von Minderheiten (DH-Min). Darüber hinaus nimmt sie die Funktion der Verbindungsbeamtin zur Grundrechteagentur der Europäischen Union (FRA) wahr.

#### ■ Ratifizierung menschenrechtlicher Übereinkommen

Im Bereich der Vereinten Nationen standen im Berichtszeitraum keine Ratifizierungen menschenrechtlicher Übereinkommen an. Die am 24. September 2009 ratifizierte Konvention der Vereinten Nationen gegen das unfreiwillige Verschwinden von Personen durch die Bundesrepublik Deutschland ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten.

#### ■ 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 Ver-



einten 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 bzw. 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 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) bei den Vereinten Nationen präsentiert sowie der 6. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) vorgelegt.

#### ■ Zivilgesellschaftlicher Dialog

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

#### ■ Deutsches Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen. Es wurde im März 2001 auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages hin (Bundestags-Drucks. 14/4801) gegründet. Seit 2003 ist das Institut im sogenannten A-Status (der höchsten von drei möglichen Stufen) vom internationalen Koordinationskomitee (ICC) der nationalen Menschenrechtsinstitutionen akkreditiert. Seit 2009 ist es zusätzlich die deutsche Monitoring-Stelle zur VN-Behindertenrechtskonvention gemäß Art. 33 Abs. 2 dieses Übereinkommens. Die Bundesregierung gewährleistet die finanzielle Basis des Instituts und unterstützt seine Tätigkeit durch seit 2009 vier – Vertreter ohne Stimmrecht im 18-köpfigen Kuratorium.

Aufgabe des Instituts ist es, zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in und durch Deutschland beizutragen. Hierfür führt es zu einer Menschenrechtsbildung für ausgewählte Zielgruppen durch (Mitarbeitende von Abgeordneten, aus Ministerien, aus dem Bildungswesen, aus Verbänden im Politikfeld Diskriminierungsbekämpfung und aus der Bundeswehr). Zum anderen wirkt es politikberatend durch Publikationen, Gespräche und Konferenzen. Im Berichtszeitraum erfolgten Beratungen u.a. zu den Themen Menschenrechte von Flüchtlingen, Kinderrechte, Menschenhandel und schwerste Formen von Arbeitsausbeutung, Rassismus und Gewalt gegen Frauen. Die Beratungstätigkeit erstreckt

sich auch auf Fragen der Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, einschließlich der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt.

Zur Förderung der Menschenrechte weltweit unterstützt das Institut die Arbeiten der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung und für Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Darüber hinaus berät es Akteure der Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes. Es ist gemeinsam mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Menschenrechtsrat präsent und war insbesondere an dem Prozess über eine Verbesserung des Rates („Review“) beteiligt. An den Staatenberichtsverfahren zur VN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), zum VN-Sozialpakt und zur Anti-Folter-Konvention (CAT) wirkte das Institut in vielfältiger Weise mit und setzte sich für die Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsausschüsse in Deutschland ein. Mit seiner Mitwirkung im Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) und dem Beratenden Ausschuss des VN-Menschenrechtsrates sowie seiner Berichterstattungsfunktion für die Europäische Grundrechteagentur nimmt das Institut wichtige Funktionen für europäische und internationale Menschenrechtsinstitutionen wahr. Von September 2006 bis Mai 2011 wirkte das Institut in der europäischen und der internationalen Steuerungsgruppe des Internationalen Koordinierungskomitees Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions/ICC) sowie in dessen Akkreditierungsausschusses mit. Seit Juni 2011 ist es Mitglied im Finanzausschuss des ICC. Die Bibliothek und die Website des Instituts bieten vielfältige Dienstleistungen und Informationen für menschenrechtliche Recherchen. [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

#### ■ Unabhängiger nationaler Präventionsmechanismus zur Überwachung von Gewahrsamseinrichtungen nach OP-CAT

Die Einrichtung eines unabhängigen nationalen Präventionsmechanismus geht auf das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) zurück. Dieses ist für Deutschland am 3. Januar 2009 in Kraft getreten.

OP-CAT schreibt den Vertragsstaaten vor, den Schutz vor Folter durch regelmäßige präventive Besuche an Orten der Freiheitsentziehung zu verbessern. Diese Besuche sollen zum einen durch den neu geschaffenen VN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) und zum anderen durch die nationalen Präventionsmechanismen erfolgen. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland besteht der nationale Präventionsmechanismus aus zwei Institutionen: Für den Zuständigkeitsbereich des Bundes (Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr und der Bundespolizei) ist eine Bundesstelle

zur Verhütung von Folter gegründet worden. Für den Zuständigkeitsbereich der Länder (Justizvollzug, Polizeigewahrsam, Gewahrsamseinrichtungen in psychiatrischen Kliniken) wurde durch Staatsvertrag unter den Ländern eine gemeinsame Kommission der Länder eingerichtet. Beide werden unabhängig und weisungsungebunden arbeiten.

Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat ihre Arbeit zum 1. Mai 2009 in Wiesbaden aufgenommen. Sie hat die Aufgabe, zur Verhütung von Folter regelmäßig und unangekündigt Gewahrsamseinrichtungen des Bundes aufzusuchen. Die Bundesstelle soll auf vorgefundene Missstände aufmerksam machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Darüber hinaus kann sie auch Empfehlungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften aussprechen. Die Länderkommission wurde offiziell am 24. September 2010 eingesetzt. Beide Stellen haben im Berichtszeitraum eine Reihe von Inspektionsbesuchen durchgeführt. Die Bundesstelle und die Länderkommission arbeiten eng zusammen. Jährlich sollen beide Einrichtungen gemeinsam einen Tätigkeitsbericht gegenüber der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten vorlegen. Der erste Jahresbericht 2009/2010 ist im Internet abrufbar. [www.antifolterstelle.de](http://www.antifolterstelle.de)

#### ■ Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Nach Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im August 2006 wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) errichtet.

Die ADS unterstützt Personen, die rassistisch motivierte Benachteiligungen oder Benachteiligungen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder ihrer sexuellen Identität erfahren haben. Von August 2006 bis Oktober 2011 haben sich 10.010 Ratsuchende an die ADS gewandt, davon 6.048 Personen zu einem oder mehreren der o.g. Diskriminierungsmerkmale.

Zu den wichtigsten Aufgaben der ADS zählen: Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen, wissenschaftliche Untersuchungen, Vorlage von Berichten an den Deutschen Bundestag im Vier-Jahres-Turnus gemeinsam mit den zuständigen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages (z. B. der Beauftragte für die Belange behinderter Menschen, die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages und der Beauftragte für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten).

Die im letzten Bericht an dieser Stelle angekündigte Beratungsstellensuche sowie die Informationsdatenbank wurden im ersten Quartal 2011 freigeschaltet. Allen Personen und Institutionen, die sich mit dem Thema (Anti-) Diskriminierung beschäftigen oder sich dafür interessieren, soll mithilfe dieser Datenbanken die Suche nach Urteilen, Pressemit-

teilungen, Forschungsberichten und Literatur zum Thema erleichtert werden. Darüber hinaus haben Institutionen, Verbände und Einzelpersonen die Möglichkeit, sich mit anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen und Personen zu vernetzen.

#### ■ Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestags

Der Wehrbeauftragte wird von den Bundestagsabgeordneten in geheimer Wahl für fünf Jahre gewählt. Er ist jedoch weder Mitglied des Bundestages noch ein Beamter.

Der Wehrbeauftragte ist laut Grundgesetz „zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ über die Streitkräfte tätig. Seine genauen Aufgaben und Befugnisse sind durch das Wehrbeauftragtengesetz festgelegt. Am 20. Mai 2010 ist Hellmut Königshaus als 11. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages vereidigt worden.

Der Wehrbeauftragte ist dem Deutschen Bundestag zugeordnet, um ihn bei der parlamentarischen Kontrolle der Bundeswehr zu unterstützen. Der Wehrbeauftragte muss auf Weisung des Parlaments oder des Verteidigungsausschusses kritische Vorgänge in der Bundeswehr prüfen sowie über seine Ergebnisse Bericht erstatten und jährlich einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigkeit abgeben.

Er überprüft Vorgänge innerhalb der Bundeswehr, die den Verdacht wecken, dass sie beispielsweise die Menschenwürde, die Meinungsfreiheit oder den Rechtsschutz von Soldaten unrechtmäßig einschränken.

Darüber hinaus ist er der Ombudsmann der Streitkräfte und damit Ansprechpartner für alle Soldatinnen und Soldaten, die sich ohne Einhaltung des Dienstweges direkt an ihn wenden können. Auch Kameraden, Vertrauenspersonen oder Familienangehörige können sich zu Gunsten eines Soldaten an den Wehrbeauftragten wenden. Der Betroffene wird in diesen Fällen vor dem Tätigwerden des Wehrbeauftragten um sein Einverständnis gebeten.

Der Wehrbeauftragte ist befugt, Informationen einzuholen und Anregungen zu geben. Er hat das Recht, das Bundesministerium für Verteidigung und alle dazugehörigen Dienststellen und Personen zu kontrollieren. Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind verpflichtet, den Wehrbeauftragten bei der Durchführung der erforderlichen Untersuchungen zu unterstützen.

Hat der Wehrbeauftragte einen Mangel oder fehlerhaftes Verhalten festgestellt, kann er die zuständigen Stellen bitten, Regelungen zu treffen, um zukünftige Wiederholungen zu vermeiden. Er kann auch Straf- oder Disziplinarverfahren anregen, indem er einen Vorgang der

zuständigen Stelle zuleitet. Die Anregungen des Wehrbeauftragten sind keine Weisungen oder Befehle. Die Praxis zeigt aber, dass bereits die Existenz einer unabhängigen Petitionsinstanz, die jeder Soldat anrufen kann, eine positive Wirkung auf das Führungsverhalten hat.

#### ■ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Das Amt wurde erstmals im November 1978 durch Kabinettsbeschluss geschaffen; seinerzeit unter der Bezeichnung „Beauftragte/r zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“. Heute lautet die offizielle Amtsbezeichnung „Beauftragte/r der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“. Amtsinhaberin ist Frau Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, MdB. Sie übernahm das Amt im November 2005. Nachdem das Amt der Beauftragten in der Vergangenheit organisatorisch bei verschiedenen Bundesministerien angebunden war, ist es heute dem Bundeskanzleramt zugeordnet.

