

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung und Wegweiser durch diesen Bericht	17
Einleitung	18
1 Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung .	18
Deutsches Institut für Menschenrechte	19
2 Herausforderungen für die deutsche Menschenrechtspolitik ..	19
3 Einrichtungen der Bundesregierung im Bereich des Menschenrechtsschutzes	20
3.1 Die/der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt	20
3.2 Die/der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz	21
Chronologie 1. April 2002 bis 28. Februar 2005	22
Im Internet	23
Teil A – Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik	24
Brennpunkt: Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung	24
Gefangene auf dem US-Stützpunkt in Guantánamo Bay	25
Berliner Konferenz der International Commission of Jurists (ICJ) zum Thema Kampf gegen den Terrorismus und Menschenrechtsschutz (August 2004)	25

	Seite
1 Die Situation in Deutschland	25
2 Europarat	26
2.1 Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus	26
2.2 Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terroranschlägen	27
3 Europäische Union.	27
Haager Programm	28
4 OSZE	29
5 Vereinte Nationen	29
5.1 VN-Sicherheitsrat, Al Qaida/Taliban Sanktionsausschuss (ATSC) sowie Anti-Terrorismus-Ausschuss (CTC)	29
5.2 Sechster Hauptausschuss der VN-Generalversammlung (Rechts- ausschuss) und UNODC (UN-Office for Drugs and Crime)	29
Umfassende Anti-Terrorismus-Konvention/Nichtstaatliche Akteure	30
5.3 VN-Hochkommissar für Menschenrechte, VN-Menschenrechts- kommission und Dritter Hauptausschuss der VN-General- versammlung	30
A 1 Bürgerliche und Politische Rechte	31
1.1 Deutscher Bericht gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)	31
1.2 Abschaffung der Todesstrafe weltweit	32
1.2.1 Maßnahmen der EU	32
Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe	32
Das „amicus curiae“-Verfahren	33
Die EU-Richtlinie 2004/83/EG	33
1.2.2 Maßnahmen des Europarats	33
1.2.3 Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen	34
1.2.4 Zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Bekämpfung der Todesstrafe	34
1.2.5 Überblick über die Todesstrafe weltweit	35
Die Todesstrafe haben vollständig abgeschafft:	35
Staaten, welche die Todesstrafe nur noch für außergewöhnliche Straftaten vorsehen:	35
Staaten, welche die Todesstrafe in der Praxis, aber nicht im Gesetz abgeschafft haben:	35
Staaten, welche die Todesstrafe beibehalten haben und anwenden:	35
1.3 Die Bekämpfung des Verschwindenlassens	35

	Seite
1.4 Schutz der Religionsfreiheit	36
1.4.1 Entwicklungen auf internationaler Ebene	36
1.4.2 Die EU-Richtlinie 2004/83/EG	37
1.4.3 Religionsfreiheit in Deutschland	37
Kopftuchdebatte in Deutschland – Das Urteil des Bundes- verfassungsgerichts vom 24. September 2003	37
A 2 Bekämpfung der Folter	38
2.1 Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter	38
2.1.1 Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	38
2.1.2 Die EU-Richtlinien 2003/9/EG und 2001/55/EG	39
2.1.3 Das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	39
Protokoll Nr. 1 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhü- tung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	39
2.1.4 VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmensch- liche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	39
2.1.5 Das Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	40
2.1.6 Deutsche Miteinbringerschaft der Resolution gegen Folter in VN-Gremien	40
2.2 Nationale Maßnahmen	41
2.2.1 Deutscher Bericht gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	41
2.2.2 Individualbeschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland	41
2.2.3 Öffentliche Diskussion über das Folterverbot in Deutschland	41
2.2.4 Polizeiliche Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung von Folter ...	42
2.2.5 Unterstützung von Projekten zur Bekämpfung der Folter und Unterstützung von Folteropfern	42
A 3 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	43
3.1 Entwicklungen in den Vereinten Nationen	43
3.1.1 Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt	43
3.1.2 Deutsche Initiative Leitlinien zum Recht auf Ernährung	44

	Seite
3.1.3 Entwicklungen und deutsche Initiativen in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen	44
3.1.4 Entwicklungen im VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	45
Allgemeiner Kommentar Nr. 15 des Sozialpakt-Ausschusses zum Recht auf Wasser	45
Beispiel Sambia – Reform des Wassersektors	46
3.2 Entwicklungen im Europarat – Die Europäische Sozialcharta	46
3.3 Armutsbekämpfung und WSK-Rechte	47
3.4 Die internationale Verwirklichung des Rechts auf Bildung	47
3.5 Nationale Maßnahmen – Soziale Lebenslagen in Deutschland	48
3.5.1 Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	48
3.5.2 Zur Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen	49
A 4 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus	50
4.1 Maßnahmen auf europäischer Ebene	50
4.1.1 Antidiskriminierungsrichtlinien der EU	50
4.1.2 Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF)	50
4.1.3 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	51
4.1.4 OSZE-Konferenzen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung	52
4.2 Maßnahmen auf Ebene der Vereinten Nationen	52
4.2.1 Umsetzung der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban, Südafrika)	52
4.2.2 Deutscher Bericht gemäß Artikel 9 des VN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	53
4.3 Besondere Maßnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus (international)	53
Die „Berliner Erklärung“	53
4.4 Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Deutschland	54
4.4.1 Staatliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Gewalt	55
„Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ in den Jahren 2002/2003	55
4.4.2 Präventionsmaßnahmen	56
Prävention durch Erinnerung	56
Prävention bei Jugendlichen	56
Projekt „Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige“	57

	Seite
4.4.3 Leistungen an Opfer rechtsextremistischer Straftaten	58
4.4.4 Integration von Zuwanderern	58
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	58
Das Zuwanderungsgesetz	58
A 5 Menschenrechte von Frauen	59
5.1 Internationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen	59
Beispiel-Projekt Frauenrechte stärken	59
5.1.1 Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen	60
Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in der Europäischen Union	60
Das VN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	61
Gender Mainstreaming in der OSZE	61
Abbau der ökonomischen Diskriminierung von Frauen in Entwick- lungsländern	61
5.1.2 Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel	62
Bekämpfung von Gewalt	62
Projekt „Förderung von Initiativen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“	63
Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels	63
Bilaterale Projekte der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels	65
5.1.3 Frauen in Konfliktsituationen	66
Frauen, Frieden und Sicherheit in den Vereinten Nationen	66
Unterstützung von Frauen, die Opfer von Konflikten wurden	66
5.1.4 Zehn Jahre „Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz Peking“	67
5.2 Nationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen	67
5.2.1 Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen	67
5.2.2 Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel	69
5.2.3 Migrations-, asyl- und flüchtlingspolitische Aspekte	70
A 6 Menschenrechte von Kindern	70
6.1 Internationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Kindern	70
6.1.1 VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern und Folgemaßnahmen Regionaler Begleitprozess für Europa und Zentralasien („Berlin-Prozess“)	71

	Seite
6.1.2 Resolution zu den Rechten des Kindes in den Vereinten Nationen, Zusammenarbeit mit UNICEF	72
6.1.3 Kinder und bewaffnete Konflikte	72
EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten und Aktionsplan zur Implementierung	72
Kinder und bewaffnete Konflikte im VN-Sicherheitsrat	72
VN-Sonderbeauftragter für Kinder in bewaffneten Konflikten	73
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten	73
Förderung von Projekten zur Bekämpfung des Phänomens „Kindersoldaten“	73
6.1.4 Gewalt gegen Kinder einschließlich Kinderhandel, Kinder- prostitution und Kinderpornografie	73
VN-Studie zu Gewalt gegen Kinder	73
Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie	74
Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern sowie Kinder- prostitution und Kinderpornografie	74
MRK-Sonderberichterstatte zu Kinderhandel, -prostitution und -pornografie	75
Förderung durch Projektzusammenarbeit	75
6.1.5 Kinderarbeit und Bildung	75
6.1.6 Kinderarmut	75
Armutsbekämpfung: Kinder und multilaterale Entschuldung	75
6.2 Nationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Kindern	76
6.2.1 Umsetzung der Kinderrechtskonvention	76
Partizipation von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen	76
Bekanntmachung der Kinderrechte	76
6.2.2 Nationaler Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“	76
6.2.3 Nationaler Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung	77
Weiterentwicklung des strafrechtlichen Schutzes von Kindern und Jugendlichen	77
Stärkung von Prävention und Opferschutz	77
Sicherstellung der internationalen Strafverfolgung und Zusammen- arbeit	78
Vernetzung von bundesweiten Hilfs- und Beratungsangeboten	78
6.2.4 Flüchtlingskinder	78
Deutsche Erklärung zu Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention	78

	Seite
A 7 Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen	79
7.1 Verhandlungen über eine VN-Menschenrechtskonvention zum Schutz der Rechte von behinderten Menschen	79
7.1.1 Die Sitzungen des Ad-hoc-Komitees der VN-Generalversammlung	80
7.1.2 Die EU-Position	80
7.2 Entwicklung in Deutschland	80
A 8 Rechte der Angehörigen von Minderheiten und von Indigenen Völkern	81
Der Beauftragte der Bundesregierung für nationale Minderheiten	81
8.1 Unterstützung der Minderheitenrechte durch Deutschland in den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, dem Europarat und der OSZE	81
Verhütung von Völkermord	82
8.2 Sinti und Roma	83
8.3 Indigene	84
A 9 Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung	85
A 10 Menschenrechte und Entwicklung	86
10.1 Recht auf Entwicklung	86
10.1.1 Position der Bundesregierung	86
10.1.2 Stand der Erörterung in den Vereinten Nationen	87
10.2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit	88
10.2.1 Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte	88
10.2.2 Drei Interventionsebenen	88
Globale Rahmenbedingungen und internationale Regelwerke	88
Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern	89
Verbesserung der Strukturen in Deutschland	90
10.2.3 Die Rolle der Menschenrechte im EU-AKP-Abkommen von Cotonou	91
A 11 Bekämpfung von Strafflosigkeit	91
11.1 Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof	91
11.2 Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen	93
11.2.1 Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)	93

	Seite
11.2.2 Deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen	94
11.3 Völkerstrafgesetzbuch	94
A 12 Menschenrechte und Migration	95
12.1 Menschenrechte und internationaler Schutz für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Migranten	95
12.1.1 Der UNHCR und die Agenda für den Flüchtlingsschutz	95
12.1.2 Menschenrechte und Migration in den Vereinten Nationen	96
12.1.3 Die Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Europäischen Union	96
12.1.4 Binnenvertriebene	97
12.1.5 Internationale Flüchtlingshilfe durch Deutschland	98
12.2 Menschenrechtliche Aspekte der Migrationspolitik in Deutschland	98
Asyllageberichte des Auswärtigen Amts	99
A 13 Menschenrechte und Wirtschaft	99
13.1 Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation	99
13.2 Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen	100
13.2.1 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	100
13.2.2 Der „Global Compact“ der Vereinten Naionen	101
13.2.3 Entwurf der MRK-Unterkommission für Normen zur Verantwortung grenzüberschreitender Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte	102
13.3 Menschenrechtskriterium bei Rüstungsausfuhren und der Ausfuhr ziviler Güter	103
13.3.1 Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte	104
13.3.2 Maßnahmen auf EU-Ebene	104
13.3.3 Kleinwaffen	104
13.3.4 Ausfuhr ziviler Güter mit Menschenrechtsrelevanz	105
13.4 Menschenrechte und Exportkreditgarantien (vormals Ausfuhr-gewährleistungen des Bundes („Hermes-Deckungen“)	105
13.5 Patentrechte und öffentliche Gesundheit (TRIPS)	106
A 14 Menschenrechte und Bioethik	106
14.1 Rechtliche Regelungen von Bioethik und Biomedizin im Rahmen des Europarats	106

	Seite
14.2 Biopatentrichtlinie der Europäischen Union	107
14.3 Bioethik-Erklärung der UNESCO	107
14.4 Bioethikinitiativen im Rahmen der Vereinten Nationen	107
14.5 Die Tätigkeit des Nationalen Ethikrats	108
14.6 Gesetzliche Regelungen in Deutschland	108
A 15 Menschenrechte und Aids	109
15.1 Internationale Maßnahmen	109
15.1.1 Aids als Querschnittsthema in der deutschen Entwicklungs- zusammenarbeit	109
Stichwort Kinder und Aids	110
15.1.2 Welt-Aids-Tag 2004: Mädchen und Frauen und HIV/Aids und die Rolle von Männern	110
15.1.3 UNAIDS	110
15.1.4 Der Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria (GFATM)	111
15.1.5 Weltgesundheitsorganisation	111
15.1.6 EU-Aktionsplan der Kommission	111
Stichwort internationale Kooperation bei der Forschung	112
15.2 Nationale Maßnahmen	112
15.2.1 Prävention	112
15.2.2 Forschung auf nationaler Ebene	113
A 16 Schutz von Menschenrechtsverteidigern	113
16.1 Maßnahmen zugunsten von Menschenrechtsverteidigern auf VN-Ebene	113
16.2 Maßnahmen zugunsten von Menschenrechtsverteidigern auf EU-Ebene	114
16.3 Zeitweiliger Aufenthalt von Menschenrechtsverteidigern in Deutschland	114
A 17 Prävention von Menschenrechtsverletzungen	115
„Responsibility to Protect“	115
17.1 Krisen- und Konfliktprävention als Beitrag zum Menschen- rechtsschutz	115
17.1.1 Aktionsplan zivile Krisenprävention	115
Aktionsplan der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung	116

	Seite
17.1.2 Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen	116
17.1.3 Das „Zentrum für internationale Friedenseinsätze“ (ZIF)	117
17.1.4 Der zivile Friedensdienst	117
17.2 Förderung von Demokratisierung	117
17.2.1 Die Unterstützung von internationalen Demokratiekonferenzen . . .	118
17.2.2 Beitritt Deutschlands zum Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe	118
17.2.3 Die Unterstützung von Wahlen	118
17.2.4 Parlamentshilfe	119
17.3 Menschenrechtsbildung	119
17.3.1 Menschenrechtsbildung im internationalen Kontext	119
17.3.2 Menschenrechtsbildung in Deutschland	119
Menschenrechtsbildung bei der Polizei	120
Menschenrechtsbildung im Bereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)	120
17.4 Menschenrechtsprojekte	121
Teil B – Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen	122
B 1 Europäische Union	122
1.1 Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union: Europäischer Gerichtshof, Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, Europäischer Bürgerbeauftragter und Europäische Menschen- rechtsagentur	122
Die Europäische Menschenrechtsagentur	123
1.2 Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	123
1.2.1 Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen	124
1.2.2 EU-Leitlinien	122
1.2.3 Erklärungen und Demarchen	123
1.2.4 Menschenrechtsdialoge	124
1.2.5 Menschenrechtsklausel in EU-Drittstaatenabkommen	125
1.2.6 Menschenrechte als Beitrittskriterium	125
1.2.7 Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) Projektausschreibungen und sog. gezielte Projekte	126
Mikroprojekte	126
Wahlbeobachtung	126

	Seite
1.3 Charta der Grundrechte und übriger Grundrechtsschutz der EU . . .	126
1.3.1 Netz der unabhängigen Sachverständigen im Bereich Menschenrechte	127
1.3.2 Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch einen Mitgliedstaat	127
1.4 Weitere Entwicklungen des EU-rechtlichen Normensystems	127
1.5 EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage	128
B 2 Europarat	128
2.1 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	128
2.1.1 Die Arbeit des Gerichtshofs	128
2.1.2 Einzelne Deutschland betreffende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	129
2.2 Der Generalsekretär des Europarats	130
2.3 Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	130
2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	130
2.5 Der Europäische Kommissar für Menschenrechte	131
2.6 Neue Instrumente	131
2.6.1 Protokoll Nr. 14 zur Änderung des Kontrollsystems der EMRK vom 13. Mai 2004	131
2.6.2 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität („Cybercrime Convention“) vom 28. Januar 2003	131
2.7 Monitoring im Europarat	132
Monitoring von neuen Mitgliedstaaten	132
Monitoring durch die Parlamentarische Versammlung (PV)	132
Ministerkomitee (MK)	132
Erfüllung der Berichtspflichten durch Deutschland	133
B 3 OSZE	133
3.1 Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)	133
3.2 Feldmissionen	134
3.3 Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE . .	134
3.4 Der/die Beauftragte für die Freiheit der Medien der OSZE	134
3.5 Der/die OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels	134

	Seite
B 4 Vereinte Nationen	134
VN-Sicherheitsrat und Menschenrechtsschutz	135
4.1 Menschenrechtsgremien der VN	135
„Länderresolutionen“ in VN-Menschenrechtskommission und Drittem Hauptausschuss der VN-Generalversammlung	136
4.1.1 Die VN-Menschenrechtskommission	136
Deutschland in der 59. und 60. MRK	137
Bemühungen um eine Reform der VN-Menschenrechtskommission	138
4.1.2 VN-Generalversammlung – Dritter Hauptausschuss – Menschen- rechtsthemen	138
4.2 Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte	139
4.3 Menschenrechtliche Vertragsorgane	140
Beschwerden im Rahmen des „1503-Verfahrens“ der VN-Menschenrechtskommission	140
Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	141
Ausschuss für Menschenrechte	142
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung	142
Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau	142
Ausschuss gegen Folter	142
Ausschuss für die Rechte des Kindes	143
Ausschuss für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien	143
Überprüfungsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)	143
4.4 Menschenrechtssondermechanismen der Vereinten Nationen	143
4.5 Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNESCO	144
Teil C – Menschenrechte weltweit	145
Brennpunkt: Sudan/Darfur	145
1 Überblick über die Menschenrechtslage	145
2 Behandlung in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen	146
3 Der jahrzehntelange Bürgerkrieg zwischen Norden und Süden	146
4 Friedensabkommen vom 9. Januar 2005 – Schritt zu einem befriedeten Sudan?	147
5 Der Darfur-Konflikt	147
6 Initiativen Deutschlands im Darfur-Konflikt	148
7 Forderungen der Bundesregierung	149
8 Bemühungen auf internationaler Ebene	149
9 Ausblick	150

	Seite
C 1 Europa	150
Serbien und Montenegro	150
Kosovo (VN-verwaltete Provinz)	151
Bosnien und Herzegowina	153
Republik Moldau	154
Russische Föderation	154
Tschetschenien	155
Türkei	157
Ukraine	158
Weißrussland	158
C 2 Südlicher Kaukasus und Zentralasien	160
Armenien	160
Aserbaidshan	161
Zentralasien	161
Kasachstan	162
Kirgisistan	162
Tadschikistan	162
Turkmenistan	163
Usbekistan	163
C 3 Naher und Mittlerer Osten, Nordafrika	164
Algerien	164
Irak	164
Iran	165
EU-Menschenrechtsdialog mit Iran	166
Libyen	167
Palästinensische Gebiete	168
Saudi-Arabien	170
Syrien	170
Tunesien	171
C 4 Subsahara-Afrika	172
Westafrika	172
Liberia	172

	Seite
Côte d’Ivoire	172
Togo	173
Nigeria	173
Demokratische Republik Kongo	174
Ruanda	174
Burundi	175
Simbabwe	176
C 5 Lateinamerika und Karibik	177
Überblick	177
Stichwort Straflosigkeit am Beispiel Chiles und Argentinien	177
Verhängung der Todesstrafe in Lateinamerika und der Karibik	178
Kuba	179
Haiti	179
Venezuela	180
Kolumbien	181
Brasilien	182
Guatemala	183
Honduras	184
Mexiko	185
C 6 Asien	185
Afghanistan	185
Indien	187
Pakistan	188
Bangladesch	188
Nepal	189
Sri Lanka	190
China	190
Deutsch-Chinesischer Rechtsstaatsdialog	191
Bilateraler Deutsch-Chinesischer Menschenrechtsdialog	192
EU-China Menschenrechtsdialog	192
Nordkorea	193
Demokratische Volksrepublik Laos	194
Kambodscha	195

	Seite
Malaysia	196
Myanmar	196
Indonesien	197
Timor-Leste	198
Vietnam	199
Teil D – Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung	200
1 Nationaler Aktionsplan für die Menschenrechte: Schwerpunkte, Ziele, Strategien	200
2 Allgemeine Grundsätze des menschenrechtspolitischen Handelns der Bundesregierung	200
2.1 Menschenrechtsschutz als Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns	200
2.2 Kohärenz von nationaler und internationaler Menschenrechtspolitik herstellen	200
2.3 Weltweit für die Menschenrechte eintreten	200
2.4 Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen suchen	201
2.5 Die Rolle der Zivilgesellschaft stärken	201
3 Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik 2005 bis 2006 ...	201
3.1 Todesstrafe weltweit ächten	201
3.2 Gegen Folter und das Verschwindenlassen von Personen kämpfen	201
3.3 Bei der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte beachten	201
3.4 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleisten	201
3.5 Recht aller Menschen auf Entwicklung fördern	202
3.6 Aktiv gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eintreten	202
3.7 Gewalt gegen Frauen verhindern	202
3.8 Menschenrechte von Frauen, insbesondere in der Konflikt- prävention und -lösung, stärken	203
3.9 Rechte von Kindern sichern	203
3.10 Kinder vor Gewalt und Ausbeutung schützen	203
3.11 Minderheiten und indigene Völker schützen	204
3.12 Diskriminierung gesellschaftlicher Gruppen verhindern	204

	Seite
3.13 Schwere Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich verfolgen . . .	204
3.14 Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen schützen	204
3.15 Menschenrechtsverteidiger schützen	205
3.16 Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen stärken	205
3.17 Demokratie und Rechtsstaat fördern	205
3.18 Internationale menschenrechtliche Gremien und Überwachungs- organe stärken	205
3.19 Internationale Regelungen für die Biotechnologie treffen	206
3.20 Menschenrechte als Kriterium im Außenhandel anwenden	206
3.21 Prävention von Menschenrechtsverletzungen	206
Anhang	207
Verzeichnis der zitierten Internetadressen	207

Vorbemerkung und Wegweiser durch diesen Bericht

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung zum siebten Mal dem Auftrag des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den auswärtigen Beziehungen zu berichten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. April 2002 bis zum 28. Februar 2005, aktuelle Entwicklungen danach wurden, soweit möglich, berücksichtigt.

In Erfüllung des Bundestags-Beschlusses vom 4. Februar 2003 (Bundestagsdrucksache 15/397) behandelt der vorliegende Bericht über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen hinaus auch die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in anderen Politikbereichen. Er greift dazu ausgewählte Maßnahmen auf, die innerstaatlich in Bereichen ergriffen wurden, für die neben dem Grundgesetz auch international anerkannte Menschenrechts-Standards den Maßstab setzen und die in der Debatte zum internationalen Menschenrechtsschutz besondere Bedeutung haben. Anhand konkreter Fälle und Handlungsweisen in verschiedenen Themenbereichen zeigt er ferner den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auf und entspricht insofern dem Auftrag des Deutschen Bundestags, die Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu beschreiben.

Das für den 6. Bericht gewählte, vom Deutschen Bundestag gewürdigte Format des Menschenrechtsberichts wurde grundsätzlich beibehalten, wobei der den thematischen Schwerpunkten der deutschen Menschenrechtspolitik gewidmete Teil A aufgefächert und insgesamt etwas erweitert wurde. Auf Anforderung des Deutschen Bundestags wurde erstmals ein „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung (Teil D) in Form eines eigenständigen Teils in den Menschenrechtsbericht der Bundesregierung aufgenommen.

Somit ergibt sich für den 7. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung folgende Strukturierung:

- In der Einleitung finden sich, nach der Skizzierung der Grundlagen und Herausforderungen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, die Darstellung der Tätigkeit der beiden Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, der/des Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt) und der/des Beauftragten für Menschenrechtsfragen (Bundesministerium der Justiz), gefolgt von einer Chronologie über deutsche Ratifikationen, Zeichnungen, Erklärungen und Rücknahmen von Vorbehalten zu Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats und über die Berichte, die Deutschland gemäß seinen Verpflichtungen aus Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen im Berichtszeitraum vorgelegt hat.
- Teil A „Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik“ geht auf siebzehn Querschnittsthemen ein, in diversen Bereichen dabei auch auf innerstaatliche Maßnahmen in Deutschland. Den Querschnittsthemen ist mit dem Brennpunkt „Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung“ ein Thema vorangestellt, das die Debatte zum internationalen Menschenrechtsschutz im Berichtszeitraum geprägt hat.
- Teil B „Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen“ wurde im Vergleich zum 6. Menschenrechtsbericht gestrafft und ist nicht mehr thematisch, sondern nach den Foren bzw. Institutionen der internationalen Zusammenarbeit beim Menschenrechtsschutz gegliedert.
- Teil C beinhaltet wiederum anhand der menschenrechtlichen Profile zahlreicher Länder aus allen Kontinenten eine Darstellung der Lage der Menschenrechte weltweit und außerdem den Brennpunkt Sudan/Darfur als besonders eindringliches aktuelles Beispiel für schwerste Menschenrechtsverletzungen.
- Teil D enthält den erstmals als Teil des Menschenrechtsberichts vorzulegenden „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung.

Einleitung

1 Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung

Der Auftrag zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte ergibt sich für die Bundesregierung unmittelbar aus Artikel 1 des Grundgesetzes, der nicht nur deutlich macht, dass sich die Menschenrechte aus der jedem einzelnen Menschen innewohnenden Würde herleiten und dass jede einzelne Person im Zentrum des menschenrechtlichen Schutzes steht, sondern darüber hinaus auch auf die internationale Dimension des Menschenrechtsschutzes verweist.

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

Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung fußt zusätzlich auf internationalen Übereinkommen, die menschenrechtliche Normen und Standards für die Staaten festlegen. Diese Übereinkommen bilden den – allerdings nur in wenigen Fällen universell akzeptierten – menschenrechtlichen *acquis* der Völkergemeinschaft und damit, zusammen mit verschiedenen Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen, die Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie verpflichten zunächst die Bundesregierung selbst zur Einhaltung internationaler Normen im eigenen Staatsgebiet, geben ihr aber auch die völkerrechtliche Legitimation, die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte in anderen Staaten anzumahnen oder – wann immer möglich gemeinsam mit diesen Staaten – Maßnahmen zur Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage zu entwickeln. Auch der entwicklungspolitische Ansatz der Bundesregierung, der davon ausgeht, dass Armutsminderung und Förderung der Menschenrechte zwei sich gegenseitig verstärkende Instrumente darstellen, folgt dieser Logik.

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

Im Verhältnis zu Drittstaaten und in multilateralen Gremien, insbesondere in denen der Vereinten Nationen, gestaltet Deutschland seine internationale Menschenrechts-

politik weitestgehend im Verbund mit seinen Partnern der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehören nach Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union zu deren ausdrücklichen Zielen. Der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa enthält zudem einen eigenen Katalog von Grundrechten, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die im Rahmen der GASP stattfindende Harmonisierung der internationalen Menschenrechtspolitik der Mitgliedstaaten, die ein gemeinsames Handeln der EU zum Ziel hat, ist auch im Berichtszeitraum weiter fortgeschritten, sie wird von der Bundesregierung aktiv und nachdrücklich gefördert. Die EU, seit dem 1. April 2004 mit 25 Mitgliedstaaten, spricht in den internationalen menschenrechtlichen Foren zunehmend mit einer Stimme und gewinnt damit in diesen Foren an Gewicht und Einfluss.

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

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

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

auch ihren eigenen Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und die Lage der Menschenrechte in Deutschland und in der Welt weiter vertieft.

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

Deutsches Institut für Menschenrechte

Gemäß der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen vom 20. Oktober 1998 und in Erfüllung des Beschlusses des Deutschen Bundestags vom 7. Dezember 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4801) hat die Bundesregierung die im März 2001 erfolgte Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) unterstützt. Durch institutionelle Förderung gewährleistet sie auf mittlere Sicht die finanzielle Basis des Instituts und fördert dessen Tätigkeit mit drei Vertreterinnen bzw. Vertretern ohne Stimmrecht im 16-köpfigen Kuratorium des Instituts.

Das DIMR leistete im Berichtszeitraum durch Studien und Dokumentationen, wissenschaftliche Forschungsprojekte, den Aufbau einer Fachbibliothek, öffentliche Seminare, Bildungsprogramme, Fachgespräche und sonstige Angebote der Politikberatung einen wesentlichen Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu menschenrechtlich relevanten Themenfeldern. Außerdem versteht es sich als Forum für den Austausch zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen im In- und Ausland. Es pflegt Kontakte zu anderen nationalen Menschenrechtsinstituten im europäischen und im internationalen Raum und engagiert sich darüber hinaus als nationale Koordinierungsstelle in der Menschenrechtsbildung. Ziel der Bildungsarbeit ist nicht nur die Verbreitung menschenrechtlicher Kenntnisse und Informationen, sondern auch die Sensibilisierung und Befähigung zum praktischen Engagement und damit zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen (www.institut-fuer-menschenrechte.de).

2 Herausforderungen für die deutsche Menschenrechtspolitik

Die internationale Normensetzung, die seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den internationalen Pakten über bürgerliche und politische

Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 weit vorangeschritten ist, konnte im Berichtszeitraum weitere bedeutende Fortschritte machen, ist in bestimmten Bereichen jedoch nach wie vor noch ergänzungsbedürftig. Die Bundesregierung wird daher weiter für die Komplettierung des völkerrechtlichen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte eintreten und vor allem bei Staaten, die den zentralen Instrumenten noch nicht beigetreten sind, dafür werben, dieses zu tun.

Die größten Defizite beim Menschenrechtsschutz weltweit bestehen heute indes nicht mehr bei der Schaffung von Normen, sondern bei ihrer Implementierung. Denn völkerrechtliche Normen werden nur dann für alle Menschen im Alltag zur erlebbaren Realität, wenn sie auf nationaler Ebene auch umgesetzt werden. Dies zu leisten ist zuallererst Aufgabe jedes einzelnen Staats. In etlichen Ländern der Welt fehlt es jedoch am politischen Willen, international anerkannte Menschenrechtsstandards zu achten und vollständig umzusetzen; anderswo sind die Regierungen zu schwach, um entsprechende Verhältnisse, Instanzen und Strukturen zum effektiven Menschenrechtsschutz zu schaffen bzw. deren Funktionieren landesweit zu garantieren.

Deutschland setzte sich daher im Berichtszeitraum weiter für die Stärkung und Fortentwicklung internationaler Durchsetzungsmechanismen ein und ergriff geeignete nationale, im internationalen Kontext abgestimmte Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen. Zu den internationalen Kontrollmechanismen gehören die zahlreichen förmlichen Berichts-, Besuchs- und Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen einzelner Verträge oder internationaler Organisationen, denen Deutschland selber unterworfen ist bzw. an deren Arbeit zugunsten dritter Staaten es mitwirkt.

Hinzu kommen die Maßnahmen der direkten Kooperation mit anderen Staaten, entweder bilateral oder im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Dabei legt die Bundesregierung Wert darauf, die betroffenen Staaten unter größtmöglicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Verbesserung der Menschenrechtslage in ihrem Staatsgebiet zu gewinnen. Wo dies nicht möglich ist, betrachtet die Bundesregierung aber auch öffentliche Kritik als legitimes Mittel der Politik. Auch demokratische, rechtsstaatlich organisierte Staaten sind hiervon nicht ausgenommen. Die Gewährleistung eines effektiven Menschenrechtsschutzes bedarf überall ständiger Aufmerksamkeit und Kontrolle sowie eines offenen, öffentlichen Menschenrechtsdiskurses, in den die Zivilgesellschaft mit einbezogen ist.

Die Entwicklungen im Berichtszeitraum haben ein weiteres Mal gezeigt, dass Menschenrechte in Krisenzeiten besonders gefährdet sind. Es liegt daher im deutschen Interesse, zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt dafür zu sorgen, Notsituationen, Krisen und Konflikte nach Möglichkeit gar nicht erst entstehen zu lassen oder sich abzeichnende menschenrechtsgefährdende Entwicklungen mit allen geeigneten Mitteln wirksam und rechtzeitig zu entschärfen. Durch den bilateralen wie

multilateralen Dialog, durch die Schaffung und Stärkung internationaler wie regionaler Kooperations- und Durchsetzungsmechanismen und durch die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in und mit den betroffenen Staaten (u. a. durch Maßnahmen der Entwicklungspolitik), ist Deutschland bemüht, zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und zum Abbau struktureller Konfliktursachen beizutragen.

Die genannten Herausforderungen lassen sich nur dann bewältigen, wenn alle Politikbereiche dazu beitragen, Menschenrechte weltweit zu achten, von der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Auswärtigen Kulturpolitik bis hin zur Innen-, Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs- und Umweltpolitik. Kohärenz zwischen diesen Politikbereichen herzustellen und einen menschenrechtlichen Ansatz in ihnen allen zu verankern – das sog. „human rights mainstreaming“ – bleibt daher ein Leitmotiv und eine Daueraufgabe für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Entsprechend dem politischen Leitprinzip des Gender Mainstreaming¹ achtet die Bundesregierung auch im Bereich der Menschenrechtspolitik auf die systematische Einbeziehung der jeweiligen Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern. Diesem Leitprinzip kommt hohe Bedeutung zu, um die Ursachen, Ausprägungen und Auswirkungen von Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu analysieren und Aktionspläne und Hilfsprojekte wirksam, nachhaltig und passgenau gestalten zu können. Gender Mainstreaming ist ein international anerkannter und angewandter Standard, der Ziele und Werte internationaler Menschenrechtspolitik präzisiert und mit dem auch gewährleistet werden soll, dass die Umsetzungsstrategien auf nationaler und internationaler Ebene eine bestimmte Qualität erreichen. Im internationalen Bereich tritt Deutschland deshalb aktiv und konsequent für die Festschreibung und Anwendung des Gender Mainstreaming ein.

Gender Mainstreaming ersetzt nicht die gezielte Förderung von Frauen. Der wirksame Schutz ihrer Rechte und die Stärkung ihrer Rolle in der Zivilgesellschaft ist daher ein integrales Anliegen der Menschenrechts- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung, was sich in einer Reihe von Projekten im In- und Ausland widerspiegelt.

Das Leitprinzip des Gender Mainstreaming basiert auf verfassungsrechtlichen (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und europäischen Vorgaben (Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2 EG-Vertrag), es wird derzeit in alle Politikbereiche übertragen. Federführend für die Implementierung der Gender-

Mainstreaming-Strategie ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, alle Bundesministerien und staatlichen Akteure sind jedoch gleichermaßen an dieses politische Leitprinzip gebunden.

3 Einrichtungen der Bundesregierung im Bereich des Menschenrechtsschutzes

3.1 Die/der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt war im Berichtszeitraum zunächst Gerd Poppe, der dieses Amt seit 1998 innehatte. Zu seiner Nachfolgerin wurde auf Beschluss des Bundeskabinetts am 24. März 2003 die Abgeordnete Claudia Roth ernannt, die diese Position ehrenamtlich ausübte. Nach ihrer Wiederwahl zur Parteivorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen gab Claudia Roth Anfang November 2004 das Amt ab. Neuer Beauftragter ist seit dem 1. Januar 2005 Tom Koenigs.

Aufgabe des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt ist es, die politischen Entwicklungen im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts zu verfolgen und dem Bundesminister des Auswärtigen Vorschläge zur Gestaltung der deutschen Politik zu machen. In seinem Arbeitsbereich hält er in Deutschland Kontakt zu den anderen Bundesressorts, den Bundestagsfraktionen, den Bundesländern, dem Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, den Mittlerorganisationen, politischen wie privaten Stiftungen, gesellschaftlichen Gruppen und anderen Institutionen, die sich mit Fragen der Menschenrechte und der humanitären Hilfe befassen, und stellt die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung öffentlichkeitswirksam nach außen dar. Der Beauftragte unterhält ferner die internationalen Kontakte, die für seine Tätigkeit erforderlich erscheinen, und nimmt hierzu auch an internationalen Konferenzen in seinem Tätigkeitsbereich teil. Seit 2004 leitet der Beauftragte auch die deutsche Delegation bei der jährlichen Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf. Der Beauftragte ist ferner Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und beteiligt sich in dieser Eigenschaft an der Gestaltung der Institutspolitik.

Im besten Verständnis der Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe legte Claudia Roth den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf Themen, bei denen unmittelbare Zusammenhänge zwischen der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und der deutschen Innenpolitik bestehen, etwa die Abschiebep Praxis nach Serbien und Montenegro, die Menschenrechtslage in der Türkei und die Bekämpfung des Menschenhandels, der Deutschland als Zielland genauso betrifft wie die Herkunftsländer. Als Delegationsleiterin auf verschiedenen OSZE-Konferenzen hatte sie maßgeblichen Einfluss darauf, dass die OSZE am 28./29. April 2004 in Berlin eine Antisemitismuskonferenz durchführte (siehe A 4).

¹ „Gender“ kommt aus dem Englischen und bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Geschlechtsrollen von Frauen und Männern. Diese sind – anders als das biologische Geschlecht – erlernt und damit auch veränderbar. Mainstreaming (englisch für „Hauptstrom“) bedeutet, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird; weitere Informationen auf der Website des BMFSFJ, www.gender-mainstreaming.net.

Auf der 60. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf hatte Claudia Roth die politische Delegationsleitung inne und thematisierte dabei insbesondere die Rechte der Frau. Sie gehörte zu den Unterzeichnerinnen einer gemeinsamen Erklärung von Außenministerinnen und Delegationsleiterinnen zur Gewalt gegen Frauen und unterstützte aktiv die Einsetzung einer Sonderberichterstatterin zum Frauen- und Mädchenhandel.

Von besonderer Bedeutung für den Charakter der VN-Menschenrechtskommission ist die umfassende Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft an den Plenarsitzungen. Claudia Roth wandte sich gegen alle Versuche, den Einfluss von Nichtregierungsorganisationen zu schmälern, und setzte die bewährte Praxis enger Zusammenarbeit zwischen den Vertretern des Forum Menschenrechte oder einzelner Nichtregierungsorganisationen mit der deutschen Delegation auf allen Ebenen fort.

Im Bereich der humanitären Hilfe hielt sie auch enge Kontakte zu den wichtigsten internationalen Organisationen, insbesondere dem VN-Büro für die Koordinierung der humanitären Hilfe (OCHA), dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz.

Zu Dialogen zu Menschenrechtsfragen führte die Beauftragte Auslandsreisen nach Kolumbien, Honduras, Guatemala, Thailand, Serbien und Montenegro, in den Kosovo, nach Russland, auf die Philippinen und in die Türkei durch.

Ein besondere Arbeitsschwerpunkt von Claudia Roth war die zeitweilige Aufnahme von Menschenrechtsverteidigern in Deutschland als Maßnahme zur Hilfe von politisch Verfolgten unterhalb der Schwelle des politischen Asyls. Im September 2004 lud sie Vertreter von Städten, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zu einem Fachgespräch in das Auswärtige Amt ein, dessen Zweck zum einen darin bestand, die Kontakte der verschiedenen Akteure untereinander zu verbessern, und zum anderen, einen aktuellen Überblick über die seitens dieser Akteure gegebenen Möglichkeiten der Aufnahme von verfolgten Menschenrechtsverteidigern in Deutschland zu gewinnen.

3.2 Die/der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz

Das Amt einer/s Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz wurde bereits im Jahr 1970 geschaffen. Im Berichtszeitraum wurde es von Ministerialdirigent Klaus Stoltenberg ausgeübt; am 6. Dezember 2004 wurde es an Dr. Almut Wittling-Vogel übertragen.

Die Amtsbezeichnung ist mit Bedacht gewählt worden. Die Beauftragte ist nicht für alle, sondern nur für bestimmte, klar umrissene Aufgabenbereiche zuständig. Sie hat nicht die Funktion einer Ombudsperson, und es obliegt ihr daher nicht, einzelnen, an sie herangetragenen

Beschwerden nachzugehen, hierzu Empfehlungen abzugeben oder Beanstandungen auszusprechen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist vielmehr juristischer Natur.

Sie vertritt die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der über Beschwerden von Personen entscheidet, die sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarats in ihren Rechten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („Europäische Menschenrechtskonvention“) verletzt fühlen.² Sie führt die Korrespondenz mit dem Gerichtshof, verfasst die Schriftsätze der Bundesregierung, führt Vergleichsverhandlungen und plädiert als Vertreterin der Bundesregierung in den mündlichen Verhandlungen des Gerichtshofs. Schließlich wacht sie darüber, dass die Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland befolgt werden.

Die Beauftragte vertritt die Bundesregierung darüber hinaus in Beschwerdeverfahren vor dem Menschenrechtsausschuss, dem Ausschuss gegen Rassendiskriminierung sowie dem Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen (siehe B 4).

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist die Zuständigkeit für die Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung bestimmter menschenrechtlicher Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen. Dazu zählte im Berichtszeitraum vor allem das Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten betreffend die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, mit dem das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte reformiert wird. Durch die Verfahrensreform soll der Gerichtshof entlastet und damit dessen langfristige Funktionsfähigkeit gesichert werden. Die Änderungen sollen es dem Gerichtshof ermöglichen, zukünftig weniger Zeit für offensichtlich unzulässige Beschwerden aufzuwenden. Das Gleiche gilt für Beschwerden, die Rechtsfragen betreffen, die bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung sind. Auch die Einführung einer neuen Zulässigkeitsvoraussetzung soll dazu beitragen, dass sich der Gerichtshof zukünftig auf die Fälle konzentrieren kann, die wichtige Probleme im Bereich der Menschenrechte aufwerfen. Die Bundesrepublik hat das Protokoll Nr. 14 im November 2004 gezeichnet. Seine Ratifizierung wird durch die Beauftragte für Menschenrechtsfragen vorbereitet.

² Die Zahl der Beschwerden zum Gerichtshof, der seit dem 1. November 1998 aufgrund des Inkrafttretens des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention als ständiger Gerichtshof eingerichtet ist (Artikel 19 EMRK), steigt kontinuierlich an und liegt inzwischen bei mehr als 35 000 Beschwerden pro Jahr. Mit dieser Steigerung geht auch eine Zunahme der deutschen Fälle einher. In den Jahren 1998 bis 2003 sind insgesamt fast 9 000 Beschwerden gegen Deutschland beim Gerichtshof erhoben worden, von denen 110 der Bundesregierung zur Stellungnahme zugestellt worden sind. Der größte Teil der Beschwerden gegen Deutschland (mehr als 95 Prozent) wird allerdings wegen offensichtlicher Unzulässigkeit der Bundesregierung gar nicht erst zugesandt, sondern unmittelbar vom Gerichtshof verworfen.

Im Berichtszeitraum wurden außerdem das von der Beauftragten betreute Zusatzprotokoll zur Kinderechtskonvention über Kinder in bewaffneten Konflikten und das 13. Protokoll zu der Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert. Ferner wurde die Arbeit an der Vorbereitung der Zeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, das sowohl einen internationalen als auch einen nationalen unabhängigen Kontrollmechanismus einführt, aufgenommen. Außerdem wurden und werden weiterhin die Verhandlungen zu einer neuen Konvention der Vereinten Nationen gegen das unfreiwilligen Verschwinden von Personen geführt.

Daneben ist die Beauftragte für Menschenrechtsfragen Mitglied im Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) und in weiteren Ausschüssen des Europarats, die an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes arbeiten: z. B. in dem Expertenausschuss für die Verbesserung des Verfahrens zum Schutz der Menschenrechte (DH-PR), dem Expertenausschuss zur Fortentwicklung der Menschenrechte (DH-DEV) und der Expertengruppe für Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus, die menschenrechtliche Leitlinien bei der Bekämpfung des Terrorismus ausgearbeitet hat (DH-S-TER).

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ist die Erarbeitung von Staatenberichten über die Menschenrechtslage in Deutschland, die den Ausschüssen der Vereinten Nationen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder

Form von Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe periodisch vorzulegen sind. In diesen Staatenberichten erläutert der betroffene Mitgliedstaat die Maßnahmen, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem jeweiligen Übereinkommen getroffen hat. Im Berichtszeitraum wurden der Dritte Bericht zum Anti-Folter-Übereinkommen und der Fünfte Bericht zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte den Vereinten Nationen vorgelegt und von der Beauftragten vor den zuständigen Ausschüssen der Vereinten Nationen präsentiert und erläutert.

Schließlich ist die Beauftragte Kuratoriumsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte und arbeitet eng mit Nichtregierungsorganisationen in Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs zusammen.

Im Berichtszeitraum war der Beauftragte für Menschenrechtsfragen Klaus Stollenberg Mitglied der 1993 auf der Wiener Konferenz der Staats- und Regierungschefs des Europarats eingesetzten Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI); er führt dieses Amt als unabhängiger Sachverständiger weiter fort. Die Kommission hat die Aufgabe, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz zu untersuchen und Vorschläge zu unterbreiten. Sie erstellt Berichte über jeden Mitgliedstaat des Europarats auf der Grundlage von sog. Kontaktbesuchen in diesen Staaten.

Chronologie 1. April 2002 bis 28. Februar 2005

im Näheren siehe Teile A und B dieses Berichts:

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

2002

- 2. September 2002: Deutschland legt dem VN-Ausschuss gegen Folter seinen Dritten Bericht gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vor.
- 4. Dezember 2002: Deutschland legt dem VN-Ausschuss für Menschenrechte seinen Fünften Staatenbericht gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vor.

2003

- 28. Januar 2003: Deutschland legt dem VN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) seinen Fünften Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau vor.
- 29. September bis 2. Oktober 2003: Kontaktbesuch der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in Deutschland.
- 5. Dezember 2003: Der Dritte Bericht der ECRI über Deutschland wird verabschiedet.
- 22. Dezember 2003: Deutschland legt dem Europarat seinen Zweiten Staatenbericht gemäß Artikel 15 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprache vor.

2004

- 16. Januar 2004: Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes behandelt den am 16. Mai 2001 vorgelegten Zweiten periodischen Staatenbericht Deutschlands nach Artikel 44 Abs. 1b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.
- 21. Januar 2004: Der CEDAW-Ausschuss behandelt den Fünften Staatenbericht Deutschlands nach Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau.
- 17. März 2004: Der VN-Ausschuss für Menschenrechte behandelt den Fünften Staatenbericht Deutschlands gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.
- 7. bis 10. Mai 2004: Der VN-Ausschuss gegen Folter behandelt den Dritten Staatenbericht Deutschlands nach Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.
- 8. Juni 2004: Der Dritte Bericht der ECRI über Deutschland wird veröffentlicht (CRI(2002)23).
- 11. Oktober 2004: Ratifikation des Protokolls Nr. 13 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Nachdem durch das Protokoll Nr. 6 zur EMRK die Todesstrafe abgeschafft wurde – mit der Ausnahme für Taten in Kriegszeiten und bei unmittelbarer Kriegsgefahr –, wird diese Ausnahme mit dem Protokoll Nr. 13 aufgehoben, die Todesstrafe somit vollständig abgeschafft. Da eine vergleichbare Rechtslage in Deutschland bereits in Artikel 102 GG verankert ist, hat das Protokoll auf die bestehenden deutschen Gesetze und die tatsächliche Lage keine Auswirkungen.
- 13. Dezember 2004: Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Mit diesem Zusatzprotokoll wird das Mindestalter für die nicht auf freiwilliger Grundlage erfolgende Rekrutierung zum Dienst in Streitkräften verbindlich auf 18 Jahre festgelegt. Für den freiwilligen Dienst in Streitkräften hat Deutschland bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die folgende Erklärung abgegeben:

„Die Bundesrepublik Deutschland erklärt, dass sie für den Beginn des freiwilligen Dienstes als Soldatin oder Soldat in ihren Streitkräften ein Mindestalter von 17 Jahren als verbindlich im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 des Fakultativprotokolls ansieht. Unter 18-Jährige werden ausschließlich in die Streitkräfte aufgenommen, um eine militärische Ausbildung zu beginnen.

Der Schutz der unter 18-jährigen Freiwilligen im Rahmen ihrer Entscheidung über den Eintritt in die Streitkräfte ist u. a. durch die notwendige Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter und durch das zwingende Erfordernis der Vorlage ihres Personalausweises oder Reisepasses als verlässlichen Nachweis ihres Alters sichergestellt.“
- 17. Dezember 2004: Deutschland legt dem Europarat den Zweiten Staatenbericht gemäß Artikel 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vor.

Im Internet

Die deutschen Staatenberichte an die Vereinten Nationen und den Europarat, die Schlussfolgerungen der Ausschüsse darüber sowie die Berichte von Ausschüssen über in Deutschland erfolgte Besuche sind in deutscher Sprache von den Webseiten des Auswärtigen Amts (www.auswaertiges-amt.de), des Bundesministeriums der Justiz (www.bmj.bund.de), des Bundesministeriums des Innern (www.bmi.bund.de), des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (www.bmfsfj.de) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (www.bmwa.bund.de) abrufbar. Dort finden sich auch nationale Berichte, Aktionspläne und weitere Informationen über zahlreiche in diesem Bericht angesprochene Fragen.

Teil A – Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

Brennpunkt: Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung

Der 11. September 2001 in New York und Washington, und unter vielen anderen die terroristischen Anschläge in Djerba und Bali 2002, in Istanbul 2003 sowie in Madrid und Beslan 2004 und die Geiselnahmen in Irak in den Jahren 2003 und 2004 haben die weltpolitische Tagesordnung neu fokussiert. Sie haben erhebliche Auswirkungen auch für die Menschenrechtspolitik und stellen diese vor völlig neue Herausforderungen. Einerseits gilt es für die Regierungen, den Terror durch entschlossenes legislatives, polizeiliches und – als Ultima Ratio – auch militärisches Handeln zu bekämpfen, um die Sicherheit ihrer Bürger so wirksam wie möglich zu schützen, andererseits müssen politische Antworten auf Krisen, Konflikte und Bedrohungen entwickelt werden, um der Not und der Ungerechtigkeit, dem Unfrieden und der allgemeinen Gewaltbereitschaft, die u. a. im Terrorismus zum Ausdruck kommen, wirksam entgegenzutreten.

Mit den Szenarien der Bedrohung haben sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch die Grundlagen der bisherigen Sicherheitspolitik dramatisch verändert. Statt Ost-West-Gegensatz und zwischenstaatlichen Militärkonflikten stellen heute innerstaatliche Konflikte und die sog. asymmetrischen Bedrohungen – darunter weltweit operierende terroristische Netzwerke – den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in Frage. Zunehmende Gegensätze zwischen Arm und Reich, Überbevölkerung, Not sowie fehlende Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bilden den Nährboden für Radikalisierung und religiösen Fanatismus. Verweigerte Teilnahme an Entscheidungsprozessen, Ungleichheit, Isolation sowie das Entstehen regionaler Machtvakua schaffen Verhältnisse, die fundamentalistischen und kriminellen Organisationen ideale Rekrutierungs- und Aktionsfelder bieten. Im Vordergrund jeder nachhaltigen Bekämpfung des Terrorismus muss daher die Beseitigung der Ursachen für Gewaltbereitschaft, Hass und Intoleranz stehen. Es gilt, nicht nur die Symptome zu bekämpfen, sondern die vielfältigen Ursachen des Terrorismus. Eine umfassende Strategie gegen den Terrorismus muss daher auch die politischen Konflikte und die ihnen häufig zugrunde liegenden Entwicklungsfragen angehen, aus denen sich Hass, Terror und Verzweiflung speisen, sie muss also auf Vorbeugung setzen.

Dazu müssen die Zonen des Friedens, der Prosperität und der Demokratie ausgeweitet, regionale und globale internationale Institutionen fortentwickelt, die Konfliktaustragung weltweit zivilisiert und verrechtlicht sowie die ökonomische Globalisierung sozial gerechter gestaltet werden. Nachhaltige Entwicklung, soziale Gerechtigkeit, Fairness und vor allem die umfassende Achtung politischer, bürgerlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte spielen dabei eine herausragende Rolle. Auch interkultureller und interreligiöser Dialog können zum Abbau von Intoleranz und Gewaltneigung beitragen und damit einen spürbaren Beitrag zur Verhinderung oder Reduzierung von Konfliktpotenzialen leisten.

Von besonderer Bedeutung ist der weltweite Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus – kurzfristig ebenso wie langfristig. Internationale Grundrechts- und Menschenrechtsstandards müssen sich nicht zuletzt in Krisenzeiten bewähren. Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung sind dabei nicht als Antagonismen zu sehen, denn beide dienen den Menschen und einem Leben in Freiheit und Menschenwürde.

Dementsprechend betonte Bundesaußenminister Joschka Fischer in seiner Rede vor der 58. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission am 20. März 2002, dass „Menschenrechte kein Luxusgut sind, kein Orchideenthema, das in den Hintergrund rücken kann, wenn die Stunde der Sicherheitspolitik wieder schlägt. Das Gegenteil ist wahr: Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind auf Dauer die verlässlichste Grundlage für Stabilität und Frieden ...“

Es ist Politik der Bundesregierung, auf der Wahrung des im Bereich der Menschenrechte Erreichten zu bestehen und nicht zuzulassen, dass die notwendigen strengeren Sicherheitsmaßnahmen die freiheitlichen Grundwerte unseres Zusammenlebens und die Menschenrechte gefährden. Demokratien sind bei der Terrorismusbekämpfung an ihren eigenen Maßstäben zu messen. Deutschland tritt daher international mit Nachdruck ein gegen

- eine erhöhte Nachsicht und Toleranz gegenüber Staaten mit problematischer Menschenrechtssituation, auch wenn diese sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus beteiligen („Anti-Terror-Rabatt“);
- eine „Umwidmung“ von Menschenrechtsverletzungen in Anti-Terror-Maßnahmen: Es gibt keinen „Freibrief“ für Regierungen, im Namen der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte zu missachten;
- die Aussetzung bestehender Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsabkommen aufgrund von Derogations-Klauseln;
- die Verletzung von Menschenrechten unter Ausnutzung der Tatsache, dass die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit von anderen Regionen und Themen abgelenkt wird („Windschatten-Maßnahmen“). Es gilt, Terrorismus nicht nur menschenrechtskonform zu bekämpfen, sondern auch etwa der Beschränkung einer unliebsamen Opposition unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung entgegenzuwirken;
- die Einleitung bzw. gesetzliche Verabschiedung menschenrechtswidriger Maßnahmen und Befugnisse von Sicherheitsbehörden;
- Tendenzen zur Stigmatisierung einzelner Bevölkerungsgruppen oder Ressentiments gegen Fremde, Ausländerfeindlichkeit und die Suche nach einfachen Feindbildern und Sündenböcken;
- die Dominanz des Themas innere und äußere Sicherheit vor menschenrechtlichen, sozialen, kulturellen und entwicklungspolitischen Aspekten.

Die Bundesregierung nutzt im Rahmen ihrer politischen Dialoge jede Gelegenheit, Menschenrechtsfragen allgemein und, wo erforderlich, Probleme hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung aktiv und kritisch anzusprechen, etwa im Rahmen ihres bilateralen Menschenrechtsdialogs mit China sowie bei ihren Konsultationen mit Russland und Usbekistan. Ihre Überzeugung, dass den Hauptursachen für den modernen Terrorismus – Hass und Intoleranz – nur durch strikte Achtung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung der Nährboden entzogen werden kann, hat sie darüber hinaus in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen immer wieder deutlich zum Ausdruck gebracht, im Hinblick auf Tschetschenien ebenso wie auf Guantánamo.

Bundesaußenminister Fischer brachte dies in der o. g. Rede vor der 58. MRK wie folgt zum Ausdruck: „Für jede Gesellschaft muss gelten: Im Umgang mit Andersdenkenden, politischen Gegnern, religiösen und ethnischen Minderheiten, auch mit Kriegsgefangenen und der Mitwirkung an Terrorakten Verdächtigen, sind weiterhin die international vereinbarten Normen des Menschenrechtsschutzes die unumstößliche Grundlage. Es wäre ein fataler Rückschlag, wenn die Terroristen uns dazu bringen würden, unsere eigenen Werte in Frage zu stellen. Unter keinen Umständen darf es zu einer Aushebelung von menschenrechtlichen Grundnormen unter dem Deckmantel von Terrorismusbekämpfung kommen. Einen ‚Anti-Terror-Rabatt‘ darf es für niemanden geben.“

Gefangene auf dem US-Stützpunkt in Guantánamo Bay

Auf der 28. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz im Dezember 2003 in Genf hat die damalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Claudia Roth, zur Behandlung der Kriegsgefangenen in Guantánamo Folgendes erklärt:

„Das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsschutzstandards schaffen einen lückenlosen Rechtsschutz für die menschliche Einzelperson. In diesem umfassenden Schutzmechanismus, zu dem sich die Staaten verpflichtet haben, darf es keine Grauzonen geben.

Dies gilt für Kriegsgefangene, Verdächtige und auch für den Kriegsverbrecher, der zu Recht zur Verantwortung gezogen wird. Auch dieser hat Anspruch auf humane Behandlung und ein faires, rechtsstaatliches Verfahren.

Auch im Kampf gegen den Terrorismus müssen wir unseren humanitären Standards verpflichtet bleiben, selbst wenn der Gegner sie grausam und bedenkenlos missachtet hat. Ich möchte dies ausdrücklich mit Blick auf die Gefangenen von Guantánamo betonen.“

Berliner Konferenz der International Commission of Jurists (ICJ) zum Thema Kampf gegen den Terrorismus und Menschenrechtsschutz (August 2004)

Vom 27. bis 29. August 2004 fand in Berlin mit maßgeblicher finanzieller Unterstützung durch das Auswärtigen Amt eine zweitägige Konferenz der Internationalen Juristenkommission (ICJ) zum Thema „Kampf gegen den Terrorismus und Menschenrechtsschutz“ („Counter-Terrorism Measures and Human Rights“) statt. Die ICJ, eine Nichtregierungsorganisation, wurde Anfang der 50er Jahre in Berlin nach der Entführung und späteren Hinrichtung eines Menschenrechtsanwalts gegründet und beging mit dieser Veranstaltung ihr 50-jähriges Bestehen. Sie setzt sich seit ihrer Gründung für die Formulierung internationaler Menschenrechtsstandards und deren konsequente Umsetzung ein und hat hierfür schon wiederholt Fördermittel der Bundesregierung erhalten.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 beschäftigt sich die ICJ völkerrechtlich schwerpunktmäßig mit der Vereinbarkeit von Anti-Terrorismus-Maßnahmen mit internationalen Menschenrechtsstandards und rechtsstaatlichen Grundsätzen. An den Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen der Berliner Konferenz nahmen 160 Rechtsexperten aus über 50 Ländern teil. Die Veranstaltung wurde durch die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, eröffnet, Gastrednerin auf der Konferenz war die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour.

Als Ergebnis der Konferenz verabschiedeten die Teilnehmer die sog. „Berlin-Erklärung“, welche die Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatsprinzipien im Kampf gegen den Terrorismus zum Gegenstand hat und betont, wie wichtig die Einhaltung dieser Rechte und Prinzipien bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist. Danach gehören zu den Kernprinzipien, an die sich alle Staaten bei ihrem Kampf gegen den Terrorismus halten müssen, neben der staatlichen Schutzpflicht v. a. eine unabhängige Justiz und faire Verfahren, straf- und strafverfahrensrechtliche Standards wie der Grundsatz nullum crimen sine lege, die Einhaltung zwingender völkerrechtlicher Normen wie des Folterverbots, des Grundsatzes des non-refoulement und der Habeas-corpus-Rechte sowie der Anspruch auf Rechtsmittel und Entschädigung.

1 Die Situation in Deutschland

Deutschland hat bei der Präsentation des Fünften Staatenberichts zum Zivilpakt im März 2004 (siehe A 1.1) unter Anerkennung durch den Zivilpaktausschuss seine ausgewogene Anti-Terror-Politik dargestellt: Freiheit und Sicherheit sind komplementäre Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaats, dessen Aufgabe darin besteht, ausreichende Sicherheit für die Bevölkerung zu schaffen, ohne ihre Rechte dabei über das erforderliche Maß hinaus einzuschränken. Die Anschläge vom 11. September 2001

in den USA haben die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in einer bis dahin nicht vorstellbaren Dimension sichtbar gemacht. Das Ausmaß der Gewaltbereitschaft, die logistische Vernetzung der Täter und ihre langfristigen, grenzüberschreitenden Vorgehensweisen haben auch eine Fortentwicklung der gesetzlichen Instrumente nötig gemacht.

Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 wurde das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) verabschiedet. Es ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft und enthält u. a. Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des Bundesnachrichtendienstgesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, des Bundesgrenzschutzgesetzes, des Pass- und des Personalausweisgesetzes, des Vereinsgesetzes, des Bundeskriminalamtgesetzes sowie des Ausländerrechts.

Noch vor dem Terrorismusbekämpfungsgesetz trat am 8. Dezember 2001 außerdem eine Änderung des Vereinsgesetzes in Kraft, die schon vor den Ereignissen des 11. September 2001 geplant war. Danach ist es jetzt als Folge der Aufhebung des Religionsprivilegs möglich, unter bestimmten engen Voraussetzungen auch extremistische Religionsvereinigungen zu verbieten. Aufgrund des neuen Rechts wurde am 12. Dezember 2001 der islamistische Verein „Kalifatsstaat“ verboten. Der Verein hetzte seine Anhänger – auch mit antisemitischen und antiisraelischen Tiraden – gegen die Demokratie, gegen Andersgläubige und gegen die Republik Türkei auf. Sein Endziel war die Weltherrschaft des Islam unter der Führung eines „Kalifen“. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 2. Oktober 2003 das Verbot bestätigt und auch die Änderung des Vereinsgesetzes als verfassungsgemäß angesehen.

Mit Wirkung vom 30. August 2002 wurde ins Strafgesetzbuch eine neue Vorschrift eingefügt, welche die Straftatbestände der Bildung und Unterstützung krimineller und terroristischer Vereinigungen auf ausländische Vereinigungen ausweitete (§ 129b StGB). Der Straftatbestand der Bildung terroristischer Vereinigungen wurde zudem an den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 angepasst.

Der Gesetzgeber hat mit den nach den terroristischen Anschlägen in den USA vom 11. September 2001 erlassenen Regelungen einen angemessenen Ausgleich zwischen den geänderten Sicherheitsanforderungen einerseits und den Freiheitsrechten des Einzelnen andererseits geschaffen. Die Eingriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen sind gesetzlich bestimmt und im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich und verhältnismäßig. Die Sicherheitsbehörden haben verantwortungsbewusst und zurückhaltend von den ihnen neu übertragenen Befugnissen Gebrauch gemacht.

Diese ausgewogene Linie kennzeichnet ebenso die nach der Präsentation des Staatenberichts ergriffenen Maßnah-

men und wird auch künftig Leitlinie der Anti-Terror-Politik der Bundesregierung bleiben.

2 Europarat

2.1 Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus

Die 2002 vom Europarat verabschiedeten Leitlinien betonen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen vor terroristischen Handlungen zu schützen. Die von den Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen Maßnahmen haben dabei die Menschenrechte zu achten und müssen Gegenstand angemessener Kontrolle sein. Bei der Bekämpfung des Terrorismus dürfen die Staaten keinesfalls von den zwingenden Normen des Völkerrechts und vom humanitären Völkerrecht, soweit dieses Anwendung findet, abweichen. Insbesondere die Anwendung von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gegenüber einer Person, die terroristischer Tätigkeiten verdächtig ist oder wegen derartiger Tätigkeiten verurteilt wurde, ist ungeachtet der Taten, derer diese Person verdächtig ist oder deretwegen sie verurteilt wurde, unter allen Umständen absolut untersagt.

Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, welche in die Privatsphäre eingreifen (insbesondere körperliche Untersuchungen, Durchsuchungen, Abhörmaßnahmen einschließlich der Telefonüberwachung, die Kontrolle der Korrespondenz und der Einsatz verdeckter Ermittler) müssen gesetzlich vorgesehen und gerichtlich überprüfbar sein. Eine Person, die terroristischer Aktivitäten beschuldigt wird, hat Anspruch darauf, dass ihre Sache vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetzen beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren und innerhalb einer angemessenen Frist verhandelt wird.

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

Gegen eine Person, die wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt ist, darf nicht die Todesstrafe verhängt werden; geschieht dies doch, darf sie nicht vollstreckt werden.

Hat der Staat berechtigten Grund zu der Annahme, dass eine Person, die danach strebt, Asyl gewährt zu bekommen, an terroristischen Aktivitäten teilgenommen hat, so muss ihr der Flüchtlingsstatus versagt werden. Der Staat,

an den ein Asylantrag gerichtet wird, ist jedoch verpflichtet, sicherzustellen, dass der Antragsteller durch die etwaige Abschiebung in sein Herkunftsland oder in ein anderes Land nicht der Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt wird.

Die Auslieferung wird in den Leitlinien als ein Verfahren anerkannt, das für eine wirksame zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus unverzichtbar ist. Die Auslieferung einer Person in ein Land, in dem die Gefahr einer Verurteilung zur Todesstrafe besteht, darf den Leitlinien zufolge jedoch nicht bewilligt werden, es sei denn, der um Auslieferung ersuchte Staat erhält ausreichende Garantien dafür, dass die auszuliefernde Person nicht zum Tode verurteilt werden wird bzw. dass im Falle der Verurteilung zu einer solchen Strafe, diese nicht vollstreckt wird. Die Auslieferung darf zudem nicht bewilligt werden, wenn ernstliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass die auszuliefernde Person der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wird.

Die Bundesregierung ist in ihren Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung diesen Prinzipien gefolgt.

2.2 Leitlinien zum Schutz der Opfer von Terroranschlägen

Der Europarat hat diese Leitlinien, welche die „Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus“ ergänzen sollen, im Jahr 2004 ausgearbeitet. Adressat der Leitlinien sind ebenfalls die Mitgliedstaaten des Europarats.

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

Die Leitlinien sehen auch vor, dass die Opfer für die erlittenen Schäden eine angemessene Entschädigung erhalten sollen. Entschädigungspflichtig ist der Mitgliedstaat, auf dessen Territorium der Terroranschlag verübt wurde. Die Entschädigungspflicht des Staates tritt dabei nur dann ein,

wenn die Entschädigung nicht aus anderen Quellen, insbesondere aus dem Vermögen der Täter und Unterstützer des Anschlags, geleistet werden kann. Die Entschädigungspflicht besteht, unabhängig von ihrer Nationalität, gegenüber allen Opfern. Die Mitgliedstaaten sollen Mechanismen einrichten, die in angemessener Zeit einen einfachen Zugang zu Entschädigungsleistungen ermöglichen.

Opfer von terroristischen Anschlägen in Deutschland haben wie alle Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten in Deutschland Ansprüche auf Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

Unmittelbar nach dem Terroranschlag am 11. April 2002 auf Djerba/Tunesien, bei dem 14 Deutsche getötet und 18 zum Teil in schwerster Weise verletzt wurden, hat die Bundesregierung im Zusammenwirken mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, Opfern terroristischer Anschläge Härteleistungen aus dem Bundeshaushalt zu gewähren. Diese Härteleistungen sind – anders als Leistungen auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes – nicht auf den Fall von Terroranschlägen im Inland beschränkt, sondern greifen gerade auch bei Attentaten im Ausland, soweit deutsche Staatsangehörige und Ausländer mit gefestigtem Rechtsstatus in Deutschland betroffen sind.

Die Härteleistungen sollen den Opfern derartiger Anschläge aus humanitären Gründen rasche Hilfe zuteil werden lassen, wenn dies der Billigkeit entspricht. Diese Härteleistungen sind jedoch auch Teil der Maßnahmen zur Bekämpfung, Ächtung und Verhinderung terroristischer Straftaten: Angesichts der akuten Bedrohung der gesamten westlichen Welt durch den Terrorismus soll ein Signal gesetzt werden, dass die Gesellschaft dieser Bedrohung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln entgegentritt und den Opfern solidarisch hilft.

Nachdem für diesen Zweck im Jahr 2002 vom Bundestag erstmals außerplanmäßige Haushaltsmittel bewilligt wurden, werden hierfür seitdem jährlich Haushaltsmittel im Bundeshaushalt bereitgestellt (2004: 4 Mio. Euro, für 2005: 2 Mio. Euro). Auf die Härteleistungen besteht kein Rechtsanspruch, sie werden nach Billigkeitsgrundsätzen je nach Art und Schwere der Verletzungen in Form von Einmalzahlungen gewährt. Die Abwicklung der Anträge und die Auszahlung der Härteleistungen wurden dem Generalbundesanwalt übertragen. Bisher wurden Härteleistungen vor allem an Opfer und Hinterbliebene der Anschläge vom 11. April 2002 auf Djerba und vom 12. Oktober 2002 auf Bali sowie rückwirkend auch an Hinterbliebene der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA gezahlt.

3 Europäische Union

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 wurde auch in der EU die Bekämpfung des Terrorismus an die oberste Stelle der Tagesordnung gesetzt. So verabschiedete der Europäische Rat bereits auf einer Sondersitzung am 21. September 2001 den ersten „Aktionsplan der

EU zur Bekämpfung des Terrorismus“, mit dem ein koordiniertes, kohärentes und säulenübergreifendes Konzept entwickelt werden sollte. Der Europäische Rat erklärte dazu, dass das Engagement im Kampf gegen den Terrorismus einhergehen muss mit der „Achtung der Grundrechte, die das Fundament unserer Zivilisation darstellen“.

Die Terroranschläge vom 11. März 2004 in Madrid, die schwersten Terrorakte in der Geschichte Europas, haben einmal mehr verdeutlicht, dass dem Engagement der EU zur Bekämpfung des Terrorismus hohe Dringlichkeit zukommt. Alle im Europäischen Rat vertretenen Mitgliedstaaten haben am 25. März 2004 die „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ gebilligt, in welcher der Aktionsplan von 2001 aktualisiert wird. Es heißt darin u. a., dass terroristische Handlungen Anschläge gegen die Grundwerte der Union sind. Die EU-Mitgliedstaaten versichern, dass sie alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um im Einklang mit den Grundprinzipien der Union, der Charta der Vereinten Nationen und den Verpflichtungen im Rahmen der SR-Res. 1373 (2001) alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen. Im März 2004 hat die EU ferner „Leitlinien für ein gemeinsames Konzept zur Terrorismusbekämpfung“ angenommen, ein internes Dokument zum „EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“, das u. a. ein Konzept der EU für Terrorismus und Menschenrechte enthält.

Grundlegendes Ziel der EU bei der Terrorismusbekämpfung ist es, zu gewährleisten, dass ihre Bürger in Freiheit, Frieden und Sicherheit leben können. Alle Schritte zur Stärkung der Sicherheit müssen unbeschadet der individuellen Rechte und Freiheiten und unter Wahrung der Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaft erfolgen. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Verabschiedung und Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ist ein wesentlicher Grundsatz allen Handelns der EU, welches sich im Wesentlichen an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Bei allen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung sind die Grundrechte und Grundfreiheiten zu achten, die in der „Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ garantiert werden.
- Kein Beschluss der EU berührt die Pflicht, die Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des EU-Vertrags niedergelegt sind, zu achten.
- Die EU anerkennt voll und ganz die Existenz von Rechten und Freiheiten, von denen unter keinen Umständen abgewichen werden darf: insbesondere das Recht auf Leben, das Recht darauf, nicht gefoltert oder einer grausamen, unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht darauf, nicht wegen einer Straftat aufgrund einer Handlung oder Unterlassung, die zum Zeitpunkt der Begehung keinen Straftatbestand darstellten, für schuldig befunden zu werden, das Recht, vor dem Ge-

setz als Person anerkannt zu werden, das Recht nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten zu werden, sowie das Verbot der Inhaftierung aus dem alleinigen Grund, dass einer vertraglichen Verpflichtung nicht nachgekommen werden kann.

- Beschlüsse der EU-Organe unterliegen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene einer gerichtlichen Kontrolle. Im übrigen belässt der „Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl“ – wie seine Präambel ausführt – jedem Mitgliedstaat die Freiheit zur Anwendung seiner verfassungsmäßigen Regelung des Anspruchs auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren.
- Niemand darf in einen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert werden, in dem er durch die Todesstrafe, durch Folter oder durch andere unmenschliche oder erniedrigende Strafe bzw. Behandlung bedroht ist.
- Wie bereits im „Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung“, in dem die Notwendigkeit spezieller Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Terroropfern unterstrichen wurde, und in der „Richtlinie des Rats zur Entschädigung der Opfer von Straftaten“ ausgeführt, ist Terroropfern besondere Aufmerksamkeit zu widmen.
- Der Schutz personenbezogener Daten gemäß dem „Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten“ wird uneingeschränkt eingehalten.

Haager Programm

Das am 5. November 2004 vom Europäischen Rat verabschiedete Haager Programm ist das neue Mehrjahresarbeitsprogramm für den Justiz- und Innenbereich, das u. a. wichtige Arbeitsaufträge für die unionsweite Terrorismusbekämpfung erteilt. So wird z. B. die Notwendigkeit eines effektiven Informationsaustauschs zwischen den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten der Mitgliedstaaten betont.

Leitlinie ist dabei einerseits, dass eine effektive Terrorismusbekämpfung nur möglich ist, wenn die Mitgliedstaaten ihr Handeln nicht nur auf die Aufrechterhaltung der eigenen Sicherheit beschränken, sondern auf die Union insgesamt ausrichten. Andererseits ist die Achtung der Grundrechte oberstes Gebot bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Die Aufnahme der bislang nicht rechtsverbindlichen Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag, der am 1. November 2006 nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft treten soll, bekräftigt ihre Bedeutung für die Union. Darüber hinaus wird derzeit an der Umwandlung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine Europäische Menschenrechtsagentur gearbeitet, die bei der Anwendung von Unionsrecht künftig über die Einhaltung der Grundrechte wachen soll.

4 OSZE

Die Bekämpfung des Terrorismus ist seit dem Terrorangriff auf die Vereinigten Staaten von Amerika am 11. September 2001 auch für die OSZE ein zentrales Thema. Ausdruck dessen sind der Aktionsplan von Bukarest zur Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2001), die vom Ministerrat 2002 in Porto verabschiedete Charta gegen den Terrorismus mit Festschreibung „zeitloser und ewiggültiger Prinzipien“ und zuletzt die Ministererklärung zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus von Sofia (2004).

Zusätzlich hat die Organisation ihre Strukturen der neuen Herausforderung angepasst und – mit Unterstützung durch deutsches Personal – eine Arbeitseinheit zur Bekämpfung des Terrorismus gegründet. Deutschland unterstützt dieses Engagement durch Projektarbeit (z. B. zum Aufbau effektiver aber demokratisch rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichteter Polizeikräfte in Zentralasien und dem Kaukasus) sowie durch seinen generell hohen finanziellen und personellen Einsatz innerhalb der Organisation (Deutschland ist zweitwichtigster Beitragszahler der OSZE).

Gleichzeitig hat Deutschland sich bei der Herausbildung des normativen OSZE-Acquis in Sachen Terrorbekämpfung erfolgreich für die angemessene Berücksichtigung von Völkerrecht und Menschenrechten eingesetzt, so zuletzt im Dezember 2004 in der Erklärung des Sofioter Ministerrats zum Terrorismus. Deutschland wird im OSZE-Rahmen auch weiterhin auf die angemessene Berücksichtigung menschenrechtlicher Anliegen bei der Terrorismusbekämpfung drängen.

5 Vereinte Nationen

5.1 VN-Sicherheitsrat, Al Qaida/Taliban Sanktionsausschuss (ATSC) sowie Anti-Terrorismus-Ausschuss (CTC)

Die Terrorismusbekämpfung ist eine der zentralen und in ihrer Bedeutung stetig wachsenden Aufgaben der Weltorganisation. Dass die umfassende Beachtung der Menschenrechte auch im Kampf gegen den Terrorismus uneingeschränkt zur Geltung kommt, ist Deutschland und allen EU-Mitgliedstaaten dabei ein Anliegen, wie die EU wiederholt unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat. So erklärte etwa der EU-Vorsitz am 12. Januar 2004 vor dem VN-Sicherheitsrat: „Der Kampf gegen den Terrorismus muss unter Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten geführt werden“, und am 25. Mai: „Die EU vertritt seit langem den Standpunkt, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung stets mit der Wahrung des Rechts auf ordnungsgemäße Verfahren und rechtsstaatlichen Prinzipien einhergehen müssen. Wir betonen erneut, dass es keine Kompromisse zwischen Menschenrechten und wirkungsvollen Sicherheitsmaßnahmen geben darf; die Wahrung der Menschenrechte muss auch künftig fester Bestandteil jeder umfassenden Strategie zur Terrorismusbekämpfung sein.“

Es ist in erheblichem Maße den Anstrengungen Deutschlands mit zu verdanken, dass der VN-Sicherheitsrat die

universelle Geltung menschenrechtlicher Standards im Zuge des Anti-Terror-Kampfs auch in seinen Entschlüssen rechtsverbindlich und unzweideutig bekräftigt hat. So erklärte der VN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1456 (2003), dass die Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere die Menschenrechte, das Flüchtlingsrecht und das humanitäre Völkerrecht, einzuhalten haben. Auch die Resolution 1566 vom 8. Oktober 2004, die nach den Ereignissen im russischen Beslan verabschiedet wurde, enthält einen Absatz zum Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung.

In ähnlicher Weise versucht Deutschland die Arbeit des ATSC und des CTC nicht nur effizient, sondern auch in menschenrechtlicher Hinsicht zufriedenstellend zu gestalten. So setzt es sich dafür ein, die Verfahren beider Gremien unter menschenrechtsrelevanten Gesichtspunkten stetig weiterzuentwickeln, z. B. hinsichtlich des für eine Aufnahme von Individuen und Organisationen in die Sanktionsliste des ATSC vorgesehenen Verfahrens und des noch zu präzisierenden Verfahrens für Streichungen von der Liste. Ähnliches gilt für die Mitwirkung im CTC, dessen Entschluss vom 8. Mai 2003, in die Präambel aller offiziellen Schreiben eine Menschenrechtsklausel gemäß SR-Res. 1456 aufzunehmen, Deutschland von Anfang an unterstützt hat. Deutschland setzt sich außerdem konsequent dafür ein, die Zusammenarbeit zwischen CTC und dem Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (BHKMR) weiter zu verbessern, z. B. durch die regelmäßige Entsendung eines Menschenrechtsexperten.

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

Der sog. Rechtsausschuss der VN-Generalversammlung befasst sich im Terrorismusbereich vordringlich mit den Verhandlungen zum Entwurf einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention (s. u.) sowie zu einem russischen Entwurf für eine Konvention gegen Nuklearterrorismus. Die Verhandlungen zu beiden Entwürfen stagnieren jedoch seit Jahren, da in der Frage einer verbindlichen Terrorismus-Definition keine Einigung zu erzielen ist, v. a. aufgrund der OIC-Forderung nach einer „Ausnahmeklausel“ für Befreiungsbewegungen. Deutschland hat die zwölf bereits existierenden VN-Konventionen zur Terrorismusbekämpfung unterzeichnet und ratifiziert und setzt sich im Rahmen der laufenden Verhandlungen nachdrücklich dafür ein, dass Verweise auf internationale Menschenrechtsstandards und humanitäres Völkerrecht sowie die Verpflichtungen der Staaten in diesem Bereich Eingang in die Texte finden. Deutschland verurteilt eindeutig und ohne Ausnahme alle terroristischen Akte, gleich von wem sie begangen werden.

UNODC, das United Nations Office for Drugs and Crime, ist über Kooperationsmaßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung tätig. Die sog. Terrorism Prevention Branch (TPB) leistet Beratungshilfe für Staaten, die Gesetze zur Terrorismusbekämpfung erlassen wollen bzw. ihre nationale Gesetzgebung anpassen müssen, um ihre

Verpflichtungen aus den zwölf VN-Anti-Terrorismus-Konventionen und einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen zu erfüllen. Die TPB gibt darüber hinaus technische Unterstützung zur Stärkung des Rechtsrahmens für die Terrorismusbekämpfung. Auch hier fordern westliche Staaten, darunter Deutschland, bei staatlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung die unbedingte Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze. Für Beratungsprojekte der TPB hat Deutschland 2003 Mittel in Höhe von 150 000 Euro, 2004 in Höhe von 207 000 Euro bereitgestellt.

Umfassende Anti-Terrorismus-Konvention/Nicht-staatliche Akteure

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

Die herrschende Meinung geht weiterhin davon aus, dass mit einer Qualifizierung terroristischer Akte als Menschenrechtsverletzungen der Schutz vor solchen Verbrechen nicht nur nicht verbessert werden kann, sondern es Staaten, die im Kampf gegen Terroristen selbst Menschenrechte verletzen, leichter gemacht würde, weil sie ihr Vorgehen dann damit rechtfertigen könnten, gegen Menschenrechtsverletzer und -verletzungen vorzugehen.

Auf die Initiative Indiens geht der Entwurf für eine „Umfassende Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ zurück, der im Sechsten Ausschuss (Rechtsausschuss) der VN-Generalversammlung verhandelt wird. Anders als die bisher von der VN-Generalversammlung angenommenen sektoralen Anti-Terrorismus-Konventionen, die beim Tatort oder beim Tatwerkzeug ansetzen (z. B. beim Entführen von Flugzeugen), wählt dieser Entwurf einen allgemeinen Ansatz, mit dem alle Arten von Terrorismus erfasst und alle Regelungslücken der bereits bestehenden zwölf Konventionen zu Einzelfragen geschlossen werden sollen.

Die Bemühungen, diese umfassende Anti-Terrorismus-Konvention zu verabschieden, kommen jedoch seit langen Jahren nicht zum Abschluss. Einer der entscheidenden Gründe hierfür ist die Forderung der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC; 57 Mitgliedstaaten), den Wirkungsbereich einer solchen Konvention durch eine „Ausnahmeklausel“ für Befreiungsbewegungen und ähnliche nichtstaatliche Kräfte im „Volkskampf“ gegen „Besetzung, Aggression, Kolonialismus und Hegemonie“ einzuschränken. Die Haltung Deutschlands wie seiner EU-Partner zu dieser Frage ist klar: Eine solche, sehr weit

gefasste „Ausnahmeklausel“ ist weder politisch noch rechtlich hinnehmbar, da terroristische Handlungen ungeachtet ihrer Motivation strafbar sind und für bewaffnete Konfliktsituationen nicht die Regeln der Anti-Terrorismus-Konventionen, sondern die des humanitären Völkerrechts zur Anwendung kommen. Terrorismus kann durch kein noch so legitimes Anliegen gerechtfertigt werden. Legitime Ziele dürfen ausschließlich mit legitimen Mitteln verfolgt werden. Ebenso gilt, dass von Staaten begangene Menschenrechtsverletzungen in keiner Weise terroristische Akte rechtfertigen können, insbesondere keine Gewalt gegen unbeteiligte Zivilisten. Deutschland sieht sich durch die der Terrorismusbekämpfung gewidmeten Passagen des im Dezember 2004 vorgelegten Berichts des hochrangigen Expertengremiums des VN-Generalsekretärs zur VN-Reform in diesen Erwägungen bestärkt und wird seine Überzeugungsarbeit daher auch zukünftig fortsetzen, damit in absehbarer Zeit eine Einigung über die Konvention hergestellt werden kann.

5.3 VN-Hochkommissar für Menschenrechte, VN-Menschenrechtskommission und Dritter Hauptausschuss der VN-Generalversammlung

Terrorismus und Menschenrechte sind nicht erst seit dem 11. September 2001 ein Thema des VN-Menschenrechtsprogramms. Die VN-Hochkommissarin/der VN-Hochkommissar für Menschenrechte haben Terrorismus seit langem uneingeschränkt verurteilt und die Verpflichtung der Staaten anerkannt, ihre Bürger zu schützen, ihr/sein Hauptaugenmerk gilt jedoch dem Anliegen des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung. Die ehemaligen VN-Hochkommissare für Menschenrechte (HKMR), Mary Robinson und Sergio Vieira de Mello, nahmen Auftritte vor dem Anti-Terrorismus-Ausschuss des VN-Sicherheitsrats (CTC) zum Anlass, den Ausschuss auf die Notwendigkeit hinzuweisen, bei seiner Arbeit den Menschenrechtsaspekt mit in Betracht zu ziehen. So sagte HKMR de Mello im Oktober 2002: „The best, the only strategy to isolate and defeat terrorism is by respecting human rights, fostering social justice, enhancing democracy and upholding the primacy of the rule of law.“

VN-Generalsekretär Kofi Annan erklärte ergänzend am 6. März 2003 anlässlich einer Sondersitzung des CTC mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen: „Our responses to terrorism, as well as our efforts to thwart it and prevent it, should uphold the human rights that terrorists aim to destroy. Respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are essential tools in the effort to combat terrorism – not privileges to be sacrificed at a time of tension.“

Bundeskanzler Gerhard Schröder unterstrich in seiner Rede vor der 58. VN-Generalversammlung im September 2003 die uneingeschränkte Unterstützung der Bundesregierung für diese Position, als er sagte: „Wir müssen die Terroristen und ihre Hintermänner stellen und deren Infrastruktur zerschlagen ... Aber die Geschichte und

unsere unmittelbare Erfahrung lehren uns, dass wir scheitern werden, wenn wir unser Denken auf militärische und polizeiliche Aspekte verengen. Wir müssen an den Wurzeln des Terrorismus und an den Ursachen von Unsicherheit ansetzen ... Um Ruchlosigkeit zu bekämpfen, müssen wir der Rechtlosigkeit Einhalt gebieten ... Und um die Menschen für den Weg der Freiheit, des Friedens und der gesellschaftlichen Offenheit zu gewinnen, müssen wir ihnen helfen, in gesicherten Strukturen mehr Teilhabe und mehr Wohlstand zu erreichen.“ Auch Bundesaußenminister Fischer hat in seinen Reden vor der 59. und 60. VN-Menschenrechtskommission mehrfach die feste Haltung der Bundesregierung bekräftigt, dass alle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit den Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsvereinbarungen vereinbar sein müssen.

Die 2002 durch Mexiko erstmals vorgestellte Resolution „Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorismusbekämpfung“ hat Deutschland daher gemeinsam mit den EU-Partnern auch im Berichtszeitraum wieder durch Zustimmung und Miteinbringung in beiden Gremien nachdrücklich unterstützt. Das BHKMR gründet seine Arbeit im Bereich Menschenrechte und Terrorismus seit 2002 im Wesentlichen auf diese Resolutionen, durch die es grundsätzlich ermächtigt wurde, die relevante Situation zu beobachten, Empfehlungen an die Staaten auszusprechen und bei Bedarf technische Unterstützung zu leisten. In der 58. VN-Generalversammlung beauftragte die Resolution das BHKMR ergänzend mit einer Studie zu der Frage, inwieweit es im Rahmen der bestehenden Menschenrechtsmechanismen möglich ist, die Vereinbarkeit nationaler Terrorismusverordnungen mit den internationalen Menschenrechtsvereinbarungen zu prüfen. Aufgrund des indischen Widerstands gegen diese Ergänzung konnte die Resolution ausnahmsweise nicht im Konsens verabschiedet werden. In der 60. Sitzung der Menschenrechtskommission wurde durch die Resolution für zunächst ein Jahr das Mandat eines Unabhängigen Experten für Fragen des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung eingerichtet. Deutschland und seine Partner haben dies begrüßt und dem Experten Robert K. Goldman in einem ersten Gedankenaustausch im November 2004 ihre volle Unterstützung zugesagt sowie die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass das Mandat verstetigt werden kann.

Einige der Sondermechanismen der VN-Menschenrechtskommission haben in gemeinsamen Erklärungen im Juni 2003 und 2004 sowie im Februar 2005 mit Nachdruck die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass die derzeit in Anwendung gebrachten Anti-Terror-Maßnahmen die Wahrung der Menschenrechte – gleich ob bürgerlich-politisch oder wirtschaftlich, sozial und kulturell – beeinträchtigen können. Sie weisen in diesen Erklärungen darauf hin, dass eine undifferenzierte Anwendung des Terrorismusbegriffs zu neuen Formen der Diskriminierung geführt hat und der selbst im Ausnahmezustand absolute Schutz einiger der im Zivilpakt festgeschriebenen Rechte (z. B. des absoluten Folterverbots) nicht mehr gewährleistet ist. Sie fordern die Vereinten Nationen auf, ihren Beitrag zur Sicherstellung der menschenrechtlichen Mindeststan-

dards weltweit zu leisten, und kündigen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich diesbezügliche Überprüfungen an. Im „Interaktiven Dialog“ der VN-Menschenrechtsmechanismen mit dem Dritten Hauptausschuss der VN-Generalversammlung im November 2004 wurde dies durch die anwesenden Sonderberichterstatter bestätigt. Im Auftrag der Mitgliedstaaten brachte die EU-Präsidentschaft die Bereitschaft zum Ausdruck, auch in diesem Kontext konstruktiv mit den VN-Menschenrechtsmechanismen zusammenzuarbeiten.

A 1 Bürgerliche und Politische Rechte

Die Bundesregierung lässt sich bei ihrer Politik zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte vom Ziel der selbstbestimmten freien Entfaltung jedes einzelnen Menschen leiten. Die bürgerlichen und politischen Rechte – einschließlich der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, der freien Meinungsäußerung, der Freiheit von Diskriminierung und der Freiheit von Folter sowie von gewaltsam verursachtem Verschwinden und willkürlicher Inhaftierung – sind Voraussetzung für die Stärke und Vielfalt der demokratischen Gesellschaften. Das kontinuierliche Engagement der Bundesregierung für den weltweiten Respekt und die Stärkung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte sowie eine Politik, die auf die Stärkung demokratischer Strukturen in allen Regionen der Welt zielt, sind dabei untrennbar miteinander verbunden und fördern sich gegenseitig.