Die gesetzlichen Grundlagen für das Amt der Beauftragten und ihre Tätigkeit finden sich insbesondere in den §§ 92 ff. Aufenthaltsgesetz.

Ihre Aufgaben und Arbeitsschwerpunkte umfassen u. a.

- Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migrantinnen und Migranten zu fördern,
- die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik zu unterstützen sowie Anregungen für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen zu geben,
- ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben von Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen sowie das Verständnis füreinander zu fördern und Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken,
- über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung zu informieren,
- darauf zu achten, dass die Freizügigkeitsrechte der in Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und -bürger gewahrt werden,
- ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Ausländerinnen und Ausländern entgegenzuwirken,
- den Belangen der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zu einer angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen.

Die Aufgabe, nicht gerechtfertigten Benachteiligungen entgegenzuwirken und ihnen gegebenenfalls nachzugehen, ergibt sich zudem aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

Die Beauftragte erstattet dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

## Europäische Union

Die Europäische Union ist eine auf die Grund- und Menschenrechte gestützte Wertegemeinschaft. Die EU und ihre Institutionen achten diese Rechte, wie sie sich aus der Charta der Grundrechte, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) sowie aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. Dies gilt für die Mitgliedstaaten und für die Organe und Institutionen der EU sowie nach außen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Der im Dezember 2009 in Kraft getretene **Vertrag von Lissabon** hat die europarechtliche Grundlage für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geschaffen. Der Beitrittsvertrag der EU zur EMRK wird zurzeit zwischen der EU und den Vertragsstaaten der EMRK ausgehandelt. In diesem Rahmen müssen insbesondere die institutionellen Auswirkungen auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geklärt werden.

### ■ Charta der Grundrechte

Maßgeblich auf deutsche Initiative hin beschloss der Europäische Rat in Köln am 4. Juni 1999 die Schaffung einer **Grundrechtecharta der Europäischen Union**, um die in der Europäischen Union auf Unionsebene gewährleisteten Grundrechte 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 proklamiert und am 12. Dezember 2007 von den Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates verkündet. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon steht die Charta der Grundrechte im Rang des Primärrechts und ist rechtsverbindlich. Die Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Für die Mitgliedstaaten gilt sie allerdings nur bei der Durchführung des Rechts der Union. Rein nationale Sachverhalte können nicht an der EU-Grundrechtecharta gemessen werden.

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. die Adressaten der Grundrechte, Grundrechtsschranken sowie das Verhältnis zu anderen Gewährleistungen, insbesondere der EMRK, betreffen.



## ■ Gerichtshof der Europäischen Union

Der Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der EU wird im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union sowohl durch die nationalen Gerichte als auch durch den **Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mit Sitz in Luxemburg** gewährleistet. Er besteht aus drei Gerichten: dem Gerichtshof, dem Gericht (errichtet 1988) und dem Gericht für den öffentlichen Dienst (errichtet 2004).

Mitgliedstaaten und Organe der EU können den Gerichtshof anrufen, Gerichte der Mitgliedstaaten können den Gerichtshof mit Auslegungs- und Gültigkeitsfragen hinsichtlich des europäischen Rechts befassen. Insbesondere können sich Grundrechtsfragen etwa in Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren stellen. Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind bindend. Dem Gerichtshof gehören 27 Richter an, die in ihrer Arbeit von acht Generalanwälten unterstützt werden. Deutschland ist durch den Richter Thomas von Danwitz im Gerichtshof vertreten. Deutsche Generalanwältin ist Juliane Kokott.

Vor dem Gericht 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 Grundrechte und Grundfreiheiten berufen. Gegen Entscheidungen des Gerichts ist ein Rechtsmittel zum Gerichtshof gegeben. Dem Gericht gehören ebenfalls 27 Richter an. Deutsches Mitglied des Gerichts ist der Richter Alfred Dittrich.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in Ausübung seines Auftrags zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung der Verträge die Grundrechte bereits 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 Menschenrechte in der Rechtsprechung umfassende Berücksichtigung fanden. Die EuGH-Rechtsprechung nahm dabei auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf internationale Verträge zum Schutz der Menschenrechte Bezug. Der EMRK kam dabei stets eine besondere Bedeutung zu. Zukünftig wird die Grundrechtecharta eine zentrale Rolle spielen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat seit 2005 in zahlreichen Urteilen seine Rechtsprechung im grundrechtlich 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 sind die Entscheidungen zum Verbot der Doppelbestrafung („ne bis in idem“), zum Anspruch auf ein faires Verfahren

und zum effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zentral. Für den Berichtszeitraum besonders erwähnenswert sind die Aussagen des Gerichtshofs zur Frage der gerichtlichen Kontrolle von EU-Maßnahmen zur Durchführung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrats sowie zu den Verteidigungsrechten bei Maßnahmen gegen Terrorverdächtige.

## ■ Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (EP) tritt aktiv für die Förderung der Menschenrechte und deren Berücksichtigung in den Außenbeziehungen der EU ein. Wichtigstes Gremium zur Behandlung von Menschenrechtsfragen ist der Ständige Unterausschuss für Menschenrechte (Vorsitzende seit 2011 MdEP Lochbihler, Die Grünen). Das EP setzt sich seit langem dafür ein, den Menschenrechtsschutz in relevanten europäischen Legislativvorhaben (z. B. Außenfinanzierungsinstrumente), in Drittstaatenabkommen (z. B. Freihandelsabkommen mit Kolumbien) und bei Auslandsbesuchen von EP-Delegationen (insbesondere gegenüber China) zu thematisieren.

Während jeder Straßburger Plenarwoche nutzt das EP eine „Dringlichkeitsdebatte über Fälle von Verletzung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“, um zu aktuellen Fällen von Menschenrechtsverletzungen Dringlichkeitsresolutionen zu verabschieden. Obwohl die Resolutionen keinerlei Sanktionen enthalten, werden sie in den betroffenen Ländern häufig aufmerksam wahrgenommen.

Das EP verleiht 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 der chinesischen Bürgerrechtler Hu Jia, die russische Menschenrechtsorganisation Memorial, der kubanische Regimekritiker und Arzt Guillermo Farinas sowie im Dezember 2011 fünf Vertreter des „arabischen Frühlings“.

Unionsbürger oder Einwohner der EU können außerdem 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.

## ■ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Der Europäische Rat hat sich im Dezember 2003 darauf verständigt, die 1997 eingerichtete **Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)** zu einer **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** auszubauen. Diese Agentur hat am 1. März 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen. 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 mit Fachkenntnissen zur Seite stehen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen.

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 Fragen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission, die die Themenbereiche des Mehrjahresrahmens nicht betreffen, aufgreifen. Die thematischen Schwerpunkte des 2012 endenden Mehrjahresrahmens sind etwa Antidiskriminierung und Kampf gegen Rassismus, Opferrechte, Kinderrechte sowie Rechte der Migrantinnen und Migranten. Derzeit wird ein neues Mehrjahresprogramm für den Zeitraum bis 2017 verhandelt.

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 von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, tätig sind. Zu diesem Zweck richtet die Agentur ein Kooperationsnetz (die „Plattform für Grundrechte“) ein, das sich aus nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, sozialen Organisationen und Berufsverbänden, Kirchen, Organisationen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Hochschulen und anderen qualifizierten Experten europäischer und internationaler Gremien und Organisationen zusammensetzt.

#### ■ Der Europäische Bürgerbeauftragte

Der Europäische Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, Missstände bei der Tätigkeit der gemeinschaftlichen Organe und Institutionen (aber nicht der Mitgliedstaaten) aufzudecken und Empfehlungen zu deren Behebung abzugeben. Unter dem Begriff „Missstände“ wird 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 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 im Januar 2010 für weitere fünf Jahre in seinem Amt bestätigt.

2010 gingen ca. 3000 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. Einzelheiten finden sich auf der Homepage des Europäischen Bürgerbeauftragten ([www.ombudsman.europa.eu/home/de](http://www.ombudsman.europa.eu/home/de)), über die auch Beschwerden auf elektronischem Weg eingelegt werden können.

#### ■ Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Europäische Union als eine auf Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte beruhende Wertegemeinschaft tritt auch in ihren Außenbeziehungen für die Durchsetzung der Menschenrechte ein. 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 ihr mit konkreten Durch- und Umsetzungsmaßnahmen Geltung verschafft. Die EU verfolgt ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, indem sie die allgemeinen Leitlinien bestimmt und Beschlüsse zur Festlegung der von der Union durchzuführenden Aktionen und einzunehmenden Standpunkte erlässt (Art. 25 EUV; vormals Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Standpunkte). Sie verbessern die Kohärenz des Außenhandelns der Union und sind in vielen Fällen im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen zum Einsatz gekommen.

Das Auswärtige Amt hat sich im Berichtszeitraum für eine konsequente Berücksichtigung der Menschenrechte in allen Bereichen der EU-Außenbeziehungen eingesetzt. Im Europäischen Auswärtigen Dienst ist eine eigene Abteilung für die Menschenrechtspolitik eingerichtet worden. Zudem wurde im Berichtszeitraum begonnen, EU-Menschenrechtsländerstrategien zu erarbeiten, die die Menschenrechtslage in über 150 Staaten analysieren und spezifische menschenrechtliche Prioritäten für die EU-Außenpolitik in den jeweiligen Ländern festlegen. In einer Gemeinsamen Mitteilung haben die Hohe Vertreterin für die Außenpolitik und die Europäische Kommission im Dezember 2011 weitere Vorschläge zu einem wirksamen Menschenrechtsengagement der EU in ihren Außenbeziehungen gemacht.

## ■ EU-Leitlinien

Zur effektiveren Durchsetzung der Menschenrechte in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat die EU im Zeitraum von 1998 bis heute acht Leitlinien zu Schwerpunktthemen verabschiedet. Diese betreffen die Themen „Todesstrafe“ (1998), „Folter“ (2001), „Menschenrechtsdialoge“ (2001), „Kinder in bewaffneten Konflikten“ (2004), „Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ (2004), „Einhaltung des Humanitären Völkerrechts“ (2005), „Förderung und Wahrung der Rechte des Kindes“ (2007) und „Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen“ (2008).

Die Leitlinien geben eine Orientierungshilfe und konkrete Handlungsanweisungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ihre Implementierung wird regelmäßig überprüft. Die Leitlinien werden in regelmäßigen Abständen aktualisiert.

## ■ Erklärungen und Demarchen

Wichtige außenpolitische Instrumente der EU in Menschenrechtsfragen sind öffentliche Erklärungen sowie Demarchen bei Regierungen von Drittländern. 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, 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.

## ■ Menschenrechtsdialoge

Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im Rahmen des politischen Dialogs der EU mit bestimmten Drittländern behandelt. Die EU führt gegenwärtig institutionalisierte Menschenrechtsdialoge mit der Afrikanischen Union, Armenien, China, Georgien, Indonesien, Kasachstan, Moldau, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Weißrussland. Eine Formalisierung des Menschenrechtsdialogs mit Südafrika ist geplant. Regelmäßige Menschenrechtskonsultationen finden statt mit Kanada, den EU-Beitrittskandidaten (Island, Kroatien, Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Türkei), Japan, Neuseeland, den USA und Russland. Der Menschenrechtsdialog mit Iran wurde 2006 suspendiert.

Im Rahmen von für Menschenrechtsfragen eingerichteten Unterausschüssen bzw. im Rahmen lokaler (d.h. durch die EU-Vertretungen vor Ort geführter) Dialoge werden Menschenrechtsfragen gegenüber Ägypten, Algerien, Argentinien, Aserbaidschan, Bangladesch,

Brasilien, Chile, Indien, Israel, Jordanien, Kambodscha, Kolumbien, Laos, Libanon, Mexiko, Marokko, Pakistan, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Sri Lanka, Tunesien, Ukraine, Usbekistan und Vietnam thematisiert.

Thematisch betreffen diese Dialoge Angelegenheiten wie die Abschaffung der Todesstrafe, die Abschaffung von Folter, das Recht auf Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit, Pressefreiheit, Fragen des Schutzes vor Diskriminierung sowie konkrete Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen. In den Menschenrechtsdialogen werden zudem die Zeichnung und Ratifikation universeller Menschenrechtskonventionen und die Kooperation des betreffenden Staates mit VN-Menschenrechtsmechanismen zur Sprache gebracht. 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.

## ■ 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 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie Handelsabkommen. Bei Verletzungen der Menschenrechte durch die eine Vertragspartei ermöglichen sie es der anderen Vertragspartei, geeignete Maßnahmen – bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit – zu treffen, um die Einhaltung der Menschenrechte durchzusetzen. Menschenrechtsklauseln wurden seit Ende der 1990er-Jahre mehrfach als Grundlage für die Aussetzung von Konsultationen oder von Hilfe oder auch andere Maßnahmen herangezogen, u.a. im Verhältnis zu folgenden Ländern: Niger, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Togo, Kamerun, Haiti, Komoren, Côte d'Ivoire, Fidschi, Liberia, Simbabwe und Mauretanien.

## ■ Menschenrechte als Beitrittskriterium

Zentrale Kriterien für einen Beitritt zur Europäischen Union bilden die politischen Vorgaben des Europäischen Rates von Kopenhagen aus dem Jahr 1993. 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 deren Schutz gewährleisten. Die EU erwartet im Verhandlungsprozess, dass die Beitrittskandidaten ihre Reformbemühungen fortsetzen und auf weitere Verbesserungen bei der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der einschlägigen europäischen Rechtsprechung, hinarbeiten. 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 Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. Im Falle einer schwerwiegenden oder anhaltenden Verletzung der Achtung der Menschenrechte ist eine Aussetzung der Beitrittsverhandlungen möglich. Ferner definiert die EU auch im Bereich der Grundrechte sogenannte Schließungskriterien („closing benchmarks“), ohne deren Erfüllung die Beitrittsverhandlungen nicht abgeschlossen werden können.

#### ■ 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. Im Rahmen dreijähriger Strategiepapiere und jährlicher Aktionspläne wurden für den Zeitraum 2007–2013 insgesamt 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

Die im EIDHR-Strategiepapier für den Zeitraum 2007–2010 genannten Ziele – die Förderung der Menschenrechte 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 sowie die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Durchführung demokratischer Wahlen, besondere Unterstützung für in Not befindliche Menschenrechtsverteidiger und Opfer politischer Repression – werden im aktuellen Strategiepapier für den Zeitraum 2011–2013 bestätigt unter geringen Änderungen.

#### ■ EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage

Der 1999 auf deutsche Initiative eingeführte EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage bietet eine Übersicht über die Menschenrechtspolitik sowohl in den Außenbeziehungen der EU als auch auf Unionsebene. Der Bericht befasst sich mit den aktuellen Entwicklungen 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 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 Frauen) dargestellt und die Aktivitäten der EU in internationalen Gremien erläutert. Der Bericht enthält darüber hinaus eine Darstellung der Menschenrechtslage in ausgewählten Staaten und beinhaltet eine Analyse zur Wirksamkeit des EU-Instrumentariums und der ergriffenen Maßnahmen. Der Bericht ist auf der Website [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) erhältlich.



## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

# Europarat



Der **Europarat** mit seinen 47 Mitgliedstaaten (dies sind alle Staaten Europas außer Weißrussland und Kosovo) tritt seit seiner Gründung 1949 für die Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie ein. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind die Weiterentwicklung und die effektive Kontrolle des Menschenrechtsschutzes, der Rechtsstandards und der demokratischen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Der Europarat hat hierfür ein einzigartiges Instrumentarium von Rechtsnormen und Mechanismen zur Kontrolle ihrer Umsetzung geschaffen. Die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee überprüfen, wie die Mitgliedstaaten ihre mit Beitritt zum Europarat übernommenen Verpflichtungen einhalten. Darüber hinaus verfügen auch verschiedene Europaratsübereinkommen mit Menschenrechtsbezug über ein Überwachungssystem. Dieses besteht aus der Berichtspflicht der Vertragsstaaten, der Beratung über den eingereichten Staatenbericht durch einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger und der Weiterleitung des Berichts mit Empfehlungen an das Ministerkomitee, das seinerseits Empfehlungen an den berichtenden Staat abgibt. Dieses Monitoring-System soll anhand nachstehend aufgeführter Einrichtungen bzw. Übereinkommen illustriert werden:

### ■ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), zu deren Ratifikation jeder Mitgliedstaat des Europarats verpflichtet ist, wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg eingerichtet, der 1959 seine Arbeit aufnahm. Jeder Bürger, der sich durch das hoheitliche Handeln eines Mitgliedstaates des Europarates in seinen durch die EMRK garantierten Rechten verletzt fühlt, kann den EGMR im Wege der Individualbeschwerde anrufen. Voraussetzung dafür ist die vorherige Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs. In Deutschland müssen somit zunächst alle zur Verfügung stehenden gerichtlichen Instanzen durchlaufen werden. Das Verfahren vor dem EGMR ist öffentlich. Sein Urteil ergeht in der Regel in den Amtssprachen des Europarats (Englisch und/oder Französisch). Der Gerichtshof stellt gegenüber den nationalen Verfahren keine weitere Instanz dar. Er kann die Urteile nationaler Gerichte oder nationale Verwaltungsakte nicht aufheben, sondern lediglich einen Menschenrechtsverstoß feststellen und 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 EGMR-Urteile. Bleibt diese aus, fordert das Ministerkomitee den säumigen Mitgliedstaat in der Regel durch sogenannte Interimsresolutionen auf, das Urteil umzusetzen.

Die zentrale Rolle des EGMR im System des europäischen Rechtsschutzes schlägt sich in einer rasanten Zunahme von Beschwerden nieder. 2010 erreichten 61.300 Beschwerden den Gerichtshof, im Jahr 2011 64.500. Der EGMR ist nicht in der Lage, die eingehenden Beschwerden zeitnah zu bearbeiten. Bis Ende 2011 wuchs der Rückstau unerledigter Be-

schwerden auf rund 151.600 an. Eine gewisse Entlastung brachte das Zusatzprotokoll 14 zur EMRK, das Verfahrenserleichterungen für den EGMR vorsieht und zum 1. Juni 2010 in Kraft trat. Um dauerhaft funktionsfähig zu bleiben, bedarf der EGMR dringend weiterer effizienzsteigernder Reformen. Diesem Ziel dient ein mit der Hochrangigen Konferenz zur Reform des EGMR in Interlaken (18./19. Februar 2010) begonnener Prozess, an dem sich Deutschland an maßgeblicher Stelle aktiv beteiligt. Protokoll 14 ebnet auch den Weg für den Beitritt der EU zur EMRK, der im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist. Deutschland unterstützt durch aktive Mitarbeit in den jeweiligen Europarats- und EU-Gremien diesen Beitritt, der zur Wahrung des einheitlichen gesamteuropäischen Rechtsraumes unerlässlich ist.

2010 fällte der EGMR 2.607 Urteile und wies 38.576 Beschwerden als unzulässig zurück oder strich sie aus seinem Register. Von insgesamt 47 Urteilen in Verfahren gegen Deutschland wurde in 29 Fällen eine Verletzung der EMRK festgestellt. Weitere 1.544 Beschwerden in deutschen Fällen wurden als offensichtlich unbegründet bzw. unzulässig zurückgewiesen oder aus dem Register gestrichen. 2011 fällte der EGMR 1.511 Urteile, traf über 52.188 Entscheidungen und wies 50.677 Beschwerden als unzulässig zurück oder strich sie aus seinem Register. In Verfahren gegen Deutschland erklärte der Gerichtshof insgesamt 1.095 Beschwerden für offensichtlich unbegründet bzw. unzulässig oder strich sie aus seinem Register und fällte 46 Urteile, wobei in 31 Fällen eine Verletzung der EMRK beanstandet wurde. Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind im Internet abrufbar ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Über das deutsche Portal des Europarats kann auf die mit Förderung der Bundesregierung entstandene deutschsprachige Website des Gerichtshofs zugegriffen werden ([www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof](http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof)). Dort sind u. a. die vom Bundesministerium der Justiz gefertigten nichtamtlichen deutschen Übersetzungen der Entscheidungen des Gerichtshofs in Verfahren gegen Deutschland eingestellt, wie auch auf einer 2011 neu eingerichteten Website des Bundesministeriums der Justiz.