1.1 Deutscher Bericht gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)

Der Fünfte deutsche Staatenbericht gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR, „Zivilpakt“) wurde dem zuständigen VN-Menschenrechtsausschuss am 4. Dezember 2002 vorgelegt, der ihn am 17. März 2004 in New York erörtert hat. Der Bericht beschreibt die Entwicklungen seit dem Vierten deutschen Staatenbericht vom 22. Februar 1996 (CCPR/C/DEU/2002/5). In seinen Schlussfolgerungen zum Fünften deutschen Staatenbericht vom 30. März 2004 (CCPR/CO/80/DEU) würdigte der VN-Menschenrechtsausschuss die klare und eindeutige Position der Bundesregierung, dass Folter unter keinen Umständen hinnehmbar ist, sowie u. a. folgende Entwicklungen in Deutschland: die Einrichtung eines Hauptausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe durch den Deutschen Bundestag, die Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, den regelmäßigen „Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ an den Deutschen Bundestag, die Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern (insbesondere die gesetzlichen Regelungen, die Kindern ein Recht auf gewaltfreie Erziehung gewähren), sowie die Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechtserziehung. Der Ausschuss identifizierte aber auch verschiedene Bereiche, die aus seiner Sicht Anlass zur Besorgnis geben, so z. B. die Haltung der Bundesregierung zur Frage der Anwendbar-

keit des Zivilpakts bei Auslandseinsätzen von Bundeswehr und Polizei (die zwischenzeitlich im Sinne des Ausschusses klargestellt wurde), die Lage älterer Menschen in Pflegeheimen, eine noch verbesserungsfähige Bekämpfung von Menschen-, insbesondere Frauenhandel, sowie noch bestehende Lücken bei der Gleichstellung von Frauen und Männern, vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus hat er sich kritisch zur Behandlung von Fällen polizeilichen Schusswaffengebrauchs und polizeilicher Misshandlungen geäußert und Deutschland u. a. aufgefordert, solche Vorfälle umgehend, gründlich und unparteiisch zu untersuchen und statistisch besser zu dokumentieren.

Der nächste Bericht ist im Jahr 2009 vorzulegen. Die Bundesregierung wird bei der Abfassung des Berichts – wie erstmals bei der Erstellung des Fünften Berichts – wieder deutsche Nichtregierungsorganisationen beteiligen. Sie hat die Schlussfolgerungen des Ausschusses zum Fünften Staatenbericht in deutscher Übersetzung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (www.bmj.bund.de) und einen Follow-up-Prozess eingeleitet, in dessen Rahmen bereits erste konkrete Umsetzungsmaßnahmen veranlasst wurden. So wurde die Position zur Frage der Anwendbarkeit des Zivilpakts bei Auslandseinsätzen von Bundeswehr und Polizei schon dahin gehend konkretisiert, dass Deutschland bei solchen Einsätzen allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zusichert, wobei die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, unberührt bleiben. Darüber hinaus führte das Deutsche Institut für Menschenrechte im Dezember 2004 ein Fachgespräch zu den Schlussfolgerungen durch, an dem u. a. Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und verschiedener Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.

1.2 Abschaffung der Todesstrafe weltweit

Die Todesstrafe ist nach Artikel 102 des Grundgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 abgeschafft. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Todesstrafe weder ethisch noch rechtspolitisch zu rechtfertigen. Sie versagt als abschreckendes Mittel der Verbrechensbekämpfung und ist bei einem Justizirrtum nicht mehr zu korrigieren. Die Abschaffung der Todesstrafe trägt der unantastbaren Würde des Menschen und dem Recht auf Leben Rechnung. Die Bundesregierung setzt sich daher weltweit für die Ächtung und die Abschaffung der Todesstrafe ein.

Die Todesstrafe ist völkerrechtlich nicht verboten, es gibt jedoch einen weltweiten Trend zur ihrer Abschaffung. Immer mehr Staaten unterzeichnen und ratifizieren die sich gegen die Todesstrafe richtenden völkerrechtlichen Verträge. So haben im Berichtszeitraum Bhutan, Niue, Samoa, Senegal sowie Serbien und Montenegro die Todesstrafe vollständig abgeschafft. In der Türkei wurde 2002 und in Armenien 2003 die Todesstrafe in Friedenszeiten abgeschafft. Die Türkei hat außerdem bereits das

13. Protokoll zur EMRK zur Abschaffung der Todesstrafe auch in Kriegszeiten gezeichnet.

Im Berichtszeitraum haben neun weitere Staaten das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe gezeichnet bzw. ratifiziert, womit sich die Gesamtzahl der Beitritte zu diesem Abkommen bis Dezember 2004 auf 54, die der Zeichnungen auf acht erhöht hat.

Dennoch wurden im Jahr 2003 (keine neueren Angaben verfügbar) laut Amnesty International (www.amnesty.de) in 28 Staaten über 1.100 Exekutionen ausgeführt. Gleichzeitig wurden in 63 Ländern mindestens ca. 2 700 Personen zum Tode verurteilt. In 78 Staaten wird die Todesstrafe noch immer vollstreckt. 84 Prozent aller Hinrichtungen wurden 2003 in nur vier Ländern ausgeführt, in China, Iran, in den USA und in Vietnam. Dabei werden in China Todesurteile auch wegen vergleichsweise geringfügiger Vergehen verhängt. Allein im Jahr 2003 wurden in diesem Land ca. 700 Exekutionen durchgeführt (wobei hier von unvollständigen Daten ausgegangen werden muss). Das Thema Todesstrafe bleibt daher ein Schwerpunktthema des bilateralen Menschenrechtsdialogs zwischen Deutschland und China sowie des Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und China.

1.2.1 Maßnahmen der EU

Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe

Gemäß den Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe von 1998 ist die Bekämpfung der Todesstrafe ein zentrales Anliegen aller Mitgliedstaaten der EU im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Demarchen der EU werden in Staaten durchgeführt, die an der Todesstrafe festhalten oder in denen eine rückschrittliche Politik hinsichtlich der Todesstrafe droht, beispielsweise wenn ein Moratorium für die Todesstrafe aufgehoben oder die Todesstrafe per Gesetz wieder eingeführt werden soll. Gegenüber Staaten, in denen es weder ein De-jure- noch ein De-facto-Moratorium für die Todesstrafe gibt, setzt sich Deutschland zusammen mit seinen Partnern dafür ein, dass ihre Anwendung zunehmend eingeschränkt wird und Mindeststandards im Verfahren beachtet werden. Die Europäische Union demarchiert grundsätzlich in Einzelfällen, wenn die Todesstrafe unter Verletzung der in Artikel 6 Abs. 5 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte festgelegten Mindestnormen zur Anwendung kommen soll. Danach darf die Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen verhängt werden. Sie darf nicht verhängt werden gegen schwangere Frauen und Personen, die zum Tatzeitpunkt minderjährig waren. Nach den EU-Leitlinien erstreckt sich dieses Verhängungs- und Vollstreckungsverbot auch auf Geisteskranke.

Im Rahmen von Appellen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe oder wegen der Verhängung von Todesurteilen unter Verletzung von Mindestnormen wurde die EU während des Berichtszeitraums, teilweise mehrmals, u. a.

in folgenden Ländern vorstellig: Afghanistan, Armenien, Indonesien, Jemen, Kasachstan, Kuwait, Libanon, Marokko, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Sudan, Uganda und Usbekistan. Im Falle des Libanon, der im Januar 2004 erstmals seit knapp sechs Jahren drei Todesurteile vollstreckte, hatte sich Bundeskanzler Schröder mit dem Appell, am De-facto-Moratorium festzuhalten, zusätzlich bilateral an Präsident Emile Lahoud gewandt.

Besonders häufig hat die EU im Berichtszeitraum in den Vereinigten Staaten von Amerika demarchiert, sowohl auf Ebene der Bundesstaaten als auch auf nationaler Ebene. Auch Bundesaußenminister Fischer hat sich im Berichtszeitraum in Einzelfällen bilateral an amerikanische Gouverneure gewandt. Nach Angaben des amerikanischen Justizministeriums ist die Zahl der verhängten Todesurteile im Jahr 2003 auf dem niedrigsten Stand seit 30 Jahren. Im Vergleich zum Vorjahr wurden 24 Menschen weniger zum Tode verurteilt (2002 waren es 144). Die Zahl der auf die Vollstreckung wartenden rechtskräftig Verurteilten ging um 188 zurück. In 267 Fällen wurde die Todesstrafe 2003 aufgehoben. Dies ist die höchste Zahl seit 1976. Ausgangspunkt für die Demarchen waren meist Einzelfälle, in denen Todesurteile gegen Personen vollstreckt werden sollten, die bei der Tat minderjährig waren, bzw. gegen geistig behinderte Täter. Der Deutsche Bundestag hat das Bemühen der Bundesregierung um die Abschaffung der Todesstrafe in den USA in seiner Entschließung vom 7. Dezember 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4800) einstimmig und nachdrücklich unterstützt.

Das „amicus curiae“-Verfahren

Die EU nutzt darüber hinaus weiterhin die Möglichkeit, sich direkt an amerikanische Gerichte zu wenden, um auf die Verletzung völkerrechtlicher Normen bei der Anwendung der Todesstrafe hinzuweisen. Die „amicus curiae“-Intervention ist ein im US-amerikanischen Rechtskreis bekanntes Instrument, mit dem ein am Rechtsstreit nicht beteiligter Dritter („amicus curiae“ = „Freund des Gerichts“) dem Gericht seine Tatsachenkenntnisse in Form eines Schriftsatzes („brief“) zur Verfügung stellen oder auf bestimmte rechtliche Gesichtspunkte hinweisen kann. In der Vergangenheit traten ausländische Staaten in den USA vor allem dann als „amicus curiae“ auf, wenn eine Beeinträchtigung der Souveränitätsinteressen des ausländischen Staats drohte, z. B. im Zusammenhang mit extraterritorialen Auswirkungen des amerikanischen Kartellrechts. Die Ausdehnung auf Strafverfahren, in denen Todesurteile drohen, ist insofern ein Novum. Dem zuständigen Gericht kann der „brief“ eine wertvolle Entscheidungshilfe sein, denn er kann die Aufmerksamkeit auf bisher verkannte Sachverhalte oder Rechtslagen lenken. Insbesondere wenn ausländische Staaten als „amicus curiae“ auftreten, kommt den „briefs“ vergleichsweise hohes Gewicht zu.

Um ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der Todesstrafe auch vor den obersten amerikanischen Gerichten Geltung zu verschaffen, setzte die EU dieses Rechtsinstrument jüngst im Fall Roper gegen Simmons ein. Mittels eines

„amicus curiae“-brief vom 5. Juli 2004 legte sie gegenüber dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten ihre Rechtsauffassung dar, dass die Hinrichtung eines zur Tatzeit Minderjährigen gegen völkerrechtlich gültige Normen verstößt. In den letzten vier Jahren haben nur fünf Staaten gegen zur Tatzeit Jugendliche die Todesstrafe vollstreckt: China, Iran, DR Kongo, Pakistan und die USA. Nach Annahme dieses Falls durch den Obersten Gerichtshof am 26. Januar 2004 wurden in den USA keine jugendlichen Straftäter mehr hingerichtet. Die am 1. März 2005 ergangene Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, dass die Verhängung der Todesstrafe gegen zur Tatzeit Minderjährige gegen die Verfassung verstößt, bestätigt vollumfänglich die von der EU in ihren „amicus curiae“-brief vertretene Rechtsauffassung und stellt einen bedeutenden Fortschritt im Kampf gegen die Todesstrafe dar.

Die EU-Richtlinie 2004/83/EG

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

1.2.2 Maßnahmen des Europarats

Das am 1. März 1985 in Kraft getretene Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist das erste völkerrechtlich verbindliche Instrument, das den Vertragsparteien die Abschaffung der Todesstrafe zur gesetzlichen Verpflichtung macht. Diese Verpflichtung ist allerdings auf Friedenszeiten beschränkt. Protokoll Nr. 6 (ETS Nr. 114, www.conventions.coe.int) ist von mittlerweile 44 der derzeit 46 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert und von der Russischen Föderation und Monaco gezeichnet worden. Um dem Acquis des Europarats zu entsprechen, haben diese zwei Staaten in ihren Ländern Moratorien über den Vollzug der Todesstrafe verhängt.

Die Zielsetzung des Europarats geht jedoch dahin, die Todesstrafe vollständig abzuschaffen. Mit dem am 21. Februar 2002 vom Komitee der Ministerbeauftragten angenommenen und bei der 110. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats in Vilnius am 2./3. Mai 2002 von 36 Staaten – darunter Deutschland – gezeichneten Protokoll Nr. 13 zur EMRK werden die bislang in Protokoll Nr. 6 noch enthaltenen Ausnahmen vom Verbot der Todesstrafe (in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr) aufgehoben. Das am 1. Juli 2003 in Kraft getretene Protokoll Nr. 13 wurde von Deutschland im Oktober 2004 ratifiziert. Mit den Protokollen Nr. 6 und Nr. 13 zur EMRK hat der Europarat entscheidenden Anteil daran, dass Europa der erste Kontinent sein könnte, in dem die Abschaffung der Todesstrafe in allen Ländern verwirklicht sein wird.

Die Parlamentarische Versammlung im Europarat bemüht sich im Dialog mit den Beobachterstaaten Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika, auch in diesen beiden Staaten einen Beitrag des Europarats zur Abschaffung der Todesstrafe zu leisten.

1.2.3 Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen

Der Weg zur internationalen Ächtung der Todesstrafe erfordert das kontinuierliche Engagement Deutschlands und seiner EU-Partner. Das wichtigste politische Instrument ist auf VN-Ebene die Resolution gegen die Todesstrafe, die seit Jahren von der Europäischen Union in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) eingebracht wird (im Jahr 2004: Res. 2004/67, www.ohchr.org). Unter der deutschen Ratspräsidentschaft war es 1999 erstmals gelungen, für diese Resolution die absolute Mehrheit der 53 Mitglieder der MRK zu gewinnen. An diesen Erfolg konnte in allen folgenden Jahren angeknüpft werden: Mit 29 von 53 Stimmen konnte auch 2004 wieder die absolute Mehrheit mobilisiert werden. Erfreulicherweise ist es damit gelungen, den absteigenden Trend der Ja-Stimmen der Jahre 2001 bis 2003 umzukehren. Allerdings stieg auch die Zahl der Nein-Stimmen von 13 (2000) auf 19 (2004). Ein dauerhafter Erfolg der Resolution kann daher leider nicht als gesichert gelten, er muss vielmehr jedes Jahr aufs Neue errungen werden.

Neben dem Aufruf zur Einhaltung der in völkerrechtlichen Verträgen und Resolutionen enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe und zur Aussetzung der Vollstreckung von Todesurteilen fordert die Resolution dazu auf, Personen nicht an Staaten auszuliefern, in denen ihnen die Todesstrafe droht, vor der Hinrichtung eines Menschen die Ergebnisse sowohl nationaler als auch internationaler Verfahren abzuwarten und die konsularischen Rechte ausländischer Bürger zu berücksichtigen. Ferner fordert sie alle Staaten, welche die Todesstrafe vollstrecken, auf, Mindestnormen einzuhalten und insbesondere keine Todesurteile an schwangeren Frauen, zur Tatzeit Minderjährigen und Geisteskranken zu vollstrecken. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zudem gebeten, der MRK darüber zu berichten, in welchem Umfang diesen Forderungen, insbesondere derjenigen, keine Personen hinrichten zu lassen, die zum Tatzeitpunkt minderjährig waren, weltweit entsprochen wird.

Ziel Deutschlands und seiner EU-Partner ist es, den bislang in der MRK erzielten Erfolg der Resolution weiter zu konsolidieren und die Resolution nicht durch einen Misserfolg in der Generalversammlung zu beschädigen. Nach den Erfahrungen im Jahr 1999, als ein entsprechender Resolutionsentwurf der EU in der VN-Generalversammlung wieder zurückgezogen werden musste, um Änderungsanträge abzuwehren, die den Inhalt der Resolution in nicht mehr vertretbarer Weise zu entstellen drohten, verzichtete die EU in allen darauffolgenden Generalversammlungen auf eine entsprechende Initiative. Die nach wie vor schwankende Zahl der Ablehnungen der Resolution gegen die Todesstrafe in der MRK zeigen, dass noch große Anstrengungen unternommen werden müs-

sen, bevor eine Anti-Todesstrafe-Resolution mit Aussicht auf Erfolg in die VN-Generalversammlung eingebracht werden kann.

Zentrales völkerrechtliches Instrument im Kampf gegen die Todesstrafe im Rahmen der Vereinten Nationen ist das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1989. Dieses Zweite Fakultativprotokoll sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Todesstrafe in ihrem Hoheitsbereich abzuschaffen. Im Berichtszeitraum sind die Tschechische Republik, Dschibuti, Estland, Paraguay, San Marino, Südafrika und Timor-Leste dem Zweiten Fakultativprotokoll beigetreten. Im gleichen Zeitraum haben Andorra und die Türkei das Zweite Fakultativprotokoll gezeichnet. Die Zahl der Beitritte hat sich somit im Berichtszeitraum von 47 auf 54 erhöht, die der Zeichnungen auf acht.

1.2.4 Zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Bekämpfung der Todesstrafe

Der Einsatz für die weltweite Ächtung der Todesstrafe mobilisiert zivilgesellschaftliche Kräfte in großem Umfang. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen führen in Einzelfällen gezielte Kampagnen durch oder begleiten die allgemeinen Bemühungen um eine Verbesserung des Schutzes vor Todesstrafe, z. B. in den Gremien der Vereinten Nationen. Auch wenden sich NROen häufig an die Bundesregierung und fordern sie auf, sich in einzelnen Fällen oder in allgemeiner Form in Drittstaaten gegen die Vollstreckung der Todesstrafe einzusetzen.

Die Bundesregierung begrüßt diese Initiativen, die häufig parallel zu politischen Maßnahmen wie etwa EU-Demonstrationen verlaufen, als wichtiges Instrument im Kampf gegen die Todesstrafe. Sie schärfen die Sensibilität der internationalen Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der konsequenten Bekämpfung der Todesstrafe und erzeugen eine öffentliche Aufmerksamkeit, die in vielen Fällen zur Aussetzung geplanter Vollstreckungen geführt hat. So hat die Stadt Nürnberg den „Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreis 2005“ an die usbekische Menschenrechtlerin Tamara Tschikunowa verliehen, deren Organisation „Mütter gegen die Todesstrafe und Folter“ sich seit Jahren für die Abschaffung der Todesstrafe in Usbekistan einsetzt. Deutschland hofft, mit der in Usbekistan weithin wahrgenommenen Auszeichnung von Tamara Tschikunowa einen Beitrag zu einer breit angelegten gesellschaftlichen Diskussion in Usbekistan zur Abschaffung der Todesstrafe unterstützen zu können.

Neben finanzieller Unterstützung mehrerer Projekte zur Mobilisierung gegen die Todesstrafe förderte Deutschland auch den im Oktober 2004 in Montreal, Kanada durchgeführten 2. Weltkongress gegen die Todesstrafe substanziell. Dieser von den NROen „Ensemble contre la peine de mort“ und „Penal Reform International“ gemeinsam ausgerichtete Kongress ermöglichte staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren, die sich für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe einsetzen, einen eingehenden Erfahrungsaustausch.

1.2.5 Überblick über die Todesstrafe weltweit

Die folgende Liste basiert auf Informationen der Menschenrechtsorganisation Amnesty International. Der Übersicht liegt eine Einteilung aller Staaten in vier Kategorien zugrunde, die den unterschiedlichen Fortschritt der Staaten auf dem Weg zur völligen Abschaffung der Todesstrafe kennzeichnet.

1. Staaten, welche die Todesstrafe vollständig abgeschafft haben, sehen für kein Delikt die Todesstrafe vor.
2. Staaten, welche die Todesstrafe nur noch für außergewöhnliche Straftaten vorsehen, lassen die Todesstrafe nur noch für besondere Tatbestände zu (z. B. Verbrechen nach Militärgesetzen) oder für Delikte, die unter außergewöhnlichen Umständen (z. B. in Kriegszeiten) begangen werden. Staaten dieser Kategorie haben die Todesstrafe in Friedenszeiten somit bis auf wenige Ausnahmen abgeschafft.
3. In die dritte Kategorie fallen Staaten, die seit mehr als zehn Jahren keine Hinrichtung mehr durchgeführt bzw. ein Moratorium eingeführt haben, deren Gesetze die Todesstrafe jedoch noch vorsehen.
4. Zur vierten Kategorie gehören jene Staaten, in denen die Todesstrafe noch verhängt und vollstreckt wird. Bei einigen Staaten liegen Amnesty International zwar keine Berichte über Hinrichtungen vor, es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in den letzten zehn Jahren dort Todesurteile vollstreckt wurden. In einigen Staaten wiederum, die in den letzten zehn Jahren noch hingerichtet haben, sind inzwischen inoffizielle Moratorien für die Vollstreckung von Todesurteilen in Kraft.

Die Todesstrafe haben vollständig abgeschafft:

Andorra, Angola, Aserbaidshan, Australien, Belgien, Bhutan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Großbritannien, Guinea Bissau, Haiti, Honduras, Irland, Island, Italien, Kambodscha, Kanada, Kap Verde, Kiribati, Kolumbien, Kroatien, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Marshall-Inseln, Mauritius, Mazedonien, Mikronesien, Moldau, Monaco, Mosambik, Namibia, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Niue, Norwegen, Österreich, Palau, Panama, Paraguay, Polen, Portugal, Rumänien, Salomonen, Samoa, San Marino, São Tomé und Príncipe, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien und Montenegro, Seychellen, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Südafrika, Timor-Leste, Tschechische Republik, Turkmenistan, Tuvalu, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Vanuatu, Vatikanstadt, Venezuela und Zypern.

Staaten, welche die Todesstrafe nur noch für außergewöhnliche Straftaten vorsehen:

Albanien, Argentinien, Armenien, Bolivien, Brasilien, Chile, Cookinseln, El Salvador, Fidschi-Inseln, Griechenland, Israel, Lettland, Mexiko, Peru und Türkei.

Staaten, welche die Todesstrafe in der Praxis, aber nicht im Gesetz abgeschafft haben:

Algerien, Benin, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Gambia, Grenada, Kenia, DR Kongo, Madagaskar, Malediven, Mali, Mauretanien, Nauru, Niger, Papua-Neuguinea, Russische Föderation, Sri Lanka, Surinam, Togo, Tonga, Tunesien und Zentralafrikanische Republik.

Staaten, welche die Todesstrafe beibehalten haben und anwenden:

Afghanistan, Ägypten, Antigua und Barbuda, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belize, Botswana, Burundi, China, Dominica, Eritrea, Gabun, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Jamaika, Japan, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kasachstan, Katar, Kirgistan, Komoren, DR Kongo, Nordkorea, Südkorea, Kuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Malawi, Malaysia, Marokko, Mongolei, Myanmar, Nigeria, Oman, Pakistan, Philippinen, Ruanda, Sambia, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Simbabwe, Singapur, Somalia, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Sudan, Swasiland, Syrien, Tadschikistan, Tansania, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschad, Uganda, Usbekistan, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika, Vietnam und Weißrussland.

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

Quelle: Amnesty International (Stand September 2004).

1.3 Die Bekämpfung des Verschwindens

Unfreiwilliges Verschwinden ist eine weltweit zu beobachtende schwere Menschenrechtsverletzung. Die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen bereits 1980 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung von Verschwindenenfällen registriert jährlich eine wachsende Anzahl von Meldungen neuer Fälle des unfreiwilligen Verschwindens. So verdoppelte sich die Zahl der Meldungen von 120 im Jahr 2002 auf 243 im Jahr 2003. Diese Tendenz setzte sich auch 2004 fort. Insgesamt konnten bislang 6 270 Fälle aufgeklärt werden, doch bleiben nach dem jüngsten Bericht der Arbeitsgruppe (E/CN.4/2005/65) noch nahezu 42 000 Fälle in 79 Staaten ungeklärt.

Die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung der Vereinten Nationen verurteilen deshalb in einer von Deutschland mit eingebrachten Resolution kontinuierlich das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden, zuletzt während ihrer Sitzungen im Frühjahr 2004 bzw. im Herbst 2004 (A/C.3/59/L.61).

In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die existierenden Rechtsgrundlagen und differenzierter politischer Druck in Einzelfällen nicht ausreichen, sondern dass es, um effektiv gegen das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden von Menschen vorgehen zu können, eines weltweit gültigen Rechtsinstruments bedarf.

Deutschland unterstützte in der 57. Sitzung der Menschenrechtskommission 2001 eine Initiative Frankreichs zur Einsetzung einer intersessionalen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines solchen internationalen Rechtsinstruments gegen das unfreiwillige Verschwinden. Diese Arbeitsgruppe trat im Januar 2003 in Genf zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Einem informellen Treffen im September 2003 folgten die zweite und dritte reguläre Sitzung im Januar und Oktober 2004. Zuletzt tagte die Arbeitsgruppe vom 31. Januar bis zum 11. Februar 2005; und sie wird voraussichtlich im Oktober 2005 erneut zusammentreten, um die derzeit noch offenen Fragen nach Möglichkeit einer Klärung zuzuführen.

Alle Treffen waren vom Willen der überwiegenden Mehrheit der teilnehmenden Staaten geprägt, möglichst zügig ein internationales Rechtsinstrument zu erarbeiten. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer solchen international verbindlichen Regelung wurden allerdings auch zahlreiche Meinungsverschiedenheiten deutlich. So bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Form des Rechtsinstruments (eigenständige Konvention oder Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte), der Ausgestaltung des Überwachungsmechanismus sowie zur Frage der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure.

Deutschland, das von Beginn an aktiv und konstruktiv an den Sitzungen der Arbeitsgruppe mitgewirkt hat, befürwortet die Erarbeitung einer eigenständigen Konvention. Gegen die Ausgestaltung des angestrebten Rechtsinstruments als Zusatzprotokoll des Zivilpakts spricht u. a., dass der Vertragsausschuss des Zivilpakts (Menschenrechtsausschuss) mit den aus einem Zusatzprotokoll zum unfreiwilligen Verschwinden verbundenen zusätzlichen Monitoring-Aufgaben überlastet sein könnte.

Die bislang erarbeiteten Textentwürfe zu dem Rechtsinstrument beruhen teilweise auf Anregungen Deutschlands, z. B. bei der Definition des Tatbestands des unfreiwilligen Verschwindens. Damit die vorgeschlagenen Regelungen in die deutsche Rechtsordnung integriert werden können, besteht aus deutscher Sicht noch Klärungsbedarf bei datenschutzrechtlichen Fragen sowie bei der Ausgestaltung von Entschädigungsansprüchen.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe strebt an, die bislang noch offenen Fragen auf einer möglichst abschließenden Sitzung im Herbst 2005 zu klären, um den Text des Rechtsinstruments noch im Laufe des Jahres fertig stellen zu können. Nach Einigung über den Text in der Arbeitsgruppe könnte dieser dann an die VN-Menschenrechtskommission zur Beratung und Annahme in deren 62. Sitzungsperiode (2006) übermittelt werden.

1.4 Schutz der Religionsfreiheit

1.4.1 Entwicklungen auf internationaler Ebene

Das Recht auf Religionsfreiheit und damit die Rechte aller Religionsgemeinschaften einer Gesellschaft sind u. a. in Artikel 18 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte festgelegt, der besagt: „Jedermann hat das Recht auf Gedankens-, Gewissens- und

Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.“ Allerdings unterliegt das Recht auf freie Wahl und Ausübung der Religion in Teilen der Welt gravierenden Einschränkungen, die von Gängelung über Repression bis hin zu massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der gewaltsamen Verfolgung religiöser Minderheiten, reichen können. Das Eintreten für Religionsfreiheit weltweit ist fester und wichtiger Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

VN-Menschenrechtskommission und -Generalversammlung behandeln die Religionsfreiheit und religiöse Intoleranz regelmäßig in gesonderten Resolutionen (www.ohchr.org). Die Bundesregierung unterstützt diese – seit 2004 bei der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission von der Europäischen Union eingebrachten – Resolutionen tatkräftig. In der 59. Generalversammlung 2004 hat es für die EU die Verhandlungen zu dieser Resolution geführt. Vor dem Hintergrund statistischer Informationen, nach denen eine Zunahme religiöser Intoleranz gegenüber Juden konstatiert werden muss, ist es der Bundesregierung dabei ein besonderes Anliegen, auf die Gefahren eines international wachsenden Antisemitismus aufmerksam zu machen und den Antisemitismus in jeder Form auf das Nachdrücklichste zu verurteilen (siehe A 4).

Die Resolution zur „Beseitigung aller Formen religiöser Intoleranz“ ist auch Grundlage für einen MRK-Sondermechanismus (Sonderberichterstatter/-in zur Religions- und Glaubensfreiheit). Der langjährige Amtsinhaber, der Tunesier Abdal Fatah Amor, wurde 2004 durch die pakistanische Rechtsanwältin Asma Jahangir abgelöst.

Bei der zweiten Sonderkonferenz der OSZE zur Religions- und Glaubensfreiheit am 18./19. Juni 2003 in Wien herrschte Übereinstimmung darüber, dass im Kampf gegen Terrorismus und Extremismus grundlegende Menschenrechtsnormen in jedem Fall gewahrt werden müssen. Auf der Konferenz wurde vor überzogenen staatlichen Anforderungen an die Registrierung von Religionsgemeinschaften gewarnt, die letztendlich einer Einschränkung der Religionsfreiheit gleichkommen.

Glaubwürdig für Religionsfreiheit weltweit einzutreten setzt voraus, sich in gleicher Weise und mit gleicher Intensität für die Glaubensfreiheit aller Religionen und religiösen Gruppen und – unabhängig von ihrer religiösen Zugehörigkeit – für die Opfer religiöser Verfolgung und Diskriminierung einzusetzen. Das ist kein Widerspruch dazu, dass das Eintreten Deutschlands für die Freiheit aller Religionen in der Praxis auch durch die religiöse Prägung der deutschen und der europäischen Geschichte bestimmt wird. Dies zeigt sich im durch den christlichen Glauben motivierten persönlichen Einsatz zahlreicher Menschen in Deutschland für die Menschenrechte und für bedrängte Glaubensbrüder und -schwestern, aber auch für

die Freiheit anderer Religionen in aller Welt, der zu vielfältigen Kontakten auch nichtchristlicher Religionen untereinander beigetragen hat. Die mannigfaltigen Kontakte kirchlicher Gruppen mit christlichen Gemeinden und anderen Religionsgemeinschaften im Ausland, das Wissen über deren vielerorts schwierige Situation und das Engagement der deutschen Kirchen für verfolgte oder diskriminierte Christen und religiös Verfolgte anderer Religionen in aller Welt bedeuten für die Menschen in den betroffenen Staaten oft eine unschätzbare Hilfe. Die Bundesregierung betrachtet diese weltweiten Kontakte der deutschen Zivilgesellschaft als wichtigen Beitrag zum interkulturellen Dialog und damit als wichtigen Bestandteil des deutschen menschenrechtlichen Engagements.

In ihrer Innen- wie in ihrer Außenpolitik setzt die Bundesregierung auch nach dem 11. September 2001 statt auf konfrontative „Lösungen“ oder Repression auf eine präventive Dialogpolitik. Dabei sollte ein Dialog der Religionen nicht innerhalb nationaler Grenzen stehen bleiben. In einer nach dem 11. September 2001 weltweiten Atmosphäre wachsenden Misstrauens bis hin zur offenen Feindseligkeit zwischen Religionen und Kulturen wurde im Auswärtigen Amt die Stelle eines Beauftragten für den Dialog der Kulturen und den Dialog mit der islamischen Welt eingerichtet. Die Stelle ist mit einem Arbeitsstab in Berlin und einem Netzwerk von 27 Dialogreferentinnen und -referenten an deutschen Auslandsvertretungen ausgestattet. Diese Außenstruktur gibt nicht zuletzt auch dem Dialog und der Wertedebatte in Deutschland neue Impulse. Neben der Berichterstattung nach Deutschland über weltweite Entwicklungen sowie über die Initiierung, Intensivierung und Steuerung von Dialogprojekten, die grenzüberschreitend integriert sind, pflegt der Arbeitsstab für alle Seiten wichtige Kontakte zu Akteuren der Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien.

Daneben gewährt Deutschland Menschen Schutz, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit Opfer politischer Verfolgung wurden, unabhängig davon, welcher religiösen Gemeinschaft sie angehören. So haben z. B. muslimische Ahmadis, Aleviten, Baha'is, Christen (katholische, protestantische, syrisch-orthodoxe u. a.), Sikhs und Yeziden in Deutschland Asyl erhalten, wenn sie wegen ihrer Religionszugehörigkeit in ihren Heimatländern politischer Verfolgung ausgesetzt waren.

1.4.2 Die EU-Richtlinie 2004/83/EG

Nach Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe a) i.V.m. Abs. 3 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes kann ein Eingriff in die Religionsfreiheit zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn damit eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte verbunden ist. In Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe b) der Richtlinie wird klargestellt, dass der Begriff der Religion insbesondere theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten und

öffentlichen Bereich, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen Einzelner oder der Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind, umfasst.

1.4.3 Religionsfreiheit in Deutschland

In Deutschland wird die Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Verfassung als Grundrecht geschützt. Das Grundgesetz gebietet die religiöse und weltanschauliche Neutralität des Staats. Die Auslegungsbedürftigkeit dieses Gebots wurde exemplarisch deutlich, als eine deutsche Muslima die Frage vor das Bundesverfassungsgericht brachte, ob es einer Lehrerin gestattet sei, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen.

Kopftuchdebatte in Deutschland – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 2003

Wie in zahlreichen anderen Staaten wird in Deutschland seit einigen Jahren diskutiert, ob es zulässig oder gar geboten sei, muslimischen Amtsträgerinnen zu untersagen, während der Amtsausübung ein Kopftuch zu tragen. Für ein Kopftuchverbot wird dabei vor allem das Gebot der staatlichen Neutralität angeführt. Die Gegner eines Kopftuchverbots verweisen vor allem auf das Verbot der Diskriminierung aus religiösen Gründen in Artikel 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit der in Artikel 4 GG verankerten Religionsfreiheit.

Im Rahmen dieser Diskussion hat sich insbesondere die sog. „Kopftuchentscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 2003 über die Verfassungsbeschwerde einer Lehrerin ins öffentliche Bewusstsein eingeprägt: Die Beschwerdeführerin, eine deutsche Staatsangehörige muslimischen Glaubens, begehrte die Einstellung in den Schuldienst des Landes Baden-Württemberg. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wandte sie sich gegen die von den Verwaltungsgerichten bestätigte Entscheidung des zuständigen Oberschulamts, durch die ihre Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Probe als Lehrerin an Grund- und Hauptschulen mit der Begründung abgelehnt wurde, ihr fehle wegen der erklärten Absicht, in Schule und Unterricht aus religiösen Gründen ein Kopftuch zu tragen, die für das Amt erforderliche Eignung. Das Bundesverfassungsgericht gab der Verfassungsbeschwerde statt. Ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, finde im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Mit dieser Feststellung hat das Bundesverfassungsgericht das Tragen eines Kopftuchs während der Amtsausübung allerdings nicht für grundrechtlich unanastbar erklärt. Denn in den weiteren Entscheidungsgründen heißt es, dem zuständigen Landesgesetzgeber stehe es frei, die bislang fehlende gesetzliche Grundlage zu schaffen, etwa indem er – unter Berücksichtigung der Glaubensfreiheit der Lehrer wie auch der betroffenen Schüler, des Erziehungsrechts der Eltern sowie der Pflicht des Staats zu weltanschaulich-religiöser Neutralität –

das zulässige Ausmaß religiöser Bezüge in der Schule neu bestimme. Aus einer hierauf zielenden Regelung könne sich ergeben, dass Lehrer und Lehrerinnen an staatlichen Schulen ihren Glauben nicht durch äußerlich sichtbare Symbole zu erkennen geben dürfen. Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist ein grundsätzliches Verbot des Kopftuchs im Schuldienst durch Landesgesetz verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Erforderlichkeit eines solchen Gesetzes wird von den einzelnen Ländern unterschiedlich beurteilt. Insoweit ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen. Bislang wurden nur in Bayern, im Saarland, in Niedersachsen, in Baden-Württemberg, in Hessen und in Berlin entsprechende Verbotsgesetze verabschiedet. Mit seinem Urteil vom 24. Juni 2004 hat das Bundesverwaltungsgericht für Recht erkannt, dass die baden-württembergische Regelung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht und eine ausreichende gesetzliche Grundlage bietet, das Tragen von religiösen Symbolen bei der Unterrichtserteilung zu verbieten.

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

Die Bundesregierung unterstützt eine Bandbreite von Projekten des interreligiösen und interkulturellen Dialogs, zum Beispiel interreligiöse Kulturtage, Veranstaltungen und Tagungen ökumenischer Zentren und anderer Träger. Gefördert werden auch dem Dialog dienende Initiativen und Zusammenschlüsse von Muslimen und Christen. Angesichts der Zunahme der muslimischen Bevölkerung in Deutschland – derzeit etwa 3 Mio. – hat der christlich-islamische Dialog in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Bundeszentrale für politische Bildung hat mit einem breit gefächerten Angebot an fachbezogener Literatur reagiert und leistet Unterstützung im pädagogischen Bereich. Das Bundesministerium des Innern führt seit Herbst 2001 regelmäßig Gespräche mit Repräsentanten muslimischer Organisationen aus dem In- und Ausland. Im letzten Jahr wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe zum Islam eingerichtet.

Eine besondere Rolle bei der Förderung eines interreligiösen Dialogs durch die Verbreitung von Informationen und die Schaffung von Bewusstsein spielen die Medien. In diesem Sinne führt das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung bereits seit 1997 regelmäßig Dialogveranstaltungen mit Partnern aus verschiedenen Kulturen durch, um Akteure der Zivilgesellschaft in die politische Verantwortung mit einzubeziehen, Informationsdefizite abzubauen und Vorurteile zu überwinden. Teilnehmer der Mediendialoge sind nicht nur Journalisten, sondern auch

andere Multiplikatoren wie Verleger, Medienexperten und auch Wissenschaftler. Über Grenzen hinaus weisen bilaterale Dialogveranstaltungen mit Partnern aus der ganzen Welt. Der deutsch-arabische Mediendialog ist seit 1997 institutionalisiert. Auf nationaler Ebene hat das Presse- und Informationsamt 1999 ein Sonderprogramm „Medien und Integration“ in Gang gebracht, in dessen Rahmen z. B. Ausbildungsseminare für Pressereferenten von Migrantenorganisationen oder für Lokaljournalisten angeboten werden.

A 2 Bekämpfung der Folter

Obwohl die Anwendung oder Androhung von Folter völkerrechtswidrig ist (Artikel 5 AEMR, Artikel 7 IPBPR) und trotz langjähriger Bemühungen um ihre weltweite Ächtung ist das Ausmaß dieser Menschenrechtsverletzung noch immer erschreckend. Mehrere zehntausend Fälle von Folter werden jedes Jahr bekannt, die tatsächliche Zahl liegt wegen der hohen Dunkelziffer weit höher. In den vergangenen Jahren wurden immer häufiger Kinder, Jugendliche und Frauen Opfer von Folterungen, sie leiden besonders unter den langfristigen körperlichen und seelischen Verletzungen. Bei der Bekämpfung der Folter bleiben daher auch weiterhin große Anstrengungen notwendig.

Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion darüber, ob und unter welchen Umständen Ausnahmen vom Folterverbot gerechtfertigt sein könnten, hat die Bundesregierung wiederholt unmissverständlich Position bezogen und dabei deutlich gemacht, dass das Verbot der Folter und der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung absolut ist und ausnahmslos auch im Notstand gilt.

2.1 Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter

Die Bundesregierung engagiert sich konsequent und kontinuierlich im Kampf gegen Folter und Misshandlung. Sie tritt gemeinsam mit den EU-Partnern für eine Stärkung der internationalen Mechanismen zur Bekämpfung der Folter ein und wirbt für möglichst zahlreiche Beitritte zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. In der VN-Menschenrechtskommission wie auch in der VN-Generalversammlung bringt die Bundesregierung zusammen mit den EU-Partnern die Resolution gegen Folter mit ein. Diese Resolution fordert alle Staaten nachdrücklich auf, das VN-Übereinkommen gegen Folter zu ratifizieren.

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

Mit der Verabschiedung der Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder ernied-

rigende Behandlung oder Strafe am 9. April 2001 schuf die EU ein Instrument zur weiteren Verstärkung ihres Engagements um die weltweite Abschaffung der Folter. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee hat im Dezember 2002 ein Arbeitspapier über die Anwendung der Leitlinien angenommen, durch das eine systematischere Anwendung der Leitlinien, u. a. mittels einer jährlichen Berichterstattung, sichergestellt werden soll. Auf der Grundlage der daraufhin 2003 und 2004 von den EU-Botschaften in den jeweiligen Gastländern erstellten Berichte über das mögliche Vorkommen sowie gegebenenfalls über Art und Umfang von Folter entschied die Rats-Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ in Zusammenarbeit mit den jeweiligen regionalen Arbeitsgruppen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik über länder-spezifische Aktivitäten der EU zur Bekämpfung der Folter. Die Berichte dienen als Grundlage für die Gespräche der EU mit Drittländern zum Thema Menschenrechte und fließen darüber hinaus auch in bilaterale Gespräche mit ein. Die deutschen Botschaften berichten ergänzend über Entwicklungen zum Thema Folter, so auch über konkrete Einzelfälle.

Unter der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft wurde im Oktober 2004 eine Evaluierung der bisherigen Erfahrungen mit der Implementierung der Leitlinien vorgenommen. Dabei bestand unter den EU-Mitgliedstaaten Einvernehmen darüber, dass die Leitlinien vor allem im Rahmen der multilateralen Menschenrechtsarbeit der EU sowie bei der Menschenrechtsberichterstattung zur Anwendung kamen, bislang jedoch zu selten als politisches Instrument z. B. bei politischen Dialogen und Demarchen, eingesetzt wurden. Die Bundesregierung beteiligt sich deshalb im EU-Kreis aktiv an der Erarbeitung von Strategien zur effektiveren und umfassenderen Implementierung der Leitlinien.

2.1.2 Die EU-Richtlinien 2003/9/EG und 2001/55/EG

Die EU-Richtlinien vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern bzw. vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms sehen für die Opfer von Folter und Gewalt vor, dass die Mitgliedstaaten ihnen die notwendige Hilfe gewähren. Die Bundesregierung begrüßt diese Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders schutzwürdiger Personen, die flüchten mussten.

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

Auf der Grundlage des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr. 126, BGBl. 1989 II S. 946) besteht auf der Ebene des Europarats ein Ausschuss unabhängiger Sachverständiger (Ausschuss zur Verhütung von Folter, Committee for the Prevention of Torture, CPT), der in den Ver-

tragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen wurde. Seine Besuche in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die umfangreiche Mitwirkung der Vertragsstaaten voraus.

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

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

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

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

Die Zahl der Ratifikationen des VN-Übereinkommens gegen Folter lag im März 2005 bei 139 Staaten. Gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum haben somit 11 weitere Staaten (Irland, Heiliger Stuhl, Äquatorialguinea, Dschibuti, Timor-Leste, DR Kongo, Swasiland, Malediven, Syrien, Liberia und Mauretanien) dieses

Abkommens ratifiziert. Das VN-Übereinkommen gegen Folter bleibt damit trotz aller Anstrengungen jedoch im Vergleich zu anderen VN-Menschenrechtspakten weiterhin ein Übereinkommen mit relativ niedrigem Ratifikationsstand.

Alle EU-Mitgliedstaaten – einschließlich der zum 1. April 2004 beigetretenen Staaten – haben das VN-Übereinkommen gegen Folter (und ebenso das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) ratifiziert. Mit Ausnahme von Estland, Lettland, Litauen und Slowenien haben auch alle EU-Partner Erklärungen nach Artikel 21 und 22 des VN-Übereinkommens gegen Folter zur Einführung der Staatenbeschwerde und der Individualbeschwerde abgegeben. Mit der Abgabe dieser Erklärung erkennt der jeweilige Staat die Kompetenz des Ausschusses gegen Folter an, aktiv zu werden, wenn eine Staaten- oder Individualbeschwerde wegen einer angeblichen Verletzung des Übereinkommens gegen Folter erhoben wird. Die Bundesregierung hat diese Erklärungen am 19. Oktober 2001 abgegeben und damit gleichzeitig einen Beitrag dazu geleistet, die Wirkungskraft des VN-Übereinkommens gegen Folter zu stärken.

2.1.5 Das Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Seit Beginn der 90er Jahre wurde ein Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter verhandelt, aufgrund dessen der Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen die Möglichkeit erhalten soll, die Verhältnisse in Gewahrsamseinrichtungen der Vertragsstaaten zu überprüfen (ein entsprechendes Schutzinstrument besteht für den Bereich des Europarats). Dieses Zusatzprotokoll wurde am 18. Dezember 2002 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen, ist jedoch noch nicht in Kraft getreten, da es hierzu der Ratifikation durch 20 Vertragsstaaten bedarf und bis März 2005 erst sechs Staaten (Albanien, Argentinien, Dänemark, Großbritannien, Liberia, Malta) ratifiziert haben. Deutschland, das die Ziele des Zusatzprotokolls uneingeschränkt begrüßt, hat sich sowohl aktiv an den Verhandlungen beteiligt als auch gemeinsam mit seinen EU-Partnern nachdrücklich für die Annahme des nach zehnjährigen Verhandlungen erzielten Kompromisses durch die VN-Gremien eingesetzt.

Durch das Zusatzprotokoll wird auf VN-Ebene erstmals ein internationaler Besuchsmechanismus für Gewahrsamseinrichtungen zur Verhütung von Folter eingerichtet. Parallel dazu hat jeder Vertragsstaat ein oder mehrere unabhängige nationale Kontrollgremien mit Besuchsrecht einzurichten (sog. „nationaler Präventionsmechanismus“). Das Mandat der Kontrollgremien besteht darin, durch regelmäßige Besuche von Orten der Freiheitsentziehung die Behandlung der Personen, denen dort die Freiheit entzogen ist, zu prüfen. Betroffen sind davon vor

allem der Strafvollzug, psychiatrische Kliniken mit geschlossenen Abteilungen und Gewahrsamseinrichtungen der Polizei. Diese Prüfung hat das Ziel, diese Personen stärker vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu schützen. Hierzu besteht die Befugnis, den zuständigen Behörden Empfehlungen zu unterbreiten, um die dortigen Zustände – soweit erforderlich – zu verbessern und darüber Berichte zu veröffentlichen.

Die Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Da von seinem Anwendungsbereich auch ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Bundesländer betroffen sind, ist nach der sog. Lindauer Absprache vor seiner Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland das Einverständnis aller Bundesländer erforderlich. Die Bundesregierung steht derzeit in engem Kontakt mit den Ländern, um bereits vor der Zeichnung mit ihnen einen Grundkonsens über die Umsetzung des Zusatzprotokolls im Sinne der Lindauer Absprache herbeizuführen. Sie hat zu diesem Zweck die Einrichtung einer Länderkommission vorgeschlagen. Dieses Umsetzungsmodell wird gegenwärtig von den Bundesländern geprüft.

2.1.6 Deutsche Miteinbringerschaft der Resolution gegen Folter in VN-Gremien

Zusammen mit den EU-Partnern hat Deutschland sich im Berichtszeitraum sowohl in der VN-Menschenrechtskommission (MRK) als auch in der VN-Generalversammlung für eine konsequente Stärkung der traditionell von Dänemark eingebrachten Resolution gegen Folter eingesetzt und diese jeweils mit eingebracht. Mit der Aufnahme der Aufforderung an alle Regierungen, den Einsatz, die Produktion und den Handel von Folterwerkzeugen zu verbieten, wurde bei der 57. MRK (2001) mit deutscher Unterstützung ein wichtiges Element in die Resolution gegen Folter eingefügt, das seither fester Bestandteil dieser Resolution ist. Als Reaktion auf diesen Aufruf legte die Europäische Kommission im Dezember 2002 und, nach Überarbeitung, erneut im Mai 2004 den Entwurf einer Verordnung des Rats betreffend den Handel mit bestimmten Ausrüstungsgegenständen und Produkten, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können, vor. Ziel dieser von der Bundesregierung unterstützten Verordnung soll es sein, eine EU-einheitliche Regelung für Handelsbeschränkungen in Bezug auf diese Ausrüstungsgegenstände einzuführen. Deutschland hat bereits seit 1997 für bestimmte Güter, die zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden können, ein Genehmigungserfordernis bei Ausfuhren eingeführt und damit im europäischen Vergleich eine Vorreiterrolle übernommen. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission enthält neben bestimmten Genehmigungsanforderungen für einen gegenüber der nationalen Regelung erweiterten Warenkreis auch Ausfuhr- bzw. Einfuhrverbote für solche Güter, die ausschließlich zur Folter ohne jeglichen legitimen Anwendungszweck verwendet werden können. Bei den derzeitigen Beratungen wirkt Deutschland konstruktiv

mit, wobei auf Erfahrungen mit den nationalen Regelungen und deren Umsetzung zurückgegriffen werden kann. Es wird angestrebt, 2005 eine verbindliche, in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Regelung zu verabschieden.

In der 60. Sitzung der MRK (2004) setzte Deutschland sich zusammen mit den Miteinbringern der Resolution gegen Folter erfolgreich für eine Verlängerung des Mandats des Sonderberichterstatters zum Thema Folter um weitere drei Jahre ein. Zu den Aufgaben des Sonderberichterstatters gehört die Übermittlung dringender Appelle an Staaten in Bezug auf Einzelpersonen, die angeblich von Folter bedroht sind, sowie die Durchführung von Länderbesuchen und die jährliche Berichterstattung an die MRK und die VN-Generalversammlung. Am 1. Dezember 2004 trat der österreichische Menschenrechtsexperte Manfred Nowak die Nachfolge des seit 2001 tätigen niederländischen Sonderberichterstatters Theo van Boven an.

2.2 Nationale Maßnahmen

2.2.1 Deutscher Bericht gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Im Dritten deutschen Staatenbericht (CAT/C/49/Add.4) gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, den Deutschland am 2. September 2002 dem VN-Anti-Folter-Ausschuss vorgelegt hat und der am 7. und 10. Mai 2004 von dem Ausschuss behandelt wurde, werden die Entwicklungen nach dem Zweiten deutschen Staatenbericht aus dem Jahr 1996 beschrieben (CAT/C/29/Add.2).

In seinen Schlussfolgerungen vom 11. Juni 2004 (CAT/C/CR/32/7) zum Dritten deutschen Staatenbericht begrüßte der VN-Anti-Folter-Ausschuss, dass Deutschland die Verpflichtung zum uneingeschränkten Verbot der Androhung von Folter – auch bei Ausweisungen und Abschiebungen – bekräftigt und sich den Beschwerdemöglichkeiten nach den Artikel 21 und 22 des Übereinkommens unterworfen hat.

Der Ausschuss hat jedoch auch verschiedene Bereiche genannt, die aus seiner Sicht Anlass zur Besorgnis geben, beispielsweise die Dauer von Strafverfahren wegen Misshandlungsvorwürfen gegen Amtspersonen und dass Deutschland in einigen von dem Übereinkommen erfassten Bereichen keine ausreichenden statistischen Daten vorlegen konnte. Dementsprechend hat der Ausschuss gefordert, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Strafanträge wegen Misshandlungsvorwürfen mit der gebotenen Eile entschieden werden. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, die statistischen Daten über die von dem Übereinkommen erfassten Bereiche bundesweit zusammenzustellen (oder dies von den Ländern zu verlangen) und sich nachhaltig zu bemühen, das Fakultativprotokoll zum VN-Anti-Folter-Überein-

kommen zu ratifizieren. Die Bundesregierung hat die Bemerkungen des Ausschusses in deutscher Übersetzung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (www.bmj.bund.de; www.auswaertiges-amt.de) und einen Follow-up-Prozess eingeleitet, in dessen Rahmen bereits erste konkrete Umsetzungsmaßnahmen veranlasst wurden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat im November 2004 ein Fachgespräch zu den Schlussfolgerungen durchgeführt, an dem u. a. Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und verschiedener Nichtregierungsorganisationen teilgenommen haben.

Der nächste Bericht soll 2007 vorgelegt werden. Die Bundesregierung wird auch bei der Abfassung dieses Bericht deutsche Nichtregierungsorganisationen beteiligen.

2.2.2 Individualbeschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland

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

Das Verfahren betraf die Abschiebung des Beschwerdeführers in die Türkei. Nach Artikel 3 des Anti-Folter-Übereinkommens darf eine Person nicht in einen anderen Staat abgeschoben werden, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden. Der Ausschuss hielt dies jedoch nicht für nachgewiesen und kam daher zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung, den Beschwerdeführer in die Türkei abzuschieben, keine Verletzung von Artikel 3 darstelle.

2.2.3 Öffentliche Diskussion über das Folterverbot in Deutschland

Der Fall des früheren Frankfurter Vizepolizeipräsidenten Wolfgang Daschner, der einem Tatverdächtigen im Verhör das Zufügen von Schmerzen androhen ließ, hat im In- und Ausland großes Aufsehen erregt und zu einer streitigen öffentlichen Debatte über das Folterverbot geführt.

Gegenstand der öffentlichen Diskussion in Deutschland war die Frage, ob und unter welchen Umständen Ausnahmen vom Folterverbot gerechtfertigt sein könnten. Die Bundesregierung hat dabei unmissverständlich klargestellt, dass das Verbot der Folter und der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung absolut gilt, d. h. ausnahmslos auch im Notstand. Beim Folterverbot handelt es sich nach Überzeugung der Bundesregierung um eines der elementaren und unabdingbaren Grund- und Menschenrechte der Internationalen Staatengemeinschaft.

Das Folterverbot ist inzwischen als zwingendes Recht völkergewohnheitsrechtlich anerkannt und hat in zahlreiche Menschenrechtsübereinkommen Eingang gefunden.

Die wichtigsten sind: Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 7 des Zivilpakts der Vereinten Nationen und das Anti-Folter-Übereinkommen der Vereinten Nationen. Nach Artikel 2 Abs. 2 dieses Übereinkommens dürfen außergewöhnliche Umstände gleich welcher Art nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.

Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Entscheidung des Landgerichts Frankfurt am Main vom 20. Dezember 2004 im Fall Daschner klargestellt hat, dass es keine Rechtfertigungsgründe für das Verhalten des Polizeivizepräsidenten und seines Kollegen gab.

2.2.4 Polizeiliche Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung von Folter

Ein verfassungskonformes Verhalten nach der Eidesleistung gemäß § 58 BBG ist Grundvoraussetzung für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst, es wird allen Polizeivollzugsbeamten berufsbegleitend zwingend abgefordert.

Die Ausbildungs- und Studienpläne aller polizeilichen Laufbahngruppen des Bundesgrenzschutzes (BGS) berücksichtigen den Menschenrechtsschutz in Rahmen der staatspolitischen und rechtsstaatlichen Ausbildung. Die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten werden intensiv über die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Schutz der Grundrechte unterrichtet. Insbesondere werden die Grenzen des polizeilichen Handelns in der polizeirechtlichen Ausbildung durch die Vermittlung der aktuellen Rechtslage konkret definiert.

Darüber hinaus umfasst die Ausbildung eine Vielzahl von Themenbereichen, in denen die Achtung und Wahrung der Menschenrechte und der tolerante Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern deutscher wie nichtdeutscher Herkunft theoretisch und praktisch geschult wird und die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten auf ihren Einsatz für die freiheitlich-demokratische Grundordnung vorbereitet werden.

Der BGS gewährleistet damit auch die im EU-Ausbildungsplan festgelegten einheitlichen Ausbildungsstandards für die nationalen Grenzpolizeien Europas.

Auch in der berufsbegleitenden Fortbildung erfolgt eine Auseinandersetzung mit allen polizeirelevanten Themen, die sowohl rechtliche als auch gesellschaftspolitische und psychologische Aspekte umfassen (und damit auch den Menschenrechtsschutz).

Mit der Aus- und Fortbildung wird den Beamtinnen und Beamten auch zukünftig die erforderliche Überzeugung, Einstellung und Haltung vermittelt, um der Rolle und Verantwortung der Polizei in einem freiheitlich-demokratischen und sozialen Rechtsstaat gerecht zu werden.

Der Bundesgrenzschutz geht allen polizeiliche Übergriffe betreffenden Vorwürfen nach und ergreift alle rechtlichen Möglichkeiten, um den Sachverhalt aufzuklären. Dies beinhaltet auch, dass gegen hinreichend verdächtige Beamtinnen und Beamte Strafanzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft erstattet und parallel dazu ein behörd-

liches Disziplinarverfahren eingeleitet wird (zu der Menschenrechtsaus- und -fortbildung bei den Polizeien des Bundes und der Länder siehe 17.3.2).

2.2.5 Unterstützung von Projekten zur Bekämpfung der Folter und Unterstützung von Folteropfern

Im Rahmen der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen fördert die Bundesregierung seit Jahren vier psychosoziale Zentren zur Betreuung und Behandlung von Menschen, die Opfer von Folter und Menschenrechtsverletzungen wurden. Die Zentren arbeiten im Bereich der spezialisierten gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern. Sie gewähren Hilfe ohne Einschränkungen hinsichtlich Geschlecht, Rasse, Religion oder politischem Bekenntnis. Bundesmittel erhalten das Behandlungszentrum für Folteropfer in Berlin (Deutsches Rotes Kreuz), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Köln (Caritasverband), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge und Opfer organisierter Gewalt in Frankfurt am Main und das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Düsseldorf (beide Diakonisches Werk). Die Förderung in Gesamthöhe von jährlich ca. 760 000 Euro wird zum größten Teil für Personalkosten für das in diesen Zentren arbeitende Fachpersonal aufgewandt.

Hinzu kommt noch die Unterstützung von Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Folteropfer, die über Kofinanzierungsmittel aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds finanziert werden. Ca. 17 Prozent der gesamten Fondsmittel werden in Deutschland für die Betreuung traumatisierter Flüchtlinge zur Verfügung gestellt.

Zu den behandelten und betreuten Menschen gehören vor allem Opfer staatlicher Gewalt und Folter, zu denen auch die Opfer des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR zählen, ferner die Opfer von in Deutschland ausgeübter rassistisch motivierter Gewalt sowie schwer traumatisierte Flüchtlinge aus Kriegsgebieten. Die ratsuchenden Flüchtlinge sind ungefähr je zur Hälfte Frauen und Männer. Zu einer Therapie kommt es bei ca. 1 500 Flüchtlingen im Jahr, größtenteils bei Frauen. Die therapeutische Arbeit mit Jugendlichen und unbegleiteten Flüchtlingen nimmt einen besonderen Stellenwert ein, da diese oft ihre wichtigsten Bezugspersonen, die Familie, verloren haben.

Von August 2001 bis August 2003 wurde das von der Bundesregierung geförderte Projekt „Erstellung eines frauenspezifischen, multidisziplinären Traumatherapiekonzepts für Fachfrauen, die mit kriegstraumatisierten Frauen und Mädchen arbeiten“ durchgeführt. Ziel dieses Projekts war es, ein interdisziplinäres, frauenspezifisches Konzept zur Traumabehandlung von Frauen und Mädchen in und aus Kriegs- und Krisengebieten zu entwickeln, die auch Opfer von Folter waren. Zielgruppe sind Fachleute, die mit dem o.g. Personenkreis in Deutschland arbeiten. Die Ergebnisse dieses Projekts wurden nach ihrer Präsentation auf einer Fachtagung im Mai 2004 in Form eines Handbuchs veröffentlicht: medica mondiale e.V. (Hrsg.), Sexualisierte Kriegsgewalt und ihre Folgen.

Handbuch zur Unterstützung traumatisierter Frauen in verschiedenen Arbeitsfeldern, Frankfurt am Main, 2004 (Mabuse Verlag).

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus kontinuierlich das Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte, insbesondere auch bei dessen Aktivitäten zur Folterbekämpfung. Sie hat dabei den Freiwilligen Folteropferfonds der Vereinten Nationen im Berichtszeitraum mit jährlich 130 000 Euro gefördert.

A 3 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) führt in den Artikel 23 bis 27 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf (u. a. Recht auf Bildung, Arbeit, angemessenen Lebensstandard, einschließlich Ernährung, ärztlicher Versorgung und Wohnen), die sog. WSK-Rechte. Mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) wurde 1966 – parallel zur Verabschiedung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte – das universelle Menschenrechtsinstrument zu den WSK-Rechten geschaffen, dem heute 151 Vertragsparteien angehören. Gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum hat die Zahl der Ratifikationen sich damit um sechs erhöht. Das europäische Pendant zum Sozialpakt ist die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961, die 1996 revidiert wurde. Die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte bekräftigte 1993, dass die WSK-Rechte untrennbarer und gleichrangiger Teil der allgemeinen Menschenrechte sind und in einem unauflöslichen Zusammenhang mit den bürgerlichen und politischen Rechten stehen. Die Bundesregierung sieht sich daher in der Verpflichtung, die WSK-Rechte im selben Maße zu fördern wie die bürgerlichen und politischen Rechte und betrachtet die Stärkung der WSK-Rechte auch in der zweiten Legislaturperiode als einen Schwerpunkt ihrer Menschenrechtspolitik (Koalitionsvertrag von 2002).

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

guter Regierungsführung als zentrale Voraussetzungen für eine nationale Durchsetzung von WSK-Rechten.

3.1 Entwicklungen in den Vereinten Nationen

3.1.1 Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt

Bei der 57. Menschenrechtskommission (2001) hatte Deutschland maßgeblichen Anteil daran, dass der langjährige Stillstand in der Anbahnung von Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt durch die Schaffung des Mandats eines Unabhängigen Experten zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Grundsatzresolution zur Realisierung der WSK-Rechte (Res. 2001/30) überwunden wurde. Auf Empfehlung des Unabhängigen Experten setzte die 59. Menschenrechtskommission (2003) eine aus Staatenvertretern zusammengesetzte Arbeitsgruppe mit dem Mandat der Prüfung von „Optionen bezüglich eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt“ ein, in prozeduraler Hinsicht ein wichtiger Schritt im Hinblick auf Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll bzw. ein Beschwerdeverfahren. Mit Unterstützung Deutschlands hat die 60. Menschenrechtskommission (2004) das Mandat der Arbeitsgruppe in einer umstrittenen Entscheidung um zwei weitere Jahre (bis 2006) verlängert.

Deutschland hat den damit in Gang gesetzten Prozess der Klärung offener rechtlicher Fragen in einem Gremium von Staatenvertretern (im Gegensatz zu Experten und unabhängigen Sachverständigen) von Anfang an konstruktiv begleitet und diesen auch durch Förderung eines Projekts der „International Commission of Jurists“ zur Justiziabilität der WSK-Rechte im Hinblick auf die Debatte über die Erarbeitung eines Zusatzprotokolls unterstützt. Schon im November 1998 hatte Deutschland gegenüber den Vereinten Nationen in einer Stellungnahme die Auffassung dargelegt, dass die Verfügbarkeit von Individualbeschwerdemöglichkeiten grundsätzlich dazu geeignet ist, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Implementierung ihrer Verpflichtungen zu fördern, und dass die Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalts dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis für das effiziente Funktionieren eines Beschwerdemechanismus im Bereich der WSK-Rechte äußerst wichtig ist. Im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung (April 2001) hatte die Bundesregierung erklärt, dass die Klärung offener Fragen im Hinblick auf einen funktionierenden Beschwerdemechanismus zügig vorangetrieben werden soll.

Die MRK-Arbeitsgruppe zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt hat bislang zweimal getagt (vom 23. Februar bis 5. März 2004 und vom 10. bis 21. Januar 2005, jeweils in Genf). Dabei wurde deutlich, dass zahlreiche Staaten, darunter auch Deutschland sowie die meisten EU-Partner, grundsätzlichen Klärungsbedarf sehen, bevor mit der Arbeit an einem konkreten Textentwurf begonnen werden kann. Die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe ist

für Januar 2006 vorgesehen. Ein wesentlicher Beitrag von deutscher Seite ist auch die fachliche Beratung durch das deutsche Mitglied im Sozialpakt-Ausschuss, Prof. Eibe Riedel, der die Arbeitsgruppe als unabhängiger Experte unterstützt.

3.1.2 Deutsche Initiative Leitlinien zum Recht auf Ernährung

Studien der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) zufolge ist die absolute Zahl – und in vielen Entwicklungsländern seit Jahren erstmals auch wieder der Prozentsatz – an hungernden Menschen wieder angestiegen. Angesichts der weltweit stetig steigenden Produktion von Agrargütern zeigt sich gleichzeitig, dass Hungerbekämpfung kein Produktions- sondern in erster Linie ein Verteilungs- und Zugangsproblem ist. Deswegen haben die auf dem „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ versammelten Staats- und Regierungschefs 2002 eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe (IGWG) mit der Aufgabe betraut, eine Ausgestaltung und Konkretisierung des in Artikel 11 des Sozialpakts enthaltenen Menschenrechts auf Nahrung zu erarbeiten. Die Initiative unter dem Dach der FAO kam vor allem auf Betreiben Deutschlands zustande.

Nach rund zweijährigen Verhandlungen wurden die Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Ernährung („Recht auf Nahrung“) Ende November in Rom von allen im Rat der FAO vereinten Mitgliedstaaten angenommen. Deutschland gestaltete den Prozess inhaltlich maßgeblich mit und leistete einen entscheidenden Beitrag zu seiner Finanzierung. Mit den Leitlinien werden die Bemühungen für eine umfassende weltweite Bekämpfung von Hunger und Unterernährung im Rahmen der VN gestärkt, und die Staatengemeinschaft hat mit ihnen auch zum ersten Mal Verpflichtungen aus den im Sozialpakt niedergelegten Rechten konkretisiert.

Gegenstand der Leitlinien ist dabei nicht ein Anspruch des Einzelnen, vom Staat alimentiert zu werden, sondern die Pflicht des Staats, für einen ungehinderten Zugang (physical and social access) zu Nahrungsmittelherwerb und Lebensmittelproduktion zu sorgen. Es geht also um das „Recht, sich ernähren zu können“. Insofern entwickeln die Leitlinien einen neuen, breiteren Ansatz von guter Regierungsführung, der auch die Deckung elementarer Grundbedürfnisse umfasst. Die Leitlinien enthalten konkrete Empfehlungen zu 20 Themenbereichen – vom Aufbau von Schulspeisungsprogrammen und Dürre-Frühwarnsystemen über die Entwicklung des Land- und Wasserbaus bis hin zu institutionellen Reformen, Landreformen, Frauenrechten, „Good Governance“ und dem Recht auf Zugang zu Gerichten. Die Leitlinien erkennen daneben an, dass der Hunger nicht allein durch gute Regierungsführung oder mehr Handel überwunden werden kann. Investitionen in den ländlichen Raum, Systeme der sozialen Sicherung, kostenlose Schulessen (school feeding programmes) und Arbeitsprogramme (food for work) müssen die anderen Maßnahmen nötigenfalls unterstützen.

Die Leitlinien sollen Legislative, Justiz, Medien und Zivilgesellschaft im weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung als wichtige Berufungsgrundlage für mehr innerstaatliche Verantwortung und gute Regierungsführung dienen. Erwartet wird ferner, dass der WSK-Ausschuss der Vereinten Nationen in Genf die Leitlinien bei seinen Staatenberichten als Kriterienkatalog und Auslegungsinstrument zurate ziehen wird. Durch die Leitlinien werden menschenrechtliche und entwicklungspolitische Ansätze erstmals verzahnt. Bemerkenswert ist die aktive Teilnahme von Staaten der Dritten Welt am Leitlinienprozess, von denen mehrere Länder sich bei der internen Umsetzung des rechtgestützten Ansatzes besonders engagiert gezeigt haben. So liegen z. B. aus Südafrika und Indien bemerkenswerte Gerichtsentscheidungen vor, die sich mittelbar auf das Ernährungsgrundrecht stützen.

Ebenso richtungsweisend verlief die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Vorarbeit und begleitende Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen – insbesondere der FIAN (FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk) – trugen erheblich zum Verhandlungserfolg bei. Bei den Verhandlungen waren mitunter 20 Nichtregierungsorganisationen anwesend. In Deutschland wurde das Vorgehen in den Verhandlungen von den beteiligten Ressorts regelmäßig mit einer sog. Kerngruppe von Nichtregierungsorganisationen (u. a. mit FIAN und Deutscher Welthungerhilfe) abgestimmt. Auch innerhalb der FAO trat die Bundesregierung erfolgreich für ein Rede- und Mitwirkungsrecht der Zivilgesellschaft ein.

Parallel zum Leitlinienprozess veranstaltete die Bundesregierung im Oktober 2004 in Berlin zum dritten Mal die internationale Konferenz „Policies against Hunger“, bei der ein Dokument zur verantwortungsvollen Liberalisierung des Agrarmarkts angenommen wurde. Ergebnis der vorangegangenen Konferenz vom September 2003 war das „Berlin-Statement“ zum sinnvollen Einsatz von Nahrungsmittelhilfe.

3.1.3 Entwicklungen und deutsche Initiativen in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen

Deutschland unterstützt aktiv, dass die Gleichwertigkeit und wechselseitige Abhängigkeit aller Menschenrechte in der VN-Menschenrechtskommission (MRK) in einer Reihe von Resolutionen zu den WSK-Rechten Ausdruck finden, und engagiert sich für eine weitere Stärkung der Verfahren und Mechanismen der MRK im WSK-Bereich. Bei der 59. und 60. Sitzung der MRK hat sich Deutschland aktiv am Verhandlungsprozess zu folgenden WSK-Resolutionen beteiligt und diese mit eingebracht: Recht auf Bildung, Recht auf Nahrung, Recht auf angemessenes Wohnen (von Deutschland initiiert), Recht auf Gesundheit, Menschenrechte und extreme Armut, Landrechte von Frauen, Realisierung der WSK-Rechte und Frage ihrer Verwirklichung in Entwicklungsländern (WSK-Grundsatzresolution).

Deutschland hat seine Resolution zum angemessenen Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard bei der 59. und 60. MRK erneut erfolgreich

eingbracht (Annahme im Konsens). In der 60. MRK brachte die Bundesregierung die Resolution zusammen mit Finnland als zweitem Haupteinbringer ein. Die deutsche Initiative wurde von 40 Staaten als weitere Miteinbringer unterstützt. Das der Resolution zugrundeliegende Recht auf angemessenes Wohnen ist u. a. in Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Artikel 11 Abs. 1 des Sozialpakts und in Artikel 27 Abs. 3 der Kinderrechtskonvention genannt. Nach Schätzungen des United Nations Human Settlements Programme (Habitat) sind mindestens 100 Mio. Menschen weltweit, darunter 30 bis 70 Mio. Kinder, ohne jegliche Unterkunft; für eine weit größere Zahl von Menschen muss das Kriterium der Angemessenheit als unerfüllt gelten.

Die seit der 57. MRK jährlich eingebrachte Resolution ruft Staaten und Regierungen auf, dem Recht auf angemessenes Wohnen mit besonderer Sorge um die schwächeren Bevölkerungsschichten Geltung zu verschaffen sowie dafür Sorge zu tragen, dass Diskriminierungen jeder Art unterbleiben. Außerdem ist die Resolution die Grundlage für den Einsatz eines VN-Sonderberichterstatters, der die Implementierung der Resolution überwacht. VN-Sonderberichterstatter ist seit 2001 der indische Menschenrechtsexperte Miloon Kothari. Er hatte der 59. und der 60. MRK Berichte über den Implementierungsstand der Resolution vorgelegt und dabei deutliche Kritik an menschenrechtswidrigen Handlungen einer Reihe von Staaten im Bereich ihrer Wohnungs- und (Um-)Siedlungspolitik geübt. Durch die Resolution aus dem Jahr 2003 (59. MRK) konnte sein Mandat um drei Jahre verlängert werden.

Im Berichtszeitraum hat Deutschland die Resolution inhaltlich weiter ausgebaut, und zwar sowohl durch eine noch stärkere Betonung des Aspekts der Wohnsituation von Frauen und Menschen mit Behinderungen (59. und 60. MRK) als auch durch eine Verurteilung von menschenrechtswidrigen Zwangsräumungen und Zwangsumsiedlungen (60. MRK). Denn jährlich werden nach VN-Schätzungen über 10 Mio. Menschen Opfer von menschenrechtswidrigen Zwangsumsiedlungen und Zwangsräumungen, die häufig in die Obdachlosigkeit führen. Die Gründe für Zwangsumsiedlungen sind vor allem Bau- und Entwicklungsprojekte, städtebauliche Maßnahmen und Großereignisse. So wurden zur Realisierung von Staudammprojekten z. B. in Indien und China allein seit Mitte der 90er Jahre mehrere Millionen Menschen umgesiedelt. Der Sonderberichterstatter zum Recht auf angemessenes Wohnen warnt in seinem Bericht an die 60. MRK (2004), dass die Anzahl entwicklungsbedingter Umsiedlungen durch Globalisierungsfolgen in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen ist. Dem Bericht zufolge wurden vor allem in Asien, Afrika und Lateinamerika allein durch weltbankfinanzierte Projekte seit dem Jahr 2000 2,6 Mio. Menschen zwangsweise umgesiedelt. Der Sonderberichterstatter zum Recht auf angemessenes Wohnen weist in seinen letzten Berichten zudem anhand zahlreicher Fälle darauf hin, dass solche Umsiedlungen häufig nicht nur zwangsweise und entschädigungslos

durchgeführt werden, sondern die Betroffenen auch keine Anhörungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten haben.

Die entschädigungslose und gewaltsame Vertreibung von Menschen aus ihren Häusern und Hütten und von ihren Grundstücken ist eine gravierende Verletzung elementarer Menschenrechte. Betroffen ist hier neben dem Recht auf angemessenes Wohnen aus Artikel 11 Abs. 1 des Sozialpakts auch das Recht auf Privatsphäre aus Artikel 17 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte, das vor willkürlichen Eingriffen in den privaten Lebens- und Wohnbereich schützt. Die bei der 60. MRK durchgesetzte Resolution zum angemessenen Wohnen fordert Regierungen u. a. dazu auf, die Praxis illegaler Zwangsumsiedlungen einzustellen. Die Unterkommission der MRK nahm im Jahr 2003 einen Resolutionsentwurf zum Verbot von Zwangsumsiedlungen an, der ebenfalls von der 60. MRK indossiert wurde.

3.1.4 Entwicklungen im VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt-Ausschuss, siehe B 4.3) hat nach seiner Mandatierung durch den UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) seit 1989 15 Allgemeine Kommentare zu Fragestellungen aus dem WSK-Bereich sowie zum Berichtsverfahren des Sozialpakts vorgelegt. Hauptaufgabe des Ausschusses ist die Prüfung der Staatenberichte, welche die Vertragsstaaten nach Artikel 16 des Sozialpakts in regelmäßigen Abständen vorzulegen haben. Darin werden die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte getroffenen Maßnahmen sowie die dabei erzielten Fortschritte dargelegt. Der Ausschuss gibt zu jedem Staatenbericht „Abschließende Bemerkungen“ ab (www.unhchr.ch > treaty based database), die öffentlich sind (zum Vierten deutschen Staatenbericht siehe B 3.2.1 des 6. Menschenrechtsberichts). Ferner gab der Ausschuss zahlreiche Stellungnahmen an Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Gremien ab.

Allgemeiner Kommentar Nr. 15 des Sozialpakt-Ausschusses zum Recht auf Wasser

Im November 2002 legte der Sozialpakt-Ausschuss den auf einem Entwurf des deutschen Ausschuss-Mitglieds Prof. Eibe Riedel beruhenden Allgemeinen Kommentar Nr. 15 zum Recht auf Wasser vor. Der Ausschuss interpretiert damit menschenrechtliche Verpflichtungen bei Maßnahmen der Wasserver- und -entsorgung, die weltweit für eine zunehmende Anzahl von Menschen existenzielle Bedeutung erlangen. Bereits heute sind mehr als 30 Länder Nordafrikas, Subsahara-Afrikas, des Nahen Ostens und Asiens von akuter Wasserknappheit bedroht. Das Problem ist jedoch meist nicht die absolute Wasserknappheit, sondern ungenügende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die zu selektiver Verschwendung und unsachgemäßer Verteilung der Ressource führen. Die Wasserfrage genießt deshalb seit vielen Jahren in der Ernährungs- und Landwirtschafts-

organisation der Vereinten Nationen (FAO), im Weltentwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und in anderen Programmen der Vereinten Nationen wie auch in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen herausragenden Stellenwert. In der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen wurde u. a. das Ziel formuliert, die Zahl der Menschen, die keinen gesicherten Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Die Wasserver- und -entsorgung ist zudem zentral für die Erreichung anderer Millenniumsziele in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Armut. Die „Bonner Empfehlungen“ („Bonn Recommendations for Action“) der Internationalen Süßwasserkonferenz (3. bis 7. Dezember 2001 in Bonn) enthalten wichtige Aussagen zur Frage des Zugangs zu Wasser. Die Wasserfrage hat auch beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung („Rio + 10“, 26. August bis 4. September 2002 in Johannesburg/Südafrika) eine wichtige und beim Weltwasserforum in Japan im Jahr 2003 die zentrale Rolle gespielt.

In seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 stellt der Sozialpakt-Ausschuss fest, dass der Zugang zu Trinkwasser, zu Wasser für hygienische Zwecke und zur Nahrungsmittelproduktion Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard im Sinne von Artikel 11 Abs. 1 sowie Artikel 12 des Sozialpakts ist. Bei den staatlichen Verpflichtungen unterscheidet der Ausschuss zwischen solchen, die von den Regierungen unmittelbar einzuhalten sind, und solchen, die dem Vorbehalt der progressiven Realisierbarkeit unterliegen. Nach dem Kommentar haben Staaten im Zusammenhang mit dem Recht auf Wasser Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten („obligations to respect, protect, fulfil“). Achtungspflichten werden z. B. verletzt, wenn Bevölkerungsteile willkürlich von der Wasserversorgung ausgeschlossen oder Preise auf ein unerschwingliches Niveau angehoben werden. Staatliche Schutzpflichten zum Recht auf Wasser werden auch durch Privatisierung von Wasserver- und -entsorgungssystemen nicht aufgehoben, sondern wandeln sich allenfalls in staatliche Kontroll- und Regulierungspflichten um.

Insbesondere den diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser und sanitärer Basisversorgung müssen Staaten nach Auffassung des Sozialpakt-Ausschusses unmittelbar gewährleisten.

Die Bundesregierung begrüßt den Allgemeinen Kommentar Nr. 15 des Sozialpakt-Ausschusses als Interpretation und Konkretisierung staatlicher Verpflichtungen in diesem Bereich.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) werden Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Wasser unterstützt. Diskriminierungsfreier Zugang zu Trinkwasser und zu sanitärer Basisversorgung ist mit einem Volumen von 350 Mio. Euro jährlich ein Schwerpunkt der deutschen EZ. Niemandem soll aufgrund von Geschlecht, Herkunft, ethnischer Zugehörigkeit oder Einkommen der Zugang dazu verwehrt sein. Die Bundesregierung setzt in der Projektarbeit auf mehreren Ebenen an: Erstens werden finan-

zielle Ressourcen für den Ausbau von Infrastruktur und angepassten Technologien zur Verfügung gestellt. Damit verbunden ist zweitens die Unterstützung der Institutionen bei Sektorreform und Ausbildung der Kapazitäten, um den Zugang auch nachhaltig gewähren zu können. Die Beratung zielt auch auf eine nachhaltige Finanzierung ab, um vor allem Armen, Frauen und Kindern den Zugang zu Wasserver- und -entsorgung zu ermöglichen. Hinzu kommen von der Bundesregierung geförderte Projekte, die Betroffene in die Lage versetzen sollen, über rechtliche Mittel vor nationalen Behörden und Gerichten einen diskriminierungsfreien Zugang zur Wasserver- und -entsorgung zu erstreiten.

Beispiel Sambia – Reform des Wassersektors

Obwohl Sambia über umfangreiche Wasserressourcen verfügt, haben große Teile der sambischen Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu adäquaten sanitären Anlagen. Die meisten Städte sind mit einer desolaten Wasserversorgungsinfrastruktur ausgestattet, was häufig zu Versorgungsunterbrechungen führen. Der Wassersektor in Sambia wird von einer Vielzahl bilateraler und internationaler Geber unterstützt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich durch ihre konzeptionell orientierte Beratung und Förderung von Wassergesellschaften seit 1994 einen guten Ruf erarbeitet. Eine Einbindung auch der durch andere Geber finanzierten Vorhaben in das Gesamtkonzept des Partnerlands wird durch das TZ-Programm „Reform des Wassersektors in Sambia“ gefördert, dem damit bei der Umsetzung der Sektorreform eine Schlüsselrolle zufällt. Entsprechend dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung ist zentrales Ziel dieses Programms die Halbierung des Bevölkerungsanteils ohne Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen bis zum Jahr 2015. Der Programmschwerpunkt liegt auf der Sicherstellung von sozialen Grunddiensten und dem Schutz lebensnotwendiger Ressourcen. Damit kann Nutzerkonflikten auf nationaler und internationaler Ebene vorgebeugt werden. Mit der Unterstützung des staatlichen Regulierungsorgans NWASCO sowie der dezentralen Wasserversorgungsunternehmen und der Wassernutzerverbände leistet das Programm einen Beitrag zur verantwortungsvollen Regierungsführung.

3.2 Entwicklungen im Europarat – Die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, die am 26. Februar 1965 in Kraft trat, ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Sie schützt 19 grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte. Wie die Europäische Menschenrechtskonvention sieht auch die Sozialcharta ein internationales Rechtsschutzsystem vor, das die Einhaltung ihrer Normen durch die Vertragsstaaten überwacht. Dieses Verfahren ist jedoch im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (siehe

B 1.1) nicht gerichtsförmig ausgestaltet. Es basiert auf Staatenberichten über die Umsetzung der Charta, welche die Regierungen der Vertragsstaaten dem Europarat alle zwei Jahre bzw. als Teilberichte jährlich einreichen müssen. Ein Sachverständigenausschuss (der sog. Europäische Ausschuss für Soziale Rechte) sowie nachfolgend der aus Vertretern der Vertragsstaaten gebildete Regierungsausschuss legen dem Ministerkomitee Berichte mit Empfehlungen vor. Das Ministerkomitee als Entscheidungsorgan des Europarats kann notwendige Empfehlungen an die betroffenen Regierungen richten.

Die jüngsten deutschen Staatenberichte – Einundzwanzigster Bericht zu den Kernbestimmungen der Europäischen Sozialcharta (Berichtszeitraum 2001 bis 2002), Zweiundzwanzigster Bericht zu dem fälligen Teil der Nicht-Kernbestimmungen (Berichtszeitraum 1999 bis 2002) – wurden dem Europarat am 15. Juli 2003 bzw. am 31. März 2004 zugeleitet und den Sozialpartnern zur Kenntnis gegeben. Während die Prüfung des Einundzwanzigsten Deutschen Staatenberichts bereits abgeschlossen ist, werden die Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte zum Zweiundzwanzigsten Staatenbericht Anfang 2005 für die Beratung im Regierungsausschuss der Sozialcharta im Mai und September 2005 erwartet.

Die Prüfung einer Ratifikation der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996 konnte auch im Berichtszeitraum noch nicht mit positivem Ergebnis abgeschlossen werden. Die Möglichkeiten, bestehende Bedenken auszuräumen, werden weiter geprüft. Wegen der Vielzahl der zu beteiligenden Stellen und der Komplexität der Materie nimmt die Prüfung erhebliche Zeit in Anspruch. Schwierigkeiten bereitet vor allem, dass aus den sehr allgemein gehaltenen Formulierungen des Übereinkommens oft neue und weitreichende Anforderungen der Überwachungsorgane an die innerstaatliche Umsetzung von Regelungsgegenständen abgeleitet werden.

3.3 Armutsbekämpfung und WSK-Rechte

Derzeit müssen rund 1,2 Mrd. Menschen weltweit mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag auskommen, sie gelten damit als extrem arm. Etwa 800 Mio. Menschen hungern oder leiden unter Mangelernährung. Vor diesem Hintergrund haben sich die Staats- und Regierungschefs in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen (A/RES/55/2, www.un.org) im September 2000 dem Ziel verpflichtet, den Anteil der extrem armen Menschen in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Die Armut in den Entwicklungsländern ist eng verbunden mit vielen anderen Problemen, etwa Bevölkerungswachstum, HIV/AIDS, mangelnden Bildungsmöglichkeiten und sozialer Ausgrenzung. Die Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, werden verletzt oder stark eingeschränkt. Daher wird die Verletzung von Menschenrechten zunehmend nicht nur als Folge von Verarmung gesehen, sondern auch als deren Ursache: So führen beispielsweise fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten und Diskriminierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen oft zu deren Verarmung.

Das Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (BHKMR) hat 2002 einen Leitlinienentwurf zum Menschenrechtsansatz in Armutsbekämpfungsstrategien vorgelegt (<http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/guidelines.htm>). Die Leitlinien des BHKMR haben zum Ziel, bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen von Staaten im Bereich des Menschenrechtsschutzes für die Armutsbekämpfung nutzbar zu machen. Dies geschieht durch eine Konkretisierung der sich aus den Menschenrechten ergebenden Schutz- und Gewährleistungspflichten des Staates. Der Schutz vor Diskriminierung oder das Recht der freien Meinungsäußerung sowie des gleichberechtigten Zugangs zu Nahrungs- und Erwerbsquellen wird als Teil einer Armutsbekämpfungsstrategie verstanden. Danach sollen Strategien, Programme und Projekte zur Armutsbekämpfung auf folgenden Prinzipien beruhen:

- Verbindung zu internationalen und nationalen Menschenrechtsnormen,
- Nichtdiskriminierung,
- Rechenschaftspflicht der menschenrechtlich verpflichteten nationalen und internationalen Stellen,
- Teilhabe der Betroffenen.

Die Bundesregierung begrüßt diesen in den Leitlinien niedergelegten menschenrechtsorientierten Ansatz in der Armutsbekämpfung. Sowohl das Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung eine globale Aufgabe (2001) als auch der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte des BMZ (2004) tragen ihm Rechnung.

Dabei liegt der Politik der Bundesregierung ein breites Verständnis von Armut zugrunde. Wirksame Armutsbekämpfung verlangt nicht nur nach einer Verbesserung der Einkommenssituation, sondern erfordert die staatliche Gewährleistung von Freiheitsräumen und die Wahrnehmung von Schutzpflichten, damit die Betroffenen an Prozessen der Ressourcenerwirtschaftung und -allokation teilhaben können. Unter dem Teilhabe- und Partizipationsgesichtspunkt zeigt sich, dass sich die Gewährung politischer und bürgerlicher Rechte und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte einander wechselseitig bedingen. Die Bundesregierung ist daher bestrebt, im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit national und international Handlungsspielräume zu schaffen, um die Potenziale der betroffenen Menschen für eine nachhaltige Bekämpfung von Armut zu mobilisieren.

3.4 Die internationale Verwirklichung des Rechts auf Bildung

Trotz eines signifikanten Anstiegs der weltweiten Einschulungsquoten in den letzten 30 Jahren wird die Zahl der Kinder, die keinen Zugang zur Primarschule haben, noch immer auf 113 Mio. geschätzt. Viele Kinder brechen die Schule vorzeitig ab, und Mädchen sind nach wie vor in ihren Bildungsmöglichkeiten benachteiligt. In fast allen Entwicklungsländern sind die Einschulungsraten bei Mädchen niedriger und die Abbruchraten höher als bei

Jungen. Neben beschränkten Zugangsmöglichkeiten stellen mangelnde Qualität und Effizienz Herausforderungen an die Bildungssysteme der Entwicklungsländer und an die internationale Gemeinschaft.

Bildung – Grundbildung, berufliche Bildung, Hochschulbildung sowie Bildungsmaßnahmen im außerschulischen Bereich – zählt zu den Schwerpunktbereichen in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Um dem erweiterten Bildungsbegriff Rechnung zu tragen, wurde in den letzten Jahren ein möglichst breiter Ansatz gewählt, der sich nicht nur auf das formale Bildungsangebot beschränkt, sondern auch die nachhaltige Nutzung von Bildungseinrichtungen in den Mittelpunkt rückt. Neben der Verwirklichung des Rechts auf Bildung werden hier auch andere Menschenrechte gefördert, wie etwa ärztliche Betreuung von Schülerinnen und Schülern, Schulspeisung, Förderung von Systemen zur Bildungszuschussung, Förderung der Mitwirkung von Eltern und Gemeinden, Mädchengerechte Ausstattung von Schulen, gezielte Infrastrukturmaßnahmen für besonders benachteiligte Gruppen wie Kinder in städtischen Armutsgebieten, Formulierung lebensweltorientierter Curricula, Förderung von muttersprachlichem Unterricht in mehrsprachigen Gesellschaften, Nachmittags- und Abendunterricht für Jugendliche und Erwachsene, die keinen Zugang zu adäquater schulischer Grundbildung hatten, verstärkter Einsatz von Lehrerinnen für Mädchen und stärkere Einbeziehung von Gesundheitsthemen in den Unterricht.

Auch in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen wurde dem herausragenden Stellenwert des Menschenrechts auf Bildung Rechnung getragen – durch die Verankerung der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung und der Beseitigung des Geschlechtergefälles im Bildungsbereich im Rahmen der acht internationalen Entwicklungsziele. Außer Frage steht darüber hinaus die Verknüpfung des Bildungsstands mit anderen Entwicklungszielen bzw. Menschenrechten, insbesondere im Kontext Gesundheit. Die Bedeutung von Bildung als „enabling instrument“ – das Menschen in die Lage versetzen kann, die Entwicklung ihrer Gesellschaften mitzugestalten – für nachhaltige Entwicklung, als Grundlage für einen höheren Lebensstandard und für demokratische Gesellschaften wurde sowohl auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg im September 2002 als auch bei dem G8-Treffen in Kananaskis, Kanada, unter aktiver Beteiligung der Bundesregierung anerkannt.

Als Konsequenz rief die Weltbank mit Unterstützung der G8 im Frühjahr 2002 die „Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)“ ins Leben, die intensivierte Leistungen seitens der Gebergemeinschaft für die teilnehmenden Länder, die Mobilisierung zusätzlicher nationaler Ressourcen für den Bereich Grundbildung, die Verbesserung der Qualität von Bildungsleistungen und der Effizienz des Mitteleinsatzes durch Harmonisierung und Koordinierung umfasst. Deutschland hat die Initiative während des Berichtszeitraums aktiv unterstützt.

3.5 Nationale Maßnahmen – Soziale Lebenslagen in Deutschland

Seit 1998 ist die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Damit kommt Deutschland auch internationalen Verpflichtungen nach, die sich u. a. aus dem Sozialpakt, dem Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen im Jahr 1995 (Dok. A/Conf.166/9) und aus Vereinbarungen auf europäischer Ebene ergeben.

Basierend auf dem Leitgedanken, dass eine detaillierte Analyse der sozialen Lage die notwendige Basis für eine Politik zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe ist, legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jeweils zur Mitte einer Wahlperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vor.

3.5.1 Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Anfang 2005 verabschiedete die Bundesregierung den 2. Armuts- und Reichtumsbericht, der eine Bestandsaufnahme vornimmt und die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen von 1998 bis – soweit Daten verfügbar waren – heute analysiert.

Die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird flankiert von dem „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP’incl.)“, der aufgrund der Vereinbarung der EU-Staats- und Regierungschefs von Nizza vorgelegt wird (EU-Dok. 14110/00). Der erste derartige Aktionsplan für den Zeitraum 2003 bis 2005 wurde 2003 erstellt und 2004 als Beitrag zu dem ersten europäischen Gemeinsamen Sozialschutzbericht aktualisiert. Er beschreibt zentrale Trends und Herausforderungen und belegt durch eine Vielzahl konkreter Beispiele, welche Ziele und Schritte in Deutschland zur Stärkung der sozialen Integration ergriffen werden.

Deutschland ist zwar ein reiches Land – der großen Mehrheit der hier lebenden Menschen geht es gut –, doch Armut und soziale Ausgrenzung sind keinesfalls nur Randphänomene. Soziale Ungleichheit ist auch in Deutschland eine Tatsache, wozu auch die Entwicklung am Arbeitsmarkt in manchen Bereichen in den letzten Jahren beigetragen hat. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erschöpft sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten, denn ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge bedeutet, dass auch das Armutsrisiko, das so ausgeglichen werden muss, dauerhaft besteht. Gerechtigkeit verlangt deshalb vor allem nach mehr Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen.

Die Bundesregierung hat sich mit dem Regierungsantritt 1998 den neuen Herausforderungen gestellt und mit den Reformen der Agenda 2010 wesentliche Schritte für eine sozial gerechte Politik initiiert. Sie hat damit zugleich auch die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorangebracht. Eckpfeiler dieser Politik zur

Stärkung der sozialen Integration in Deutschland sind vor allem die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt, die Stärkung sozialer Teilhabe durch schulische und berufliche Bildung, eine kinder- und familienfreundlichere Gestaltung der Gesellschaft (u. a. mit dem Ziel des Abbaus der Sozialhilfeabhängigkeit von Kindern und dem Ausbau von Kinderbetreuung und Ganztagschulen), die Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung sowie eine gerechte Einkommens- und Steuerpolitik.

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik setzt die Bundesregierung mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf gezielte Förderung, Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen. Die damit verbundene Aktivierung nützt insbesondere auch langzeitarbeitslosen Menschen, niedrig Qualifizierten, Schwerbehinderten sowie Migrantinnen und Migranten. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfeempfänger zur Grundsicherung für Arbeitssuchende hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt zur Aktivierung dieses Personenkreises im Sinne von „Fördern und Fordern“ vorgenommen. Die Bereitschaft zur Eigeninitiative wird eingefordert, gleichzeitig werden gerade Gruppen mit einem hohen Arbeitslosigkeits- und damit Armutsrisiko gezielt unterstützt.

Zu den wichtigsten Faktoren für die Wahrnehmung individueller Teilhabe- und Verwirklichungschancen gehören Bildung und Ausbildung. Die Bundesregierung setzt deshalb mehr denn je klare Prioritäten bei Bildung und Forschung. Sie hat die Mittel für Bildung und Forschung seit 1998 um 37,5 Prozent bzw. um 2,72 Mrd. Euro auf rund 10 Mrd. Euro erhöht (2005). Der Bund investiert rund 4 Mrd. Euro in den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Die Zahl der BAföG-Empfänger stieg von 341 000 im Jahr 1998 auf 505 000 im Jahr 2003. Im Bereich der beruflichen Ausbildung wird der Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland mithelfen, jungen Menschen eine berufliche Perspektive zu eröffnen. Durch eine adäquate Bildung und Ausbildung werden Beschäftigungschancen erhöht und Ausgrenzungsfahren vermieden.

Im Bereich der Familienpolitik kommt der Förderung von Familien eine besondere Bedeutung zu. Ziel ist es, die Einkommensarmut von Familien zu reduzieren. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich. Mit der Erhöhung des Kindergelds um 42 Euro für das erste und das zweite Kind wurden Familien insgesamt um rd. 9 Mrd. Euro steuerlich entlastet. Ab 2005 erhalten potenzielle Bezieher von Arbeitslosengeld II einen monatlichen Kinderzuschlag von 140 Euro. Damit werden 150 000 Kinder und ihre Familien unabhängig vom Bezug von Arbeitslosengeld II. Gleichzeitig fördert der Bund den zügigen Ausbau einer Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für Kinder. Damit werden die Startchancen der Kinder verbessert und ihren Eltern die Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eröffnet, was Armutsspiralen verhindert.

Die Bundesregierung hat die Voraussetzungen dafür verbessert, dass behinderte Menschen ihr Leben möglichst selbstbestimmt und eigenverantwortlich gestalten können. Sie hat in der Politik für behinderte Menschen einen Paradigmenwechsel und in der Gesellschaft einen Bewusstseinswandel eingeleitet, um die umfassende Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben zu verwirklichen. Diese Politik wird fortgesetzt und um die besondere Förderung der Ausbildung behinderter Jugendlicher erweitert. Ein wichtiges Instrument hierbei ist die von der Bundesregierung zusammen mit ihren Partnern – u. a. Arbeitgebern, Gewerkschaften und Behindertenverbänden – im September 2004 erfolgreich gestartete Initiative „jobs – Jobs ohne Barrieren“. Ziele der Initiative sind vor allem die Förderung der Ausbildung behinderter und schwerbehinderter Jugendlicher und die Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen. An der Initiative beteiligen sich auch namhafte deutsche Unternehmen und setzen damit ein positives Signal in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.

Im Bereich der Steuerpolitik ist es der Bundesregierung gelungen, geringe Einkommen durch die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 Prozent (1998) auf 15 Prozent (2005) bei gleichzeitiger Anhebung des Grundfreibetrags von 6 322 Euro (1998) auf 7 664 Euro (ab 2004) deutlich zu entlasten. Gleichzeitig trug der Abbau von Steuervergünstigungen dazu bei, dass die leistungsstarken Haushalte einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben leisten.

3.5.2 Zur Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Qualität der Betreuung und Pflege in der ambulanten und stationären pflegerischen Versorgung durch ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen kontinuierlich zu verbessern. Zu nennen sind etwa das Pflege-Qualitätssicherungsgesetz (1. Januar 2002), die Novelle des Heimgesetzes (1. Januar 2002), das Altenpflegegesetz (1. August 2003) und die Novellierung des Krankenpflegegesetzes (1. Januar 2004). Mit dem Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (1. Januar 2002) wird insbesondere die Situation von Menschen mit Demenz im ambulanten Bereich verbessert.

Der jüngst vorgelegte Bericht des Medizinischen Dienstes der Spitzenverbände der Krankenkassen über die Qualität der pflegerischen Versorgung in Deutschland zeigt, dass diese Maßnahmen zu greifen beginnen. So lassen sich einrichtungsinterne Qualitätsmanagementmaßnahmen inzwischen bei rund 76 Prozent der stationären Pflegeeinrichtungen feststellen. Ferner wurde aufgezeigt, dass die Zufriedenheitswerte der Pflegebedürftigen in der Pflege bei über 90 Prozent liegen. Pflege wird in der Mehrzahl der Pflegeeinrichtungen auf einem angemessenem Niveau gewährleistet. Die Pflegekräfte in den Pflegeeinrichtungen sind in den meisten Fällen mit hohem ethischen und moralischen Anspruch an sich und ihre Arbeit tätig. Sie verrichten tagtäglich – unter zuweilen schwierigen Bedingungen – eine anspruchsvolle pflegerische und betreuende Arbeit. Es gibt aber auch eine größere Zahl von Fällen, bei denen ein nicht angemessenes

Versorgungsniveau oder ein nicht akzeptabler Pflegezustand festgestellt wurde.

Zur Behebung der Mängel sind weniger neue Gesetze notwendig; vielmehr mangelt es vorrangig an einer konsequenten Umsetzung der bereits verabschiedeten Regelungen. Zur Vermeidung von Mängeln und Defiziten in der pflegerischen Versorgung kommt der Entwicklung und der Verbreitung guter Pflegekonzepte in der Praxis eine wesentliche Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund fördert die Bundesregierung seit Jahren die Erarbeitung und Verbreitung derartiger Konzepte. Diesem Ziel dient auch der Runde Tisch Pflege. Angesichts des bestehenden Problemdrucks in der Pflege haben die zuständigen Bundesressorts für alle Beteiligten in der pflegerischen Versorgung eine Diskussionsplattform geschaffen. Zielsetzung und Aufgabe des Runden Tisches Pflege ist es, auf der Grundlage des geltenden Rechts konkrete Anstöße für notwendige Schritte zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung zu entwickeln und für deren Verbreitung zu sorgen. Er wird u. a. unter dem Stichwort „von der Praxis für die Praxis“ Empfehlungen zur stationären pflegerischen Versorgung erarbeiten und eine Charta der Rechte der Hilfe- und Pflegebedürftigen vorlegen. Mit dem Aktionsprogramm Demenz schließlich werden Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Demenz und deren Angehörigen unterstützt.

A 4 Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind Phänomene, die national wie weltweit mit aller Entschlossenheit bekämpft werden müssen. Deutschland hat vor dem Hintergrund seiner Geschichte dabei sowohl nach innen als auch nach außen eine besondere Verantwortung: Nach innen bei der Bekämpfung neonazistischer, rassistischer Umtriebe und bei der Förderung eines toleranten und weltoffenen Weltbilds seiner Bürgerinnen und Bürger; nach außen bei der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben, etwa der Prävention rassistisch motivierter Konflikte oder der Gestaltung internationaler Vereinbarungen. Ein in diesem Sinne nach innen und aussen deutliches Signal setzte die am 28./29. April 2004 in Berlin durchgeführte Antisemitismuskonferenz der OSZE, bei der Deutschland Gastgeber war (siehe A 4.3).

Gegen Menschen nichtdeutscher Herkunft gerichtete Übergriffe in Deutschland werden im Ausland mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt – nicht nur wegen der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands, sondern auch, weil Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten eine große Zahl von Zuwanderern aufgenommen hat. Die Bundesregierung weiß um den direkten Zusammenhang zwischen rassistischen Gewalttaten in Deutschland und der Debatte um das Zuwanderungs-, Ausländer- und Asylrecht und hat daher im Berichtszeitraum ein Bündel sowohl politischer als auch gesetzgeberischer Initiativen ergriffen, um den aktuellen Herausforderungen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus wirksam zu begegnen. Hervorzuheben sind das Zuwanderungsgesetz vom Juli 2004 (siehe A 12.2) und das geplante Antidiskriminierungsgesetz. Ak-

zeptanz und Toleranz für diejenigen zu schaffen, die nach Deutschland gekommen sind, um Zuflucht vor Verfolgung zu finden, oder die in der zweiten oder dritten Generation mit oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland leben, bleibt jedoch – neben normativen Aufgaben – eine Herausforderung, deren Bewältigung nur gelingen wird, wenn sich nicht nur staatliche Stellen, sondern auch die Gesellschaft als Ganze daran beteiligen.

4.1 Maßnahmen auf europäischer Ebene

4.1.1 Antidiskriminierungsrichtlinien der EU

Im Rahmen ihrer Antidiskriminierungspolitik hat die EU die Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. September 2002 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie die Richtlinie 2004/113/EG des Rats vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verabschiedet. Durch Letztere wird der Grundsatz der Gleichbehandlung über den Bereich der Arbeit hinaus erstmals auf den allgemeinen Privatrechtsverkehr unter Einschluss von Versicherungsdienstleistungen ausgedehnt (Stichwort: „Unisex-Tarife“). Gemeinsam mit den beiden im letzten Berichtszeitraum auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag verabschiedeten Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG des Rats vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie 2000/78/EG des Rats vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sollen die eingangs genannten Richtlinien in Deutschland durch das „Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ in nationales Recht umgesetzt werden. Am 16. Dezember 2004 brachten die Regierungsfractionen den Entwurf dieses Antidiskriminierungsgesetzes, mit dem ein umfassender Schutz vor Diskriminierungen verwirklicht werden soll, in den Deutschen Bundestag ein.

Die Richtlinie 2001/55/EG des Rats vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes hat zu einer erheblichen Besserstellung von Flüchtlingen geführt. Sie wird in Deutschland durch das Zuwanderungsgesetz (siehe A 12.2) umgesetzt.

4.1.2 Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF)

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind Erscheinungen, die den europäischen Grundsätzen kultureller, ethnischer und religiöser Vielfalt diametral entgegenstehen. Sie stellen eine Bedrohung dar, die europaweit bekämpft werden muss. Für die EU ist die Entwicklung konkreter Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung dieser Phänomene daher eine vordringliche Aufgabe. Eine immer wichtigere Rolle bei der Beobach-

tung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten kommt der am 7./8. April 2000 offiziell eröffneten Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF; engl. EUMC) zu, einer unabhängigen EU-Institution mit Sitz in Wien.

Gemäß der EG-Verordnung des Rats Nr. 1035/97 vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung der EBRF besteht deren Hauptziel darin, der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zur Verfügung zu stellen, Ausmaß und Entwicklung dieser Erscheinungen zu untersuchen, ihre Ursachen, Folgen und Auswirkungen zu analysieren und Beispiele bewährter Praktiken zu beleuchten, die Abhilfe schaffen können. Zu den Aufgaben der EBRF gehört weiterhin die Initiierung entsprechender Forschungsarbeiten, der Aufbau eines Dokumentationsfonds, die Förderung und Einrichtung Nationaler Runder Tische zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Mitgliedstaaten sowie seit 2003 die regelmäßige Veröffentlichung zweier Jahresberichte. In Deutschland fungiert das „Forum gegen Rassismus“ (s. u.) als Nationaler Runder Tisch.

Anfang Dezember 2003 stellte die EBRF dem Europäischen Parlament den zweiten Teil ihres (Fünften) Jahresberichts 2002 „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten“ zu Trends, Entwicklungen und bewährten Praktiken der Bekämpfung vor (www.eumc.eu.int/). Neben der Darstellung rassistischer Delikte in den einzelnen Mitgliedstaaten geht der Bericht auch auf die in den jeweiligen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus ein. Zu Deutschland stellt der Jahresbericht unter Bezugnahme auf den Verfassungsschutzbericht 2002 des Bunds fest, dass die Gesamtzahl politisch motivierter Straftaten „rechts“ im Vergleich zum Jahr 2001 gesunken sei, während die Zahl rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Straftaten zugenommen habe (siehe Kasten in A 4.4). Ausdrücklich hervorgehoben wird die „Vier Säulen-Strategie“ der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Explizit gelobt werden in diesem Zusammenhang die Verstärkung von Maßnahmen seitens der Bundesregierung und von Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung dieser Phänomene und zur Förderung der demokratischen Kultur in Deutschland, wie das Programm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ unter der Schirmherrschaft des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ (s. u.). Erwähnung finden darüber hinaus die Aussteigerprogramme für Rechtsextremisten sowie die vom Generalbundesanwalt verwalteten Härteleistungen für Opfer rechtsextremistischer Straftaten.

Die EBRF hat zur Daten- und Informationssammlung das RAXEN-Informationsnetzwerk (European Information Network on Racism and Xenophobia) eingerichtet. Über nationale Kontaktstellen (National Focal Points), die durch die EBRF ausgeschrieben wurden und inzwischen in allen Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, bezieht die EBRF die entsprechenden Informationen aus den EU-

Mitgliedstaaten. National Focal Points können private Organisationen, öffentliche Stellen, ein Konsortium, eine Forschungsinstitution oder eine Nichtregierungsorganisation sein. Als National Focal Point für Deutschland hat die EBRF das „Europäische Forum für Migrationsstudien (efms)“ benannt, ein wissenschaftliches Institut an der Universität Bamberg.

Die RAXEN-Daten- und Informationssammlung soll insbesondere die vier Bereiche Arbeitsmarkt, rassistische Gewalt, Bildung und Gesetzgebung abdecken. Bei der konkreten Datenerfassung bestehen allerdings noch Mängel, die einerseits von den unterschiedlichen rechtlichen Definitionen rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Straftaten in den Mitgliedstaaten, andererseits von den qualitativ und quantitativ deutlich voneinander abweichenden Erfassungssystemen herrühren. Deutschland setzt sich für die Schaffung eines für eine zuverlässige Datensammlung und Analyse erforderlichen umfassenden Instrumentariums ein. Von März 2003 bis Ende Februar 2004 wurden die mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer (MOEL) im Rahmen des EBRF-Projekts „RAXEN_CC – Informationsnetzwerk zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den MOEL“ in Verbindung mit dem europäischen PHARE-Mehrländerprogramm zur Beteiligung der MOEL an den Einrichtungen der Gemeinschaft unter deutscher Leitung an die Datenerfassung herangeführt.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel vom Dezember 2003 wurde festgelegt, das Mandat der EBRF auszudehnen, um sie bis 2007 in ein Amt für Menschenrechte (Europäische Menschenrechtsagentur) umzuwandeln (siehe B 1.1).

4.1.3 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

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

Bislang haben drei Berichtsrunden stattgefunden. Die erste Runde endete 1998, die zweite Runde 2002. Der Dritte Bericht über Deutschland (CRI(2004)23) wurde am 5. Dezember 2003 verabschiedet und am 8. Juni 2004 veröffentlicht. Im Rahmen der Vorbereitungen fand vom 29. September bis zum 2. Oktober 2003 ein Kontaktbesuch in Deutschland statt, bei dem die Berichterstatter mit Vertretern verschiedener Ministerien und öffentlicher Verwaltungen sowie von Nichtregierungsorganisationen zusammentrafen. Zu Deutschland stellt die ECRI in ihrem Dritten Bericht fest, dass es seit der Veröffentlichung des Zweiten ECRI-Berichts in einer ganzen Anzahl von Bereichen Fortschritte gegeben habe. Dennoch bestehe weiterhin Anlass, gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung

von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und antisemitisch motivierter Gewalt sowie Rassendiskriminierung und Ausländerbenachteiligung zu ergreifen.

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

4.1.4 OSZE-Konferenzen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung

Im Rahmen ihrer Beschäftigung mit dem Thema Intoleranz richtete die OSZE im Berichtszeitraum zwei Konferenzen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aus, am 4./5. September 2003 in Wien und am 13./14. September 2004 in Brüssel. Die auf politischer Ebene durchgeführte Brüsseler Konferenz schloss – ähnlich wie zuvor die Berliner OSZE-Antisemitismuskonferenz (siehe A 4.3) – mit einer umfassenden politischen Erklärung, der „Brüsseler Erklärung“. Auf gleicher Linie wie die Ende April 2004 in Berlin angenommene „Berliner Erklärung“ zum Antisemitismus enthält die „Brüsseler Erklärung“ eine Verurteilung des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit, des Antisemitismus und anderer Formen der Intoleranz und Diskriminierung sowie eine Selbstverpflichtung der OSZE-Teilnehmerstaaten, Toleranz in Gesellschaft, Erziehung und Medien zu fördern und Intoleranz entschieden zu bekämpfen. An das Warschauer Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; engl. ODIHR) erging der Auftrag, rassistische Übergriffe im OSZE-Raum systematisch zu erfassen und die OSZE-Teilnehmerstaaten über Abwehrmaßnahmen zu beraten. Mit dieser Aufgabe ist die neu geschaffene Toleranzeinheit im Warschauer BDIMR befasst. Sie wird durch Persönliche Beauftragte des OSZE-Vorsitzes unterstützt (siehe A 4.3). Im Juni 2004 veranstaltete die OSZE in Paris ein Treffen, das sowohl die besonderen Herausforderungen der Verbreitung von Hasspropaganda durch das Internet zum Gegenstand hatte als auch die Chancen, die das Internet zur Aufklärung gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Vorteile bietet.

4.2 Maßnahmen auf Ebene der Vereinten Nationen

4.2.1 Umsetzung der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban, Südafrika)

Als Follow-up auf internationaler Ebene der im August/September 2001 in Durban, Südafrika durchgeführten Dritten Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz wurde vereinbart, dass die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte jährlich über die Implementierung der in Durban vereinbarten Maßnahmen an die VN-Generalversammlung sowie die VN-Menschenrechtskommis-

sion Bericht erstattet (der aktuelle Bericht findet sich unter www.ohchr.org; die Abschlussdokumente von Durban im Volltext, zusammen mit der Erklärung der Europäischen Union zur Verwendung des Begriffs „rassisch“ und „Rasse“ in deutscher, englischer und französischer Sprache unter www.auswaertiges-amt.de).

Im Juni 2003 benannte der VN-Generalsekretär entsprechend den Vorgaben der Abschlussdokumente von Durban fünf unabhängige hochrangige Experten, deren Aufgabe es u. a. ist, die Hochkommissarin für Menschenrechte bei der Beobachtung der Umsetzung der Abschlussdokumente von Durban zu unterstützen. Die Experten, der frühere finnische Präsident Martti Ahtisaari, Prinz El Hassan bin Talal von Jordanien, Edna Maria Santos Roland aus Brasilien (VN-Generalbericht-erstatteerin während der Weltkonferenz gegen Rassismus), Salim Ahmed Salim (ehemaliger Präsident der VN-Generalversammlung und ehemaliger Präsident der Organisation Afrikanischer Einheit) und die ehemalige polnische Premierministerin Hanna Suchocka, trafen im September 2003 erstmals zusammen. Ihr jüngstes Treffen fand im Februar 2005 statt.

Auf der Grundlage der Resolution 2002/68, welche die VN-Menschenrechtskommission in ihrer 58. Sitzung verabschiedete, wurde 2002 ferner eine Arbeitsgruppe zu Menschen afrikanischer Abstammung gebildet, die sich in erster Linie mit den Problemen dieser Bevölkerungsgruppen befassen soll. Während der ersten Sitzung im November 2002, bei der Peter Lesa Kasanda aus Sambia zum Vorsitzenden gewählt wurde, wurden die Themen Sklaverei und gerechter Zugang zum Justizsystem erörtert. Bei den folgenden drei Zusammenkünften standen die Themen Armut, Gesundheit und Bildung, Förderung von Rassismus durch die Medien, Zugang zu Bildung und Informationstechnologien sowie Beschäftigung und Wohnverhältnisse im Mittelpunkt.

Die ebenfalls 2002 eingesetzte zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur effektiven Umsetzung der Erklärung von Durban ist das dritte Gremium, das international mit der Umsetzung der Abschlussdokumente von Durban beauftragt ist. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, Empfehlungen hinsichtlich einer effektiven Umsetzung zu machen und zusätzliche Rechtsstandards zu erarbeiten, mit denen die bestehenden internationalen Instrumente gegen Rassismus gestärkt werden sollen. Unter Leitung des Chilenen Juan Enrique Vega konzentrierte die Arbeitsgruppe sich zunächst auf eine Untersuchung zur Erforderlichkeit ergänzender Standards. Auf Anregung der EU-Mitgliedstaaten wurde dazu der Anti-Rassismus-Ausschuss der VN um Stellungnahme gebeten. Er äußerte sich wie folgt: „Die staatliche Weigerung, die (CERD-)Konvention zu ratifizieren oder staatliches Versagen bei der Umsetzung der Konvention (ist) die vorrangige Herausforderung bei der Bekämpfung der gegenwärtigen Ausprägungen des Rassismus, nicht Lücken in der Konvention selbst.“ Weitere Themen der Arbeitsgruppe waren der Zusammenhang von Rassismus und Armut, Bildung, Gesundheit und Internet.

Zur Umsetzung der Ergebnisse der Durban-Konferenz wurde schließlich im Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte eine Einheit zur Bekämpfung von Dis-

kriminierungen (Anti-Discrimination-Unit) gebildet, die den drei oben genannten Gremien zuarbeitet. Sie wurde und im Berichtszeitraum von Deutschland personell wie finanziell unterstützt.

Als regionale Folgemaßnahme zur Konferenz von Durban richtete Belgien für die westlichen Staaten im Dezember 2003 ein Seminar aus, bei dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen von Durban im regionalen Rahmen bilanziert wurden.

Was die nationale Umsetzung in Deutschland betrifft, so hat die Bundesregierung, entsprechend den Vorgaben der Abschlussdokumente der Weltkonferenz von Durban, die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus (NAP) in die Wege geleitet. Sie geht davon aus, im Sommer 2005 einen auf Regierungsebene abgestimmten Entwurf vorlegen zu können. Die von der Konferenz geforderte Einbindung der Zivilgesellschaft wurde strukturell wie prozedural von Beginn an verwirklicht. Neben der Beteiligung maßgeblicher überregional tätiger Nichtregierungsorganisationen über die „Durban-Follow-up-AG“ des „Forums gegen Rassismus“ sowie weiterer interessierter Nichtregierungsorganisationen soll der abgestimmte Regierungsentwurf im Internet eingestellt werden, um allen Interessierten die Möglichkeit zu geben, ihre Stellungnahme abzugeben. Nach der Annahme des endgültigen Nationalen Aktionsplans durch die Bundesregierung wird dieser voraussichtlich noch 2005 den Vereinten Nationen zugeleitet.

4.2.2 Deutscher Bericht gemäß Artikel 9 des VN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Den letzten (Fünfzehnten) deutschen Staatenbericht nach Artikel 9 des VN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (engl. ICERD) legte die Bundesregierung dem Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (engl. CERD) am 29. Juni 2000 vor. Der Ausschuss überwacht die Einhaltung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und erhält dazu in regelmäßigen Abständen Berichte der Regierungen der Mitgliedsstaaten über die im Berichtszeitraum ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens. Die Bundesregierung arbeitet zurzeit an der Erstellung des Sechzehnten bis Achtzehnten Staatenberichts, der 2005 vorgelegt werden wird.

4.3 Besondere Maßnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus (international)

Die Bekämpfung von Antisemitismus ist für Deutschland, auch begründet durch die historische Verantwortung, ein Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik. Dies hat eindrucksvoll eine Plenardebatte des Deutschen Bundestags vom 11. Dezember 2003 belegt, in deren Rahmen der gemeinsame Antrag aller im Bundestag vertretenen Fraktionen zum Thema „Antisemitismus bekämpfen“ (Bundestagsdrucksache 15/2164) einstimmig angenommen wurde.

Ein wesentliches Beispiel für das kontinuierliche Engagement Deutschlands im Kampf gegen Antisemitismus ist die am 28./29. April 2004 in Berlin durchgeführte Antisemitismuskonferenz der OSZE, die an eine Vorläuferkonferenz zum selben Thema in Wien im Juni 2003 anknüpfte. Deutschland hat mit seiner Gastgeberrolle bei dieser Konferenz ein weiteres unmissverständliches Zeichen dafür gesetzt, dass es das Problem des Antisemitismus in Europa und die Sorge der jüdischen Gemeinden um den Anstieg des Antisemitismus ernst nimmt. Bundespräsident Rau eröffnete die unter bulgarischem OSZE-Vorsitz stehende und im Auswärtigen Amt durchgeführte Konferenz und betonte: „Jede Form von Rassismus und jede Form von Antisemitismus bekämpfen und die Täter von Gewalttaten bestrafen: Das müssen wir mit der ganzen Strenge des Gesetzes tun, um des friedlichen Zusammenlebens in unseren Gesellschaften willen. Wir wissen doch: Jeder Angriff auf Minderheiten ist immer auch ein Angriff auf unsere ganze Gesellschaft, die auf Toleranz, Pluralismus und Recht gegründet ist.“ Bei dieser bislang größten Konferenz im Auswärtigen Amt haben 900 namhafte Persönlichkeiten, Politiker, Wissenschaftler und Experten aus über 60 Staaten (sowohl Teilnehmerstaaten der OSZE als auch deren Kooperationspartner) und von 150 Nichtregierungsorganisationen das Problem des Antisemitismus sowie Maßnahmen zu seiner Bekämpfung eingehend erörtert. Der gewählte Ansatz war weit, er umfasste neben gesetzgeberischen Maßnahmen auch die Rolle der Zivilgesellschaft, der Medien – einschließlich des Internets – und des Erziehungswesens. Die Konferenz gliederte sich in Plenarsitzungen, Workshops und von den Nichtregierungsorganisationen gestaltete Nebenveranstaltungen. Außerhalb der Konferenz fand eine Vielzahl von Begleitveranstaltungen der Zivilgesellschaft statt, u. a. Konferenzen von Nichtregierungsorganisationen, Filmvorstellungen und Diskussionsforen.

Zum Abschluss der Konferenz einigten die 55 hochrangig vertretenen Teilnehmerstaaten sich auf eine „Berliner Erklärung“ mit konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus.

Die „Berliner Erklärung“

enthält neben einer eindeutigen Verurteilung des Antisemitismus konkrete operative Schritte, die im Rahmen der OSZE verfolgt werden sollen:

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

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

Für die operative Umsetzung dieser Beschlüsse und die der Schwesterkonferenz zum Rassismus in Brüssel (im September 2004, s. o.) ist die neu geschaffene Toleranzeinheit des BDIMR verantwortlich. Die Bundesregierung unterstützt diese Toleranzeinheit durch eine von ihr entsandte und finanzierte Expertin vom Zentrum für Antisemitismusforschung der TU Berlin sowie durch die Benennung eines ständigen Kontaktreferates im BMI, zum Zwecke des gegenseitigen Informationsaustausches und der gegenseitigen Beratung. Um dem Kampf gegen Intoleranz Gesicht und Stimme zu verleihen, hat der Minister rat der OSZE am 7. Dezember 2004 beschlossen, die Ämter dreier Persönlicher Beauftragter (Antisemitismus, Diskriminierung von Muslimen, Rassismus) einzurichten. Als ersten OSZE-Beauftragten im Kampf gegen den Antisemitismus hat der OSZE-Vorsitzende am 22. Dezember 2004 MdB Prof. Gert Weisskirchen ernannt. Auf einer für Juni 2005 terminierten OSZE-Konferenz in Cordoba, zu der die spanische Regierung eingeladen hat, wird einer der Schwerpunkte die Umsetzung der Beschlüsse der Berliner Antisemitismuskonferenz sein.

Der Deutsche Bundestag hat die Berliner Antisemitismuskonferenz und die Umsetzung der dort gefassten Beschlüsse mit großem Engagement und Nachdruck unterstützt. Die Berliner Antisemitismuskonferenz war mehrfach Gegenstand parlamentarischer Beratungen (zuletzt einer öffentlichen Anhörung am 22. November 2004).

Auch auf der Ebene der Vereinten Nationen bleibt die Bundesregierung bemüht, die Notwendigkeit der energischen Bekämpfung von Antisemitismus in geeigneter Weise anhängig zu machen. Zentrales Anliegen ist es ihr dabei, dem Antisemitismus weltweit eine klare Absage zu erteilen und die Staaten aufzufordern, wirksame Schritte gegen jede Form von Antisemitismus zu ergreifen.

Eine wichtige Unterstützung erfuhr dieses Anliegen im Juni 2004 durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, der die Bedeutung eines globalen Ansatzes zur Bekämpfung des Antisemitismus während eines entsprechenden Fachseminars in New York wie folgt bekräftigte: „Die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen sind aktiv im Kampf gegen Antisemitismus, und dies muss fort dauern. Ich fordere die Sonderbe-

richterstatte r zu Religiöser Intoleranz und zu gegenwärtigem Rassismus in Zusammenarbeit mit der Hochkommissarin für Menschenrechte auf, sich aktiv den Möglichkeiten zuzuwenden, um Antisemitismus in der Zukunft wirksamer zu begegnen. Das ganze VN-Sekretariat sollte dies mit wachsamem Auge angehen.“

In der 59. VN-Generalversammlung (2004) führte Deutschland für die EU die Verhandlungen zu der EU-Resolution zu Religiöser Intoleranz und verwendete sich dabei erfolgreich dafür, in dieser Resolution ebenso eine Passage zur Verurteilung eines wachsenden Antisemitismus zu verankern wie in anderen thematisch relevanten Resolutionen.

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

Die Bundesregierung unternimmt auch national große Anstrengungen, um Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung mit einem ganzheitlichen Ansatz entgegenzuwirken. Dabei verfolgt sie eine „Vier-Säulen-Strategie“ mit den Elementen Menschenrechtspolitik und Menschenrechtsbildung, Stärkung der Zivilgesellschaft und Förderung von Zivilcourage, Förderung der Integration sowie Maßnahmen, die auf die Täter und ihr Umfeld abzielen. Im Rahmen dieses Ansatzes hat die Bundesregierung bereits zahlreiche Vorgaben der „Berliner Erklärung“ der Antisemitismuskonferenz der OSZE umgesetzt. Hierzu gehören u. a. rechtliche Rahmenbedingungen, die in der Verfassung durch das Diskriminierungsverbot und strafrechtlich durch den Tatbestand der Volksverhetzung gesetzt und zivilrechtlich durch das Antidiskriminierungsgesetz geplant sind.

Parteien, die darauf abzielen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, sind gemäß Artikel 21 Abs. 2 GG verfassungswidrig. Im Bereich rechtsextremistischer Aktivitäten spielt die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) eine zentrale Rolle, denn sie verbreitet dem Nationalsozialismus verwandte verfassungsfeindliche Konzeptionen von einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung und agitiert rassistisch und antisemitisch. Vor diesem Hintergrund hatten Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat mit dem Ziel des Verbots der NPD beim Bundesverfassungsgericht Anträge auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei gestellt.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, die Verbotverfahren einzustellen, erging allein aus verfahrensrechtlichen Gründen. Die NPD ist nach Überzeugung der Bundesregierung weiterhin eine verfassungswidrige Partei.

Darüber hinaus sind nach Artikel 9 Abs. 2 GG Vereinigungen, deren Zweck oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten. Die Verbotverfügung nach § 3 des Vereinsgesetzes ergeht bei überregional tätigen Vereini-

gungen durch den Bundesminister des Innern, bei regional tätigen Vereinigungen durch das zuständige Landesinnenministerium. Als regional tätige Vereinigung wurde zuletzt die „Fränkische Aktionsfront“ durch das zuständige Innenministerium des Freistaats Bayern 2004 verboten.

Das vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) seit April 2001 betreute Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten richtet sich an alle Angehörigen der rechtsextremistischen Szene. Hierfür wurde beim BfV eine Telefonhotline geschaltet, an die sich ausstiegswillige Rechtsextremisten wenden können. Daneben tritt das BfV an Führungspersonen und Aktivisten der rechtsextremistischen Szene heran. Auch mehrere Länder und eine Nichtregierungsorganisation haben ein eigenes Aussteigerprogramm aufgelegt.

4.4.1 Staatliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Gewalt

Hassdelikte stehen in Deutschland unter Strafe, die Sicherheitsbehörden nehmen deren Verfolgung sehr ernst. Rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierte Straftaten und andere Hassdelikte werden in dem polizeilichen Meldesystem „Politisch motivierte Kriminalität“ erfasst. Als politisch motiviert gilt eine Tat insbesondere dann, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbilds oder ihres gesellschaftlichen Status gegen eine Person richtet. Das System lässt sehr differenzierte Auswertungen zu. Die auf der Grundlage dieses Definitionssystems gewonnenen statistischen Jahreswerte werden jeweils im Frühjahr des darauf folgenden Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt.

„Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ in den Jahren 2002/2003

In den Jahren 2002/2003 wurden in Deutschland insgesamt 12 933/11 576 politisch rechts motivierte Straftaten gemeldet. Gegenüber den im Jahr 2001 erfassten 14 725 politisch rechts motivierten Straftaten bedeutet dies einen kontinuierlichen und deutlich erkennbaren Rückgang. Wie im Jahr 2001 handelte es sich hierbei auch in den Jahren 2002/2003 zum überwiegenden Teil (im Jahr 2002 zu 66 Prozent, im Jahr 2003 zu 68 Prozent) um Propagandadelikte wie Verbreiten von Propagandamaterial oder Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. In den Jahren 2002/2003 wurden im Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ 2 789/2 431 fremdenfeindlich motivierte und 1 594/1 226 antisemitisch motivierte Straftaten (einschließlich entsprechender Propagandadelikte) erfasst. Auch insoweit zeigt sich im Vergleich zu den Werten im Jahr 2001 (3 391 fremdenfeindlich motivierte und 1 629 antisemitisch motivierte Straftaten) ein deutlicher und kontinuierlicher Rückgang.

Zur Bekämpfung der zunehmenden Hasskriminalität im Internet haben das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz Stellen eingerichtet, die derartige Aktivitäten ständig und ohne einen bestimmten Anlass im Internet verfolgen und zur Anzeige bringen. Das Gleiche gilt für eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen. Zurzeit sind dem Verfassungsschutz annähernd 1 000 von deutschen Rechtsextremisten betriebene Websites bekannt. Zwar ist das vorrangige Instrument gegen Rechtsextremismus im Internet das Strafrecht, daneben setzt die Bundesregierung zur Bekämpfung rechtswidriger Online-Angebote aber auch zunehmend auf die freiwillige Selbstkontrolle der Provider. Das Bundeskriminalamt z. B. sensibilisiert Internet-Provider und Online-Dienste durch entsprechende Veranstaltungen.

Bereits 1997 wurde das Internetportal www.jugendschutz.net als gemeinsame Einrichtung von den Jugendministern aller Bundesländer gegründet. Die länderübergreifende Stelle ist an die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) angebunden und hat den Auftrag, jugendgefährdende und entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im Internet zu überprüfen und auf deren Veränderung oder Herausnahme zu drängen. Ziel ist ein vergleichbarer Jugendschutz wie in den traditionellen Medien.

Jugendschutz.net geht seit Jahren erfolgreich gegen strafbare rechtsextreme Inhalte im Internet vor und führt im Rahmen seiner vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Projektarbeit zahlreiche medienpädagogische Workshops mit Jugendlichen und Pädagogen durch, deren Ziel es ist, über Rechtsextremismus zu informieren, Internetnutzer für die Auseinandersetzung mit Hasspropaganda zu stärken und sie dazu zu ermuntern, sich im Netz aktiv für Demokratie und Toleranz einzusetzen. Die CD-ROM „Rechtsextremismus im Internet“, die von jugendschutz.net im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung als Handreichung für Pädagogen erstellt und im letzten Jahr komplett überarbeitet wurde, enthält aus den Erfahrungen der Workshops gewonnene Informationsmaterialien, Erfahrungsberichte und erprobte didaktische Konzepte für die pädagogische Praxis.

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

Cybercrime-Übereinkommens vor. Mit den internationalen Organisationen, die sich dieser Problematik annehmen, insbesondere mit BDIMR, EUMC, ECRI und UNCERD, arbeitet Deutschland eng und vertrauensvoll zusammen.

4.4.2 Präventionsmaßnahmen

Der im „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ 1997 aufgenommene Dialog zwischen staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen (NROen) wird im nationalen deutschen Folgegremium „Forum gegen Rassismus“ fortgesetzt und weiterentwickelt. Dieses Gremium hat sich im März 1998 konstituiert, es umfasst mittlerweile rund 80 Organisationen, darunter 50 bundesweit bzw. überregional tätige NROen, die sich für die Überwindung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt einsetzen. Es fungiert auch als Nationaler Runder Tisch im Sinn der Grundsätze der EBRF in Wien (s. o.).

Bund und Länder haben ebenso wie der private Sektor, eine Vielzahl von Programmen zur Menschenrechtserziehung aufgelegt, die der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus dienen. So hat durch den Beschluss der Kultusministerkonferenz Toleranz- und Menschenrechtserziehung Eingang in die Curricula der allgemein bildenden Schulen gefunden. Im „Tolerance Education Network“ haben sich Nichtregierungsorganisationen mit dem Schwerpunkt Antisemitismus zusammengeschlossen. „Hands across the campus: Core values education“ widmet sich der „peer group“-Erziehung in Schulen. Die „Task Force Against Anti-Semitism“ setzt sich im Bereich Jugendarbeit mit antisemitischen Bestrebungen auseinander. Diese drei Projekte werden unter Federführung des American Jewish Committee durchgeführt.

Prävention durch Erinnerung

Der Erinnerung an den Holocaust dienen zahlreiche Veranstaltungen, z. B. der Holocaust-Gedenktag: Der 27. Januar, der Jahrestag der Befreiung des KZ Auschwitz, wird in Deutschland als „Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“ begangen. In Berlin-Mitte wird am 10. Mai 2005 das „Denkmal für die ermordeten Juden Europas“ mit einem Informationszentrum eingeweiht. Die „Topographie des Terrors“, ebenfalls in Berlin, erinnert an historischer Stelle an die Gräueltaten des NS-Regimes. Mit der Stiftung „KZ-Gedenkstätten“ und dem Haus der Wannseekonferenz haben sich zwei weitere wichtige Einrichtungen gegen das Vergessen etabliert. Der Holocaust ist darüber hinaus fester Bestandteil des Geschichtsunterrichts an deutschen Schulen.

In der „Holocaust Education Task Force“, der 18 Staaten und zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Organisationen angehören und zu deren Gründungsmitgliedern Deutschland zählt, tauscht sich die Bundesregierung regelmäßig über Initiativen aus, die der Bildung und Forschung auf dem Gebiet des Holocaust dienen und das Gedenken an den Holocaust fördern.

Insbesondere mit Ländern Mittel- und Osteuropas, in denen die Unterrichtung über den Holocaust nicht zuletzt durch finanzielle Engpässe behindert wird, gibt es die sog. „Liaison-Projekte“. Dabei fungiert ein Mitglied der Task Force als Pate und unterstützt das Partnerland auf allen Gebieten der Holocausterziehungsarbeit, der Bildung und Forschung sowie des Gedenkens. Seit 2001 sind die Slowakei und Deutschland im Rahmen dieses Programms Partner. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit liegt dabei auf der Lehrerfortbildung. In den zurückliegenden Jahren fanden Fortbildungsseminare für slowakische Lehrer in Dachau, im Haus der Wannseekonferenz in Berlin, als trilaterales Seminar zusammen mit deutschen und österreichischen Lehrern in Wien und in 2004 erneut in Berlin statt. Daneben wurden bislang fehlende Materialien auf Slowakisch für den praktischen Unterricht in den Schulen erstellt.

Prävention bei Jugendlichen

Einen Schwerpunkt bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus setzt die Bundesregierung in der Jugendpolitik. Das im Jahr 2001 initiierte Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ setzt diese Schwerpunktsetzung um. Mit dem umfassenden Programm fördert und unterstützt die Bundesregierung demokratisches Verhalten, ziviles Engagement, Toleranz und Welt-offenheit. Es besteht aus drei Teilprogrammen:

- Zentrales Anliegen des Programms „entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ ist die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Toleranz sowie zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus und Gewalt. Neben den Förderschwerpunkten „Auf- und Ausbau (lokaler) Netzwerke gegen Rechtsextremismus und Gewalt“ und „Interkulturelles Lernen“ steht die Förderung politischer Bildungsmaßnahmen im Mittelpunkt des Programms. Mit über 45 Mio. Euro konnten seit 2001 rund 2 200 Projekte und Maßnahmen gefördert und über 2,8 Mio. Teilnehmer/-innen erreicht werden.
- Das Programm „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“ trägt mit dazu bei, zivilgesellschaftliche, demokratische Strukturen im Gemeinwesen der neuen Bundesländer aufzubauen, zu vernetzen und modellhaft weiter zu entwickeln. So wird mit der Aufbau eines kompetenten Beratungsnetzes in den neuen Bundesländern der Förderung Mobiler Beratungsteams (MBT) weiter vorangetrieben; Opferberatungsstellen unterstützen und beraten Menschen, die Opfer rechtsextremer Gewalttaten wurden; Netzwerkstellen bündeln und unterstützen zivilgesellschaftliches Engagement und initiieren Kooperationen zwischen den verschiedenen Akteur/-innen vor Ort. Mit über 33 Mio. Euro konnten seit 2001 rund 1 200 Projekte und Maßnahmen gefördert und ca. 620 000 Teilnehmer/-innen erreicht werden.
- „Xenos – Leben und Arbeiten in Vielfalt“ unterstützt Projekte mit Bezug zum Arbeitsmarkt. Das aus Mit-

teln des Europäischen Sozialfonds geförderte Programm setzt mit seinen Handlungsstrategien an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt an. Arbeitsmarktliche Qualifizierungsmaßnahmen werden gezielt mit Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verknüpft. Zielgruppe sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie bei der schulischen und beruflichen Bildung benachteiligt sind. 225 Projekte konnten seit 2001 mit ca. 75 Mio. Euro unterstützt werden.

Insgesamt konnten im Rahmen des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ seit 2001 rund 3.600 Projekte, Initiativen und Maßnahmen mit mehr als 154 Mio. Euro gefördert werden. Bis zum Jahr 2006 wird der Bund im Rahmen des Aktionsprogramms voraussichtlich 192 Mio. Euro (2001 bis 2006) an Fördermitteln zur Verfügung gestellt haben. Das Aktionsprogramm steht mit allen seinen drei Teilen unter dem Dach des zum 23. Mai 2000 ins Leben gerufenen „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“. Das Bündnis hat die Aufgabe, zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland zu vernetzen. Zur Zeit haben sich ca. 1 300 Initiativen, Gruppierungen und Einzelpersonen den Zielen des Bündnisses angeschlossen. Ganz maßgeblich widmet sich das Bündnis der Arbeit mit Jugendlichen und für Jugendliche. Seine Wettbewerbe („Aktiv für Demokratie und Toleranz“, „Victor-Klemperer-Wettbewerb), Auszeichnungen („Botschafter der Toleranz“) und Aktivitäten vor Ort haben das gemeinsame Ziel gerade kleineren, lokal arbeitenden Initiativen zu Aufmerksamkeit, Anerkennung und Erfolg zu verhelfen, Modellprojekte anzustoßen bzw. modellhafte Projekte bekannt zu machen und damit zu verdeutlichen, dass es die überwiegende Mehrheit der Gesellschaft ist, die sich gegen Extremismus und Gewalt, für Demokratie und Toleranz einsetzt.

Darüber hinaus wird die Vermittlung von Kenntnissen über die Gemeinsamkeiten der drei monotheistischen Buchreligionen an Schüler gefördert. Die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus durch Erziehung findet ferner im Rahmen der Programme der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politischen Bildung, des Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Rassismus und Gewalt, unter dessen Dach sich 1 300 bürgerschaftliche Initiativen befinden, und mehrerer Bundes- und Landesministerien statt (u. a. BMFSFJ, BMWA, BMBF und BMI).

Um der Gefahr des Rechtsextremismus in Deutschland auch durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit begegnen zu können, hat das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Wanderausstellung mit dem Titel „Die braune Falle – Eine rechtsextremistische ‚Karriere‘“ konzipiert, die sich besonders an Schüler und Jugendliche richtet und in verschiedenen Städten der Bundesrepublik gezeigt wird. Am fiktiven Beispiel des Lebenslaufs eines Jugendlichen wird die Vielfalt rechtsextremistischer Gefährdungen aufge-

zeigt und über die verfassungsfeindlichen Ziele und Strukturen des Rechtsextremismus aufgeklärt.

Projekt „Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige“

Bei der nachhaltigen Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus kommt vor allem der primären, auf die Wurzeln der Kriminalität zielenden Prävention große Bedeutung zu.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz wurde in den Jahren 2001 bis 2004 das Projekt „Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen“ durchgeführt. Projektträger war das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK), ein bundesweites Präventionsgremium, in dem Bund, Länder, Kommunen, Religionsgemeinschaften, Verbände, Wirtschaft und andere gesellschaftliche Kräfte mitarbeiten. Gegenstand des Projekts war die Hasskriminalität, eine auf Vorurteilen beruhende Form der Gewaltkriminalität, deren Opfer z. B. Ausländer, Behinderte, Obdachlose und Homosexuelle sind. In Deutschland sind hierbei insbesondere rechtsradikale, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten von erheblicher Bedeutung.

Für das Projekt wurden eine Dokumentation und ein sozialpsychologisches Gutachten erstellt sowie ein Workshop und ein Symposium durchgeführt. Außerdem hat sich eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe mit dem Thema befasst und einen umfangreichen Bericht vorgelegt. Dieser kommt vor allem zu folgenden Ergebnissen:

- Primäre Prävention von Hasskriminalität stützt sich vor allem auf zwei Komponenten: Erziehung zur Toleranz und zur Aggressionsbeherrschung.
- Prävention von Hasskriminalität muss möglichst früh einsetzen. Die Erziehung in Kindergarten und Schule ist daher von besonderer Bedeutung. Hierzu gibt es in Deutschland eine Reihe empfehlenswerter Projekte (z. B. Olweus-Projekte, „Konflikt-Kultur“, „Kinderwelten“), die teilweise in Deutschland evaluiert wurden, teilweise auf im Ausland evaluierten Projekten beruhen.
- Diese erfolgversprechenden deutschen Projekte wurden bzw. werden aber nur in begrenzten Gebieten (einzelnen Kommunen oder Regionen) durchgeführt. Die künftigen Arbeiten sollen sich deshalb nicht vorrangig auf die Entwicklungen neuer Methoden, sondern auf die flächendeckende Umsetzung empfehlenswerter Projekte konzentrieren.
- Die vorhandenen Ansätze müssen weiterentwickelt werden. Deshalb müssen alle Projekte in stärkerem Maße als bisher evaluiert, dokumentiert und öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Erfolgreiche Präventionsarbeit in Kindergarten und Schule setzt voraus, dass Pädagogen und Erzieher die Grundlagen der Erziehung zur Toleranz und Aggressionsbeherrschung bereits in ihrer Ausbildung lernen.

- Prävention von Hasskriminalität kann nur erfolgreich sein, wenn sie von einer konsequenten Ahndung entsprechender Taten begleitet wird. Hierbei kommt es nicht auf die Härte der Strafen an, sondern darauf, dass der Staat nach jeder Tat möglichst schnell und in einer für die Betroffenen und die Öffentlichkeit sehr deutlichen Weise ein Signal setzt, dass er fremdenfeindliche Taten und andere Formen der Gewaltkriminalität gegen Gruppenangehörige nicht duldet.

Wegen der sich aus diesen Erkenntnissen ergebenden praktischen Konsequenzen hat das Deutsche Forum für Kriminalprävention Kontakt mit den betroffenen Bundesministerien sowie den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und anderen Verbänden aufgenommen.

4.4.3 Leistungen an Opfer rechtsextremistischer Straftaten

Der Haushaltsgesetzgeber stellt seit dem Jahr 2001 im Bundeshaushalt regelmäßig Mittel zur Zahlung von Härteleistungen an Opfer rechtsextremistischer Übergriffe bereit, die vom Generalbundesanwalt verwaltet werden. Diese Leistungen sind Teil der Maßnahmen zur Ächtung und Verhinderung solcher rassistisch motivierter Taten. Sie stellen einen Akt der Solidarität der Gesellschaft mit den Opfern dar, mit der Härten schnell und unbürokratisch gemildert werden sollen. Im Haushaltsjahr 2004 standen für Härteleistungen Mittel in Höhe von 1 Mio. Euro zur Verfügung, für das Jahr 2005 sind 500 000 Euro vorgesehen.

2002 wurden 131 Anträge auf Härteleistung gestellt, 105 Personen wurden insgesamt 388 100 Euro zugebilligt. Im Jahr 2003 wurden 93 Anträge gestellt; auf diese Anträge wurden 57 Personen Leistungen in Höhe von 73 700 Euro bewilligt. 4 Anträge konnten bisher noch nicht abschließend bearbeitet werden.

Um die Möglichkeit der Härteleistungen bekannt zu machen, hat der Generalbundesanwalt über die Generalstaatsanwaltschaften die Staatsanwaltschaften in den Ländern, über die Landeskriminalämter den Polizeibereich sowie zusätzlich die Ausländerbehörden, die Sozialbehörden und die Opferschutzorganisation „Weißer Ring“ informiert. Diese Information wird jährlich wiederholt.

4.4.4 Integration von Zuwanderern

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Zu den Aufgaben der Beauftragten gehört es, zu einem spannungsfreien Zusammenleben zwischen Deutschen und Zuwanderern beizutragen. Sie unterstützt die Bundesregierung in unabhängiger und beratender Funktion bei der Weiterentwicklung der Integrationspolitik und der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen. Sie erfüllt diese Aufgaben darüber hinaus mit Hilfe von Informationsmaßnahmen und der Initiierung und Unterstützung vorbildlicher Initiativen.

Die Beauftragte hat sich im Berichtszeitraum neben der kontinuierlichen Begleitung gesetzgeberischer Maßnah-

men (Zuwanderungsgesetz, Antidiskriminierungsgesetzgebung) insbesondere für den Abbau von Diskriminierung in Bildung und Ausbildung sowie im Gesundheitswesen und für ein friedliches Zusammenleben mit der muslimischen Minderheit eingesetzt.

Zu den weiteren Maßnahmen gehört ein Aktionsprogramm „Verbesserung der Bildungschancen für Migranten“, das die nachhaltige Optimierung der Bildungssituation dieser Zielgruppe in Schule und beruflicher Aus- und Weiterbildung verfolgt.

Das Zuwanderungsgesetz

Mit dem Zuwanderungsgesetz hat die Bundesregierung eines ihrer wichtigsten Reformvorhaben verwirklicht. Es ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Einer der Kernpunkte des Gesetzes ist die grundsätzliche Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland (siehe A 12.2). Mit dem Zuwanderungsgesetz wird, ergänzend zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999, Ausländern erstmals eine dauerhafte Integrationsperspektive eröffnet und gleichzeitig der überkommenen Wahrnehmung von Ausländern als „Gastarbeiter“ eine klare Absage erteilt. Damit ist eine wichtige Weiche gestellt für eine dauerhafte Integration von Ausländern in Deutschland und einen breiten Bewusstseinswandel gegenüber Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.

Das neue Zuwanderungsgesetz wird sich zu einem der wichtigsten Instrumente der Integrationsförderung entwickeln. Neuzuwanderer erhalten damit erstmals einen Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs. Dieser Anspruch gilt für Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und erstmals eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken, zum Zweck des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen oder eine Niederlassungserlaubnis aufgrund besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Wenn sie sich nicht auf einfache Art in der deutschen Sprache verständigen können, sind Neuzuwanderer verpflichtet, an den Kursen teilzunehmen. Ausländer, die bereits dauerhaft in Deutschland leben, können durch die Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet werden, wenn sie Arbeitslosengeld II beziehen oder besonders integrationsbedürftig sind.

Die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs ist bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen und kann zur Kürzung des Arbeitslosengelds II führen. Darüber hinaus sind ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung künftig Voraussetzung, um ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Mit einer erfolgreichen Kursteilnahme werden diese Kenntnisse nachgewiesen. Ferner kann die Einbürgerungsfrist bei erfolgreicher Kursteilnahme von acht auf sieben Jahre verkürzt werden. Ausländer, die keinen Anspruch auf die Integrationskurse haben, können im Rahmen verfügbarer Kursplätze daran teilnehmen.

Sprachkenntnisse spielen eine Schlüsselrolle, um aktiv am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzuhaben.

Daher sind Basis- und Aufbaukurse zum Erlernen der deutschen Sprache vorgesehen. Darüber hinaus werden Orientierungskurse zur Einführung in die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands angeboten. Sie sollen den Zuwanderern helfen, sich in der deutschen Gesellschaft zu orientieren und im täglichen Leben selbstständig zu handeln. Der Integrationskurs umfasst 630 Unterrichtsstunden, wovon 600 Stunden auf den Basis- und Aufbausprachkurs und 30 Stunden auf den Orientierungskurs entfallen. Nähere Einzelheiten regelt die Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004.

Das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorgegangene Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Aufgabe, die Durchführung der Integrationskurse zu koordinieren und zu steuern. Außerdem soll ein bundesweites Integrationsprogramm entwickelt werden, das die bereits bestehenden Angebote erfasst und besser aufeinander abstimmt. Da die Integrationsförderung eine Gemeinschaftsaufgabe darstellt, ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit möglichst vielen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen angewiesen. Länder und Kommunen, Ausländerbeauftragte, Kirchen und Verbände (z. B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsverbände) sollen daher eng in die Integrationsarbeit eingebunden werden.

A 5 Menschenrechte von Frauen

Frauen sind in aller Welt nicht nur Opfer von Menschenrechtsverletzungen allgemeiner Art, sondern werden darüber hinaus besonders häufig zum Ziel geschlechtsspezifischer Übergriffe, die sie in ihren Menschenrechten verletzen. Schutz und Förderung der Menschenrechte von Frauen bleiben daher eine immense gesellschaftliche Herausforderung.

Viele Frauen sind Gewalt ausgesetzt, werden sexuell missbraucht oder sind Opfer von Frauenhandel. Hinzu kommen in vielen Ländern Menschenrechtsverletzungen aufgrund patriarchal-traditioneller Familienstrukturen, zum Beispiel Zwangsverheiratungen oder Genitalverstümmelung. Traditionelle Werte-, Rollen- und Verhaltensmuster und gesellschaftliche Institutionen führen zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen beim Zugang zu Nahrung, Bildung, zu Gesundheitswesen, zu beruflicher Qualifikation und zur politischen Teilhabe und beeinträchtigen die Stellung von Frauen im öffentlichen Leben. (Bürger-)Kriege sowie die durch diese Konflikte ausgelösten Fluchtbewegungen wirken sich auf Frauen und Mädchen besonders nachteilig aus. Frauen und Mädchen unterliegen auch in größerem Maße der Gefahr sexueller Ausbeutung und den sich daraus ergebenden gesundheitlichen, sozialen, psychischen, rechtlichen und anderen Folgen. Oft sind verschiedene Diskriminierungsformen miteinander verknüpft – etwa wenn zu der Benachteiligung aufgrund des Geschlechts eine weitere Diskriminierung, z. B. aufgrund der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder gesellschaftlichen Minderheit oder aufgrund sexueller Orientierung, hinzukommt (multiple Menschenrechtsverletzung).

Die Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ist daher weiterhin ein zentrales Element der Men-

schenrechtspolitik der Bundesregierung. Sie ist eine Aufgabe sowohl der innerstaatlichen Frauenpolitik als auch der Außen- und Entwicklungspolitik.

5.1 Internationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen

Deutschland setzt sich auf allen Ebenen für die Verbesserung der Menschenrechtslage von Frauen in aller Welt ein:

- In internationalen Gremien und Foren der Vereinten Nationen, der EU, des Europarats, der OSZE, der G8 und anderer multilateraler Zusammenschlüsse engagiert sich die Bundesregierung aktiv für die Fortsetzung der Normensetzung im Frauenrechtsbereich und für die Umsetzung der bestehenden Normen; dies umfasst auch die Schaffung und Stärkung internationaler Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen. In den Einwirkungsmöglichkeiten der genannten Institutionen und ihrer Gremien sieht Deutschland auch ein wichtiges Instrument für den Dialog insbesondere mit denjenigen Staaten, in denen die Menschenrechte von Frauen dauerhaft, massiv und systematisch verletzt werden.
- Auf der zwischenstaatlichen Ebene sucht die Bundesregierung den politischen Dialog mit den Regierungen anderer Staaten. Dies geschieht sowohl im bilateralen Politikdialog als auch im Verbund mit den europäischen Partnern im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Entwicklungspolitik. In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist die Förderung von Frauenrechten und die Gleichstellung von Frauen und Männern ein wichtiges Querschnittsthema.
- Schließlich arbeitet die Bundesregierung mit unmittelbar Betroffene oder unmittelbaren Akteuren „vor Ort“ zusammen und unterstützt sie, v. a. Nichtregierungsorganisationen (NROen). Konkrete Menschenrechtsprojekte zugunsten von Frauen umfassen u. a. Beratungshilfe, direkte materielle Unterstützung sowie finanzielle Unterstützung von Maßnahmen internationaler Institutionen wie der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (UNIFEM, UNICEF, UNFPA u. a.).

Beispiel-Projekt Frauenrechte stärken

Das von Deutschland mit einem Volumen in Höhe von 2,75 Mio. Euro geförderte Projekt unterstützt weltweit modellhafte Ansätze zur Verbesserung der Rechtsstellung, der Rechtsdurchsetzung und der politischen Teilhabe von Frauen. Über das Vorhaben werden innovative Ansätze von Nichtregierungsorganisationen gefördert und ausgewertet, die gewonnenen Lernerfahrungen fließen dann in die Projekt- und Programmansätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zurück. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Lobby für nationale, regionale und internationale

Politikgestaltung und die Verbesserung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Darüber hinaus fördert das Projekt den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung von nationalen und internationalen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. So konnten in mittlerweile sechs Ländern die fachliche Vorbereitung bilateraler Frauenrechtsprojekte unterstützt werden, und zwar in Äthiopien, Bangladesh, Kambodscha, Malawi, Pakistan und Sambia.

Im Rahmen der Förderung der politischen Teilhabe der Frauen hat Deutschland mehrere Projekte unterstützt, so z. B. 2003 ein Projekt in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien mit dem Ziel der „Stärkung der Teilnahme von Frauen an der Gesetzgebung“ und im selben Jahr in Kasachstan ein NRO-Projekt zur Aufklärung über Frauenrechte (Plakat Frauenrechte). In Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde 2004 ein Projekt zur politischen Aufklärung von Wählerinnen gefördert.

Auch bei der Unterstützung des Wahlprozesses in Afghanistan hat Deutschland die politische Partizipation von Frauen besonders berücksichtigt und gefördert, z. B. in Projekten zur Aufklärung über den Verfassungsprozess und die Wählerregistrierung. Dort wurden kulturell sensible Wege identifiziert, um möglichst vielen Frauen die Teilnahme an den Veranstaltungen und die Mitarbeit an der Durchführung der Projekte zu ermöglichen, indem z. B. die vor Ort obligatorischen männlichen Begleiter von vornherein in die Planung einbezogen wurden.

2004 unterstützte Deutschland die Arbeit des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte in Genf auf dem Gebiet der Arbeitsmethode Gender Mainstreaming erstmalig mit 30 000 Euro. Auch dies ist ein Beitrag zum Erreichen einer besseren Achtung der Menschenrechte von Frauen.

5.1.1 Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen

Gemeinsam mit seinen europäischen Partnern hat Deutschland sich auch im Berichtszeitraum aktiv und mit großem Nachdruck in der Generalversammlung, der Menschenrechtskommission und der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen sowie im Rahmen regionaler Vereinbarungen und Regelungen (EU, Europarat, OSZE, Ostseerat) für die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes von Frauen engagiert. Einen besonderen Schwerpunkt dieses Engagements sehen Deutschland und seinen EU-Partner darin, der Relativierung des Menschenrechtsschutzes von Frauen aufgrund angeblich traditioneller Verhaltensmuster und Werte oder behaupteter kultureller Unterschiede im Hinblick auf die anerkannte Universalität dieser Rechte entschieden entgegenzutreten. Dies betrifft in der Vorbereitung des zehnjährigen Jubiläums der 4. Weltfrauenkonferenz von Peking u. a. die Entwicklung, dass bestimmte Staaten Schwierigkeiten haben, die Vereinbarungen von Peking zu bekräftigen, weil Teile der Erklärung und Aktionsplattform ausdrücklich die An-

erkennung und Bekräftigung des Rechts aller Frauen enthalten, über sämtliche Aspekte ihrer Gesundheit, insbesondere über ihre eigene Fruchtbarkeit, zu bestimmen.

Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in der Europäischen Union

Mit der Europäischen Verfassung, die im Juni 2004 vom Europäischen Rat beschlossen und im Oktober 2004 unterzeichnet wurde, wurde eine solide Grundlage geschaffen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern auch in einem erweiterten Europa voranzubringen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist an verschiedenen zentralen Stellen in der Verfassung verankert. In Artikel I-2 ist die Gleichheit von Frauen und Männern ausdrücklich als ein gemeinsames Prinzip der Mitgliedstaaten aufgeführt, und in Artikel I-3 wird die Gleichstellung von Frauen und Männern ausdrücklich als Ziel der Union hervorgehoben. Weitere Vorschriften verpflichten zur Beseitigung von Ungleichheiten und zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Bekämpfung von Diskriminierungen.

Daneben hat die Europäische Union im Berichtszeitraum die Stellung der Frauen in der EU mit einer Reihe von Rechtsakten und Programmen weiter gestärkt:

- Die Richtlinie 2002/73/EG vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen soll neuen Entwicklungen in der Gleichstellungspolitik Rechnung tragen und diese im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weiterentwickeln. Gegenstand der Richtlinie sind die Verankerung des Gender Mainstreaming, die Bekämpfung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Organisation nationaler Stellen für die Durchsetzung der Chancengleichheit, eine Klärung des Begriffs der mittelbaren Diskriminierung, die Regelung der Rückkehrrechte von Frauen nach dem Mutterschaftsurlaub und die verstärkte Kooperation der Sozialpartner zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.
- Die Richtlinie 2004/113/EG des Rats vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen findet ausdrücklich auch auf Bereiche außerhalb des Arbeitsmarkts Anwendung, denn insbesondere Diskriminierungen im Bereich Güter und Dienstleistungen können ein Hindernis für eine vollständige, erfolgreiche Eingliederung von Frauen und Männern in das wirtschaftliche und soziale Leben darstellen.
- 2005 soll ferner mit der Neufassung der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen das Gemein-

schaftsrecht im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern vereinfacht und die einschlägige Rechtsprechung des EuGH mit einbezogen werden. Die Neufassung wird sieben bestehende Richtlinien zusammenfassen und so dazu beitragen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung auf europäischer wie auf nationaler Ebene einheitlich und wirksam angewandt wird.

- Die Europäische Union misst der nachhaltigen Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter und der weltweiten Stärkung der Rechte der Frauen höchste Priorität bei. Sie hat daher – mit nachdrücklicher Unterstützung der Bundesregierung – mit ihrer Rahmenstrategie der Gemeinschaft für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001 bis 2005), begleitet von einer Vielzahl konkreter Strategien, Programme, Leitlinien und Erklärungen sowie Antidiskriminierungsrichtlinien, die Gleichstellungsproblematik als Querschnittsaufgabe in ihre eigene Politik eingeführt. Die Rahmenstrategie bildet die Grundlage für das Gemeinschaftsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001 bis 2005). Mit diesem Programm wird die Umsetzung horizontaler transnationaler Maßnahmen in den von der Rahmenstrategie abgedeckten Aktionsbereichen koordiniert, unterstützt und finanziert. Sowohl die Rahmenstrategie wie auch das Rahmenprogramm wurden inzwischen um ein Jahr bis 2006 verlängert.

Die Gleichstellung der Geschlechter als wichtige Querschnittsaufgabe umfasst besonders die Unterstützung der Strategien in den Bereichen Makroökonomie, Arbeitswelt und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen; die Eindämmung der Armut sowie der Entwicklungsprogramme für die Sozialbereiche Gesundheit und Bildung; Ernährungs-sicherung und nachhaltige ländliche Entwicklung; Verkehrswesen; Verwaltungsaufbau, verantwortliches Handeln in Verwaltung und Politik sowie Rechtsstaatlichkeit; Handel und Entwicklung und regionale Integration und Kooperation. Im Hinblick auf die Hauptziele, welche die Europäische Union bis 2010 erreichen will – Vollbeschäftigung, hohes Sozialschutzniveau, langfristiges Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung in einer wissensbasierten Gesellschaft –, wird die Kommission daher darauf hinwirken, dass der Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen ihren einschlägigen Maßnahmen und Aktivitäten berücksichtigt wird. In sämtlichen Politikbereichen soll das Gender Mainstreaming gestärkt werden, u. a. in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung, Justiz und Inneres, Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, Haushalt und Finanzpolitik und Strukturfonds. Wichtig ist dabei der zweigleisige Ansatz mit Gender Mainstreaming einerseits und spezifischen Frauenfördermaßnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen andererseits.

Das VN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1999 verabschiedete und für Deutschland am 15. April

2002 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau hat den normativen Menschenrechtsschutz von Frauen nachhaltig gestärkt und die Zivilgesellschaft dabei an Bedeutung gewinnen lassen. Eine der ersten nach dem Protokoll vor dem CEDAW-Ausschuss anhängig gemachten Beschwerden richtete sich 2003 gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die Beschwerdeführerin hatte ihre Rechte sowie generell die Rechte älterer Frauen durch das deutsche Scheidungsrecht im Allgemeinen und durch den Verlauf ihres Verfahrens im Besonderen verletzt gesehen. Die Beschwerde wurde am 14. Juli 2004 vom Ausschuss mehrheitlich als unzulässig zurückgewiesen, da der innerstaatliche Rechtsweg nicht ausgeschöpft war, der streitige Sachverhalt sich vor dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls ereignet hatte und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht mehr vorlag.

Gender Mainstreaming in der OSZE

Der Ministerrat der OSZE verabschiedete am 7. Dezember 2004 in Sofia den neuen Gender Action Plan, der den Aktionsplan aus dem Jahr 2000 ablöst. Um die Menschenrechte von Frauen besser zu wahren und zu schützen, verpflichten die Teilnehmerstaaten sich darin, für Geschlechtergerechtigkeit zu sorgen und sich im gesamten OSZE-Raum und in der Organisation selbst für Gender Mainstreaming einzusetzen.

Abbau der ökonomischen Diskriminierung von Frauen in Entwicklungsländern

Auch die ökonomische Diskriminierung von Frauen war im Berichtszeitraum ein wichtiges Arbeitsfeld der Bundesregierung. Frauen haben weltweit einen geringeren Zugang zu und eine geringere Kontrolle über produktive Ressourcen wie Land, Kredite und moderne Technologien, sodass es für sie schwieriger ist, Armut aus eigener Kraft zu überwinden. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist in den letzten 30 Jahren weltweit deutlich gestiegen, weltweit stellen Frauen 40 Prozent der Arbeitskräfte, wobei jedoch deutliche regionale Unterschiede zu verzeichnen sind. So stellt der Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO; engl. International Labour Organization, ILO) „Global Employment Trends“ von 2003 fest, dass Frauen im Vergleich zu Männern nach wie vor eine geringere Erwerbsquote, eine höhere Arbeitslosenrate und geringere Löhne haben, auch wenn sie dieselbe Qualifikation besitzen. Darüber hinaus geht der Trend mit dem Prozess der Globalisierung deutlich hin zu befristeten, niedrig bezahlten Beschäftigungsverhältnissen ohne soziale Absicherung und unter schlechten Arbeitsbedingungen. Deutschland unterstützt daher im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch den Abbau der ökonomischen Diskriminierung von Frauen in den Partnerländern. Das im April 2001 auf der Grundlage der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen vom 8. September 2000 vorgelegte Aktionsprogramm 2015 (www.aktionsprogramm2015.de) bekräftigt, dass sich eine nachhaltige Armutsbekämpfung und die strukturelle Verbesserung der sozialen, rechtlichen und ökonomischen

Situation von Frauen gegenseitig bedingen, und benennt als einen wichtigen Hebel für die Gleichstellung der Geschlechter und die nachhaltige Armutsminderung den Zugang zu und die Kontrolle über Ressourcen wie Land, Wasser, bezahlte Arbeit, Gesundheitsdienste und Bildung, vor allem Grundbildung.

Die Verbesserung der rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Situation von Frauen im Rahmen der bilateralen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit findet auch im „Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007“ ihren Ausdruck. Außerdem unterstützt Deutschland den Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen, UNIFEM, und setzt sich auch gezielt dafür ein, dass Teile der im Rahmen der Entschuldungsinitiative (HIPC) frei werdenden Mittel Frauen zugute kommen, indem sie in die Grundbildung von Mädchen oder in die Verbesserung der Gesundheitssituation von Frauen investiert werden.

Ein wichtiger Bezugsrahmen für das deutsche Engagement zur Stärkung der Gleichberechtigung der Geschlechter in den Partnerländern sind die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP). Dazu stellt Deutschland in den Partnerländern Sondermittel zur „Berücksichtigung der gender dimension in PRSP“ bereit. In Nairobi wurde im Dezember 2003 eine Konferenz zur Geschlechtergerechtigkeit in den nationalen Armutsstrategien Afrikas durchgeführt; darauf aufbauend wurden bzw. werden 2004/2005 in mehreren afrikanischen Ländern Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema „Pro-Poor Growth and Gender“ abgehalten. Die Ergebnisse sind unter <http://www.gtz.de/gendr-prsp/index.html> einzusehen.

5.1.2 Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel

Zu Recht richtete sich die besondere Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft in den letzten Jahren auf den Themenkomplex „Gewalt gegen Frauen“. Die politische Bedeutung dieses Thema unterstrich ein Treffen der Außenministerinnen und Delegationsleiterinnen am 16. März 2004 am Rande der 60. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission, das sich allein dem Thema „Gewalt gegen Frauen“ widmete. Die auch von der Beauftragen der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Claudia Roth, unterzeichnete gemeinsame Erklärung betonte noch einmal, dass Gewalt gegen Frauen zu verhindern keine „reine Frauenangelegenheit“ ist, sondern eine gesellschaftliche Gesamtaufgabe der internationalen Gemeinschaft.

Bekämpfung von Gewalt

In der 57. Generalversammlung im Jahr 2002 konnte erstmals eine – von Deutschland mit eingebrachte – Resolution, die allein sog. „Ehrenverbrechen“ zum Gegenstand hatte, im Konsens verabschiedet werden (GV-Res. 57/179 vom 18. Dezember 2002). Unter den Begriff „Ehrenverbrechen“ – von UN-Generalsekretär Kofi Annan zutreffender als „Schandeverbrechen“ bezeichnet – fallen z. B.

Gewalttaten gegen Frauen – meist durch männliche Familienangehörige – aus Eifersucht, wegen angeblicher sexueller Immoral oder wegen eines „freizügigen“ Lebensstils. Die – ebenfalls von Deutschland mit eingebrachte – Nachfolgeresolution, die auf der 59. Sitzung der Generalversammlung auf Initiative des Vereinigten Königreichs und der Türkei erneut vorgelegt und am 20. Dezember 2004 angenommen wurde, verurteilt die fortbestehende Straflosigkeit für diese Verbrechen und fordert die Staaten auf, diese Verbrechen durch alle möglichen Anstrengungen zu verhindern (GV-Res. 59/165 vom 20. Dezember 2004). Erfreulich ist, dass sich mit der Türkei zum ersten Mal ein betroffenes Land als Haupteinbringer offensiv mit der Thematik auseinander setzt.

Auf ihrer 58. Sitzung 2003 widmete sich die Generalversammlung dem Problemfeld „häusliche Gewalt“ und stellte in der Resolution 58/147 vom 22. Dezember 2003 klar, dass diese nicht nur als gesellschaftliches Problem und als Ausdruck ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern zu begreifen ist, sondern dass ihre Verhinderung ein menschenrechtliches Grundanliegen ist. Die innerhalb der westlichen Staatengruppe seit langem bejahte, auf internationaler Ebene jedoch lange umstrittene Frage, ob auch häusliche Gewalt als menschenrechtliche Problematik zu begreifen sei, kann damit als geklärt gelten. In der 60. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission konnte mit der Resolution „Gewalt gegen Frauen“ erstmals wieder an Kernaussagen der 4. Weltfrauenkonferenz von Peking zur sexuellen Selbstbestimmung angeknüpft und reproduktive Rechte von Frauen im menschenrechtlichen Kontext verortet werden. Auch diese Resolutionen wurden von Deutschland mit eingebracht.

Aus den Menschenrechtsmitteln wurden 2004 diverse Projekte gegen Gewalt gegen Frauen gefördert, wie z. B. in Zusammenarbeit mit einer lokalen NRO in Kenia: Mittels bei der lokalen Bevölkerung beliebten und akzeptierten Instrumenten wie Schauspiel, Tanz und Gesang versucht die kenianische NRO Kistrech Theatre Club durch Wanderaufführungen in verschiedenen Dörfern/Kleinstädten in der Region Kisii der Bevölkerung das Thema „Stoppt Gewalt gegen Frauen“ nahe zu bringen und ein Umdenken zu initiieren. Ziel ist es, die Gemeinden zu mobilisieren, das Verhalten insbesondere der männlichen Bevölkerung zu verändern und Akzeptanz und Unterstützung für die Opfer zu erwirken. In Malaysia wurde 2003/2004 eine lokale NRO, ERA, bei der Aufklärungsarbeit gegen häusliche Gewalt gegen Frauen, insb. für ethnische Minderheiten, unterstützt.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen erhielt von der 58. Generalversammlung den Auftrag, bis zum Jahr 2005 eine umfassende Studie zu allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu erstellen und der VN-Generalversammlung vorzulegen. Des Weiteren erfasst die VN-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, Yakin Ertürk, in ihren Berichten alle Formen von Menschenrechtsverletzungen und Gewalt gegen Frauen.

Menschenrechtsverletzungen an Frauen spielten unter dem Stichwort „geschlechtsspezifische Verfolgung“ auch

in der innerstaatlichen asyl- und ausländerrechtlichen Debatte in Deutschland eine erhebliche Rolle, so wurden sie u. a. in einem vom Auswärtigen Amt am 8. März 2003 organisierten Expertenseminar mit dem Titel „Weibliche Genitalverstümmelung: Ein Thema innenpolitischer Handlungsfelder?“ aufgegriffen.

Im Rahmen der Vereinten Nationen hat Deutschland gemeinsam mit seinen EU-Partnern die Problematik der weiblichen Genitalverstümmelung thematisiert. Auf der 47. Sitzung der Frauenrechtskommission 2003 konnte sich die von den EU-Staaten unterstützte Anregung, in die offiziellen „Schlussfolgerungen“ zum Tagesordnungspunkt „Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“ auch eine Passage gegen weibliche Genitalverstümmelungen aufzunehmen, wegen des Widerstands von einer ganzen Reihe von betroffenen Ländern jedoch nicht durchsetzen. Tatsächlich gibt es aber Anzeichen dafür, dass die Zahl der Beschneidungen insgesamt rückläufig ist, auch wenn in den Nilanrainerstaaten und am Horn von Afrika, aber auch in Westafrika nach wie vor jährlich an geschätzten 2 Mio. Mädchen Genitalverstümmelungen vorgenommen werden. Eine der weltweit höchsten Raten weist dabei der Sudan auf. Während dieses tief greifende Problem noch vor wenigen Jahren ein Tabuthema war, wird es heute auch in Afrika vielerorts öffentlich diskutiert. Hier gibt es hoffnungsvolle Ansätze: In vielen afrikanischen Staaten steht die weibliche Genitalverstümmelung heute unter Strafe, und staatliche Aufklärungskampagnen gehen offensiv gegen diese Praxis vor. In anderen Staaten, wie z. B. in Mali, setzt man nicht auf strafbewehrtes Verbot, sondern auf gesellschaftliche Überzeugungsarbeit, um überkommene Vorstellungen und menschenrechtsfeindliche Praktiken zu überwinden.

Nationale und regionale Initiativen unterstützen und bekräftigen den Bewusstseinswandel: So hat Kenia eine internationale Konferenz zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung ausgerichtet, und die Afrikanische Union hat die Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung zu ihrem erklärten Anliegen gemacht. Das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte von Frauen sieht nicht nur das Verbot dieser Praxis vor, es fordert die Beitrittsstaaten zudem auch auf, für die betroffenen Frauen neben gesundheitlicher und juristischer Unterstützung auch psychologische Betreuung bereitzustellen.

Die deutschen Auslandsvertretungen sind seit 2002 per Erlass dazu aufgerufen, Projekte zur Bekämpfung der Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung zu benennen. Im Berichtszeitraum wurden Projekte in Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Jemen, Kenia, Mali, Niger, Tansania, im Sudan und in Togo gefördert. Bei diesen Maßnahmen, die fast ausschließlich von lokalen Nichtregierungsorganisationen durchgeführt wurden, handelte es sich um Aufklärungskampagnen durch Publikationen, Medien und Workshops, die in den betroffenen Ländern über die Verletzung der Menschenrechte und Menschenwürde der beschnittenen Frauen und über die medizinischen Risiken dieser traditionellen Praxis aufklären sowie auf zum Teil bereits vorhandene gesetzliche Verbote

weiblicher Genitalverstümmelung hinweisen bzw. den politischen Meinungsbildungsprozess hierzu beeinflussen sollen.

Auch im Rahmen der bilateralen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit leistet Deutschland einen umfassenden Beitrag zur Bekämpfung der Genitalverstümmelung. So werden seit einigen Jahren zahlreiche Organisationen und Initiativen in den Partnerländern und in Deutschland gefördert, die wesentlich zur Sensibilisierung und Aufklärung beitragen und die Bevölkerung zur Abschaffung der Genitalverstümmelung aufrufen (UNICEF in Ägypten, Menschen für Menschen in Äthiopien, Aktion Weißes Friedensband in Deutschland u. a.).

Projekt „Förderung von Initiativen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“

Seit 1997 wird das überregionale Projekt „Förderung von Initiativen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“, das in Burkina Faso, Benin, Guinea, Mali, Äthiopien, Kenia, Senegal und dem Tschad tätig ist, mit einem Gesamtvolumen von rund 6 Mio. Euro gefördert. Das Programm, das bis Ende 2007 befristet ist, leistet wichtige Aufklärungsarbeit und zielt darauf ab, die Bevölkerung in den Partnerländern über die Folgen weiblicher Genitalverstümmelung aufzuklären und sie davon zu überzeugen, die Praktik aufzugeben. Die Aufklärungsarbeit richtet sich an die betroffenen Mädchen und Frauen, an alle, die Einfluss auf die Entscheidung nehmen können, sowie an diejenigen, die den Eingriff vornehmen. Über den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) fördert Deutschland zudem eine Reihe von Initiativen in Benin, Burkina Faso, Kenia, Mali, Niger, im Sudan, in Togo und im Tschad. Im Sudan wird seit 2002 der Aufbau eines nationalen FGM-Netzwerks unterstützt sowie Strategien und innovative Methoden zur Verhaltensänderungen eingeführt.

Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels

Ein weiterer Schwerpunkt deutscher Aktivitäten lag im Berichtszeitraum darin, das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft auf den weltumspannenden Frauen- und Kinderhandel zu lenken. Deutschland ist als westlicher Industriestaat sowohl eines der Zielländer von Menschenhandel als auch durch seine Lage an der Schnittstelle zwischen Ost und West Transitland für den Frauenhandel in andere (west-)europäische Länder. Für die Bundesregierung steht dabei neben der strafrechtlichen Verfolgung der Täter vor allem der Schutz der Menschenrechte ihrer Opfer im Mittelpunkt des Interesses.

Ziel des deutschen Engagements in den Vereinten Nationen war es daher, einen verbesserten Menschenrechtsschutz für die Opfer von Frauen- und Kinderhandel zu erreichen. Dafür warb u. a. eine von Polen, Deutschland und der Nichtregierungsorganisation „Franciscans International“ gemeinsam organisierte Diskussionsveranstaltung am Rande der 59. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission (MRK) unter dem Titel „Frauenhandel –

Opferschutz als Handlungsfeld staatlicher Politik und grenzüberschreitender Kooperation am Beispiel Deutschlands und Polens“.

Darauf aufbauend konnte Deutschland auf der 60. Sitzung der Menschenrechtskommission durch einen einstimmig angenommenen Beschluss in einer regionenübergreifenden Initiative die Einrichtung eines Sondermechanismus zum Thema Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel, durchsetzen. Auf die verantwortungsvolle Position der Sonderberichterstatterin wurde die bangladeschische Rechtsanwältin Sigma Huda berufen, deren Aufgabe es sein wird, der VN-Menschenrechtskommission aus menschenrechtlicher Perspektive Bericht über aktuelle Entwicklungen des Menschenhandels zu erstatten sowie Empfehlungen abzugeben, wie dieses Verbrechen wirksamer zu verhindern sind und wie seine Opfer effektiver geschützt werden können. Die Bundesregierung wird das Mandat der Sonderberichterstatterin aktiv unterstützen und ihre Arbeit fördern.

Deutschland hat außerdem 2004 die Arbeit des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte in Genf und der Sonderberichterstatterin „Trafficking in Persons“ mit 100 000 Euro unterstützt.

Das von der VN-Generalversammlung am 15. November 2000 verabschiedete Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum VN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität wurde von Deutschland am 12. Dezember 2000 unterzeichnet. Das Verfahren zur Ratifikation dieser beiden Verträge sowie zweier weiterer Zusatzprotokolle wurde auf den Weg gebracht.

Im Rahmen des Europarats wird derzeit an einer Europaratskonvention zu Fragen des Menschenhandels gearbeitet. Die Bundesregierung hat dieses Vorhaben von Anfang an unterstützt. Der Ad-hoc-Ausschuss gegen Menschenhandel (CAHTEH) widmet sich seit Ende 2003 der konkreten Textarbeit. Fokus der angestrebten Konvention sind Menschenrechte und der Schutz der Opfer von Menschenhandel. Grundlage des Entwurfs ist die Begriffsbestimmung der Vereinten Nationen, doch ist vorgesehen, die strafrechtlichen Verpflichtungen sowie den Schutz der Rechte der Opfer auszubauen. Prognosen gehen davon aus, dass die Textarbeiten in der ersten Hälfte des Jahres 2005 zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden können, um die Zeichnung auf dem dritten Europaratsgipfel im Mai 2005 zu ermöglichen.

Auch in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), auf deren politischer Tagsordnung die Stärkung und die politische Umsetzung der Frauenrechte seit ihrer Gründung steht, hat die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Mit der Entscheidung Nr. 557 des Ständigen Rats der OSZE im Juli 2003 wurde der OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet, der den Mitgliedstaaten einen umfassenden Rahmen für abgestimmte Maßnahmen unter einer multi-

dimensionalen Perspektive bietet. Er betont die Notwendigkeit der Wahrung der menschenrechtlichen Ansprüche von Opfern des Verbrechens und verbindet diese mit koordinierten Maßnahmen der Strafverfolgung der Täter. Im Dezember 2003 beschloss der Ministerrat in Maastricht auf nachdrückliches, von Deutschland unterstütztes Betreiben des niederländischen OSZE-Vorsitzes die Einrichtung des Amtes einer/eines Sonderbeauftragten sowie die Einrichtung einer eigenen Organisationseinheit gegen Menschenhandel in der OSZE. Damit sollen die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zur Umsetzung der nationalen Aktionspläne unterstützt und ein abgestimmtes Vorgehen aller Mitgliedstaaten ermöglicht werden.

In das neu geschaffene Amt wurde im Mai 2004 die Österreicherin Dr. Helga Konrad berufen, die zuvor Leiterin der Stabilitätspaktinitiative in Südosteuropa gegen Menschenhandel war. Erklärter Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist es, die Kette des Menschenhandels vom Herkunfts- über das Transit- ins Zielland zu unterbrechen. Operativ stand für sie im zweiten Halbjahr 2004 der Aufbau ihres Büros im OSZE-Sekretariat sowie die Konsolidierung der OSZE-Strukturen für den Kampf gegen Menschenhandel insgesamt im Vordergrund. Eine von ihr initiierte „Globale Allianz gegen Menschenhandel“ soll über OSZE-Strukturen hinaus internationale und nationale Strukturen stärken und deren Zusammenarbeit fördern.