[www.bmj.de/DE/Recht/OeffentlichesRecht/BeauftragteMenschenrechtsfragen/EuropaeischerGerichtshoffuerMenschenrechte/Urteile/\\_node.html](http://www.bmj.de/DE/Recht/OeffentlichesRecht/BeauftragteMenschenrechtsfragen/EuropaeischerGerichtshoffuerMenschenrechte/Urteile/_node.html)

#### ■ Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Mit dem 1989 in Kraft getretenen Übereinkommen wurde ein Gremium unabhängiger Sachverständiger geschaffen: der Ausschuss zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser prüft in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde. Der Ausschuss unternimmt hierzu Überprüfungsreisen und fasst anschließend Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das

Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf den Zustand der besichtigten Einrichtungen. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme und muss einer Veröffentlichung des Berichts zustimmen. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss eine öffentliche Erklärung abgeben.

Deutscher Vertreter im Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) ist Dr. Wolfgang Heinz vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Der letzte turnusmäßige Überprüfungsbesuch in Deutschland fand vom 25. November bis 7. Dezember 2010 statt. Dabei führte die CPT-Delegation Gespräche mit dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium des Innern, den Landesministerien der Justiz und des Innern von Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie mit der Bundesstelle und Länderkommission zur Verhütung von Folter, dem deutschen Institut für Menschenrechte und Nichtregierungsorganisationen. Zudem besuchte sie verschiedene Justizvollzugsanstalten in den genannten Bundesländern.

[www.cpt.coe.int/german.htm](http://www.cpt.coe.int/german.htm)

#### ■ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Das 1998 in Kraft getretene Übereinkommen ist eines der umfassendsten Instrumente zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichstellung von Angehörigen einer nationalen Minderheit in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens zu fördern sowie Bedingungen zu schaffen, damit diese ihre Kultur und Identität leben, bewahren und entwickeln können. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird durch ein umfangreiches Monitoring-Verfahren sichergestellt. Jeder Staat ist alle fünf Jahre zur Erstellung eines Berichts verpflichtet. Die Berichte werden von einem Expertenausschuss des Europarates geprüft, der in diesem Zusammenhang auch Länderbesuche durchführt. Anschließend gibt der Ausschuss eine Stellungnahme ab, die zunächst der betroffene Staat innerhalb von vier Monaten kommentieren kann. Danach obliegt es dem Ministerkomitee, eine EntschlieÙung mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den Staat für die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verabschieden. Diese EntschlieÙung wird zusammen mit den Bemerkungen des Vertragsstaates und der Stellungnahme des Expertenausschusses veröffentlicht. Deutschland, seit 1997 Vertragspartei des Rahmenübereinkommens, ist im Beratenden Ausschuss durch Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann (Universität Frankfurt a.M.), vertreten, der gleichzeitig auch Präsident des Ausschusses ist. Seine Berichtspflicht hat Deutschland erfüllt, indem es im Februar 2009 dem Europarat den Dritten Staatenbericht gemäß Art. 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens vorlegte. Im Mai 2010 hat der Beratende Ausschuss auf Grundlage dieses Berichts seinen Dritten Kommentar zu Deutschland

verabschiedet. Die Bundesregierung hat im Dezember 2010 hierzu Stellung genommen. Im Juni 2011 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates Schlussfolgerungen aus dem Dritten Berichtszyklus und Empfehlungen an Deutschland. Die Berichte, Kommentare, Stellungnahmen und Beschlüsse sind im Internet veröffentlicht ([www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp)).

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities)

### ■ Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta trat 1965 in Kraft; eine revidierte Fassung ist seit 1999 gültig. Sie garantiert Rechte und Freiheiten im sozialen Bereich (Wohnung, Gesundheit, Bildung, Erwerbstätigkeit, rechtlicher und sozialer Schutz, Personenfreizügigkeit, Nichtdiskriminierung). Zugleich beinhaltet sie ein Kontrollsystem, das die Wahrung dieser Rechte durch die Vertragsparteien gewährleistet. Diese legen jährliche Berichte über die nationale Umsetzung der Charta in Recht und Praxis vor. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, der aus unabhängigen Experten besteht, befindet anhand dieser Berichte, ob die Situation in den Vertragsstaaten mit der Charta übereinstimmt und veröffentlicht entsprechende Schlussfolgerungen. Zusätzlich kann das Ministerkomitee den betreffenden Staat auffordern, die rechtliche oder tatsächliche Situation in Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu bringen. Ein 1998 in Kraft getretenes Protokoll zur Charta ermöglicht zudem sogenannte Kollektivbeschwerden. Bestimmte internationale und nationale Organisationen haben demnach das Recht, eine Verletzung der Charta vor dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte geltend zu machen. Der Ausschuss befindet hierüber in Form eines Berichts an das Ministerkomitee, das einen Beschluss fasst und dem betreffenden Staat Maßnahmen zur Bereinigung der Situation empfehlen kann. Deutschland hat die Europäische Sozialcharta 1965 ratifiziert und die revidierte Charta 2007 gezeichnet. Deutsches Mitglied im Europäischen Ausschuss für soziale Rechte ist Frau Prof. Dr. Monika Schlachter (Universitäten Regensburg/Trier). Im Berichtszeitraum hat Deutschland seine Berichtspflichten erfüllt, indem es den 28. und 29. Staatenbericht zur Europäischen Sozialcharta im November 2010 bzw. November 2011 vorlegte.

[www.coe.int/T/d/Menschenrechte/Sozialcharta/](http://www.coe.int/T/d/Menschenrechte/Sozialcharta/)

### ■ Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels

Das Übereinkommen trat 2008 in Kraft. Es bekräftigt und erweitert die bestehenden internationalen Verträge (insbesondere das Protokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels), erhöht den Schutz der Opfer und

stellt die Einhaltung der Bestimmungen durch die Einrichtung eines effektiven und unabhängigen Kontrollmechanismus sicher. Ein unabhängiges Expertengremium (GRETA) untersucht in regelmäßigen Abständen die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten. Auf dieser Grundlage erstellt es einen Bericht, der zunächst dem betreffenden Staat zur Kommentierung übersandt und anschließend mit Schlussfolgerungen dem Ausschuss der Vertragsstaaten vorgelegt wird. Der Ausschuss kann Empfehlungen beschließen, praktische Maßnahmen zu deren Umsetzung vorschlagen und eine Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Vorschläge anbieten. Deutschland hat das Übereinkommen 2005 gezeichnet und bereitet die Ratifizierung vor, die für 2012 erwartet wird.

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking)

### ■ Der Menschenrechtskommissar des Europarats

Das Amt des Menschenrechtskommissars wurde auf Beschluss des Ministerkomitees des Europarats im Jahre 1999 eingerichtet. Der Menschenrechtskommissar ist eine unabhängige Institution im Gefüge des Europarats. Er nimmt länderbezogene und thematische Aufgaben wahr, die nicht in die Kompetenz anderer Einrichtungen des Europarats fallen. Dazu zählen die Beobachtung von menschenrechtlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, die Förderung der Menschenrechtserziehung, Beratung und Information zu Fragen des Menschenrechtsschutzes, Unterstützung nationaler Ombudspersonen oder Hilfe bei der Behebung von Mängeln im nationalen Menschenrechtsschutz. Seit 2006 fungiert Thomas Hammarberg (Schweden) als Menschenrechtskommissar. Im Oktober 2006 stattete er Deutschland einen offiziellen Besuch ab. Der im Juli 2007 veröffentlichte Bericht hierzu ist auf seiner Website eingestellt ([www.coe.int/t/commissioner/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp)). Im Oktober 2010 folgte er einer Einladung der Bundesregierung nach Berlin zur Eröffnung einer Ausstellung zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Auswärtigen Amt, gemeinsam mit Bundesminister Dr. Westerwelle und Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger. Im Januar 2012 wurde Nils Muižnieks zum Nachfolger von Thomas Hammarberg gewählt, dessen Amtszeit zum 31. März 2012 endet.

### ■ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Die ECRI wurde in Folge des ersten Europaratsgipfels der Staats- und Regierungschefs 1993 eingerichtet. Sie erarbeitet Vorschläge zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz. Darüber hinaus prüft und bewertet sie die Wirksamkeit gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen der Europarats-Mitgliedstaaten. Die ECRI setzt sich aus Experten aller Mitgliedstaaten des Europarats zusammen. Sie werden von den Regierungen ernannt, arbeiten jedoch unabhängig von deren Weisun-

gen. Deutsche Vertreterin ist die ehemalige Integrationsbeauftragte des Berliner Senats, Prof. Barbara John. Die ECRI verfolgt in ihrer Arbeit einen länderspezifischen Ansatz. Mit Länderbesuchen wird untersucht, ob es Erscheinungen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gibt, und wie die Mitgliedstaaten mit solchen Phänomenen umgehen. Die Mitwirkung des ECRI-Vertreter des untersuchten Staates bei der Evaluierung ist ausgeschlossen. Nach dem Überprüfungsbesuch wird ein Bericht erstellt, mit der jeweiligen Regierung erörtert und anschließend in seiner endgültigen Form an die Regierung des besuchten Landes weitergeleitet und veröffentlicht. Eine Vetomöglichkeit des untersuchten Staates gegen Feststellungen des Berichts besteht nicht. Bisläng fanden vier Berichtsrunden statt. Der Vierte Bericht über Deutschland wurde im Mai 2009 veröffentlicht ([www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)). Im Mai 2010 organisierte die ECRI mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte ein Nachfolgegespräch in Berlin.



## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

OSZE



### ■ Die Menschliche Dimension der OSZE

Der Menschenrechtsschutz in der OSZE gründet sich auf die Schlussakte von Helsinki der KSZE 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 sogenannten 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. Der **OSZE-Gipfel Astana (1./2. Dezember 2010)** erneuerte das **Bekenntnis der 56 Teilnehmerstaaten zu allen OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen** seit der Schlussakte von Helsinki und unterstrich angesichts noch vorhandener Defizite deren Verpflichtung, diese in allen drei Dimensionen umzusetzen. So wird u. a. bekräftigt, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geschützt und gestärkt werden müssen.

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 16 OSZE-Teilnehmerstaaten, die teils umfangreiche Projekte im Bereich der Menschlichen Dimension durchführen;
- den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag;
- das Amt des/der Beauftragten für die Freiheit der Medien mit Sitz in Wien; ein Amt, das auf deutsche Initiative Ende 1997 geschaffen wurde;
- das Amt des/der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatoren/in für die Bekämpfung des Menschenhandels mit Sitz in Wien.

Auch die vom OSZE-Vorsitz ernannten Persönlichen Beauftragten für Toleranzfragen, darunter seit 2009 der mit Antisemitismusfragen befasste Beauftragte Rabbi Andrew Baker sowie die Beauftragte für Genderfragen im OSZE-Sekretariat, die Amerikanerin Wendy Patten, und die entsprechende Gender-Arbeitseinheit bei ODIHR sind in ihrem Aufgabenbereich mit menschenrechtlichen Fragestellungen befasst.

Deutschland gehört zu den größten OSZE-Beitragszahlern und unterstützt die OSZE-Institutionen und -Feldmissionen zusätzlich durch umfangreiche freiwillige Beiträge für

Projekte sowie Bereitstellung von Personal. Im Berichtszeitraum wurden durchschnittlich rund 54 deutsche Expertinnen und Experten zur OSZE sekundiert (Stand Dezember 2011).

### ■ Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

Das 1991 geschaffene Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) mit Sitz in Warschau ist mit fast 135 Mitarbeitern, davon ca. 70 internationale Experten und einem Budget von ca. 16,04 Mio. Euro für 2011 die wichtigste und größte Institution der OSZE. Leiter des ODIHR ist seit Juli 2008 Botschafter Janez Lenarčič (Slowenien). Er wurde im Sommer 2011 im Amt bestätigt. Amtsvorgänger waren Christian Strohal (Österreich, 2003–2008), Gerard Stoudmann (Schweiz, 1997–2002), Audrey Glover (Vereinigtes Königreich, 1994–1997) und Luchino Cortese (Italien, 1991–1994).

Die Tätigkeit des ODIHR umfasst das gesamte Spektrum der Menschlichen Dimension der OSZE. Die Schwerpunkte der Beratungs- und Projektarbeit sind:

- die Beobachtung von Wahlen in den OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Beratung zu Fragen der Wahlgesetzgebung,
- der Aufbau rechtsstaatlicher, demokratischer Strukturen und Institutionen und die Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung,
- die Umsetzung menschenrechtlicher Standards und Einhaltung von Grundfreiheiten,
- die Förderung von Toleranz und Nicht-Diskriminierung sowie
- die Förderung der Rechte von Roma und Sinti durch die OSZE-Kontaktstelle.

Das vom ODIHR jährlich in Warschau durchgeführte Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension, an dem Staatenvertreter wie Nichtregierungsorganisationen gleichberechtigt teilnehmen, nimmt eine umfassende Bestandsaufnahme der Umsetzung der Verpflichtungen in der Menschlichen Dimension, einschließlich der Menschenrechtssituation in den Teilnehmerstaaten, vor. Dabei werden Defizite in den Bereichen Wahlen und Wahlstandards, Teilhabe der Zivilgesellschaft, demokratische und rechtsstaatliche Standards, Medienfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Förderung von Toleranz, Religionsfreiheit, Integration von Minderheiten, Bekämpfung des Menschenhandels und Geschlechtergerechtigkeit deutlich angesprochen und Informationen zu „best practices“ ausgetauscht.

Deutschland unterstützte im Berichtszeitraum die Arbeit von ODIHR personell und finanziell. Derzeit werden drei Vertragsstellen von Deutschen ausgeführt (Leiter der Demokratisierungsabteilung, Referentin in der Demokratisierungsabteilung und stellvertretende Leiterin der Abteilung Wahlen). Eine Deutsche ist als Referentin für Rechtsstaatlichkeit zusätzlich sekundiert. Deutschland förderte regelmäßig ODIHR-Projekte durch freiwillige Beiträge z. B. in den Bereichen Wahlbeobachtung, Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft,

Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und -institutionen, Toleranz-Erziehung, Antisemitismusbekämpfung sowie Sinti und Roma. 2010 und 2011 hat Deutschland Projekte im Gesamtwert von 530.000 Euro gefördert.

### ■ Feldmissionen

Die zur Zeit 16 Missionen und Langzeitaktivitäten der OSZE auf dem westlichen Balkan, in Osteuropa, im Südkaukasus 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. für Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, der Stärkung der Zivilgesellschaft, der Bekämpfung von Menschenhandel und häuslicher Gewalt und der interethnischen Verständigung in Osteuropa, auf dem westlichen Balkan, in Zentralasien und im Südkaukasus.

Aus Deutschland stammen 26 der insgesamt 475 internationalen sekundierten OSZE-Experten in den Missionen (Stand Dez. 2011). Deutsche Entsandte haben im Berichtszeitraum in verschiedenen Funktionen, so z. B. als Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, der OSZE-Mission in Skopje und als stellvertretende Leiter und Leiterinnen des OSZE-Zentrums in Kasachstan bzw. als Expertinnen und Experten in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte in verschiedenen OSZE-Feldmissionen an der praktischen Umsetzung des OSZE-Acquis im Bereich der Menschlichen Dimension mitgewirkt.

### ■ Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE

Dem im Jahr 1992 geschaffenen Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) kommt im Rahmen der Konfliktprevention im gesamteuropäischen Raum eine Schlüsselrolle zu. Im Juli 2007 übernahm der ehemalige norwegische Außenminister Knut Vollebaek das Amt von Rolf Ekéus (Schweden, 2001 bis 2007), der Max van der Stoep (Niederlande, 1993 bis 2001) gefolgt war.

Die Aufgabe des HKNM 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. Im Juni 2008 veröffentlichte der HKNM die „Bozener Empfehlungen“ zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen. Der HKNM arbeitet mit anderen regionalen und internationalen Organisationen, besonders dem Europarat, zu Fragen nationaler Minderheiten zusammen.

Deutschland hat die Arbeit des Hohen Kommissars im Berichtszeitraum durch die Sekundierung eines Experten sowie durch die Unterstützung von Projekten in Kirgisistan, in der Ukraine (Krim) und in der Republik Moldau unterstützt. Dabei konzentriert sich die deutsche Förderung im Einklang mit dem Arbeitsschwerpunkt des HKNM auf die Bereiche Aus- und Fortbildung.

#### ■ Die Beauftragte für die Freiheit der Medien der OSZE

Das Amt des Beauftragten für die Freiheit der Medien mit Sitz in Wien wurde auf deutsche Initiative hin im Dezember 1997 geschaffen. Amtsinhaberin ist seit März 2010 Dunja Mijatovic (Bosnien und Herzegowina), die dem ehemaligen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve (1998–2003) sowie dem ungarischen Journalisten Miklos Haraszti (2004–2010) folgte. Die Medienbeauftragte soll Verletzungen von Meinungs- und Medienfreiheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten frühzeitig aufgreifen, die Teilnehmerstaaten bei der vollständigen Umsetzung von OSZE-Standards und Verpflichtungen zu Meinungs- und Pressefreiheit beraten und unterstützen, die Möglichkeiten zur regierungsunabhängigen Berichterstattung in Presse, Radio, Fernsehen und Internet beobachten sowie Regierungen bei der Erstellung einer modernen Mediengesetzgebung beraten.

Deutschland hat das Büro der Medienbeauftragten im Berichtszeitraum durch freiwillige Beiträge für Medienkonferenzen im Südkaukasus und in Zentralasien unterstützt.

#### ■ Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels

Die Richterin und Expertin in der EU-Kommission Maria Grazia Giammarinaro (Italien) übernahm Ende 2009 das Amt der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels von der Abgeordneten und ehemaligen Ministerin Eva Biaudet (Finnland), die im Oktober 2006 der ersten Amtsinhaberin Dr. Helga Konrad (Österreich, 2004 bis 2006) folgte. Die Einrichtung des Amtes geht auf einen Beschluss des OSZE-Ministerrats in Maastricht vom Dezember 2003 zurück, der auch den OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedete.

Auf regelmäßigen Konferenzen der „Allianz gegen den Menschenhandel“ sowie weiteren Veranstaltungen befassen sich Vertreter aus OSZE-Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen mit unterschiedlichen Aspekten des Menschenhandels, einschließlich der Ausbeutung zu Arbeitszwecken. Im Jahr 2007 wurden sogenannte „National Monitoring and Reporting Mechanisms“ eingeführt, um die Umsetzung der Verpflichtungen auf nationaler Ebene zu unterstützen.

Deutschland hat die Beauftragte politisch unterstützt. Dr. Giammarinaro besuchte vom 15.–17. September 2010 und vom 10.–11. November 2011 Berlin und führte u. a. Gespräche im Deutschen Bundestag.

#### ■ Die Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzes für Toleranzfragen

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. Zum Zeitpunkt der Publikation des Berichts sind dies Dr. Massimo Introvigne (Italien), Persönlicher Beauftragte zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung von Christen und Mitgliedern anderer Religionen, Botschafter Adil Akhmetov (Kasachstan), Persönlicher Beauftragter zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen, sowie Rabbi Andrew Baker, Persönlicher Beauftragter zur Bekämpfung des Antisemitismus.

Die Beauftragten, die ihre Aufgabe ehrenamtlich wahrnehmen, sollen die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Verpflichtungen im Toleranzbereich unterstützen und Aufmerksamkeit auf diesbezügliche Fort- oder Rückschritte lenken sowie nationale und zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft, Parlamentariern und Regierungen fördern. Ihre Aufgabe nehmen sie u. a. durch Länderbesuche wahr; Deutschland wurde 2010 besucht.