Durch die Entsendung einer Expertin zur Trafficking-Einheit des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; engl. ODIHR) unterstützte Deutschland 2004 maßgeblich die Veröffentlichung eines Handbuchs zum „National Referral Mechanism“. Dieses aus der praktischen Arbeit entwickelte Handbuch beschreibt, wie durch eine enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Zivilgesellschaft ein Schutz der Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel erreicht werden kann. Diese Frage war auch Gegenstand der OSZE-Nachfolgekonferenz der Berliner Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“, die am 23./24. September 2004 in Helsinki stattfand und die Gelegenheit zu einer ausgiebigen Bewertung des internationalen Instrumentariums zur Bekämpfung des Menschenhandels bot sowie für eine Bilanz der bisher im Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten entwickelten Lösungsmodelle zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die abschließenden Empfehlungen der Konferenz betreffen u. a. die Einhaltung von Schutz- und Unterstützungsstandards für Opfer von Menschenhandel, den Zugang zur Justiz und die Rolle der Zivilgesellschaft.

Die Stärkung und politische Umsetzung der Frauenrechte stehen auch regelmäßig auf der Tagesordnung der alljährlichen Implementierungstreffen im Bereich der „Menschlichen Dimension“, die vom BDIMR in Warschau veranstaltet werden. In Ergänzung dazu veranstaltete die OSZE am 18./19. März 2002 in Wien ein zusätzliches Treffen der Menschlichen Dimension zu dem Thema „Gewalt gegen Frauen verhindern und bekämpfen“. Die drei Arbeitsgruppen zu den Themen Häusliche Gewalt, Gewalt gegen Frauen in der Gemeinschaft und Frauen und Konflikte –

Prä- und Post-Konfliktphasen dokumentierten ihre Ergebnisse im Schlussbericht vom 17. April 2002 (CIO.GAL/23/02, www.osce.org) als Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten, OSZE-Institutionen und Feldmissionen und andere, insbesondere an Nichtregierungsorganisationen.

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist auch für die Europäische Union ein zunehmend wichtiges Aufgabenfeld. Seit 1996 setzt die EU auf eine europäische Strategie zur Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels. So erstreckt sich die Zuständigkeit von Europol auch auf diesen Bereich. Im November desselben Jahres wurde das Förder- und Austauschprogramm STOP eingeleitet, mit dem die Bildung von Netzwerken zwischen den verschiedenen Akteuren unterstützt wurde, die für Maßnahmen für die Bekämpfung von und Vorbeugung gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind. Das zum 31. Dezember 2002 ausgelaufene STOP-II-Programm wurde zum 1. Januar 2003 in das AGIS-Programm überführt. Die EU wählt auch im Rahmen dieses Programms einen interdisziplinären Ansatz, der allen Beteiligten Rechnung trägt, wobei neben der Förderung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden gerade auch die Tätigkeit von NROen unterstützt wird, denn diese leisten einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Programme dienen u. a. der Förderung der Forschung im Bereich der mit Menschenhandel verbundenen Kriminalität, der Entwicklung von Informationsnetzwerken zwischen Strafverfolgungsbehörden und NROen, der Weiterbildung sowie auch des Aufbaus und der Verwaltung entsprechender Datenbanken.

Das 1997 begonnene DAPHNE-Programm der EU wurde im Zeitraum 2000 bis 2003 mit einem Budget von 20 Mio. Euro verlängert. DAPHNE will die Tätigkeit nichtstaatlicher und anderer Organisationen, die sich im Kampf gegen Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen engagieren, unterstützen. Da das DAPHNE-Programm auf die Förderung transnationaler Kooperationsnetze abzielt, sollen Organisationen aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei Projekten grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Mittlerweile ist das DAPHNE-Programm II (2004 bis 2008) in Kraft.

Auf legislativer Ebene hat die EU unter Mitwirkung Deutschlands am 19. Juli 2002 einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Basis des VN-Zusatzprotokolls verabschiedet, der durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2004 in nationales Recht umgesetzt wurde. Im April 2004 wurde zudem eine Richtlinie über die Erteilung kurzzeitiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, verabschiedet (Richtlinie 2004/81).

Der Menschenhandel ist aber auch ein Beispiel für den engen Zusammenhang zwischen Menschenrechtsschutz und internationaler Sicherheit, denn er hat als eines der Hauptbetätigungsfelder der organisierten Kriminalität das Potenzial, schwache Staaten zu destabilisieren und der Korruption Vorschub zu leisten – und dies vor allem in Postkonflikt- und Konfliktregionen, die ohnehin unter

mangelnden demokratischen Strukturen und fehlender Rechtsstaatlichkeit leiden. Der Menschenhandel stellt insofern ein Sicherheitsrisiko dar. Für internationale Friedensmissionen bedeutet dies, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels lokale Strukturen zu unterstützen. Dafür ist es notwendig, Mitarbeiter internationaler Friedensmissionen zu qualifizieren. Zudem wird die Erarbeitung und Durchsetzung eines Verhaltenskodexes für zivile wie militärische Mitarbeiter angestrebt, um die Nachfrage nach gehandelten Frauen und Mädchen in Einsatzgebieten zu verringern, einem Imageverlust der internationalen Gemeinschaft vorzubeugen, gesundheitliche Folgeschäden wie HIV/AIDS und andere sexuell übertragbare Krankheiten zu verhindern und der Erpressbarkeit einzelner Mitarbeiter vorzubeugen.

Auch die NATO beschäftigt sich daher mittlerweile mit dem Problem des Menschenhandels. Beim Gipfel in Istanbul im Juni 2004 hat sie „Grundsätze zur Bekämpfung von Menschenhandel“ verabschiedet, um zu den internationalen Anstrengungen im Kampf gegen den Menschenhandel beizutragen. Zur Konkretisierung dieser Grundsätze trafen im Herbst 2004 in Genf Experten zusammen, um Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Angehörigen der Streitkräfte zu konzipieren. Auf Einladung der Bundesregierung nahm als deutsche Expertin eine Vertreterin der Zivilgesellschaft teil.

Bilaterale Projekte der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im Juli 2003 wurde aus Mitteln des Aktionsprogramms 2015 zur Armutsbekämpfung ein Projekt zur Bekämpfung des Frauenhandels (www.gtz.de/traffickinginwomen) eingerichtet. Das Projekt fördert modellhafte Initiativen in den Herkunfts- und Zielländern, die zur Eindämmung des Problems beitragen, und kooperiert dazu mit internationalen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen in den Herkunfts- und Transitländern sowie im Zielland Deutschland. Dabei geht es u. a. um die Prävention und die Reintegration in den Herkunftsländern und um die Beeinflussung der Nachfrage in den Zielländern.

Auch aus Mitteln zur Förderung der Menschenrechte wurden im Berichtszeitraum entsprechende Projekte unterstützt, so 2002 ein Projekt der litauischen Organisation „Missing Person Family Support Center“.

Weiterhin wurde 2002 die deutsche Organisation Amnesty for Women (www.amnestyforwomen.de) bei einem Internetprojekt zur Prävention des Frauenhandels unterstützt. Durch das Internetprojekt www.femmigration.net entstand eine leicht zugängliche, aktuelle, verständliche und spezialisierte Informationsquelle über die rechtliche und tatsächliche Situation migrierter Frauen, Prostituierter und Betroffener des Frauenhandels für die Länder Deutschland, Italien, Österreich, Niederlande, Finnland, Frankreich und Spanien. In Albanien wurde 2003 in Zusammenarbeit mit dem albanischen Ministerium für Arbeit und Soziales ein Auffang- und Rehabilitationsprojekt für Opfer des Menschenhandels gefördert.

5.1.3 Frauen in Konfliktsituationen

Noch zu oft werden Frauen vor allem als Opfer von Konfliktsituationen betrachtet, da sie besonders unter geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen wie Vergewaltigung, Zwangsprostitution und sexuellen Misshandlungen, die in Konflikten oft als strategische Waffen eingesetzt werden, leiden. Frauen können aber auch einen eminent wichtigen Beitrag zur Konfliktverhütung und zur Konsolidierung von Friedensprozessen leisten. In der Vergangenheit waren Frauen an Wiederaufbau- und Bewältigungsprozessen nach Konfliktsituationen drastisch unterrepräsentiert; Deutschland setzt sich daher dafür ein, dass Frauen als Akteurinnen bei der Konfliktprävention und -lösung wahrgenommen und stärker beteiligt werden.

Frauen, Frieden und Sicherheit in den Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschäftigt sich seit 2000 in jährlichen Sonderdebatten mit dem Thema „Frauen, Frieden und Sicherheit“. In seiner grundlegenden Resolution 1325 vom 31. Oktober 2000 hat er die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Frauen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sind. 2003 richtete die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, in der offenen Sitzung einen Appell an den VN-Sicherheitsrat, bei allen zukünftigen Resolutionen und bei Mandaten für Friedensmissionen die Genderperspektive umfassend zu berücksichtigen. Auch wenn noch nicht alle Sicherheitsratsresolutionen einen Gender-Aspekt enthalten, so ist es entscheidend, dass in Grundlagenresolutionen für neue VN-Missionen mittlerweile ein klarer Bezug zu Gender-Aspekten (u. a. zur Resolution 1325) vorhanden ist. Die Sondersitzung des Sicherheitsrats am 28. Oktober 2004 war dem Schwerpunktthema „sexualisierte Gewalt gegen Frauen“ gewidmet. Zu dieser Sitzung hatte der VN-Generalsekretär auf Wunsch des Sicherheitsrats auch eine Zwischenbilanz zur Umsetzung der Resolution 1325 vorgelegt (Women and peace and security, Report of the Secretary-General, VN-Dokument S/2004/814). Leider haben nur insgesamt 25 Regierungen Informationen darüber zur Verfügung gestellt, wie sie die Vorgaben zur Rolle von Frauen bei der Prävention und Lösung von Konflikten umsetzen. Die Stellungnahme der Bundesregierung gibt einen Überblick über die in den Jahren 2002 bis 2004 finanziell geförderten Projekte und Maßnahmen, welche die Umsetzung der einzelnen Forderungen der Resolution 1325 betreffen (www.auswaertigesamt.de/www/de/ausienpolitik/vn/frauen/konfliktpraevention.html). Der Bericht ist einer der umfassendsten Berichte, die dem VN-Generalsekretär zur Verfügung gestellt wurden, der Deutschland insbesondere für die Öffnung der Bundeswehr für Frauen und die Trainingsmaßnahmen für Personal für friedenserhaltende Maßnahmen hervorhob.

Die Bundesregierung begrüßt es, dass die Stärkung der Rolle von Frauen bei der Konfliktprävention und Konfliktlösung in den Vereinten Nationen wie auch in

Deutschland seither stetig an Bedeutung gewinnt. Sie engagiert sich daher auch in der 2003 in New York geschaffenen „Freundesgruppe der Resolution 1325“.

2004 haben sich auch die Frauenrechtskommission (FRK) und das Koordinierungssegment des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) intensiv mit dem Thema befasst. Die Bundesregierung konnte in der EU-Koordinierung über die „Schlusserklärung zur Beteiligung von Frauen bei Konfliktlösungen“ ihre wesentlichen Anliegen Gender Mainstreaming, Induction Training und Code of Conduct für Friedenskräfte, Verfolgung von sexueller Gewalt gegen Frauen sowie Verhinderung von Frauenhandel in Nach-Konflikt-Situationen einbringen. Die FRK hat sich darüber hinaus zum ersten Mal mit der Rolle von Männern und Jungen beim Erreichen von Geschlechtergerechtigkeit beschäftigt und Schlussfolgerungen dazu verabschiedet.

Am Rande der 60. Sitzung der Menschenrechtskommission veranstaltete Deutschland gemeinsam mit dem VN-Hochkommissariat eine Diskussionsveranstaltung unter dem Titel „Affirmative Action and Security Council Resolution 1325: CEDAW General Recommendation 25 and Women's Participation in Conflict Prevention and Resolution“, in der die Menschenrechtsbeauftragte Claudia Roth erneut die effektive weltweite Umsetzung der Frauenrechtskonvention CEDAW als Eckpfeiler einer Strategie beschrieb, um Konflikte zu verhindern, ihre Folgen zu mildern und das Zusammenwachsen von Post-Konflikt-Gesellschaften zu fördern.

Unterstützung von Frauen, die Opfer von Konflikten wurden

Die Bundesregierung unterstützt zudem mit gezielten Maßnahmen Frauen, die Opfer von Konflikten wurden. So fördert Deutschland etwa in Guatemala im Rahmen der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ein Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses und in diesem Kontext insbesondere Maßnahmen zugunsten von Frauen, die unter den Ursachen und Folgen des Bürgerkriegs leiden. Die Friedensabkommen in Guatemala verpflichten Regierung und Gesellschaft, Frauen rechtlich gleichzustellen, ihre politische Beteiligung zu fördern und sie vor Gewalt zu schützen. Das Programm will u. a. das politische „empowerment“ von Maya-Frauen, die in allen politischen Gremien und Ämtern unterrepräsentiert sind, fördern und ihren Zugang zum Recht zu verbessern. Viele von ihnen leiden unter den Folgen des Bürgerkriegs, was sich in Ängsten und Depressionen äußert. Das Programm trägt auch dazu bei, diese Probleme aufzuarbeiten und das Selbstvertrauen der Frauen zu stärken. Für die Jahre 2005 bis 2007 ist für dieses Programm ein Fördervolumen von insgesamt 5,5 Mio. Euro vorgesehen.

Daneben wurde im Rahmen der Förderung des Menschenrechtsschutzes im Jahr 2004 z. B. ein Projekt in Sierra Leone gefördert, mit dem ehemalige Frauen-/Mädchensoldaten und sog. Camp Followers wieder in die Gesellschaft reintegriert werden sollen. Ehemalige Frauensoldaten wurden nach Beendigung des Bürgerkriegs in den nationalen Reintegrationsprogrammen der VN in

Sierra Leone nur unzureichend berücksichtigt, und so will dieses Projekt diese besonders marginalisierte Gruppe durch Schaffung von Auffangeinrichtungen, durch Ausbildungsmaßnahmen, medizinische Versorgung (auch der betroffenen Kinder der Frauen) und psychologische Betreuung der häufig stark traumatisierten Frauen wieder in die Gesellschaft integrieren.

5.1.4 Zehn Jahre „Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz Peking“

2005 jährt sich zum zehnten Mal die Verabschiedung der Peking Aktionsplattform auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking. Als zentrale Bereiche wurden 1995 festgehalten: Frauen und Armut, Bildung und Weiterbildung von Frauen, Frauen und Gesundheit, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte, Frauen und Wirtschaft, Frauen in Entscheidungspositionen, Mechanismen der Frauenförderung, Frauenrechte als Menschenrechte, Frauen und Medien, Frauen und Umwelt, Mädchen. Vom 28. Februar bis 11. März 2005 wird die Umsetzung der Plattform anlässlich dieses Jubiläums im Rahmen der 49. Sitzung der VN-Frauenrechtskommission (FRK) in New York überprüft („Peking + 10“). Daneben wird die FRK sich auch mit der Diskussion um Herausforderungen und Strategien beschäftigen, welche die Gleichberechtigung von Frauen weiter voranbringen können. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Stärkung konservativer Entwicklungen im Gleichstellungsbereich und im Bereich sexueller Rechte von Frauen wird sich die Bundesregierung aktiv dafür einsetzen, dass die FRK die Forderungen der Peking Plattform bekräftigt und jeden Versuch, hinter die Errungenschaften der Plattform zurückzugehen, unterbindet.

Im Vorfeld der Sitzung hat der Generalsekretär einen Fragebogen verschickt, mit dem die nationale Umsetzung der Forderungen der Aktionsplattform und der von der 23. Sondersitzung der UN-Vollversammlung 2000 (Peking + 5) verabschiedeten Dokumente ermittelt werden soll. Die Bundesregierung hat ihre Antwort bereits im Mai 2004 eingereicht; für die Einzelheiten wird auf die Veröffentlichung des BMFSFJ verwiesen (www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=22946.html).

Zur Vorbereitung des globalen Peking+10-Überprüfungsprozesses fanden in allen Regionalkommissionen der Vereinten Nationen Regionalkonferenzen statt, darunter auch eine für Europa und Nordamerika – unter der Ägide der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) – am 14./15. Dezember 2004 in Genf. In ihrem Zentrum standen die für die ECE-Region besonders wichtigen Themen Frauen und Wirtschaft, institutionelle Mechanismen zur Förderung der Gleichstellung, Frauenhandel und Migration sowie neue Fragestellungen im Zusammenhang mit der sich verändernden sozioökonomischen und geopolitischen Situation (wirtschaftliche Transformation, EU-Erweiterung, Globalisierung). Deutschland hat dabei zwei gelungene Praxisbeispiele präsentiert: Das Projekt „Idee IT“ und das Gender-Kompetenzzentrum.

5.2 Nationale Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen

5.2.1 Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen

Das Übereinkommen zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979 ist das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Frauen. Neben einem Diskriminierungsverbot in allen Lebensbereichen enthält es an die Staaten die Aufforderung, eine Vielzahl konkreter Maßnahmen zu ergreifen, um die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter herbeizuführen. Der drei Mal pro Jahr zusammentretende CEDAW-Ausschuss aus 23 unabhängigen Expertinnen und Experten prüft, inwieweit die Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung nachkommen, die zur innerstaatlichen Durchführung des Übereinkommens erforderlichen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen. Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, das deutsche Mitglied des CEDAW-Ausschusses, wurde im August 2004 für eine fünfte Amtszeit wiedergewählt.

Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind verpflichtet, hierüber mindestens alle vier Jahre einen Bericht vorzulegen. Deutschland hat dem CEDAW-Ausschuss im Dezember 2002 seinen Fünften Staatenbericht vorgelegt, der eine Bilanz der gleichstellungspolitischen Initiativen der Bundesregierung seit 1998 zieht. Erstmals debattiert wurde der Bericht am 15. Januar 2004 im Deutschen Bundestag. Der CEDAW-Ausschuss hat den Bericht, der von einer Delegation unter Leitung der Parlamentarischen Staatssekretärin im Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Christel Riemann-Hanewinkel, präsentiert wurde, während seiner 30. Sitzung am 21. Januar 2004 erörtert. In seinen abschließenden Bemerkungen äußerte sich der Ausschuss anerkennend über das umfassende Netzwerk von Einrichtungen und Systemen für die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen der Regierung und über die Vielzahl der politischen Maßnahmen und Programme zu vielen Bereichen des Übereinkommens. Besonders positiv bewertete der Ausschuss den kontinuierlichen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen. Hervorgehoben wurde insbesondere, dass das Übereinkommen eine große Bedeutung im Deutschen Bundestag erlangt hat. Neben vielen positiven Aspekten zeigte sich der Ausschuss auf einigen Gebieten aber auch besorgt, z. B. über den Fortbestand allgegenwärtiger stereotyper Ansichten über die Rolle und Aufgaben von Frauen und Männern. Zu seinen kritischen Anmerkungen sprach er entsprechende Empfehlungen aus.

Einigen von ihnen wurde bereits Rechnung getragen. So nahm die Bundesregierung die Empfehlung des Ausschusses, die „Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte von ausländischen Haushalthilfen in Diplomatenhaushalten zu verstärken“ zum Anlass, seit März 2004 von allen ausländischen Missionen in Deutschland bei der Anstellung von Hausangestellten durch Missionsangehörige eine offizielle Bestätigung über die Zahlung eines Mindestlohns zu verlangen, und auch die deutschen

Auslandsvertretungen überprüfen vor der Ausstellung der Visa an Hausangestellte ausländischer Missionen, ob die Mindestlohnregelung eingehalten wird.

In diesem Zusammenhang ist für die Bundesregierung der Dialog mit Nichtregierungsorganisationen (NROen) von großer Wichtigkeit. So setzte sie sich mit den am 15. Dezember 2003 auf einer Veranstaltung bei der Heinrich-Böll-Stiftung offiziell überreichten Schattenberichten zum Fünften Staatenbericht auseinander und führte am 30. September 2004 beim Deutschen Institut für Menschenrechte mit NRO-Vertreterinnen und -Vertretern einen konstruktiven Dialog als Follow-up zum Fünften Staatenbericht.

Die Gleichstellung der Frau im Berufsleben wird der Bundesregierung durch das Grundgesetz (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG), durch die Vorgaben des EG-Vertrags (Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2, Artikel 141 Abs. 4 EG-Vertrag) sowie durch völkerrechtliche Verpflichtungen (Artikel 11 CEDAW) aufgetragen. Mit der am 2. Juli 2001 geschlossenen Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit in der Privatwirtschaft haben die Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wirtschaft vollzogen, denn darin haben die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sich erstmals zu einer aktiven Gleichstellungspolitik verpflichtet. Die Fortschritte in den Unternehmen sollen regelmäßig überprüft und alle zwei Jahre bilanziert werden. Eine im Januar 2004 vorgelegte Bilanz enthält konkrete Schlussfolgerungen und formuliert neue gemeinsame Ziele und Aktivitäten. Sie zeigt, dass die Wirtschaft sich inzwischen stärker für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf engagiert. Die mit der Vereinbarung begründete konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Wirtschaft wird fortgesetzt, die nächste Bilanz wird Ende 2005 vorgelegt.

Über die ersten Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleG) vom 30. November 2001 wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag gemäß § 25 dieses Gesetzes Ende 2005 einen Bericht vorlegen, der auf umfassenden statistischen Angaben sowie den Erfahrungen der Bundesdienststellen mit dem Gesetz basieren wird.

Seit Juni 2003 arbeitet die Bundesregierung zusammen mit den Gewerkschaften und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft im Rahmen der „Allianz für die Familie“ an konkreten Verbesserungen im Bereich der Balance von Familie und Arbeitswelt. Die Kooperation basiert auf dem Konsens, dass die Wirtschaft auf qualifizierte Arbeitskräfte und eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen angewiesen ist, dass die Gesellschaft eine höhere Geburtenrate braucht und dass Kinder eine frühe Förderung, Bildung und Erziehung benötigen. Schwerpunkte der Arbeit sind die moderne Arbeitsorganisation, flexible Arbeitszeiten und eine familienbewusste Personalentwicklung.

Der verbesserte Teilhabe von Frauen an der Gestaltung der Informationsgesellschaft dient das Regierungsprogramm „Informationsgesellschaft Deutschland 2006“. Neben der schon weitgehend erreichten gleichwertigen Internetbeteiligung von Frauen geht es nun insbesondere um die weitere Mobilisierung von Frauen für die Ausbildungs- und Studiengänge der Informationstechnologie. Verschiedene Projekte wie „Frauen ans Netz“, „Girls' Day“ und IDEE-IT sowie vielfältige Maßnahmen der Länder in Schulen und Hochschulen dienen diesem Ziel.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft wird durch verschiedene Maßnahmen weiter vorangetrieben, wie zum Beispiel durch die Unterstützung der Initiative E-Quality, die Entwicklung eines verbesserten Monitorings von Frauen in Führungspositionen sowie die Einrichtung eines Bundesfrauenportals im Internet. Im Dezember 2004 haben die Regierungsfractionen den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes in den Bundestag eingebracht, mit dem ein umfassender Schutz vor Diskriminierungen verwirklicht werden soll (siehe A 4.1.1). Der Entwurf sieht u. a. die Einrichtung einer nationalen Antidiskriminierungsstelle vor.

Unterschiedliche Projekte und Programme sowie die Änderung des Hochschulrahmengesetzes sollen dazu beitragen, den Anteil von Frauen in Forschung und Lehre zu erhöhen. Zur Lohn- und Einkommenssituation von Frauen und Männern hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag 2002 einen ausführlichen Bericht vorgelegt, der die Unterschiede und ihre Ursachen detailliert herausarbeitet. Und auch in dem Bericht zur Lage der Gleichstellung von Frauen und Männern, den die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode erstmals dem Deutschen Bundestag vorlegen wird, findet das Thema Entgeltgleichheit Beachtung.

In dem am 29. April 2004 vom Deutschen Bundestag mit der Regelung zu geschlechtsneutralen Tarifen verabschiedeten Alterseinkünftegesetz wird die Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den Tarifen für die sog. staatlich geförderte Riesterreente festgeschrieben. Ab dem 1. Januar 2006 werden private Rentenversicherungen nur noch dann staatlich gefördert, wenn von Frauen und Männern die gleichen Prämien für gleiche Monatsrenten verlangt werden. Bisher müssen die Frauen höhere Prämien zahlen.

Das Thema Soldatinnen in den Streitkräften der Bundesrepublik Deutschland wurde seit dem Ende der 60er Jahre diskutiert. Der militärgesellschaftliche Entscheidungsprozess zur Öffnung aller Laufbahnen und Laufbahngruppen der deutschen Streitkräfte für Soldatinnen wurde nicht nur in den Streitkräften, sondern auch öffentlich durch eine kontroverse Diskussion begleitet. Vor dem Europäischen Gerichtshof war in den Jahren 1999/2000 die Klage einer jungen Frau anhängig, die darum stritt, freiwillig dienenden Soldatinnen den Dienst an der Waffe zu gestatten. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass der allgemeine Ausschluss von Frauen vom Dienst mit der Waffe nicht mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft in Einklang steht. Der Bundesrat und der Bundestag haben daraufhin Ende 2000 das Grundgesetz dahin

gehend geändert, Soldatinnen in der Bundeswehr sei der freiwillige Dienst an der Waffe zu erlauben. Gleichzeitig wurden das Soldatengesetz und die Soldatenlaufbahnverordnung angepasst. Damit waren alle rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um Frauen ab dem 2. Januar 2001 in den Laufbahngruppen der Unteroffiziere und Mannschaften und ab dem 2. Juli 2001 auch in der Laufbahngruppe der Offiziere die Einstellung in allen militärischen Laufbahnen zu ermöglichen. Frauen können nunmehr ohne Einschränkungen in allen Bereichen der Streitkräfte in ein Dienstverhältnis einer Berufssoldatin oder einer Soldatin auf Zeit berufen werden, wenn sie sich hierzu freiwillig verpflichten. Mit den Änderungen wird zugleich der oben genannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die Gleichbehandlung von Soldatinnen in den Streitkräften entsprochen.

Soldatinnen der Bundeswehr haben grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie ihre männlichen Kameraden. Sie werden nach gleichen Kriterien geprüft, ausgebildet, gefördert, befördert und besoldet. Entsprechend der Forderung des Artikel 33 GG haben Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung die gleichen Chancen wie Männer, was auch dem Willen der Frauen entspricht, die großen Wert darauf legen, genauso behandelt zu werden wie ihre männlichen Kameraden.

Die Bundesregierung war am 11. Oktober 2001 anlässlich der Verabschiedung des Bundesgleichstellungsgesetzes in einer Entschließung des Deutschen Bundestags aufgefordert worden, auch einen Gesetzentwurf zur Durchsetzung der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten zu erarbeiten. Am 1. Januar 2005 trat das Soldatinnen- und Soldatengleichstellungs-Durchsetzungsgesetz in Kraft. Sein Kernbestandteil ist das Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz. Dieses Gesetz berücksichtigt die besonderen Erfordernisse der Streitkräfte und deren Funktionsfähigkeit. Es dient der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr sowie der Beseitigung bestehender und der Verhinderung künftiger Diskriminierungen wegen des Geschlechts. Nach Maßgabe des Gesetzes werden Soldatinnen gefördert, um bestehende Benachteiligungen abzubauen. Ziel des Gesetzes ist es auch, die Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften für Soldatinnen und Soldaten zu verbessern. Das Gesetz enthält gleichstellungsrechtliche Vorschriften – wie z. B. Zielvorgaben für die Beseitigung der Unterrepräsentanz von Soldatinnen in bestimmten Bereichen, Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote für Soldatinnen, die Einführung von Gleichstellungsplänen und die Wahl von Gleichstellungsbeauftragten. Ferner enthält es verbindliche Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften. Dazu gehören das Angebot familiengerechter Arbeitszeiten, die Einführung von Teilzeitbeschäftigung sowie Benachteiligungsverbote bei Teilzeitbeschäftigung und familienbedingter Beurlaubung.

5.2.2 Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel

Um genaue Daten über die alltägliche Gewalt gegen Frauen in Deutschland zu erhalten, wurde zwischen 2002

und 2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstmals die „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ repräsentativ untersucht. Demnach haben zwei von fünf Frauen in ihrem Leben schon sexuelle oder körperliche Gewalt erlebt, jede vierte Frau hat durch gegenwärtige oder frühere Beziehungspartner Formen körperlicher oder sexueller Gewalt erlebt oder gar beides.

Für die nachhaltige und wirkungsvolle Bekämpfung der alltäglichen Gewalt hat die Bundesregierung bereits Ende 1999 den „Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ verabschiedet, der 2005 fortgeschrieben wird. Dieser Aktionsplan stellt zum ersten Mal ein umfassendes Gesamtkonzept zur bundesweiten Bekämpfung der Gewalt an Frauen dar.

Zur Begleitung der Umsetzung ihres Aktionsplans hat die Bundesregierung eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung häuslicher Gewalt eingerichtet und in diesem Zusammenhang u. a. vom 2. bis 4. Dezember 2002 in Berlin zu einer Internationale Konferenz „Gewalt gegen Frauen und Mädchen beenden – Menschenrechte stärken“ eingeladen. Diese internationale, gemeinsam mit WHO, UNIFEM und GTZ veranstaltete Konferenz bot eine internationale Plattform, um Erfahrungen und innovative Ansätze zur verbesserten Prävention und zum Abbau geschlechtsspezifischer Gewalt auszutauschen. Vertreterinnen und Vertreter aus mehr als 40 Ländern, die im Bereich der Intervention und der Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen tätig sind, konnten in verschiedenen Workshops voneinander lernen und sich anschließend bei einem zweitägigen Besuchsprogramm ein Bild von der Arbeit deutscher Initiativen und Organisationen machen.

Mit Unterstützung der Bundesregierung fand am 23. September 2004 an der Universität Osnabrück der Europäische Kongress „Gewalt im Leben von Frauen und Männern“ statt, auf der drei neue Studien zur genaueren Untersuchung von Gewalterfahrungen von Frauen vorgestellt wurden. Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Praxis waren eingeladen, die Ergebnisse dieser drei wichtigen Studien zu diskutieren und zu analysieren.

Da das deutsche Strafgesetzbuch bisher nur den Handel in die sexuelle Ausbeutung unter das Delikt Menschenhandel subsumierte, bedeutete Menschenhandel nach Deutschland in erster Linie Frauenhandel. Mit dem Inkrafttreten des Strafrechtsänderungsgesetzes am 19. Februar 2005 (BGBl. I S. 239), wird auch in Deutschland der erweiterte Straftatbestand gelten, mit dem der Rahmenbeschluss des Rats der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002 umgesetzt wird, der auf der Definition basiert, mit der die Vereinten Nationen seit 2000 arbeiten. Dieser weite Begriff bezeichnet den Handel in jegliche Form der Ausbeutung, vor allem der sexuellen und der Arbeitsausbeutung, als Menschenhandel. Nach beiden Definitionen ist Frauen- bzw. Menschenhandel eine zu verhindernde und zu bekämpfende Menschenrechtsverletzung und ein Verbrechen.

Die bisherigen Tatbestände des Menschenhandels und des Schweren Menschenhandels wurden überarbeitet und in den Abschnitt Straftaten gegen die persönliche Freiheit verschoben. Neu hinzugekommen sind ein Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung und ein Straftatbestand Förderung des Menschenhandels, durch den Strafbarkeitslücken im Bereich der Beihilfe geschlossen werden. Zugleich stellt der Entwurf die Zwangsverheiratung als besonders schweren Fall der Nötigung ausdrücklich unter Strafe (§ 240 Abs. 4 StGB).

Die Visumschalter der Botschaften und Konsulate der Bundesrepublik Deutschland im Ausland sind bemüht, ihren Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels zu leisten. Visumanträge werden im Hinblick darauf geprüft, ob die darin gemachten Angaben der Wahrheit entsprechen. Bestehen etwa Zweifel, die Angaben über den Zweck der Reise könnten nicht richtig sein, ist die Visumstelle gehalten, die tatsächliche Zweckbestimmung zu ermitteln, und wird, wenn der begründete Verdacht auf Menschenhandel besteht, den Antrag ablehnen. In diesem Zusammenhang arbeiten die Botschaften und Konsulate eng mit den Vertretern deutscher Polizeibehörden vor Ort zusammen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung für Frauen in den Herkunftsländern von Menschenhandel Informationsmaterialien in 13 Sprachen erarbeitet und herausgegeben, die über die deutschen Botschaften und NROen verteilt werden. Kaum Möglichkeiten der Aufklärung über die Gefahren des Menschenhandels bestehen für die Auslandsvertretungen dort, wo eine Visumpflicht nicht besteht.

Neben der Aufklärungsarbeit an den Visumschaltern unterstützt die Bundesregierung auch die Arbeit lokaler NROen, die in den bekannten Herkunfts- und Transitländern Aufklärungsarbeit über die Erscheinungsformen des Menschenhandels und über Hilfsangebote betreiben. Die Projektarbeit von NROen und internationalen Organisationen zur Bekämpfung des Menschenhandels, zum Opferschutz und zur Opferbetreuung (s. o.) bildet dabei eine entscheidende Komponente des effektiven Eintretens der Bundesregierung gegen den Menschenhandel.

5.2.3 Migrations-, asyl- und flüchtlingspolitische Aspekte

Frauen, die nach Deutschland kommen und hier internationalen Schutz beantragen, haben für ihre Flucht oft andere Gründe als Männer. Diese spezifischen Fluchtgründe von Frauen werden international zunehmend thematisiert: Die internationalen Gremien in den Bereichen Menschenrechte, Frauenrechte und Flüchtlingsfragen befassen sich verstärkt mit nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung und der Frage, inwieweit die einzelnen Staaten den betroffenen Frauen Schutz vor solchen Menschenrechtsverletzungen gewähren müssen.

Die Bundesregierung hat die entsprechende asyl- und ausländerrechtliche Situation in Deutschland gegenüber internationalen Gremien mehrfach erläutert, zuletzt anlässlich der Vorstellung des Fünften Staatenberichts zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung

jeder Form der Diskriminierung der Frauen (CEDAW). Die spezifischen Fluchtgründe von Frauen waren auch mehrfach Gegenstand von Erörterungen im Deutschen Bundestag. Das für die Durchführung von Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bis 31. Dezember 2004: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) gewährleistet u. a. durch gezielte Fortbildung der Einzelentscheiderinnen und -entscheider, dass frauenspezifischen Fluchtgründen angemessen Rechnung getragen wird. Die Bundesregierung hat in dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz (siehe A 12.2) die Rechtsstellung der Opfer von nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung substanziell verbessert. In § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes wurde festgeschrieben, dass Deutschland Opfern von nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung beiderlei Geschlechts Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewähren wird. Insbesondere für Frauen, die bisher als Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung nur eine Duldung erhielten, führt die Regelung zu einer Statusverbesserung.

A 6 Menschenrechte von Kindern

Das kinderpolitische Handeln der Bundesregierung folgt der Überzeugung, dass Kinder Träger eigener Rechte sind, die es im Hinblick auf die Würde des Kindes auf allen Ebenen zu achten gilt. Auch in dem am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa wird der Schutz der Rechte der Kinder in Artikel I-3 erstmals als spezifisches Ziel der EU genannt. Kinderrechte sind Menschenrechte.

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

Das grundlegende internationale Rechtsinstrument zum Schutz der Rechte des Kindes, das 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete und 1990 in Kraft getretene Übereinkommen über die Rechte des Kindes, wurde inzwischen von 192 Staaten ratifiziert. Es ist damit das meistratifizierte Menschenrechtsinstrument überhaupt; nur Somalia und die USA haben es bisher nicht ratifiziert. Bei keinem anderen Instrument ist man dem Ziel der universellen Ratifizierung näher gekommen. Die Umsetzung der Konvention wird zum einen von dem entsprechenden Ausschuss (Kinderrechtsausschuss, siehe B 4.3) anlässlich der Prüfung der Staatenberichte überwacht, zum anderen gibt es in vielen Staaten aktive „nationale Koalitionen“ von Nichtregierungsorganisationen, die sich die Förderung der in der Konvention niedergelegten Rechte zum Ziel gesetzt haben. UNICEF, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, kommt bei der Umsetzung der Konvention in vielen Ländern eine Schlüsselrolle zu: Über einen auf Rechtsansprüche gegründeten Programmansatz („rights based approach“) interveniert die Organisation in den Programmländern systematisch in denjenigen Bereichen, in denen die größten Defizite bei der Umsetzung der Rechte der Konvention

festzustellen sind. Hierbei arbeitet UNICEF wiederum eng mit dem Kinderrechtsausschuss zusammen.

6.1.1 VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern und Folgemaßnahmen

Zur Überprüfung der nationalen wie internationalen Umsetzung der 1990 vom „Weltkindergipfel“ in New York verabschiedeten „Erklärung für das Überleben, den Schutz und die Entwicklung von Kindern“ sowie des darauf bezogenen Aktionsplans fand vom 8. bis 10. Mai 2002 in New York die Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Kindern („UNGASS Children“) statt.

Dass an dieser Sitzung u. a. rund 360 Kinderdelegierte, unter ihnen vier deutsche Kinder- und Jugenddelegierte, teilnahmen, war in der Geschichte der Vereinten Nationen ein Novum. Zwei Kinder präsentierten den anwesenden Staats- und Regierungschefs bei der Eröffnung der SGV die Ergebnisse und Forderungen ihres zweitägigen „Children's Forums“, das kurz zuvor ohne Beteiligung von Erwachsenen durchgeführt worden war.

Deutschland setzte sich gemeinsam mit seinen EU-Partnern bei den Verhandlungen zum Abschlussdokument „A world fit for children“ insbesondere für eine strikte Orientierung der Regierungen am Kinderrechte-Ansatz und am Partizipationsgedanken ein. Nach rund zweijähriger Vorbereitungszeit und fast zweiwöchigem Verhandlungsmarathon unter alleinigem deutschem Vorsitz wurde das Abschlussdokument einstimmig angenommen, in dem die kinderspezifischen Ziele der Millenniums-Erklärung durch die Weltgemeinschaft erneut bekräftigt wurden, so etwa:

- Verminderung der Kindersterblichkeit der unter 5-Jährigen um 33 Prozent bis 2010 bzw. 66 Prozent bis 2015;
- Senkung der Müttersterblichkeit um 75 Prozent bis 2015;
- Abbau von Unter- und Mangelernährung;
- Verbesserung von Hygiene und Zugang zu sauberem Trinkwasser;
- Erhöhung der Grundschulbesuchsquote auf 90 Prozent bis 2010;
- gleiches Bildungsrecht für Mädchen und Jungen bis 2015;
- Schutz von Kindern vor Gewalt, Missbrauch, Vernachlässigung und sexueller Ausbeutung;
- Bekämpfung von Kinderarbeit;
- Senkung des Anteils der HIV-infizierten Kinder um 50 Prozent bis 2010.

Der Aktionsplan „A world fit for children“ geht durch die ausdrückliche Einbeziehung der Kinder in Industriestaaten (etwa in den Bereichen Gewalt gegen Kinder, soziale Ungerechtigkeit, fehlende Chancengleichheit, unzureichende Zugangsbedingungen zu Bildungsangeboten,

Umweltbelastungen) über die Millenniums-Erklärung hinaus. Der wichtigste Unterschied zum Abschlussdokument des Weltkindergipfels von 1990 – wo das „Wohl der Kinder“ (well-being) noch Leitlinie zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern war – ist, dass sich trotz der Bedenken der USA und einiger konservativer islamischer Staaten in „A world fit for children“ der „rechteorientierte Ansatz“ klar durchgesetzt hat.

Aus deutscher Sicht ist dieser Prozess und seine Konkretisierung als Erfolg zu bewerten. Als Vertreter der „Westlichen Gruppe“ im Büro des Vorbereitungsausschusses konnte Deutschland maßgeblichen Anteil an der inhaltlichen Gestaltung der Konferenz nehmen, auch hinsichtlich der großzügigen – und gegen manchen Widerstand – durchgesetzten Regelungen zur Jugend- und NRO-Partizipation.

Regionaler Begleitprozess für Europa und Zentralasien („Berlin-Prozess“)

Im Vorfeld der Sondersitzung zu Kindern der VN-Generalversammlung hatte Deutschland, gemeinsam mit Bosnien und Herzegowina und UNICEF, im Mai 2001 in Berlin eine von sechs regionalen Vorbereitungskonferenzen durchgeführt, die Konferenz „Kinder in Europa und Zentralasien“. Ergebnis dieser Konferenz war die „Berliner Erklärung zu Kindern in Europa und Zentralasien“, die ein Bekenntnis zu einem 20 Punkte umfassenden Strategie- und Maßnahmenbündel enthält. Die Berliner Konferenz war jedoch nicht nur eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Sondersitzung der Generalversammlung, sie leistete auch einen eigenständigen Beitrag zur politischen Zusammenarbeit zwischen Europa und Zentralasien, weshalb die Teilnehmer schon in Berlin eine Fortführung des Prozesses beschlossen.

Drei Jahre nach der Berliner Konferenz fand vom 13. bis 15. Mai 2004 im Rahmen des „Berlin-Prozesses“ in Sarajewo die erste Folgekonferenz statt. Diese unter dem Motto „Making Europe and Central Asia Fit for Children“ stehende Konferenz wurde gemeinsam von den Regierungen von Bosnien und Herzegowina und Deutschland sowie von UNICEF durchgeführt. Deutschland hat sich also auch bei dieser Konferenz sowohl politisch als auch finanziell stark engagiert. Teilnehmer waren 44 Staaten der Region Europa und Zentralasien, zahlreiche internationale Organisationen und NROen sowie 27 jugendliche Delegierte. Die deutsche Delegation wurde von der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, geleitet. Wie schon in Berlin nahmen auch in Sarajewo ca. 20 Kinder an der Konferenzarbeit teil, insbesondere an den Arbeitsgruppen, sodass sie an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt waren.

Mit der zum Abschluss im Konsens angenommenen „Verpflichtung von Sarajewo“ (Sarajewo Commitment) legten die Teilnehmer sich nicht nur erneut auf eine zügige Umsetzung der 2001 in Berlin sowie 2002 bei der VN-Sondersitzung der Generalversammlung zu Kindern beschlossenen Ziele fest, sie verpflichteten sich darüber hinaus auf deutsche Anregung hin auch verbindlich dazu, die von VN-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag

gegebene Studie zum Thema „Gewalt gegen Kinder“, die 2007 Grundlage einer ausgiebigen Erörterung des Themas bei der VN-GV sein soll (siehe A 6.1.4), aktiv zu unterstützen. Die vor allem von den zentralasiatischen Partnern nachdrücklich begrüßte Einbindung in eine engere Zusammenarbeit mit Europa beim Thema Kinderrechte konnte auf dieser Konferenz fortgesetzt werden, und die Umsetzung der VN-Kinderrechtsagenda in der Region Europa und Zentralasien bekam mit ihr einen neuen Impuls.

6.1.2 Resolution zu den Rechten des Kindes in den Vereinten Nationen, Zusammenarbeit mit UNICEF

Die EU bringt in die UN-Menschenrechtskommission und den Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung regelmäßig gemeinsam mit der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (GRULAC) eine umfassende Resolution zu den Rechten des Kindes ein, die der Umsetzung der Rechte aus der VN-Kinderrechtskonvention gewidmet ist und u. a. auch die Forderung nach Abschaffung aller Körperstrafen als strafrechtliche Sanktion und in Schulen enthält. Seit der 58. Generalversammlung beteiligen sich einige karibische Staaten, in denen die körperliche Züchtigung von Kindern in Schulen noch nicht verboten ist, nicht mehr an dieser gemeinsamen Resolution der EU und der GRULAC, die dennoch weiterhin die Zustimmung der überwältigenden Zahl der Mitglieder der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission findet. Bedauerlich ist allerdings, dass sich die Opposition der USA gegen diese Resolution, die auf grundlegenden Auffassungsunterschieden bezüglich der VN-Kinderrechtskonvention (die u. a. die Hinrichtung zur Tatzeit Minderjähriger verbietet) und des Internationalen Strafgerichtshofs beruht, noch gewachsen ist. Während die USA schon seit längerem routinemäßig einzelne, für sie problematische Paragraphen dieser Resolution zur Abstimmung stellten, die Annahme der Resolution als Ganzes im Konsens bislang jedoch nicht verhinderten, beantragten sie bei der 60. MRK (2004) erstmals eine Abstimmung über die Resolution und stimmten als einzige mit Nein.

Die Bundesregierung arbeitet eng sowohl mit dem Deutschen Komitee für UNICEF mit Sitz in Köln als auch mit UNICEF in New York zusammen. Das Nationale Komitee Deutschlands konnte 2004 erneut – nach Japan – den zweithöchsten Betrag (rund 73 Mio. Euro) aller 37 nationalen UNICEF-Komitees an UNICEF überweisen und somit einen maßgeblichen Beitrag zu den von UNICEF durchgeführten Kinderhilfsprojekten in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa leisten. Der aus dem Bundeshaushalt finanzierte freiwillige Beitrag Deutschlands zum UNICEF-Haushalt betrug 2004 knapp 5 Mio. Euro. Aus projektbezogenen Mitteln wurden im Berichtszeitraum rund 6,3 Mio. Euro zur Verfügung gestellt (davon 2004 über 1 Mio. Euro).

6.1.3 Kinder und bewaffnete Konflikte

In mehr als 36 Ländern weltweit sind Kinder und Jugendliche heute Leidtragende gewalttätiger Auseinandersetzungen.

Rund 6 Mio. Kinder wurden im Rahmen kriegsrischer Auseinandersetzungen in den letzten zehn Jahren verletzt, rund 2 Mio. Kinder verloren so ihr Leben. 13 Mio. aller Binnenvertriebenen sind Kinder. Kinder und Jugendliche sind den Folgen bewaffneter Konflikte in besonderer Weise ausgesetzt, und sie leiden in besonderem Maße unter der durch gewalttätige Konflikte ausgelöst oder beschleunigten Erosion von Gesundheits- und Schulsystemen. Die psychosomatischen Folgen, die Kinder infolge von Gewalt, Flucht und Vertreibung davontragen, beeinflussen ihre weitere Entwicklung nachhaltig. Ca. 300 000 Kinder werden als Kindersoldaten missbraucht.

EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten und Aktionsplan zur Implementierung

Auf der EU-Ebene wurden unter italienischer Präsidentschaft im Dezember 2003 EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten verabschiedet, deren Ziel es ist, den Kampf der EU gegen den Missbrauch von Kindern in bewaffneten Konflikten durch diverse Maßnahmen effektiver zu gestalten.

Die niederländische Präsidentschaft verabschiedete im Dezember 2004 einen Aktionsplan zur Implementierung der o.g. Leitlinien. Dieser Aktionsplan, der auf Berichten aus besonders betroffenen Ländern basiert, die das Büro des Sonderbeauftragten des GS für Kinder in bewaffneten Konflikten identifiziert hatte, übersetzt die allgemein gehaltenen Zielvorstellungen der Leitlinien in konkretere politische wie finanzielle Handlungsvorschläge. Mit seiner Hilfe sollen die vielfältigen, von den einzelnen Mitgliedstaaten in den verschiedenen Phasen des Phänomens wie in den verschiedenen Bereichen der finanziellen Unterstützung gemachten Erfahrungen zu einem ganzheitlichen Ansatz gebündelt werden. Als Zielländer für die ersten, auf dem Aktionsplan gründenden konzentrierten Aktionen gegen diese gravierenden Menschenrechtsverletzungen von Kindern wurden Uganda, Sierra Leone und Sri Lanka ausgewählt.

Kinder und bewaffnete Konflikte im VN-Sicherheitsrat

Am 22. April 2004 wurde die SR-Res. Nr. 1539 über Kinder und bewaffnete Konflikte verabschiedet. Als Nachfolgeresolution zu SR-Res. 1460 vom Januar 2003 und damit als fünfte Sicherheitsratsresolution zum Thema Kindersoldaten war sie das Ergebnis intensiver, von Frankreich geleiteter Verhandlungen. Mit der Resolution, an deren Zustandekommen Deutschland entscheidenden Anteil hatte, wurde ein weiterer wichtiger Fortschritt im Kampf gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten erreicht: Während die Vorgängerresolution bereits dazu beigetragen hatte, dass die Belange der Kinder, insbesondere der Kindersoldaten, in friedenserhaltenden Maßnahmen der VN verstärkt berücksichtigt werden, hat der Sicherheitsrat mit dieser Resolution zum ersten Mal seinen Willen zum Ausdruck gebracht, gezielte Maßnahmen gegen die Parteien zu erwägen, die nach wie vor illegal Kinder für ihre kriegsrischen Ziele rekrutieren.

Über diese Querschnittsresolution des Sicherheitsrats zu Kindern in bewaffneten Konflikten hinaus setzt Deutschland sich im Sicherheitsrat auch bei länderspezifischen Resolutionen (z. B. zu Sierra Leone und Liberia) konsequent dafür ein, die Situation von Kindern, insbesondere auch von Mädchen und jungen Frauen, die als Kindersoldaten rekrutiert und missbraucht wurden, anzuprangern und Maßnahmen gegen diesen Missbrauch einzufordern.

VN-Sonderbeauftragter für Kinder in bewaffneten Konflikten

Deutschland unterstützt weiterhin das Mandat des VN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte, Olara Otunnu. Ferner setzt es sich seit Jahren mit Nachdruck für eine verbesserte Zusammenarbeit des Sonderbeauftragten mit anderen relevanten Einrichtungen der VN, vor allem mit UNICEF, ein. Dies betrifft insbesondere den zuletzt in SR-Res. 1539 geforderten und überfälligen Aufbau eines robusten und umfassenden Überwachungs- und Berichtsmechanismus der VN zu Kindern und bewaffneten Konflikten.

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

Deutschland hat sich aktiv an der Verhandlung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten beteiligt, das am 25. Mai 2000 von der VN-Generalversammlung verabschiedet und von Bundeskanzler Schröder anlässlich des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen im September 2000 in New York gezeichnet wurde. Drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde trat es am 12. Februar 2002 in Kraft. Bis März 2005 haben 95 Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert bzw. sind ihm beigetreten, weitere 52 haben es bisher nur gezeichnet. Deutschland hat das Protokoll 2004 ratifiziert.

Das Zusatzprotokoll setzt das Mindestalter für die Teilnahme an Kampfhandlungen von bisher 15 auf 18 Jahre herauf und verbietet die Zwangsrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren. Artikel 3 Abs. 2 des Fakultativprotokolls sieht vor, dass alle Vertragsstaaten bei der Ratifikation eine verbindliche Erklärung hinterlegen, in der sie festlegen, ab welchem Alter über 15 Jahren sie die Einziehung von Freiwilligen zu ihren nationalen Streitkräften gestatten. Bewaffnete Gruppierungen dürfen im Gegensatz zu Staaten Personen in jedem Fall erst ab 18 Jahren rekrutieren, d. h., dieses Mindestalter gilt auch für Freiwillige.

Staaten werden damit rechenschaftspflichtig. Dieser Weg wurde bewusst beschritten, um den Staaten eine Zeichnung der Protokolle beim Millenniumsgipfel zu ermöglichen; die Auseinandersetzung über die Frage, ob ein Staat für sich das Mindestalter für freiwillige Rekrutierung auf 18, 17 oder gar 16 Jahre festsetzt, wurde damit auf den Zeitpunkt der Ratifikation verschoben. Der innerhalb der Bundesregierung erzielte Kompromiss schreibt

bis zum Abschluss der Bundeswehr-Reform die bestehende Regelung fest, die den Eintritt Freiwilliger ab dem vollendeten 17. Lebensjahr vorsieht.

Förderung von Projekten zur Bekämpfung des Phänomens „Kindersoldaten“

Neben den Bemühungen in den internationalen Foren und im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Deutschland finanziell und/oder politisch Institutionen und Hilfsprogramme zur Demobilisierung und Rehabilitation ehemaliger Kindersoldaten sowie zur Verhütung von Verstößen gegen das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten u. a. über den freiwilligen deutschen Regelbeitrag und über Projektmittel an UNICEF sowie durch Projekte zur Förderung der Menschenrechte. Mit ca. 117 000 Euro konnte 2004 ein Demobilisierungs- und Reintegrationsprojekt von UNICEF in Afghanistan unterstützt werden. Zudem förderte Deutschland 2004 z. B. die „Coalition to Stop the Use of Child Soldiers“ in Form einer Zuwendung zu einer Studie über Kindersoldaten in Indien, und der von den VN verwaltete Thematic Trustfund for Crisis Prevention and Recovery, aus dem für Kinder und Kindersoldaten relevante Maßnahmen der Demobilisierung und der Kleinwaffenkontrolle finanziert werden, wird in Höhe von rund 5 Mio. Euro kofinanziert. Aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit werden derzeit ca. 20 Vorhaben gefördert, die sich unmittelbar mit der Zielgruppe Kindersoldaten befassen (u. a. spezielle Bildungsprogramme), mehrheitlich im Gebiet der afrikanischen Großen Seen. Darüber hinaus leistet Deutschland mit dem Instrument des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) durch eine Vielzahl von Friedensfachkräften Bereich der Traumaarbeit einen erheblichen Beitrag zur Rehabilitation und der sozialen Wiedereingliederung von Kindersoldaten.

6.1.4 Gewalt gegen Kinder einschließlich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie

VN-Studie zu Gewalt gegen Kinder

Auf Vorschlag des VN-Kinderrechtsausschusses beauftragte die VN-Generalversammlung den VN-Generalsekretär 2001 mit der Durchführung einer Studie zu Gewalt gegen Kinder (A/Res. 56/138). Dieser ernannte 2003 den ehemaligen brasilianischen Staatsminister für Menschenrechte, Paulo Sergio Pinheiro, als unabhängigen Experten zur Erstellung der Studie in Zusammenarbeit mit dem BHKMR, UNICEF und der WHO. Die Studie soll Mitte 2006 abgeschlossen und 2007 von der Generalversammlung erörtert werden. Sie soll im Hinblick auf die staatliche Verantwortung im Kinderrechtsbereich Natur, Ursachen, Ausmaß, Verbreitung und Konsequenzen aller Formen von Gewalt gegen Kinder aufzeigen, insbesondere im Hinblick auf Gewalt in Familie, Schule und Unterbringungsanstalten (Heimen, Gefängnissen etc.) und auf der Straße. Auf der Basis der sich aus der Studie ergebenden umfassenden Problemanalyse soll die Studie dazu dienen:

- Strategien und Vorschläge zu deren Bekämpfung aufzuzeigen, insbesondere „Best Practices“ zu dokumentieren und bestehende Konzepte zu evaluieren,
- Ressourcen zu mobilisieren sowie
- Netzwerke und Partnerschaften zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder zu knüpfen.

Die Studie wird sich dabei u. a. stützen auf:

- die Auswertung eines Regierungsfragebogens,
- die Ergebnisse von neun Regionalkonferenzen, an denen Regierungsvertreter, Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Kinder und Jugendliche teilnehmen sollen,
- Erkenntnisse aus Feldbesuchen von Prof. Paulo Sérgio Pinheiro³ und anderer hochrangiger Menschenrechtsexperten,
- Staatenberichte an die einschlägigen Vertragsausschüsse (v. a. Kinderrechtsausschuss),
- Informationen von NROen (NGO advisory panel mit Partizipation von Kindern) sowie
- die Zusammenarbeit mit Universitäten.

Deutschland hat die Studie seit Beginn der tatsächlichen Arbeiten Anfang 2004 nachdrücklich politisch unterstützt: Bei der von Deutschland, Bosnien und Herzegowina und UNICEF gemeinsam durchgeführten regionalen Konferenz zu Kinderrechten im Mai 2004 in Sarajewo (siehe A 6.1.1) hat Deutschland sich erfolgreich dafür verwendet, dass das Thema Gewalt gegen Kinder und die Studie prominent behandelt wurden und dass ein Appell zur Kooperation bei der Studie Eingang in die Schlussklärung von Sarajewo fand. Über Möglichkeiten weiterer Maßnahmen zur Unterstützung der Studie ist Deutschland mit UNICEF im Gespräch.

Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie

Das auf der Ebene des Europarats 2001 geschlossene Übereinkommen über Computerkriminalität („Cybercrime Convention“) zielt darauf ab, zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats und sonstigen künftigen Vertragsstaaten – an den Verhandlungen haben auch Japan, Kanada, Südafrika und die USA teilgenommen – im Bereich des Computer- und Telekommunikationsrechts einen gemeinsamen Mindeststandard zu schaffen, gemeinsame Grundlagen für effektive und rasche strafrechtliche Ermittlungen in Computersystemen zu entwickeln und die internationale Zusammenarbeit zu verbessern. Das Übereinkommen enthält auch eine Vorschrift zur Strafbarkeit von durch Nutzung von Computer- und Telekommunikationssystemen begangenen kinderpornografischen Delikten, die Vertragsstaaten zur Schaffung entsprechender nationaler Mindeststandards verpflichtet. In den Schutz der Vorschrift sollen Kinder und Jugendli-

che bis zu 18 Jahren kommen, bis zu 16 Jahren müssen sie einbezogen werden. Das Übereinkommen trat am 1. Juli 2004 in Kraft, nachdem die dazu erforderlichen fünf Staaten es ratifiziert hatten. Die deutsche Fassung wird derzeit mit den anderen deutschsprachigen Staaten abgestimmt. Die Bundesregierung beabsichtigt, die zur Umsetzung des Übereinkommens erforderlichen gesetzgeberischen Schritte – insbesondere Änderungen im materiellen Strafrecht – noch in dieser Legislaturperiode vorzunehmen. Das Umsetzungsgesetz soll dabei auch diejenigen Änderungen umfassen, die durch den am 24. Februar 2005 angenommenen EU-Rahmenbeschluss über Angriffe auf Informationssysteme veranlasst sind.

Mit der besonderen Problematik, dass auch Kinder Opfer von Menschenhandel werden, beschäftigte sich der Ministerrat der OSZE am 6./7. Dezember 2004 in Sofia, wo er die Notwendigkeit betonte, den Schutz und die Rechte dieser Kinder zu stärken, und den Auftrag erteilte, bei der Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels (siehe A 5.1.2) einen Schwerpunkt in diesem Bereich zu setzen.

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

Im September 2000 zeichnete Bundeskanzler Schröder anlässlich des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern sowie Kinderprostitution und Kinderpornografie, das die UN-Generalversammlung am 25. Mai 2000 angenommen hatte. Durch das Fakultativprotokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten, Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie unter Strafe zu stellen, außerdem enthält das Protokoll Aussagen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen, zur Verfolgung von Auslandstaten, zur strafrechtlichen Zusammenarbeit (Auslieferung und Rechtshilfe), zur Beschlagnahme und Einziehung pornografischen Materials, zum Opferschutz im Strafverfahren sowie zu Maßnahmen der Kriminalitätsvorbeugung.

Das Protokoll trat international am 18. Januar 2002 in Kraft. Bis März 2005 hatten 93 Staaten das Protokoll ratifiziert bzw. waren ihm beigetreten, weitere 49 haben es bisher nur gezeichnet. Die Ratifikation in Deutschland ist in Vorbereitung. Dabei ist noch zu klären, dass im deutschen Strafrecht zwar die Verbreitung kinderpornografischer Schriften unter Strafe gestellt ist, der Begriff „Kind“ in diesem Zusammenhang jedoch legal definiert wird als „Person unter vierzehn Jahren“, was nicht im Einklang mit der Definition von „Kind“ in der Kinderrechtskonvention als jede Person unter 18 Jahren steht. Für die Ratifikation ist es daher erforderlich, den Anwendungsbereich von § 184b Strafgesetzbuch (StGB) auf pornographische Schriften, die Personen zwischen 14 und 18 Jahren zeigen, auszudehnen.

³ Quelle www.ohchr.org

MRK-Sonderberichterstatter zu Kinderhandel, -prostitution und -pornografie

1990 setzte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen erstmals einen Sonderberichterstatter zu Kinderhandel, -prostitution und -pornografie ein. Seither wurde dieses Mandat regelmäßig erneuert, zuletzt 2004 für weitere drei Jahre. Das Mandat, das seit 2001 Juan Miguel Petit aus Uruguay innehat, umfasst die Untersuchung der Ausbeutung von Kindern weltweit und die entsprechende Berichterstattung gegenüber der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission. Der Mandatsträger soll Empfehlungen zum Schutz der Rechte der betroffenen Kinder abgeben, die sich in erster Linie an Regierungen, VN-Organisationen und Nichtregierungsorganisationen richten. Im Berichtszeitraum besuchte Petit Südafrika, Frankreich, Marokko, Brasilien, Paraguay und Rumänien und behandelte in seinen jährlichen thematischen Berichten die Rechtsfolgen der relevanten Delikte, insbesondere die Kriminalisierung der Opfer, sowie Programme zur Verhütung von sexueller Ausbeutung von Kindern.

Förderung durch Projektzusammenarbeit

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert Deutschland das Vorhaben „Schutz von Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung“ mit Mitteln in Höhe von 2 Mio. Euro. Daneben werden auch zahlreiche Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung von Kinderhandel und Kindesmissbrauch unterstützt, so wird z. B. die internationale Kampagne von Terre des Hommes gegen Kinderhandel mit Mitteln in Höhe von insgesamt 520 000 Euro teilfinanziert. Mit diesem Geld wurde neben vielen unmittelbaren Hilfen auch die internationale Konferenz „Stoppt Kinderhandel“ vom 2. bis 4. November 2004 in Osnabrück ermöglicht. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung von Maßnahmen von Save the Children Alliance gegen häusliche Kinderarbeit in Indien mit ca. 1,5 Mio. Euro.

6.1.5 Kinderarbeit und Bildung

Der Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung gehört zu den elementaren Kinderrechten (Artikel 32 UN-Kinderrechtskonvention). Dessen ungeachtet sind nach Schätzung der ILO weltweit ca. 211 Millionen Kinder zwischen dem 5. und dem 14. Lebensjahr ökonomisch aktiv, ca. 186 Millionen von ihnen unter ausbeuterischen Bedingungen.

Deutschland hat der für die Abschaffung der Kinderarbeit zuständigen ILO-Abteilung (IPEC) bislang 55 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, davon ca. 51 Mio. Euro Programmmittel. Ziel des inzwischen mehr als 40 Länder umfassenden Programms ist es, das internationale Bewusstsein für die Probleme der Kinderarbeit zu schärfen und die beteiligten Regierungen in die Lage zu versetzen, Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit durchzuführen, die insbesondere Maßnahmen zugunsten von ar-

beitenden Kindern mit besonders gefährlichen Tätigkeiten enthalten. Zusätzlich werden im Rahmen der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Projekte finanziert, die sich gezielt mit den Problemen der Kinderarbeit in Zentral- und Osteuropa beschäftigen (z. B. Kinder-/Menschenhandel).

In der Förderung der Grund- und Berufsbildung sieht Deutschland eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Lage in den Entwicklungsländern. Besonders wichtig ist die Förderung der Grundbildung von Mädchen; nach Untersuchungen der Weltbank ist keine Investition so rentabel wie die Investition in die Bildung von Mädchen und Frauen. Deutschland wird die Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für Grundbildung bis 2007 auf ca. 120 Mio. Euro pro Jahr erhöhen. Die Konzepte zur Förderung der Grundbildung und der beruflichen Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit wurden 2004 überarbeitet.

6.1.6 Kinderarmut

Artikel 6 der Kinderrechtskonvention behandelt das Recht auf Leben und Überleben. Für Deutschland ist die Armutsbekämpfung auch unter dem Gesichtspunkt der Überlebenssicherung wichtiger Bestandteil seiner gesamten Politik. Die Rechte armer Frauen und Kinder werden besonders häufig verletzt. In dem 2001 angenommenen Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung ist festgelegt, durch welche konkreten Schritte ein Beitrag zur Erreichung des auf dem Millenniumsgipfel vereinbarten Ziels geleistet werden soll, die extreme Armut weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren (www.bmz.de). Andere Akteure werden zur Zusammenarbeit an dieser internationalen Gemeinschaftsaufgabe eingeladen, und das Verständnis der deutschen Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der weltweiten Armutsbekämpfung soll vertieft werden. Deutschland unterstützt außerdem die 20/20-Initiative des Weltsozialgipfels, die mehr Kindern den Zugang zu sozialen Grunddiensten wie z. B. Gesundheitsvorsorge und Bildung ermöglichen will.

Armutsbekämpfung: Kinder und multilaterale Entschuldung

Die Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten von Kindern werden direkt und indirekt auch durch die extreme Verschuldung zahlreicher Länder des Südens gravierend beeinträchtigt. Deutschland setzt sich deshalb auch aktiv für einen Schuldenerlass zugunsten hochverschuldeter armer Länder ein, denn nur Länder, die über finanzielle Ressourcen verfügen, können eine aktive Menschen- und Kinderrechtspolitik etwa in Form von Armutsbekämpfung und Bildungsförderung betreiben. Daher sieht die Entschuldungsstrategie unter den Voraussetzungen sozial- und wirtschaftspolitischer Reformen mit dem Ziel der Armutsminderung Schuldenerleichterungen vor.

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

6.2.1 Umsetzung der Kinderrechtskonvention

Über die innerstaatliche Umsetzung der Verpflichtungen nach der Kinderrechtskonvention hat Deutschland dem Ausschuss für die Rechte des Kindes, dem Vertragsorgan der Kinderrechtskonvention (Kinderrechtsausschuss, siehe B 4.3), gemäß Artikel 44 Abs.1b des Übereinkommens am 16. Mai 2001 den Zweiten deutschen Staatenbericht vorgelegt. Nach der Erörterung dieses Berichts am 16. Januar 2004 in Genf würdigte der Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen, dass das Gesetz zur Einbürgerung vom 15. Juli 1999 eine bessere Integration ausländischer Kinder erlaube. Er begrüßte die Reform zum Kindschaftsrecht sowie die Ratifikation des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption. Auch die Ratifikation der ILO-Konvention zum Verbot von Kinderarbeit fand ausdrücklich positive Erwähnung. Es gab jedoch auch einige Punkte der Kritik sowie Anregungen, bereits begonnene Maßnahmen zur Umsetzung der Kinderkonvention zu intensivieren. So forderte der Ausschuss die Bundesregierung insbesondere erneut zur Rücknahme der anlässlich der Ratifikation abgegebenen Erklärung auf (diese betrifft neben asyl- und ausländerrechtlichen Fragestellungen u. a. auch solche des elterlichen Sorgerechts und des Jugendstrafrechts; siehe auch A 6.2.4) und zudem für eine bessere Koordinierung und Umsetzung der Konvention auf allen staatlichen Ebenen zu sorgen, er gab Empfehlungen für eine bessere Integration ausländischer Kinder ab und äußerte das Anliegen, die Kinderbetreuung, gerade bei allein erziehenden Eltern, zu verbessern.

Die Vorlage des nächsten deutschen Staatenberichts, mit dem die Pflichten zur Vorlage des Dritten und Vierten Staatenberichts gemeinsam abgegolten werden sollen, empfahl der Ausschuss zum 4. April 2009.

Am 10. Februar 2003 wurde der deutsche Kinderrechtsexperte Prof. Lothar Krappmann für vier Jahre in den 18-köpfigen Ausschuss über die Rechte des Kindes gewählt.

Partizipation von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen

Für die Bundesregierung hat insbesondere die Partizipation von Kindern einen hohen Stellenwert. Kinder haben ein Recht darauf, ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äußern und gehört zu werden, und darauf, dass ihre Meinung angemessen berücksichtigt wird (Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention). In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Partizipationsprojekten, in denen Kinder und Jugendliche durch Teilhabe ihre Zukunft beeinflussen und Entscheidungen über die Lebensgrundlagen von morgen mit gestalten. 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 entwi-

ckelt, um Kindern frühzeitig Einblick in Entscheidungsprozesse zu vermitteln und ihnen darin eine aktive Rolle zuzuweisen.

Exemplarisch für die Vielzahl von Aktivitäten steht das neue Beteiligungsprojekt der Bundesregierung, „Projekt P – Misch dich ein“. P steht sowohl für Politik als auch für Partizipation. Die Initiative will Kinder und Jugendliche für politische Themen interessieren und sie dazu ermutigen, sich für ihre Interessen einzusetzen. Sie fordert aber auch Politiker und Politikerinnen auf, sich der Partizipation von Kindern und Jugendlichen gegenüber zu öffnen. Zwischen dem 10. und 12. Juni 2005 werden in Berlin rund 10 000 Jugendliche aus ganz Deutschland zu „Berlin 05 – Festival für junge Politik“ erwartet, um ihre Beteiligungsprojekterfolge zu präsentieren und um sich über ihre Ideen und Erfahrungen auszutauschen. Dabei steht der direkte Dialog zwischen Politikerinnen, Politikern und den Jugendlichen im Mittelpunkt.

Bekanntmachung der Kinderrechte

Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Kinderrechte bei Kindern und Erwachsenen bekannt zu machen, um Kindern die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen (Artikel 42 UN-Kinderrechtskonvention). Die Bundesregierung, die Bundesländer und verschiedene Verbände haben hierzu in der Vergangenheit eine Vielzahl von Initiativen ergriffen. Beispiele für Aktionen zur Bekanntmachung der Konvention sind die „Karawane für mehr Kinderfreundlichkeit“, die Kinderrechtewahlen, der Kinderrechtekoffer sowie Veranstaltungen rund um den Weltkindertag. Die Bundesregierung hat 2004 u. a. ihre speziell für diese Zielgruppe entwickelte Broschüre „Die Rechte des Kindes – von Logo einfach erklärt“ überarbeitet und aktualisiert. Sie ist sowohl im Internet über die Homepage des BMFSFJ als auch als Printversion verfügbar. Zudem erschien ein für Kinder bestimmter Flyer, der über die UN-Konvention über die Rechte des Kindes und über den Weltkindergipfel informiert („Eine Welt fit für Kinder“, siehe A 6.1.1).

6.2.2 Nationaler Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“

Die Bundesregierung hat am 16. Februar 2005 den Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“ beschlossen. Mit der Unterzeichnung des Abschlussdokuments der Zweiten VN-Sondergeneralversammlung zu Kindern 2002 „A world fit for children“ (siehe A 6.1.1) hatte Deutschland sich verpflichtet, einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zu erstellen, der konkrete termingebundene und messbare Ziele und Vorhaben enthalten soll, mit denen die international definierten Zielsetzungen auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Der nunmehr von der Bundesregierung beschlossene Aktionsplan soll bis etwa 2010 zentrales Instrument für das kinderpolitische Handeln im Hinblick auf eine kindergerechte Gestaltung Deutschlands sein. Zugleich zeigt er kinderpolitische Ziele (sowie Maßnahmen zu ihrer Umsetzung) auf, die Deutschland auf internationaler Ebene

verfolgt und konkretisiert so auch unsere Mitverantwortung für eine entsprechende weltweite Entwicklung.

Zur Gewährleistung einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung setzte die Bundesregierung bei der Erstellung des NAP von Anfang an auf eine Zusammenarbeit von Politik und Zivilgesellschaft. Beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter aus Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Kinderkommission des Deutschen Bundestags, Expertinnen und Experten von NROen und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Den Erstellungsprozess steuerte eine Koordinierungsgruppe, in sechs Arbeitsgruppen wurden grundlegende inhaltliche Vorschläge erarbeitet. Kinder und Jugendliche steuerten ihre in eigenen Kinderkonferenzen gesammelten Vorstellungen bei. Der auf dieser gemeinsam erarbeiteten Grundlage erstellte NAP „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“ gliedert sich in sechs wesentliche Handlungsfelder, denen aus Sicht der Bundesregierung in den kommenden Jahren eine Schlüsselstellung für mehr Kinderfreundlichkeit zukommt:

- Chancengleichheit in der Bildung,
- Aufwachsen ohne Gewalt,
- Förderung eines gesunden Lebens und Schaffung von gesunden Umweltbedingungen,
- Beteiligung von Kindern und Jugendlichen,
- Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder,
- Internationale Verpflichtungen.

Der Plan ist als Broschüre erhältlich sowie über das Internet zugänglich. Er soll darüber hinaus in für Kinder und Jugendliche geeigneter Weise veröffentlicht werden. Ferner wird die Bundesregierung ein Verfahren installieren, das die Steuerung seiner Umsetzung ermöglicht, wobei es sowohl um die Beobachtung und Auswertung der laufenden Aktivitäten (Monitoring) geht als auch um die Gesamtüberprüfung und -bewertung (Evaluation) der erzielten Ergebnisse.

Dabei wird die Bundesregierung bewährte Strukturen und Instrumente der „Kinderpolitik“ in Deutschland einbinden, sodass alle an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans mitwirkenden Akteure auch das Monitoring als ihre Aufgabe begreifen und sich dafür engagieren. Im Rahmen von Projekt P (siehe 6.2.1) haben Kinder und Jugendliche bundesweit die Gelegenheit, ihre Vorstellungen zu den Vorschlägen der Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan zu entwickeln. Diese Vorstellungen werden dann erneut ins Bundeskabinett eingebracht. 2007 wird die Bundesregierung unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen einen Kongress durchführen, der Bilanz ziehen und den Nationalen Aktionsplan aktualisieren wird. Dazu wird die Bundesregierung einen Zwischenbericht über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vorlegen.

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

Sexuelle Gewalt gegen Kinder sowie Kindersextourismus, Kinderhandel und Kinderpornografie sind die abscheulichsten Formen von Kindesmisshandlung und eine schwere Verletzung von Kinder- und Menschenrechten, die für die Opfer lebenslange, schwerwiegende Folgen haben. Artikel 34 der Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Kinder vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen. Hierfür erforderlich sind langfristig angelegte Strategien, die auch an den Ursachen für sexuelle Gewalt und sexuelle Ausbeutung ansetzen und diese beseitigen. Die Bundesregierung betrachtet es als eine ihrer vordringlichsten Aufgaben, sexuelle Gewalt und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen. Sie hat daher im Januar 2003 unter Einbeziehung von NROen den „Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ verabschiedet, der die einzelnen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung bündelt und sie in eine ressortübergreifende Gesamtstrategie einbindet. Die Bundesregierung verfolgt mit diesem Aktionsplan vier zentrale Ziele:

Weiterentwicklung des strafrechtlichen Schutzes von Kindern und Jugendlichen

Am 1. April 2004 trat das Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften in Kraft, mit denen der strafrechtliche Schutz von Kindern und behinderten Menschen gegen sexuellen Missbrauch weiter verbessert wird. Strafbarkeitslücken wurden geschlossen und – wo nötig – Strafen verschärft.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus alle Formen des Menschenhandels weiter entschieden bekämpfen, um die Täter härter zu bestrafen und die Opfer besser zu schützen. Mit dem am 19. Februar 2005 in Kraft getretenen 37. Strafrechtsänderungsgesetz (BGBl. I S. 239) kann der Menschenhandel – und damit auch der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung – wirkungsvoller bekämpft werden. Mit dem Gesetz werden internationale Übereinkommen auf VN- und EU-Ebene umgesetzt.

Stärkung von Prävention und Opferschutz

Mit dem am 1. September 2004 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Verletzten im Strafverfahren (Opferrechtsreformgesetz)“ werden die Interessen der Opfer im Strafverfahren künftig stärker berücksichtigt. Die Stellung der verletzten Person wird z. B. durch die Vermeidung von Mehrfachvernehmungen gestärkt sowie durch umfassendere Informationen über den Verlauf und den Sachstand des Strafverfahrens und bessere Möglichkeiten, bereits im Strafverfahren Schadensersatz zu verlangen.

Im Rahmen der Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen

und Jugend am 20. April 2004 die Präventionskampagne „Hinsehen.Handeln.Helfen!“ gestartet, die sich in erster Linie an Erwachsene im Umfeld von Kindern richtet. Ziel der Kampagne ist es, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass jeder und jede Einzelne etwas gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen tun kann. Bürgerinnen und Bürger sollen für das Thema sensibilisiert und umfassend darüber informiert werden. Qualifizierte Beratungs- und Hilfsangebote sollen ihnen näher gebracht werden. Hilfesuchende sollen schnell und unkompliziert eine örtliche Beratungsstelle finden und konsultieren können. Die Inhalte der Kampagne wurden von April bis Ende Juni durch einen Kampagnen-Bus vermittelt, dessen Tour bundesweit durch insgesamt 18 Städte führte. Zusammen mit Beratungsstellen vor Ort war der Bus Anlaufstelle für alle, die sich näher zum Thema informieren wollten.

Zusätzlich richtet sich ein Bündel an präventiven Maßnahmen und Hilfsangeboten an Kinder, Jugendliche, Eltern, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Polizei und Justiz und die Tourismusbranche.

Sicherstellung der internationalen Strafverfolgung und Zusammenarbeit

Die Ratifikation des VN-Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie sowie des UN-Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, wird vorbereitet. Auf europäischer Ebene wurden die Rahmenbeschlüsse des Rats der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie verabschiedet. Mit ihnen soll eine Harmonisierung der Strafvorschriften zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich erreicht werden.

Die Bundesregierung ist ferner aktiv an den Aktivitäten der „Deutsch-tschechischen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des transnationalen sexuellen Missbrauchs von Kindern“ sowie an der „Arbeitsgruppe zum Kinderschutz in der Ostseeratskooperation“ beteiligt.

Vernetzung von bundesweiten Hilfs- und Beratungsangeboten

Im September 2003 wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt“ eingerichtet, der rund 25 Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie von Nichtregierungsorganisationen angehören. Mit der Arbeitsgruppe wurde ein Instrument zur Steuerung, Koordinierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen des Aktionsplans geschaffen.

6.2.4 Flüchtlingskinder

Flüchtlingskinder bedürfen des intensiven Schutzes durch den aufnehmenden Staat (vgl. Artikel 22 UN-Kin-

derrechtskonvention). In Deutschland wird dieser Flüchtlingsschutz durch das Asylrecht nach Artikel 16a GG und durch eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie nach den menschenrechtlich und verfassungsrechtlich begründeten Abschiebungshindernissen im Rahmen des Ausländergesetzes (seit dem 1. Januar 2005 durch das neue Aufenthaltsgesetz) gewährleistet. Daneben wird Kindern in Umsetzung internationaler Menschenrechtsvereinbarungen (Europäische Menschenrechtskonvention, VN-Anti-Folter-Konvention) oder deutschen Verfassungsrechts Schutz bei bestimmten Gefahren im Herkunftsland gewährt. Für asylsuchende Minderjährige, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, gelten grundsätzlich die gleichen Regelungen über die Einreise und die Durchführung eines Asylverfahrens wie für Erwachsene.

Anerkannte Flüchtlingskinder unterliegen in allen Bundesländern der allgemeinen Schulpflicht. Soweit sie noch im Asylverfahren sind, wird die allgemeine Schulpflicht in der weit überwiegenden Zahl der Bundesländer angewandt, um die Kinder frühestmöglich zu fördern. In den meisten Bundesländern findet für anerkannte Flüchtlingskinder eine spezielle Sprachförderung statt.

Deutsche Erklärung zu Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Deutschland die Verpflichtungen erfüllt, die sich für sie aus Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention ergeben. Denn da die Konvention die innerstaatlichen Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unberührt lässt, gehört es nicht zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Kindern, die unbegleitet einreisen wollen, um die Rechtsstellung eines Flüchtlings zu begehren, die Einreise zu erleichtern oder zu ermöglichen. Die Bundesregierung hat jedoch im Hinblick auf die Anwendung der Flughafenregelung veranlasst, dass auf dem Gelände des Flughafens Frankfurt am Main eine neue Unterkunft gebaut wurde, die den besonderen Anforderungen für die kurzen Aufenthalte von Familien mit Kindern besser gerecht wird als bisher. Die neu gebaute, mit 100 Unterbringungsplätzen ausgestattete Einrichtung für die Unterbringung von Asylbewerbern wurde vom Land Hessen am 16. Mai 2002 in Betrieb genommen. Den besonderen Bedürfnissen von Kindern wurde durch die Ermöglichung der Zusammenfassung von zwei Räumen (Appartementsystem) und bei der Gestaltung der Freifläche im begrünten Innenhof Rechnung getragen. Familienzimmer, Kinderspielzimmer sowie ein Kinderspiel- und Bolzplatz sind vorhanden. Auch Besucher können empfangen werden. Durch den Neubau der Asylbewerberunterkunft hat sich die Unterbringungssituation insbesondere für minderjährige Asylbewerber erheblich verbessert.

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

Gemäß dem Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002 wird die Bundesregierung „darauf hinwirken, dass ausstehende Konventionen und Zusatzprotokolle im Menschenrechtsbereich ratifiziert sowie bestehende Vorbehalte zurückgenommen werden. Dies gilt auch für die Kinderrechtskonvention.“

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

Die Kinderrechtskonvention betrifft aber innerstaatlich auch Bereiche, für die ausschließlich die Bundesländer zuständig sind, sodass deren Haltung für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung hat. Die Länder waren nur unter der Bedingung, dass die Erklärung abgegeben wurde, mit der Ratifikation der Konvention einverstanden. Die Bundesregierung hat sich wiederholt und auf verschiedenen politischen Ebenen bei den Ländern dafür eingesetzt, die Erklärung zurückzunehmen. Da sich die Länder jedoch nicht dafür ausgesprochen haben, kommt dies derzeit nicht in Betracht. Die Bundesregierung setzt sich bei den Ländern weiter für die Rücknahme der deutschen Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention ein.

A 7 Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen

Weltweit sind ca. 600 Mio. Menschen behindert, davon über zwei Drittel in Entwicklungsländern; in Deutschland jede/-r Neunte. Menschen mit Behinderungen sind insbesondere in Entwicklungsländern massiven Benachteiligungen ausgesetzt: Nach einem UNICEF-Bericht haben Frauen und Kinder nur zu 20 Prozent Anteil an Maßnah-

men der Rehabilitation. Die Lebenssituation behinderter Frauen ist häufig geprägt durch doppelte Diskriminierung als Frau und als Behinderte wie auch durch Gewalterfahrungen. Zwischen Behinderung einerseits und Armut und sozialem Ausschluss andererseits besteht daher in weiten Teilen der Welt ein direkter und starker Zusammenhang. Nur 40 Staaten – überwiegend Industrieländer – verfügen nach VN-Angaben über nationale Behindertengleichstellungsgesetze.

Die bestehenden internationalen Instrumente zur Förderung der Belange von Menschen mit Behinderungen – im Wesentlichen der „Weltaktionsplan betreffend behinderte Menschen“ (1982) und die „Standardregeln zur Herstellung von Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen“ (1994) – haben keinen rechtsverbindlichen, sondern lediglich empfehlenden Charakter. Rechtlich verbindliche internationale Normen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen gibt es bisher nur in Teilbereichen (z. B. bei der Eingliederung behinderter Menschen in das Berufs- und Arbeitsleben gemäß dem ILO-Übereinkommen 159, das Deutschland am 19. November 1989 ratifiziert hat). Darüber hinaus werden die Menschenrechte von behinderten Menschen rechtlich verbindlich bislang nur über die allgemeinen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen sowie über regionale und nationale Menschenrechtsmechanismen geschützt.

An der vollen Ausübung und Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte werden Menschen mit Behinderungen jedoch in vielen Ländern durch gesellschaftliche Diskriminierung gehindert. Ausgrenzung und Stigmatisierung gehören weltweit zum Alltag behinderter Menschen. Die Verbesserung des Schutzes der Rechte von Frauen und Männern mit Behinderungen ist daher in den vergangenen Jahren in der internationalen Menschenrechtsdebatte verstärkt in den Vordergrund getreten.

7.1 Verhandlungen über eine VN-Menschenrechtskonvention zum Schutz der Rechte von behinderten Menschen

Auf Initiative Mexikos nahm die VN-Generalversammlung im November 2001 die Resolution 56/168 zur Erörterung von Vorschlägen für eine umfassende „Konvention zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderung“ an. Deutschland hat sich von Anfang an mit Nachdruck für die Erarbeitung einer solchen Konvention ausgesprochen und verfolgt damit vor allem folgende Ziele:

- Besseres Vorgehen gegen Diskriminierung durch Schaffung spezieller rechtsverbindlicher Staatenverpflichtungen sowie eines effektiven Kontrollmechanismus,
- Förderung des Bewusstseins, dass Menschen mit Behinderungen Träger von Rechten und nicht Empfänger von Fürsorge sind,
- Schaffung von mehr Aufmerksamkeit für die Situation von Menschen mit Behinderungen.

7.1.1 Die Sitzungen des Ad-hoc-Komitees der VN-Generalversammlung

Durch die GV-Res. 56/168 wurde als Verhandlungsgremium ein für alle Mitgliedstaaten und Beobachter der VN offenes Ad-hoc-Komitee eingesetzt, das Vorschläge für eine internationale Konvention erörtern soll. Es tagt unter Beteiligung der Zivilgesellschaft seither zwei- bis dreimal pro Jahr. Das Konventionsprojekt wird inzwischen von der breiten Mehrheit der Staaten ebenso aktiv unterstützt wie von den führenden internationalen Behindertenverbänden. Den Versuchen einiger Staaten, Vertreter der Zivilgesellschaft aus dem Verhandlungsprozess im Ad-hoc-Komitee auszuschließen, ist Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern in der EU wiederholt nachdrücklich entgegengetreten.

Auf seiner zweiten Tagung im Juni 2003 in New York beschloss das Ad-hoc-Komitee, eine Expertenarbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für eine Konvention zu beauftragen. Diese bestand aus 27 Regierungsvertretern, 12 Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NROen) und einem Repräsentanten eines nationalen Menschenrechtsinstituts. Deutschland war bei der einmaligen Tagung dieser Expertenarbeitsgruppe im Januar 2004 durch die international anerkannte Menschenrechtsexpertin Prof. Theresia Degener vertreten. Die stimmberechtigte Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft in einem zwischenstaatlichen VN-Verhandlungsprozess war ein Novum für die VN, das von der EU maßgeblich unterstützt wurde. Der von der Arbeitsgruppe von Expertinnen und Experten vorgelegte Entwurf einer Konvention ist seitdem Grundlage der Verhandlungen im Ad-hoc-Komitee, dessen fünfte Sitzung im Januar/Februar 2005 in New York mit guten Ergebnissen durchgeführt wurde.

7.1.2 Die EU-Position

Die EU hat ihre Haltung erstmals zur dritten Sitzung des Ad-hoc-Komitees (im Mai 2004) in einem gemeinsamen Positionspapier festgelegt, das unter der aktiven Mitarbeit Deutschlands laufend weiterentwickelt wird. Für die EU besteht das Ziel der Konvention in der Anpassung des geltenden Menschenrechtskanons an die Belange von Menschen mit Behinderungen, um sicherzustellen, dass behinderte Menschen gleichermaßen alle Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten aus dem Zivil- und Sozialpakt wahrnehmen können.

Für die weiteren Arbeiten an der Konvention, sowohl im Rahmen der EU als auch in dem der VN, sind für die Bundesregierung folgende grundsätzliche Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die Konvention soll keine neuen Rechte schaffen, darf bisherige Schutzstandards nicht unterschreiten und soll sich in das bisherige Menschenrechtsschutzsystem einfügen.
- Der Konvention soll ein zeitgemäßer Diskriminierungsbegriff zugrunde liegen.
- Die Konvention muss den Staaten überprüfbare Handlungsverpflichtungen auferlegen, nachhaltig gegen Diskriminierungen vorzugehen.

- Die Konvention soll ein wirksames und modernes Monitoring-Verfahren erhalten, das Erfahrungen mit bisherigen Menschenrechts-Überwachungsverfahren berücksichtigt.
- Die Konvention sollte keine Detailforderungen enthalten, die für die Mehrheit der Staaten nicht erfüllbar sind und so einer weltweiten Ratifikation entgegenstehen würden.
- Die Konvention muss weiter unter aktiver Teilnahme und mit Unterstützung behinderter Menschen entwickelt werden.

7.2 Entwicklung in Deutschland

In den letzten Jahren hat in der Politik für behinderte Menschen ein Paradigmenwechsel weg vom reinen Fürsorgeansatz und hin zu gleichberechtigter und selbstbestimmter Teilhabe stattgefunden. Die Bundesregierung schuf die rechtlichen Grundlagen dafür, dass behinderte Menschen ihr Leben so weit wie möglich in freier Selbstbestimmung gestalten können. Im Vordergrund stand und steht dabei das Ziel, die vollständige Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft zu verwirklichen (siehe hierzu den Anfang 2005 vom Kabinett angenommenen Bericht der Bundesregierung zur Situation behinderter Menschen in Deutschland).

So wurde mit dem am 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Neunten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IX) ein modernes und leistungsfähiges System der Teilhabe behinderter Menschen eingeführt, das Chancengleichheit, soziale Integration sowie die Eröffnung beruflicher Perspektiven für behinderte Menschen umfasst. Es geht nicht nur um Politik für behinderte Frauen und Männer, sondern vor allem um eine partnerschaftliche Politik mit ihnen. Mit dem SGB IX wurde der Grundstein für ein bürgernahes Rehabilitations- und Teilhaberecht gelegt. Die Einführung gemeinsamer Servicestellen aller Rehabilitationsträger, kurze Bearbeitungsfristen, die Vermeidung von Mehrfachbegutachtungen und neue und klare Zuständigkeitsregelungen, der Auftrag an die Rehabilitationsträger zur Verabschiedung gemeinsamer Empfehlungen und die Einführung eines Persönlichen Budgets sollen dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderung ihre Leistungen möglichst zügig und individuell abgestimmt erhalten.

Kernstück des am 1. Mai 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) ist die Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne der Gestaltung eines für alle Menschen gleichermaßen nutzbaren und niemanden ausschließenden Lebensumfelds. Barrierefreiheit bedeutet somit grundsätzlich einen umfassenden Zugang zu und uneingeschränkte Nutzbarkeit aller Lebensbereiche. Dabei geht es nicht nur um Mobilitätseinschränkungen im Bau- und Verkehrsbereich, sondern etwa auch um barrierefreie Kommunikation im Internet oder im Behördenverkehr von blinden, seh- oder hörbehinderten Menschen, um die selbstständige Teilnahme blinder und sehbehinderter Menschen an Wahlen und um den gleichberechtigten Gebrauch der Gebärdensprache.

Um eine umfassende Teilhabe behinderter Frauen und Männer am Leben der Gesellschaft zu verwirklichen, bedarf es aber durch die Schaffung entsprechender

zivilrechtlicher Regelungen in einem Antidiskriminierungsgesetz auch der Verankerung des Gleichstellungsgedankens im Bereich des Privatrechts. Behinderte Menschen werden im Alltag immer noch benachteiligt. Das gilt z. B. für den Abschluss einer privaten Versicherung, den Besuch von Gaststätten, Kinos etc. oder das Anmieten von Wohnungen oder Ladengeschäften. Die Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben am 16. Dezember 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien in das parlamentarische Verfahren eingebracht, mit dem auch der Rechtsschutz behinderter Menschen vor Diskriminierung weiter ausgebaut wird. Das Gesetz soll im Laufe des Jahres 2005 in Kraft treten.

A 8 Rechte der Angehörigen von Minderheiten und von Indigenen Völkern

Angehörige von Minderheiten und sog. „besonderen Gruppen“ (damit werden im VN-Sprachegebrauch z. B. alte Menschen bezeichnet, Menschen mit Behinderungen und Menschen, die unter bestimmten Krankheiten leiden wie etwa HIV/AIDS) haben ein spezielles Schutzbedürfnis. Formal ist der Schutz ihrer Menschenrechte zwar durch alle grundlegenden Menschenrechtsübereinkommen gewährleistet, doch gilt es, bei der Inanspruchnahme dieser Rechte auch die Prinzipien der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung durchzusetzen. Daneben wird seit dem Ende der 80er Jahre auf internationaler Ebene zunehmend auch über die Gewährung spezieller Gruppenschutz- bzw. kollektiver Rechte diskutiert, welche die besondere Schutzbedürftigkeit von Minderheiten berücksichtigen sollen.

Eine international anerkannte Definition des Minderheitenbegriffs gibt es dabei nicht – auch in der VN-Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten von 1992 oder im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 ist der Begriff „Minderheit“ nicht definiert. Auch die Frage, ob die Anerkennung als nationale Minderheit die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staats voraussetzt, wird international nicht einheitlich beantwortet.

Minderheitenschutz ist auch im Zusammenhang mit Krisenprävention von Bedeutung: Die – oft gewaltsame – Verfolgung und Diskriminierung von Minderheiten sowie ihre mangelhafte Einbeziehung in sie betreffende Entscheidungen sind oft ebenso Ursache wie Folge inner- und zwischenstaatlicher Konflikte, die wiederum zu schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen führen können. Es ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass eines der frühesten internationalen Menschenrechtsdokumente, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948, insbesondere den Schutz von Minderheiten zum Gegenstand hat.

Die deutsche Politik zum Schutz der Rechte von Minderheiten ist darauf angelegt, dort, wo Minderheiten diskriminiert und in ihrer Existenz bedroht werden, auf die Wahrung ihrer Rechte zu drängen, und zwar im bilateralen Dialog ebenso wie im Rahmen der EU, des Europarats, der OSZE und der Vereinten Nationen.

In Deutschland sind als nationale Minderheiten Gruppen deutscher Staatsangehöriger anerkannt, die im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland traditionell – teilweise seit Jahrhunderten – heimisch sind und in ihren angestammten Siedlungsgebieten leben. Dies sind die dänische Minderheit, die Friesen, die deutschen Sinti und Roma sowie die Sorben. Sie unterscheiden sich vom Mehrheitsvolk durch eine eigene Sprache, Kultur und Geschichte, also eine eigene Identität. Diese nationalen Minderheiten stehen in Deutschland unter dem besonderen Schutz des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, ihre Sprachen unter dem der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats vom 5. November 1992.

Der Beauftragte der Bundesregierung für nationale Minderheiten

Im Herbst 2002 hat die Bundesregierung erstmalig einen Beauftragten für nationale Minderheiten berufen. Betraut mit diesem Amt wurde der Bundestagsabgeordnete Jochen Welt, der dieses Amt zusätzlich zu seiner ihm bereits im Dezember 1998 übertragenen Funktion als Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen übernahm.

Im November 2004 wurde der Bundestagsabgeordnete Hans-Peter Kemper zum Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und für nationale Minderheiten berufen.

Die wesentlichen Aufgaben des Minderheitenbeauftragten sind:

- Ansprechpartner dieser nationalen Minderheiten auf Bundesebene,
- Vertretung der Bundesregierung in den relevanten Kontaktgremien und Ansprechpartner für die sonstigen Institutionen,
- Informationsarbeit hinsichtlich der nationalen Minderheiten in Deutschland.

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

Die 1992 angenommene VN-Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten (VN-Res. A 47/135) sowie die entsprechenden Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission und der Generalversammlung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören, fordern die Staaten und die internationale Gemeinschaft auf, die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, auch durch entsprechende Erziehung, zu fördern und zu schützen und ihre Beteiligung an allen Aspekten des politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Lebens der Gesellschaft sicherzustellen. Deutschland bemüht sich bilateral in Projekten und Maßnahmen zur Förderung der Demokratie und des Minder-

heitenschutzes um die Förderung und Entwicklung integrierter Strukturen politischer Partizipation sowie um die Zusammenarbeit konkurrierender gesellschaftlicher Gruppen.

Darüber hinaus unterstützt Deutschland im Rahmen der Vereinten Nationen die Arbeitsgruppe der Menschen-

rechtskommission zu Minderheiten, welche die Umsetzung der 1992 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und linguistischer Minderheiten überprüft und sich im Berichtszeitraum insbesondere um die Durchführung regionaler Seminare zur Förderung der Rechte von Minderheiten bemüht hat.

Verhütung von Völkermord

Konfliktstrukturen in der internationalen Politik sind zunehmend durch Staatsverfall, Machtzuwachs nichtstaatlicher Akteure, Privatisierung von Gewalt, Herausbildung von Kriegsökonomien und lange innergesellschaftliche Kriege und Konflikte geprägt. Angehörige von Minderheiten sind häufig besonders schwer von diesen Konflikten betroffen, da diese oftmals entlang ethnischer Trennlinien verlaufen. Damit hat sich in den letzten Jahren auch das Risiko massiver und schwerer Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie die Gefahr neuer Völkermorde deutlich erhöht.

Die Frage, wie die internationale Gemeinschaft wirksam auf die Gefahr eines drohenden Völkermords reagieren kann, stand 2004 – dem Jahr des 10. Gedenkens an den Völkermord in Ruanda – im Zentrum verschiedener Initiativen. Besonders hervorzuheben ist das im Januar 2004 auf Initiative des schwedischen Ministerpräsidenten Göran Persson veranstaltete „Stockholm International Forum on Preventing Genocide“, das die erste Veranstaltung auf Regierungsebene zu diesem Thema seit dem Inkrafttreten der Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord (Völkermordkonvention) im Jahr 1951 war. Deutschland war auf dieser Konferenz, an der einige Staats- und Regierungschefs sowie zahlreiche weitere Politiker, Experten und NRO-Vertreter teilnahmen, durch die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, vertreten (die Konferenzunterlagen können unter www.preventinggenocide.com abgerufen werden; der Redebeitrag von Staatsministerin Müller kann auch auf der Homepage des Auswärtigen Amtes, www.auswaertiges-amt.de eingesehen werden). Wichtigstes Ergebnis der Konferenz waren von VN-Generalsekretär Kofi Annan vorgelegte Vorschläge zur Verbesserung der Reaktionsmechanismen der internationalen Gemeinschaft auf drohende Völkermordgefahren (sie betrafen die Einsetzung eines VN-Sonderberaters zur Völkermordprävention und die Einrichtung eines Vertragsausschusses zur Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord). In einer Rede vor der VN-Menschenrechtskommission anlässlich des Ruanda-Gedenktags am 7. April 2004 hat der VN-Generalsekretär einen Aktionsplan zur Völkermordprävention vorgestellt, in dem er seine Vorstellungen weiter konkretisierte. Dieser umfasst Konfliktprävention unter besonderer Berücksichtigung des Minderheitenschutzes, den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, den Kampf gegen die Straflosigkeit und geeignete Reaktionsmechanismen bis hin zu militärischen Aktionen. Insbesondere aber sieht er die Einsetzung eines Sonderberaters zur Völkermordprävention vor, der Informationen über potenzielle Völkermordgefährdungen sammeln und den Sicherheitsrat und andere VN-Gremien rechtzeitig darüber informieren sowie Vorschläge für geeignete präventive Maßnahmen unterbreiten soll. Um sein Tätigwerden nicht von einer – politisch schwierigen – Festlegung der internationalen Gemeinschaft auf das Vorliegen eines (potenziellen) Völkermords abhängig zu machen, umfasst sein Mandat ausdrücklich auch die Beobachtung von Massentötungen und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen, wie z. B. sog. „ethnischer Säuberungen“. Mit der am 14. Juli 2004 erfolgten Ernennung des Argentiniers Juan Mendez, Präsident der NRO „International Center for Transitional Justice“, wurde ein international renommierter Menschenrechtsanwalt erstmals mit diesem Amt betraut. Seine erste Mission führte ihn gemeinsam mit der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte im Vorfeld einer durch den VN-Sicherheitsrat mandatierten und von Deutschland politisch und finanziell stark unterstützten Internationalen Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen in Darfur (siehe auch C, Brennpunkt Sudan) in die Region Darfur (Sudan).

Deutschland, das seit 1954 Vertragsstaat der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords ist, hat sich in den VN-Gremien stets konsequent für die frühzeitige Erkennung und Eindämmung von Völkermordgefährdungen eingesetzt und die genannten Vorschläge und Maßnahmen des VN-Generalsekretärs zur Verhütung von Völkermord daher nachdrücklich unterstützt. Es sieht diese in voller Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Srebrenica-Berichts des VN-Generalsekretärs vom November 1999 sowie des Carlsson-Berichts vom Dezember des gleichen Jahres, der kanadischen Studie „The Responsibility to Protect“ vom Dezember 2001 und der Resolution der VN-Generalversammlung zur Konfliktprävention vom Juli 2003 (siehe auch A17).

Eine Politik der Völkermordprävention bedarf in erster Linie des konsequenten Ausbaus des internationalen Menschenrechtsschutzes, der zivilen Konfliktprävention und der Stärkung der Vereinten Nationen, da nur sie durch ihr internationales Gewaltmonopol legitimiert sind, im Ernstfall auch über den internationalen Einsatz von Gewalt zu entscheiden. Neben der aktiven Unterstützung der genannten Ziele in den VN-Gremien ist auch der 2004 von der Bundesregierung angenommene „Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (siehe A 17.1.1) ein deutscher Beitrag zur internationalen Herausforderung effektiverer Krisenprävention, einschließlich der Verhinderung von Völkermord.

In der Europäischen Union ist auch für Angehörige von nationalen Minderheiten ein hoher Grund- und Menschenrechtsschutz gewährleistet (siehe B 1). Die EU-Grundrechtecharta vom 7. Dezember 2000 (siehe B 1.3), welche die Rechte von Minderheiten zusätzlich verankert, wurde in den am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrag für eine Verfassung für Europa aufgenommen. Auch bei den Verhandlungen mit den Beitrittsländern Bulgarien und Rumänien spielt der Schutz von Minderheitenrechten eine herausragende Rolle, ebenso wie für den Beitrittskandidaten Türkei, mit dem gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 16./17. Dezember 2004 im Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollen. Eine Voraussetzung für die Aufnahme dieser Verhandlungen ist die Erfüllung der vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 aufgestellten politischen Kriterien, zu denen Menschenrechte und Minderheitenschutz ausdrücklich zählen. Die Fortschritte bei der Erfüllung dieser Kriterien werden von der Kommission in den Beitrittsländern beobachtet (pre-accession monitoring).

Von besonderer Bedeutung für den Minderheitenschutz ist auch die Arbeit des Europarats. Die regelmäßigen Staatenberichte im Rahmen der einschlägigen Übereinkommen des Europarats, des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (für Deutschland in Kraft seit dem 1. Februar 1998) und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (für Deutschland in Kraft seit dem 1. Januar 1999), dienen auch der Bundesregierung als Erkenntnisgrundlage für die Entwicklung der Situation von Minderheiten in Europa.

Die Einhaltung dieser Übereinkommen wird durch das Ministerkomitee des Europarats überwacht, das dabei durch spezielle Ausschüsse unterstützt wird. Die Ausschüsse setzen sich aus Experten im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten bzw. des Schutzes von Regional- und Minderheitensprachen zusammen, wobei den Vorsitz des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen bis zum Herbst 2004 der deutsche Staatsrechtslehrer Prof. Rainer Hoffmann von der Universität Kiel innehatte. Die Ausschüsse berichten dem Ministerkomitee auf der Basis der Staatenberichte und von Vor-Ort-Erhebungen.

Den Ersten Staatenbericht über die in Deutschland zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ergriffenen Maßnahmen des Bundes und der Länder hat die Bundesregierung am 24. Februar 2000 an den Europarat übermittelt (www.bmi.bund.de). Auf ausdrückliche Einladung der Bundesregierung bereiste der Beratende Ausschuss daraufhin im Juni 2001 Deutschland und führte dabei Gespräche mit Vertretern der Organisationen der Minderheiten und der zuständigen Stellen des Bundes und der Länder sowie mit Mitgliedern des Deutschen Bundestags und nahm die Situation von Minderheiten in deren Siedlungsgebieten in Augenschein. Der erste Bericht des Beratenden Ausschusses über Deutschland wurde am 1. März 2002 beschlossen, er kann auf der Website des Europarats

abgerufen werden (www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/SiteMap.htm). Eine erste Stellungnahme Deutschlands zu diesem Bericht wurde dem Europarat im Juli 2002 zugeleitet. Den Zweiten Staatenbericht zu dem Rahmenübereinkommen hat Deutschland am 17. Dezember 2004 vorgelegt.

Den Ersten Staatenbericht über die zur Erfüllung der Verpflichtungen nach der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats ergriffenen Maßnahmen legte Deutschland 2000 vor, den Zweiten am 22. Dezember 2003 (www.bmi.bund.de). Zur Fortentwicklung des innerstaatlichen Schutzes von Minderheitensprachen beschloss die Bundesregierung am 24. September 2001 den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, das am 19. September 2002 in Kraft trat (BGBl II 2450).

Aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung der beiden oben genannten völkerrechtlichen Abkommen und der möglichen Weiterentwicklung dieser Instrumente werden alljährlich auf Implementierungskonferenzen erörtert, zu denen das Bundesministerium des Innern neben den zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder auch Vertreter der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen in Deutschland einlädt.

Die Arbeitsgruppe Minderheiten beim Europarat (DH-MIN) hat – auch aufgrund von Empfehlungen der Bundesregierung – ein neues Mandat erhalten und wird im Jahr 2005 ihre Arbeit aufnehmen, sodass Vertreter der europäischen Regierungen aktuelle Fragen des Minderheitenrechts beraten können.

Dem OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM) kommt im Rahmen der Konfliktprävention im gesamteuropäischen Raum eine Schlüsselrolle zu. Seine Aufgabe ist es, sich abzeichnende Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, die das Potenzial zur Entwicklung eines Konflikts im OSZE-Raum besitzen, bereits im Frühstadium zu identifizieren und ihnen zu begegnen. Durch die Implementierung internationaler Standards zu Minderheitenrechten im Erziehungs- und Sprachbereich soll die Grundlage für eine nachhaltige minderheitenfreundliche Entwicklung geschaffen werden. Deutschland schätzt die Einflussmöglichkeiten des HKNM hoch ein, auf diplomatischem Wege politische Lösungen für inner- bzw. zwischenstaatliche Minderheitenprobleme zu erarbeiten. Durch die engagierte Amtsführung der bisherigen Amtsinhaber Max van der Stoep (Niederlande, 1992 bis 2001) und Rolf Ekeus (Schweden, seit Juli 2001) hat sich der HKNM als effizientes Instrument der Frühwarnung und Krisenprävention erwiesen. Die Bundesregierung hat die Arbeit des Hochkommissars durch Bereitstellung von Personal und die Finanzierung konkreter Projekte unterstützt und wird dies auch künftig tun.

8.2 Sinti und Roma

Sinti und Roma sind in vielen Ländern Mittel- und Südosteuropas sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion weiterhin vielfachen Diskriminierungen ausgesetzt.

Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation müssen insbesondere bei den sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnissen, beim Zugang zu Bildung und bei ihrer Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben ansetzen.

Deutschland setzt sich insbesondere im Rahmen des Europarats für eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes der Sinti und Roma ein. Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten ist für Deutschland seit dem 1. Februar 1998, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen seit dem 1. Januar 1999 in Kraft. Zu den nationalen Minderheiten nach dem Rahmenübereinkommen gehören die deutschen Sinti und Roma; ihre Sprache Romanes ist durch die Europäische Charta der Minderheitensprachen geschützt.

Bereits seit 1995 ist unter Beteiligung von Vertretern der Bundesregierung die Expertengruppe Roma/Sinti (MG-S-ROM) des Europarats tätig. Sie hat im Laufe der Jahre wichtige Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes der Sinti und Roma erarbeitet, so z. B. zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der Beschäftigungslage und zur Bildung und Erziehung für die Kinder der Roma in Europa. Im Berichtszeitraum entwickelte die Expertengruppe Roma/Sinti unter Beteiligung deutscher Sachverständiger weitere Aktivitäten, so legte sie etwa im Mai 2004 der übergeordneten Arbeitsgruppe Migration (CDMG) Entwürfe für Empfehlungen zur Verbesserung der Wohnungsbedingungen (Recommendation on improving housing conditions for Roma/Gypsies and Traveller) sowie zum Wandern und Lagern von Fahrenden (on movement and encampment) zur Beratung vor. Im November 2004 beriet die Arbeitsgruppe Migration den Entwurf einer Empfehlung zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsvorsorge (Health Care) für die o. g. Gruppen. In Vorbereitung ist dort außerdem eine allgemeine Empfehlung über Sinti und Roma betreffende Politikbereiche (on Policies). Die Empfehlungen zu den Teilbereichen sollen später in diese Empfehlung eingefügt werden, die außerdem Vorschläge für das Monitoring und die Evaluierung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften enthalten sollen.

Mit dem Ziel, für die Interessenvertretung der Gemeinschaften der Roma in Europa ein „Forum für Roma und Fahrende“ als Nichtregierungsorganisation mit besonderen Verbindungen zum Europarat zu schaffen, entwickelte eine weitere, aus Angehörigen der betroffenen Gruppen und aus Vertretern europäischer Regierungen (u. a. aus Deutschland) bestehende Arbeitsgruppe beim Europarat (GT-ROMS) Richtlinien für die Errichtung des Forums, den Entwurf einer Satzung für das Forum und den Entwurf einer Partnerschaftsvereinbarung, auf deren Grundlage das Forum vom Europarat wirtschaftlich unterstützt werden soll. Die Partnerschaftsvereinbarung zwischen dem Europarat und dem Forum für Roma und Fahrende wurde am 15. Dezember 2004 in Straßburg unterzeichnet.

Deutschland setzt sich auch in anderen multilateralen Gremien für die Verbesserung der Lage der Sinti und Roma ein. So hat es auf OSZE-Ebene den 1994 gegrün-

deten „Contact Point for Roma and Sinti Issues“ (CPRSI) im Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau (BDIMR; engl. ODIHR) unterstützt, dessen Schwerpunkte im Berichtszeitraum die Förderung der politischen Rechte von Sinti und Roma, die Lage der Sinti und Roma in Südosteuropa und die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Repräsentation von Sinti und Roma waren.

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

8.3 Indigene

Deutschland bemüht sich sowohl im Rahmen bilateraler Regierungskontakte und durch seine Mitarbeit in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen als auch im Rahmen bi- und multilateraler Entwicklungspolitischer Zusammenarbeit zur Verbesserung der Menschenrechtslage der indigenen Bevölkerungen beizutragen.

So hat Deutschland sich auch im Berichtszeitraum regelmäßig bei den zuständigen Regierungsstellen betroffener Länder für die Verbesserung der Lage indigener Bevölkerungsgruppen, die Wahrung ihrer Rechte, die zügige Umsetzung von Verfassungsvorschriften und die Einbindung in die politischen Prozesse eingesetzt. Auch bei offiziellen Reisen haben Vertreter der Bundesregierung gegenüber ausländischen Gesprächspartnern immer wieder das Thema „Indigene Bevölkerungen“ angesprochen. In einer Vielzahl menschenrechtlicher Einzelfälle wurden, teilweise in Absprache mit Nichtregierungsorganisationen aus Deutschland oder aus den betreffenden Ländern, direkt mit betroffenen Regierungen Gespräche aufgenommen.

Die Berücksichtigung der Interessen indigener Völker bei den Entscheidungen über Export- und Investitionsgarantien ist bereits seit längerem gängige Praxis der Bundesregierung. Mit dem Inkrafttreten der OECD-Umweltleitlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite am 1. Januar 2004 sind die Rechte indigener Völker bei der Prüfung von Exportkreditgarantien noch einmal – erstmals für alle OECD-Mitgliedstaaten – gestärkt worden, denn diese Leitlinien sehen bei allen Entscheidungen über größere Exportvorhaben neben einer Vielzahl anderer Regelungen auch die Prüfung der von der Weltbank-Gruppe aufgestellten Safeguard Policies für indigene Völker vor.

Auf multilateraler Ebene hat Deutschland entsprechende Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission und der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützt und sich insbesondere für die Einrichtung des Permanenten Forums für Indigene Angelegenheiten bei den VN eingesetzt, mit der ein wichtiges Anliegen der Indigenen erfüllt wurde. Das Permanente Forum trat erstmals im Mai 2002 zusammen, weitere jährliche Treffen im Berichtszeitraum waren den Themen „Indigene Kinder und

Jugendliche“ (Mai 2003) und „Indigene Frauen“ (Mai 2004) gewidmet. Deutschland tritt, unter Berücksichtigung der Haushaltssituation der Vereinten Nationen, für eine angemessene Ausstattung des Permanenten Forums ein, wozu auch die inzwischen erfolgte Einrichtung eines eigenen Sekretariats gehört.

Deutschland hat auch regelmäßig an den Sitzungen der Offenen Arbeitsgruppen zu Indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften unter dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) teilgenommen und die Diskussion mit eigenen Beiträgen vorangebracht. Dabei ging es um Fragen des Schutzes der biologischen Vielfalt, die auch menschenrechtliche Aspekte berühren, z. B. den Schutz heiliger Stätten Indigener.

Deutschland bedauert, dass die Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission zur Erarbeitung einer „Erklärung über die Rechte Indigener Völker“ sich auch nach insgesamt zehnjähriger Verhandlungsdauer in ihrer letzten Sitzung (vom 29. November bis 3. Dezember 2004 in Genf) nicht auf einen konsensfähigen Text einigen konnte. Damit konnte ein wichtiges Ziel der mit dem Jahr 2004 zu Ende gegangenen ersten VN-Dekade der indigenen Völker der Welt nicht erreicht werden. Die von der 59. VN-Generalversammlung im Herbst 2004 im Konsens entschiedene Ausrufung einer zweiten Dekade (Deutschland war Miteinbringer der entsprechenden Resolution) soll für die Suche nach einem konsensfähigen Kompromiss genutzt werden.

Zur Umsetzung der Ziele der ersten VN-Dekade der indigenen Völker der Welt trug Deutschland v. a. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bei, der Schwerpunkt lag dabei in der Region Lateinamerika. So wurde – in Ergänzung der bilateralen Kooperationsvorhaben mit indigenen Organisationen und Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern – die Rolle regionaler Indigener-Organisationen verstärkt unterstützt. Die Zusammenarbeit mit dem lateinamerikaweit tätigen Fondo Indígena (La Paz, Bolivien) und dem Dachverband der Indígena-Organisationen des Amazonasraums COICA (Quito, Ecuador) zielt dabei nicht nur auf die institutionelle Stärkung dieser Partnerorganisationen, Gegenstand dieser Vorhaben ist vielmehr auch die wirksamere grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordination mit den nationalen Indigenen-Organisationen bei der Vertretung und Durchsetzung ihrer rechtlichen, soziokulturellen und entwicklungsbezogenen Ansprüche und Interessen sowie die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung entsprechender Aktionsprogramme.

Die aus Anlass der auslaufenden ersten VN-Dekade der indigenen Völker unter Federführung von Fondo Indígena und COICA veranstaltete und von Deutschland im Rahmen der EZ unterstützte internationale „Bilanz-Tagung“ (im Oktober 2004 in Quito) hat deutlich gemacht, wie viel zur tatsächlichen Verbesserung der Situation der indigenen Völker in Lateinamerika noch zu tun ist. Die bei dieser Konferenz ebenfalls erfolgte Erörterung der Kooperationsprogramme und -strategien internationaler Geberorganisationen ist gerade im Hinblick auf die be-

schlossene zweite VN-Dekade der indigenen Völker von besonderer Bedeutung.

Deutschland unterstützte das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte im Berichtszeitraum bei der Implementierung der ersten VN-Dekade der indigenen Völker der Welt erneut finanziell und leistete zudem wieder Beiträge zu dem freiwilligen Fonds für die Dekade der indigenen Völker.

Zur Frage der Ratifikation der ILO-Konvention Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker wurden mehrere Interpretationsanfragen an das Internationale Arbeitsamt gerichtet und von diesem beantwortet. Die Entscheidungsfindung in der Bundesregierung ist hierzu noch nicht abgeschlossen.

A 9 Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung

Deutschland setzt sich, gemeinsam mit seinen EU-Partnern, auf internationaler Ebene nachdrücklich gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ein. Bei seinen entsprechenden Bemühungen muss Deutschland allerdings dem Umstand Rechnung tragen, dass die kulturellen und gesellschaftlichen Traditionen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und ihre Ansichten in dieser Frage stark divergieren. Nicht nur die Vereinten Nationen als Ganzes, sondern auch die Mehrzahl ihrer Mitgliedstaaten wie auch die überwiegende Zahl international tätiger Nichtregierungsorganisationen sind daher in Fragen der Verfolgung und Diskriminierung wegen sexueller Orientierung bislang noch nicht sehr profiliert tätig geworden. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Staaten und NROen leistet sogar erbitterten Widerstand gegen die Thematisierung dieses gravierenden Problems im Rahmen der menschenrechtlichen Foren der VN.

Beim Eintreten für die Rechte sexueller Minderheiten auf internationaler Ebene gilt es daher in der Frage der Anerkennung sexueller Orientierung als unzulässigem Diskriminierungstatbestand noch erhebliche gesellschaftliche und politische Widerstände zu überwinden. Trotz ermutigender Tendenzen existieren keine spezifischen völkerrechtlichen Abkommen, um die Rechte sexueller Minderheiten in politischen Erklärungen auf regionaler Ebene festzuschreiben. Aus Sicht der EU ergibt sich jedoch bereits aus dem Diskriminierungsverbot in Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte unzweifelhaft eine universale Rechtsgrundlage für den Schutz sexueller Minderheiten.

Tatsächlich ist Homosexualität – entgegen geltendem Völkerrecht – nach wie vor nicht nur in über 75 Ländern strafbar, sie steht in einigen Ländern, beispielsweise in Iran, im Jemen oder im Sudan, sogar unter Todesstrafe. Aber auch in vielen Staaten, in denen Homosexualität nicht strafbar ist, gibt es von offizieller Seite tolerierte Gewalttaten gegenüber Homosexuellen. Die unzureichende Anerkennung der Rechte von Homosexuellen hat auch gravierende Folgen für die AIDS-Prävention, denn fehlende Aufklärung und medizinische Hilfe, ein Leben in Scheinehe und ein homosexuelles Leben in Heimlichkeit begünstigen die Ausbreitung der Krankheit wesentlich.

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ist seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags in der gesamten Europäischen Union verbindlich. Daher unterstützt die EU auch nach Kräften alle Bemühungen, die Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung international zu sanktionieren. So hat sie sich trotz massiven Widerstands insbesondere von Seiten der Islamischen Konferenz-Organisation (OIC) erfolgreich dafür eingesetzt, dass seit der 58. Sitzung der MRK in der (traditionell von Deutschland mit eingebrachten) Resolution „Extralegale Hinrichtungen“ derartige Hinrichtungen von Menschen wegen ihrer sexuellen Orientierung ausdrücklich verurteilt werden. Des Weiteren unterstützte die EU bei der 59. und 60. Sitzung der MRK die von Brasilien verfolgte Absicht, einen Resolutionsentwurf zur Verurteilung der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung vorzulegen, sehr nachdrücklich und engagiert. Aufgrund massiven Drucks durch OIC und Vatikan verzichtete Brasilien zwar, trotz einer festen Zusage der EU zur Miteinbringung, jeweils darauf, die entsprechenden Resolutionsentwürfe förmlich einzubringen; immerhin wurde jedoch, nicht zuletzt aufgrund der massiven Unterstützung durch die EU, eine intensive Befassung der MRK mit dem Thema und das Offenhalten der Option einer förmlichen Resolution erreicht.

Auf Ebene des Europarats erweitert das 12. Protokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) das auf Konventionsrecht beschränkte Diskriminierungsverbot des Artikel 14 EMRK (s. o.) zu einem allgemeinen Diskriminierungsverbot. Deutschland hat das Protokoll bislang lediglich gezeichnet. Die Ratifizierung des Protokolls wurde vorerst zurückgestellt, um den weiteren Fortgang der Ratifizierung durch andere Staaten und die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach dem Inkrafttreten des Protokolls zu beobachten. Hierdurch soll eine klarere Einschätzung darüber erlangt werden, wie sich eine Ratifikation des 12. Protokolls auf die innerdeutsche Rechtsordnung auswirken würde.

Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum einen weiteren wesentlichen Schritt zur Beendigung der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung getan. Das am 5. November 2004 vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Das Gesetz sieht weitgehende Angleichungen des Rechts der Lebenspartnerschaft für Personen gleichen Geschlechts an das Recht der Ehe vor, insbesondere die:

- Übernahme des ehelichen Güterrechts,
- weitgehende Angleichung des Unterhaltsrechts,
- weitgehende Angleichung der Aufhebungsgründe an die Scheidungsvoraussetzungen,
- Zulassung der Stiefkindadoption,
- Einführung des Versorgungsausgleichs,
- Einbeziehung der Lebenspartner in die Hinterbliebenenversorgung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Lebenspartnerschaftsgesetzes mit – der Zustimmung des Bundesrats bedürftigen – steuer- und beamtenrechtlichen Regelungen, das in der letzten Legislaturperiode am Widerstand des Bundesrats gescheitert ist, wird derzeit von den Koalitionsfraktionen beraten.

Mit dem von den Fraktionen der Regierungskoalition am 16. Dezember 2004 in den Deutschen Bundestag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (Bundestagsdrucksache 15/4538) soll u. a. auch der Schutz vor Benachteiligungen wegen der sexuellen Identität verbessert werden. Kernstück dieses Gesetzentwurfs ist ein Antidiskriminierungsgesetz, das entsprechende arbeits- und zivilrechtliche Bestimmungen sowie Regelungen zur Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes enthält, an die sich auch Personen wenden können, die der Ansicht sind, wegen ihrer sexuellen Identität benachteiligt worden zu sein.

A 10 Menschenrechte und Entwicklung

10.1 Recht auf Entwicklung

10.1.1 Position der Bundesregierung

Nach Auffassung der Bundesregierung beinhaltet das Recht auf Entwicklung ein politisches Konzept, das Entwicklung, über ihre rein wirtschaftliche Dimension hinaus, als einen Prozess definiert, in dem alle Menschenrechte geachtet werden müssen, der den Menschen zum zentralen Subjekt des Entwicklungsprozesses macht und die staatliche Verantwortlichkeit für die Behebung sowohl der internen als auch der externen Entwicklungshindernisse betont. Dieser integrative Ansatz lenkt den Blick zum einen auf die zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung nötige Staatensolidarität und zum anderen auf die humanitäre und menschenrechtliche Dimension des Entwicklungsprozesses und die Verantwortlichkeit jedes einzelnen Landes für seine eigene Entwicklung, zu der eine kohärente nationale Politik, verantwortungsvolle Regierungsführung („Good Governance“) und Partizipation gehören.

Diese Auffassung gründet insbesondere im UNCTAD-Prozess (vgl. UNCTAD XI Abschlussdokument von Juni 2004, Ziff. 21 „Human Rights, including the right to development ... are essential and mutually reinforcing“), in der Wiener Menschenrechts-Weltkonferenz („Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte bedingen und verstärken sich gegenseitig“) sowie, nicht zuletzt, in den Erfahrungen unserer Entwicklungszusammenarbeit.

Die Vereinten Nationen haben konzeptionelle Fragen der Entwicklungszusammenarbeit bereits 1986 durch eine Erklärung zum Recht auf Entwicklung aufgegriffen, die als Resolution A/41/128 von der VN-Generalversammlung angenommen wurde. Diese Erklärung wurde seither in den Schlusssdokumenten der Wiener Menschenrechts-Weltkonferenz von 1993, auf der „Menschenrechte und Entwicklung“ eines der beiden Hauptthemen war, sowie in einer Vielzahl von Resolutionen, denen Deutschland zugestimmt hat, bekräftigt.

Bereits im Januar 1998 hat die Bundesregierung zu den Möglichkeiten, der „Erklärung zum Recht auf Entwicklung“ ein ihrer Bedeutung entsprechendes Profil zu geben, wie folgt Stellung genommen:

„1. Nachdem die Menschenrechtskommission ihren 1946 vom ECOSOC erteilten Auftrag zur Ausarbeitung einer ‚International Bill of Human Rights‘ durch die Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie die beiden Pakte über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erfüllt hatte, haben die Vereinten Nationen ihre Aktivitäten zur Setzung menschenrechtlicher Standards fortgesetzt und auf diese Weise einige bedeutende Konventionen und Erklärungen hervorgebracht, die aus der ‚International Bill of Rights‘ hervorgegangen sind, ohne jedoch ihr Bestandteil zu sein. Zu ihnen kann auch die Erklärung zum Recht auf Entwicklung gerechnet werden, die in der Vienna Declaration and Programme of Action (Teil I, Ziff. 10) sowie in einer Vielzahl von Resolutionen, denen Deutschland zugestimmt hat, bestätigt wurde.

2. Die inhaltliche Bedeutung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung daraus, dass sie ein politisches Konzept beinhaltet, das Entwicklung, über ihre rein wirtschaftliche Dimension hinaus, als einen Prozess definiert, in dem alle Menschenrechte geachtet werden müssen, der den Menschen zum zentralen Subjekt des Entwicklungsprozesses macht und die Verantwortlichkeit der Staaten für die Behebung sowohl der internen als der externen Entwicklungshindernisse betont. Dieser integrative oder, in den Worten der MRK-Resolution 1997/72, ‚holistische‘ Ansatz war in den letzten Jahren Gegenstand vertiefter Erörterungen, die den Blick sowohl auf die zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung nötige Staatensolidarität wie auch auf die humane und menschenrechtliche Dimension des Entwicklungsprozesses und die Verantwortlichkeit eines jeden Landes für seinen eigenen Entwicklungsprozess, einschließlich der Bedeutung von kohärenter nationaler Politik, kompetenter Regierungsführung („Good Governance“) und Partizipation, gelenkt haben.

Besonders wichtig ist, dass dieser integrierte Ansatz nicht nur zu einem Orientierungspunkt für alle Entwicklungsaktivitäten im VN-System geworden ist, sondern auch in die Strategien der internationalen Finanzinstitutionen Eingang gefunden hat.

3. Unter formalen Gesichtspunkten erhält die Erklärung zum Recht auf Entwicklung auch dadurch besondere Bedeutung, dass sie zum Kreis derjenigen in Kraft getretenen Menschenrechts-Standards gehört, die über einen Follow-up-Mechanismen verfügen.

4. Hieraus folgt, dass die Verwirklichung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung dadurch verbessert werden sollte,

- a) dass sie durch den Hochkommissar für Menschenrechte voll in den Prozess der Integration (mainstreaming) der Menschenrechte in alle Aktivitäten der Vereinten Nationen einbezogen wird;
- b) dass das Schwergewicht der weiteren Diskussion auf konkrete Möglichkeiten der Verwirklichung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung ausgerichtet wird;
- c) dass diese auf Konsens auszurichtende Diskussion zur Stärkung der für die Verwirklichung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung unabdingbaren Solidarität zwischen Industrieländern, Entwicklungsländern und den ärmsten Entwicklungsländern beitragen muss;
- d) dass die Erklärung zum Recht auf Entwicklung weiter verbreitet wird, damit sie den betroffenen Menschen, den Verantwortlichen in den Staaten und den Akteuren der internationalen Gemeinschaft bekannt wird...“

10.1.2 Stand der Erörterung in den Vereinten Nationen

Das Recht auf Entwicklung ist seit seiner Festschreibung 1986 in verschiedenen Gremien und Arbeitsprozessen in den Vereinten Nationen weiter konkretisiert worden. Sein integrativer Ansatz hat Eingang in die Strategien der internationalen und multilateralen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen gefunden.

In der VN-Menschenrechtskommission ebenso wie im Plenum der VN-Generalversammlung werden alljährlich Resolutionen zum Recht auf Entwicklung verabschiedet, die dessen Umsetzung national wie international befördern wollen. Deutschland hat diese durch die G77 vorgelegte Resolution im Berichtszeitraum gemeinsam mit der weit überwiegenden Mehrheit der EU-Partner durch seine Zustimmung unterstützt.

Die 54. VN-Menschenrechtskommission schuf zudem 1998 einen doppelten, aus einer Arbeitsgruppe von Regierungsvertretern und einem unabhängigen Experten bestehenden Mechanismus, um konzeptionelle Fragen des Rechts auf Entwicklung weiterzuentwickeln und praktische Anregungen für seine Umsetzung zu erarbeiten.

Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 11. bis 20. Februar 2004 gelang es, eine jahrelange lähmende ideologische Kontroverse zwischen den Ländern des Südens und des Nordens zu überwinden und einvernehmlich Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur weiteren Umsetzung des Rechts auf Entwicklung zu verabschieden. Diese Empfehlungen betonen u. a. die Bedeutung von Verantwortlichkeit, Transparenz, Partizipation und Chancengleichheit, Globalisierung, Schuldentilgung, Marktzugang sowie Zugang zu neuen Technologien und die Beachtung und Durchsetzung der VN-Millenniums-Erklärung für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung.

Die 60. MRK beschloss daraufhin in ihrer Resolution 2004/7 vom 13. April 2004 die Einrichtung einer „High Level Task Force“ aus hochrangigen Fachleuten der Entwicklungs-, Finanz-, und Handelsorganisationen sowie fünf regional zu bestimmenden Experten mit praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung. Diese Task Force, unter Leitung des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe (Botschafter Ibrahim Salama, Ägypten), trat vom 13. bis 17. Dezember 2004 erstmals in Genf zusammen, wo sie ihrerseits Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der Arbeit im Rahmen der Arbeitsgruppe formulierte, die sich auf folgende Kernfragen beziehen:

- das Verhältnis zwischen allgemeinen Menschenrechten, Millenniumsentwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) sowie dem Recht auf Entwicklung;
- die rechtliche Natur der MDGs und des Rechts auf Entwicklung;
- Mechanismen zur Umsetzung (monitoring, reporting), sowie Kooperationsmöglichkeiten (national ownership/control);
- die Rolle der Handelspolitik; eine mögliche Nutzung der WTO- und IMF-Mechanismen;
- Nutzen und Gefahren der social impact analysis;
- Übertragbarkeit von Erfolgsmodellen („Best Practices“);
- makroökonomische Ansätze der Entwicklungspolitik.

Deutschland war auf der Sitzung durch eine Regierungsdelegation sowie, auf Expertenebene, durch Prof. Dr. Sabine von Schorlemer vertreten. Die jüngste Sitzung der Arbeitsgruppe fand vom 14. bis 18. Februar 2005 in Genf statt. Sie empfiehlt in ihren Schlussfolgerungen der Menschenrechtskommission v. a. die Verlängerung des Mandats der High Level Task Force um ein weiteres Jahr sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit deren Anregungen.

10.2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

10.2.1 Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte

Die Bundesregierung hat die strategische Orientierung der Entwicklungspolitik auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem Aktionsprogramm 2015 vom April 2001 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ (www.aktionsprogramm2015.de) und in ihrem Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte vom Juli 2004 ausgebaut und konkretisiert. Das Armutsaktionsprogramm 2015 konkretisiert die vier Dimensionen der Entwicklungspolitik – soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologisches Gleichgewicht – im Hinblick auf das Ziel der weltweiten Halbierung der extremen Armut. Alle vier Dimensionen beinhalten die Beachtung und Förderung der Menschenrechte. Für die Armutsbekämpfung

bedeutet dies die Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Armen (opportunity), die Stärkung ihrer politischen Teilhabe (empowerment) und die Schaffung ausreichender sozialer Sicherheit (security).

Der im Juli 2004 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erarbeitete Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte (www.bmz.de) zielt darauf ab, die bisherigen Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte stärker zu bündeln und die Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien in der entwicklungspolitischen Arbeit weiter zu vertiefen. Der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte ist die erste systematische konzeptionelle Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der deutschen Entwicklungspolitik.

Der Aktionsplan ist bewusst knapp und strategisch gehalten. Er umfasst erstens Bilanz und konzeptionelle Perspektiven der entwicklungspolitischen Menschenrechtsarbeit sowie zweitens 17 konkrete Maßnahmen des BMZ für die Jahre 2004 bis 2007.

Der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte ist ein weiterer konkreter Beitrag der deutschen Entwicklungspolitik zur Umsetzung der VN-Millenniums-Erklärung der Staats- und Regierungschefs aus dem Jahr 2000. Respekt, Schutz und Förderung der Menschenrechte und die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang.

Mit dem neuen Aktionsplan und seinen 17 konkreten Maßnahmen tritt die deutsche Entwicklungspolitik für die noch engere Verzahnung zwischen den Prozessen zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und der Menschenrechte ein, nicht zuletzt im Hinblick auf den VN-Gipfel im September 2005 zur Überprüfung der Umsetzung der Millenniums-Erklärung.

10.2.2 Drei Interventionsebenen

Die Entwicklungspolitik wurde durch die strategische Neuausrichtung auch als Baustein einer globalen Struktur- und Friedenspolitik der Bundesregierung konzipiert, die auf drei verschiedenen Ebenen ansetzt:

- Reform der internationalen Strukturen durch Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke;
- Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern durch Entwicklungszusammenarbeit vor Ort;
- Verbesserung der Strukturen im Inland durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit.

Auf allen Ebenen wurden konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Menschenrechtssituation zu verbessern:

Globale Rahmenbedingungen und internationale Regelwerke

Internationale Strukturen und Regelwerke zur weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten und der Förderung

von Demokratie müssen weiterentwickelt werden. Um den Normsetzungs- und -durchsetzungsprozess zu fördern, unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Projekte wie die Klärung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Debatte über die Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Commission of Jurists,) oder zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (VN-Sekretariat, Division for the Advancement of Women).

Deutschland erbringt auch konkrete Beiträge zur Erreichung der „Millenium Development Goals“ (MDGs) und der Milleniumserklärung. Deutschland hatte sich im Jahr 2000 gemeinsam mit allen anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen verpflichtet, die weltweite Armut zu bekämpfen, den Frieden zu sichern und die Globalisierung gerecht und nachhaltig zu gestalten. Die MDGs und die Milleniumserklärung bilden den verbindlichen Orientierungsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die in den betroffenen Ländern Initiativen zur Verbesserung von Rahmenbedingungen für Entwicklung, wie sie durch die Milleniumserklärung gefordert werden, unterstützt. Beispiele dafür sind die folgenden Initiativen:

Zur Verbesserung der allgemeinen Primarschulbildung beteiligt sich Deutschland unter anderem an der multilateralen „Education for All Fast Track Initiative“, in der alle großen Geberorganisationen zusammengeschlossen sind. Im Jahr 2002 hat Deutschland zudem zugesagt, das jährliche Volumen für die Förderung von Grundbildungsprogrammen über die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit innerhalb von 5 Jahren auf 120 Mio. Euro zu erhöhen.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Schlüssel zur Reduzierung der weltweiten Armut. Deutschland unterstützt deshalb die Verankerung von Maßnahmen für Frauen in nationalen Entwicklungsprogrammen. Beispielsweise haben in Afghanistan seit Beginn des Jahres 2002 weit über 100 000 Frauen und Kinder von der deutschen Unterstützung in den Bereichen Alphabetisierung, Aus- und Fortbildung, Gesundheit, Ernährung und Schaffung von Einkommensmöglichkeiten profitiert.

Sauberes Trinkwasser und bessere sanitäre Grundversorgung sind elementare Voraussetzungen für die Verbesserung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Menschen in den Entwicklungsländern. Mit durchschnittlich 350 Mio. Euro pro Jahr ist Deutschland weltweit der zweitgrößte Geber im Wassersektor. Die Unterstützung umfasst die Weiterentwicklung der öffentlichen Institutionen und der politischen Rahmenbedingungen im Wassersektor ebenso wie den Ausbau der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Eine nachhaltige Energiepolitik trägt wesentlich dazu bei, die ökologische Nachhaltigkeit wirtschaftlicher Entwicklung zu sichern. Auf der internationalen Konferenz für erneuerbare Energien, die Deutschland im Juni 2004 in Bonn erfolgreich durchgeführt hat, haben 154 Regierungen beschlossen, bis 2015 eine Milliarde Menschen mit

sauberer Energie aus erneuerbaren Quellen zu versorgen. Eine Vielzahl konkreter Maßnahmen wurde bereits angestoßen. Deutschland unterstützt Energieeffizienz und den Einsatz erneuerbarer Energien in den Entwicklungsländern mit 1 Mrd. Euro und einer Kreditfazilität über weitere 500 Mio. Euro.

Deutschland fördert weiterhin verstärkt Strukturen und Institutionen, die es ermöglichen, dass arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen von Entwicklungsprozessen profitieren können. Sie hat die für Good Governance eingesetzten Mittel seit dem Millenniumsgipfel verdreifacht (s. u. Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern). Denn Armut bedeutet nicht nur geringes Einkommen, sondern auch geringe Chancen im und Beteiligungsmöglichkeiten am politischen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlender Zugang zu Ressourcen.

Deutschland unterstützt die Bemühungen internationaler Entwicklungs-, Handels- und Finanzinstitutionen, an der Frage von menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Politiken und Maßnahmen zu arbeiten. Auf diese Weise sollen unbeabsichtigte Nebeneffekte, die Menschenrechte verletzen, vermieden werden.

Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern

Gleichzeitig fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte, indem sie entwicklungsfördernde nationale Strukturen unterstützt. Hierzu steht eine breite Palette von Instrumenten und Institutionen zur Verfügung: In der bilateralen Zusammenarbeit verfügt die Entwicklungszusammenarbeit über verschiedene Management-Instrumente sowie über fünf Kriterien zur Bewertung der nationalen Rahmenbedingungen der Partnerländer für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik⁴, die wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung der Frage haben, ob und wie (Art und Umfang) mit einem Kooperationsland zusammengearbeitet wird. Defizite bei der Erreichung der Kriterien sind Gegenstand des Politikdialogs und können in Ausnahmefällen zum Abbruch der Zusammenarbeit führen. Indikatoren zur Beurteilung der Kriterien für die einzelnen Kooperationsländer sind vor allem die bürgerlich-politischen Menschenrechte, so z. B. Freiheit von Folter und grausamer Behandlung, Beachtung der Menschenrechte bei Festnahme und im Justizverfahren, „Keine Strafe ohne Gesetz“, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz, Presse- und Informationsfreiheit, Koalitionsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz und Gleichstellung der Geschlechter. Seit 1999 wurde die Gewährleistung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation verankerten Arbeitnehmerrechte als Indikator für das Kriterium „Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsord-

⁴ Die Kriterien sind: 1. Achtung der Menschenrechte, 2. Beteiligung der Bevölkerung, 3. Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, 4. Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung, 5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.

nung“ aufgenommen. Künftig wird auch die Förderung des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Ethnien und Religionen in der jeweiligen Gesellschaft eine wichtige Rolle für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit spielen. Insbesondere mit Hilfe des neuen Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte will die Bundesregierung aber auch den Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stärker querschnittsmäßig verankern, um den kritischen Dialog über politische Rahmenbedingungen und die Verwirklichung der Menschenrechte nicht nur auf grundsätzlicher Ebene, sondern insbesondere auch im Kontext der Projekte und Programme auszubauen. Dazu dienen auch die jeweiligen Länderkonzepte und Schwerpunktstrategiepapiere, welche die Grundlage für die Festlegung der Länderpolitik, die Geberkoordinierung und den entwicklungspolitischen Dialog mit den Partnerregierungen bilden und zudem Bestandteil der deutschen Position in multilateralen Entwicklungsgremien und in der EU sind.

Die Entwicklungspolitik unterstützt ihre Partner dabei, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen zu reformieren und so zu gestalten, dass Demokratie umfassend verwirklicht wird. Dies muss gemeinsam mit den Menschen vor Ort realisiert werden. Den instrumentellen Rahmen dafür bilden die Prozesse zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, insbesondere die Prozesse um die Armutsminderungsstrategien.

Aufgrund der Bedeutung guter Regierungsführung („Good Governance“) für die Verwirklichung der Menschenrechte hat Deutschland mit rund der Hälfte seiner Partnerländer den Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ vereinbart 2003 wurden für Maßnahmen in diesem Bereich über 170 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, womit Deutschland sein bisheriges Engagement von 80 Mio. Euro im Jahr 2002 mehr als verdoppelt hat. Für 2004 belaufen sich die Planungen sogar auf 220 Mio. Euro.

Auch im Rahmen der Entwicklungspolitik setzt Deutschland sich seit einigen Jahren verstärkt für Krisenprävention und Friedenssicherung ein. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung seit Juni 1999 u. a. den Zivilen Friedensdienst aufgebaut, der zur gewaltfreien Austragung von Konflikten und zur Beobachtung der Menschenrechts- und Demokratiesituation beitragen soll. Bisher wurde der Einsatz von über 190 Friedensfachkräften bewilligt, etwa ein Drittel direkt für die Arbeit im Menschenrechtsbereich einschließlich der Opferbetreuung: z. B. im Rahmen von Projekten in Guatemala zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, in Kolumbien zur Begleitung von Menschenrechtsgruppen. In Mexiko werden Folteropfer psychosozial beraten, in Ruanda beschäftigt sich ein Projekt mit Jugend- und Traumaarbeit, in den Philippinen mit der Dokumentation von traditionellen Landrechten oder in Brasilien mit der Förderung der Menschenrechte der Landbevölkerung. 2002 und 2003 belief sich das Fördervolumen auf je rund 12 Mio. Euro, für 2004 auf rund 14 Mio. Euro. Für 2005 ist ein Förderumfang von ebenfalls ca. 14 Mio. Euro vorgesehen.

Großes Gewicht haben die Menschenrechte zudem im Engagement der aus Mitteln des Bundeshaushalts geförderten nichtstaatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die sich auch in Ländern engagieren, in denen bilaterale staatliche Zusammenarbeit nicht möglich ist. Dies gilt insbesondere für die auf Demokratieförderung gerichtete Arbeit der politischen Stiftungen sowie für die auf die Stärkung der Rechte und der Mitsprache der Armen zielende Arbeit der Kirchen.

Insbesondere durch Maßnahmen, die den gesellschaftspolitischen Wandel hin zu mehr Demokratie und zur Bildung und Stärkung einer Zivilgesellschaft fördern, tragen die politischen Stiftungen zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen für die Beachtung der Menschenrechte bei. Dies betrifft die Verfassungs- und Rechtsentwicklung ebenso wie den Aufbau demokratischer Interessensvertretungen oder auch die Förderung unabhängiger Medien.

Die kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe messen der Menschenrechtsarbeit im Einklang mit ihrem umfassenden Verständnis von Entwicklung und Armutsbekämpfung große Bedeutung zu. Dabei betonen sie insbesondere die Notwendigkeit des Aufbaus und der Organisation zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Die Bundesregierung hat die bewährte Unterstützung für die Entwicklungsarbeit der politischen Stiftungen und der beiden kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe ausgeweitet und intensiviert. Darüber hinaus engagiert sie sich über ihren Beitrag zur europäischen und multilateralen Zusammenarbeit, wie z. B. in der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte, zu deren Aufgaben die Projektbewilligungen des EU-Ausschusses für Demokratie und Menschenrechte gehören, in dem die Bundesregierung wiederum mitwirkt.

Verbesserung der Strukturen in Deutschland

Schließlich setzt sich die Entwicklungspolitik auch im nationalen Rahmen für die weltweite Beachtung der Menschenrechte ein. Die entwicklungs- und menschenrechtspolitische Aufklärungs- und Kohärenzarbeit im Inland ist daher der dritte Ansatzpunkt für die entwicklungspolitische Arbeit der Bundesregierung. So haben Bundesministerium der Justiz, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsam am Aufbau des im März 2001 gegründeten Deutschen Instituts für Menschenrechte mitgewirkt und sind gemeinsam dessen institutionelle Förderer.

Die Umsetzung der entwicklungspolitischen Inlandsaufgaben erfordert gemeinsame Anstrengungen aller staatlichen (auf der Ebene von Bund und Ländern – einschließlich der Kommunen), gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte. So strukturierte die Bundesregierung ihr bildungspolitisches Vorfeld 2001 neu, indem sie die Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) und die Deutsche Stiftung für Entwicklungspolitik (DSE) zur Internationalen Weiterbildungs- und Entwicklungs GmbH (InWEnt) fusionierte und der neuen Gesellschaft zusätzlich die Auf-

gabe der inländischen Bildungsarbeit zuwies. Darüber hinaus ist Deutschland seit Oktober 2001 Mitglied des Nord-Süd-Zentrums des Europarats mit Sitz in Lissabon, was die Möglichkeit bietet, die Bildungsarbeit in Deutschland auszuweiten und weiter zu qualifizieren.

10.2.3 Die Rolle der Menschenrechte im EU-AKP-Abkommen von Cotonou

Im Juni 2000 wurde in Cotonou (Benin) das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU als Union, den 15 einzelnen Mitgliedstaaten der EU und den sog. AKP-Staaten, 77 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, unterzeichnet. Es ist das Nachfolgeabkommen zu den vier Abkommen von Lomé, die seit 1975 die Entwicklungs- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten gestaltet haben. Das Cotonou-Abkommen trat am 1. April 2004 vollständig in Kraft, seine Laufzeit beträgt 20 Jahre, und es umfasst für die ersten fünf Jahre zunächst finanzielle Leistungen in Höhe von 13,5 Mrd. Euro (9. Europäischer Entwicklungsfonds, EEF).

Seit 1977 haben die Menschenrechte in den Beziehungen dieser Partner eine Rolle gespielt, wurden jedoch erst 1985 mit der Unterzeichnung des dritten Abkommens von Lomé vertraglich verankert. Als das vierte Abkommen von Lomé 1994/1995 u. a. aufgrund der veränderten Weltlage nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts revidiert wurde, wurde auch die Rolle der Menschenrechte in dieser Zusammenarbeit grundlegend neu überdacht und entsprechend angepasst. Es stand nicht mehr die Frage im Vordergrund, ob und mit welchen Sanktionen (vor allem Aussetzung oder Abbruch von Entwicklungshilfeleistungen) auf Menschenrechtsverletzungen der Staaten im Süden zu reagieren war, vielmehr wurde die Zusammenarbeit insgesamt politischer, und Menschenrechte, sowie neben ihnen nun auch Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, wurden positive Instrumente der Entwicklungspolitik. Sie sind einerseits Grundlage und Kriterium für die Zusammenarbeit, aber auch Ziel und Maßstab für den Erfolg der Entwicklung unserer Partnerstaaten. Dies bedeutet, dass die explizite Förderung politischer und bürgerlicher Rechte, der Zivilgesellschaft, von Wahlen oder auch Justizreformen zum Aufbau demokratisch legitimer und rechtsstaatlich funktionierender Staatlichkeit in den Mittelpunkt rückte. Auch die Förderung von Bereichen, die für die Implementierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wesentlich sind wie z. B. Gesundheitsversorgung, Bildung oder Ernährungssicherung, wurde wesentlich gestärkt. Gleichzeitig erhielten die bereits existierenden Sanktionsmechanismen in Form von Artikel 366a des vierten Abkommens von Lomé in seiner revidierten Fassung eine rechtliche Grundlage.

Das Abkommen von Cotonou baut diesen positiven Aspekt von Menschenrechten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit noch weiter aus, vor allem hinsichtlich der Menschenrechte von Frauen und Kindern und der Rolle der Zivilgesellschaft. Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind sog. „wesentliche Elemente“ des Abkommens. Aber auch gute Regierungsführung („Good Governance“) ist ein „fundamentales

Element“ und damit als Förderbereich anerkannt. Deutschland hat sich in den Verhandlungen mit den AKP-Staaten hierfür stark engagiert. Darüber hinaus wurde das Instrument des Politischen Dialogs zur Unterstützung und Begleitung von Prozessen in den Partnerstaaten, aber auch zu Konsultationen bei Menschenrechtsproblemen, erheblich ausgedehnt. Komplementär dazu wurden die Verfahren zu Konsultationen und Sanktionen bei Verletzung der wesentlichen Elemente (Artikel 96 Cotonou Abkommen) und bei schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen (Artikel 97 Cotonou Abkommen) überarbeitet.

A 11 Bekämpfung von Straflosigkeit

Die Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverletzungen ist eine wesentliche Ursache für ihre Wiederholung. Strafrechtliche Verfahren zur Ahndung solcher Menschenrechtsverletzungen leisten daher nicht nur einen Beitrag zur Offenlegung historischer Fakten und zur Rehabilitation der Opfer und der Wiedererlangung ihrer Würde, sondern sind auch ein wichtiger Schritt zur Prävention derartiger Menschenrechtsverletzungen.

Die Bundesregierung hat sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit ergriffen. Neben der Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit hat sich Deutschland zusammen mit seinen EU-Partnern auch im Berichtszeitraum in der VN-Menschenrechtskommission (MRK) für eine von Kanada eingebrachte Resolution gegen die Straflosigkeit eingesetzt und diese jährlich jeweils mit eingebracht. In der Resolution wird die grundlegende Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs sowie der Ad-hoc-Tribunale bei der Bekämpfung der Straflosigkeit anerkannt und an die Staaten appelliert, die Arbeit der Gerichtshöfe weiterhin zu unterstützen, sowie den Beitritt oder die Ratifikation des Römischen Statuts (RS) zu erwägen.

Zu nennen sind außerdem zahlreiche Projekte lokaler Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung der Straflosigkeit, die von der Bundesregierung gefördert werden. Beispielhaft hierfür sind etwa die Lobbyarbeit für den Internationalen Strafgerichtshof in den USA, die Fortbildung von russischen Rechtsanwälten in Fragen, die Verfahren vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und dem Europarat betreffen, sowie die Unterstützung einer Organisation, die durch die Identifizierung von Vermissten infolge der kriegserischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien zur strafrechtlichen Aufarbeitung von schwersten Menschenrechtsverletzungen beiträgt.

11.1 Das Römische Statut und der Internationale Strafgerichtshof

In dem Bewusstsein, damit einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung der Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen und zur dauerhaften Überwindung von Konfliktsituationen zu leisten, bleibt Deutschland einer der stärksten Befürworter des Römischen Statuts und Unterstützer – politisch, finanziell und personell – des zügigen Auf- und Ausbaus des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH).

Das Römische Statut des IStGH trat am 1. Juli 2002 in Kraft, nachdem die Zahl der dafür notwendigen 60 Ratifikationen am 21. April 2002 erheblich früher erreicht worden war als erwartet. Nicht zuletzt auf deutsches Betreiben hin hat am selben Tag ein Vorausteam mit dem Aufbau des Gerichts in einem Vorort von Den Haag, seinem vom Statut bestimmten Sitz, begonnen. Die feierliche Eröffnung des IStGH fand am 11. März 2003 im historischen Rittersaal des Haager „Binnenhofs“ in Anwesenheit von Generalsekretär Kofi Annan und Königin Beatrix statt.

Vorausgegangen war am 7. Februar 2003 die Wahl der 18 Richter nach einem komplizierten, von Artikel 36 RS vorgegebenen Wahlverfahren, in dem in 33 Wahlgängen zehn bisherige Richter an nationalen oder internationalen Gerichten und acht bisherige Völkerrechtler und Diplomaten, unter ihnen sieben Frauen aus beiden Kategorien, für das Richteramt bestimmt wurden. Durch Losentscheid wurde die Amtszeit von je sechs Richtern auf drei, sechs bzw. neun Jahre festgelegt. Der deutsche Diplomat Hans-Peter Kaul gehört zur ersten Gruppe, die Anfang 2006 ausnahmsweise für eine volle neunjährige Amtszeit wieder wählbar ist.

Am 21. April 2003 wurde der Argentinier Luis Moreno Ocampo zum Chefankläger des IStGH und im September 2003 der Belgier Serge Brammertz zu einem seiner Stellvertreter mit Zuständigkeit für die Ermittlungsverfahren gewählt. Die zweite Stellvertreterin mit Zuständigkeit für die Anklagevertretung, Fatou Bensouda aus Gambia, wurde ein Jahr später gewählt. Der Kanzler (Verwaltungschef) des IStGH, Bruno Cathala aus Frankreich, wurde am 24. Juni 2003 ernannt.

Mit Haushalten in Höhe von 31 Mio. Euro (2002/2003), 53 Mio. Euro (2004) und 67 Mio. Euro (2005), zu denen Deutschland in Abwesenheit der USA und Japans als größter Beitragszahler mit sinkender Tendenz ca. 20 Prozent beiträgt, wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Gericht seit Mitte 2004 voll funktionsfähig ist und Ende 2005 mit ca. 490 Mitarbeitern über den notwendigen Personalbestand zur Erfüllung seiner Kernaufgaben verfügen wird. Der weitere Ausbau wird dann von der Zahl der anhängigen Situationen bzw. Verfahren abhängen. Im Februar 2005 arbeiteten rd. 280 Mitarbeiter am Gericht, darunter 15 Deutsche. Mit dem Inkrafttreten des Abkommens über Vorrechte und Immunitäten am 22. Juli 2004 (für Deutschland am 3. September 2004) ist sichergestellt, dass die Mitarbeiter des Gerichts auch außerhalb des Sitzstaats die notwendige Unabhängigkeit genießen können. Da der IStGH im Unterschied zu den Ad-hoc-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien bzw. für Ruanda nicht automatisch auf die Unterstützung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zählen kann, ist das am 5. Oktober 2004 in Kraft getretene Beziehungsabkommen mit den VN bei Untersuchungen in Krisengebieten von großer Bedeutung.

Im Februar 2005 gab es 98 Vertragsstaaten des Römischen Statuts, wozu alle EU-Mitgliedstaaten sowie mit Ausnahme der Türkei alle EU-Beitrittskandidaten bzw.

assoziierten Staaten gehörten. Die Türkei beabsichtigt, den Beitritt im Rahmen der sog. Europa-Gesetze zu beschließen. Wichtige Staaten wie Japan, Russland, China, Indien, Indonesien, Ägypten, Chile und Mexiko haben diesen Schritt noch nicht vollzogen. Viele Vertragsstaaten müssen ihr nationales Straf- und Strafverfahrensrecht anpassen. Deutschland hat dies mit der Verabschiedung eines eigenständigen Völkerstrafgesetzbuchs (VStGB) und eines ausführlichen Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem IStGH getan; beide Gesetze dienen den Gesetzgebern vieler anderer Staaten als Modell. Mit dem VStGB wurde vermieden, dass die vorhandenen Strafrechtsnormen an vielen Stellen zersplittert, angepasst oder ergänzt werden mussten; damit wird erreicht, dass z. B. das Verhalten deutscher Soldaten im Auslandseinsatz an einem einheitlichen Gesetzeswerk gemessen wird.

Die USA halten weiter an ihrer aktiven Ablehnungspolitik gegen den IStGH fest. Sie drängen Staaten zum Abschluss sog. Nichtüberstellungsabkommen, mit denen die Überstellung von US Staatsbürgern an den IStGH verhindert werden soll. Es gelang den USA jedoch im Juni 2004 nicht, eine Verlängerung der SR-Res. 1487 zu erreichen, mit der Ermittlungen des IStGH gegen Angehörige von VN- oder VN-mandatierten Missionen aus Nicht-Vertragsstaaten für die Dauer von 12 Monaten unterbunden werden sollten.

Zur Förderung des Aufbaus des Gerichts, der Gewinnung weiterer Staaten zum Beitritt bzw. der Ratifikation und vor allem zur Abwehr von Versuchen, die Funktionsfähigkeit des Gerichts zu unterminieren, hat die Europäische Union ihre Position in mehreren Stellungnahmen detailliert niedergelegt: Verabschiedung von Ratschlussfolgerungen vom 30. September 2002; Verabschiedung von Leitlinien zur Behandlung von Nichtüberstellungsabkommen vom 30. September 2002 sowie Verabschiedung eines Aktionsplans, zuletzt vom 4. Februar 2004. In der Praxis bedeutet dies, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bi- und multilaterale Kontakte wo immer möglich nutzen, um auf die Bedeutung der universellen Geltung des Römischen Statuts zur Schließung der Strafbarkeitslücke für Völkerrechtsverbrechen hinzuweisen. Darüber hinaus bietet die EU Beratungshilfe an, wenn Vertragsstaaten unter Druck gesetzt werden, sog. Nichtüberstellungsabkommen abzuschließen, die nach Überzeugung der EU den Verpflichtungen aus dem Römischen Statut entgegenstehen. Zu den Unterstützungsmaßnahmen gehören aber auch die Durchführung von Missionen (z. B. nach Japan im Dezember 2002 und 2004) oder die Förderung von Informationsveranstaltungen von Nichtregierungsorganisationen (z. B. der von „No Peace without Justice“ im Januar 2004 durchgeführten Konferenz von Sana'a/Yemen, an der alle arabischen Staaten auf Ebene ihrer Parlamentspräsidenten und/oder Premier- und Außenminister vertreten waren). Überhaupt spielen große Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch und die Coalition for the ICC eine außerordentlich wichtige Rolle in Aufklärungskampagnen bei Akademikern und in der jeweiligen Zivilgesellschaft von Staaten, die noch nicht dem RS angehören.

Als Mitglied des Sicherheitsrats hat Deutschland sich im Zeitraum 2003/2004 wiederholt für eine enge Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit dem Gericht eingesetzt. Deutschland koordiniert in New York und Den Haag Vertreter einer informellen Staatengruppe („Friends of the ICC“), welche die Arbeit des Gerichts begleitend unterstützen.

Entscheidend für das Ansehen des Gerichts und damit die Ausweitung des Geltungsbereichs des RS wird jedoch die Qualität seiner justiziellen Tätigkeit sein. Die ersten formellen Ermittlungen wegen Völkerstraftaten in Norduganda und im Osten der DR Kongo (Ituri) wurden Mitte 2004 eingeleitet. Ähnlich wie im Menschenrechtsbereich konzentrieren sich die Untersuchungen nicht von vornherein auf einzelne Vorfälle oder Täter und Tätergruppen. Die Situation in einem Land oder einer Region wird vielmehr als Ganzes betrachtet. Damit soll verhindert werden, dass das Gericht von einer Konfliktpartei zu Lasten der anderen instrumentalisiert wird. Wann es zu den ersten Gerichtsverhandlungen kommen wird, hängt vom Fortgang der Untersuchungen (die in der DR Kongo besonders schwierig sind) sowie von der Verhaftung der Täter ab, da es keine Verfahren in absentia gibt.

11.2 Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen

Aufgabe der von Deutschland nachdrücklich unterstützten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR) ist die strafrechtliche Verfolgung von Völkermord und anderen schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Beide Gerichtshöfe haben durch Auslegung und Konkretisierung völkerrechtlicher Strafnormen und durch die Entwicklung neuer Verfahrensvorschriften Maßstäbe gesetzt, die sich auch auf die künftige Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs und auf nationale Rechtsordnungen auswirken werden.

Vor dem IStGHJ werden im ehemaligen Jugoslawien begangene Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfolgt. Grundlage für die Tätigkeit des IStGHJ in Den Haag sind die SR-Re. 808/93 und 827/93, die sich auf Kap. VII der UN-Charta stützen. Die Zuständigkeit des IStGHJ erstreckt sich auf das gesamte Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, sodass auch die im Kosovo begangenen Verbrechen vor ihm angeklagt werden können.

Auch der IStGHR hat mit Urteilen gegen Hauptverantwortliche für den Völkermord in Ruanda 1994 Strafrechtsgeschichte geschrieben: Zum ersten Mal hat hier ein Internationaler Strafgerichtshof in Anwendung der Völkermordkonvention von 1948 ein Urteil wegen Völkermords gefällt. Grundlage für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda in Arusha (Tansania) ist die SR-Res. 955/94.

Ein weiterer Strafgerichtshof ist durch Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone entstanden, um die dort seit 1996 verübten schweren Verbrechen während des Bürgerkriegs strafrechtlich zu verfolgen. Er setzt sich aus inter-

nationalen und sierraleonischen Richtern zusammen. Die Bundesregierung hat diesen Gerichtshof mit einer Anschubfinanzierung von 1 Mio. US-Dollar unterstützt. Im Rahmen des Zeugenschutzprogramms des Gerichtshofs wurden ein Zeuge und seine Familie in Deutschland aufgenommen. Zudem hat die Bundesregierung einen deutschen Staatsanwalt zur Unterstützung der Arbeit des Sondergerichtshofs entsandt.

Zur Verfolgung der unter dem Terrorregime der Roten Khmer zwischen 1975 und 1979 in Kambodscha begangenen Verbrechen werden dort auf der Grundlage eines Abkommens zwischen der Regierung des Landes und den Vereinten Nationen innerhalb des nationalen Justizsystems Sonderkammern mit internationaler Beteiligung geschaffen. Deutschland hat sich von Anfang an dafür eingesetzt, dass in Kambodscha ein glaubwürdiges, unabhängiges und von den Vereinten Nationen mitgetragenes Tribunal entsteht.

11.2.1 Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)

Im Zusammenhang mit dem deutschen Engagement im ehemaligen Jugoslawien bleibt die Unterstützung des IStGHJ ein wichtiges politisches Interesse der Bundesregierung. Die Verurteilung der Hauptverantwortlichen auf allen Seiten für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien ist eine Voraussetzung für die Aufarbeitung der Vergangenheit und damit auch für die Wiederherstellung des Friedens in der Region. Innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof ist das „Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien“.

Bei der Neuwahl der Richter des IStGHJ am 14. März 2001 hat die VN-Generalversammlung mit dem ehemaligen Richter beim BGH Wolfgang Schomburg erstmals einen Deutschen gewählt. Er wurde am 19. November 2004 für die Amtszeit 2005 bis 2009 in seinem Amt bestätigt. Im Juni 2001 wurde Prof. Albin Eser in den Pool der Ad-litem-Richter gewählt, die dem Gericht als Verstärkung auf Abruf für einzelne Prozesse bereitstehen. Prof. Eser hat sein Amt im Oktober 2004 für ein Jahr angetreten.

Problematisch bleibt die Zusammenarbeit der ehemaligen Konfliktparteien mit dem IStGHJ, insbesondere die fehlende Unterstützung in der Region bei der Fahndung nach den flüchtigen Angeklagten Mladic, Karadzic und Gotovina. Nachdem sich die BR Jugoslawien in den 90er Jahren vollkommen verweigert hatte und Kroatien eine selektive Kooperation pflegte, wurde die Zusammenarbeit mit dem Tribunal auch nach dem politischen Umschwung in Kroatien und später in Serbien-Montenegro nicht selbstverständlich. Bis heute reicht die Opposition gegen das Gericht bis in die politische Klasse Serbiens. Eine Schlüsselrolle spielt dabei das Verfahren gegen Slobodan Milošević. Dagegen gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Bosnien und Herzegowina weitgehend unproblematisch. Am reibungslosesten ist die Zusammenarbeit der Haager Anklagebehörde im Kosovo, wo ihr die

UNMIK-Verwaltung bestmögliche Unterstützung gewährt. Ein klares Signal an die Staaten des Westlichen Balkan ist die Entscheidung des Rats der Europäischen Union vom 16. März 2005, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien zu verschieben und mit dessen uneingeschränkter Zusammenarbeit mit dem IStGHJ zu verknüpfen.

Ein alarmierendes politisches Signal ist der Umstand, dass ca. 120 Staaten ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Tribunal nicht in vollem Umfang nachkommen. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die Funktionsfähigkeit des Tribunals aus, sondern beeinträchtigt auch die Umsetzung der vom VN-Sicherheitsrat durch die Resolution 1503/03 im August 2003 beschlossenen „completion strategy“. Darin wird der Strafgerichtshof aufgefordert, die Ermittlungen bis Ende 2008, alle Gerichtsverfahren der ersten Instanz bis Ende 2008 und die gesamte Tätigkeit (also die Berufungsverfahren) im Jahr 2010 abzuschließen. Nach derzeitigem Stand scheint die Verwirklichung der „completion strategy“ möglich, wenn auch mit Risiken behaftet. Die Ermittlungen wurden fristgerecht bis Ende 2004 abgeschlossen. Die Einhaltung des Zeitrahmens beim IStGHJ hängt insbesondere davon ab, ob die Entwicklung in den betroffenen Ländern es erlaubt, Verfahren an dortige Gerichte abzugeben, wie bald und wie effektiv z. B. die Kriegsverbrecherkammer in Sarajevo ihre Arbeit aufnehmen kann und ob sich Drittstaaten zur Übernahme von Verfahren finden.

Die Arbeit des IStGHR wird durch Schwierigkeiten im Bereich der internen Verwaltung, Finanzierung und lange Verfahrensdauer erschwert. Prozessfortschritte sind nur langsam zu verzeichnen, was insbesondere auch auf langwierige Zeugenvernehmungen zurückzuführen ist. Der IStGHR hat seit Januar 1997 insgesamt 48 Verfahren eröffnet. Bisher wurden 23 Verfahren abgeschlossen, wobei 17 Angeklagte verurteilt wurden. Mit dem ehemaligen ruandischen Premierminister Jean Kambanda wurde erstmals ein Regierungschef für in Ausübung seines Amts begangene Taten verurteilt. Ebenfalls verurteilt wurden der ehemalige Finanzminister von Ruanda, Emmanuel Nindabahizi (im Juli 2004), sowie, im Dezember 2004, Elizaphan Ntakirutimana, Pastor der 7-Tage-Adventisten in Kibuye, und sein Sohn Gerard wegen Völkermordes. Die Frage, ob neben Verantwortlichen der auf Auslöschung der Tutsi-Minderheit zielenden Massaker auch Mitglieder der aktuellen Tutsi-dominierten Regierung Ruandas wegen Racheakten an den Hutu angeklagt werden sollen, belastet die Beziehung des Ruanda-Tribunals zur ruandischen Regierung. Die mangelnde Zusammenarbeit Ruandas mit dem Tribunal wurde mehrfach beklagt.

11.2.2 Deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen

Deutschland unterstützt die Arbeit der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda nicht nur durch seinen Finanzierungsbeitrag (der sich am VN-Finanzierungsschlüssel orientiert und etwa 10 Prozent der gesamten Finanzierung ausmacht), sondern hat dem IStGHJ über seinen regulären Beitrag in

Höhe von zurzeit jährlich über 8 Mio. US-Dollar hinaus mehrfach zusätzliche Finanzierungsbeiträge zugesagt, wie zuletzt u. a. 500 000 Euro zur Finanzierung der neu eingerichteten Kriegsverbrecherkammer am Staatsgerichtshof von Bosnien-Herzegowina, die ab 2005 einzelne Verfahren des IStGHJ übernehmen soll.

Daneben unterstützt Deutschland die Gerichtshöfe auch personell durch Entsendung nationaler Experten.

Schließlich leistet Deutschland auch Vollstreckungshilfe: Im Oktober 2000 wurde erstmals ein vom IStGHJ Verurteilter (Dusko Tadic) zur Strafvollstreckung nach Bayern überstellt, ein zweiter Verurteilter (Dragoljub Kunarac) verbüßt seine Strafe seit Dezember 2002 in Nordrhein-Westfalen.

11.3 Völkerstrafgesetzbuch

Am 30. Juni 2002 trat das deutsche Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) in Kraft. Damit schuf Deutschland die Voraussetzungen dafür, dass schwerste Menschenrechtsverbrechen auch in Deutschland verfolgt werden können. Wie das Römische Statut bezieht sich das VStGB auf die Völkerrechtsverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden, sowie Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt. Durch einen umfangreichen Katalog von rund 70 Untertatbeständen wird das materielle deutsche Strafrecht sowohl an das Römische Statut als auch an weiteres allgemein anerkanntes Völkerrecht angepasst.

Für die Verbrechenstatbestände des VStGB gilt das Weltrechtsprinzip (§ 1 VStGB). Danach können Straftaten auch dann verfolgt werden, wenn die Täter weder selbst Deutsche sind noch die Taten in Deutschland oder an deutschen Staatsangehörigen begangen wurden oder einen sonstigen Deutschlandbezug aufweisen.

Das Weltrechtsprinzip ist ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung der Straflosigkeit von schwersten Menschenrechtsverbrechen. Das bedeutet allerdings nicht, dass Deutschland die Verfolgung aller irgendwo auf der Welt begangenen Völkerstraftaten übernehmen will. Das Weltrechtsprinzip stellt vielmehr nur ein letztes Mittel dar, wenn andere Möglichkeiten ausscheiden. Vorrangig bleibt die Strafverfolgung auf der jeweils zuständigen nationalen Ebene, die auch im Sinne einer innergesellschaftlichen Aufarbeitung und Versöhnung in der Regel unverzichtbar ist. Deshalb wurde in der Strafprozessordnung (StPO) eine prozessuale Begleitregelung zum Völkerstrafgesetzbuch geschaffen (§ 153 f StPO). Zum einen macht sie die Ermessensausübung beim Absehen von der Strafverfolgung gegenüber den allgemein für Auslandstaten geltenden Regelungen von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig. Zum anderen ermöglicht sie, eine Überlastung der deutschen Ermittlungsressourcen durch Fälle zu vermeiden, die keinerlei Aufklärungserfolg versprechen. Des weiteren wird klargestellt, dass eine Strafverfolgung durch einen internationalen Gerichtshof oder

einen anderen – primär zuständigen – Staat, insbesondere den Tatortstaat oder den Heimatstaat von Täter oder Opfer, ein wichtiger Gesichtspunkt für den Verzicht auf ein Ermittlungsverfahren in Deutschland ist. Daneben bleiben andere Möglichkeiten des Absehens von der Strafverfolgung oder der Verfahrenseinstellung nach den für alle Strafverfahren geltenden sonstigen Vorschriften erhalten.

Die zuständige Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch ist der Generalbundesanwalt. Dort sind bis Ende Februar 2005 30 Strafanzeigen wegen angeblicher Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch erstattet worden, von denen aber bisher keine zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens geführt hat, da sie hauptsächlich vor dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuchs begangen wurden, sodass eine Verfolgung bereits wegen des Rückwirkungsverbots nicht möglich war. Auch waren Fälle zu verzeichnen, in denen die allgemeinen Regeln über die Immunität gelten, die vor allem bei Regierungsmitgliedern eine Rolle spielen. Im Übrigen hat der Generalbundesanwalt, soweit es nicht bereits offensichtlich an der Tatbestandsmäßigkeit des angezeigten Verhaltens fehlte, unter Anwendung der bereits erwähnten strafprozessualen Begleitvorschrift des § 153f StPO von der Strafverfolgung abgesehen.

A 12 Menschenrechte und Migration

Die Wanderungsbewegungen haben in den vergangenen Jahren weltweit zugenommen. Die Zahl der internationalen Migranten wird inzwischen auf 175 Mio. geschätzt, darunter über 40 Mio. Menschen, die als Flüchtlinge oder in flüchtlingsähnlichen Situationen leben. Von diesen sind etwa 25 Mio. als sog. Binnenflüchtlinge Vertriebene im eigenen Land. In vielen Fällen ist es schwierig, eine klare Trennung zwischen Flüchtlingen und solchen Migranten vorzunehmen, die ihre Heimat freiwillig verlassen haben, daher wird immer häufiger von sog. gemischten Wanderungsströmen („mixed flows“) gesprochen. Die Zahl der Personen, die der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) aufgrund seines Mandats weltweit betreut, lag am 1. Januar 2004 bei über 17 Mio., darunter ca. 10 Mio. Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (www.unhcr.de). Der Schutz dieser Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und ähnlichen Personengruppen bleibt eine vordringliche Aufgabe der Menschenrechtspolitik und der humanitären Hilfe der internationalen Gemeinschaft.

Die Gewährung von Schutz und Hilfe für Flüchtlinge hat für Deutschland einen hohen Stellenwert, was sowohl die große Zahl von Flüchtlingen zeigt, die hier Aufnahme gefunden haben, als auch das internationale Engagement Deutschlands für die Versorgung von Flüchtlingen und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Krisengebieten, um dem Entstehen von Fluchtbewegungen vorzubeugen.

Außerdem setzt sich Deutschland im Rahmen internationaler Organisationen und Foren (in der Generalversammlung und Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, in den Gremien der Europäischen Union sowie dem Exekutivkomitee des UNHCR und dem Europarat)

für den Flüchtlingsschutz ein. Dabei geht es sowohl um den praktischen Schutz vor Ort, als auch um neue Entwicklungen auf normativer Ebene.

Grundsätzlich gilt, dass Flüchtlingspolitik, wenn sie wirksam sein will, auch bei der Bekämpfung der Fluchtursachen ansetzen muss. Hier kommt neben der Menschenrechtspolitik der Entwicklungspolitik, der Außenwirtschaftspolitik und der Krisenfrüherkennung und -prävention eine zentrale Rolle zu. Flüchtlingskrisen erfordern in erster Linie rasches Handeln und wirksame Koordinierung der Hilfsbemühungen. Der regionalen Aufnahme von Flüchtlingen ist dann der Vorzug vor anderen Lösungen zu geben, wenn ihr keine flüchtlingsrechtlichen oder gar sicherheitspolitischen Bedenken entgegenstehen. Sollte eine Aufnahme außerhalb der Ursprungsregion nötig sein, tritt Deutschland für eine solidarische und unter den Aufnahmestaaten abgestimmte Aufnahmepolitik ein. Der weitgehende Abschluss der ersten Stufe des europäischen Harmonisierungsprozesses im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik 2004 ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Im Verhältnis zu Drittstaaten tritt Deutschland mit seinen europäischen Partnern für eine universelle Ratifizierung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK) und des Protokolls von 1967 zu diesem Abkommen ein. Staaten, die diese grundlegenden Instrumente nicht gezeichnet haben, entziehen sich der Verpflichtung zu internationaler Solidarität und machen sich im schlimmsten Fall der Verletzung von Menschenrechten schuldig.

Deutschland beteiligt sich darüber hinaus aktiv an der internationalen Diskussion im Bereich der Migrationspolitik und hat mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes ein auch in den Vereinten Nationen gewürdigtes Zeichen gesetzt.

12.1 Menschenrechte und internationaler Schutz für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Migranten

12.1.1 Der UNHCR und die Agenda für den Flüchtlingsschutz

Anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Genfer Konvention initiierte der UNHCR Ende 2000 die Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingsschutz, um Möglichkeiten zu prüfen, wie der bestehende internationale Flüchtlingsschutz mit neuem Leben erfüllt und gleichzeitig seine Flexibilität zur Bewältigung neuer Probleme erhalten werden kann. Der Konsultationsprozess führte zu der Erarbeitung einer „Agenda für den Flüchtlingsschutz“, die im Oktober 2002 vom UNHCR-Exekutivkomitee gebilligt und am 4. Dezember 2002 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßt wurde (vgl. A/RES/57/187).

Basis der „Agenda für den Flüchtlingsschutz“ ist ausdrücklich die Genfer Flüchtlingskonvention, die damit als grundlegendes Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes bestätigt wird. Die bestehenden Instrumente sollen im Rahmen des „Konvention-Plus“-

Ansatzes ergänzt und verstärkt werden, wobei sich das „Plus“ auf die Ausarbeitung von Sondervereinbarungen oder multilateralen Übereinkünften bezieht, mit denen eine ausgewogenere Lastenteilung und die gemeinsame Arbeit der Länder des Nordens und des Südens an dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge erreicht werden soll.

Für die drei Themenbereiche „Neuansiedlung“ (Resettlement), „gezielte Entwicklungshilfe“ für die Herkunftsregionen der Flüchtlinge und „Sekundärbewegungen“, wurden beim UNHCR in Genf Arbeitsgruppen gebildet, die entsprechende Standardabkommen entwickeln sollen. Kanada hat die Moderatorenrolle für den Bereich „Neuansiedlung“ übernommen, Dänemark und Japan für die „gezielte Entwicklungshilfe“ und Südafrika und die Schweiz für den Bereich „Sekundärbewegungen“. Durch die Standardabkommen soll es in Zukunft möglich sein, in konkreten Krisensituationen schneller angepasste multilaterale Übereinkünfte zu schließen und damit dauerhafte Lösungen für die Flüchtlinge zu erzielen.

Die Fortschritte des „Konvention-Plus“-Prozesses werden zweimal jährlich in einem Forum des Flüchtlingshochkommissars in Genf vorgestellt. Regelmäßige Berichte über die bei der „Konvention-Plus“ und in den Foren des Hochkommissars erzielten Fortschritte erhält auch der UNHCR-Exekutivrat.

Deutschland hat die Erarbeitung der Agenda für den Flüchtlingsschutz aktiv unterstützt und arbeitet auch weiterhin im „Konvention-Plus“-Prozess mit, u. a. als Mitglied der Arbeitsgruppe „Sekundärbewegungen“.

12.1.2 Menschenrechte und Migration in den Vereinten Nationen

Im Beisein des VN-Generalsekretärs Kofi Annan wurde im Dezember 2003 in Genf eine unabhängige Kommission zur Untersuchung der weltweiten Wanderungsbewegungen gegründet. Die „Weltkommission für internationale Migration“ (Global Commission on International Migration, GCIM) hat den Auftrag, den Vereinten Nationen bis Mitte 2005 einen Bericht vorzulegen, der Fragestellungen im Zusammenhang von internationaler Migration und Entwicklung behandeln und hierzu Handlungsempfehlungen geben soll. Der Bericht soll während der 60. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen eines hochrangigen Forums („High Level Dialogue“) zu Migrationsfragen erörtert werden. Ende Januar 2004 wurde Prof. Dr. Rita Süßmuth ad personam als einziges deutsches Mitglied in die 19-köpfige GCIM berufen. Die Kommission kam am 25./26. Februar 2004 in Stockholm zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und hat seither bereits eine Reihe regionaler Anhörungen durchgeführt.

Die bisherige Arbeit der Weltkommission erscheint vielversprechend. Ziel ist es, in pragmatischer Weise insbesondere die unterschiedlichen Aspekte der Arbeitsmigration zu analysieren und Vorschläge zu erarbeiten, wie diese Art der Wanderungsbewegungen zum größtmöglichen Nutzen aller Beteiligten, d.h. der Migranten, aber auch der Herkunfts- und der Aufnahmeländer, gestaltet

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

Deutschland ist Mitglied der „Kerngruppe“ (core group) der Weltkommission, einem informellen Zusammenschluss von Regierungen, der die Arbeit der regierungsunabhängigen Kommission beratend begleitet. Den Vorsitz der zurzeit 14 Staaten umfassenden „core group“ haben Schweden und die Schweiz, die die Weltkommission auch maßgeblich finanzieren, gemeinsam übernommen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die menschenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit internationalen Wanderungsbewegungen in den letzten Jahren in den Vereinten Nationen erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Deutschland wird sich in den Vereinten Nationen auch weiterhin für die Stärkung des menschenrechtlichen Schutzes von Migranten einsetzen. Es ist überzeugt, dass dieser Schutz durch die Umsetzung der grundlegenden Menschenrechtsübereinkommen umfassend gewährleistet wird.