#### ■ 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 einer engen Zusammenarbeit zwischen den Experten von ODIHR und den Beobachtern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE sowie der in bislang ca. 200 Wahlbeobachtungen im OSZE-Raum entwickelten ODIHR-Methodologie. Im Berichtszeitraum hat ODIHR, häufig im Zusammenwirken mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarates und der NATO sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 31 Wahlbeobachtungsmissionen in OSZE-Teilnehmerstaaten (Stand Ende Februar 2011) sowie 2010 eine Wahlunterstützungsmission zu Wahlen in Afghanistan, das OSZE-Kooperationspartner ist, durchgeführt.

Deutschland hat über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) die nationale Maximalquote von 10 Prozent der Langzeit- und Kurzzeitbeobachter für Wahlbeobachtungsmissionen ODIHRs gestellt. Im Berichtszeitraum waren dies 405 deutsche Beobachter (Stand Ende Februar 2012). Darüber hinaus standen ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen in Weißrussland und Kroatien unter deutscher Leitung. Deutschland hat Projekte des ODIHR zur Diversifizierung von Wahlbeobachtungsmissionen und zur Ausbildung von Wahlbeobachtern mit umfangreichen freiwilligen Beiträgen gefördert sowie einen freiwilligen Beitrag zur ODIHR-Wahlunterstützungsmission zu den Wahlen 2010 in Afghanistan geleistet.



## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

## Vereinte Nationen



### ■ Ad-hoc Tribunale der Vereinten Nationen

Aufgabe der von Deutschland nachdrücklich unterstützten und vom VN-Sicherheitsrat mandatierten **Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)** ist die strafrechtliche Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der IStGHJ hat Verfahren gegen über 120 Angeklagte abgeschlossen und mehr als 60 Verurteilungen ausgesprochen. Mit dem ehemaligen bosnischen Serbenführer Radovan Karadžić wurde im Juli 2008 einer der flüchtigen Hauptverdächtigen für das Massaker von Srebrenica festgenommen. Nach der Verhaftung von Ratko Mladić und Goran Hadžić im Mai 2011 bzw. Juli 2011 in Serbien wurden die letzten noch flüchtigen der 161 Angeklagten des IStGHJ nach Den Haag überstellt.

Auch der IStGHR hat mit bislang über 50 abgeschlossenen erstinstanzlichen Verfahren gegen Hauptverantwortliche für den Völkermord 1994 in Ruanda Strafrechtsgeschichte geschrieben. Unter den mehr als 40 ausgesprochenen Verurteilungen findet sich mit dem ehemaligen ruandischen Premierminister Jean Kambanda erstmals ein Regierungschef für im Amt begangene Taten. Die Berufungskammer des IStGHR bestätigte am 18. Dezember 2011, dass ein fairer Prozess in Ruanda unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei und somit verbleibende Verfahren vom IStGHR grundsätzlich an die ruandische Justiz überwiesen werden können.

Gemäß Sicherheitsratsresolution 1966 (2010) wird der „International Residual Mechanism for Criminal Tribunals“ die verbleibenden Funktionen (u.a. Haftprüfungen, Wiederaufnahme von Verfahren, Berufungsverfahren) des IStGHR (ab 1. Juli 2012 in Arusha) bzw. des IStGHJ (ab 1. Juli 2013 in Den Haag) übernehmen. IStGHJ und IStGHR sollen bis Ende 2014 die derzeit noch laufenden Verfahren abschließen. Der deutsche IStGHJ-Richter Christoph Flügge wurde am 20. Dezember 2011 durch die VN-Generalsammlung auf die Liste der 25 Richter gewählt, die im Rahmen des Residual Mechanism mit den verbliebenen richterlichen Aufgaben betraut werden können.

### ■ Hybride Tribunale

Der **Sondergerichtshof für Sierra Leone** mit Sitz in Freetown ist durch Abkommen zwischen den VN und der Regierung von Sierra Leone (SCSL) eingerichtet worden, um die dort seit 1996 verübten schweren Verbrechen während des Bürgerkriegs strafrechtlich zu verfolgen. Er setzt sich aus internationalen und sierra-leonischen Richtern zusammen und hat seine Arbeit 2003 aufgenommen. SCSL war das erste Gericht, das Anklage gegen einen amtierenden Staatsoberhaupt eines afrikanischen Landes wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erhoben hat. Bisher hat der Sondergerichtshof in drei Ver-

fahren insgesamt acht Personen wegen Verstößen gegen das Völkerstrafrecht rechtskräftig für schuldig befunden. Sie wurden zur Verbüßung ihrer Freiheitsstrafen von 15 bis 52 Jahren nach Kigali/Ruanda verlegt. Allein der Prozess gegen den ehemaligen Staatspräsidenten von Liberia, Charles Taylor, wurde im Berichtszeitraum noch nicht mit einem rechtskräftigen Urteil abgeschlossen. Die Bundesregierung unterstützt den Gerichtshof seit 2002 mit bislang insgesamt knapp 8 Mio. Euro.

Das **Khmer-Rouge-Tribunal** in der Form einer Sonderstrafkammer zur Aburteilung schwerster, von den Khmer Rouge zwischen 1975 und 1979 begangener, Verbrechen beruht auf einem 2003 von Kambodscha und den VN unterzeichneten Abkommen. Der Leiter des Foltergefängnisses „S-21“, Kaing Guek Eav alias Duch, ist am 26. Juli 2010 zu 35 Jahren Haft verurteilt worden. Dieses Urteil ist durch die Berufungskammer am 3. Februar 2012 bestätigt worden; das Strafmaß wurde auf lebenslange Haft heraufgesetzt. Das zweite Verfahren gegen den Stellvertreter von Pol Pot und Chefideologen der Khmer Rouges, Nuon Chea, den Khmer-Staatspräsidenten Khieu Samphan, und den Außenminister der Roten Khmer, Ieng Sary, wurde am 27. Juni 2011 eröffnet. Das Verfahren gegen Ieng Thirith, die Sozialministerin der Khmer Rouge, ist im November 2011 wegen Verhandlungsunfähigkeit vorerst eingestellt worden. Den Genannten werden Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord vorgeworfen. Die Finanzierung des Tribunals erfolgt teils durch die kambodschanische Seite, teils von den VN durch freiwillige Beiträge. Deutschland ist drittgrößter Geber des Tribunals, dürfte jedoch bei Berücksichtigung der Aufwendungen für Projekte im Umfeld des ECCC an zweiter Stelle der Geber stehen. Mehr als 17 Mio. Euro wurden zugesagt bzw. eingeplant.

Das bilaterale Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und **Libanon** zur Einrichtung des **Sondergerichtshofs** zur „Verfolgung des Mordes an dem ehemaligen Premierminister Rafik Hariri und 22 weiteren Personen am 14. Februar 2005 und anderer politischer Anschläge im Libanon“ ist seit dem 30. Mai 2007 in Kraft. Der Sondergerichtshof mit Sitz bei Den Haag nahm am 1. März 2009 seine Arbeit offiziell auf. Die teils libanesishe, mehrheitlich aber internationale Richterschaft wendet libanesisches Recht an und kann als Höchststrafe lebenslange Haft verhängen. Die Finanzierung des Gerichts erfolgt zu 49 % durch Libanon und zu 51 % durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten. Deutschland leistete 2010 1 Mio. US-Dollar als freiwilligen Beitrag. Der Beitrag für 2011 wurde auf 1,5 Mio. Euro erhöht. Auf Ersuchen des Gerichtshofs leistete Deutschland in erheblichem Umfang Rechtshilfe. Deutschland gehört darüber hinaus dem Management-Ausschuss des Gerichts an, der die wichtigsten Geberländer umfasst. Der Management-Ausschuss steuert die Verwaltung des Tribunals und trifft die notwendigen finanziellen Entscheidungen.

#### ■ Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte / VN-Hochkommissar für Menschenrechte Office of the UN High Commissioner for Human Rights, OHCHR / UN High Commissioner for Human Rights, UNHCHR

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. Nach dem Ecuadorianer José Ayala Lasso (1994–1997), der ehemaligen irischen Staatspräsidentin Mary Robinson (1997–2002), dem Brasilianer Sergio Vieira de Mello (2002–2003) und der Kanadierin Louise Arbour (2004–2008) hat VN-Generalsekretär Ban Ki Moon im September 2008 die südafrikanische Juristin Navanethem Pillay zur Hochkommissarin im Rang einer beigeordneten Generalsekretärin ernannt.

Die VN-Hochkommissarin ist direkt dem VN-Generalsekretär unterstellt, verfügt jedoch über ein umfangreiches Mandat der Generalversammlung, welches ihr ermöglicht, ohne vorherigen Beschluss der intergouvernementalen Menschenrechtsorgane der VN, Menschenrechtsverletzungen weltweit auf die Tagesordnung zu bringen. Darüber hinaus entwickelt die Hochkommissarin im Dialog mit nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, akademischen Einrichtungen und anderen Vertretern des privaten Sektors Instrumente für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und sorgt für deren Umsetzung. Schließlich koordiniert und vernetzt die Hochkommissarin alle Menschenrechtsaktivitäten der VN und soll so zur Ausformung eines kohärenten Systems beitragen. Das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte mit Sitz in Genf und New York unterstützt die Hochkommissarin bei der Erfüllung ihres Mandats. Darüber hinaus dient es sowohl dem VN-Menschenrechtsrats, dessen universellem Staatenüberprüfungsverfahren und Sondermechanismen als auch den Vertragsorganen als Sekretariat und übernimmt Organisation und Dokumentation aller Tagungen dieser Organe.

Zum anderen leistet das BHKMR Beratung und technische Unterstützung für Regierungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen. Auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen unterstützt es in diesem Rahmen vor allem Regierungen bei Justiz- und Gesetzesreformen, dem Aufbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen, bei der Formulierung nationaler Aktionspläne zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und bei der Menschenrechtserziehung. Darüber hinaus ist das BHKMR mittlerweile in rund 50 Ländern durch Regionalbüros oder als Teil von VN-Friedensoperationen und -Länderteams vor Ort vertreten. Hierdurch können einerseits wichtige Informationen über die Menschenrechtslage des jeweiligen Landes gesammelt, andererseits Beratung und technische Unterstützung an staatliche und nicht-staatlichen Stellen geleistet werden. Die Programmarbeit des BHKMR wird neben seinem ordentlichen Etat überwie-

gend aus freiwilligen Beiträgen der VN-Mitgliedstaaten finanziert, wobei Deutschland mit einem Beitrag von 5 Mio. Euro im Jahre 2010, 3,4 Mio. Euro im Jahr 2011 und 5 Mio. Euro in 2012 zu den größten Gebern zählt.

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

#### ■ Einheit der Vereinten Nationen für die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Stärkung der Rechte der Frau (UN Women)

Am 1. Januar 2011 wurden in der neuen VN-Einheit „**UN Women**“ die Abteilung für die Weiterentwicklung von Frauen (DAW), das Büro des Spezialberaters für Gleichstellungsthemen (OSAGI), das Internationale Forschungs- und Fortbildungsinstitut für die Weiterentwicklung von Frauen (INSTRAW) und der VN-Entwicklungsfonds für Frauen (UNIFEM) zusammengefasst. UN Women betreibt nun gleichberechtigt normative und operative Aktivitäten im Bereich Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit. Die Institution steht unter der Leitung der ehemaligen chilenischen Staatspräsidentin Michelle Bachelet und ist den größten Einheiten in den Vereinten Nationen gleichgestellt, was gleichzeitig die Bedeutung von UN Women in der VN-Hierarchie unterstreicht. Deutschland unterstützte diesen Reformschritt ausdrücklich und sieht in Michelle Bachelet als erster Leiterin eine sehr gute Wahl. Für den operativen Bereich von UN Women wurde ein neuer **Exekutivrat** eingerichtet, der aus 41 Sitzen besteht. Für den normativen Bereich von UN Women ist die **Frauenrechtskommission (FRK)** (Commission on the Status of Women (CSW)) als Aufsichtsgremium zuständig. Die in New York tagende FRK ist eine **funktionale Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC)** der Vereinten Nationen und wurde 1946 ins Leben gerufen. Die FRK hat 45 Mitglieder, die für vier Jahre vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gewählt werden. Deutschland ist seit 1997 ununterbrochen Mitglied der FRK und wurde 2012 für weitere vier Jahre bis zum Abschluss der 61. FRK im Jahr 2017 wiedergewählt.

#### ■ Dritter Ausschuss der VN-Generalversammlung (Third Committee of the UN General Assembly)

Der universell, d.h. aus allen derzeit 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zusammen gesetzte Dritte Hauptausschuss der VN-Generalversammlung befasst sich mit sozialen und Menschenrechtsfragen. Er tagt jährlich im Spätherbst im Kontext der VN-Generalversammlung während rund acht Wochen parallel zu den übrigen fünf Hauptausschüssen in New York. Der Dritte Ausschuss ist mit dem VN-Menschenrechtsrat in Genf eines der zentralen Gremien für globale Menschenrechtsfragen. Der Vorsitz wird abwechselnd von einem Vertreter der fünf VN-Regionalgruppen ausgeübt. Im Berichtszeitraum waren dies nach dem Botschafter Lettlands bei den VN, Normans Penke (2009–2010), der Botschafter Kameruns,

Michel Tommo Monthe (2010–2011), und schließlich der Botschafter Malaysias, Haniff Hussein (2011–2012). Der Dritte Ausschuss verabschiedet jährlich im November über 60 Resolutionen zu verschiedenen Menschenrechtsfragen, die im Dezember erneut in der Generalversammlung zur Abstimmung gelangen. Dazu gehören beispielsweise der Schutz von Kindern, die Förderung der Rechte von Frauen, der Schutz der Rechte von behinderten Menschen, der Schutz von indigenen Völkern und Minderheiten, die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, der Schutz von Flüchtlingen, die Einhaltung der Meinungs- und Pressefreiheit oder die Achtung der Religionsfreiheit, aber auch einzelne Ländersituationen. Darüber hinaus gehört es zu den Aufgaben des Dritten Ausschusses, die Berichte des VN-Menschenrechtsrats und der sogenannten „Sondermechanismen“ (Sonderberichterstatter, Unabhängige Experten und Arbeitsgruppen) entgegen zu nehmen und zu diskutieren.

#### ■ Menschenrechtliche Vertragsorgane (UN Treaty Bodies)

Alle großen menschenrechtlichen Konventionen der VN sind mit einem Überwachungsgremium aus unabhängigen Experten ausgestattet. Diese „Vertragsorgane“ (treaty bodies) prüfen die von den Vertragsstaaten periodisch vorgelegten **Umsetzungsberichte** („Staatenberichte“) zu den Konventionen. Hierzu treten sie in der Regel ein- bis dreimal jährlich für je zwei oder drei Wochen in Genf oder New York zusammen. Bei der Erörterung der Staatenberichte stützen sich die Ausschüsse auch auf Informationen nichtstaatlicher Organisationen, die zum Teil eigene „Schattenberichte“ zu den Staatenberichten erstellen. Ergebnis der Überprüfung ist jeweils die Abgabe von (rechtlich unverbindlichen) Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den Vertragsstaat.<sup>21</sup>

Mit dem Beschluss zur Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens für die Kinderrechtskonvention, das mit Unterstützung Deutschlands entwickelt wurde, gewähren nun alle VN-Menschenrechtskonventionen bzw. die entsprechenden Fakultativprotokolle den Bewohnern der Vertragsstaaten die Möglichkeit, **Individualbeschwerden** (sogenannte individual communications) zur Einleitung eines förmlichen Verfahrens gegen den Verletzterstaat bei den jeweiligen Vertragsausschüssen anhängig zu machen.<sup>22</sup> Voraussetzung

21 Abrufbar unter [ohchr.org](http://ohchr.org); die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den deutschen Staatenberichten in deutscher Übersetzung auch unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

22 Da weder das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen noch das am 10. Dezember 2008 verabschiedete Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt in Kraft getreten sind, können hierzu auch noch keine Individualbeschwerden durchgeführt werden. Bei dem Übereinkommen für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern müssen die Vertragsstaaten neben der Ratifikation 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.

hierfür ist die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und dass die Angelegenheit nicht bereits bei einem anderen internationalen Ausschuss anhängig ist. Deutschland hat – bis auf das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt – die Beschwerdeverfahren aller von ihm ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen für sich anerkannt. Neben der Prüfung der Staatenberichte und den Beschwerdeverfahren ist die Erstellung sogenannter **Allgemeiner Kommentare** (General Comments) eine wichtige Aufgabe der Ausschüsse. Allgemeine Kommentare dienen der 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.

Seit Längerem wird die Frage einer **Reform der Vertragsorgane** diskutiert. Hintergrund bildet die Überlastung vorhandener Kapazitäten und zwar sowohl auf der Seite der betroffenen Staaten, die inzwischen – je nach Ratifizierungsgrad der VN-Menschenrechtsübereinkommen – bis zu acht verschiedenen Berichtspflichten nachkommen müssen, als auch auf der Seite der Vertragsorgane selbst. 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 personellen und institutionellen Kapazitäten zügig zu prüfen. Als bisher wesentliches Ergebnis der Reformdebatte hat der Koordinierungsausschuss der VN-Vertragsorgane 2007 Leitlinien verabschiedet, mit denen der allen Vertragsorganen vorzulegende gemeinsame Kernbericht (Common Core Document) erweitert wurde. Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung im Mai 2009 einen aktuellen erweiterten Kernbericht verabschiedet, der im August an das Sekretariat der Vertragsausschüsse übermittelt wurde.

| Der Ausschuss ...<br>(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   |                            |
| Unterausschuss gegen Folter                                                   | das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung | Prof. Dr. Christian Pross  |
| ... 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                         |                            |
| ... für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (18)                        | das Übereinkommen zur Beseitigung 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 <sup>23</sup>  |                            |
| ... für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (18)             | das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006                                  | Prof. Dr. Theresia Degener |
| ... für den Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen (10)           | das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006                          | Dr. Rainer Huhle           |

23 Übereinkommen wurde von Deutschland nicht unterzeichnet.



Neben den Vertragsorganen widmen sich auch noch weitere Gremien der Überprüfung der Achtung vertraglich vereinbarter Menschenrechte. So überwacht der **Sachverständigenausschuss der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)** die in den Übereinkommen der ILO niedergelegten wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte (Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit) anhand der von den Vertragsstaaten der Übereinkommen alle drei bzw. fünf Jahre vorzulegenden Durchführungsberichte sowie anhand etwaiger Bemerkungen der Sozialpartner. 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**, der dreigliedrig besetzt ist und sich aus Regierungsvertretern sowie aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern der ILO-Mitgliedstaaten zusammensetzt, 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.

| Der Ausschuss ...<br>(Zahl der Mitglieder)     | überwacht ...                                                        | Deutsches Mitglied                                   |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| ILO-Sachverständigenausschuss                  | das ILO-Übereinkommen                                                | Prof. Dr. Angelika Nußberger<br>(bis Januar 2011)    |
| Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz | vom Konferenzausschuss ausgewählte besonders gravierende Einzelfälle | Alle 185 ILO-Mitgliedstaaten, dreigliedrig vertreten |

#### ■ VN-Menschenrechtsrat (MRR) (UN Human Rights Council, HRC)

Der 2006 eingesetzte Menschenrechtsrat (MRR) hat seine institutionelle und organisatorische Einrichtungsphase abgeschlossen. Sein Mandat wurde im Rahmen der für das fünfte Jahr seines Bestehens vorgesehenen Überprüfung bestätigt. Darüber hinaus wird sein Arbeitsjahr nunmehr an das Kalenderjahr angepasst, der Zeitraum für einen Durchgang des Universellen Staatenüberprüfungsverfahrens (Universal Periodic Review, UPR – siehe unten) auf viereinhalb Jahre ausgedehnt und die Rolle der nationalen Menschenrechtseinrichtungen im UPR aufgewertet.