12.1.3 Die Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Europäischen Union

Die durch den EG-Vertrag (Amsterdamer Vertrag) und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere (15./16. Oktober 1999) vorgesehene Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts wurde unter weitgehender Einhaltung der Fristvorgabe zum 1. Mai 2004 vollzogen. Ziel der Harmonisierung ist die Eindämmung von Sekundärmigration und „Asylshopping“ sowie die koordinierte Gewährung effektiven Schutzes für Flüchtlinge und anderweitig Schutzberechtigte. Im Einzelnen wurden folgende Rechtsakte verabschiedet:

- Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die EU-Mitgliedstaaten. Die Richtlinie enthält Regelungen zum Aufnahmeverfahren, zur Aufnahmedauer und zum Status von Personen, die durch die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit einem Massenzustrom – wie etwa 1999 aus dem Kosovo – aufgenommen werden.
- Ratsbeschlüsse zur Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000 bis 2010. Der Flüchtlingsfonds unterstützt Leistungen, welche die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme, der Integration und der Rückkehr von Flüchtlingen erbringen. Für den Zeitraum 2000 bis 2004 ist ein Gesamtvolumen von 216 Mio. Euro vorgesehen, für 2005 und 2006 ein Betrag von 114 Mio. Euro.
- Richtlinie 2004/83/EG des Rats vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig

internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Diese Richtlinie regelt auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967 die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling sowie die Gewährung subsidiären Schutzes. Außerdem bestimmt die Qualifikationsrichtlinie die an den Status anknüpfenden Rechte, u. a. hinsichtlich des Zugangs zu Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Integrationsmaßnahmen und hinsichtlich der medizinischen Versorgung und der Gewährung von Sozialhilfeleistungen.

- Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Die Verordnung überführt, mit einigen inhaltlichen Änderungen, das Dubliner Abkommen in einen Rechtsakt der Gemeinschaft und sichert Asylbewerbern grundsätzlich den Zugang zu einem Asylverfahren in einem Mitgliedstaat der EU.
- Die Richtlinie 2003/9/EG des Rats vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und ihren Familienangehörigen in den Mitgliedstaaten gleicht die Lebensbedingungen von Asylbewerbern und ihren Familienangehörigen in den Mitgliedstaaten an und enthält u. a. Bestimmungen hinsichtlich der Unterbringung, der Bildung, der Beschäftigung und der medizinischen Versorgung.
- Mit der Richtlinie 2004/86/EG des Rats vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung werden für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, die Bedingungen festgelegt, unter denen sie ihr Recht auf Familienzusammenführung ausüben können. Die Richtlinie enthält auch Regelungen für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen, die von den Mitgliedstaaten anerkannt worden sind.
- Über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rats über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Verfahrensrichtlinie) konnte der Rat der Justiz- und Innenminister am 29. April und am 19. November 2004 eine politische Einigung erzielen.

Die künftigen Arbeiten in der EU sind in dem Mehrjahresprogramm für den Bereich Justiz und Inneres festgelegt, das unter niederländischer Präsidentschaft beim Europäischen Rat vom 4./5. November 2004 beschlossen wurde. Das „Haager Programm“ will u. a. die Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zu Gerichtsverfahren für schutzbedürftige Menschen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer internationaler Verträge verbessern. Ziel ist die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz und die Schaffung eines gemeinsa-

men Asylverfahrens. Hierzu ersucht der Rat die Kommission, eine Studie über die Zweckmäßigkeit, die Möglichkeiten und die Schwierigkeiten einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen in der EU vorzulegen. Ferner sollen in einer weiteren Studie die Vorteile, die Zweckmäßigkeit und die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen außerhalb der EU geprüft werden. Ein weiterer Schwerpunkt ist die stärkere Einbeziehung der Asylpolitik in die Außenpolitik der Gemeinschaft, um mit den Herkunfts- und Transitländern zu gemeinsamen Lösungsansätzen zu kommen. Die Kommission wird aufgefordert, bis Juli 2005 einen Aktionsplan für Pilotprojekte für ein regionales Schutzprogramm vorzulegen, das u. a. folgende Elemente enthält: Hilfe für Drittstaaten bei der Erfüllung der Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention, beim Aufbau von Schutzkapazitäten, bei der Verbesserung der lokalen Eingliederung und der Registrierung und beim Migrationsmanagement. Die Kommission wird ferner bis Juli 2005 einen Vorschlag für ein Neuansiedlungsprogramm vorlegen, das situationsspezifisch und flexibel umzusetzen ist und es den Mitgliedstaaten überlässt, ob sie sich daran beteiligen wollen.

12.1.4 Binnenvertriebene

Ein besonderes Problem stellt die große Gruppe der Binnenvertriebenen dar, denn da Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nur diejenigen sind, die auf der Flucht eine internationale Grenze überschritten haben, sind diese und ihre Schutzregime nicht auf Binnenvertriebene anwendbar. Für deren Schutz sind (im Falle bewaffneter Konflikte) das humanitäre Völkerrecht und menschenrechtliche Normen (z. B. Zivilpakt, Sozialpakt und Kinderrechtskonvention) maßgeblich. Das Hauptproblem von Binnenvertriebenen ist der Umstand, dass der eigentlich für ihren angemessenen Schutz verantwortliche Staat, dessen Staatsgebiet sie nicht verlassen haben, diesen Schutz aufgrund (bürger-)kriegsbedingter oder anderer Umstände oft nicht gewährleisten kann oder häufig sogar ursächlich für die internen Vertreibungen ist. Selbst Regelungen, die den Binnenvertriebenen Zugang zu humanitärer Hilfe sichern sollen, scheitern oft am Einspruch des jeweiligen Staats. Auch die Designierung einer verantwortlichen Organisation innerhalb des VN-Systems hat sich als schwierig erwiesen, sodass um die praktische Krisenbewältigung in Situationen der internen Vertreibung weiterhin gerungen wird.

Mit den Leitlinien für den Umgang mit Binnenflüchtlingskrisen („Guiding Principles on Internally Displaced“) des damaligen Beauftragten für Binnenflüchtlinge des UN-Generalsekretärs, Francis Deng, aus dem Jahr 1998 verfügt die internationale Gemeinschaft über ein praxisbezogenes Dokument, das existierende Standards zum Schutz von Binnenvertriebenen zusammenfasst und weitergehende Empfehlungen ausspricht. Obwohl diese Leitlinien kein völkerrechtlich bindendes Instrument darstellen, ist ihre Akzeptanz bei Staaten, internationalen Organisationen und NROen in den zurückliegenden Jahren weiter gewachsen, sodass sie inzwischen quasi als Völkergewohnheitsrecht betrachtet

werden. Seit dem 21. September 2004 ist der Schweizer Walter Kälin als Vertreter des VN-Generalsekretärs im Bereich Menschenrechte von Binnenflüchtlingsen für die Belange der weltweit schätzungsweise 25 Mio. Binnenflüchtlinge zuständig.

Am 4./5. November 2004 fand in Wien ein Sondertreffen der OSZE über Binnenvertriebene statt, ein deutliches Zeichen für die politische Bedeutung, die diesem Thema auch im OSZE-Rahmen beigemessen wird. Die Zahl der Binnenvertriebenen im OSZE-Raum wird auf ca. 3 Mio. geschätzt, wobei die Vertreibung in der Mehrzahl der Fälle über zehn Jahre zurückliegt und die Möglichkeit der Rückkehr ungewiss bleibt. Dieses Treffen sprach an die OSZE die eindeutige Empfehlung aus, sich – im Rahmen ihres Mandats – verstärkt der Situation Binnenvertriebener zu widmen. Dazu wurden dem OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR, siehe B 3) konkrete Arbeitsaufträge erteilt: Systematische Berücksichtigung Binnenvertriebener bei BDIMR-Missionen zur Beobachtung von Wahlen und Erstellen einer Sammlung sog. „Best Practices“ zum Themenkreis Restitution von Eigentum.

12.1.5 Internationale Flüchtlingshilfe durch Deutschland

Die von Deutschland geleistete Flüchtlingshilfe ist ein Kernelement seiner humanitären Hilfe im Ausland. Der UNHCR ist mit einem Anteil von über 20 Prozent der Projektgelder weiterhin der größte Einzelempfänger von Mitteln der deutschen humanitären Hilfe. Die Gesamtleistungen der Bundesregierung an den UNHCR betrugen 2004 rund 24,8 Mio. Euro, die Gesamtleistungen an das UN-Hilfswerk für die palästinensischen Flüchtlinge (UNRWA) im gleichen Jahr 6,7 Mio. Euro. Ferner führen zahlreiche deutsche Nichtregierungsorganisationen selbst Flüchtlingsprogramme durch, wobei sie von der Bundesregierung gefördert werden. Trotz der angespannten Haushaltslage des Bundes konnte der finanzielle Beitrag Deutschland zum internationalen Flüchtlingsschutz, im Haushaltsjahr 2004 gegenüber dem Vorjahr noch erhöht werden.

Die Regierungsfractionen des Deutschen Bundestags haben im Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 u. a. vereinbart, dass „zur Lösung humanitärer Einzelfälle (ca. 500 pro Jahr) der Bundesminister des Innern in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen kann“. Die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland ist ein wichtiges Element einer humanitären und modernen Flüchtlingspolitik. Sie bietet als komplementäres Element zum Asylverfahren die Chance, Menschen, die in ihrem Herkunftsland bedroht sind, in Deutschland aufzunehmen und ihnen Schutz zu gewähren, ohne dass sich diese bereits in Deutschland aufhalten.

Ein neues Instrument stellt die im Herbst 2004 erstmals als Pilotmaßnahme eingeführte so genannte Kombi-Finanzierung dar, welche eine Zusammenarbeit von UNHCR und BMZ mit der GTZ in Flüchtlingsprojekten

vorsieht. Im Jahr 2005 sind für diese Neuerung Mittel in Höhe von 7 Mio. Euro aus dem Bereich Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe vorgesehen.

12.2 Menschenrechtliche Aspekte der Migrationspolitik in Deutschland

Das neue Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das Teil des Zuwanderungsgesetzes ist (siehe A 4.4.4), verfolgt das Ziel, die Steuerung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft in Deutschland lebender Ausländer zu verbessern, und stellt die Erfüllung der humanitären Verpflichtungen sicher (vgl. § 1 Abs. 1 AufenthG). Außerdem enthält das Zuwanderungsgesetz das neue Freizügigkeitsgesetz/EU, welches das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern vereinfacht. Durch Änderungen des Asylverfahrensgesetzes soll die Durchführung der Asylverfahren gestrafft und beschleunigt werden.

Im Bereich der Flüchtlingspolitik enthält das Zuwanderungsgesetz wesentliche Verbesserungen. In enger Bindung an die Genfer Flüchtlingskonvention und in Anlehnung an die auf europäischer Ebene im April 2004 verabschiedete Richtlinie über den Flüchtlingsbegriff werden geschlechtsspezifisch und nichtstaatlich Verfolgte als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt (§ 60 Abs. 1 AufenthG). Darüber hinaus erhalten sie, wie künftig alle Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, mit der Aufenthaltserlaubnis denselben Aufenthaltsstatus wie Asylberechtigte (§ 25 Abs. 2 AufenthG). Ferner wurde im Zuwanderungsgesetz (§ 26 Abs. 4 Asylverfahrensgesetz) für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention eine Familienabschiebungsschutzregelung verankert, die den engen Familienangehörigen die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention einräumt. Verbessert wird auch der Abschiebungsschutz für Ausländer, denen in einem anderen Staat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht. Im Unterschied zu § 53 Abs. 6 AuslG, der lediglich eine Ermessensregelung enthielt, soll die Abschiebung nach § 60 Abs. 7 AufenthG künftig in der Regel ausgesetzt werden. Schutzbedürftigen, bei denen aufgrund der EMRK oder aus anderen Gründen ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG festgestellt wird, soll grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Dieser Personenkreis wurde in Deutschland bisher oftmals nur geduldet. Einen humanitären Fortschritt bedeutet schließlich die Einführung einer Härtefallregelung: Künftig können die Länder Härtefallkommissionen einrichten, die im Wege der Selbstbefassung tätig werden, um in Einzelfällen, in denen an sich keine Möglichkeit für einen weiteren Aufenthalt in Deutschland mehr besteht, aus humanitären Gründen um Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu ersuchen (§ 23a AufenthG). Aufgrund des Ersuchens kann die oberste Landesbehörde anordnen, dass die Ausländerbehörde ausnahmsweise eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, auch wenn dies ansonsten rechtlich nicht möglich wäre. Damit wird eine seit vielen Jahren von den Kirchen und NROen, aber auch aus den Reihen der Länder erhobene Forderung umgesetzt.

Asyllageberichte des Auswärtigen Amts

Zurzeit erstellt das Auswärtige Amt für rund 40 Länder Berichte zur asyl- und abschiebungsrelevanten Lage, die sog. Asyllageberichte. Bei diesen in Amtshilfe erstellten Berichten handelt es sich um reine Tatsachenberichte, die keine Wertung der politischen und menschenrechtlichen Situation im jeweiligen Land enthalten. Eine Aktualisierung der Berichte erfolgt in der Regel im halb- oder jährlichen Rhythmus. In Staaten mit besonderen politischen Entwicklungen (z. B. Irak) hat das Auswärtige Amt mehrfach sog. „Ad-hoc“-Lageberichte erstellt, um zu gewährleisten, dass die Nutzer der Lageberichte, nämlich Gerichte und Innenbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und über diese auch die Verfahrensbeteiligten, jeweils aktuell unterrichtet werden.

Der institutionalisierte Dialog mit NROen und dem UNHCR zu den Lageberichten im Rahmen regelmäßigen Gesprächsrunden wurde erfolgreich fortgeführt. In vielen Fällen hat das Auswärtige Amt Erkenntnisse der Gesprächspartner nach einer Überprüfung in die Lageberichte eingearbeitet. Die Auslandsvertretungen, die in der Regel den ersten Entwurf der Berichte erstellen, sind gehalten, bei der Erstellung der Lageberichte alle verfügbaren Informationen über das jeweilige Gastland auszuwerten, also auch die Materialien von Menschenrechtsorganisationen. Die Redaktion der Lageberichte verbleibt gleichwohl in der alleinigen Verantwortung des Auswärtigen Amts, das die Lageberichte aus Gründen des Quellenschutzes und der Notwendigkeit, die Berichte ohne Rücksichtnahme auf außenpolitische Interessen formulieren zu können, weiterhin als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ einstuft.

A 13 Menschenrechte und Wirtschaft

Die universelle Wahrung und Förderung der Menschenrechte ist vorrangig die Aufgabe des Staats. Doch schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtet auch den Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft, und damit ebenfalls die Wirtschaft, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Das hat auch die im Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte des Auswärtigen Amts erarbeitete Gemeinsame Erklärung „Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit“ der Bundesregierung, des Bundesverbands der Deutschen Industrie, des Bundesverbands der deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Gewerkschaftsbunds sowie des „Forums Menschenrechte“ und des Verbands der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (VENRO) vom 2. Mai 2002 noch einmal ausdrücklich anerkannt. In einer Welt der zunehmenden Vernetzung, des wirtschaftlichen Zusammenwachsens und der Globalisierung vieler Lebensbereiche gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz.

Zwar gilt auch unter den Bedingungen der Globalisierung, dass jedes Land die Hauptverantwortung für seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung und für die Einhaltung der Menschenrechte trägt. In der Wirtschaft

wächst jedoch das Bewusstsein für die Tatsache, dass der Schutz der Grundfreiheiten, die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren und der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität Voraussetzungen sind für prosperierende Gesellschaften und wirtschaftliches Wachstum und dass sie damit auch im genuinen Interesse transnational agierender Unternehmen liegen.

13.1 Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation

Ein wichtiges Feld des Menschenrechtsschutzes in der Wirtschaft sind die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen vom 18. Juni 1998 haben sich die gegenwärtig 177 Mitgliedstaaten der IAO erstmals politisch verbindlich auf die Beachtung sog. Kernarbeitsstandards geeinigt. Zu diesen Kernarbeitsstandards oder -normen zählen:

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

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

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

ausgewählten Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“).

13.2 Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

In anderen Bereichen kommt den Unternehmen selbst – und hier vor allem denjenigen, die grenzüberschreitend tätig sind – eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu. Sie können durch gesellschaftlich verantwortungsvolles Handeln in ihrer Geschäftspolitik, gegenüber ihren Beschäftigten, bei ihren Geschäftskontakten mit Lieferanten und Kunden und bei ihren Investitionsentscheidungen in den Ländern, in denen sie tätig sind, dazu beitragen, die Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards zu unterstützen. Die Bundesregierung begrüßt, dass immer mehr Firmen dem Leitbild des „gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums“ („Corporate Social Responsibility“, CSR) folgen und bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit freiwillig – über die in Deutschland und der Europäischen Union für sie geltenden gesetzlichen und tariflichen Standards hinaus – Selbstverpflichtungen eingehen, um die Einhaltung von menschenrechtlichen, ökologischen und sozialen Standards im Wirtschaftsleben sicherzustellen. Solche freiwilligen Selbstverpflichtungen gibt es in mittlerweile kaum noch zu überblickender Vielfalt als firmen- oder brancheninterne Verhaltenskodizes, Leitlinien, Standards, Gütesiegel und in anderen Formen, mit unterschiedlicher Reichweite und den verschiedensten Beteiligten.

Die Bundesregierung unterstützt dieses Engagement der Firmen einerseits durch „Multi-Stakeholder“-Dialoge wie den Runden Tisch Verhaltenskodizes oder den VN-„Global Compact“, andererseits durch konkrete „Public-Private-Partnership“-Projekte, bei denen es um die Erarbeitung bzw. Umsetzung von branchenweiten Verhaltenskodizes geht, z. B. im Textil- und Kaffeesektor.

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

Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission im Juli 2002 die Mitteilung betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung vorgelegt, die ihr erstes „Grünbuch europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ aus dem Jahr 2001 weiterentwickelt. Sie hat ferner das sog. European Multistakeholder Forum on Corporate Social Responsibility (EMS) eingerichtet, mit dem der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Unternehmen und anderen Interessengruppen Gelegenheit gegeben wird, den CSR-Gedanken europaweit zu diskutieren und in bestimmten Fragestellungen der Kommission (bessere Verbreitung, Transpa-

renz u. ä.) möglichst Einigkeit zu erzielen. Deutschland begrüßt, dass es dem EMS-Forum gelungen ist, im Juni 2004 im Konsens einen Schlussbericht mit zahlreichen Empfehlungen zu erarbeiten. Die Kommission prüft derzeit, ob es sinnvoll ist, weitere Orientierungshilfen zu entwickeln, die den Umsetzungsprozess des CSR für alle beteiligten Akteure erleichtern. Im Frühjahr 2005 wird die Kommission ihre Überlegungen in einer weiteren Mitteilung konkretisieren.

13.2.1 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

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

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

Die Empfehlungen der Leitsätze richten sich an die Unternehmen. Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten sowie der weiteren Unterzeichnerländer sind dafür zuständig, die Anwendung der Leitsätze zu fördern, über die jeweiligen „Nationalen Kontaktstellen“ Anfragen zu beantworten und zur Lösung von Fragen beizutragen, die sich aus der Anwendung der Leitsätze ergeben. Sofern Fragen an die „Nationale Kontaktstelle“ herangetragen werden, die auf eine mögliche Nichtbeachtung der Leitsätze schließen lassen, wird die „Nationale Kontaktstelle“ diesen entsprechend der „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ der OECD nachgehen und sich unter Mitwirkung hierfür relevanter Partner um eine gütliche Beilegung bemühen. Der OECD-Ausschuss für internationale

Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) in Paris ist für die Auslegung der Leitsätze sowie für die Überwachung ihrer Wirksamkeit zuständig und koordiniert die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen. Über einen im Januar 2002 gebildeten Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ der „Nationalen Kontaktstelle“ werden Ressorts, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in die Arbeit einbezogen.

13.2.2 Der „Global Compact“ der Vereinten Nationen

Die auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 erstmals vorgestellte Initiative von VN-Generalsekretär Kofi Annan für einen „Global Compact“ zwischen VN und Wirtschaftsunternehmen hat zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den VN, der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu stärken und für den Schutz der Menschenrechte und anderer zentraler politischer Ziele der VN nutzbar zu machen. Unternehmen, die dem Compact beitreten, verpflichten sich, ursprünglich neun, seit der Verkündung eines weiteren im Juni 2004 nunmehr zehn aus zentralen Beschlüssen der VN abgeleitete Prinzipien zum Menschenrechtsschutz, zu Sozial- und Umweltstandards und zur Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und in ihrer Unternehmenspolitik freiwillig zu beachten.

Menschenrechte:

Unternehmen sollen die international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflussbereich unterstützen und sicherstellen, dass sie nicht zum Komplizen von Menschenrechtsverletzungen werden.

Arbeitsbeziehungen:

Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit wahren und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen gewährleisten sowie auf die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hinwirken.

Umwelt:

Unternehmen sollen umsichtig an ökologische Herausforderungen herangehen, einen verantwortlichen Umgang mit der Umwelt fördern und sich für die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

Korruptionsbekämpfung:

Unternehmen sollen Korruption in jeglicher Form, auch in Form von Erpressung und Bestechlichkeit, entgegenwirken.

Die beteiligten Unternehmen sollen diese Ziele in ihre Unternehmenspolitik und in ihre Geschäftsbeziehungen mit Kunden und Lieferanten integrieren und in der Öffentlichkeit und gegenüber anderen Firmen für den Pakt

und seine Ziele werben. In ihren Jahres- und Geschäftsberichten, ihren Umweltberichten oder in sonstigen Veröffentlichungen sollen sie über ihre entsprechenden Maßnahmen und ihre Fortschritte bei der Umsetzung des Pakts berichten, um anderen Firmen nachahmenswerte Beispiele und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Kenntnis- und Stellungnahme zu geben.

Der „Global Compact“ hat sich im Berichtszeitraum überaus erfolgreich zu einem weltumspannenden Netzwerk mit fast 1 800 Mitgliedern in 70 Ländern erweitert. Unter den derzeit 33 Mitgliedern mit Sitz in Deutschland befindet sich die Hälfte der dreißig im Deutschen Aktienindex notierten großen deutschen Unternehmen; weltweit haben sich neben den Unternehmen auch 18 Unternehmensverbände, 5 Gewerkschaftsdachverbände und 23 internationale Nichtregierungsorganisationen dem „Global Compact“ angeschlossen. Er ist damit inzwischen das größte Aktionsbündnis zur Stärkung der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen der Welt, auch wenn seine Mitgliedschaft bislang leider erst einen Bruchteil der weltweit ca. 65 000 transnational operierenden Firmen einschließt.

Die menschenrechtliche Komponente des „Global Compact“ wird auf Seiten der Vereinten Nationen vom Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) fachlich betreut. Das Global Compact Office (GCO) und das OHCHR haben 2004 eine gemeinsame Veröffentlichung herausgegeben – „Embedding Human Rights in Business Practice“, die anhand von Beispielen praktische Hinweise gibt, wie Unternehmen die Compact-Prinzipien zum Menschenrechtsschutz anwenden können.

Die Bundesregierung hat den „Global Compact“ im Berichtszeitraum nachdrücklich unterstützt, sie hat bei der deutschen Wirtschaft um Unterstützung der Initiative geworben und steht mit den deutschen GC-Mitgliedern und dem VN-Sekretariat in Kontakt. Das Büro der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft koordiniert im Auftrag des BMZ und in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Mitgliedsfirmen das deutsche „Global Compact“-Netzwerk und dient deutschen Firmen und den VN als Ansprechpartner. Im deutschen „Global Compact“-Netzwerk arbeiten die deutschen GC-Unternehmen im Dialog mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft unter Einbeziehung von Auswärtigem Amt und BMZ an der Umsetzung und Verbreitung der Prinzipien des „Global Compact“. Im Rahmen des deutschen GC-Netzwerks hat die GTZ gemeinsam mit einzelnen Firmen und Nichtregierungsorganisationen „Multi-Stakeholder“-Dialogforen durchgeführt, u. a. zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte – insbesondere zum Entwurf für „Normen zur Verantwortung grenzüberschreitend tätiger und anderer Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte“ (siehe A 13.2.3) –, und einen Workshop zur Umsetzung des 10. GC-Prinzips „Transparenz und Anti-Korruption“. Darüber hinaus wurden zahlreiche „Public-Private-Partnership“-Projekte mit deutschen GC-Firmen initiiert und umgesetzt.

Das Auswärtige Amt förderte 2003 und 2004 Regional-konferenzen im Rahmen des Policy Dialogue on the Role of the Private Sector in Zones of Conflict in Westafrika, in Zentralasien und in Kolumbien, bei denen Fragen des Menschenrechtsschutzes im Mittelpunkt standen. Darauf aufbauend förderte es 2004 ein Projekt des Global Compact Office zur Erarbeitung eines policy papers mit konkreten Empfehlungen an die VN, die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft, das Anfang 2005 veröffentlicht werden soll. Das BMZ stellte dem Global Compact Office in New York im Berichtszeitraum eine deutsche Expertin zur Verfügung, die dort u. a. das Learning Forum betreut und seit 2004 das erste Regionalbüro im südlichen Afrika leitet. 2004 unterstützte das BMZ außerdem finanziell eine Untersuchung über die Wirksamkeit des „Global Compact“ und leistete eine zusätzliche Einzahlung in den Treuhandfonds des Generalsekretärs für den „Global Compact“. Deutschland war Gastgeber des zweiten Global Compact Learning Forum vom 11. bis 13. Dezember 2002 im GTZ-Haus in Berlin.

Angesichts der schnellen Ausbreitung des Konzepts in allen Teilen der Welt muss der „Global Compact“ nach Ansicht der Bundesregierung alles daransetzen, seine positiven Auswirkungen zugunsten des Schutzes der Menschenrechte und in den anderen von ihm abgedeckten Bereichen sicht- und erfahrbar zu machen. Der „Global Compact“ hat in der Gesellschaft die Erwartung geweckt, dass die Beteiligten sich dauerhaft und aktiv für ihn und seine Prinzipien einsetzen. Mit Befriedigung stellt die Bundesregierung fest, dass der „Global Compact“ und seine Mitglieder sich dessen bewusst sind. Sie begrüßt jüngste Maßnahmen des GCO, die sicherstellen sollen, dass der „Global Compact“ dem hohen Anspruch, dem die beteiligten Unternehmen sich freiwillig unterwerfen, auch gerecht wird, und arbeitet gemeinsam mit anderen den „Global Compact“ unterstützenden Staaten aktiv daran mit, dem Compact in den nächsten Jahren eine angemessene Struktur und den nötigen politischen Rückhalt zu verschaffen.

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

Die Unterkommission der VN-Menschenrechtskommission (MRK) – ein Gremium unabhängiger Experten, das als „think tank“ für die MRK fungiert – hat am 13. August 2003 nach langjähriger Vorarbeit einen Entwurf für „Normen zur Verantwortung grenzüberschreitend tätiger u. a. Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte“ angenommen und zur weiteren Beratung an die MRK verwiesen. Die Normen sollen die Einhaltung der Menschenrechte durch multinationale Unternehmen sicherstellen. Sie orientieren sich zum Teil an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, die von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt werden. Der Entwurf geht aber insofern deutlich über bisherige Initiativen („Global Compact“, OECD-Leitsätze) hinaus, als er ausdrücklich eine Bindung multinationalaler Unternehmen

an die Menschenrechte konstatiert und weitreichende zivilrechtliche Haftung für Verstöße vorsieht. Nach Vorstellung der Verfasser sollen multinationale Unternehmen ferner in regelmässigen Abständen direkt von den Vereinten Nationen auf die Einhaltung der Normen überprüft werden. Der Entwurf der Unterkommission stellt daher einen Versuch dar, das herrschende völkerrechtliche Verständnis der Menschenrechte, wonach sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen unmittelbar nur an die Staaten richten, die diese umzusetzen und anzuwenden haben, weiterzuentwickeln. Auch müsste ein Mandat der Vereinten Nationen zur Überprüfung von Unternehmen erst noch geschaffen werden.

Die MRK befasste sich in ihrer 60. Sitzung 2004 erstmals mit dem Entwurf. Auf deutsche Initiative hin wurde dazu im EU-Kreis eine gemeinsame Position abgestimmt, welche die soziale, auch menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen unterstreicht, ebenso aber das Prinzip bekräftigt, wonach Menschenrechte für nichtstaatliche Akteure keine direkten Pflichten begründen.

Maßgeblich beeinflusst durch die von der EU vertretene Position, einigte sich die 60. MRK zum Entwurf der Unterkommission einvernehmlich auf eine Entscheidung (2004/116), in der die Bedeutung der Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ausdrücklich bestätigt wird. Daneben erteilte die MRK dem Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (BHKMR) den Auftrag, zur 61. MRK-Sitzung einen Bericht zu Rahmen und Rechtsstatus aller existierenden Initiativen und Standards – darunter ausdrücklich auch des Normenentwurfs – zur Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte vorzulegen. Damit soll die MRK in die Lage versetzt werden, Optionen für eine Stärkung der bestehenden Standards und ihre Implementierung zu erarbeiten. In Umsetzung dieses Auftrags bat das BHKMR die VN-Mitgliedstaaten ebenso wie zivilgesellschaftliche Akteure, v. a. die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie interessierte Nichtregierungsorganisationen, um ihre Stellungnahme. Die Bundesregierung hat einen eigenen Beitrag eingereicht und am gemeinsamen Beitrag der EU aktiv mitgewirkt.

Auszug aus dem Beitrag der Bundesregierung zur Studie des BHKMR gemäß MRK-Entscheidung 2004/116:

„In a world of growing networks and increasing economic integration, 'global rules' to enhance peace, prosperity, protection of the environment and natural resources, democracy, protection for human dignity, and respect for human rights are becoming more and more important. Respecting every individual's dignity and establishing conditions based on the rule of law in which all can exercise their human rights are not only fundamental moral principles but also essential for sustainable political stability as well as economic, environmentally sound social development world-wide.

Securing the universal protection of human rights is primarily a task of government. However, the 1948 Universal Declaration of Human Rights also requires individuals and every organ of society, thus also the business community, to play their part in the promotion of respect for human rights. As globalisation progresses this responsibility assumes increasing practical relevance.

Even under the conditions created by globalisation, every state continues to bear the main responsibility for its own sustainable development, and for ensuring protection of human rights. However, companies, especially those operating on a transnational or even global scale, through their business contacts and investment decisions and also as corporate citizens are called upon to strive for the promotion and observance of human rights, environmental and social standards within their spheres of activity and influence. Defending fundamental freedoms, encouraging compliance with democratic procedures, promoting political and social justice and protecting the environment as the basis for political stability is also in their own interest.

The OECD Guidelines for Multinational Enterprises (revised in 2000) and the Global Compact Initiative launched by UN Secretary General Kofi Annan, which has the backing of quite a number of well-known German companies, are milestones on the way to this goal. The draft UN Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and other business enterprises with regard to Human Rights, approved by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, constitute a useful contribution to the ongoing debate on ways and means of integrating business enterprises in the international endeavours to promote and protect human rights and sustainable development, as set out in the Universal Declaration of Human Rights and the Plan of Action adopted at the WSSD in Johannesburg 2002. The German Government, too, is playing an active part. It promotes in particular the dialogue on business and human rights (featuring differing topics) between government and business representatives, the trade unions and NGOs.“

Auszug aus dem gemeinsamen EU-Beitrag zur Studie des BHKMR gemäß MRK-Entscheidung 2004/116:

„1. The European Union is of the opinion that transnational corporations and related business enterprises can play a constructive role vis-à-vis human rights. We stress that the prime responsibility for the protection and promotion of human rights rests with States, and that it is the responsibility of States to implement human rights obligation through legislation, regulations and related monitoring and enforcement measures. Transnational corporations and other business enterprises shall respect local legislation and regulations, to the extent that local legislation or regulations do not make business an accomplice to human rights violations. The EU believes that an

in-depth discussion on the relation of transnational corporations and related business enterprises to human rights should take a holistic approach. The EU therefore welcomes the efforts of OHCHR to analyse existing initiatives and standards, as well as any outstanding issues.

(...)

9. Given the rising awareness that transnational corporations and related business enterprises do have a social role vis-à-vis human rights, the EU is of the opinion that it is appropriate that this issue be considered by the Commission on Human Rights. As such we welcomed and supported decision 2004/116 of the Commission.

10. When doing so, it has to be recognised that over the last decades much work in this area has already been done. Therefore, it will be important in the study of the Office of the High Commissioner for Human Rights to build on previous experiences, research and reports by all relevant actors. The EU considers it vital that the Office engages in a constructive dialogue with other relevant agencies and processes, most notably the Global Compact, ILO, and OECD. The present study would thus be a good opportunity for human rights organisations to examine the coherence between their own programmes and the policies and decisions of other mandated actors.

11. Concerning the process, the EU fully subscribes to the importance of substantive consultation and cooperation with all relevant stakeholders. As laid down in decision 2004/116, the OHCHR is mandated to start consultations with ‘all relevant stakeholders in compiling the report, including States, transnational corporations, employers’ and employees’ associations, relevant international organisations and agencies, treaty monitoring bodies, and non-governmental organisations.’ The EU strongly supports this multi-stakeholder approach because an effort to further improve the human rights policies of corporations can only be successful if, along with the input of other stakeholders, their views are fully represented.“

13.3 Menschenrechtskriterium bei Rüstungsausfuhren und der Ausfuhr ziviler Güter

Die Bundesregierung verfolgt eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Sie legt dabei zum Teil strengere Kriterien an, als dies vom EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (s. u.) gefordert wird. Im Unterschied zu einer Reihe anderer Staaten ist die Rüstungsexportpolitik für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik. Entscheidungen über Rüstungsexportvorhaben werden nach einer sorgfältigen Abwägung insbesondere auch menschenrechtspolitischer Argumente getroffen. Bei unterschiedlichen Auffassungen der am Entscheidungsprozess

beteiligten Ressorts über die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen entscheidet in der Regel abschließend der Bundessicherheitsrat. Der am 1. Dezember 2004 vom Kabinett beschlossene Rüstungsexportbericht 2003 (<http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/ruestungsexportbericht-2003,property=pdf.pdf>) gibt über die restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung Auskunft.

13.3.1 Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte

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

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

13.3.2 Maßnahmen auf EU-Ebene

Den am 8. Juni 1998 vom Rat der EU angenommenen EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/eu-verhakodex.pdf>) hat die Bundesregierung im Rahmen der Politischen Grundsätze als Mindeststandard (mit zum Teil darüber hinausreichender nationaler Praxis) übernommen. Das Menschenrechtskriterium ist ein wichtiges von insgesamt acht

Kriterien. Darüber hinaus hat der Kodex ein Verfahren gegenseitiger Unterrichtung über – z. B. aufgrund des Menschenrechtskriteriums – abgelehnte Ausfuhrentscheidungen etabliert. Will ein anderer Mitgliedstaat eine „im Wesentlichen gleichartige“ Ausfuhr genehmigen, verpflichtet ihn der Kodex dazu, zuvor Konsultationen mit dem EU-Partner aufzunehmen. Das Menschenrechtskriterium hat durch die Aufnahme in den EU-Prüfkatalog in Verbindung mit dem eingeführten Notifizierungsverfahren über die nationalen Grenzen hinaus EU-weite Wirkung. Die neuen EU-Mitgliedstaaten haben diesen hohen Kontrollstandard als Beitrittsvoraussetzung übernommen, und auch die neuen EU-Beitrittskandidaten haben sich zur Anwendung des EU-Verhaltenskodexes verpflichtet.

Im Juni 2003 nahm der Rat der EU einen Gemeinsamen Standpunkt zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften an. Die Regelung sieht vor, dass alle EU-Mitgliedstaaten für die Vermittlung von Rüstungsgütern aus einem Drittland in ein anderes künftig eine Genehmigungspflicht vorschreiben. In Deutschland wurden Vermittlungsgeschäfte von Kriegswaffen schon vorher kontrolliert. Für die Harmonisierung der Anwendung des EU-Verhaltenskodexes wurde eine Reihe von Verfahrensweisen vereinbart. Außerdem wurde 2004 mit der Überarbeitung des Kodexes begonnen, um diesen nach fünf Jahren Erfahrung in der Anwendung zu aktualisieren und zu stärken. Der neue Text, der 2005 vom Rat angenommen werden soll, wird voraussichtlich u. a. auch eine Ergänzung des Menschenrechtskriteriums (Prüfung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts) enthalten.

13.3.3 Kleinwaffen

Besonders wichtig ist eine restriktive Exportkontrollpolitik auch bei der Lieferung von Kleinwaffen im Sinne der EU-einheitlichen Klassifizierung, denn durch Kleinwaffen werden in vielen Staaten Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und kriminelle Handlungen überhaupt erst ermöglicht: In nahezu allen gewaltsam ausgetragenen Konflikten der letzten zehn Jahre spielten militärische Klein- und Leichtwaffen eine wichtige Rolle, bei internen Konflikten waren sie oft fast das einzige Kampfmittel. Sie sind leicht zu handhaben, sodass auch Kinder damit ausgerüstet und zu Kämpfen gezwungen werden können. Auf der Basis der von ihr initiierten Gemeinsamen Aktion der EU zu Kleinwaffen (1998, Neufassung 2002) setzt sich die Bundesregierung aktiv gegen die exzessive Anhäufung dieser Waffen ein. Das Kleinwaffendokument der OSZE (November 2000) nennt als Kriterien, die zur Versagung der Exportgenehmigung führen sollen, die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen, Unterdrückung, Terrorismus und organisierter Kriminalität im Bestimmungsland. Auch die 2002 vom Wassenaar Arrangement (Exportkontrollregime für konventionelle Rüstungs- und Dual-use-Güter) beschlossenen Richtlinien für Kleinwaffenexporte und die allen Exportentscheidungen der 34 Mitgliedstaaten zugrunde liegenden Kriterien zur Verhinderung destabilisierender Waffenanhäufungen räumen der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungsland eine entscheidende Rolle ein. Exporte sollen untersagt werden, wenn das Risiko besteht, dass die Güter zu

Menschenrechtsverletzungen oder Repression verwendet werden könnten. Gerade im Zusammenhang mit Kleinwaffen sind darüber hinaus die zu Waffenvermittlungsgeschäften getroffenen Vereinbarungen von EU, Wassenaar Arrangement und OSZE von besonderer Bedeutung.

Die auf nationaler Ebene von Deutschland verfolgte restriktive Exportpolitik gilt insbesondere auch für Kleinwaffen. Als Kriegswaffen unterliegen sie den besonders strengen Regelungen der Politischen Grundsätze, wonach Genehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen in Drittländer nur ausnahmsweise und aus besonderen Gründen erteilt werden dürfen. Bei der Ausfuhr von Technologie und Herstellungsausrüstung werden im Zusammenhang mit der Eröffnung neuer Herstellungslinien für Kleinwaffen und Munition in Drittländern grundsätzlich keine Genehmigungen erteilt. Für Drittländer außerhalb von NATO und EU findet, wo immer dies möglich ist, auch der Grundsatz „neu für alt“ Anwendung. Danach sollen Lieferverträge so formuliert werden, dass der Empfänger Waffen, die er aufgrund der Neulieferung aussondert, nicht weiterverkauft, sondern vernichtet. Außerdem soll der Exporteur in neuen Lieferverträgen den Abnehmer in einem Drittland nach Möglichkeit darauf verpflichten, die gelieferten Waffen im Falle einer späteren Außerdienststellung zu vernichten.

Die Bundesregierung unterstützt national und im Rahmen der EU sowie der Vereinten Nationen zahlreiche Projekte zur besseren Kontrolle von Kleinwaffen. Seit 1990 hat die Bundeswehr ca. 1,75 Mio. überschüssige Kleinwaffen zerstört. Die Bundesregierung wird weiterhin national wie innerhalb der EU und in multilateralen Exportkontrollgremien für eine Rüstungsexportpolitik eintreten, die Menschenrechtsverletzungen als Folge von Rüstungsgüteraushöfen verhindern will.

13.3.4 Ausfuhr ziviler Güter mit Menschenrechtsrelevanz

Neben Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern sieht das deutsche Außenwirtschaftsrecht auch für den Export bestimmter Güter, die zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden können, eine Genehmigungspflicht vor, wie etwa Elektroschlagstöcke und Elektroschockgeräte. Eine Genehmigung für die Ausfuhr dieser Güter wird durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) nur dann erteilt, wenn sie für einen legitimen Zweck, z. B. zum Viehtrieb, verwendet werden sollen. Dabei werden strenge Prüfkriterien angelegt, u. a. Plausibilität der Endverwendung, Informationen über den Endempfänger und Beurteilung der Menschenrechtslage im Empfängerland. Im Gegensatz zu anderen europäischen Mitgliedstaaten hat Deutschland auf diesem Gebiet damit bereits nationale Kontrollvorschriften etabliert. Auf europäischer Ebene wird derzeit über einen im Dezember 2002 und im Juni 2004 erneut durch die Europäische Kommission vorgelegten Vorschlag zu einer Verordnung des Rats betreffend den Handel mit bestimmten Ausrüstungsgegenständen verhandelt, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder zu anderen Menschenrechtsverletzungen verwendet werden können. Der Vorschlag enthält neben bestimmten Genehmigungsanforderungen

für einen gegenüber der nationalen Regelung erweiterten Warenkreis auch Ausfuhr- bzw. Einfuhrverbote für solche Güter, die ausschließlich zur Folter bzw. zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können und keinen legitimen Verwendungszweck haben, z. B. Galgen, Fallbeile, elektrische Stühle. Deutschland unterstützt die Zielsetzung des Vorschlags der Kommission nachdrücklich und arbeitet im Rahmen der Verhandlungen aktiv an dessen Ausgestaltung und Finalisierung mit. Es wird angestrebt, 2005 eine verbindliche, in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Regelung zu verabschieden.

13.4 Menschenrechte und Exportkreditgarantien (vormals Ausfuhrleistungsgarantien) des Bundes („Hermes-Deckungen“)

Seit der Neufassung der „Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistungsgarantien“ am 31. Januar 2002 kann eine Exportkreditgarantie übernommen werden, wenn gemäß Abs. 2.1 dieser Richtlinien eine Förderungswürdigkeit oder ein besonderes staatliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Durchführung des Ausfuhrgeschäftes vorliegt. Ein Ausfuhrgeschäft gilt insbesondere nicht als förderungswürdig, wenn seiner Durchführung wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Im Einzelfall können dabei auch projektbezogene Menschenrechtsfragen eine wichtige Rolle spielen.

Seit dem 26. April 2001 sind zudem die nationalen „Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrleistungsgarantien des Bundes“ in Kraft (www.exportkreditgarantien.de). Und seit Januar 2002 finden darüber hinaus noch die OECD-Umweltleitlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite („Recommendation on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits“, kurz: Common Approaches) Anwendung, die Ende 2003 überarbeitet wurden und in ihrer neuen Fassung seit dem 1. Januar 2004 OECD-weit gelten. Diese Regelungen stellen sicher, dass ökologische, soziale und entwicklungspolitische Gesichtspunkte verantwortungsvoll berücksichtigt werden, etwa Menschenrechtsfragen, die sich auf das zu unterstützende Projekt beziehen.

Menschenrechtsfragen können sich insbesondere bei Lieferungen an Streit- und Sicherheitskräfte eines Bestellerlands stellen, in dem hinreichender Verdacht besteht, dass das Ausfuhrgut vom Empfänger zu fortdauernden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird.

Die Leitlinien betonen unter Punkt 2, dass die Indekungnahme eines Exportgeschäftes nur im Rahmen der im Außenwirtschaftsrecht geltenden gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der Exportkontrollvorschriften, erfolgen kann. Für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern gelten die Politischen Grundsätze der Bundesregierung vom 19. Januar 2000 und die Entscheidungen des Bundessicherheitsrats (zur Einhaltung der Menschenrechtsfragen bei Exportkontrollfragen siehe A 5.6).

Die Entscheidung über die Vergabe von Exportkreditgarantien trifft der Interministerielle Ausschuss für Ausfuhrbürgschaften und -garantien (IMA). Unter den dabei im Rahmen der Einzelfallprüfung zu beachtenden Kriterien ist der Bundesregierung der Schutz der Menschenrechte ein besonderes Anliegen. Dem IMA gehören die Ressorts Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an, den Vorsitz führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. In den Beratungen wird sichergestellt, dass Menschenrechtsfragen bei den Entscheidungen des IMA über Deckungsanträge sorgfältig geprüft werden und „Hermes-Deckungen“ im Einklang mit den Zielen der Bundesregierung zur Menschenrechtspolitik stehen.

13.5 Patentrechte und öffentliche Gesundheit (TRIPS)

In einer besonderen Erklärung trafen die Minister der Welthandelsorganisation („World Trade Organisation“, WTO) im November 2001 in Doha (Katar) eine Vereinbarung zum Verhältnis Patentrechte („handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, „TRIPS“) und öffentliche Gesundheit. Danach hindert TRIPS die WTO-Mitgliedstaaten nicht daran, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu ergreifen. Die Interpretation der TRIPS-Bestimmungen kann und soll die Bedürfnisse der WTO-Mitglieder zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zur Förderung des Zugangs zu Medikamenten berücksichtigen. Die für erforderlich gehaltenen gesundheitspolitischen Maßnahmen der jeweiligen Staaten müssen jedoch im Einklang mit dem TRIPS-Übereinkommen stehen. Die Geltung der Regeln als solche wurde hierbei in Doha von keinem WTO-Mitgliedsland in Frage gestellt. Damit ist klargestellt, dass auch im Rahmen des TRIPS-Übereinkommens ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Inhaber gewerblicher Schutzrechte und wichtigen nationalen Zielen wie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit hergestellt wird.

In § 6 der spezifischen Doha-Ministererklärung zu TRIPS und öffentlicher Gesundheit wurde dem TRIPS-Rat der Auftrag erteilt, eine Lösung für die Sonderproblematik der sog. „grenzüberschreitenden“ Zwangslizenzen zu erarbeiten. Dies ist mit der Einigung vom 30. August 2003 gelungen. Danach können jetzt unter bestimmten Bedingungen auch für den Export von Arzneimitteln in Länder ohne ausreichende eigene Pharmaproduktionskapazitäten Zwangslizenzen erteilt werden. Das TRIPS-Abkommen soll spätestens bis zum 31. März 2005 entsprechend angepasst werden.

A 14 Menschenrechte und Bioethik

Bio- und gentechnologische Verfahren bieten einerseits große Chancen, insbesondere im medizinischen Bereich nähren sie die Hoffnung auf verbesserte Diagnostik und Therapie bis hin zur Heilung bislang als unheilbar geltender Krankheiten. Nicht zuletzt verbinden sich mit der Nutzung dieser Schlüsseltechnologien Hoffnungen auf

wirtschaftliches Wachstum und zukunftsfähige Arbeitsplätze. Andererseits gibt es Befürchtungen, dass die neuen Technologien nicht beherrschbar sind und ihr Missbrauch zum Klonen und zur Selektion von Menschen sowie zur Diskriminierung Einzelner aufgrund ihrer genetischen Disposition führen kann – dass sie insofern eine Gefahr für die Menschenwürde darstellen. In diesem Spannungsfeld rücken ethische Fragen in den Vordergrund, welche die Politik nur in möglichst großer Übereinstimmung mit der Gesellschaft beantworten kann und darf.

14.1 Rechtliche Regelungen von Bioethik und Biomedizin im Rahmen des Europarats

Nur im Rahmen des Europarats gibt es derzeit rechtsverbindliche Übereinkommen im Bereich von Bioethik und Biomedizin, denen sich Deutschland allerdings aufgrund eines noch nicht abgeschlossenen innerstaatlichen Meinungsbildungsprozesses bislang nicht anschließen konnte. Zweck der Übereinkommen ist die Sicherung von Mindeststandards. Es bleibt Zeichnerstaaten unbenommen, einen höheren Standard im nationalen Recht beizubehalten oder zu verankern. Bei den Übereinkommen handelt es sich um folgende Rechtsinstrumente:

- Übereinkommen des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin vom 4. April 1997 (sog. Biomedizinkonvention, ETS 164, www.convention.coe.int), das derzeit von 19 Staaten ratifiziert und von 12 weiteren Staaten unterzeichnet worden ist;
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen vom 12. Januar 1998, das am 1. März 2001 in Kraft getreten und mittlerweile von 15 Staaten ratifiziert und von 14 weiteren Staaten unterzeichnet worden ist (ETS 168, www.convention.coe.int). Es ist bisher das einzige rechtsverbindliche internationale Übereinkommen über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen;
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin über die Transplantation von Organen und Geweben menschlichen Ursprungs vom 24. Januar 2002, das derzeit von 4 Staaten ratifiziert und von 8 weiteren Staaten unterzeichnet worden ist (ETS 186, www.convention.coe.int). Es wird in Kraft treten, wenn es von 5 Staaten – davon 4 Mitgliedstaaten – unterzeichnet sein wird;
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin über biomedizinische Forschung vom 30. Juni 2004, das am 25. Januar 2005 zur Zeichnung aufgelegt und bei diesem Anlass von 10 Staaten gezeichnet worden ist (ETS 195, www.convention.coe.int). Deutschland hat sich intensiv an der Erarbeitung des Protokolls beteiligt und begrüßt die Fortschritte, die mit dem Protokoll für den Schutz von Probanden in der biomedizinischen Forschung erreicht werden.

Die Ratifikation der Zusatzprotokolle, welche die Grundsätze des Übereinkommens konkretisieren und weiterentwickeln, setzt die Ratifikation des Übereinkommens selbst voraus. Die Bundesrepublik, die das Übereinkommen bislang noch nicht unterzeichnet hat, kann daher auch nicht die von ihr wesentlich mitgestalteten Zusatzprotokolle unterzeichnen. Die in der Öffentlichkeit und im parlamentarischen Raum anhaltende Diskussion über das Übereinkommen betrifft insbesondere die im Abkommen – wenn auch unter strengen Voraussetzungen – zugelassene fremdnützige Forschung an nicht einwilligungsfähigen Menschen und die Regelungen zum Schutz von Embryonen. Die Bundesregierung will bei ihrer Meinungsbildung etwaige Empfehlungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Ethik und Recht der modernen Medizin“ und des Nationalen Ethikrats berücksichtigen, die sich derzeit mit den Fragen der biomedizinischen Forschung am Menschen befassen.

Zurzeit werden weitere Zusatzprotokolle und Empfehlungen zur Biomedizinkonvention erarbeitet, die sich u. a. mit Fragen der genetischen Diagnostik und der Verwendung von humanbiologischem Material befassen.

14.2 Biopatentrichtlinie der Europäischen Union

Die Biopatentrichtlinie 98/44/EG verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, biotechnologische Erfindungen patentrechtlich zu schützen. Am 25. Juni 2003 beschloss die Bundesregierung einen neuen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie, der sich wie der Erste eng an den Vorgaben der Richtlinie orientiert. Zugleich hat sie ihren Beschluss vom 18. Oktober 2000 bekräftigt und erklärt, dass sie sich nach dem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes erneut für einen Änderungsprozess auf europäischer Ebene einsetzen und für erforderliche Verbesserungen und Präzisierungen eintreten wird.

Der Bundesrat hat den neuen Gesetzentwurf am 26. September 2003 im Wesentlichen begrüßt. Am 29. September 2004 fand im Bundestag eine Sachverständigenanhörung statt. Dabei bestätigte die Mehrheit der Sachverständigen den Regierungsentwurf in allen streitigen Punkten. Am 3. Dezember 2004 hat der Bundestag beschlossen, wie die Biopatentrichtlinie im Einzelnen umgesetzt werden soll. Die wichtigste Änderung des Regierungsentwurfs betrifft die Einschränkung des absoluten Stoffschutzes für natürliche menschliche Gensequenzen. Diese letztlich ethisch begründete Sonderregel ist nach Auffassung der Bundesregierung noch mit den Vorgaben der Richtlinie und des WTO-TRIPS-Abkommens vereinbar. Entscheidend ist, dass die Biopatentrichtlinie in Deutschland nunmehr umgesetzt und damit die erforderliche Rechtssicherheit in diesem Bereich geschaffen wird. Das Umsetzungsgesetz trat am 28. Februar 2005 in Kraft.

Das Biopatentrecht steht in engem Zusammenhang mit der Biotechnologie, die neben großen Chancen auch schwierige ethische Fragestellungen bereithält. Dabei gilt, dass auch das Biopatentrecht ein Teil des technisch angelegten Patentrechts ist, das dem Erfinder für seine

schöpferische Leistung zwar ein Schutzrecht gibt, jedoch nicht eine Erlaubnis zur Nutzung der Erfindung.

Mit der Biopatentrichtlinie wird kein neues Patentrecht geschaffen, das geltende Patentrecht wird nur im Bereich der Biotechnologie EU-weit harmonisiert und verbessert. Die Richtlinie schreibt die Grenzen der Patentierbarkeit im geltenden Patentrecht klarer fest und bringt, indem sie die bestehenden allgemeinen Patentverbote konkretisiert, auch eine zusätzliche bioethische Sensibilität hinein, womit sie eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Rechtslage und ein verbindliches Zwischenergebnis darstellt.

14.3 Bioethik-Erklärung der UNESCO

Die 32. Generalkonferenz der UNESCO 2003 verabschiedete eine „Internationale Erklärung über menschliche genetische Daten“. In dieser Erklärung wurden unter wesentlicher deutscher Beteiligung Grundprinzipien für die Achtung der Menschenwürde und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Speicherung menschlicher genetischer Daten, menschlicher Proteomdaten sowie biologischer Proben, aus denen sie gewonnen werden, niedergelegt. Sie ist nach der „Universellen Erklärung zum menschlichen Genom und zu Menschenrechten“ aus dem Jahr 2000 die zweite UNESCO Erklärung zu einem bioethischen Thema.

Auf der 32. Generalkonferenz der UNESCO 2003 wurde weiter der Beschluss gefasst, die UNESCO solle bis zur 33. Generalkonferenz im Herbst 2005 eine universelle Erklärung zur Bioethik erarbeiten. Vorarbeiten im International Bioethics Committee (IBC) hatten das Projekt als realisierbar erscheinen lassen. Deutschland hat das Vorhaben, mit dem in Fragen der Bioethik weltweit gültige Standards gesetzt werden sollen, nachdrücklich unterstützt und beteiligt sich aktiv an den Verhandlungen. Der Zeitplan sieht vor, dass auf der 172. Sitzung des Exekutivrats im Herbst 2005 entschieden wird, ob der daran anschließenden 33. Generalkonferenz der UNESCO die Annahme des bis dahin erarbeiteten Entwurfs empfohlen werden kann.

14.4 Bioethikinitiativen im Rahmen der Vereinten Nationen

Deutschland und Frankreich gelang es Ende 2001, das Thema eines weltweiten Klonverbots auf die Agenda der Vereinten Nationen zu setzen und den dringenden Handlungsbedarf der internationalen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bioethik deutlich zu machen. Die von beiden Ländern gemeinsam in den Rechtsausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachte Resolution zur „Internationalen Konvention zum Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen“ wurde im Dezember 2001 von der Staatengemeinschaft im Konsens angenommen. Deutschland und Frankreich ergriffen die Initiative für ein international verbindliches Rechtsinstrument zum weltweiten Klonverbot, nachdem einzelne Forscher

im Ausland angekündigt hatten, Menschen klonen zu wollen.

Die Beratungen der Vereinten Nationen zur Definition des Verhandlungsmandats für ein weltweites Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen wurden 2002 und 2003 auf die jeweils nächste Generalversammlung vertagt, da man in der Frage der Einbeziehung des therapeutischen Klonens zu keinem Konsens gelangen konnte.

Seither hat Deutschland immer wieder darauf gedrängt, dass sich die Vereinten Nationen ohne weitere Verzögerungen auf ein Mandat für ein möglichst umfassendes und universell gültiges Klonverbot einigen. Dieses Verhandlungsziel orientierte sich zum einen an der deutschen Gesetzgebung, zum anderen an den Beschlüssen des Bundestags und des Bundesrats. Beide Kammern haben ein möglichst umfassendes, weltweites Klonverbot gefordert.

Nach mehrjährigen Verhandlungen konnte sich die Internationale Staatengemeinschaft auch bei der 59. Generalversammlung im Herbst 2004 nicht auf ein Verhandlungsmandat einigen. Alternativ dazu wurde im Februar 2005 im Sechsten Ausschuss der Generalversammlung eine – rechtlich nicht bindende –, „VN-Erklärung zum Klonen von Menschen“ mit der Mehrheit der Stimmen angenommen. Die Erklärung ruft die Staaten u. a. dazu auf, menschliches Leben in der Forschung angemessen zu schützen und nationale Gesetze zu erlassen, die jegliche Formen des Klonens in dem Maße verbieten, wie sie gegen die Menschenwürde verstoßen. Die Bundesregierung bedauert, dass die Beratungen auf der Ebene der Vereinten Nationen damit hinter dem von Deutschland konsequent verfolgten Ziel einer weltweiten Verbotskonvention zurückgeblieben sind.

Deutschland hat, ebenfalls gemeinsam mit Frankreich, im Frühjahr 2003 bei der 59. VN-Menschenrechtskommission in Genf eine Resolution zu „Menschenrechte und Bioethik“ (2003/69) eingebracht, die im Konsens angenommen wurde. In ihr werden die Staaten u. a. dazu aufgerufen, Maßnahmen zum Schutz genetischer Daten zu ergreifen. Ferner werden sie auf die Bedeutung der Erforschung des menschlichen Genoms und der Anwendung der Ergebnisse dieser Forschung für die Verbesserung der Gesundheit jedes Einzelnen und der Menschheit insgesamt sowie die Beachtung der Menschenrechte, insbesondere der Menschenwürde, in diesem Zusammenhang besonders aufmerksam gemacht.

14.5 Die Tätigkeit des Nationalen Ethikrats

Der im Mai 2001 als nationales Forum des Dialogs über ethische Fragen gegründete Nationale Ethikrat der Bundesregierung reflektiert die verschiedenen gesellschaftlichen Positionen und gibt Impulse in die breite Öffentlichkeit und Empfehlungen an die Politik. Er lädt die Bürgerinnen und Bürger zum Dialog ein. Mit seiner Einrichtung soll die Diskussion von Expertenkreisen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengeführt werden.

Der Nationale Ethikrat setzt sich aus bis zu 25 Mitgliedern zusammen, die vom Bundeskanzler berufen werden und in besonderer Weise naturwissenschaftliche, medizi-

nische, theologische, philosophische, soziale, rechtliche und ökonomische Belange repräsentieren. In seiner Tätigkeit ist der Nationale Ethikrat unabhängig.

Er hat sich seit seiner Einrichtung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene als Dialogpartner für den bioethischen Diskurs etabliert und genießt aufgrund seiner fachlichen Kompetenz hohe Anerkennung. Bislang hat der Nationale Ethikrat sechs Stellungnahmen veröffentlicht, die u. a. über die Internetseite des Nationalen Ethikrats (www.ethikrat.org) abgerufen werden können.

14.6 Gesetzliche Regelungen in Deutschland

Für bestimmte Möglichkeiten der Gentechnik, aber auch für bioethische Fragen im Zusammenhang mit herkömmlicher medizinischer Technologie gelten in Deutschland enge gesetzliche Schranken und rechtsverbindliche Regeln zum Schutz des menschlichen Lebens und der Menschenwürde:

- Das Embryonenschutzgesetz vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2746) regelt als Strafgesetz neuere Möglichkeiten der Fortpflanzungsmedizin und Humangenetik. Geschützt werden u. a. Embryonen vor missbräuchlicher Verwendung. Techniken wie die künstliche Veränderung der menschlichen Keimbahn oder das Klonen sind verboten.
- Bioethische Fragen im Zusammenhang mit der Spende und Entnahme von menschlichen Organen zum Zweck der Transplantation wurden im Transplantationsgesetz vom 5. November 1997 (BGBl. I S. 2631) geregelt. Insbesondere die Regelungen zur Spende sichern das Selbstbestimmungsrecht von potenziellen Spendern, aber auch von Nicht-Spendern, über ihre Organe über das Ableben hinaus ab. Das festgelegte und strafbewehrte Verbot des Organhandels entspricht dem supranationalen Konsens, dass der menschliche Körper oder Teile davon nicht zur Erzielung finanzieller Gewinne verwendet werden dürfen.
- Mit genetischen Untersuchungen wird die umfassende Kenntnis von der genetischen Veranlagung eines Menschen möglich. Die damit verbundenen Chancen und Risiken werfen Fragen auf, die in einem Gesetz über genetische Untersuchungen umfassend geregelt werden sollen. Ein solches Gesetz wird gegenwärtig erarbeitet und soll noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.
- Das am 1. Juli 2002 in Kraft getretene Stammzellgesetz (BGBl. I S. 2277) schließlich enthält ein grundsätzliches Verbot der Einfuhr und der Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen. Zu Forschungszwecken sind die Einfuhr und die Verwendung embryonaler Stammzellen unter strengen Voraussetzungen nach erfolgter Genehmigung durch das Robert-Koch-Institut ausnahmsweise erlaubt. Das Gesetz soll vermeiden, dass von Deutschland aus eine Gewinnung menschlicher embryonaler Stammzellen veranlasst wird, und stellt zugleich sicher, dass dieses wichtige Forschungsgebiet auch in Deutschland weiter verfolgt werden kann.

A 15 Menschenrechte und Aids

Die Immunschwächekrankheit AIDS bedroht weltweit mehr Menschen als jemals zuvor: Über 20 Jahre nach dem Bekanntwerden der ersten Fälle gibt es fast 40 Millionen HIV-Infizierte. Allein im letzten Jahr haben sich 5 Millionen Menschen mit dem HI-Virus infiziert. Nach wie vor sind die Länder im südlichen Afrika am stärksten betroffen. Dramatisch ist die Ausbreitung von HIV/AIDS aber auch in Ostasien und in Osteuropa.

Die weltweite Verbreitung von AIDS und die Strategien zu ihrer Bekämpfung sind untrennbar mit Menschenrechtsfragen verbunden. Die Nichtbeachtung von Menschenrechten befördert die Ausbreitung von AIDS und verstärkt dessen negative Folgen für die Betroffenen, während die Pandemie zugleich in weiten Teilen der Welt verhindert, dass die Betroffenen ihre Menschenrechte wahrnehmen können. So fällt auf, dass bestimmte, in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen besonders gefährdete Gruppen (insbes. Migranten, Flüchtlinge, intravenös Drogenabhängige, Prostituierte) auch eine höhere Infektionsrate aufweisen. Frauen und Mädchen gehören durch die Missachtung ihrer grundlegenden Rechte – insbesondere des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung, aber auch der WSK-Rechte (Recht auf Gesundheit und Recht auf Bildung) sowie politischer und bürgerlicher Rechte (hier insbesondere des Rechts auf Zugang zu Informationen und auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit) – in vielen Teilen der Welt zu den besonders stark AIDS-gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Der Welt-Aids-Tag 2004 war unter dem Motto „Women and HIV/AIDS“ diesem lange Zeit nicht ausreichend beachteten Zusammenhang gewidmet. Hinzu kommt, dass AIDS-Infizierte häufig Opfer von Diskriminierung und Stigmatisierung werden. Die menschenrechtswidrige Ausgrenzung und Marginalisierung AIDS-Infizierter behindert zudem gesellschaftliche Strategien zur AIDS-Bekämpfung.

Deutschland verfolgt deshalb in der AIDS-Bekämpfung einen Ansatz, der der menschenrechtlichen Dimension dieses Problems ebenso Rechnung tragen soll wie der gesundheitspolitischen.

15.1 Internationale Maßnahmen

In der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen wurde als internationales Entwicklungsziel politisch festgeschrieben, dass die Ausbreitung von HIV/AIDS bis zum Jahr 2015 zum Stillstand gebracht und der Trend allmählich umgekehrt werden soll (MDG 6). Die internationale Gemeinschaft betrachtet HIV/AIDS inzwischen als vorrangige gesellschaftspolitische Herausforderung und nicht mehr nur als spezifisches Gesundheitsproblem. Eine wesentliche Voraussetzung für die Verringerung der HIV/AIDS-Gefährdung ist u. a. die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ebenso der gesellschaftlich offene, nicht diskriminierende und stigmatisierende Umgang mit Menschen, die mit HIV/AIDS leben.

Im deutschen Aktionsprogramm 2015 „Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“ wurde die HIV/AIDS-Bekämpfung als ein wichtiger

thematischer Ansatzpunkt zur Armutsminderung verankert. Dies unterstreicht zugleich den untrennbaren Zusammenhang der beiden Millenniumsziele Armutsbekämpfung und HIV/AIDS-Bekämpfung. Die Bekämpfung von HIV/AIDS ist somit auch ein Grundpfeiler im entwicklungspolitischen Afrikakonzept der Bundesregierung.

In den vergangenen Jahren konnten erhebliche finanzielle Mittel zur Bekämpfung der Krankheit mobilisiert werden. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) bislang insgesamt rund 3,2 Mrd. US-Dollar zur Verfügung gestellt. Deutschland wird hierfür bis 2007 300 Mio. Euro zur bereitstellen und damit einen beachtlichen Beitrag zur Planungssicherheit des Fonds leisten. Deutschland leistet darüber hinaus auch maßgebliche Beiträge zu zwei VN-Organisationen/Programmen, die bei der HIV/AIDS-Bekämpfung besonders engagiert sind, UNAIDS und WHO (Weltgesundheitsorganisation).

15.1.1 Aids als Querschnittsthema in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Menschenrechte und HIV/AIDS stehen in einem engen Zusammenhang: Wenn die Menschen den HIV/AIDS-Gefahren und -Auswirkungen unwissend und schutzlos ausgeliefert sind, ist das Recht auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit gefährdet. Auch die sonstigen Menschenrechte kann nicht ausüben, wer dazu durch Krankheit nicht mehr in der Lage ist.

Von HIV/AIDS betroffene Menschen müssen ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang wahrnehmen können. Diskriminierungen und Stigmatisierungen aufgrund von HIV/AIDS behindern dies in den unterschiedlichsten Lebensbereichen, so z. B. beim Zugang zu Bildung, bei Erbschaftsfragen, auf dem Arbeitsmarkt, beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und anderen sozialen Diensten. Prävention und Information, Unterstützung und Behandlung – und hier insbesondere der Zugang zu AIDS-Medikamenten – sollen helfen, diesen Benachteiligungen entgegen zu wirken.

Um die Menschenrechte HIV/AIDS-Betroffener besser schützen zu können, wird im Rahmen der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit seit einiger Zeit u. a. die Verankerung der HIV/AIDS-Bekämpfung als Querschnitts- und Schwerpunktthema in allen Bereichen der Zusammenarbeit sowie eine enge Verzahnung mit anderen Querschnittsthemen, wie z. B. Gender oder Armutsminderung, vorangetrieben. Außerdem werden in der Zusammenarbeit mit den Partnerländern HIV/AIDS-relevante Menschenrechtsfragen immer öfter thematisiert.

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) werden Bemühungen der Kooperationsländer und internationaler Organisationen unterstützt, antiretrovirale Therapien breiter zugänglich zu machen. Angestrebt wird, lebensnotwendige Wirkstoffe und Medikamente in den Entwicklungsländern zu niedrigeren Preisen abzugeben

als in den Industrieländern oder sogar kostenlos. Ende August 2003 wurde dazu in der umstrittenen Frage der „grenzüberschreitenden“ Zwangslizenzen vom Allgemeinen Rat der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) eine Einigung erzielt. Der Beschluss ermöglicht es armen Ländern ohne ausreichende Produktionskapazitäten für Medikamente, grenzüberschreitend Zwangslizenzen zu nutzen und damit preisgünstige Medikamente zu importieren. Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt der deutschen EZ besteht darin, mit pharmazeutischen Firmen auf die Entwicklung differenzierter Preismodelle und einer geeigneten Mischung von freiwilligen und Zwangslizenzen hinzuwirken (Patentrechtmanagement). Unterstützt wird schließlich auch die qualitativ hochwertige, effektive und kostengünstige konkurrierende Generika-Produktion.

Stichwort Kinder und Aids

Zu den Kinder- und Menschenrechten gehört „das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit“ (Artikel 24 Abs.1 VN-Kinderrechtskonvention). Dieses Recht ist in vielen Ländern der Erde bedroht, besonders gravierend durch die Ausbreitung von HIV/AIDS. Seit dem Ausbruch der AIDS-Pandemie vor mehr als zwei Jahrzehnten sind weltweit rund 4 Millionen Kinder an HIV/AIDS verstorben, ca. 10 Millionen Kinder und Jugendliche leben heute mit HIV/AIDS. Kinder sind außerdem als sog. „AIDS-Waisen“ besonders von der Pandemie betroffen. Nach Schätzungen von UNAIDS werden jedes Jahr 800 000 Kinder unter 15 Jahren neu mit dem HI-Virus infiziert, die Mehrheit davon in den von der HIV/AIDS-Pandemie am stärksten betroffenen Ländern im östlichen und südlichen Afrika.

Im Rahmen der deutschen EZ werden daher auch Projekte zur Bekämpfung von HIV/AIDS bei Kindern und Jugendlichen und zur Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit unterstützt. Für Kinder unter zehn Jahren ist die HIV-Übertragung von der Mutter während Schwangerschaft, Geburt und Stillperiode die häufigste Infektionsquelle. In Entwicklungsländern beträgt die Übertragungswahrscheinlichkeit etwa 30 Prozent, d. h., jedes dritte Kind von HIV-positiven Müttern wird infiziert. Etwa ein Viertel dieser Kinder stirbt im ersten Lebensjahr, mehr als die Hälfte vor dem Erreichen des zweiten Geburtstags. In Ländern mit funktionsfähigem Gesundheitswesen kann die Übertragung durch Kaiserschnitt, antiretrovirale Behandlung von Mutter und Kind und Verzicht auf Stillen zugunsten von Ersatzprodukten auf unter 1 Prozent gesenkt werden. Um auch nach der Geburt das Überleben der Kinder, Mütter und Familien zu sichern, sind umfassendere Ansätze notwendig, welche die Dauerbehandlung der betroffenen Familien mit antiretroviralen Medikamenten sowie die Vorbeugung gegen AIDS-assoziierte Erkrankungen beinhalten. Im Rahmen der deutschen EZ werden daher seit Juli 2001 in Kenia, Tansania und Uganda in ländlichen Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte und hoher HIV-Prävalenz Projekte zur Verminderung der Übertragung des Virus von der Mutter auf das Kind unterstützt, denen ein derartig umfassender Ansatz zugrunde liegt (PMTCT Plus).

15.1.2 Welt-Aids-Tag 2004: Mädchen und Frauen und HIV/Aids und die Rolle von Männern

Seit 1988 wird am 1. Dezember der von den Vereinten Nationen ausgerufene Welt-Aids-Tag begangen. Weltweit – also auch in Deutschland – machen verschiedenste Organisationen an diesem Tag auf die Gefahren von HIV/AIDS aufmerksam – und rufen zur Solidarität mit den von HIV/AIDS betroffenen Menschen auf. Der Welt-Aids-Tag dient auch dazu, Verantwortliche in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft in die Pflicht zu nehmen, damit für die Betroffenen auch weiterhin die notwendigen Mittel bereitgestellt werden. Jeder ist zudem dazu aufgerufen, Diskriminierung und Ausgrenzung entgegenzutreten. Nahezu die Hälfte aller HIV/AIDS-Infizierten weltweit ist weiblich. Im Zentrum der Kampagne rund um den Welt-Aids-Tag 2004 standen „Frauen, Mädchen, HIV und AIDS“. Auch die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen hat den Internationalen Tag der Frau am 8. März 2004 mit einer Diskussionsveranstaltung internationaler Experten dem Thema „Women and HIV/AIDS“ gewidmet. Mit der Wahl dieses Mottos sollte darauf aufmerksam gemacht werden, dass Frauen und Mädchen bei HIV/AIDS nicht nur einem besonders hohem Infektionsrisiko unterliegen, sondern auch in besonderem Maße von den wirtschaftlichen und psychischen Folgen von HIV und AIDS betroffen sind. Häufig ist ihnen der Zugang zu Informationen über HIV/AIDS – und damit die Möglichkeit, sich zu schützen – verwehrt. Armut, Übergriffe und Gewalt spielen beim Infektionsrisiko ebenfalls eine Rolle.

Diese Faktoren können nicht einzeln angegangen werden, daher ist ein umfassender Ansatz wichtig, der, entsprechend der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 von Peking, vor allem auch auf die Achtung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen und Ungleichheiten in den Geschlechterverhältnissen gerichtet ist. Dort wurde festgehalten: „Die Menschenrechte der Frau umfassen auch ihr Recht, frei von Zwang, Diskriminierung und Gewalt über Angelegenheiten im Zusammenhang mit ihrer Sexualität, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, bestimmen und frei und eigenverantwortlich entscheiden zu können. Ein gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Frauen und Männern in bezug auf die sexuellen Beziehungen und die Fortpflanzung, was die uneingeschränkte Achtung der Unversehrtheit des Menschen einschließt, erfordert gegenseitige Achtung, Einverständnis und gemeinsame Verantwortung für das Sexualverhalten und dessen Folgen.“

15.1.3 UNAIDS

UNAIDS, das unter der Trägerschaft von zehn UN-Organisationen steht, wurde ins Leben gerufen, um die HIV/AIDS-Problematik über den Gesundheitsbereich hinaus umfassend und koordiniert anzugehen. UNAIDS baut als wichtiger koordinierender Akteur einer weltweiten HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie Netzwerke auf, sensibilisiert die politische und wirtschaftliche Führung der Länder für die Problematik, bündelt Erfahrungen – z. B. sog. „Best Practices“ und unterstützt andere Organisationen und Institutionen auf allen Ebenen im Kampf gegen die Pandemie.

Deutschland unterstützt UNAIDS seit seiner Entstehung, um die internationale Koordinierung der AIDS-Bekämpfung, vor allem in den Bereichen Prävention, Behandlung und Betreuung zu stärken. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit integriert die von UNAIDS erarbeiteten Ansätze in ihre Arbeit, dabei unterhält sie nicht nur auf multilateraler, sondern auch auf Länderebene intensiven Kontakt zu UNAIDS sowie zu den Co-Sponsoren des Programms.

UNAIDS wird von Deutschland durch Treuhandmittel („Funds in Trust“) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und durch freiwillige Beiträge für Aufklärungs-, Präventions- und Forschungsprojekte in den Staaten Osteuropas unterstützt. So wurde beispielsweise 2004 zusammen mit dem Regionalbüro Europa der WHO ein Workshop zum Thema „Selbsthilfe – ein erfolgreiches Modell gruppenbezogener und selbst organisierter HIV/AIDS-Prävention“ durchgeführt, in dessen Mittelpunkt die Frage stand, was Einrichtungen vor Ort zur Umsetzung der sogenannten „3 by 5“-Initiative in Osteuropa, wo die Zahl der Infektionen rapide ansteigt, beitragen können. Die „3 by 5“-Initiative der WHO hat sich zum Ziel gesetzt, 3 Mio. Menschen, die mit HIV/AIDS leben, bis zum Jahr 2005 mit antiretroviralen Medikamenten zu versorgen.

15.1.4 Der Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria (GFATM)

Mit dem GFATM wurde 2002 ein neues internationales Finanzierungsinstrument für Gesundheitsprogramme gegen die drei übertragbaren Krankheiten AIDS, Tuberkulose und Malaria geschaffen, um die Bekämpfung dieser Krankheiten – zusätzlich zu den bereits vorhandenen Aktivitäten der bilateralen und multilateralen Geber – in größerem Maßstab und in koordinierter Form zu ermöglichen. Die Stärke des Fonds liegt darin, dass alle relevanten Akteure (Geber- und Nehmerländer, Betroffenen-Vertreter, Nord- und Süd-Nichtregierungsorganisationen, private Stiftungen, Privatwirtschaft und VN-Organisationen) im Verwaltungsrat des Fonds vertreten sind und gemeinsam die Strategien des Fonds festlegen und über die Mittelverwendung entscheiden. Als Finanzierungsmechanismus stützt er sich auf Anträge aus den betroffenen Ländern und auf die bereits verfügbaren Erfahrungen.

Deutschland wirkt finanziell und konzeptionell an der Ausgestaltung der GFATM-Aktivitäten mit und unterstützt die Arbeit des GFATM zusätzlich durch die BACKUP-Initiative, die den Zugang zu Finanzierungsmechanismen und deren Nutzung verbessern soll (GTZ-BACKUP-Initiative: Building Alliances – Creating Knowledge – Updating Partners in the fight against HIV/AIDS, TB and Malaria). Ihre wesentlichen Maßnahmen sind die Stärkung und ausgewogene Gestaltung von Koordinationsgremien, einschließlich der Förderung von Netzwerken Betroffener, Qualifizierungsmaßnahmen zur HIV/AIDS-Prävention, Pflege und Behandlung sowie Fortentwicklung und Anwendung einheitlicher Systeme

zur Evaluierung und Verlaufskontrolle von HIV/AIDS-Maßnahmen.

15.1.5 Weltgesundheitsorganisation

Die WHO hat einen aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten finanzierten Haushalt, der 2004/2005 bei knapp 880 Mio. US-Dollar lag. Deutschland ist mit einem Jahresbeitrag (2004) in Höhe von etwas über 41 Mio. US-Dollar nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler der WHO. Weitere freiwillige Finanzbeiträge über das Regulärbudget hinaus zur Förderung besonderer Maßnahmen in den Entwicklungsländern kommen aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Nach Beschlüssen früherer Vollversammlungen der Mitgliedstaaten – und mit uneingeschränkter Zustimmung Deutschlands – fließen mindestens zwei Drittel der Finanzmittel in Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitssituation in den Entwicklungsländern (zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose, Malaria, Lepra, Chagas, lymphatischen Filiarosen, Tollwut, Dengue-Fieber, hämorrhagischem Fieber, Onchozerkose, Drakunkulose und weiteren tropischen Krankheiten).

Deutschland war einer der Mitgliedstaaten, die während der Weltgesundheitsversammlung 2004 eine Resolution einbrachten, um die sogenannte „3 by 5“-Initiative der WHO zu unterstützen, in deren Mittelpunkt die besonders unter HIV und AIDS leidenden Staaten Afrikas stehen.

Da die Medikamente unerschwinglich teuer waren, war der Zugang von Menschen in Entwicklungsländern zu antiretroviraler Therapie bis vor wenigen Jahren eher ein Randthema. Inzwischen hat sich die Situation geändert: Es stehen Generika (Nachahmerprodukte) zur Verfügung, die nur einen Bruchteil des ursprünglichen Preises kosten, und auch die pharmazeutische Industrie hat mittlerweile Preissenkungen von bis zu 90 Prozent vorgenommen. Im Verbund vieler internationaler Partner (UN-Organisationen, Rotes Kreuz, Gates Foundation, Clinton Foundation, GFATM) wird nun versucht, auch in den Entwicklungsländern einer größeren Anzahl von Menschen eine Therapie zu ermöglichen.

Neben Finanzmitteln bringt Deutschland seine wissenschaftlichen, medizinischen und politischen Kompetenzen und Erfahrungen in den internationalen Austausch ein. Hierzu leisten die WHO-Kollaborationszentren in Deutschland einen wichtigen Beitrag, Zentren mit exzellentem fachlichen Renommee, die in ein globales Netzwerk von Einrichtungen mit vergleichbaren Aufgaben eingebunden sind und Informationen, Daten und Wissen für die internationale Gemeinschaft verfügbar machen. In Deutschland bestehen zurzeit mehr als 30 solcher Zentren, zehn davon wurden im Jahr 2004 durch das BMGS mit ca. 700 000 Euro finanziell gefördert.

15.1.6 EU-Aktionsplan der Kommission

Die Bekämpfung der HIV/AIDS-Pandemie ist inzwischen auch ein zentrales Anliegen der gesundheitspolitischen Maßnahmen der EU. Mit der Entwicklung von HIV/AIDS in Europa befassten sich die Konferenzen in

Dublin am 23./24. Februar 2004 und in Vilnius am 17. September 2004. Auf der von der EU-Kommission und der litauischen Regierung veranstalteten Konferenz in Vilnius legte die Kommission den Mitgliedstaaten das Arbeitspapier „Ein koordinierter und integrierter Ansatz zur HIV/AIDS-Bekämpfung in der Europäischen Union und ihren Nachbarländern“ (8. September 2004) vor, das als Grundlage für die „Erklärung von Vilnius“ diente.

In dieser Erklärung werden Maßnahmen definiert, welche die Kommission kurzfristig ergreifen will, um neue HIV-Infektionen zu verhindern, weitere Ressourcen zu mobilisieren sowie die Forschung und epidemiologische Überwachung besser zu koordinieren. Die Kommission geht dabei davon aus, dass nur ein integriertes Konzept, an dem sich alle Partner beteiligen, einen wirksamen Beitrag zum Kampf gegen HIV/AIDS in Europa und seinen Nachbarstaaten leisten kann.

Wie zuvor in der Dublin-Deklaration wird auch in der Vilnius-Deklaration betont, dass der regionalen und internationalen Zusammenarbeit von NROen und anderen relevanten Gruppen sowie der Schaffung von Netzwerken und Partnerschaften eine große Bedeutung zukommt.

Mit ihrer Mitteilung vom 26. Oktober 2004 an den Rat und das Europäische Parlament „Ein europäisches Gesamtkonzept für Außenmaßnahmen zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose“ und dem Zweiten Fortschrittsbericht über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft „Beschleunigte Aktion zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose im Rahmen der Armutsbeseitigung“ hat die EU-Kommission auch die Bandbreite des gesundheitspolitischen Engagements der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aufgezeichnet.

Stichwort internationale Kooperation bei der Forschung

Deutschland unterstützt die US-Initiative „Global HIV-Vaccine Enterprise“ im Rahmen der Aktivitäten der G8-Staaten, bei der es auf Regierungs- und Expertenebene mitarbeitet. Zur europäischen Positionierung für die G8-Staaten-Initiative fand am 19. Oktober 2004 auf französische Einladung hin in Paris ein Treffen von Ministerinnen und Ministern statt. Sieben europäische Länder haben sich darauf verständigt, die Anstrengungen auf dem Gebiet der HIV-Impfstoffforschung zu verstärken und die Kräfte auch im Hinblick auf die globalen Forschungsaktivitäten zu bündeln. Die Bundesregierung ist bereit, den in Deutschland vorhandenen Sachverstand in die Bemühungen einfließen zu lassen.

Auf der Ebene der Weltgesundheitsorganisation ist das Paul-Ehrlich-Institut, die Zulassungsbehörde für Impfstoffe, im „WHO Expert Committee on Biological Standardization“ und bei der von der WHO organisierten „International Conference of Drug Regulatory Authorities“ vertreten. Verschiedene Expertinnen und Experten des Paul-Ehrlich-Instituts arbeiten im Rahmen von WHO-Konsultationen, WHO-Arbeitsgruppen und WHO-Workshops regelmäßig mit der WHO zusammen. Die Themen-

palette umfasst die Impfstoffentwicklung und -prüfung (einschließlich der DNA-Impfstoffe).

Auf der Ebene der Europäischen Union hat sich die European Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP) etabliert, die sich um Unterstützung bei der Durchführung von klinischen Prüfungen mit geeigneten Impfstoffkandidaten in Ländern der Dritten Welt bemüht, insbesondere in Afrika. Vorsitzender des Lenkungsausschusses der Initiative ist ein Vertreter des BMBF. Die Bundesregierung bietet neben dieser wichtigen personellen auch materielle Unterstützung an.

15.2 Nationale Maßnahmen

In Deutschland leben derzeit rund 44.000 Personen, die mit dem HIV-Virus infiziert oder an AIDS erkrankt sind, rund 9 500 davon Frauen. Die Zahl der geschätzten HIV-Neuinfektionen lag im Jahr 2004 bei rund 2 000, rund 400 davon Frauen. Rund 700 Personen, davon etwa 150 Frauen, sind im Jahr 2004 neu an AIDS erkrankt. Trotz dieser im internationalen Vergleich geringen Zahl an Neuinfektionen gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Die Bundesregierung wird daher bei ihren präventiven Maßnahmen nicht nachlassen und die Information und Aufklärung vorantreiben.

15.2.1 Prävention

„Gib AIDS keine Chance“ ist die bisher größte und umfassendste Aufklärungskampagne in Deutschland, an der viele unterschiedliche Akteure (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die Bundesländer und Gemeinden sowie staatliche, Selbsthilfe- und andere Organisationen) beteiligt sind. Seit 1987 wenden sich ihre Maßnahmen an die Öffentlichkeit, aber auch an unterschiedliche Zielgruppen – und dies mit Erfolg.

Zielrichtung der AIDS-Politik der Bundesregierung war und ist es,

- in der Bevölkerung einen hohen Informationsstand über Infektionsrisiken und Schutzmöglichkeiten zu schaffen,
- das Schutzverhalten zu fördern und
- ein gesellschaftliches Klima gegen Stigmatisierung von Menschen mit HIV/AIDS zu schaffen und zu stabilisieren.

Von besonderer Bedeutung ist die Kooperation und Arbeitsteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und den nichtstaatlichen Selbsthilfeorganisationen, v. a. der Deutschen AIDS-Hilfe, deren Zielgruppen Hauptbetroffenen- und Hauptgefährdetengruppen sind. Vergleichbare Strukturen wurden auf regionaler und örtlicher Ebene entwickelt, wo z. B. Gesundheitsämter und AIDS-Hilfen zusammenarbeiten.

Verhaltensweisen, die mit einem erhöhten HIV/AIDS-Risiko verbunden sind (z. B. Prostitution, Homosexualität, intravenöser Drogenkonsum), führen vielfach zu Stigmatisierung und Diskriminierung. Wo solche Ablehnung

vorherrscht, können Präventionsstrategien nicht greifen. Seit Beginn der AIDS-Bekämpfung in den 80er Jahren zählt deshalb die Förderung eines akzeptierenden und solidarischen Umgangs mit HIV/AIDS-Betroffenen zu den zentralen Zielen der AIDS-Kampagne, was seinen Niederschlag in entsprechenden Maßnahmen findet. So wurde der Welt-Aids-Tag 2002 unter das Motto „Leben und leben lassen“ gestellt, um ein Signal gegen Ausgrenzung zu setzen. 2003 warben Veranstaltungen und Kampagnen zum Welt-Aids-Tag mit dem Motto „Ausgrenzung abwehren“ gegen Stigmatisierung und Diskriminierung von HIV-infizierten und AIDS-kranken Frauen und Männern. Untersuchungen zu den Veränderungen des Einstellungsklimas im Zeitverlauf zeigen: Inzwischen gibt es eine große Bereitschaft zu sozialer Unterstützung. 93 Prozent der gesamten deutschen Bevölkerung sind für die gesellschaftliche Integration der HIV/AIDS-Betroffenen. Ihre Bereitschaft zur Hilfeleistung bekunden 70 Prozent. Die solidarische Einstellung drückt sich konkret u. a. in den Spenden an die Deutsche AIDS-Stiftung aus, die schnell und direkt Hilfe leistet, wo Notlagen nicht vom Staat aufgefangen werden können.

Bei aller Sorge um den Schutz der Jugendlichen vor HIV/AIDS geht man nicht den Weg der Kontrolle, sondern den der Beratung und Ermutigung zu eigenverantwortlichem Handeln. Die Befähigung, miteinander über Sexualität und den Schutz vor Infektionsrisiken zu reden, ist eines der Ziele der HIV-Prävention. In den Aufklärungsmaterialien werden in diesem Zusammenhang auch körperliche Bedrohung und Gewalt thematisiert. So macht die speziell an Jugendliche gerichtete AIDS-Aufklärung Mut, sich gegen ungewollte Annäherung und Bedrohung zu wehren, und verweist auf entsprechende Beratungsstellen.

15.2.2 Forschung auf nationaler Ebene

Im Rahmen des Gesundheitsforschungsprogramms des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) wurden in den vergangenen 15 Jahren kontinuierlich Projektmittel in den Aufbau und die Etablierung der AIDS-Forschung investiert. Seit Juli 2002 fördert das BMBF das Kompetenznetz HIV/AIDS, dessen Netzwerkzentrale an der Universität Bochum angesiedelt ist. Dort wird in verschiedenen Teilprojekten eine große Bandbreite wissenschaftlicher Fragestellungen zur HIV/AIDS-Erkrankung bearbeitet. Neben Universitäts- und städtischen Krankenhäusern sind auch Fachpraxen und niedergelassene Ärztinnen und Ärzte in das Netzwerk eingebunden, um einen schnellen Transfer der Forschungsergebnisse hin zu den Patientinnen und Patienten zu ermöglichen. Insgesamt werden dafür bis 2006 14 Mio. Euro aufgewendet.

Des Weiteren stellt das BMBF jährlich ca. 1,5 Mio. Euro Projektmittel für die Erforschung von Begleiterkrankungen, die mit dem typischen Bild der AIDS-Erkrankung gehören, wie zum Beispiel die Hepatitis-B-Virus-Infektion, zur Verfügung.

Zusätzlich zu den genannten Projektfördermitteln wird die Forschung zu HIV/AIDS durch institutionelle Förderung, zum Beispiel des Deutschen Primaten Zentrums,

des Bernhard-Nocht-Instituts, des Deutschen Krebsforschungszentrums und des Heinrich-Pette-Instituts sowie im Bereich der Grundlagenforschung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, unterstützt.