Das Kernmandat des MRR liegt in der Befassung mit Menschenrechtsverletzungen, der Abgabe von Empfehlungen und der Entgegennahme von Berichten der von ihm ernannten Länder- und thematischen Sonderberichterstatter. Außerhalb seiner regulären Sit-

zungszeiten überprüft der MRR die Menschenrechtslage in jedem Staat in seinem universellen Überprüfungsverfahren. Der erste Durchgang des UPR wurde zwischen April 2008 und Oktober 2011 absolviert.

**Präsidenten** des MRR (für ein Jahr) waren im Berichtszeitraum der thailändische Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf, Phuangketkeow, sowie seit Juni 2011 die Botschafterin Uruguays bei den Vereinten Nationen, Lasserre. Der aus **47 Mitgliedstaaten** bestehende MRR tagt als subsidiäres Organ der VN-Generalversammlung **dreimal jährlich** (im März, Juni und September) während **insgesamt mindestens zehn Wochen** in Genf. Zudem besteht die Möglichkeit der Abhaltung von **Sondersitzungen**, die von mindestens 16 Mitgliedstaaten einberufen werden können. Der MRR fasst seine Beschlüsse (Resolutionen, Entscheidungen) mit einfacher Mehrheit. Deutschland kandidiert nach seiner Gründungsmitgliedschaft (2006–2009) derzeit für eine erneute Amtszeit 2013–2015.

Der MRR führte in den ersten fünf Jahren seines Bestehens neben 18 regulären ebenso viele **Sondersitzungen** durch.<sup>24</sup> Neben thematischen Sitzungen zu den menschenrechtlichen Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise (Mai 2008) und der Finanzkrise (Februar 2009) werden hier vor allem Ländersituationen diskutiert. In 16 Sondersitzungen wurden dabei die Lage in Nahost, Darfur, Myanmar, Ost-Kongo, Sri Lanka, Haiti, Côte d'Ivoire, Libyen und Syrien begutachtet und Resolutionen dazu verabschiedet.

Dem MRR angegliedert ist ein aus 18 Mitgliedern bestehender **Beratender Expertenausschuss** (Advisory Committee), der auf Anforderung des MRR z.B. wissenschaftliche Studien zu menschenrechtlichen Themen erstellt. Dr. Wolfgang Heinz ist seit 2008 Mitglied des Ausschusses; er wurde im März 2010 durch die Mitglieder des MRR für eine zweite Amtszeit wiedergewählt.

**Wahlen** zum MRR finden jährlich im Mai statt, wobei jeweils ein Drittel der MRR-Mitglieder für jeweils drei Jahre gewählt wird. Nach den Ergebnissen der Revision des MRR wird der Mitgliedschaftszeitraum in Zukunft an das Kalenderjahr angepasst. Die Wahlen sollen ab 2012 im Spätherbst stattfinden. Die eigentlich im Juni 2012, 2013 und 2014 endenden Mitgliedschaften bis zum jeweiligen Jahresende verlängert.

<sup>24</sup> Im Berichtszeitraum zur Situation in der Côte d'Ivoire am 23. Dezember 2010; zur Situation in Libyen am 25. Februar 2011 sowie zur Situation in Syrien am 29. April 2011 und erneut am 22. August 2011. Übersicht über alle Sondersitzungen unter: [www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/](http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/)

**Nach den letzten Wahlen am 20. Mai 2011** setzt sich der Rat **seit dem 19. Juni 2011 bis zum 31. Dezember 2012** wie folgt zusammen:

- **Afrika – 13 Sitze:**  
Angola (-2013), Benin (-2014), Botswana (-2014), Burkina Faso (-2014), Kamerun (-2012), Republik Kongo (-2014), Djibouti (-2012), Libyen (-2013, Mitgliedschaftsrechte zeitweise suspendiert), Mauretanien (-2013), Mauritius (-2012), Nigeria (-2012), Senegal (-2012), Uganda (-2013).
- **Asien – 13 Sitze:**  
Bangladesch (-2012), China (-2012), Indien (-2014), Indonesien (-2014), Jordanien (-2012), Kuwait (-2014), Kirgisistan (-2012), Malaysia (-2013), Malediven (-2013), Philippinen (-2014), Katar (-2013), Saudi Arabien (-2012), Thailand (-2013).
- **Lateinamerika und Karibik (GRULAC) – 8 Sitze:**  
Chile (-2014), Costa Rica (-2014), Kuba (-2012), Ecuador (-2013), Guatemala (-2013), Mexiko (-2012), Peru (-2014), Uruguay (-2012).
- **Osteuropa (EEG) – 6 Sitze:**  
Tschechische Republik (-2014), Ungarn (-2012), Polen (-2013), Moldau (-2013), Rumänien (-2014), Russische Föderation (-2012).
- **Westliche Gruppe (WEOG) – 7 Sitze:**  
Österreich (-2014), Belgien (-2012), Italien (-2014), Norwegen (-2012), Spanien (-2013), Schweiz (-2013), USA (-2012).

Die Generalversammlung hat im Rahmen der Überprüfung des MRR im Juni 2011 beschlossen, den Status des MRR in mindestens zehn und höchstens fünfzehn Jahren erneut zu überprüfen.

## Anhang

Institutionen und Verfahren des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes

# Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)



Der IStGH hat Gerichtsbarkeit für die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren (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. Der Gründungsvertrag des IStGH, das „Römische Statut“, will „der Straflosigkeit der Täter ein Ende setzen und so zur Verhütung solcher Verbrechen beitragen“ (Präambel).

Das Statut wurde am 17. Juli 1998 in Rom verabschiedet und trat am 1. Juli 2002 in Kraft. Die Zahl der Vertragsstaaten stieg inzwischen auf 110. Der Beitritt von Staaten wie China, Indien, Russland oder den USA steht noch aus. Die Europäische Union hat sich in einem Gemeinsamen Standpunkt vom 16. Juni 2003 verpflichtet, für die Universalität des Römischen Statuts einzutreten, mit dem Ziel einer weltweiten Zuständigkeit des IStGH durch Beitritt möglichst aller Staaten zum Römischen Statut. 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.

Der IStGH ist ein ständiger Gerichtshof mit 18 hauptamtlichen Richtern, verteilt auf Vorverfahrens-, Hauptverfahrens- und Berufungskammern. Die Richter sowie der Ankläger werden für eine Amtszeit von neun Jahren von der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt. Die Versammlung beschließt auch den Haushalt des IStGH und gegebenenfalls Änderungen des Statuts. Jeder Vertragsstaat hat eine Stimme. Im März 2009 wurde der Koreaner Sang-Hyun Song als Nachfolger des Kanadiers Philippe Kirsch neuer Präsident des IStGH, seine Stellvertreter sind Fatoumata Dembele Diarra aus Mali und der Deutsche Hans-Peter Kaul. Die Amtszeit des aus Argentinien stammenden Chefanklägers Luis Moreno-Ocampo endet 2012.

Der IStGH kann seine Gerichtsbarkeit über eines der o.g. Völkerrechtsverbrechen ausüben, wenn entweder ein Vertragsstaat eine Situation dem Ankläger unterbreitet (Staatenverweisung), oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Ankläger mittels Resolution nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen einschaltet, oder wenn der Ankläger aus eigener Initiative („proprio motu“) Ermittlungen einleitet und eine Vorverfahrenskammer dem zustimmt. Nach dem sogenannten Komplementaritätsprinzip hat die nationale Strafverfolgung grundsätzlich Vorrang. Eine Sache ist danach vor dem IStGH nur dann zulässig, wenn der betreffende Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Strafverfolgung selbst ernsthaft durchzuführen.

## ■ Verzeichnis der zitierten Internetadressen

- [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)
- [www.bundesinitiative-gleichstellen.de](http://www.bundesinitiative-gleichstellen.de)
- [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
- [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf)
- [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)
- [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)
- [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities)
- [www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking)
- [www.coe.int/T/d/Menschenrechte/Sozialcharta](http://www.coe.int/T/d/Menschenrechte/Sozialcharta)
- [www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof](http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof)
- [www.coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar](http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar)
- [www.cpt.coe.int/german](http://www.cpt.coe.int/german)
- [www.csr-in-deutschland.de](http://www.csr-in-deutschland.de)
- [www.csr-weltweit.de](http://www.csr-weltweit.de)
- [www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/125/1612595.pdf](http://www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/125/1612595.pdf)
- [www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=de](http://www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=de)
- [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
- [www.einfach-teilhaben.de](http://www.einfach-teilhaben.de)
- [www.gesetze-im-internet.de/sekg](http://www.gesetze-im-internet.de/sekg)
- [www.hamburger-stiftung.de](http://www.hamburger-stiftung.de)
- [www.humanrightslogo.net](http://www.humanrightslogo.net)
- [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)
- [www.kompetent-fuer-demokratie.de](http://www.kompetent-fuer-demokratie.de)
- [www.logib-d.de](http://www.logib-d.de)
- [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- [www.ombudsman.europa.eu/home/de](http://www.ombudsman.europa.eu/home/de)
- [www.unece.org/gender/documents/Beijing+15/Item3\\_Regional%20synthesis-English.pdf](http://www.unece.org/gender/documents/Beijing+15/Item3_Regional%20synthesis-English.pdf)
- [www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,UNGA,,,49997ae312,0.html](http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,UNGA,,,49997ae312,0.html)
- [www.un.org](http://www.un.org)
- [www.vielfalt-tut-gut.de](http://www.vielfalt-tut-gut.de)
- [www.wash-united.org](http://www.wash-united.org)
- [www.xenos-de.de](http://www.xenos-de.de)



[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

## Impressum

### Herausgeber

Auswärtiges Amt  
Referat VN06 (Internationaler Menschenrechtsschutz)  
Referat Öffentlichkeitsarbeit  
Werderscher Markt 1  
10117 Berlin

### Corporate Design

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin  
[www.hauer-doerfler.de](http://www.hauer-doerfler.de)

### Gestaltung

Atelier Hauer+Dörfler, Berlin

### Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG,  
Sontraer Straße 6  
60386 Frankfurt a. M.