Die deutschen Bemühungen auf dem Gebiet der HIV-Impfstoffforschung werden insbesondere an der Beteiligung deutscher Forschergruppen in EU-geförderten Netzwerkprojekten, dem o. g. Kompetenznetz HIV/AIDS oder den beim Paul-Ehrlich-Institut bekannten klinischen Prüfungen zu HIV-Impfstoffen sichtbar. Hervorzuhebende deutsche Aktivitäten sind hierbei sowohl die Entwicklung und klinische Prüfung eines rekombinanten Vacciniavirus-Impfstoffes als dem bisher einzigen deutschen viralen Vektorimpfstoff mit HIV-Antigenen, als auch die Entwicklung und Bereitstellung von synthetischen HIV-Gensequenzen zur verbesserten Produktion von DNA-Impfstoffen und von HIV-Antigen für die viralen Vektorimpfstoffe. Für dieses Projekt laufen bereits klinische Prüfungen.

A 16 Schutz von Menschenrechtsverteidigern

Menschenrechtsverteidiger ist grundsätzlich jede Einzelperson, jede Gruppe und jede gesellschaftliche Institution, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte einsetzt. In der Regel handelt es sich dabei vor allem um Vertreter von Menschenrechts-NROen, um Rechts- und Staatsanwälte, Richter, Journalisten, Gewerkschafter, Wissenschaftler, Publizisten und Angehörige von Kirchen oder anderen Religionsgemeinschaften. Für die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Staaten spielen die Menschenrechtsverteidiger eine herausragende Rolle. Aus diesem Grund sind sie häufig staatlichen Repressionen ausgesetzt, die von ungerechtfertigten Verhaftungen über den Entzug der Berufszulassung bis hin zu physischem Druck, im Extremfall mit Todesfolge, reichen können.

Menschenrechtsverteidiger bedürfen deshalb eines besonderen Schutzes durch die internationale Gemeinschaft. In der Vergangenheit haben in vielen Fällen internationale Wachsamkeit sowie die (häufig durch Nichtregierungsorganisationen initiierte) Herstellung von Öffentlichkeit zu einem besseren Schutz engagierter Menschenrechtsverteidiger beigetragen sowie dazu, dass sie ihre Tätigkeit in ihrer Heimat fortsetzen konnten.

16.1 Maßnahmen zugunsten von Menschenrechtsverteidigern auf VN-Ebene

Die Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern, welche die VN-Generalversammlung am 10. Dezember 1998 zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angenommen hat, sowie die (ab 2000) jährlichen Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission zu Menschenrechtsverteidigern bilden die maßgebliche universelle politische Berufungsgrundlage, auf der in konkreten Fällen die Rechte von Menschenrechtsverteidigern gegenüber Regierungen geltend gemacht werden können.

Mit der erstmals bei der 56. MRK (2000) von Norwegen eingebrachten Resolution zu „Human Rights Defenders“ wurde das Amt eines „Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Menschenrechtsverteidiger“ eingeführt. In dieses Amt berufen wurde die pakistanische Anwältin Hina Jilani, deren dreijähriges Mandat am 24. April 2003 durch die 59. VN-Menschenrechtskommission um weitere drei Jahre verlängert wurde (Res. 2003/64). Sie hat seit Übernahme ihres Amtes der MRK jährlich Berichte vorgelegt, in denen sie zur Lage von Menschenrechtsverteidigern in einer großen Anzahl von Staaten Stellung nahm.

Deutschland hat die Bemühungen auf VN-Ebene zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern von Anfang an mitgetragen und die norwegische Resolution nicht nur stets mit eingebracht, sondern diese Resolution auch bei der 58. GV (2003) und der 60. MRK (2004) im Rahmen des EU-internen „burden sharing“ für die EU betreut. Auch bei der 61. MRK (2005) wird Deutschland für die EU die Betreuung der Resolution zu Menschenrechtsverteidiger übernehmen.

In einer Vielzahl von Einzelfällen setzte Deutschland sich entweder im Kontext bilateraler Dialoge mit internationalen Partnern oder durch förmliche Demarchen für verfolgte Menschenrechtsverteidiger ein. Weitere wichtige Maßnahmen zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern vor Ort sind u. a. die Teilnahme von Angehörigen der deutschen Auslandsvertretungen an Gerichtsverhandlungen, in denen Menschenrechtsverteidiger angeklagt sind, sowie auch die Teilnahme an von Menschenrechtsverteidigern organisierten Veranstaltungen zum Schutz der Menschenrechte. Die deutschen Auslandsvertretungen sind angehalten, laufend über die Situation von Menschenrechtsverteidigern zu berichten (u. a. im Rahmen der Bundestags-Initiative „Parlamentarier schützen Parlamentarier“, wonach Abgeordnete des Deutschen Bundestags sich bei Auslandsbesuchen systematisch für dort staatlichen Repressionen ausgesetzte Parlamentarier verwenden). Aber auch mittelbar, nämlich durch die Förderung von Projekten im Menschenrechtsbereich und in der Demokratisierungshilfe, hat Deutschland zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern beigetragen und die weitere Durchsetzung ihrer Anliegen befördert.

Gemeinsam mit seinen EU-Partnern verwendet Deutschland sich vor allem auf Ebene der VN für:

- die Überwindung von Straflosigkeit bei Übergriffen gegen Menschenrechtsverteidiger;
- die Verbesserung der Zusammenarbeit aller Staaten mit den einschlägigen VN-Menschenrechtsmechanismen, insbesondere für den ungehinderten Zugang der Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Menschenrechtsverteidiger;
- ein gezielteres, überprüfbares Follow-up zu Empfehlungen der VN-Menschenrechtsmechanismen zum Thema Menschenrechtsverteidiger.

16.2 Maßnahmen zugunsten von Menschenrechtsverteidigern auf EU-Ebene

Am 14. Juni 2004 hat der Allgemeine Rat der Außenminister EU-Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern verabschiedet, die das Vorgehen der EU zugunsten derjenigen, die sich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einsetzen, effektiver gestalten sollen. Zu diesem Zweck sollen die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten u. a. die Situation von Menschenrechtsverteidigern systematisch beobachten und konkrete Maßnahmen zu deren Schutz (wie z. B. Demarchen gegenüber den Regierungen im Gastland) ergreifen. Diese bereits heute vielfach durch die Auslandsvertretungen durchgeführten Aktionen erhalten über die Leitlinien einen abgestimmten Rahmen.

Die von Deutschland von Beginn an nachdrücklich unterstützten Leitlinien sehen daneben insbesondere folgende konkrete Maßnahmen vor:

- systematischen und koordinierten Aufbau von Kontakten zu Menschenrechtsverteidigern durch die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten,
- vorstrukturierte periodische Berichtspflicht der Auslandsvertretungen über die Situation von Menschenrechtsverteidigern im Gastland,
- Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern vor Ort durch koordinierte Aktionen (Schaffung von Öffentlichkeit/Demarchen /finanzielle Förderung),
- Förderung von Netzwerken zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern,
- Beachtung der Situation von Menschenrechtsverteidigern in allen Bereichen der EU-Außenpolitik („Mainstreaming“), auch in multilateralen Foren.

Zur Unterstützung der Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Leitlinien wurde im Dezember 2004 unter niederländischem EU-Vorsitz mit der Erarbeitung eines sog. „Mission-Handbook“ begonnen, das den Auslandsvertretungen im Frühjahr 2005 zur Verfügung stehen soll.

16.3 Zeitweiliger Aufenthalt von Menschenrechtsverteidigern in Deutschland

Deutschland versucht grundsätzlich, Menschenrechtsverteidiger im Ausland so zu unterstützen, dass sie ihre wichtige Arbeit zum Schutz der Menschenrechte vor Ort durchführen können. In besonderen Ausnahmefällen müssen Menschenrechtsverteidiger jedoch wegen einer akuten Bedrohungssituation ihr Land vorübergehend verlassen und im Ausland Zuflucht suchen. Bei einem zeitweiligen Aufenthalt solcher akut bedrohten Menschenrechtsverteidiger in Deutschland resultieren Probleme in der Regel weniger aus ausländerrechtlichen Bestimmungen (denn das Aufenthaltsgesetz enthält entsprechende Ausnahmebestimmungen), als vielmehr aus dem Fehlen finanzieller Mittel sowie aus der Schwierigkeit, Menschenrechtsverteidigern im Exil für die Dauer ihres Aufenthalts angemessene Betätigungsfelder zu bieten.

Verschiedene Einrichtungen der Zivilgesellschaft in Deutschland (Stiftungen, Kirchen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen etc.) sowie einzelne Kommunen und Städte sind bemüht, in Not geratenen Menschenrechtsverteidigern Auffangmöglichkeiten anzubieten. Hervorzuheben ist hier insbesondere die Arbeit der seit 1986 existierenden Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte, die sich ganz dieser Aufgabe widmet. Auch spezifische Programme wie die vom Deutschen Richterbund organisierte „Kolumbien-Hilfsaktion“, das 1999 von Staatsminister Naumann zusammen mit P.E.N. Deutschland ins Leben gerufene Projekt „writers in exile“ oder die vom Internationalen Schriftstellerparlament 1994 lancierte Initiative „Städte der Zuflucht“ konnten viel erreichen. Bei der fallbezogenen Erarbeitung pragmatischer Lösungswege steht das Auswärtige Amt mit den oben genannten Institutionen sowie mit dem Arbeitskreis Menschenrechtsverteidiger des Forums Menschenrechte in regelmäßigem Kontakt. Ein Ausbau der Aufnahmemöglichkeiten auf der Ebene der Städte und Kommunen wird angestrebt.

A 17 Prävention von Menschenrechtsverletzungen

Frieden und Sicherheit, demokratische Verhältnisse, eine verantwortliche Regierung, ein funktionierender Rechtsstaat und ganz allgemein ein hohes Bewusstsein in der Bevölkerung und bei allen Amtsträgern von dem Stand und der Bedeutung der Grund- und Menschenrechte bieten die beste Gewähr dafür, dass die Menschen ihre Rechte auch praktisch wahrnehmen und sich gegen Verletzungen effektiv zur Wehr setzen können.

Wo dagegen Konflikte zur Schwächung oder gar zum völligen Zerfall staatlicher Strukturen führen, können auch die Organe oder Personen, die in der Gesellschaft für den Schutz der Menschenrechte verantwortlich sind, ihre internationalen Verpflichtungen als Garanten des Menschenrechtsschutzes nicht ausüben, und die Menschen werden schutzlos zum Spielball und Opfer von Macht und Gewalt. Deutschland hält daher auch Maßnahmen zur Konfliktprävention, zur Unterstützung der Demokratisierung und zur Menschenrechtsbildung für erforderlich und geeignet, um verlässliche Strukturen des Menschenrechtsschutzes zu etablieren bzw. zu stärken und so Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

„Responsibility to Protect“

Die internationale Diskussion um die Frage, ob im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts bewaffnetes Eingreifen von außen zulässig ist, wurde über lange Jahre hinweg meist nur unter dem Blickwinkel des Eingriffs in die Souveränität und die Rechte des betroffenen, für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Staats diskutiert. Befürworter einer humanitär begründeten Intervention beriefen sich dabei ebenso auf die Charta der Vereinten Nationen wie diejenigen, die auf das Verbot der Einmischung in „innere“ Angelegenheit verwiesen. In den letzten Jahren setzt sich dagegen mehr und mehr eine Sichtweise durch, die unter dem Begriff der „responsibility to protect“ Verantwortung für die Opfer

übernimmt und bei einer massiven Verletzung der Pflicht eines Staats, die Menschenrechte seiner Bürger zu achten und zu schützen, ein Recht der internationalen Gemeinschaft annimmt, für diesen Schutz zu sorgen und systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen von außen zu beenden.

Deutschland setzte sich schon in der Vergangenheit dafür ein, dass die Vereinten Nationen und der VN-Sicherheitsrat Maßnahmen ergreifen, wenn in einem innerstaatlichen Konflikt schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in großem Umfang begangen werden (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Bilanz deutscher VN-Politik“, Bundestagsdrucksache 15/3635, Frage 36). Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass der VN-Sicherheitsrat, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, bereits heute nach Kap. VII der VN-Charta handlungsbefugt ist und von dieser Befugnis auch in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht hat. Dies entspricht auch der Auffassung des Hochrangigen Panels des Generalsekretärs in seinem im Dezember 2004 vorgelegten Bericht „A more secure world: Our shared responsibility“, in dem die Expertengruppe ausdrücklich der Auffassung widerspricht, der Grundsatz der Staatensouveränität und das Interventionsverbot der VN-Charta stünden einer Autorisierung von militärischen Zwangsmaßnahmen durch den VN-Sicherheitsrat im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen in einem Staat entgegen.

17.1 Krisen- und Konfliktprävention als Beitrag zum Menschenrechtsschutz

Zwischen Menschenrechtsverletzungen einerseits und zwischenstaatlichen und internen Konflikten andererseits besteht eine klare Wechselbeziehung: Systematische Menschenrechtsverletzungen geschehen im Zusammenhang mit zwischen- oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, Konflikte entstehen aber umgekehrt auch da, wo Menschenrechte systematisch verletzt werden. Die frühere VN-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson hat hierfür die Formulierung geprägt: „Die Menschenrechtsverletzungen von heute sind die Kriege von morgen.“ Deshalb sind die vielfältigen Anstrengungen Deutschlands zur Konfliktverhütung und -bewältigung zugleich ein wichtiger Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen; umgekehrt sind Maßnahmen, welche die Achtung der Menschenrechte sicherstellen, gleichzeitig Maßnahmen zur Konfliktprävention.

17.1.1 Aktionsplan zivile Krisenprävention

Aufbauend auf dem gleichnamigen, auch weiterhin gültigen Gesamtkonzept des Jahres 2000 verabschiedete die Bundesregierung am 12. Mai 2004 den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Dieser Aktionsplan verankert die Krisenprävention im Regierungshandeln als Querschnittsaufgabe und identifiziert in 161 zukunftsgerichteten, konkreten Aktionen wichtige Handlungsfelder zur mittelfristigen (5 bis 10 Jahre) Unterstützung der krisenpräventiven Ziele der Bundesregierung.

Aktionsplan der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung

Konfliktprävention oder der weitgehend synonym gebrauchte Begriff „Krisenprävention“ umfasst:

- die Prävention im engeren Sinne, also das Bemühen, die gewaltsame Austragung eines sich abzeichnenden Konflikts abzuwenden;
- die Beilegung bereits ausgebrochener Konflikte, vor allem durch Friedenseinsätze der Vereinten Nationen oder anderer Regionalorganisationen, oft mit einem Mandat der VN;
- die Friedenskonsolidierung, auch als „post-conflict conflict-prevention“ bezeichnet, insbesondere das „post-conflict state-building“.

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

Mit der Ernennung von Beauftragten für Krisenprävention in den Ressorts und mit der Konstituierung des Ressortkreises unter Leitung des Auswärtigen Amts hat die Bundesregierung erste Schritte zur Koordinierung des Regierungshandels zur Schaffung einer krisenpräventiven Infrastruktur getan. Die Gründung eines Beirats zur Verzahnung mit der Zivilgesellschaft steht unmittelbar bevor.

Der zentralen Aufgabe deutscher Politik im internationalen Rahmen – Erhalt oder Schaffung des Friedens und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen – dient der gesamte politische Dialog mit anderen Staaten, sowohl auf bilateraler wie auf multilateraler Basis. Diese umfassenden Politik-Instrumente werden durch spezifische Instrumente zur Friedenswahrung und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland ergänzt, d.h. durch vielfältige konkrete Vorhaben, mit denen die Bundesregierung mittelbar oder unmittelbar politische, soziale, wirtschaftliche und ökologische Stabilität in aller Welt fördert. Zum multilateralen Wirkungskreis zählen die Maßnahmen der Vereinten Nationen, zu deren Gesamthaushalt Deutschland 2004 über seinen Regelbeitrag in Höhe von 123,2 Mio. US-Dollar (entspricht 8,662 Prozent) beiträgt; des Weiteren die Unterstützung

von Maßnahmen zur Krisenprävention und zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Europäischen Union, des Europarats oder der OSZE (siehe B 1 und B 2), aber auch anderer Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU). Die Unterstützung der Bemühungen der AU im Sudan/Darfur-Konflikt bildete 2004 einen besonderen Schwerpunkt. Zu nennen ist aber auch die Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit mit ihrer auch generalpräventiven Wirkung.

Daneben fördert die Bundesregierung die Menschenrechte mit vielfältigen Vorhaben auf bilateraler Basis, auch im Rahmen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Zahlreiche weitere Beispiele ließen sich – Stichwort Kohärenz – auch aus anderen Politikbereichen anführen. So dient z. B. die unter der politischen Verantwortung des Auswärtigen Amts vom Bundesministerium für Verteidigung durchgeführte – und ihrerseits streng an die Einhaltung der Menschenrechte gekoppelte – Ausstattungshilfe für die Streitkräfte primär afrikanischer Länder gezielt der Stärkung regionaler Fähigkeiten zur Krisenprävention und Friedenserhaltung und damit der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Dieses Programm wird auch im kommenden vierjährigen Programmzeitraum fortgesetzt. Deutschland beteiligt sich zudem durch die Entsendung von Richtern und Staatsanwälten am Aufbau von Justizsystemen in Krisenregionen wie dem Balkan oder z. B. Georgien (Rechtsstaatsmission EUJUST Themis), um diese in die Lage zu versetzen, Menschenrechtsstandards effektiv zu verteidigen.

17.1.2 Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen

Deutschland ist seit Jahren einer der weltweit größten Truppensteller in multilateralen Friedenseinsätzen und drittgrößter Beitragszahler zum Haushalt der Vereinten Nationen für Blauhelmeinsätze. Neben den Schwerpunkten deutscher friedenserhaltender Einsätze in Afghanistan und dem Balkan (Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien) beteiligt sich Deutschland auch an Blauhelmeinsätzen in Georgien und Afrika, so mit Militärbeobachtern im Grenzkonflikt zwischen Äthiopien und Eritrea sowie im Sudan, mit Polizeiausbildern in der VN-Mission UNMIL in Liberia sowie mit Kräften des THW in Sierra Leone und der DR Kongo. Darüber hinaus unterstützt Deutschland Bemühungen insbesondere afrikanischer Regionalorganisationen wie der AU oder der westafrikanischen ECOWAS finanziell und logistisch, um deren Fähigkeiten zur eigenständigen Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen zu stärken.

Die Ausstattung des Haushaltstitels „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“ hat sich auf vergleichsweise hohem Niveau konsolidiert (2004 rund 13,9 Mio. Euro), obgleich auch aus diesem Titel Einsparbeiträge erbracht werden mussten. Aus dem Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus stehen weiterhin Sondermittel zur Bearbeitung

solcher Konflikte zur Verfügung, die den Nährboden für internationalen Terrorismus abgeben. Die Schwerpunkte lagen auf der Förderung und Unterstützung von:

- zivilem Personal und UN-Friedensmissionen (materiell);
- konfliktbearbeitenden Einzelprojekten von Nichtregierungsorganisationen;
- Friedensprozessen und Konfliktbearbeitungsinstrumenten der VN und der Regionalorganisationen.

Eine detaillierte Aufstellung der geförderten Projekte enthält der Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen 2002/2003 (www.auswaertiges-amt.de), der ausführlich auf den deutschen Beitrag zu den friedenserhaltenden Maßnahmen sowie parallel zur konzeptionellen und operativen Behandlung der Verhütung bewaffneter Konflikte im Rahmen der Vereinten Nationen eingeht.

Durch die Entsendung von gegenwärtig 409 Polizeibeamten des Bundes und der Länder in Polizeimissionen im Ausland – darunter 86 nach Bosnien und Herzegowina, 20 nach Mazedonien, 263 in den Kosovo, fünf nach Liberia und vier nach Georgien – leistet Deutschland einen weiteren wichtigen Beitrag zur flankierenden Unterstützung von VN-bzw. EU-Missionen. Von der Wiederherstellung und Sicherung rechtsstaatlicher Verhältnisse und dem Aufbau einer lokalen Polizei gehen nachhaltige Impulse für die Herausbildung demokratischer Strukturen in den jeweiligen Zivilgesellschaften aus. Vor diesem Hintergrund hat Deutschland die führende Rolle beim Aufbau und bei der Ausbildung der afghanischen Polizei übernommen und unterstützt die Ausbildung irakischer Polizeikräfte durch Trainingsprogramme in den Vereinigten Arabischen Emiraten.

17.1.3 Das „Zentrum für internationale Friedenseinsätze“ (ZIF)

Um die Rekrutierung, Ausbildung und Entsendung von Personal an internationale Friedensmissionen auf eine professionelle Grundlage zu stellen, gründete die Bundesregierung im Juni 2002 das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Der Aufbau des ZIF ist inzwischen abgeschlossen. Mit der Kombination der Aufgaben Rekrutierung, Ausbildung/Training und Sekundierung sowie einer konzeptionellen Begleitung dieses Engagements durch eine Analyseinheit ist das ZIF zu einem international anerkannten Modell geworden.

Das ZIF soll eine Personalreserve von ca. 1 000 zivilen deutschen Fachleuten für den kurz- und mittelfristigen Einsatz in Friedensmissionen und Wahlbeobachtungseinsätzen aufbauen. Der Weg dahin führt über Ausbildungskurse, von denen das ZIF seit seiner Gründung mehr als 20 organisiert hat. Dieses Training, das Grund-, Spezialisierungs- und Wahlbeobachterkurse umfasst, ist praxisbezogen auf die Erfordernisse von Missionen und Wahlbeobachtungseinsätzen zugeschnitten. Die Sekundierung von Personal wird in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt organisiert. Ca. 175 zivile Experten arbeiten

heute in Missionen der OSZE, der EU und der VN. Von diesen sind über 100 unmittelbar durch das ZIF – und zwar ganz überwiegend an die OSZE – vermittelt worden. Zu Wahlbeobachtungseinsätzen, die sowohl ein wichtiges Instrument für die Legitimierung freier, fairer und transparenter Wahlen als auch ein wesentliches Element für Krisenprävention und Peacebuilding sind, hat das ZIF seit Juni 2002 mehr als 1 000 Personen entsandt.

17.1.4 Der zivile Friedensdienst

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde als Baustein einer stärker friedenspolitisch und krisenpräventiv orientierten Entwicklungspolitik aufgebaut. Der ZFD (Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) ist ein Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger. Qualifizierte Fachkräfte von anerkannten Entwicklungsdiensten fördern den gewaltfreien Umgang mit Konflikten und Konfliktpotenzialen – z. B. durch Vermittlung bei Konflikten zwischen Angehörigen verschiedener Interessengruppen, Ethnien und Religionen –, stärken vorhandene Ansätze zur Versöhnung und Friedenssicherung und leisten einen Beitrag zum Wiederaufbau. Zahlreiche Maßnahmen, wie beispielsweise die Unterstützung von Menschenrechtsgruppen und die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, dienen unmittelbar dem Schutz der Menschenrechte. Die Aufgaben im Rahmen des ZFD werden unter Verantwortung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) in Zusammenarbeit mit weiteren fünf anerkannten Entwicklungsdiensten (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V., Dienste in Übersee, Eirene, Weltfriedensdienst und Christliche Fachkräfte International), dem Forum Ziviler Friedensdienst e.V. und der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. übertragen. Innerhalb der ersten fünf Jahre seit der Gründung des ZFD wurden für die mehrjährigen Einsätze von 191 Friedensfachkräften sowie entsprechende Begleitmaßnahmen rund 74 Mio. Euro bereitgestellt (www.bmz.de).

17.2 Förderung von Demokratisierung

Die Politik der Bundesregierung verfolgt weltweit das Ziel, einen effektiven Beitrag zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu leisten. Dabei ist ihr Engagement für den Respekt und die Stärkung der Menschenrechte untrennbar mit dem Einsatz für die Stärkung demokratischer Strukturen verbunden. Obwohl im Berichtszeitraum in einigen Ländern weiterhin Rückfälle in diktatorische Praktiken beobachtet werden mussten, sind auch einige Staaten zu demokratischen Regierungsformen übergegangen. Insbesondere in Staaten, die am Anfang des Übergangs zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stehen, ist zur Festigung demokratischer Strukturen eine kontinuierliche und begleitende Unterstützung notwendig. Die Bandbreite der unterstützten Demokratisierungsvorhaben reichen dabei von internationalen Konferenzen über ein internationales Institut für Demokratie bis hin zu Hilfestellungen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, die Wahlbeobachtung, die

Parlamentshilfe und bilaterale Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B.: Vorhaben der politischen Bildungsarbeit, die Förderung unabhängiger Medien und die Journalistenausbildung, die Zusammenarbeit mit Parteien und Parlamenten, Rechts- und Justizreformvorhaben, Maßnahmen der demokratischen Dezentralisierung und die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, die Förderung der politischen Partizipation der Zivilgesellschaft und benachteiligter Gruppen, insbesondere auch der Frauen. Auch Maßnahmen aus den Bereichen Verwaltungsreform und Unterstützung marktwirtschaftlicher Strukturen tragen zur Konsolidierung demokratischer Ordnungen bei.

17.2.1 Die Unterstützung von internationalen Demokratiekonferenzen

Im November 2002 förderte das Auswärtige Amt die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen aus Entwicklungsländern an der zweiten Konferenz der „Community of Democracies“ in Seoul. Die „Community of Democracies“ ist eine informelle Gruppierung von demokratischen Ländern, die das Ziel verfolgen, ihre Zusammenarbeit bei der weltweiten Demokratieentwicklung zu intensivieren. Ferner förderte das Auswärtige Amt die Vorbereitung und Durchführung der 5. Internationalen Konferenz der Neuen und Wiederhergestellten Demokratien vom 10. bis 12. September 2003 in Ulan Bator mit insgesamt 250 000 Euro. Der Einbindung der Zivilgesellschaft wurde bei der Konferenz, die den Titel „Demokratie, Good Governance und Zivilgesellschaft“ trug, ein großer Stellenwert eingeräumt.

17.2.2 Beitritt Deutschlands zum Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe

Seit 2002 ist Deutschland Mitglied des International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), dessen ausschließliches Mandat die weltweite Demokratieförderung ist. Dieses Mandat macht die Besonderheit von IDEA im Vergleich zu allen anderen internationalen Institutionen aus. Die 23 Mitgliedsländer rekrutieren sich sowohl aus Entwicklungs- als auch aus Industrieländern, die gleichberechtigt über die Themen und Arbeitsfelder von IDEA entscheiden.

Ziel und Inhalt der Arbeit von IDEA ist eine weltweite Stärkung der Demokratie, inhaltliche Schwerpunkte liegen auf der Förderung von politischer Partizipation, von Wahlsystemen, politischen Parteien und dem Aufbau demokratischer Strukturen in Nachkriegsgesellschaften. So hat IDEA beispielsweise Handbücher erarbeitet, mit deren Hilfe Länder erneut oder erstmalig Wahlprozesse organisieren können. Deutschland unterstützt IDEA derzeit mit einem jährlichen Mitgliedsbeitrag von 400 000 Euro.

17.2.3 Die Unterstützung von Wahlen

Zur Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen fördert das Auswärtige Amt sowohl Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union als auch bilate-

rale Vorhaben. Hierbei ist besonders die Unterstützung konkreter Einzelmaßnahmen bei der Vorbereitung von Wahlen, z. B. durch die Finanzierung von Stimmzetteln oder Wahlurnen, herauszustellen. Im Berichtszeitraum wurden mit über 6,7 Mio. Euro nahezu 90 Projekte der Demokratisierungshilfe gefördert.

2002 lagen die Schwerpunkte bei der Unterstützung der VN-Mission auf Haiti und bei der Unterstützung der Vorbereitung der Wahlen in Kenia, wo lokale Wahlbeobachter sowie Journalisten für die Wahlberichterstattung ausgebildet wurden. 2003 wurden mit einer Gesamtsumme von rund 450 000 Euro verschiedene Projekte der OSZE und von UNDP zur Wähleraufklärung und zur Vorbereitung der Wahlen in Georgien gefördert. Auch in Malawi konnte durch die Beschaffung eines Computersystems für die dortige Wahlkommission ein wichtiger Beitrag zur Durchführung der Wahlen geleistet werden.

2004 konzentrierte sich die Demokratisierungshilfe auf verschiedene Staaten in Afrika, auf Indonesien und auf die Wahlhilfe für Irak. In Indonesien wurden mit einer Gesamtsumme von knapp 190.000 Euro vier Projekte zur Wähleraufklärung gefördert. Die Wahlen in Mali unterstützte das Auswärtige Amt mit der Beschaffung von Wahlurnen. Ein weiterer Schwerpunkt war 2004 die Beteiligung an der Vorbereitung der Wahlen in Afghanistan. Deutschland unterstützte die von den Vereinten Nationen organisierten Wahlen mit insgesamt 5,1 Mio. Euro, die für Informationskampagnen im Vorfeld der Wahlen und für die Ausstattung der Wahllokale mit notwendigem Material wie Stimmzetteln, Kabinen und Wahlurnen verwendet wurden. Bereits im Jahr 2003 hatte Deutschland die Registrierung von Wählerinnen und Wählern mit 2,6 Mio. Euro unterstützt und sich in Zusammenarbeit mit afghanischen Nichtregierungsorganisationen mit rund 400 000 Euro an einer ersten Informationskampagne über die Wahlen in mehreren großen Städten Afghanistans beteiligt.

Die im Januar 2005 erfolgten Wahlen in Irak förderte Deutschland durch Ausbildung von lokalen Wahlbeobachtern sowie durch Produktion und Ausstrahlung von Wahlinformationssendungen, einschliesslich der entsprechenden Fortbildung irakischer Hörfunkjournalisten. Zudem wurde ein VN-Projekt zum Out-of-Country-Voting gefördert. Dadurch war es im Ausland lebenden Irakern möglich, sich an den Wahlen in Irak zu beteiligen. Die Gesamtsumme der Unterstützung der Wahlen in Irak belief sich auf 1 Mio. Euro.

Die Wahlbeobachtung erfüllt mehrere Funktionen: Zum einen dient sie der Kontrolle von Wahlen, indem sie deren Vorbereitung und Durchführung verfolgt und kritisch bewertet, zum anderen verdeutlicht sie das Interesse der internationalen Gemeinschaft an der demokratischen Entwicklung eines Landes und stellt eine wichtige Maßnahme zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte dar. Deutschland hat sich im Berichtszeitraum mit 121 Wahlbeobachtern an 15 Wahlbeobachtungsmissionen der EU beteiligt. Zu den 40 internationalen Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE im Berichtszeitraum wurden insgesamt 1 023 deutsche

Wahlbeobachter entsandt. An den 2004 durchgeführten Präsidentschaftswahlen in Russland nahmen 40 deutsche Wahlbeobachter teil, in Georgien waren es 40 und in der Ukraine sogar 200.

17.2.4 Parlamentshilfe

Für die Unterstützung ausländischer Parlamente stellt Deutschland jährlich Ausstattungshilfe im Wert von 511 000 Euro bereit, etwa in Form von Fachliteratur für die Parlamentsbibliotheken oder Büroausstattung. Um die Arbeitsbedingungen gewählter Interessenvertretungen in einzelnen Ländern zu verbessern, wurden der Nationalversammlung Vietnams im Jahr 2003 Computer im Wert von 44 000 Euro übergeben, dem Parlament Namibias PC-Ausstattung im Wert von 30 000 Euro.

17.3 Menschenrechtsbildung

17.3.1 Menschenrechtsbildung im internationalen Kontext

Menschenrechtsbildung ist ein wirksames Instrument zur Prävention von Einstellungen, Haltungen und Verhaltensweisen bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die zu Menschenrechtsverletzungen oder Gefährdungen der Menschenrechte führen können. Das bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierte Recht auf Bildung wird von den Vereinten Nationen auch als ein Recht auf Menschenrechtsbildung interpretiert, deren Aufgabe und Zielsetzung es ist, 1. über die historische und aktuelle Entwicklung der Menschenrechte zu informieren, 2. Menschenrechte als normative Grundlage für das Bildungssystem und die Lernorganisation umfassend zu verankern und 3. Schülerinnen und Schülern Kompetenzen zu vermitteln, die ihnen ein umfassendes Verständnis von sowie ein persönliches Engagement für die Realisierung von Menschenrechten ermöglichen.

Auch der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 betont in Artikel 13, dass das Recht auf Bildung die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zum Ziel hat, und dass diese Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern soll. In gleicher Weise fordert das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 in Artikel 29 ausdrücklich, dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu vermitteln.

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

Im Berichtszeitraum setzte sich Deutschland gemeinsam mit den Partnern in der EU sowohl bei den Tagungen der Menschenrechtskommission in Genf als auch in den VN-Generalversammlungen für die internationale Menschenrechtsbildung ein. Mit Unterstützung aller EU-Partner wurde im Rahmen einer Sondersitzung der Generalversammlung am 10. Dezember 2004, dem Internationalen Tag der Menschenrechte, das Weltprogramm für Menschenrechtsbildung verkündet, das nach dem Ende der Dekade der Menschenrechtsbildung (1995 bis 2004) die Fortsetzung der nationalen Menschenrechtsbildung in allen Bereichen fördern soll. Ziel der ersten Phase des Weltaktionsplans (2005 bis 2007) ist der Ausbau von Angeboten zur Menschenrechtsbildung in den allgemein bildenden Schulen.

17.3.2 Menschenrechtsbildung in Deutschland

Die 2004 zu Ende gegangene Menschenrechtsbildungsdekade trug in Deutschland dazu bei, dass immer mehr Institutionen, Projekte und Bildungseinrichtungen sich die Aufgaben und Ziele der Menschenrechtsbildung zu eigen gemacht haben. Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Menschenrechtsbildung nahm im Berichtszeitraum deutlich zu, was sich in einer stark gestiegenen Zahl von Veröffentlichungen ausdrückt. Die Bundesregierung bekannte sich im Aktionsprogramm 2015 vom April 2001 dazu, die Bildungs- und Aufklärungsarbeit in Deutschland zum Thema Menschenrechte zu unterstützen. Sie fördert das regierungsunabhängige „Deutsche Institut für Menschenrechte“ in Berlin (www.institut-fuer-menschenrechte.de), dessen „Servicestelle Menschenrechtsbildung“ interessierten Pädagoginnen und Pädagogen sowie der breiten Öffentlichkeit umfassende Informationen und Angebote zur Menschenrechtsbildung zugänglich macht, wobei es sich dabei überwiegend um Angebote außerhalb des formalen Bildungssektors handelt. Für den Bereich der formalen Bildung verabschiedete die Kultusministerkonferenz 2000 eine Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtsbildung in der Schule; entsprechende Rahmenrichtlinien für die einzelnen Länder liegen jedoch noch nicht in vollem Umfang vor. Nichtregierungsorganisationen erheben daher die Forderung, die Menschenrechtsbildung systematisch und flächendeckend im deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem zu verankern.

Im Berichtszeitraum haben verschiedene internationale Gremien Deutschland dazu aufgefordert, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die internationale Verpflichtung zu umfassender Menschenrechtsbildung besser umzusetzen. So betont der Dritte Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) vom 5. Dezember 2003 die hohe Bedeutung von Menschenrechtsbildung und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Vorbeugung von Diskriminierung in Deutschland. Die ECRI empfiehlt insbesondere den Ausbau an Angeboten für die polizeiliche Aus- und Fortbildung, für den auch Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International plädieren, sowie die Einführung eines verpflichtenden Schulfachs zur Menschenrechtsbildung.

Auch der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (CRC) fordert in seinen abschließenden Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht Deutschlands vom 30. Januar 2004 Deutschland dazu auf, umfassende Angebote zur Menschenrechtsbildung zur Verfügung zu stellen und insbesondere alle Berufsgruppen, die in der Kinder- und Jugendarbeit tätig sind, mit den Kinderrechten vertraut zu machen. Dies beinhaltet auch die Einführung von Lernprogrammen für Kinder und Jugendliche über ihre in der Kinderrechtskonvention verankerten Rechte.

Die Bundesregierung nimmt diese Empfehlungen ernst und setzt sich mit ihnen auseinander. In wichtigen Bereichen wie der schulischen Erziehung, der Fortbildung und Sensibilisierung von Polizei und Justizpersonal liegt die Kompetenz bei den Ländern, daher haben Bund und Länder in den letzten Jahren eine Reihe von Modellvorhaben, Initiativen und Ausbildungsmaßnahmen in Gang gesetzt, welche die Förderung der Menschenrechtsbildung zum Ziel haben.

Menschenrechtsbildung bei der Polizei

Die Maßnahmen zur Menschenrechtsbildung in der polizeilichen Aus- und Fortbildung wurden in den letzten Jahren bei Bund und Ländern fortlaufend aktualisiert und ausgebaut. Auch für die Zukunft sind weitere Initiativen zur Menschenrechtsbildung geplant.

Menschenrechtbildung ist fester Bestandteil sowohl der Laufbahnausbildung für den Polizeivollzugsdienst als auch der Fortbildung an den Bildungseinrichtungen und in den Dienststellen der einzelnen Polizeibehörden von Bund und Ländern. Verbindliche Leitbilder sind die Förderung von Toleranz und Solidarität, die Vermittlung von Wissen über Menschenrechte und die Bewusstmachung ihrer praktischen Bedeutung für die tägliche Polizeiarbeit.

In der Laufbahnausbildung werden die Menschenrechte in den Ausbildungsfächern Staats- und Verfassungsrecht, Eingriffsrecht, Politikwissenschaft und Berufsethik thematisiert. Da die jungen Beamtinnen und Beamten ihre Tätigkeit aus Überzeugung in den Dienst des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats stellen sollen, ist ein zentrales Thema der Ausbildung die Bedeutung der freiheitlichen, demokratischen und sozialen Verfassungsordnung für die individuelle Freiheit sowie für die Gesellschaft. Die Vermittlung von Akzeptanz gegenüber anderen Kulturkreisen und Toleranz gegenüber Minderheiten und Randgruppen soll den Beamtinnen und Beamten ein von Moral und Ethik geprägtes kritisches Selbstbewusstsein vermitteln. Darüber hinaus beinhaltet die polizeiliche Ausbildung eine Vielzahl verhaltensorientierter Trainingsmaßnahmen zur Förderung der personalen und sozialen Kompetenz, auch in Bezug auf die unbedingte Beachtung der Grund- und Menschenrechte.

In der polizeilichen Fortbildung und in einer Vielzahl von Einzelprojekten wird das Thema Menschenrechte in verschiedenen Lehrgangsangeboten und Fortbildungsmodulen aus unterschiedlichen Blickrichtungen behandelt. Neben der Auffrischung des in der Ausbildung erworbenen Wissens steht eine berufsorientierte Aufbereitung des ak-

tuellen Zeitgeschehens im Vordergrund. Beispielhaft seien Veranstaltungen zum Ausländer-, Asyl- und Europarecht, zu Ausländerextremismus und zum Rechtsradikalismus genannt.

Als Lehrende werden dabei neben Polizeipraktikern auch Angehörige anderer Berufsgruppen eingesetzt, die einen speziellen Bezug zu Menschenrechtsfragen haben, beispielsweise Fachleute aus den Bereichen Seelsorge, Psychologie, Soziologie oder Politikwissenschaften.

Im Land Berlin, das hier beispielhaft für Regionen mit einem hohen Anteil ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger genannt ist, wird u. a. in Zusammenarbeit mit dem Ausländerbeauftragten des Senats regelmäßig ein zweitägiges Seminar zum Themenbereich „Ausländer in Berlin“ zur Sensibilisierung von Beamtinnen und Beamten für den Umgang mit Angehörigen anderer Kulturkreise durchgeführt. Durch die verstärkte Einstellung polizeilicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nichtdeutscher Herkunft, die etwa Einsätze im Bereich häuslicher Gewalt begleiten, wird bei den Betroffenen gleichzeitig die Hemmschwelle gesenkt, mit der Polizei zu kommunizieren.

Das Land Hessen unterstützt das Programm „Polizei und Menschenrechte – nach 2000“ in der Menschenrechts-Generaldirektion des Europarats durch die Zuweisung eines Beamten, dessen Arbeitsschwerpunkt auf der Konzeption und Entwicklung von Programmen zur Menschenrechtsbildung für die Polizei liegt.

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

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

– Forschungsverbund „Stärkung der Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft“

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert seit Juni 2002 einen deutschlandweiten sozialwissenschaftlichen Forschungsverbund zum Thema „Desintegrationsprozesse – Stärkung von Integrationspotenzialen einer modernen Gesellschaft“ (Laufzeit 3 Jahre, 4,158 Mio. Euro Förderung, 17 Teilprojekte), dessen Leitung bei Prof. Heitmeyer von der Universität Bielefeld liegt. Der Forschungsverbund will das in verschiedenen Disziplinen (Soziologie, Politikwissenschaft, Psychologie, Geschichte) vorhandene Wissen über Integration und Desintegrationsprozesse unter einem gemeinsamen theoretischen Dach zusammentragen und auswerten, Zusammenhänge empirisch testen und die Maßnahmen identifizieren, die zur Stärkung von Integrationspotenzialen in einer modernen Gesellschaft beitragen.

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

Zur Verbesserung der beruflichen Integration lernbeeinträchtigter und sozial benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener richtete das BMBF im Jahr 2001 das BQF-Programm ein. 2003/2004 wurden zehn lokale und regionale Berufliche Qualifizierungsnetzwerke zur Förderung der Chancengleichheit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (BQF) eingerichtet. Eines der Hauptziele der BQN ist es, die Bedeutung der Berufsausbildung von Migrantinnen und Migranten, die für die nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration dieser Menschen eine entscheidende Rolle spielt, in der öffentlichen Wahrnehmung zu verdeutlichen. Das BQF-Programm leistet insofern auch einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Intoleranz und zur Bekämpfung von Fremdenhass.

- BLK-Programm „Demokratie lernen und leben“

Ziel dieses 2002 gestarteten und auf fünf Jahre angelegten Modellprogramms der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) ist die systematische Verbindung von Aspekten der Schulentwicklung mit der Förderung demokratischer (Alltags-) Kultur unter Einbeziehung des sozialen und gesellschaftlichen Umfelds der Schulen und ihrer Schüler. Die verschiedenen Maßnahmen und Modellprogramme werden miteinander vernetzt. Für das Programm stehen insgesamt 12,8 Mio. Euro zur Verfügung, die je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht werden.

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

Dieses Programm startete am 1. September 2004 mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Es zielt darauf, innovative Ansätze der Länder zur Optimierung von sprachlicher Bildung und Förderung (weiter) zu entwickeln, zu evaluieren, für einen Transfer guter Praxis zu sorgen sowie Ergebnisse für die Bildungsplanung bereitzustellen. Ein Hauptaugenmerk liegt auf den Schnittstellen des Bildungswesens mit drei thematischen Schwerpunkten:

- Sprachförderung auf der Basis individueller Sprachstandsfeststellung,
- durchgängige Sprachförderung, sprachliche Bildung und Förderung im Deutschen, in den Herkunftssprachen und in den Fremdsprachen,
- Berufsbildung und Übergänge in den Beruf.

Gegenwärtig beteiligen sich die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz an diesem Programm; Sachsen und Schleswig-Holstein haben für 2005 ihre Mitarbeit erklärt. Der Bund trägt bis zu 50 Prozent der Kosten.

Die Programmträgerschaft liegt beim Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft an der Universität Hamburg, die federführende Koordination hat das Land Hamburg übernommen.

17.4 Menschenrechtsprojekte

Seit dem Haushaltsjahr 2000 sind im Haushalt des Auswärtigen Amts Mittel für die Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte im Ausland eingestellt.

Diese Mittel beliefen sich im Berichtszeitraum auf 2,173 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2003 und 2,186 Mio. Euro im Jahr 2004. Seit 2002 stehen im Rahmen des „Stabilitätspakts für Afghanistan“ außerdem jährlich Sondermittel in Höhe von rund 2 Mio. Euro zur Verfügung.

Mit diesen Mitteln werden in aller Welt Projekte unterstützt, die geeignet sind, einen möglichst konkreten Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtslage in Drittstaaten zu leisten. Ein substanzieller Anteil dieses Titels wird für Projekte des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte und Vorhaben anderer VN-Institutionen (z. B. der Abteilung für Frauenförderung im VN-Sekretariat) eingesetzt; ein weiterer substanzieller Teil zur Förderung von Projekten von Nichtregierungsorganisationen, z. B. bei Vorhaben zur Menschenrechtserziehung, zur Stärkung von Menschenrechtsgruppen und dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern und zur Unterstützung von Projekten gegen die weibliche Genitalverstümmelung. Das Deutsche Institut für Menschenrechte erhielt im Berichtszeitraum aus dem Titel des Auswärtigen Amts eine Förderung in Höhe von 460 000 Euro jährlich, hinzu kamen Mittel des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in gleicher Höhe sowie des Bundesjustizministeriums in Höhe von 613 000 Euro jährlich.

Aus den verbleibenden Mitteln in Höhe von 1,713 Mio. Euro (2003) bzw. 1,726 Mio. Euro (2004) fördert das Auswärtige Amt sowohl das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (BHKMR) in Genf als auch die bilaterale Projektarbeit.

Für Deutschland hat die Förderung des BHKMR politische Priorität. Das BHKMR ist die zentrale Einrichtung zur Umsetzung der VN-Menschenrechtspolitik, sowohl im Bereich des Monitoring als auch in den Bereichen Beratung und Technische Zusammenarbeit. 2003 konnte der Förderbetrag für das BHKMR auf 1,155 Mio. Euro und 2004 noch einmal auf 1,356 Mio. Euro angehoben werden.

Seit 2000 wurden bilaterale Projekte in über 64 Ländern gefördert, wobei die Themen ein breites Spektrum abdecken: Schutz von Frauenrechten, insbesondere auch in islamischen Staaten (Stichwort Scharia) und die Prävention von Gewalt in jeglicher Form (z. B. Frauenhandel, weibliche Genitalverstümmelung), Schutz von Kinderrechten (darunter auch die Prävention von Kinderhandel/-arbeit, Kinder in bewaffneten Konflikten, Kindersoldaten), Projekte gegen Folter und Todesstrafe, Projekte zur Verbesserung der Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (z. B. Recht auf Nahrung/Wasser/Wohnung/Gesundheit), Rechte der Behinderten, Projekte gegen Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Projekte zur Unterstützung der Menschenrechtserziehung, Projekte zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern, Prävention der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung, Schutz Indigener Völker, Rechte von Minderheiten.

Auch aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) werden aus verschiedenen Titeln des im Wesentlichen instrumentell und institutionell gegliederten Einzelplans 23 Mittel für die Förderung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern bereitgestellt. Menschenrechte sind ein wichtiges Querschnittsthema.

Einer der Schwerpunkte bilateraler Entwicklungszusammenarbeit ist „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ (u. a. Menschenrechte, besonders Frauen- und Kinderrechte, Justizreform, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung), der mit mehr als 30 Kooperationsländern vereinbart wurde. 2004 sind für diesen Schwerpunkt Ausgaben in Höhe von 220 Mio. Euro erfolgt.

Das BMZ fördert in diesem Rahmen Maßnahmen, die u. a. dem Schutz und der spezifischen Förderung von Menschenrechten dienen. So wird beispielsweise ein regionales Beratungsnetzwerk zwischen arabischen Ländern insbesondere für arabische Frauen gefördert.

Aus den Beiträgen an die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen sowie andere internationale Einrichtungen und internationale Nichtregierungsorganisationen finanzierte das BMZ im Rahmen sog. Funds-in-Trust-Mittel in den Jahren 2001 bis 2004 Projekte internationaler Nichtregierungsorganisationen und VN-Organisationen in Höhe von 1,1 Mio. Euro. Themen dieser Projekte waren z. B. die Verabschiedung eines Zusatzprotokolls (Individualbeschwerdeverfahren) zum internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder auch das Recht auf Entwicklung. Ein weiteres Beispiel ist ein Pilotprojekt zur Operationalisierung des Menschenrechtsansatzes im Rahmen der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele.

Teil B – Internationaler Menschenrechtsschutz – Institutionen, Instrumente, Verpflichtungen

B 1 Europäische Union

Die Europäische Union (EU) ist eine auf die Grund- und Menschenrechte gestützte Wertegemeinschaft (vgl. die Präambel des EU-Vertrags, www.eu.int). Grund- und Menschenrechte sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Die EU und ihre Institutionen achten diese Rechte, wie sie sich aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (neu gefasst 1998, siehe B 2.1) sowie aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Artikel 6 EU-Vertrag). Dies gilt im „Inneren“ für die Mitgliedstaaten und für die Organe und Institutionen der EU und nach außen laut Artikel 11 EU-Vertrag in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die EU berücksichtigt in ihrem Handeln die 1993 anlässlich der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte bekräftigte Universalität, wechselseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte, d. h. der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturel-

len Menschenrechte. Sie bezieht die hinsichtlich Menschenrechten und Demokratisierung gesetzten Ziele in alle externen und internen politischen Maßnahmen der EU ein und unterstützt die zunehmende internationale Tendenz, die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in die Förderung von Frieden und Sicherheit, in die Entwicklungszusammenarbeit und in die Handelspolitik zu integrieren, und hat dafür eine Reihe praktischer Instrumente geschaffen. Daneben verfügt die EU über Instrumente zur Sicherstellung des Schutzes der Menschenrechte in der EU auf Unions-ebene (zur EU-Grundrechtecharta siehe B 1.3).

Deutschland hat die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes in der EU mit großem Engagement unterstützt und gefördert. Sowohl die Einrichtung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die nunmehr zu einer Europäischen Menschenrechtsagentur erweitert werden wird, als auch die Schaffung der EU-Grundrechtecharta gehen maßgeblich auf deutsche Initiativen zurück. Die EU-Grundrechtecharta wurde in den am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa inkorporiert.

1.1 Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union: Europäischer Gerichtshof, Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, Europäischer Bürgerbeauftragter und Europäische Menschenrechtsagentur

Der Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der EU wird in erster Linie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit Sitz in Luxemburg gewährleistet. Dieser hat in Ausübung seines Auftrags zur Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge (Artikel 220 EG-Vertrag) die Grundrechte bereits seit Ende der 60er Jahre als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt und diesen Schutz durch zahlreiche Entscheidungen stetig weiterentwickelt. Dem EuGH gehören 25 Richter an, die in ihrer Arbeit von acht Generalanwälten unterstützt werden. Deutschland ist durch die Richterin Ninon Colneric im EuGH vertreten. Deutsche Generalanwältin ist Juliane Kokott.

Der EuGH stellt die Einhaltung des Rechts bei der Anwendung der Verträge sicher. Die Mitgliedstaaten und die Organe der EU sowie Einzelpersonen können Angelegenheiten, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen, dem Gerichtshof unterbreiten. Seine Entscheidungen sind bindend. Vor dem seit 1989 dem Gerichtshof beigeordneten Gericht erster Instanz kann jede natürliche oder juristische Person gegen Entscheidungen von EU-Organen, die sie individuell und unmittelbar betreffen, Nichtigkeitsklage (Artikel 230 EGV) erheben. Hierbei kann sie sich auch auf die in der EU geltenden Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 II EUV) berufen. Gegen Entscheidungen des Gerichts erster Instanz ist ein Rechtsmittel

zum Europäischen Gerichtshof gegeben. Daneben können die Menschenrechte auch in Untätigkeitsklagen (Artikel 232 EGV), Amtshaftungsklagen (Artikel 235 EGV) sowie in Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV) vor dem Europäischen Gerichtshof entscheidungsrelevant werden. Der Gerichtshof 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. Beim schrittweisen Aufbau der Rechtsprechung des EuGH seit 1969 wurde auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf internationale Verträge zum Schutz der Menschenrechte Bezug genommen. Der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Unionsbürger können sich bei angenommenen Verletzungen ihrer Grundrechte darüber hinaus an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments wenden (www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm), und Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft können auch gegenüber dem Europäischen Bürgerbeauftragten vorgebracht werden (www.euro-ombudsman.eu.int/). Das durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführte Amt des Bürgerbeauftragten wird seit dem 1. April 2003 von P. Nikiforos Diamandouros (Griechenland) ausgeübt.

Die Europäische Menschenrechtsagentur

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel vom Dezember 2003 wurde festgelegt, das Mandat der Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF) (siehe A 4 1.2) auszudehnen, um sie bis 2007 in ein Amt für Menschenrechte (Europäische Menschenrechtsagentur) umzuwandeln. Die Agentur soll dann eine Schnittstelle bilden, die den Kontakt zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der Grundrechte erleichtert, Synergien ermöglicht und den Dialog aller Beteiligten fördert. Wie alle anderen Gemeinschaftsagenturen soll sie eine Körperschaft des europäischen öffentlichen Rechts und von den Gemeinschaftsorganen unabhängig sein. Sie wird besondere technische, wissenschaftliche und administrative Aufgaben wahrnehmen und keine Entscheidungsbefugnis haben, sondern die Organe der EU, die Mitgliedstaaten, die Akteure der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen unterstützen.

Dabei wird die Agentur vornehmlich grundrechtsrelevante Daten sammeln und analysieren sowie Stellungnahmen abgeben. Erwünscht ist zudem eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und Hochschulen, mit dem Europarat und den einzelstaatlichen Menschenrechtsorganisationen.

Bei dieser Umwandlung der EBRF, mit welcher der ausdrücklichen Selbstverpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte verstärkt Rechnung getragen werden soll, besteht allerdings noch zu diversen Aspekten Klärungsbedarf:

- Rechtsgrundlage (Gemeinschaftszuständigkeiten sind im Bereich der Grundfreiheiten begrenzt),
- Räumlicher Aktionsbereich (Beschränkung auf EU-Raum oder Einbeziehung von Drittstaaten),
- Sachlicher Aufgabenbereich (Geltungsbereich des EU-Rechts oder umfassende rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten),
- Eventuelle Begrenzung auf bestimmte Themenbereiche wie Einwanderung, Asyl, Diskriminierungsverbot, Ethikfragen, Garantien für Strafverfahren, Gewalt etc.,
- Beziehungen zum Europarat und zu anderen internationalen Organisationen,
- Anpassung der derzeitigen Struktur an die erweiterten Aufgaben,
- Finanzausstattung.

Der Klärung dieser Fragen diene ein von der Kommission eingeleitetes Konsultationsverfahren, das mit einer öffentlichen Anhörung am 25. Januar 2005 abgeschlossen wurde. Ein Verordnungsvorschlag zur Umwandlung der Beobachtungsstelle in eine Menschenrechtsagentur soll nach Möglichkeit im Mai 2005 vorgelegt werden. In Übereinstimmung mit dem Wirkungsbereich der Grundrechtecharta vom 7. Dezember 2000 hat sich Deutschland in seiner Stellungnahme für eine Begrenzung des Aufgabenbereichs der Menschenrechtsagentur auf die räumliche und rechtliche Ausdehnung der EU ausgesprochen und gleichzeitig mit Hinweis auf die erwünschte Unabhängigkeit der Agentur eine Beschränkung auf bestimmte Themenbereiche abgelehnt.

1.2 Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Europäische Union als eine auf Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte beruhende Wertegemeinschaft lässt sich auch in ihren Außenbeziehungen von diesen Werten leiten und strebt deren weltweite Durchsetzung an. Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verfügt die EU über ein Instrument, das dieser Werteorientierung in einer kohärenten und effektiven gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Ausdruck verleiht und mit konkreten Durch- und Umsetzungsmaßnahmen Geltung verschafft. Die laufende Abstimmung von Menschenrechtsfragen durch die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der GASP findet in der Rats-Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ (COHOM) statt, in der auch die Politik der Union in der UN-Menschenrechtskommission und in der UN-Generalversammlung koordiniert wird. Die verbindlichen Beschlussfassungen für die Menschenrechtspolitik der Union erfolgen auf der Ebene des Rats. Dieser indossierte am 16. Dezember 2004 die Einrichtung des Amtes eines Persönlichen Beauftragten für Menschenrechte des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Der amtierende Hohe Repräsentant für

die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Xavier Solana, besetzte diesen Posten im Januar 2005 mit dem bisherigen Leiter des zivilen Krisenmanagements im Ratssekretariat, dem Dänen Michael Matthiessen. Gemäß seinem Mandat soll der Beauftragte, unter Berücksichtigung der Kompetenzen der EU-Kommission, zur Kohärenz und Kontinuität der EU-Menschenrechtspolitik im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beitragen.

1.2.1 Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen

Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen sind die wichtigsten Rechtsinstrumente der GASP, sie verbessern die Kohärenz des internationalen Handelns der Union und sind in vielen Fällen im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen zum Einsatz gekommen. Die EU nahm im Berichtszeitraum gemeinsame Strategien, Aktionen oder Standpunkte mit Menschenrechtsbezug u. a. zum Mittelmeerraum, zum westlichen Balkan zu Myanmar, Georgien, der Ukraine, Kuba, Afrika insgesamt sowie zu Ruanda, Somalia, Simbabwe, zur DR Kongo, zu Nigeria, Liberia, Sierra Leone und Angola an.

1.2.2 EU-Leitlinien

Zur effektiveren Durchsetzung der Menschenrechte in ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verabschiedete die EU in den letzten Jahren eine Reihe von Leitlinien. So nahm der Rat im Berichtszeitraum im Mai 2004 die EU-Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten (siehe A 6.1.3) und im Juni 2004 die EU-Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern (siehe A 16.2) an, welche die bisherigen Leitlinien zu den Menschenrechtsdialogen (Dezember 2001, siehe B 1.2.4), zur Folter (April 2001, siehe A 2.1.1) und zur Todesstrafe (Juni 1998, siehe A 1.2.1) ergänzen. Die Implementierung der verschiedenen EU-Leitlinien wird regelmäßig überprüft; so fand im Berichtszeitraum eine Evaluation der EU-Leitlinien zur Todesstrafe statt, die zu dem Ergebnis kam, dass die Leitlinien die Effektivität, Konsistenz und Visibilität des von der EU angeführten weltweiten Kampfs gegen die Todesstrafe nachhaltig verbessert haben (siehe A 1.2). Bei der Evaluation der Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe bestand unter den EU-Mitgliedstaaten Einvernehmen darüber, dass die Leitlinien z. B. bei politischen Dialogen und Demarchen intensiver eingesetzt werden sollten (siehe A 2.1.1).

1.2.3 Erklärungen und Demarchen

Weitere wichtige außenpolitische Instrumente der EU in Menschenrechtsfragen sind öffentliche Erklärungen sowie Demarchen bei Regierungen von Drittländern. Demarchen werden in der Regel in der sog. „Troika“-Zusammensetzung⁵ oder vom Rats-Vorsitz (Präsident-

schaft) unternommen. Sie können vertraulich erfolgen oder aber auch öffentlich gemacht werden. Außerdem kann die EU öffentliche Erklärungen abgeben, in denen eine Regierung oder andere Adressaten zur Achtung der Menschenrechte aufgerufen oder in denen positive Entwicklungen begrüßt werden. Demarchen und Erklärungen werden auf breiter Basis eingesetzt, um menschenrechtsbezogene Anliegen vorzubringen. Am häufigsten betrafen sie im Berichtszeitraum illegale Inhaftierung, gewaltsames Verschwindenlassen von Personen, die Todesstrafe, Folter, Flüchtlings- und Asylfragen, die Bewertung des Ablaufs von Wahlen, außergerichtliche Tötungen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf einen fairen Prozess. Die länderbezogenen Demarchen und Erklärungen, welche die EU im Berichtszeitraum durchgeführt bzw. abgegeben hat, sind in den EU-Jahresberichten zur Menschenrechtslage 2003 bzw. 2004 (siehe B 1.5) aufgelistet.

1.2.4 Menschenrechtsdialoge

Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im Rahmen des politischen Dialogs der EU mit bestimmten Partnern behandelt, so gibt es einen speziell Menschenrechtsfragen gewidmeten strukturierten Menschenrechtsdialog mit China und Iran und mit einer Vielzahl von Staaten Dialoge auf Ad-hoc-Basis, u. a. mit Russland und Indien. Insbesondere die strukturierten Dialoge (zum China-Dialog siehe C 6, zum Iran-Dialog siehe C 3) bieten der EU-Troika die Gelegenheit, ihre Besorgnis in Bezug auf Todesstrafe, Folter, Recht auf Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit und Menschenrechte umfassend und regelmäßig zum Ausdruck zu bringen sowie konkrete Einzelfälle anzusprechen. In den Menschenrechtsdialogen werden zudem die Zeichnung und Ratifikation universaler Menschenrechtskonventionen und die Kooperation des betreffenden Staats mit VN-Menschenrechtsmechanismen thematisiert. Gegenstand des Dialogs sind auch konkrete Fragen der Kooperation zwischen der EU und dem Dialogpartner mit dem Ziel, die Menschenrechtslage nachhaltig zu verbessern und gegen strukturelle Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Zu diesem Zweck werden auch konkrete Kooperationsprojekte initiiert.

Mit einigen Partnern, insbesondere mit den Beitrittsländern, den USA, Kanada und Japan, führt die EU – in der Regel durch die Troika – in halbjährlichen Abständen vor der Tagung der VN-Menschenrechtskommission und der Jahrestagung der VN-Generalversammlung Expertensitzungen durch, auf denen Fragen von gemeinsamem Interesse und Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit in den multilateralen Gremien im Bereich der Menschenrechte zu erörtert werden. Die Beitrittsländer werden von der EU u. a. über Initiativen unterrichtet, denen sie sich anschließen können, beispielsweise über die Erklärungen (statements) der EU vor der VN-Generalversammlung und der Menschenrechtskommission.

Einen institutionalisierten politischen Dialog auf regionaler Ebene, bei dem es auch um Menschenrechtsfragen

⁵ Aktueller Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft, künftige Präsidentschaft im folgenden Semester und EU-Kommission.

geht, unterhält die EU mit den südlichen Nachbarstaaten im Rahmen des „Barcelona Prozesses“, wo Menschenrechtsthemen im Rahmen der Sicherheitspolitischen und Politischen Partnerschaft (sog. Korb 1) eine wichtige Rolle spielen. Zudem werden unter dem Dach der EU-Assoziierungsabkommen mit den „Euromed“-Partnern zunehmend gemeinsame Komitees („subcommittee on human rights, democratisation and governance“) eingerichtet, die sich mit Menschenrechtsfragen und Demokratisierung befassen, so zurzeit bereits mit Marokko und Jordanien.

1.2.5 Menschenrechtsklausel in EU-Drittstaatenabkommen

In den Drittstaatenabkommen, welche die EU in den letzten Jahren verhandelt hat, sind Menschenrechtsklauseln als integrale Bestandteile enthalten. Bei der Verletzungen der Menschenrechte durch die Vertragspartei ermöglichen sie es einer Vertragspartei, geeignete Maßnahmen – bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit – zu treffen, um die Respektierung der Menschenrechte durchzusetzen. Um die entsprechenden Vorwürfe abschließend klären zu lassen, kann die andere Seite Konsultationen beantragen oder ein Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen. Dazu richten die Kommission und die jeweiligen Partnerländer im Rahmen der durch die bilateralen Abkommen gebildeten gemischten Ausschüsse zunehmend Facharbeitsgruppen zu Menschenrechten und Rechtsstaatsaufbau ein, so derzeit mit Bangladesch, Vietnam, Laos und voraussichtlich mit Pakistan.

Eine Menschenrechtsklausel enthält auch das regionale Abkommen der EU mit den AKP- (Afrika-, Karibik-, Pazifik-)Staaten, das am 1. April 2003 in Kraft getretene Cotonou-Abkommen. Der politische Dialog mit den AKP-Partnern beinhaltet auch eine regelmäßige Bewertung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit. Im Falle einer Verletzung dieser Elemente können Konsultationen aufgenommen werden; im Extremfall kann das Abkommen mit einem Mitgliedstaat ausgesetzt werden.

Menschenrechtsklauseln wurden seit Ende der 90er Jahre mehrfach als Grundlage für Konsultationen, für die Aussetzung von Hilfe oder andere Maßnahmen herangezogen, u. a. bei folgenden Ländern: Niger, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Togo, Kamerun, Haiti, Komoren, Elfenbeinküste, Fidschi, Liberia und Simbabwe.

1.2.6 Menschenrechte als Beitrittskriterium

Für die EU-Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien sowie für die Beitrittskandidaten Kroatien und Türkei gelten die 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen vereinbarten „Kopenhagener Kriterien“. Nach diesen politischen Kriterien müssen beitragswillige Länder über stabile Institutionen zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheiten verfügen. Die Bedeutung menschenrechtlicher Standards im Beitrittsprozess wird dadurch unterstrichen, dass ihre Er-

füllung Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist. Die Einhaltung der Kriterien wird überwacht und – nötigenfalls – im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingefordert; außerdem wird im Rahmen der jährlichen „Fortschrittsberichte“ der EU-Kommission auf sie eingegangen. Die jüngsten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2004 kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Bulgarien und Rumänien erfüllen weiterhin die Politischen Kopenhagener Kriterien, insbesondere bei der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Funktionsweise des Justizsystems und der Bekämpfung der Korruption müssten jedoch weitere Fortschritte erzielt werden.
- Die Türkei habe sich substanziell an die EU angenähert: von weitreichenden Reformen im Bereich Menschenrechte bis zu verstärkter ziviler Kontrolle über das Militär. Dennoch blieben weiterhin Defizite in den bekannten Menschenrechtsbereichen Meinungsfreiheit, Korruption, Folter und Misshandlung, Einschränkungen für christliche Gemeinschaften, Gewalt gegen Frauen, kulturelle Rechte und die Lage im Südosten der Türkei.
- Kroatien habe „eine Reihe von Rechtsvorschriften eingeführt, welche die Wahrung der Menschenrechte und Minderheitenrechte garantieren. In der Verfassung seien die Grundrechte und Grundfreiheiten verankert.“ Der Bericht verweist aber auch darauf, dass „weitere Anstrengungen seitens der kroatischen Regierung zur Eingliederung der serbischen Minderheiten in sämtliche Bereiche der kroatischen Gesellschaft erforderlich“ seien und auf die besondere Aufmerksamkeit, die der Roma-Minderheit zukommen müsse, sowie auf zahlreiche Klagen gegen Kroatien vor dem Europäischen Gerichtshof. Letzteres lasse „erhebliche Menschenrechtsprobleme erkennen“, namentlich im Zusammenhang mit einigen gesetzlichen Regelungen kriegsbedingter Eigentumsfragen. Zudem hat die EU die volle Zusammenarbeit Kroatiens mit dem Haager UN-Tribunal für Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien zur Bedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gemacht und dieser Haltung durch die Entscheidung des Rats der Europäischen Union vom 16. März 2005, die vorgesehene Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien zu verschieben und mit dessen uneingeschränkter Zusammenarbeit mit dem IStGHJ zu verknüpfen, unmissverständlich Nachdruck verliehen. Die Chefanklägerin des UN-Tribunals, Carla del Ponte, hat sich im Berichtszeitraum mehrfach über eine mangelnde Zusammenarbeit Kroatiens mit dem Tribunal beschwert.

Alle genannten Staaten sind Mitglieder des Europarats und haben die einschlägigen europäischen und VN-Menschenrechtsabkommen ratifiziert (die Türkei allerdings mit Vorbehalten), einschließlich des 6. Protokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Abschaffung der Todesstrafe.

1.2.7 Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)

Seit 1994 werden die Maßnahmen der EU in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Wahlbeobachtung und Konfliktprävention in Drittstaaten unter der Bezeichnung „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ (engl. European Initiative for Democratisation and Human Rights, EIDHR, www.eu.int/comm/europeaid) zusammengefasst. Unter Federführung der EU-Kommission und auf der Grundlage der Ratsverordnungen Nr. 975/1999 und Nr. 976/1999 werden diese Maßnahmen im Wesentlichen in Partnerschaft mit Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen durchgeführt. Der EIDHR standen 2003 aus dem Budget der Europäischen Union insgesamt rund 101 Mio. Euro und 2004 rund 132 Mio. Euro zur Verfügung.

In den letzten Jahren hat die EU bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Politik im Bereich Menschenrechte und Demokratieförderung erhebliche Verbesserungen vorgenommen, u. a. durch die Erarbeitung von Leitlinien zu menschenrechtlichen Kernthemen wie Todesstrafe und Folter. Dies hat auch im Rahmen der EIDHR einen fokussierteren und ergebnisorientierteren Ansatz nach sich gezogen. So verabschiedete die EU-Kommission im Mai 2001 eine Mitteilung mit dem Ziel, die EIDHR durch einen stärker auf die menschenrechtspolitischen Prioritäten der Union ausgerichteten strategischen Ansatz noch effizienter zu gestalten.

Auf der Grundlage dieser Mitteilung billigte die Kommission für den Zeitraum 2002 bis 2004 ein Programmplanungsdokument mit thematischen und geografischen Schwerpunkten, das mögliche Programme und Projekte sowie die Art der Unterstützung beschreibt und konkret anzustrebende Ziele und Ergebnisse für die folgenden vier thematischen Prioritäten nennt:

1. Demokratisierung,
2. verantwortungsbewusstes staatliches Handeln und Rechtsstaatlichkeit,
3. Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung,
4. Bekämpfung der Todesstrafe und der Folter.

Es werden insgesamt 29 Schwerpunktländer genannt, die den Hauptteil der Unterstützung erhalten sollen. Darüber hinaus enthält das Planungsdokument einen konkreten Programmrahmen für Wahlbeobachtungsmissionen.

Angesichts eines erweiterten Prioritätenspektrums billigte die Kommission ergänzend hierzu für 2003 und 2004 jeweils aktualisierte Programmplanungen, welche die konkrete Grundlage für die in diesen Jahren getroffenen Maßnahmen bildeten. Im Rahmen dieser aktualisierten Programmplanungen wurden u. a. drei zusätzliche Schwerpunktländer identifiziert (Angola, China, Irak) und für jedes dieser Länder Programmprioritäten festgelegt. Wie in den vergangenen Jahren wurden auch im Berichtszeitraum drei Instrumente zur Umsetzung der EIDHR eingesetzt.

Projektausschreibungen und sog. gezielte Projekte

Bei der Durchführung und Verwaltung der unter der EIDHR laufenden Projekte arbeitet die EU-Kommission eng mit Nichtregierungsorganisationen (NROen) und internationalen Organisationen zusammen. Durch die Förderung von NRO-Programmen in Drittstaaten leistet sie so neben der Projektförderung einen Beitrag zur Stärkung der dortigen Zivilgesellschaft. Zur Ermittlung geeigneter Projektvorhaben führt die zuständige Kommissions-Dienststelle EuropeAid zu den vier Programmschwerpunkten regelmäßig Projektausschreibungen durch (www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm).

Gezielte Projekte werden daneben systematisch für Vorhaben genutzt, die gemeinsam mit internationalen und regionalen Organisationen erarbeitet werden. Sie werden von der Kommission als Projekte gekennzeichnet, die konkrete Ziele verfolgen, die nicht durch Ausschreibungen verwirklicht werden können, z. B. zur Unterstützung des Büros des VN-Hochkommissars für Menschenrechte.

Mikroprojekte

Das Mikroprojekte-Programm dient der Finanzierung von Projekten mit einer Mittelausstattung zwischen 10 000 und 100 000 Euro. Mit dem Programm soll lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen Hilfe gewährt werden. Die Mikroprojekte werden unmittelbar durch die Delegationen der EU-Kommission vor Ort verwaltet und im Rahmen lokaler Ausschreibungen ausgewählt.

Wahlbeobachtung

Durch die EIDHR finanziert die EU ihre Wahlbeobachtungsmissionen und trägt zur Förderung gezielter Projekte im Bereich Demokratisierungshilfe bei. 2003 hat sie insgesamt acht Wahlbeobachtungsmissionen entsandt, an denen sich Deutschland mit 14 Langzeit- und 21 Kurzzeitbeobachtern beteiligte. Zweimal waren Deutsche in den Organisationsteams für die Durchführung der Mission tätig. 2004 wurden sechs EU-Wahlbeobachtungen organisiert, bei denen Deutschland erneut zweimal im Organisationsteam sowie mit insgesamt 20 Langzeit- und 36 Kurzzeitbeobachtern vertreten war.

Deutschland wirkt darüber hinaus aktiv im Lenkungsausschuss für die EIDHR, dem Human Rights and Democracy Committee (HRD), mit und trägt zu einer engen Verzahnung der dortigen Projektarbeit mit der auswärtigen EU-Menschenrechtspolitik bei, die durch die EU-Mitgliedstaaten in der Rats-Arbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM) abgestimmt wird.

1.3 Charta der Grundrechte und übriger Grundrechtsschutz der EU

Maßgeblich auf deutsche Initiative beschloss der Europäische Rat von Köln am 4. Juni 1999 die Schaffung einer Grundrechtecharta der Europäischen Union, um die in der Europäischen Union auf Unionsebene gewährleisteten Grundrechte (siehe B 2.2) zu kodifizieren und damit ihre

Bedeutung und Tragweite für die Unionsbürger sichtbarer und verständlicher zu machen. Die am 7. Dezember 2000 zum Auftakt des Europäischen Rats von Nizza feierlich proklamierte „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ wurde in den am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa (Artikel II-61 bis II-114) inkorporiert. Mit dem Inkrafttreten der Verfassung für Europa, die gemäß Artikel II-111 die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union verpflichtet, werden die Grundrechte innerhalb der Gemeinschaft verbindlich.

Die Charta (<http://ue.eu.int>) formuliert die auf Unions-ebene 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 (Artikel 3), das Recht der Kinder auf Schutz und Fürsorge und auf Berücksichtigung ihrer Meinung (Artikel 24) und das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41). Das siebte Kapitel enthält Allgemeine Bestimmungen, die u. a. Regelungen über die Adressaten der Grundrechte, Grundrechtsschranken sowie das Verhältnis zu anderen Gewährleistungen, insbesondere der EMRK, betreffen.

Die Charta entfaltet schon jetzt eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung. Mit ihrer Proklamation haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission zur Einhaltung der Rechte verpflichtet. Neben dieser Selbstbindung bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrags stellt die Charta rechtlich eine mögliche Bezugsgrundlage für die Rechtsprechung des EuGH dar, der sie bislang jedoch noch nicht herangezogen hat.

1.3.1 Netz der unabhängigen Sachverständigen im Bereich Menschenrechte

Auf Empfehlung des Europäischen Parlaments wurde im September 2002 das Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Grundrechte eingerichtet. Am 31. März 2003 legte es seinen Ersten „Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im Jahre 2002“ vor. Dieser Bericht enthält eine Zusammenfassung der von den Sachverständigen erarbeiteten nationalen Berichte sowie Empfehlungen für die Organe und Mitgliedstaaten.

1.3.2 Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch einen Mitgliedstaat

Im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Menschenrechtsverletzung durch einen Mitgliedstaat greift der Sanktionsmechanismus des Artikel 7 EU-Vertrag: Auf den begründeten Vorschlag eines Drittels der Mit-

gliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die Situation schwerwiegender Menschenrechtsverletzung besteht. Vor einer solchen Feststellung muss der betroffene Mitgliedstaat gehört werden. Der Rat kann außerdem geeignete Persönlichkeiten mit einem Bericht über die Menschenrechtssituation in dem betroffenen Mitgliedstaat beauftragen und Empfehlungen an den Mitgliedstaat aussprechen. Bei Fortdauern der Situation können in der Folge bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, u. a. das Stimmrecht im Rat, ausgesetzt werden, wobei die rechtlichen Verpflichtungen des Mitgliedstaats im Sinne des EU-Vertrags weiterhin verbindlich bleiben.

1.4 Weitere Entwicklungen des EU-rechtlichen Normensystems

Auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag bzw. Artikel 141 Abs. 3 EG-Vertrag wurden drei Antidiskriminierungsrichtlinien verabschiedet: Die Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Antirassismusrichtlinie“), die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Rahmenrichtlinie“) und die Richtlinie 2002/73/EG vom 5. Oktober 2002 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen („Geschlechterrichtlinie“), welche die entsprechende Richtlinie 1976/207/EWG vom 9. Februar 1976 novellierte.

Zur Umsetzung dieser Richtlinien haben die Fraktionen der Regierungskoalition am 16. Dezember 2004 den Entwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ (Bundestagsdrucksache 15/4538) in den Deutschen Bundestag eingebracht. Kernstück dieses Gesetzesentwurfs ist ein Antidiskriminierungsgesetz, das entsprechende arbeits- und zivilrechtliche Bestimmungen sowie Regelungen zur Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes enthält, an die sich Personen wenden können, die der Ansicht sind, aus den im Gesetz genannten Gründen benachteiligt worden zu sein.

Mit der Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen soll der Grundsatz der Gleichbehandlung über den Bereich der Arbeit hinaus erstmals auf den allgemeinen Privatrechtsverkehr unter Einschluss von Versicherungsdienstleistungen ausgedehnt werden (Stichwort: „Unisex-Tarife“).

Die Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes hat zu einer erheblichen Besserstellung von Flüchtlingen geführt. Sie wird in Deutschland in Gestalt des Zuwanderungsgesetzes vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) umgesetzt, das bezüglich seiner Hauptinhalte zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist (siehe A 4.2, Exkurs).

1.5 EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage

Auf deutsch-britische Initiative hin legt die EU seit 1999 einen jährlichen EU-Bericht zur Menschenrechtslage vor. Der aktuelle Bericht, der den Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 30. Juni 2004 abdeckt, wurde im Oktober 2004 veröffentlicht (<http://ue.eu.int>). Der EU-Menschenrechts-Jahresbericht ist das Ergebnis einer Kollektivarbeit: Unterstützt von der EU-Kommission und dem EU-Ratssekretariat, waren Menschenrechtsexperten der 25 EU-Mitgliedstaaten an seiner Erarbeitung beteiligt. Auch die Bundesregierung hat Teile des Jahresberichts 2004 im Entwurf erstellt und den EU-Partnern zur Abstimmung zugeleitet.

Der Bericht bietet eine Übersicht über Aspekte der Menschenrechtspolitik sowohl in den Außenbeziehungen der EU als auch innerhalb der EU auf Unionsebene. Nach der Einleitung und den in Teil 2 niedergelegten Rechtsgrundlagen der Menschenrechtspolitik der EU geht Teil 3 auf die unionsinternen Maßnahmen in einer Reihe vorrangiger Bereiche wie Rassismus, Asyl und Einwanderung, Menschenhandel sowie Menschenrechte und Wirtschaft ein. Teil 4 stellt die Außenbeziehungen der EU und ihre Rolle auf internationaler Ebene dar: die Instrumente und Initiativen der EU in den Beziehungen zu Drittländern, das Vorgehen der EU in internationalen Gremien (Vereinte Nationen, Europarat, OSZE, Stabilitätspakt für Südosteuropa), Themen von besonderer Bedeutung für die EU (Todesstrafe, Folter, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Recht auf Entwicklung, Rechte der Kinder und der Frauen u. a. m.) sowie die Situation der Menschenrechte in der Welt. Im Anhang findet sich eine Aufstellung der von der EU geförderten Menschenrechtsprojekte. Der Bericht ist in allen Amtssprachen der Europäischen Union auf der o. g. Website beim Generalsekretariat erhältlich.

B 2 Europarat

Der Europarat mit seinen mittlerweile 46 Mitgliedstaaten (Stand Februar 2005) setzt sich seit seiner Gründung 1949 für die Förderung der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ein und schuf Leitlinien für ein demokratisches Europa. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Weiterentwicklung und die effektive Kontrolle des Menschenrechtsschutzes und demokratischer Strukturen in den Mitgliedstaaten. Durch umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsprogramme, die teilweise gemeinsam mit der EU und der OSZE durchgeführt werden, fördert der Europarat den demokratischen Reformprozess und die Angleichung der Rechtsstandards in einer Reihe von Mitgliedstaaten, insbesondere in den Ländern Osteuropas.

2.1 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

2.1.1 Die Arbeit des Gerichtshofs

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), zu deren Ratifika-

tion alle Mitgliedstaaten des Europarats verpflichtet sind, sieht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg einen seit 1998 ständigen internationalen Gerichtshof mit hauptamtlichen Richtern vor, dessen Zuständigkeit „von Island bis nach Malta und von Portugal – genau genommen: von Madeira – bis Wladiwostok“⁶ reicht. Jeder, der sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten als Opfer einer Verletzung seiner Rechte betrachtet, die von der EMRK garantiert werden – also heute 800 Mio. Bürger Europas – kann eine sog. Individualbeschwerde einlegen. Eine Beschwerde ist nur dann zulässig, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist. In Deutschland ist grundsätzlich Voraussetzung, dass der Beschwerdeführer wegen der Verletzung seiner Rechte erfolglos das Bundesverfassungsgericht angerufen hat. Das Verfahren vor dem EGMR ist öffentlich, das Urteil ergeht in den Amtssprachen des Europarats (Englisch und Französisch).

Der Gerichtshof hebt Urteile nationalstaatlicher Gerichte oder Verwaltungsakte nicht auf, sondern stellt lediglich einen eventuellen Menschenrechtsverstoß fest und kann der verletzten Partei nach Artikel 41 EMRK eine Entschädigung zubilligen. Die Urteile des Gerichtshofs sind nach Artikel 46 EMRK verbindlich und müssen von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Das Ministerkomitee des Europarats überwacht die Umsetzung der Urteile des EGMR. Mittels dieser Verfahrensregelung wird sichergestellt, dass einem Rechtsspruch des Gerichts gegen einen Mitgliedstaat auf der politischen Ebene des Europarats so lange nachgegangen wird, bis der verurteilte Staat meldet, das Urteil vollständig umgesetzt zu haben. Bleibt die Umsetzung des Urteils aus, fordert das Ministerkomitee den säumigen Mitgliedstaat in der Regel durch sog. Interimsresolutionen auf, das Urteil umzusetzen. Im Berichtszeitraum hat Deutschland sich im Ministerkomitee des Europarats stets aktiv für die zügige und vollumfängliche Umsetzung aller Urteile des EGMR eingesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Beschluss vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04) klar, dass sich die Bindungswirkung der Urteile des EGMR auf alle staatlichen Organe in Deutschland – also auch auf die Gerichte – erstreckt und diese grundsätzlich verpflichtet, nach der Entscheidung eines bestimmten Einzelfalls in eben diesem Fall einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen. Natürlich kann diese Bindungswirkung nur im Rahmen der Zuständigkeit des betroffenen Organs bestehen, die Bindung an sonstiges Gesetz und Recht nicht aufheben und auch die Verpflichtung, neue Tatsachen zu beachten, nicht außer Kraft setzen. Dies sind aber selbstverständliche Voraussetzungen für die Tätigkeit staatlicher Organe in einem Rechtsstaat.

Der EGMR fällte 2003 insgesamt 703 Urteile (12 gegen Deutschland) und 2004 719 Urteile (6 gegen Deutsch-

⁶ MdB Rudolf Binding, Delegationsleiter zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

land) (die Entscheidungen des Gerichtshofs sind im Internet abrufbar unter www.echr.coe.int). Über das deutsche Portal des Europarats kann auf die deutschsprachige Website des Gerichtshofs zugegriffen werden (<http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof>), auf der u. a. die vom Bundesministerium der Justiz gefertigten nicht-amtlichen deutschen Übersetzungen der Entscheidungen des Gerichtshofs in Verfahren gegen Deutschland eingestellt sind. Die Bundesregierung strebt – in Zusammenarbeit mit juristischen Verlagen – an, dass möglichst auch alle anderen allgemein bedeutsamen Entscheidungen des EGMR ins Deutsche übersetzt und publiziert werden. Denn die bei der Nutzung der (englisch- und französischsprachigen) amtlichen Sammlung bestehende Sprachbarriere erschwert die Rezeption der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR in Deutschland.

Die zentrale Rolle des EGMR im System des europäischen Rechtsschutzes schlägt sich in einer rasanten Zunahme von Beschwerden nieder. Der EGMR sieht sich kaum mehr in der Lage, der Klageflut Herr zu werden. Allerdings scheiterten über 90 Prozent der bisher eingelegten Beschwerden an den Voraussetzungen der Zulässigkeit. Insgesamt erreichten den EGMR 2003 über 38 500 neue Beschwerden, 2004 war diese Zahl bereits im November erreicht. Damit setzte sich der Anstiegstrend der Vorjahre weiter fort. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der insgesamt anhängigen Verfahren auf über 70 000 Beschwerden (Ende 2004).

Angesichts der Schlüsselfunktion der EMRK und des EGMR für die Wahrung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in ganz Europa betonte Deutschland im Ministerkomitee des Europarats die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Reformen und setzte sich aktiv für deren Verwirklichung ein. Die anlässlich der 112. Ministertagung des Europarats im Mai 2003 verabschiedete Erklärung über die „Gewährleistung der langfristigen Effektivität des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“ markiert den Beginn der noch andauernden Reformbemühungen, die sich auf die folgenden Bereiche konzentrieren: Verbesserung eines Filtermechanismus zur Behandlung eingegangener Beschwerden und Beachtung und Umsetzung von Urteilen des Gerichtshofs. Die Annahme des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK im Mai 2004 ist eines der wichtigsten Ergebnisse des bisherigen Reformprozesses (siehe B 2.6).

2.1.2 Einzelne Deutschland betreffende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Im Berichtszeitraum stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in insgesamt 18 Verfahren gegen Deutschland einen Verstoß gegen die EMRK fest. Die Verurteilungen erfolgten vor allem wegen Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren, insbesondere wegen überlanger Verfahrensdauer (Artikel 6 EMRK). Sie spiegeln im Wesentlichen Mängel im jeweils gerügten Einzelverfahren wider, nicht jedoch strukturelle Defizite. Drei Entscheidungen sind besonders hervorzuheben:

- In dem Verfahren Wendenburg u. a. gegen Deutschland wandten sich die Beschwerdeführer, bei denen es sich um bei Oberlandesgerichten singular zugelassene Rechtsanwälte handelte, gegen ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das eine Regelung in der Bundesrechtsanwaltsordnung zur Singularzulassung von Rechtsanwälten für verfassungswidrig erklärt und eine zweijährige Übergangsfrist festgesetzt hatte. Der Gerichtshof verwarf die Beschwerde als offensichtlich unbegründet und damit unzulässig, insbesondere da die Aufhebung der Singularzulassung gerechtfertigt gewesen sei und das Bundesverfassungsgericht dem Eigentumsrecht der Beschwerdeführer durch die Anordnung der Übergangsfrist hinreichend Rechnung getragen habe.
- In der Sache Caroline von Hannover gegen Deutschland behauptete die Beschwerdeführerin, durch die Entscheidungen deutscher Gerichte im Zusammenhang mit der Veröffentlichung einer Reihe von – die Beschwerdeführerin in der Öffentlichkeit zeigenden – Fotos in verschiedenen Zeitschriften in ihrem Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt worden zu sein. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil fest, dass die deutschen Gerichte keinen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen – der Pressefreiheit auf der einen Seite und des Persönlichkeitsrechts der Beschwerdeführerin auf der anderen Seite – vorgenommen hätten, so dass Artikel 8 der EMRK verletzt worden sei.
- In dem Verfahren Herz gegen Deutschland ging es um das Recht des Beschwerdeführers, die Rechtmäßigkeit einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auch noch nach seiner Entlassung überprüfen zu lassen. Artikel 5 Abs. 4 EMRK garantiert jeder Person, der die Freiheit entzogen ist, das Recht, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet. Der Gerichtshof sah dieses Recht als verletzt an, weil die Beschwerde gegen die Unterbringung allein mit der Begründung verworfen worden war, dass sich die Unterbringung inzwischen erledigt habe.

Noch anhängig sind zwei Komplexe von Beschwerdeverfahren gegen Deutschland, die das Bodenrecht der neuen Länder zum Gegenstand haben. In dem einen Komplex, der die sog. „Neubauern“ betrifft, entschied eine Kammer des Gerichtshofs mit Urteil vom 22. Januar 2004, dass durch die entschädigungslose Entziehung von Grundstücken der Beschwerdeführer gegen die Eigentumsgarantie des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK verstoßen worden sei. Dieses Urteil wurde jedoch nicht rechtskräftig, da die Bundesregierung einen Antrag auf Verweisung an die Große Kammer gestellt hat, der erfolgreich war. In dem anderen Komplex, der die Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone zwischen 1945 und 1949 zum Gegenstand hat, geht es um die Entscheidung, die sog. Bodenreform in der sowjetischen Besatzungszone nicht rückgängig zu machen, und um das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz von 1994. Diese Sache hat die zuständige Kammer am 30. Januar

2004 gemäß Artikel 30 EMRK an die Große Kammer abgegeben, weil die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung der EMRK betrifft. In beiden Fällen hat die Große Kammer eine öffentliche Anhörung durchgeführt und wird demnächst eine Entscheidung treffen.

2.2 Der Generalsekretär des Europarats

Deutschland unterstützt die Arbeit des Generalsekretärs (<http://www.coe.int/T/d/sg/>) und pflegt auf politischer Ebene einen regelmäßigen, intensiven Austausch mit ihm. Der Generalsekretär war im Berichtszeitraum mehrfach zu politischen Gesprächen in Berlin, zuletzt im Oktober 2004. Der im September 2004 neu gewählte Generalsekretär Terry Davis (Vereinigtes Königreich) nutzte die Visite in Berlin zu ersten Gesprächen mit Mitgliedern der Bundesregierung. Artikel 52 EMRK gibt dem Generalsekretär das Recht, einen Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen zu ersuchen, eine Erklärung darüber abzugeben, inwieweit bestimmte staatliche Maßnahmen oder Gesetzgebungsakte im Einklang mit den sich aus der Ratifikation der EMRK ergebenden Verpflichtungen stehen.

2.3 Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

Mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr. 126, BGBl. 1989 II S. 946) wurde ein Ausschuss unabhängiger Sachverständiger geschaffen, der Ausschuss zur Verhütung der Folter (Committee for the Prevention of Torture, CPT, <http://www.cpt.coe.int/german.htm>), der in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen prüft, denen die Freiheit entzogen wurde. Will der Ausschuss Polizeidienststellen und Haftanstalten, psychiatrische Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, besuchen, setzt dies die Mitwirkung der Vertragsstaaten voraus. Der Ausschuss verfasst über seine Besuche Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen, um die nicht in Freiheit lebenden Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu schützen. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf den Zustand der besuchten Einrichtungen. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Eine Veröffentlichung des von dem Ausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staats. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss eine sog. Öffentliche Erklärung abgeben.

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe hat Deutschland vom 3. bis 15. Dezember 2000 seinen dritten turnusmäßigen Besuch abgestattet. In seinem nachfolgend erarbeiteten Bericht setzte sich der Ausschuss ausführlich mit der Situation in den einzelnen Institutionen auseinander, die er besucht hat (Haftanstalten,

Abschiebegewahrsamseinrichtungen, Polizeidienststellen, psychiatrischen Einrichtungen und – zum ersten Mal in seiner Geschichte – Altenpflegeheimen), und spricht zudem eine Reihe von Empfehlungen aus. Die Bundesregierung hat im Juni 2002 Stellung zu dem Bericht genommen (www.bmj.bund.de/Themen/Menschenrechte). Seinen nächsten Besuch in Deutschland hat der CPT für 2005 angekündigt.

2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Die ECRI wurde in der Folge des ersten Europaratsgipfels der Staats- und Regierungschefs 1993 in Wien geschaffen, ihre Aufgabe ist es, Vorschläge zu erarbeiten und insbesondere die Wirksamkeit der bereits ergriffenen gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Europarats-Mitgliedstaaten zur *Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz* zu prüfen und zu bewerten.

Die ECRI setzt sich aus Experten aller Mitgliedstaaten des Europarats zusammen. Diese Sachverständigen werden von ihren Regierungen in ihrer persönlichen Eigenschaft ernannt und arbeiten unabhängig von Weisungen der sie entsendenden Europarats-Mitgliedstaaten auf der Grundlage persönlicher Verantwortung und strikter Vertraulichkeit grundsätzlich nach dem Konsensprinzip (Ausnahme: Antrag auf förmliche Abstimmung) und außerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Europarat. Der deutsche ECRI-Vertreter ist der ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz, Klaus Stoltenberg. Um die vorgeschriebene Vertraulichkeit der Zusammenarbeit der ECRI-Experten zu gewährleisten, finden innerhalb der Bundesregierung keine Ressortabstimmungen zu den von dem deutschen ECRI-Mitglied einzunehmenden Positionen bzw. zu den ECRI-Stellungnahmen gegenüber anderen Mitgliedstaaten statt.

Im Einzelnen setzt die ECRI folgende Schwerpunkte:

- Überprüfung von Gesetzgebung sowie politischen und anderen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf ihre Wirksamkeit hin;
- Formulierung von Politikempfehlungen gegenüber den Europarats-Mitgliedstaaten;
- Prüfung bestehender völkerrechtlicher Instrumente in diesem Bereich in Hinblick auf eine mögliche Verstärkung ihrer Wirkungsweise und
- Evaluierung der nationalen Umsetzung (Zeichnung/Ratifikation) völkerrechtlicher Instrumente.

Das Herzstück ihrer Arbeit sieht die ECRI in einem länderspezifischen Ansatz: Sog. „country by country“ oder CBC-Gruppen, die in der Regel aus jeweils vier bis fünf ECRI-Mitgliedern bestehen, untersuchen andere Europarats-Mitgliedstaaten im Rahmen von fact-finding-Besuchen und Gesprächen mit örtlichen Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen im Hinblick darauf, ob es Erscheinungen von Rassismus und Fremdenfeind-

lichkeit gibt und wie die Mitgliedstaaten solchen Phänomenen begegnen. Die Mitwirkung des ECRI-Vertreters des untersuchten Staats bei der Evaluierung ist nach dem ECRI-Mandat ausgeschlossen. Ein Entwurf des Berichts wird mit einem von der jeweiligen Regierung ernannten Verbindungsbeamten schriftlich erörtert und anschließend in seiner endgültigen Form an die Regierung des besuchten Lands weitergeleitet und veröffentlicht. Eine Vetomöglichkeit des von der ECRI untersuchten Staats gegen Feststellungen des Berichts besteht nicht. Allerdings kann der untersuchte Staat der Veröffentlichung widersprechen, was bisher jedoch noch nicht vorgekommen ist.

Bislang wurden drei Berichtsrunden unternommen. Die erste Runde endete 1998, die zweite 2002. Im Rahmen der dritten Runde wurde der Dritte Bericht über Deutschland vom 5. Dezember 2003 erstellt und am 8. Juni 2004 veröffentlicht. Darin würdigt ECRI die von Deutschland erreichten Fortschritte und fordert zu weiteren Anstrengungen auf (der Bericht ist im Internet abrufbar unter www.bmj.bund.de sowie unter www.coe.int/ecri).

2.5 Der Europäische Kommissar für Menschenrechte

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats nahm auf der Grundlage eines am 7. Mai 1999 von der Parlamentarischen Versammlung beschlossenen Mandats am 1. Oktober 2000 seine Tätigkeit auf (<http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar/>). Seine Amtszeit beträgt sechs Jahre. Er kann nicht wiedergewählt werden, seine Amtszeit kann nicht verlängert werden. Sein Sitz befindet sich in Straßburg. Er nimmt die Aufgaben wahr, die nicht in die Kompetenz anderer Einrichtungen des Europarats fallen, z. B. Förderung der Menschenrechts-erziehung (siehe A 9), Rat- und Auskunftserteilung über Menschenrechtsschutz, Erleichterung der Arbeit nationaler Ombudspersonen oder vergleichbarer Stellen und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Behebung von Mängeln im System des nationalen Menschenrechtsschutzes. Erster Amtsinhaber ist der spanische Jurist Alvaro Gil Robles. Das Budget für den Kommissar für Menschenrechte wird aus dem allgemeinen Haushalt des Europarats bestritten. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt in der Unterstützung der Mitgliedstaaten und anderer Akteure, die sich für die Menschenrechte engagieren, er hat eine stark präventive Funktion. Alvaro Gil Robles spielte eine vielfach anerkannte Rolle bei der Suche nach einer politischen Lösung des Tschetschenienkonflikts. Deutschland unterstützte die Arbeit des Menschenrechtskommissars von Anfang an und empfing ihn mehrfach zu hochrangigen Gesprächen. Nach seinem Besuch im Juni 2004 in Berlin organisierte die Bundesregierung im November 2004 mit ihm gemeinsam eine Konferenz in Berlin.

2.6 Neue Instrumente

2.6.1 Protokoll Nr. 14 zur Änderung des Kontrollsystems der EMRK vom 13. Mai 2004

Im November 2004 zeichnete Deutschland das Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsys-

tems der Konvention. Mit diesem Protokoll wird das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte reformiert. Aufgrund der ständig steigenden Anzahl von Individualbeschwerden ist der Gerichtshof überlastet, durch die Verfahrensreform soll der Gerichtshof entlastet und damit dessen langfristige Funktionsfähigkeit gesichert werden. Die Reform soll ihm ermöglichen, zukünftig weniger Zeit für offensichtlich unzulässige Beschwerden aufzuwenden. Das Gleiche gilt für Beschwerden, die Rechtsfragen betreffen, die bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung sind. Auch die Einführung einer neuen Zulässigkeitsvoraussetzung soll dazu beitragen, dass der Gerichtshof sich zukünftig auf die Fälle konzentrieren kann, die wichtige Probleme im Bereich der Menschenrechte aufwerfen.

2.6.2 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität („Cybercrime Convention“) vom 28. Januar 2003

Am 28. Januar 2003 zeichnete Deutschland das Zusatzprotokoll zum Cybercrime-Übereinkommen über die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Internet. Das „Mutterübereinkommen“ (Cybercrime-Übereinkommen) war am 23. November 2001 in Budapest nach mehr als vierjähriger Verhandlung im Expertenkreis von 26 Mitgliedstaaten des Europarats (u. a. Deutschland) und vier Nicht-Mitgliedstaaten (USA, Kanada, Japan, Südafrika) unterzeichnet worden. Es ist das erste völkerrechtlich verbindliche Vertragswerk, das via Internet und andere Computernetzwerke begangene Straftaten normativ regelt. Regelungsgegenstände sind neben Computerstraftaten im engeren Sinne wie Hacking und Computersabotage u. a. Straftaten im Zusammenhang mit Kinderpornografie, Betrug und Verletzung des Urheberrechts. Schwerpunkte des Übereinkommens sind die Schaffung eines strafrechtlichen Mindeststandards an computerbezogenen Straftaten, die Entwicklung eines Grundbestands an strafprozessualen Maßnahmen zur Durchsuchung und Beschlagnahmung von Beweismaterial und schließlich die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verfolgung derartiger Straftaten. Das Cybercrime-Übereinkommen enthält u. a. eine Vorschrift zur Strafbarkeit von durch die Nutzung von Computer- und Telekommunikationssystemen begangener kinderpornografischer Delikte, welche die Vertragsstaaten zur Schaffung entsprechender nationaler Mindeststandards verpflichtet. In den Schutz der Vorschrift gelangen Kinder und Jugendliche bis zu 18 Jahren, zumindest aber bis zu 16 Jahren.

Das Zusatzprotokoll über die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergänzt das Mutterübereinkommen im Hinblick auf über Computersysteme begangene rassistische oder fremdenfeindliche Äußerungs- und Inhaltsdelikte. Der ergänzende Charakter des Zusatzprotokolls zeigt sich vor allem in der generellen Verweisung auf zahlreiche Vorschriften des Übereinkommens. So wird vollständig verwiesen auf die Anwendbarkeit der strafprozessualen Eingriffsmaßnahmen sowie auf die Vorschriften über die internationale Zusammenarbeit.

Entsprechend dürfen auch nur die Staaten das Zusatzprotokoll zeichnen, die bereits das Übereinkommen gezeichnet haben. Die Ratifikation des Zusatzprotokolls ist frühestens zeitgleich mit der Ratifikation des Übereinkommens möglich.

Die Ausgestaltung des Rechtsinstruments als Zusatzprotokoll trägt der Tatsache Rechnung, dass in verschiedenen Staaten sehr unterschiedliche Vorstellungen zur Strafwürdigkeit rassistischer und fremdenfeindlicher Äußerungen herrschen, was eine Inkorporation derartiger Strafvorschriften in das Übereinkommen über Computerkriminalität wesentlich erschwert hätte. Das Zusatzprotokoll räumt den Vertragsstaaten nun eine Reihe von Vorbehalts- und Einschränkungsmöglichkeiten ein (Artikel 12), die Verpflichtung zur Schaffung von Straftatbeständen aus den Artikel 5 und 6 etwa ist im Ergebnis gänzlich fakultativ ausgestaltet.

Das Zusatzprotokoll ist bislang international noch nicht in Kraft getreten. Seine Ratifikation durch Deutschland wird sich an die Ratifikation des Mutterübereinkommens über Computerkriminalität (siehe A 6, 6.1.4) anschließen.

2.7 Monitoring im Europarat

Das juristische Überwachungssystem des Europarats ist im Rahmen der diversen menschen- oder minderheitenrechtlich einschlägigen Europaratsübereinkommen ausgestaltet. Es besteht aus der Berichtspflicht der Vertragsstaaten, der Beratung des eingereichten Staatenberichts durch einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger und der Weiterleitung des Berichts mit Empfehlungen des Ausschusses an das Ministerkomitee, das seinerseits Empfehlungen an den berichtenden Staat abgibt. Sein Schwerpunkt liegt weniger auf der Kontrolle, als vielmehr in der Verpflichtung der Vertragsstaaten, mittels des von ihnen anzufertigenden Staatenberichts für die durch die betreffenden Konventionen geregelten Rechtsbereiche ein nationales politisches Konzept zu entwerfen (z. B. nationale Minderheitenschutzpolitik). Die anschließende Auseinandersetzung von Experten und dem Ministerkomitee des Europarats mit dem nationalen Staatenbericht gewährleistet einen sachorientierten und öffentlichen Dialog, der innen- und außenpolitische Wirkung entfaltet und per se vorbeugenden und bewussteinbildenden Charakter besitzt.

Monitoring von neuen Mitgliedstaaten

Seit seiner Öffnung für die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa in den 90er Jahren entwickelte der Europarat verstärkt Instrumente, welche die Einhaltung der mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen durch die neuen Mitgliedstaaten überwachen. Die Ergebnisse dieser „Monitoring-Berichte“ dienen dann als Grundlage für eine möglicherweise folgende politische Erörterung der Lage in einzelnen Mitgliedstaaten in den verschiedenen Organen des Europarats (wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Ministerkomitee oder dem Kongress der Gemeinden und Regionen).

Monitoring durch die Parlamentarische Versammlung (PV)

Die Grundlagen für ein späteres Monitoring neuer Mitgliedstaaten durch die PV werden bereits vor deren Aufnahme in den Europarat festgelegt. Der vom Ministerkomitee ausgesprochenen Einladung zum Beitritt ist ein von der PV erstellter Pflichtenkatalog beigelegt, der vom Neumitglied nach dem Beitritt – teilweise innerhalb gesetzter Fristen – zu erfüllen sind. Dieser Pflichtenkatalog soll das Neumitglied dabei unterstützen, den Acquis des Europarats in möglichst kurzer Zeit zu erreichen.

Der von den Berichterstattern der Parlamentarischen Versammlung erstellte Monitoring-Bericht wird – nachdem er in den zuständigen Ausschüssen Gegenstand ausführlicher Erörterungen war – öffentlich in der PV-Plenarsitzung diskutiert. Das Ergebnis der Diskussion fließt dann in den Text einer an den untersuchten Staat gerichteten Resolution ein und zusätzlich in eine an das Ministerkomitee gerichtete Empfehlung. Auf der Basis dieser Ergebnisse begleitet das Ministerkomitee die Bemühungen des Mitgliedstaats bei der Beseitigung der Mängel. Hat das Neumitglied schließlich alle Nach-Beitritts-Verpflichtungen erfüllt, wird das Monitoringverfahren durch eine Resolution der PV förmlich abgeschlossen. Im Berichtszeitraum wurden u. a. zwei Abgeordnete des Deutschen Bundestags, die zugleich Mitglieder der PV sind, als Berichterstatter in Monitoringverfahren tätig, MdB Rudolf Bindig (für Russland) und MdB Benno Zierer (für die Türkei).

Ministerkomitee (MK)

Das Monitoring des Ministerkomitees ist nicht auf neue Mitgliedstaaten beschränkt. Im Gegensatz zu dem länderspezifischen Ansatz der PV überprüft das MK in einem themenspezifischen Vergleich unterschiedslos alle Mitgliedstaaten des Europarats. Bislang waren folgende Themen Gegenstand eines MK-Monitorings: Medien- und Meinungsfreiheit, Funktionsweise der demokratischen Institutionen, Funktionieren der Justiz, kommunale und regionale Demokratie, Todesstrafe, Polizei- und Sicherheitsdienste. Anders als das PV-Monitoring findet die Erörterung der Ergebnisse des MK-Monitorings bislang in nichtöffentlichen, sog. in-camera-Sitzungen des MK statt.

Deutschland setzte sich im Berichtszeitraum erneut für eine Veröffentlichung dieser Monitoringergebnisse ein, um die Transparenz der Arbeit des Ministerkomitees zu erhöhen und dem Monitoring des MK über die Öffentlichkeit zugleich größeren Nachdruck zu verleihen. Es gelang, das Verfahren insofern abzuändern, dass die Vertraulichkeit von Berichten aufgehoben werden kann. Allerdings bedarf es dafür noch eines eigenen Beschlusses des Ministerkomitees. Die meisten Mitgliedstaaten des Europarats wollen die Vertraulichkeit des Monitoring wahren, was den Vorteil hat, dass Probleme ohne Rücksicht auf die jeweilige nationale Öffentlichkeit auch direkt angesprochen werden können.

Mit dem Ziel der Operationalisierung und Stärkung der Kohärenz mit den anderen existierenden Monitoring-

Verfahren des Europarats wurde im Juli 2004 ein neues MK-Monitoring beschlossen, mit dem u. a. die Monitoring-Themen eingegrenzt und Duplizierung vermieden werden sollen. Durch die Einbeziehung in die Programmzusammenarbeit des Europarats mit einzelnen Mitgliedstaaten und durch regelmäßige Fortschrittsprüfungen soll das Monitoring künftig noch operativer und effizienter werden.

Erfüllung der Berichtspflichten durch Deutschland

Deutschland hat im Berichtszeitraum als Vertragsstaat von menschen- oder minderheitenrechtlichen Übereinkommen des Europarats folgende Berichtspflichten erfüllt:

- Vorlage des 20., 21. und 22. deutschen Staatenberichts zur Europäischen Sozialcharta (abrufbar unter www.coe.int, Link: Social Charter) am 3. April 2002, 15. Juli 2003 und 31. März 2004;
- Vorlage des Zweiten Staatenberichts gemäß Artikel 15 Abs. 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im Jahr 2003 (im Internet abrufbar unter www.bmi.bund.de, Link Publikationen) und unter www.coe.int (Link Regional or Minority Languages).

B 3 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 wurde dabei auf der Moskauer Konferenz zur Menschlichen Dimension 1991 vollzogen. Im sog. Moskauer Dokument erklärten die OSZE-Teilnehmerstaaten ausdrücklich „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“, 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.

Deutschland ist einer der großen Beitragszahler der OSZE und unterstützt die Arbeit der OSZE in der Menschlichen Dimension zusätzlich durch umfangreiche freiwillige Leistungen für die Projekte der OSZE-Institutionen und -Missionen. Hinzu kommen die Beiträge durch Bereitstellung von Personal: Etwa 100 Deutsche werden derzeit zur OSZE sekundiert.

Zum Schutz der Menschenrechte entwickelte die OSZE ein ausdifferenziertes Instrumentarium:

- das „Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“ (BDIMR; engl. Office for Democratic

Institutions and Human Rights, ODIHR) mit Sitz in Warschau;

- OSZE-Feldmissionen in insgesamt 18 OSZE-Teilnehmerstaaten, die umfangreiche Projekte im Bereich der Menschlichen Dimension durchführen;
- der „Hohe Kommissar für nationale Minderheiten“ (HKNM), mit Sitz in Den Haag, der auf die Wahrung der Minderheitenrechte in Mitgliedstaaten achtet;
- das Amt des/der „Beauftragten für die Freiheit der Medien“ (engl. Representative for the Freedom of the Media, RFoM) mit Sitz in Wien, ein Amt das auf deutsche Initiative Ende 1997 geschaffen wurde;
- das 2003 geschaffene Amt des/der OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels mit Sitz in Wien.

3.1 Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; engl. ODIHR) mit Sitz in Warschau ist mit etwa 120 Mitarbeitern und einem Budget von 9,6 Mio. Euro (2003) die wichtigste und größte Institution der OSZE. Leiter des BDIMR ist seit März 2003 Botschafter Christian Strohal (Österreich). Die Tätigkeit des BDIMR umfasst das gesamte Spektrum der Menschlichen Dimension der OSZE, Schwerpunkte der Beratungs- und Projektarbeit sind:

- die Beobachtung von Wahlen in den OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Beratung zu Fragen der Wahlgesetzgebung (in den vergangenen acht Jahren hat das BDIMR nahezu 140 Wahlbeobachtungsmissionen entsandt);
- der Aufbau rechtsstaatlicher, demokratischer Strukturen/Institutionen und die Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung;
- die Umsetzung menschenrechtlicher Standards.

Das BDIMR führt in Warschau jährlich ein zweiwöchiges Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension durch. Bei dieser Konferenz, an der Staatenvertreter wie NROen gleichberechtigt teilnehmen, erfolgt eine umfassende Bestandsaufnahme zur Lage der Menschenrechte in den Teilnehmerstaaten. Defizite bei der Umsetzung der Verpflichtungen in der Menschlichen Dimension werden dabei deutlich angesprochen. Die Schwerpunkte des letzten Treffens vom 4. bis 15. Oktober 2004 zeigen die Vielfalt und die Bandbreite des Engagements der OSZE im Menschenrechtsbereich: demokratische und rechtsstaatliche Standards, Wahlen und Wahlstandards, Medienfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Förderung von Toleranz, Religionsfreiheit, Minderheiten, Bekämpfung des Menschenhandels, Geschlechtergerechtigkeit. Über 100 Nichtregierungsorganisationen wiesen in diesem Jahr in einer gemeinsamen Schlusserklärung auf den hohen Stellenwert der Arbeit der OSZE für die Zivilgesellschaft hin. Deutschland unterstützt die Arbeit des BDIMR nachdrücklich durch die Entsendung von derzeit

vier sekundierten Experten (überwiegend im Bereich Rechtsstaat und Toleranz) und durch freiwillige Beiträge.

3.2 Feldmissionen

Die derzeit 18 Missionen und Langzeitaktivitäten der OSZE sind das Kerninstrument in der Umsetzung des menschenrechtlichen Acquis der OSZE in Transformationsgesellschaften. Sie arbeiten praktisch, und sie sind vor Ort verankert. Missionen bzw. Projektgruppen gibt es im Westlichen Balkan, in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien. Ihre Mandate verabschieden die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten gemeinsam. Die Feldmissionen und Langzeitaktivitäten führen Projekte durch und sind Ansprechpartner von Regierungen und Bürgergesellschaft. Ihr Personal wird mehrheitlich von den Teilnehmerstaaten gestellt und finanziert. Deutschland allein stellt derzeit etwa 10 Prozent dieser insgesamt etwa 1 000 OSZE-Experten in den Missionen.

3.3 Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE

Das Ende 1992 geschaffene, in Den Haag angesiedelte Amt des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) spielt eine wichtige Rolle für die Konfliktprävention im OSZE-Raum. Der HKNM soll sich abzeichnende Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten schon im Frühstadium identifizieren und abbauen. Aus der Sicht der Bundesregierung konnte der HKNM auf dem Wege der stillen Diplomatie wiederholt erfolgreich als unparteiischer Vermittler agieren und diskrete politische Lösungen für inner- bzw. zwischenstaatliche Minderheitenprobleme erarbeiten. Der HKNM hat sich durch die engagierte Amtsführung der bisherigen Amtsinhaber, Max van der Stoep (Niederlande, 1992 bis 2001) und Rolf Ekeus (Schweden, seit Juli 2001), als effizientes Instrument der Frühwarnung und Krisenprävention erwiesen. So ist es etwa mit seinem Einsatz verdanken, dass die Sprachen- und Minderheitengesetzgebung in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas die berechtigten Interessen der dort ansässigen Minderheiten berücksichtigt. Deutschland hat die Arbeit des Hochkommissars durch die Bereitstellung von Personal und die Finanzierung konkreter Projekte unterstützt und wird dies auch künftig tun.

3.4 Der/die Beauftragte für die Freiheit der Medien der OSZE

Das Amt des/der Beauftragten für die Freiheit der Medien mit Sitz in Wien wurde auf deutsche Initiative im Dezember 1997 geschaffen. Amtsinhaber ist seit März 2004 der Ungar Miklós Haraszti, der dem ehemaligen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve folgte. Der/die Medienbeauftragte soll Verletzungen von Ausdrucks- und Medienfreiheit in den OSZE-Mitgliedstaaten frühzeitig aufgreifen, die Mitgliedstaaten bei der vollständigen Umsetzung von OSZE-Standards und der 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 Medien-gesetzgebung beraten. Deutschland stellte Personal für das Büro des/der Medienbeauftragten bereit und beteiligte sich an der Finanzierung von Projekten.

3.5 Der/die OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels

In das neu geschaffene Amt des/der OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels berief der bulgarische OSZE-Vorsitz im Mai 2004 die Österreicherin Dr. Helga Konrad. Die Einrichtung des Amtes geht auf nachdrückliches, von Deutschland unterstütztes Betreiben des niederländischen OSZE-Vorsitzes zurück. Ein entsprechender Beschluss wurde am 1./2. Dezember 2003 vom Ministerrat der OSZE in Maastricht gefasst, der auch einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedete. Helga Konrad war zuvor Leiterin der Stabilitätspaktinitiative gegen Menschenhandel und hat sich dort allgemeine Anerkennung erworben. Erklärter Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist es, die Kette des Menschenhandels vom Herkunfts- über das Transit- zum Ziel-land zu unterbrechen. Operativ stand für sie im zweiten Halbjahr 2004 der Aufbau ihres Büros im OSZE-Sekretariat sowie die Konsolidierung der OSZE-Strukturen für den Kampf gegen Menschenhandel insgesamt im Vordergrund. Eine von ihr initiierte „Globale Allianz gegen Menschenhandel“ soll über OSZE-Strukturen hinausgreifend internationale und nationale Strukturen stärken und deren Zusammenarbeit fördern.

Durch Entsendung einer Expertin zur Trafficking-Einheit des BDIMR hat Deutschland maßgeblich die Veröffentlichung eines Handbuchs (2004) unterstützt. Es enthält praktische Empfehlungen, um die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels zu schützen. Das aus der praktischen Arbeit entwickelte Handbuch zum „National Referral Mechanism“ beschreibt, wie diese Ziel durch eine enge Zusammenarbeit von staatlichen Stellen und Zivilgesellschaft erreicht werden kann.

B 4 Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen (VN) sind die wichtigste universelle Organisation, um die Achtung der Menschenrechte weltweit durchzusetzen: VN-Menschenrechtsübereinkommen setzen universelle Menschenrechtsstandards, und die Mechanismen und Institutionen der VN fördern die Durchsetzung dieser Standards und überwachen ihre Einhaltung. Der Schutz der Menschenrechte ist in Artikel 1 der VN-Charta als eines ihrer Hauptziele festgelegt; die Mitgliedstaaten der VN sind diesem Ziel ebenso verpflichtet wie deren zahlreiche Organe, Programme, Sonder- und Unterorganisationen. Diese Verpflichtung wurde wiederholt von allen VN-Mitgliedstaaten bekräftigt, insbesondere durch das Schlussdokument der Wiener Weltkonferenz über die Menschenrechte (1993), die „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“ und die „Millenniums-Erklärung“ von 2000.

Gemeinsam mit seinen europäischen Partnern tritt Deutschland nachdrücklich dafür ein, dass die VN-Men-

schenrechtsübereinkommen von möglichst vielen Staaten ratifiziert werden und dass in diesen Staaten geeignete Maßnahmen zur faktischen Umsetzung der Übereinkommen ergriffen werden. Gegen Vorbehalte, die mit dem Ziel und dem Zweck der Übereinkommen unvereinbar sind (dies betrifft z. B. den sog. „Scharia-Vorbehalt“), legt Deutschland konsequent Einspruch ein.

Deutschland setzt sich grundsätzlich für die Stärkung des VN-Menschenrechtsschutzsystems ein, vor allem für eine effektive VN-Menschenrechtskommission, eine starke Position der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, eine Reform der menschenrechtlichen Vertragsorgane der VN und eine stärkere Rolle des VN-Sicherheitsrats bei der Verhinderung von schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen. Deutschland begrüßt dementsprechend, dass die von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte Hohe Rangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel in ihrem am 2. Dezember 2004 offiziell vorgestellten Bericht (www.un.org/secureworld/) die zentrale Rolle der VN für den Menschenrechtsschutz hervorhob und konkrete Vorschläge zur Stärkung dieser Rolle unterbreitete. Die EU-Präsidentschaft hatte sich im September 2004 gegenüber dem Vorsitzenden der Hohe Rangigen Gruppe noch einmal nachdrücklich dafür eingesetzt. Gemeinsam mit Frankreich legte Deutschland parallel dazu der Hohe Rangigen Gruppe eine umfangreiche Stellungnahme zu möglichen Maßnahmen für eine Stärkung des VN-Menschenrechtssystems vor.

Der VN-Generalsekretär wird im März 2005 einen Bericht vorlegen, der u. a. auch Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen der Hohe Rangigen Gruppe zum Menschenrechtsschutz in den VN beinhalten wird. Entsprechend seines bisherigen Engagements wird sich Deutschland, gemeinsam mit seinen EU Partnern, in Hinblick auf eine substanzielle Stärkung des VN-Menschenrechtsschutzsystems aktiv an der Erörterung des Berichts des VN-Generalsekretärs beteiligen.

VN-Sicherheitsrat und Menschenrechtsschutz

In ihrem Bericht fordert die Hohe Rangige Gruppe u. a. eine aktivere Einbeziehung des VN-Hochkommissars für Menschenrechte in die Arbeit des VN-Sicherheitsrats und empfiehlt, die bisher auf Ad-hoc-Basis durchgeführten Unterrichtungen des Sicherheitsrats durch den VN-Hochkommissar für Menschenrechte regelmäßig durchzuführen. Informationen über Menschenrechtsverletzungen sollen auf diese Weise möglichst umfassend und frühzeitig in die Erörterungen des VN-Sicherheitsrats einfließen und die Entscheidungen des Sicherheitsrats insbesondere über präventive Maßnahmen bzw. über den Einsatz friedenserhaltender und friedenskonsolidierender VN-Missionen mit beeinflussen. Deutschland unterstützt diesen Vorschlag der Hohe Rangigen Gruppe nachdrücklich, denn er entspricht der bisherigen Politik Deutschlands, das z. B. seine Präsidentschaft im VN-Sicherheitsrat im April 2004 nutzte, um den Darfur-Konflikt auf die Tagesordnung des VN-Sicherheitsrats zu setzen (siehe C Brennpunkt Sudan). Auch in der gemeinsam mit Frankreich im Herbst 2004 an die Hohe Rangige

Gruppe übermittelten Stellungnahme regte Deutschland an, die Mechanismen des VN-Sicherheitsrats in Hinblick auf die Verhinderung von schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen zu stärken.

Die grundsätzliche Zuständigkeit des VN-Sicherheitsrats in Situationen, in denen es innerhalb eines Staats zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in großem Umfang kommt, fand seit dem Ende des Kalten Kriegs zunehmend Anerkennung, was sich in zahlreichen Sicherheitsratsresolutionen niedergeschlagen hat (siehe auch A 17, „Responsibility to Protect“). Hierzu zählen auch wichtige thematische Resolutionen, insbesondere solche, die den Schutz von Zivilpersonen zum Gegenstand haben (z. B. SR-Res. 1325, „Frauen, Frieden und Sicherheit“, siehe A 5.1.3 ; oder SR-Res. 1539 über Kinder und bewaffnete Konflikte, siehe A 6.1.3). Auch die vom VN-Sicherheitsrat mandatierten Friedensmissionen enthalten seit Anfang der 90er Jahre in der Regel Menschenrechtskomponenten, durch die der Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Rahmen der friedenserhaltenden und -konsolidierenden Maßnahmen gewährleistet werden sollen. Die Friedensmissionen werden hierbei durch das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte unterstützt (siehe B 4.2.).

4.1 Menschenrechtsgremien der VN

Das primär mit Menschenrechtsfragen befasste Gremium innerhalb des VN-Systems ist die jährlich in Genf tagende VN-Menschenrechtskommission (MRK), eine Fachkommission des VN-Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council, ECOSOC). In sehr ähnlicher, allerdings weniger umfassender Weise ist der Dritte Hauptausschuss der VN-Generalversammlung (GV) für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen ebenfalls mit Menschenrechtsthemen befasst. Dies geschieht in MRK und GV auf breitestmöglicher Basis: Neben den VN-Mitgliedstaaten beteiligen sich zahlreiche VN-Organisationen und andere von den Vereinten Nationen mandatierte Akteure an den Diskussionen (z. B. Vertreter von UNICEF, UNDP, UNFPA, WHO, die Sonderberichterstatter der MRK und die Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs), in der MRK außerdem eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen und Vertreter nationaler Menschenrechtsinstitutionen. GV und MRK sind die zentralen Orte, an denen Menschenrechtsexperten aus aller Welt, von innerhalb und außerhalb des UN-Systems, ihre Stimme einbringen, für ihre Standpunkte werben und eine Bilanz der Menschenrechtslage in der Welt vornehmen können. Zu den regelmäßigen Sitzungen der MRK (jeweils März/April) und des Dritten Hauptausschusses der GV (Oktober/November) kommen Sondergeneralversammlungen und Sondersitzungen der MRK zu bestimmten Themen hinzu.

Das „Kerngeschäft“ von MRK und GV ist die Diskussion und Verabschiedung von Resolutionen, die jeder Mitgliedstaat (MRK: 53; GV: alle VN-Mitgliedstaaten) einbringen kann. Die Resolutionen von MRK und GV fallen in zwei Gruppen: Die sog. „thematischen“ Resolutionen und die Länderresolutionen. Während sich die öffentliche Aufmerksamkeit meist auf die Länderresolutionen

konzentriert, handelt es sich bei dem Großteil der Resolutionen von MRK und GV tatsächlich um thematische Resolutionen, d.h. Resolutionen, durch die das menschenrechtliche Normen- und Schutzsystem der VN weiterentwickelt werden sollen (die 60. MRK im Jahr 2004 befasste sich z. B. mit 75 thematischen und 20 Länderresolutionen).

„Länderresolutionen“ in VN-Menschenrechtskommission und Drittem Hauptausschuss der VN-Generalversammlung

Die Frage, ob und wie Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern in der MRK bzw. in dem Dritten Ausschuss der VN-GV zu behandeln sind, wird seit einigen Jahren zunehmend kontrovers diskutiert und hat in der MRK und im Dritten Ausschuss der VN-GV in mehreren Fällen zu heftigen Auseinandersetzungen geführt. Die schärfsten Kritiker des Instruments der Länderresolutionen bringen vor, es handele sich dabei um eine Einmischung in innere Angelegenheiten, bei der Auswahl der kritisierten Länder würden unterschiedliche Maßstäbe angelegt und die Länderresolutionen würden zur Unterdrückung der Entwicklungsländer eingesetzt. Gemäßigtere Kritiker verweisen auf die fehlenden Durchsetzungs-, geschweige denn Sanktionsmaßnahmen, falls die Forderungen einer Resolution nicht erfüllt werden, oder auf die vermutete Unwirksamkeit des „Anprangerns“ einzelner Länder. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, da die Kritiker der Länderresolutionen im Berichtszeitraum zunehmend von einem in der Geschäftsordnung der MRK vorgesehenen prozeduralen Abwehrmittel Gebrauch machen, dem sog. Nichtbefassungsantrag (non-action motion), mit dem die inhaltliche Auseinandersetzung über eine Resolution verhindert werden kann. Die EU als einer der aktivsten „Haupteinbringer“ (d. h. Initiator) von Länderresolutionen ist von dieser Entwicklung stark betroffen, zum einen als Zielscheibe in der politischen Auseinandersetzung, zum anderen bezüglich der Erfolgsaussichten ihrer zahlreichen Länderresolutionen (siehe B 4.1.1. und 4.1.2.).

Deutschland hat sich konsequent für die Beibehaltung dieses Instruments eingesetzt und wird dies auch künftig tun, denn es ist der Überzeugung, dass die uneingeschränkte Befassung der MRK (und der GV) mit faktisch oder latent kritischen Menschenrechtssituationen zum Kernmandat der MRK gehört. Die internationale Gemeinschaft hat die Verpflichtung, sich für den Menschenrechtsschutz von Menschen einzusetzen, deren Regierungen dazu nicht Willens oder nur ungenügend in der Lage sind. Zudem schaffen Länderresolutionen eine wichtige Berufungsgrundlage, auf die sich die Zivilgesellschaft in den betroffenen Ländern stützen kann. Deutschland und seine EU-Partner sind dabei um einen möglichst kooperativen Ansatz bemüht, sowohl, was den Inhalt, als auch, was die Verhandlungen über eine bestimmte Länderresolution betrifft. Im Idealfall ist das Ergebnis eine Länderresolution, die gemeinsam mit der betroffenen Regierung konkrete Vereinbarungen über technische Hilfe zur Verbesserung der Menschenrechtsslage festlegt.

Die Europäische Union spielt in der MRK und der GV eine gewichtige Rolle. In der MRK stellte sie im Berichtszeitraum jeweils acht von insgesamt 53 Mitgliedern (wobei allerdings auch Nicht-Mitglieder weitgehende Befugnisse haben⁷ und daher in großer Zahl bei den Sitzungen vertreten sind); in der GV stellt sie seit der EU-Erweiterung mit 25 von 191 ein ähnlich gewichtetes Kontingent. Das hohe Maß an Abstimmung innerhalb der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erlaubt es ihr, Positionen zumeist geschlossen und daher mit großem Gewicht in die Verhandlungsprozesse und Abstimmungen einzubringen. Diese Geschlossenheit ist eine wichtige Vorbedingung für die Effizienz ihrer Politik im multilateralen Rahmen; andererseits setzt sie sich dadurch auch dem Vorwurf aus, zu dem allseits kritisierten Trend der Blockbildung in der MRK und der GV beizutragen. Die Vertretung der EU-Position nach außen erfolgt grundsätzlich durch die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft, die EU-Partner übernehmen jedoch im Rahmen einer Arbeits- und Lastenteilung häufig wichtige Aufgaben („burden sharing“).

4.1.1 Die VN-Menschenrechtskommission

Die VN-Menschenrechtskommission hat ihren Status als die globale Plattform für Menschenrechtsfragen, trotz aller zum Teil berechtigten Kritik, im Berichtszeitraum bestätigen können. Die viel beschworene „Politisierung“ und Blockbildung bleiben zwar Fakten, die insbesondere die Diskussion über die Länderbefassungen stark belasten, dennoch konnten die 59. (vom 17. März 2003 bis zum 25. April 2003) und die 60. Sitzung der MRK (vom 15. März 2004 bis zum 23. April 2004) ihr Arbeitspensum im Wesentlichen absolvieren (so konnte die 60. MRK 88 Resolutionen, 25 Entscheidungen und fünf von den MRK-Mitgliedstaaten gebilligte Erklärungen des Vorsitzenden – Chairperson's Statements – verabschieden). Positiv zu vermerken ist insbesondere die Einrichtung neuer Sondermechanismen: Allein die 60. MRK konnte sich auf fünf neue Ländermandate (Belarus, Nordkorea, Usbekistan, Tschad und Sudan) sowie eine Reihe neuer thematischer Mandate einigen, darunter zu den Themen Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung (für zunächst ein Jahr), Menschenhandel, insbesondere von Frauen und Mädchen, und Strafflosigkeit. Schwierige parallele politische Entwicklungen (59. MRK: Ausbruch des Irak-Kriegs; 60. MRK: Ermordung der beiden Hamas-Führer Sheik Ahmad Yassin und Abdelaziz Rantisi) wurden von der MRK weitgehend in angemessener und sachlicher Form behandelt und führten nicht – wie auf der 58. MRK (2002) – zur Verwerfung der gesamten MRK-Tagesordnung. Auch die streitige Wahl des von der Afrikanischen Gruppe vorgeschlagenen libyschen Vorsitzes für die 59. MRK im Januar 2003 – normalerweise wird der Vorschlag einer Regionalgruppe im Konsens angenommen – führte nicht zu einer anhaltenden Belastung des Verhältnisses der Regionalgruppen untereinander. Die

⁷ Auch Nicht-Mitglieder können z. B. Resolutionen einbringen und Redezeit im Plenum beanspruchen. Sie können sich jedoch nicht an Abstimmungen beteiligen und solche auch nicht beantragen.

EU hatte sich bei der Abstimmung enthalten, in der Folge jedoch konstruktiv und geschäftsmäßig mit der libyschen Vorsitzenden der MRK zusammengearbeitet.

Die Bedeutung der MRK als Plattform der Begegnung zwischen Staatenvertretern und der Zivilgesellschaft, bzw. zivilgesellschaftlicher Organisationen untereinander hat sich erneut bestätigt: An der 60. MRK haben rund 250 Nichtregierungsorganisationen teilgenommen, und es fanden über 600 von, mit und für Vertreter der Zivilgesellschaft organisierte Parallelveranstaltungen statt, die sich mit einer Vielzahl aktueller Menschenrechtsthemen befassten. Gerade diese Randveranstaltungen, an denen sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum wiederum aktiv beteiligt hat (s. u.), tragen zur Gestaltung der internationalen Menschenrechtsagenda bei.

Wichtige Fortentwicklungen im thematischen Bereich waren aus der Sicht der Bundesregierung vor allem, neben den o. g. Themen Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung (siehe A Brennpunkt) sowie Menschenhandel, insbesondere von Frauen und Mädchen (siehe A 5.1.2):

- die ausdrückliche Verurteilung des Antisemitismus in mehreren Resolutionen der 60. MRK (siehe A 4.3),
- die fortgesetzte Diskussion zum Thema „Menschenrechte und sexuelle Orientierung“ (siehe A 9);
- die stetige Zunahme der Unterstützung für die EU-Resolution zur weltweiten Ächtung der Todesstrafe (siehe A 1.2.3);
- die Mandatierung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung von Optionen bezüglich eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt (erstmalig durch die 59. MRK, bestätigt von der 60. MRK; siehe A 3.1);
- die Schwerpunktsetzung „Menschenrechtsschutz von Frauen“ auf der 60. MRK (siehe A 5.1).

Sehr gemischt fällt die Bilanz – insgesamt und insbesondere für die EU – bei den Länderresolutionen aus: Positiv ist zu vermerken, dass die EU sich (z.T. gemeinsam mit den USA) auch mit neuen Länderinitiativen durchsetzen konnte, namentlich mit Resolutionen zur Menschenrechtslage in Belarus, Turkmenistan (EU-US-Initiativen) und Nordkorea (alle von der 59. und der 60. MRK angenommen) sowie einer zuvor unter den MRK-Mitgliedstaaten abgestimmten Erklärung des MRK-Vorsitzenden zu Nepal in der 60. MRK. Erfolgreich waren außerdem die EU-Initiativen zu den israelischen Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten, zu Myanmar, zur DR Kongo, zu Irak (nur 59. MRK), Kolumbien und Timor-Leste. Erneut nicht durchsetzen konnte sich die EU in beiden Sitzungen der MRK mit ihren Initiativen zu Tschetschenien und Simbabwe, wobei die letzt genannte Resolutionsinitiative jeweils bereits an einem erfolgreichen Nichtbefassungsantrag scheiterte. Dass sich in dem vermehrten, erfolgreichen Gebrauch des Nichtbefassungsantrags (die China-Resolution der USA in der MRK scheitert ebenfalls regelmäßig an einem Nichtbefassungsantrag, und ein Nichtbefassungsantrag zur Belarus-Resolution konnte nur knapp abgewehrt werden) ein Trend andeutete, hat der Verlauf der 59. VN-GV (siehe B 4.1.2)

bestätigt. Besonders bedauerlich war außerdem die Abstimmungsniederlage bei der ebenfalls von der EU initiierten Resolution zum Sudan in der 59. MRK, da das Scheitern dieser Resolution gleichzeitig das Ende des Mandats des Sudan-Sonderberichterstatters, BM a. D. Gerhart Baum, bedeutete. Erst nach der Annahme einer entsprechenden Entscheidung durch die 60. MRK konnte erneut ein MRK-Sondermechanismus zur Menschenrechtslage im Sudan eingesetzt werden (siehe C, Brennpunkt Sudan).

Deutschland in der 59. und 60. MRK

Für die Bundesregierung genießen die jährlichen Sitzungen der VN-Menschenrechtskommission Priorität im Rahmen ihrer multilateralen Menschenrechtspolitik. Sie ist bemüht, diesem Anspruch durch möglichst hochrangige Wahrnehmung, durch die Übernahme wichtiger Ämter bei der MRK und durch einen umfassenden Dialog mit der Zivilgesellschaft gerecht zu werden, wozu die inzwischen schon traditionelle MRK-Rede von Bundesaußenminister Fischer gehört, in der dieser jeweils aktuelle Defizite im Menschenrechtsbereich offen anspricht (die Reden sind abrufbar unter www.auswaertiges-amt.de). Seit der 60. MRK gehört dazu auch wieder die Delegationsleitung auf politischer Ebene, namentlich durch die Beauftragte für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, MdB Claudia Roth, was Deutschland verstärkt Gelegenheit zu hochrangiger Teilnahme an zahlreichen mit der Zivilgesellschaft organisierten Parallelveranstaltungen bot (neben den von Deutschland initiierten Veranstaltungen waren dies Podiumsdiskussionen u. a. zu Menschenrechtsverteidigern, an der auch die Friedensnobelpreisträgerin Shirin Ebadi teilnahm, und zur Abschaffung der Todesstrafe). Durch die Übernahme des Amts des Koordinators (d. h. des Sprechers) der Westlichen Gruppe in der MRK für den Zeitraum Januar 2003 bis Dezember 2004 konnte Deutschland an die erfolgreiche Ausübung des MRK-Vizevorsitzes im Jahr 2002 anknüpfen und das deutsche Engagement in der MRK auch personell zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus brachte uns dieses Amt die Möglichkeit, bestimmte Anliegen – z. B. die Einsetzung eines neuen Sonderberichterstatters zum Thema Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Mädchenhandel – gezielt voranzubringen.

Bereits in den Vorbereitungsphasen auf die Sitzungen der MRK spielte der Dialog mit der Zivilgesellschaft für die Bundesregierung eine wichtige Rolle: Sowohl vor der 59. als auch vor der 60. MRK fanden ausführliche Begegnungen zwischen Bundesaußenminister Fischer – unterstützt von der/dem Menschenrechtsbeauftragten und dem jeweiligen Leiter der Ständigen Vertretung Deutschlands in Genf – und dem Forum Menschenrechte statt. Diese Begegnungen gaben beiden Seiten die Gelegenheit, ihre Anliegen und Erwartungen an die bevorstehende Sitzung auszutauschen. Während der MRK-Sitzungen fanden – neben zahlreichen informellen Kontakten zwischen der deutschen Delegation und deutschen wie nichtdeutschen NRO-Vertretern – wöchentliche

Besprechungen des Leiters der deutschen Delegation mit den in Genf anwesenden Mitgliedern des „Forums Menschenrechte“ statt. Darüber hinaus bemühte Deutschland sich im Rahmen von Parallelveranstaltungen die Diskussion zwischen Staaten- und NRO-Vertretern zu fördern, in der 59. MRK durch ein gemeinsam mit Polen und der NRO „Franciscans International“ veranstaltetes Symposium zum Thema „Bekämpfung von Frauenhandel“ und in der 60. MRK durch die gemeinsam mit Guatemala und der Association for the Prevention of Torture organisierte Veranstaltungen zum Thema „Wahrheitskommissionen und Prävention von Menschenrechtsverletzungen“ und die Veranstaltung „Frauen in Konfliktbewältigungs-Strukturen gemäß SR-Res. 1325“.

Deutschland agiert in der MRK ganz überwiegend gemeinsam mit seinen EU-Partnern⁸. Daneben betrieb Deutschland auch im Berichtszeitraum erneut einige wichtige nationale Initiativen, die Resolution zum Recht auf angemessene Wohnung, die auf der 60. MRK gemeinsam mit Finnland eingebracht und um wichtige Elemente (v. a. dem Verbot der Zwangsräumung) erweitert werden konnte (siehe A 3.1), die in der 59. MRK gemeinsam mit Frankreich eingebrachte Resolution zum Thema Bioethik (siehe A 14.4) und – in der 60. MRK – die traditionelle deutsch-indische Resolution zu den beratenden Diensten und der Technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich (siehe B 4.2).

Deutschlands Profil als Akteur in der MRK wird auch durch die – auch im Berichtszeitraum – jährlichen Besuche von Delegationen des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe gestärkt; die Vorsitzende des Ausschusses äußerte sich jeweils persönlich zu wichtigen Menschenrechtsthemen vor der MRK.

Bemühungen um eine Reform der VN-Menschenrechtskommission

Die seit Jahren andauernde Debatte über eine Reform der MRK, über deren Ziele in den Regionalgruppen der VN durchaus unterschiedliche und z. T. sogar gegenläufige Vorstellungen bestehen, kann bisher nur bescheidene Erfolge verbuchen, etwa die Verabschiedung eines von dem Leitungsgremium der MRK, dem MRK-Büro, unter Mitarbeit der einzelnen Regionalgruppen erarbeiteten Reformpapiers durch die 59. MRK. Deutschland und seine EU-Partner waren aktiv an seiner Erstellung beteiligt. Wichtige Elemente dieses Papiers, das nach wie vor als Grundlage für die weitere Reformdiskussion innerhalb der MRK dient, sind:

- Reformmaßnahmen dürfen nur im Konsens beschlossen werden;

- Stärkung der MRK-Sondermechanismen durch Einführung eines „Interaktiven Dialogs“ mit der MRK;
- Beibehaltung der sechswöchigen Sitzungszeit;
- freier Zugang zur MRK für NROen und Zuweisung angemessener Redezeit;
- keine Einschränkung der Befassung der MRK mit Ländersituationen.

Der bescheidene Umfang der beschlossenen Maßnahmen darf nicht über die grundsätzliche Bedeutung dieses Beschlusses hinwegtäuschen, mit dem für Deutschland wichtige Elemente des Status Quo gewahrt bleiben. Eine Fortschreibung dieses Papiers, das insbesondere ein verbessertes Zeitmanagement für die MRK vorsah, scheiterte in der 60. MRK am Widerstand einzelner Länder und regionaler Gruppen.

Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel hat mit ihren Empfehlungen zur Stärkung des VN-Menschenrechtsschutzsystems (siehe Einleitung) auch der Diskussion um die Reform der MRK wichtige neue Impulse gegeben. Die Hochrangige Gruppe hat insbesondere die Aufwertung des politischen Profils und der Legitimität der MRK durch die Erweiterung der MRK-Mitgliedschaft auf alle VN-Mitgliedstaaten, die Einrichtung eines unabhängigen Expertenbeirats zur Beratung und Unterstützung der MRK sowie die Erstellung eines Jahresberichts zur weltweiten Menschenrechtslage durch die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (siehe B 4.2) empfohlen. Diese Empfehlungen entsprechen den bereits zuvor von Deutschland und Frankreich an die Hochrangige Gruppe übermittelten Überlegungen für eine Stärkung der MRK.

4.1.2 VN-Generalversammlung – Dritter Hauptausschuss – Menschenrechtsthemen

Der Dritte Ausschuss der 58. VN-Generalversammlung bot ein zerstrittenes Bild, insbesondere durch ausgedehnte Verfahrensdebatten wurde er stark behindert. Der Konsensgrundsatz wurde ausgehöhlt. Entgegen langjähriger Praxis wurden alle Resolutionen, bei denen Abstimmung über Einzelparagraphen notwendig wurde, automatisch auch insgesamt zur Abstimmung aufgerufen, wodurch die Bindungswirkung dieser Texte stark abgeschwächt wurde. Wenig erfreulich war darüber hinaus der weiterhin verstärkte Trend zur Ablehnung von Länderresolutionen und Infragestellung des Acquis im Frauenrechtsbereich. Initiativen zur Straffung und damit zur Effizienzsteigerung der Arbeit des Ausschusses (z. B. durch die Verkürzung von Resolutionstexten oder durch die Eindämmung der Resolutionsflut) blieben dagegen weitgehend aus. So waren im Dritten Ausschuss erneut rund 80 Resolutionen zu verhandeln.

Schwierigste Verhandlungspartner waren die Mitglieder einer äußerst professionell agierenden „Gruppe gleichgesinnter Staaten“, der u. a. China, Ägypten, Kuba, Syrien, der Sudan, Pakistan und Libyen angehören. In einigen für

⁸ Zu den Initiativen der EU in der 59. und der 60. MRK siehe die EU-Menschenrechtsberichte 2003 und 2004, abrufbar unter <http://ue.eu.int>Dokumente>GASP>Jahresberichte>.

den Süden besonders wichtigen Themen wie zum Beispiel dem Recht auf Entwicklung agierten die G77 geschlossen. In zahlreichen anderen Bereichen besteht innerhalb der G77 jedoch derzeit keine einheitliche Haltung. Die USA unterstrichen ihre im VN-Kontext insbesondere zu internationalen Konventionen aus dem Menschenrechtsbereich und zum IStGH und thematisch im Frauenrechtsbereich zurückhaltende Verhandlungslinie. Das Verhandlungsklima EU-USA ist jedoch positiv zu würdigen.

Die EU war erwartungsgemäß eine der aktivsten Gruppen, konnte allerdings in dem durch zahlreiche Abstimmungen gekennzeichneten Klima nicht in allen Fällen Einigkeit wahren. Positiv bleibt jedoch festzuhalten, dass die EU, verstärkt durch die Beitrittsländer, nach außen den Eindruck einer aktiven, einflussreichen Staatengruppe vermitteln und die Diskussion zu Menschenrechtsthemen in der 58. VN-Generalversammlung wesentlich mitgestalten konnte.

Auch für den Dritten Ausschuss der 59. VN-GV sind nur wenige positive Akzente zu vermelden, hingegen eine Reihe von Rückschlägen, insbesondere schwere Niederlagen der EU bei den wichtigen Länderresolutionen zum Sudan, zu Simbabwe und Weißrussland durch Nichtbefassungsanträge. Die von Deutschland im Rahmen der EU-Arbeitsteilung für die EU-Präsidentschaft verhandelte Resolution gegen religiöse Intoleranz wurde wegen der erfolgreichen Aufnahme einer Verurteilung des Antisemitismus im operativen Resolutionsteil hingegen zu einem – auch in der Presse gewürdigten – Erfolg, der auch in erheblichem Maße der deutschen Verhandlungsführung zugerechnet wurde.

Die EU trat unter einer ganz auf Effizienz konzentrierten niederländischen Präsidentschaft nach außen sehr geschlossen auf. Mit nur zwei gespaltenen Abstimmungsergebnissen (Schweden bei dem Recht auf Entwicklung sowie zum VN-Institut zur Förderung von Frauen) konnte somit das hinsichtlich Geschlossenheit bei Abstimmungen beste Ergebnis seit der Einführung der GASP erzielt werden.

In den Debatten und Verhandlungen fanden keine nennenswerten Positionswechsel der wichtigsten Akteure statt, die Stimmung insgesamt blieb jedoch durch scharfe Gegensätze zwischen Nord und Süd gekennzeichnet, die allerdings routiniert ausgetragen wurden. In den bereits genannten, für die G77 besonders wichtigen Resolutionen, z. B. zum Recht auf Entwicklung und zu Rassismus, konnte der Nord-Süd-Gegensatz – wie bereits in der 58. GV – aufgebrochen werden. Und zu den Ergebnissen der Internationalen Frauenrechtskonferenzen konnte (mit Abstrichen bezüglich der US-Außenseiterposition) ebenso ein übergreifender Konsens erzielt werden wie zu den Verhandlungen über die siebte internationale Menschenrechtskonvention (Behindertenrechte).

4.2 Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte

Das Amt einer/s VN-Hochkommissarin/-s für Menschenrechte wurde 1993 durch die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte eingerichtet und trägt seither im System

der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für Menschenrechtsfragen. Die/der VN-Hochkommissar/-in ist direkt dem VN-Generalsekretär unterstellt, ihre/seine Aufgabe liegt darin, die Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen zu koordinieren und untereinander zu vernetzen. Sie/er soll zudem die internationale Öffentlichkeit auf Menschenrechtsverletzungen und ihre Opfer aufmerksam machen, aber auch im Dialog mit nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, akademischen Einrichtungen und anderen Vertretern des privaten Sektors Maßnahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte weltweit entwickeln und durchführen.

Nach der Ermordung von Sergio Vieira de Mello, der dieses Amt nur von September 2002 bis August 2003 innehatte⁹, ernannte der VN-Generalsekretär im Februar 2004 die Kanadierin Louise Arbour zur neuen VN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Louise Arbour war von 1996 bis 1999 Chefanklägerin an den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. Sie trat ihr neues Amt im Juli 2004 an.

Das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (BHKMR; engl. Office of the High Commissioner for Human Rights/OHCHR; www.ohchr.org) mit Sitz in Genf unterstützt die Hochkommissarin bei der Erfüllung ihres Mandats. Zu seinen Aufgaben gehören die technische Unterstützung der VN-Menschenrechtskommission und ihrer Unterkommission sowie der VN-Menschenrechtsmechanismen, d.h. der Vertragsorgane und der Sondermechanismen der MRK und der GV (siehe B 4.1., 4.3 und 4.4). Durch seine Ländervertretungen (die sog. „field presences“; Ende 2004 waren dies rund 40) überwacht es die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern und leistet den Regierungen, die dies anfordern, Beratung und technische Unterstützung, z. B. auch Unterstützung von VN-Friedensmissionen (siehe B 4, „VN-Sicherheitsrat und Menschenrechtsschutz“). In Umsetzung der Reformagenda des VN-Generalsekretärs evaluierte das BHKMR im Berichtszeitraum seine Länderaktivitäten und entwickelte ein neues Programm zur besseren Vernetzung der VN-Menschenrechtsarbeit mit anderen länderbezogenen Aktivitäten der VN, das ab 2005 umgesetzt werden soll (das „action 2“-Programm ist so benannt nach der im Zweiten Bericht des VN-Generalsekretärs zur VN-Reform geforderten zweiten Maßnahme, nämlich der Stärkung der länderbezogenen Menschenrechtsaktivitäten der VN, siehe auch www.un.org/events/action2). Im Hinblick darauf ist für 2005 auch eine strukturelle Neuorganisation des BHKMR vorgesehen.

Im Rahmen des Programms „Beratende Dienste und Technische Zusammenarbeit“ leistet das BHKMR auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen Unterstützung insbesondere bei Justiz- und Gesetzesreformen, beim Aufbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen, bei der Formulierung nationaler Aktionspläne zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und bei der Menschenrechtserziehung. Das Programm wird überwiegend aus

⁹ Sergio Vieira de Mello war im Mai 2003 zum Sondergesandten des VN-Generalsekretärs in Irak ernannt worden; er fiel dort am 23. August 2003 einem Terroranschlag zu Opfer.

freiwilligen Beiträgen der VN-Mitgliedstaaten finanziert. Die Technische Zusammenarbeit ist eine Schlüsselaufgabe des BHKMR, denn sie sorgt für den kooperativen Aufbau nationaler Menschenrechtsschutzsysteme. Deutschland setzt sich nachdrücklich für diesen Ansatz ein. Gemeinsam mit Indien bringt Deutschland alle zwei Jahre in der VN-Menschenrechtskommission eine Resolution ein, welche die Bedeutung dieses Programms unterstreicht und zu seiner Unterstützung aufruft (zuletzt bei der 60. MRK).

Für Deutschland hat die Förderung des BHKMR politische Priorität. Das BHKMR ist die zentrale Einrichtung zur Umsetzung der VN-Menschenrechtspolitik, sowohl im Bereich des Monitoring als auch bei der Beratung und bei der Technischen Zusammenarbeit. 2003 konnte der Förderbetrag für das BHKMR auf rund 1,5 Mio. Euro und im Jahr 2004 auf 1,9 Mio. Euro angehoben werden. Damit gehört Deutschland zu den zehn größten Geberstaaten.

Die Stärkung des Amts der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte und ihres Büros ist Deutschland im Rahmen der Diskussion um eine Reform des VN-Menschenrechtsschutzsystems (siehe B 4) ein zentrales Anliegen. Dazu gehört auch die institutionelle Stärkung des BHKMR durch eine Erhöhung des Finanzanteils aus dem VN-Regelhaushalt und damit die Verringerung der Abhängigkeit des BHKMR von freiwilligen Beiträgen, eine Forderung der EU, die seit jeher von Deutschland mitgetragen wird.

4.3 Menschenrechtliche Vertragsorgane

Die VN-Menschenrechtskonventionen sehen die Einrichtung von Sachverständigenausschüssen vor, welche die Umsetzung der durch diese Verträge garantierten Rechte und die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten übernommenen Pflichten überwachen sollen – die sog. „Vertragsorgane“ („treaty bodies“). Ihre zentrale Aufgabe ist die Prüfung der Berichte, welche die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen vorlegen müssen. In diesen Staatenberichten müssen die Vertragsstaaten zu allen Artikeln der Übereinkommen über die zur Durchführung der Bestimmungen getroffenen Maßnahmen und die diesbezüglich erreichten Fortschritte und Hindernisse berichten. Bei der Erörterung der Staatenberichte stützen sich die Ausschüsse auch auf Informationen nichtstaatlicher Organisationen, die z. T. eigene „Schattenberichte“ zu den Staatenberichten erstellen.¹⁰ Im Berichtszeitraum übermittelte die Bundesregierung Berichte an den Ausschuss für die Rechte des Kindes (siehe A 6.2.1), an den Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (siehe A 5.2.1), an den Menschenrechtsausschuss (siehe A1.1) sowie an den Ausschuss gegen Folter (siehe A 2.2.1).

Darüber hinaus räumen fünf der sieben VN-Menschenrechtskonventionen die Möglichkeit der Eingabe von Individual- und Gruppenbeschwerden (sog. „communi-

cations“) ein, die ebenfalls bei den Vertragsorganen anhängig gemacht werden können: Dies sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen gegen Folter, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien (für Letzteres ist der Individualbeschwerdemechanismus jedoch noch nicht in Kraft). Alle sehen auch die Möglichkeit von Staatenbeschwerden vor, von dieser Möglichkeit hat bisher jedoch noch kein Staat Gebrauch gemacht. Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines solchen Verfahrens ist, dass der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft und die Angelegenheit nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungsausschuss anhängig ist. Deutschland hat die Beschwerdeverfahren aller von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, und damit die Kompetenz der jeweils zuständigen Ausschüsse für die Entgegennahme und Behandlung von Beschwerden, zugelassen.

Beschwerden im Rahmen des „1503-Verfahrens“ der VN-Menschenrechtskommission

Das sog. „1503-Verfahren“ der VN-Menschenrechtskommission – so benannt nach der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), die das Verfahren erstmalig festgelegt hat – sieht eine vertrauliche Prüfung von Einzel- und Gruppenbeschwerden durch die Menschenrechtskommission vor. Ziel dieses Verfahrens ist allerdings nicht die Abhilfe in Einzelfällen, es wird vielmehr geprüft, ob sich aufgrund der vorliegenden Beschwerden ein Gesamtbild systematischer und zuverlässig bezeugter schwerer Menschenrechtsverletzungen in einem Staat ergibt. Wenn die Menschenrechtskommission dies für ein Land feststellt, kann sie den Fall an den Wirtschafts- und Sozialrat der VN verweisen und damit öffentlich machen. Gegen Deutschland gerichtete Beschwerden wurden bisher ausnahmslos im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens abgewiesen. In einem Fall einer gegen Deutschland gerichteten Beschwerde war im Berichtszeitraum das Vorprüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen.

Außerdem verfassen die Vertragsorgane Allgemeine Kommentare (General Comments) bzw. Allgemeine Empfehlungen zu zentralen Themen ihres Aufgabenbereichs, die dezidiert auf den Gehalt einzelner Bestimmungen der Menschenrechtsübereinkommen eingehen und Empfehlungen geben, wie die Realisierung dieser Bestimmungen verbessert werden kann (sie können unter www.ohchr.org abgerufen werden).

Die Mitglieder der Ausschüsse werden in persönlicher Eigenschaft und jeweils für vier Jahre gewählt; sie unterstehen nicht der Weisung durch die Regierungen ihrer Herkunftsländer. Bei der Zusammensetzung der Ausschüsse wird auf eine angemessene geografische Verteilung sowie auf die Vertretung der wichtigsten Rechtssysteme geachtet.

¹⁰ Die Ergebnisse der Berichtsprüfungen, die sog. Schlussfolgerungen der Ausschüsse, sind unter www.ohchr.org abzurufen; die Schlussfolgerungen zu den deutschen Staatenberichten in deutscher Übersetzung auch unter www.auswaertiges-amt.de.

Der Ausschuss ... (Zahl der Mitglieder)	überwacht ...	Deutsches Mitglied
Menschenrechtsausschuss (18)	den Internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte vom 19. Dezember 1966	–
... für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (18)	den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966	Prof. Dr. Eibe Riedel
... gegen Folter (10)	das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984	–
... für die Rechte des Kindes (18)	das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. Dezember 1989	Professor Dr. Lothar Krappmann
... für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (23)	das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 18. Dezember 1979	Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling
... 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 von 18. Dezember 1990	

Ferner:

IAO-Sachverständigenausschuss	das IAO-Übereinkommen	Prof. Dr. Bernd von Maydell
Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz	vom Sachverständigenausschuss ausgewählte Einzelfälle	–

Dass die menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismen einer Reform bedürfen, wurde bereits vor Jahren festgestellt. Beklagt wird insbesondere die Überlastung der vorhandenen Kapazitäten, und zwar sowohl auf der Seite der betroffenen Staaten, die inzwischen – je nach Ratifizierungsgrad der VN-Menschenrechtsübereinkommen – bis zu sieben verschiedenen Berichtspflichten nachkommen müssen, als auch auf der Seite der Vertragsorgane. Die Verwaltungen vieler Staaten sind von den Berichtspflichten objektiv überfordert, andere nutzen die vermeintliche Überlastung als Vorwand, die Fristen nicht einzuhalten. Die Vertragsorgane sehen sich wiederum einerseits mit zum Teil massiven Rückständen konfrontiert (zurzeit stehen rund 1.400 Berichte aus), sind andererseits jedoch schon jetzt kaum noch in der Lage, die vorliegenden Berichte im Rahmen ihrer vorhandenen personellen und institutionellen Kapazitäten zügig zu prüfen.

Neben den Bestrebungen der einzelnen Vertragsorgane, ihre Arbeitsweisen und -bedingungen zu verbessern

(siehe unten zu den einzelnen Ausschüssen), gab es auch im Berichtszeitraum weitere Bemühungen, das System der Staatenberichterstattung insgesamt zu reformieren (siehe auch www.ohchr.org/human_rights_bodies/chairpersons_and_intercommitee_meetings). Da die Vertragsorgane autonom über ihre Arbeitsorganisation entscheiden, können die Vertragsstaaten hier nur begleitend wirken. Deutschland unterstützt jedoch alle Bemühungen, die zu einer Effizienzsteigerung der Vertragsorgane führen, und bemüht sich darüber hinaus, die Erfahrungen mit den bisherigen Überprüfungsmechanismen bei der Aushandlung neuer Menschenrechtsinstrumente zu berücksichtigen (siehe A 7.1).

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wird vom Ausschuss für wirtschaftliche,

soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) überprüft, der zweimal jährlich zu dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammentritt. In seinen Leitlinien für die Berichterstattung hat der Ausschuss in Bezug auf die Berichtspflichten der Staaten folgende Ziele festgelegt:

- Gewährleistung einer umfassenden Überprüfung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie Verwaltungsvorschriften, -verfahren und -praktiken;
- Sicherstellung einer regelmäßigen Beobachtung der tatsächlichen Situation hinsichtlich der im Pakt niedergelegten Rechte;
- Empfehlungen für Regierungen, Strategien zur Durchführung des Sozialpakts zu erarbeiten sowie
- Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Vertragsstaaten im Hinblick auf gemeinsame Probleme und mögliche Lösungswege bei der Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte (zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt siehe A 3.1.1).

Der Ausschuss hat bisher 15 „Allgemeine Kommentare“ über die im Pakt enthaltenen Rechte und Bestimmungen ausgearbeitet, die den Vertragsstaaten dabei helfen sollen, ihren Berichtspflichten nachzukommen, und im Hinblick auf Ziel, Bedeutung und Inhalt des Pakts größere Auslegungsklarheit schaffen sollen. Ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung des Rechts auf angemessenen Lebensstandard war im Berichtszeitraum der Allgemeine Kommentar Nr. 15 zum Recht auf Wasser, in dem der WSK-Ausschuss den menschenrechtlichen Gehalt der bisher primär unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten diskutierten Frage der Wasser Ver- und Entsorgung herausgearbeitet hat (siehe A 3.1.4).

Ausschuss für Menschenrechte

Das Instrument zur Überwachung der Durchführung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und seines zweiten Zusatzprotokolls ist der Ausschuss für Menschenrechte. Er tritt dreimal jährlich (im März in New York, im Juli und November in Genf) zusammen. Deutschland legte dem Ausschuss seinen Fünften Staatenbericht am 4. Dezember 2002 vor; er wurde am 17. März 2004 vom Menschenrechtsausschuss erörtert (siehe A 1.1). Der Pakt selbst sieht in seinen Artikel 41 bis 43 die Möglichkeit von Staatenbeschwerden vor; sein erstes Zusatzprotokoll eröffnet außerdem die Möglichkeit von Individualbeschwerden.

Eine solche Beschwerde wurde von Mitgliedern der „Scientology Church“ erhoben. Sie waren aufgrund des Beschlusses der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) auf ihrem Bundesparteitag am 17. Dezember 1991, in dem festgelegt wurde, dass die Mitgliedschaft in der „Scientology Church“ mit der CDU-Mitgliedschaft unvereinbar ist, aus der CDU ausgeschlossen worden. Durch diesen Parteiausschluss sowie durch die diesen Ausschluss bestätigenden gerichtlichen Entscheidungen sahen sie sich in ihren Rechten aus verschiedenen Artikeln des Zivilpakts verletzt. Die Beschwerde wurde am 24. März 2004 vom Menschenrechts-

ausschuss mit der Begründung für unzulässig erklärt, die Beschwerdeführer hätten nicht ausreichend substantiiert dargelegt, dass das Verhalten der Gerichte des Vertragsstaats willkürlich oder rechtsversagend gewesen sei.

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

Die Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung müssen dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung alle vier Jahre ausführliche Berichte sowie in den dazwischenliegenden Zweijahresabschnitten kurze Aktualisierungen vorlegen. Der Ausschuss tritt zweimal jährlich in Genf zu dreiwöchigen Tagungen zusammen. Er kann auch zwischenstaatliche Beschwerden sowie Mitteilungen einzelner Personen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens zu sein, entgegennehmen und daraufhin tätig werden. Der Sechzehnte bis Achtzehnte deutsche Bericht nach Artikel 9 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wird 2005 vorgelegt werden.

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) anhand der Staatenberichte der Vertragsparteien obliegt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, dem Ende 2004 22 unabhängige Expertinnen sowie ein Experte angehörten. Der Ausschuss hatte wesentlichen Anteil an der Erarbeitung des am 22. Dezember 2000 in Kraft getretenen Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (siehe A 5.1.1). Mit diesem Zusatzprotokoll, das Deutschland am 15. Januar 2002 ratifizierte, kann der Ausschuss auch Individual- oder Gruppenbeschwerden entgegennehmen und selbstständige Untersuchungen in Staaten durchführen, wenn Hinweise auf systematische und fortdauernde Verletzungen der durch das Übereinkommen gesicherten Rechte vorliegen. Der Fünfte deutsche Bericht wurde dem Ausschuss im Januar 2003 vorgelegt und von diesem am 21. Januar 2004 erörtert (siehe A 5.2.1).

Ausschuss gegen Folter

Der nach dem VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingerichtete Ausschuss gegen Folter hält jährlich zwei ordentliche Tagungen ab (im Mai und November). Er prüft zum einen die Berichte der Vertragsstaaten über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gegen Folter getroffen haben (Artikel 19). Zum anderen kann er, wenn er zuverlässige Informationen darüber erhält, dass in einem Vertragsstaat systematische Folterungen stattfinden, Untersuchungen einleiten (Artikel 20). Wird eine Staatenbeschwerde (Artikel 21) oder eine Individualbeschwerde (Artikel 22) gegen einen Vertragsstaat erho-

ben, bittet der Ausschuss den betroffenen Staat um Stellungnahme und überprüft die Vorwürfe. Der Ausschuss kooperiert mit dem von der MRK ernannten Sonderberichterstatter über Fragen der Folter. Deutschland hat seinen Dritten Bericht am 2. September 2002 vorgelegt; er wurde vom Ausschuss gegen Folter am 7. und 10. Mai 2004 in öffentlicher Sitzung in Genf behandelt (siehe A 2.2.1).

Ausschuss für die Rechte des Kindes

Die VN-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. Dezember 1989 sieht für ihre Mitgliedstaaten vor, dass sie erstmals innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifikation einen Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes senden; danach müssen sie alle fünf Jahre berichten. Der Ausschuss tritt dreimal jährlich (im Januar, Mai und September) zusammen. Durch den hohen Ratifikationsstand dieser Konvention (192 Vertragsstaaten) ist die Zahl der zu prüfenden Berichte besonders hoch; die 59. VN-Generalversammlung (im Herbst 2004) billigte dem Ausschuss daher zu, 2006 ausnahmsweise in zwei Kammern zu tagen, um den inzwischen aufgelaufenen Rückstand ungeprüfter Berichte abzarbeiten. Der Zweite deutsche Staatenbericht nach der Konvention über die Rechte des Kindes wurde am 16. Mai 2001 vorgelegt und am 16. Januar 2003 von dem Ausschuss erörtert (siehe A 6.2.1).

Ausschuss für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien

Der Ausschuss nach dem Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien trat vom 1. bis 4. März 2004 in Genf zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Er soll sich künftig einmal jährlich in Genf treffen (siehe auch A 12.1.2.).

Überprüfungsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte sind auch in einigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) niedergelegt: Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit (siehe A 6.1.5). Der Sachverständigenausschuss der IAO für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen überprüft die von den Vertragsstaaten der Übereinkommen alle zwei bzw. fünf Jahre vorzulegenden Durchführungsberichte. Wenn er Vertragsverletzungen feststellt, führt er diese in seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz auf. Der Ausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz wählt eine Reihe der im Bericht des Sachverständigenausschusses enthaltenen Fälle aus, die er mit Vertretern der Regierungen der betroffenen Staaten behandelt und über die er sodann Schlussfolgerungen trifft. Diese werden vom Konferenzplenum mit der Annahme des Ausschussberichts verabschiedet.

4.4 Menschenrechtssondermechanismen der Vereinten Nationen

Eine zweite Gruppe von Überprüfungsmechanismen im VN-System bilden die sog. Sondermechanismen, d. h. Sonderberichterstatter, unabhängige Experten und Arbeitsgruppen der Menschenrechtskommission sowie die Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, die ihr Mandat frei von Weisungen ausüben. Sie werden durch Beschlüsse der Menschenrechtskommission bzw. der Generalversammlung meist für einen mehrjährigen Zeitraum mandatiert; ihre Ernennung bzw. die ihrer Mitglieder erfolgt durch den Vorsitz der MRK nach Konsultation der fünf Regionalgruppenvertreter der MRK-Mitgliedstaaten mit dem jeweiligen „Büro“ (d. h. Leitungsgremium) der MRK bzw. GV. Die Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs werden direkt von ihm ernannt (eine Übersicht über die aktuellen Mandate findet sich unter www.ohchr.org>human rights bodies>special procedures).

Zurzeit bestehen für diese – weil sich nicht aus den Menschenrechtsübereinkommen (Konventionen) ergeben – auch als „nichtkonventionell“ bezeichneten Mechanismen etwa 40 derartige Mandate. Sie teilen sich in zwei Gruppen:

- Ländermandate – bei ihnen informieren die Berichterstatter über die Menschenrechts-Situation in bestimmten Ländern. Sie sprechen dabei sowohl Mahnungen als auch Empfehlungen aus. Im März 2005 bestanden in der Menschenrechtskommission 15 solcher Mandate.
- „Thematische Mandate“ – bei ihnen untersuchen Berichterstatter oder Arbeitsgruppen den Stand der Realisierung einzelner Menschenrechte weltweit und geben Empfehlungen ab, welche Schritte zur verbesserten Umsetzung dieser Rechte unternommen werden können. Die sog. „thematischen Mechanismen“ können in Erfüllung ihres Mandats auch Länderbesuche durchführen. Diese auf bestimmte Ländersituationen fokussierenden Berichte werden als Addenda zu den regulären thematischen Berichten zirkuliert.

Alle Berichte werden öffentlich gemacht (www.ohchr.org>human rights bodies>special procedures). Die Berichterstatter und Vertreter der anderen „Mechanismen“ tragen außerdem in den Plenarsitzungen der Menschenrechtskommission und gelegentlich im Dritten Ausschuss der Generalversammlung vor; seit dem entsprechenden Beschluss der 59. MRK (siehe B 4.1.1) finden dazu verstärkt „Interaktive Dialoge“ statt, in denen die Staatenvertreter konkrete Fragen zur Umsetzung der Mandate und den vorgelegten Berichten stellen können. Die Mechanismen führen in der Regel, sowohl bei ihren Besuchen in den Mandats-Staaten (soweit hierbei keine Einreisebeschränkungen bestehen) als auch bei der MRK in Genf und der GV in New York, einen intensiven Meinungs- und Informationsaustausch mit Nichtregierungsorganisationen.

Die Sondermechanismen sind ein wichtiger Baustein im Menschenrechtsschutzsystem der VN. Ihre Berichte

bieten in den Verhandlungen von VN-Menschenrechtskommission und VN-Generalversammlung eine wichtige Grundlage für die Erörterung von Ländersituationen und thematischen Fragen; die einschlägigen Resolutionen nehmen in der Regel auf sie Bezug. Wann immer möglich, wählen die Berichterstatter im Umgang mit den Regierungen einen kooperativen Ansatz, der darauf abzielt, die Bemühungen des Staats bei der Verbesserung der Menschenrechtslage konstruktiv zu begleiten. Dieser kooperative Ansatz ist allerdings nicht immer möglich, z. B. wenn Regierungen den Berichterstattern die Einreise- genehmigung oder während eines Besuchs die aktive Zusammenarbeit verweigern oder Staaten versuchen, die Mechanismen ihrer Unabhängigkeit zu berauben und sie politischer Aufsicht zu unterstellen.

Deutschland unterstützt mit seinen europäischen Partnern alle Bemühungen, um die Unabhängigkeit und die ungehinderte Mandaterfüllung der Sondermechanismen zu gewährleisten und ihre Rolle im VN-Menschenrechtsschutzsystem zu stärken. Deutschland hat – wie alle EU-Mitgliedstaaten – erklärt, dass es Besuche von Sonderberichterstattern auf seinem Staatsgebiet jederzeit zulassen werde, ohne dass es dafür einer gesonderten Billigung bedarf („standing invitation“).

4.5 Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNESCO

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) beschäftigt sich mit Menschenrechtsfragen in drei Bereichen:

Im rechtlichen Bereich existiert seit 1978 ein vom Exekutivrat der UNESCO eingerichteter Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (Conventions- and Recommendations, CR), der derzeit aus 30 Staatenvertretern des Exekutivrats, darunter auch Deutschland, besteht und sich sowohl mit Einzelfällen als auch mit Staatenberichten befasst. Er tritt zweimal jährlich zusammen. Im Falle der Staatenberichte werden die Vertragsparteien aufgefordert, in regelmäßigen Abständen, meist alle sechs Jahre, über rechtliche und andere Maßnahmen zu berichten, um die Ziele und Empfehlungen der Übereinkommen umzusetzen. Auf seiner Herbstsitzung im Jahr 2001 beschloss der Exekutivrat, die Zusammenarbeit bei der Überwachung der Verwirklichung und Einhaltung des Rechts auf Bildung (Artikel 13 und 14 des Sozialpakts) durch die Einrichtung einer Gemeinsamen Expertengruppe mit dem Sozialpakt-Ausschuss (siehe A 3.1.) zu vertiefen. Die Expertengruppe hat inzwischen zweimal getagt und Vorschläge zur Verbesserung der Berichterstattung gemacht (z. B. die Einführung von Indikatoren zum Monitoring). Bei Einzelbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen können Beschwerden nicht nur vom Opfer einer Verletzung, sondern auch von Personen oder Nichtregierungsorganisationen unterbreitet werden, die zuverlässige Kenntnis darüber besitzen. Einschränkend ist der Ausschuss nur für Menschenrechtsverletzungen zuständig, die in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen. Das CR-Verfahren ist darauf ausgelegt, im Dialog mit den

betreffenden Regierungen zu einer gütlichen Einigung zu gelangen. Der Ausschuss tagt nichtöffentlich; die Vertraulichkeit bezieht sich sowohl auf die Verhandlungen als auch auf die erzielten Ergebnisse. Zwischen 1978 und 2003 behandelte der Ausschuss insgesamt 508 Beschwerden; in 315 Fällen wurde eine gütliche Einigung erzielt.

Im sozialwissenschaftlichen Bereich fördert die UNESCO die multidisziplinäre Arbeit über Menschenrechte, etwa die ethische Dimension beim wissenschaftlichen Fortschritt, z. B. Bio- und Wissenschaftsethik. Im Rahmen des weltweiten Netzwerks der UNESCO-Lehrstühle werden Forschung zu und Information über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung gefördert, etwa über einen verstärkten Schutz der Rechte der Frauen.

Im Bildungsbereich gilt die Förderung der „Bildung für alle“ als oberstes Ziel. Hier geht es um die konkrete Umsetzung des Rechts auf Bildung und Ausbildung, wie es in mehreren VN-Menschenrechtsverträgen sowie Übereinkommen der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) enthalten ist (siehe A 3.3). Bis zum Jahr 2015 soll – entsprechend der Millenniums-Erklärung der VN – sichergestellt werden, „dass Kinder in der ganzen Welt, Mädchen wie Jungen, eine Grundschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“. Die UNESCO hat hier eine koordinierende Rolle übernommen, um in enger Kooperation mit der Weltbank, UNFPA, UNDP und UNICEF auf allen Ebenen (regional, national und international) eine entsprechende Planung sicherzustellen. Im Zusammenhang mit der VN-Dekade für Menschenrechtsbildung (1995 bis 2004) setzte sich die UNESCO dafür ein, dass nationale Pläne zur Menschenrechtsbildung sowie entsprechende Lehr- und Lernmaterialien erstellt werden, in denen es um eine die Menschenrechte und Demokratie, Frieden, Toleranz und Dialog zwischen den Kulturen umfassende Werte-Erziehung geht. Dazu werden auch international vergleichende Schulbuchanalysen und -revisionen durchgeführt.

Seit Mitte 2001 wurde im UNESCO-Sekretariat, nicht zuletzt auf ausdrücklichen Wunsch Deutschlands, an einer programmübergreifenden Strategie für den Bereich der Menschenrechte gearbeitet, welche die oben genannten drei Bereiche zusammenführt. Zu diesem Zweck wurde eine intersektorale Arbeitsgruppe gegründet, die zunächst eine kritische Bestandsaufnahme durchführte. Im Sommer 2002 fanden informelle Konsultationen statt, an denen auch deutsche Experten beteiligt waren. Im Herbst 2003 verabschiedete die 32. Generalkonferenz der UNESCO zwei Strategiepapiere zu Menschenrechten und zum Kampf gegen Diskriminierung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Förderung der Frauenrechte in den Mitgliedstaaten entsprechend der in den Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau niedergelegten Zielsetzungen.

Die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) mit Sitz in Bonn ist eine vom Auswärtigen Amt geförderte Mittlerorganisation der deutschen Auswärtigen Kultur- und

Bildungspolitik, die sich insbesondere im Bereich der Menschenrechtsbildung und -information (siehe A 17.3) engagiert. Die DUK ist mit anderen Nichtregierungsorganisationen im Forum Menschenrechte zusammengeschlossen, wo sie sich dafür einsetzt, dass die Menschenrechtsbildung in Deutschland in dem neu gegründeten Deutschen Institut für Menschenrechte zu einem Schwerpunkt ausgebaut wird und das Institut sich als Anlaufstelle für die Umsetzung des Programms im Rahmen der VN-Dekade für Menschenrechtsbildung versteht. Die DUK hat gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ein Handbuch über „Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?“ herausgegeben, das inzwischen in zehn Sprachen und fünfzehn Auflagen erschienen ist, weitere Übersetzungen sind in Vorbereitung.

Auch die Zusammenarbeit mit und in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den letzten Jahren erfolgreich weiterentwickelt. Ende 2000 überarbeitete die Kultusministerkonferenz auf Anregung der DUK ihre „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung“ vom 4. Dezember 1980 und erklärte, dass Menschenrechtserziehung zum „Kernbereich der Bildungs- und Erziehungsaufgaben von Schule“ gehört.

Am 8. Mai 2001 wurde an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg ein UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung eingerichtet (www.menschenrechtserziehung.de). Der Präsident der DUK stellte zu diesem Anlass in Vertretung des Generaldirektors der UNESCO Vorschläge zur Umsetzung des UNESCO-Programms zur Menschenrechtserziehung in Deutschland vor. Der UNESCO-Lehrstuhl führte im Januar 2002 eine Konferenz zur Menschenrechtserziehung für über 100 Lehrer im Sekundarbereich, Universitätsprofessoren und Studierende durch. 2003 wurde die deutsche Abteilung „Wissenskulturen, Transkulturalität und Menschenrechte“ des europäischen UNESCO-Lehrstuhls für Philosophie (Paris) an der Universität Bremen eingerichtet, die sich u. a. der Lehrerfortbildung zu Menschenrechten widmet. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass ähnliche Veranstaltungen auch in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Auch die rund 150 UNESCO-Projektschulen sind an der Umsetzung des UNESCO-Programms zur Menschenrechtsbildung beteiligt (www.ups-schulen.de). (Zu weiteren Aktivitäten der DUK siehe www.unesco.de.)

Teil C – Menschenrechte weltweit

Brennpunkt: Sudan/Darfur

Systematische Verletzung von Menschenrechten als Ursache des jahrzehntelangen Bürgerkriegs im Sudan und des Darfur-Konflikts

1 Überblick über die Menschenrechtssituation

Die Menschenrechtssituation im gesamten Sudan ist zutiefst besorgniserregend. Besonders dramatisch ist die Situation in Darfur im Westen des Landes. Infolge des dort eskalierenden Konflikts wurden bislang 1,8 Mil-

lionen Bewohner vertrieben. Der VN-Koordinator für Humanitäre Hilfe, Jan Egeland, äusserte im März 2005 die Befürchtung, dass seit Herbst 2003 mindestens 180 000 Menschen an den Folgen des Konflikts gestorben sind; die International Crisis Group geht von 200 000 bis 300 000 Toten aus. Massenvergewaltigungen werden nach Angaben der Vereinten Nationen gezielt als Kriegswaffe eingesetzt. Zivilisten wird der Zugang zu humanitärer Hilfe erschwert oder sogar unmöglich gemacht. Auch der Bürgerkrieg im Süden des Landes, der am 9. Januar 2005 durch die feierliche Unterzeichnung eines Friedensabkommens in Nairobi formell beendet wurden, war gekennzeichnet von schwersten Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte bzw. schwersten Gewaltverbrechen aller Konfliktparteien gegen Zivilisten.

Auch außerhalb der Konfliktgebiete ist die Menschenrechtssituation im Sudan desolat. Folter und grausame Behandlung von Gefangenen sind verbreitete Praxis, insbesondere gegenüber Oppositionellen und Demonstranten. Willkürliche Verhaftung und wochen- oder monatelange Inhaftierung ohne Anklage sind an der Tagesordnung. Der Sudan ist kein Rechtsstaat, die Anwendung und Auslegung von Gesetzen durch staatliche Stellen ist willkürlich. Die im Jahr 2000 durchgeführten Wahlen waren weder frei noch fair. Das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren wird in vielen Fällen nicht respektiert. Frauen und ethnische und religiöse Minderheiten sind in allen Lebensbereichen Diskriminierungen ausgesetzt. Obwohl gesetzlich verboten, wird im Nordsudan in erheblichem Umfang weibliche Genitalverstümmelung praktiziert. Die verfassungsmäßige Religionsfreiheit wird unzureichend gewährt, Nichtmuslime werden durch Willkürmaßnahmen der Behörden schikaniert. Die Medien unterliegen einer umfassenden staatlichen Kontrolle. So wurde etwa im Dezember 2003 das Korrespondentenbüro von Al Jazeera wegen eines kritischen Berichts zur Darfur-Krise geschlossen.

Seit 1999 herrscht im Sudan ununterbrochen der Ausnahmezustand. Nach der Verschärfung des National Security Act im Juni 2001 erhielten die Sicherheitsdienste umfassende Befugnisse, sie können jederzeit ohne vorherige richterliche Genehmigung Verhaftungen, Hausdurchsuchungen und Verhöre durchführen. Der Ausnahmezustand wurde – entgegen anderslautenden Ankündigungen – immer wieder verlängert (zuletzt im Dezember 2004 um weitere sechs Monate). Ob er nach der Unterzeichnung des gesamtsudanesischen Friedensabkommens am 9. Januar 2005 tatsächlich aufgehoben wird, bleibt abzuwarten. Bislang ist dies nicht geschehen.

Die EU führt mit dem Sudan einen Dialog zu Menschenrechtsfragen und legt gemeinsam mit der sudanesischen Regierung Benchmarks fest. Trotz anderslautender Beteuerungen der sudanesischen Regierung konnte eine substanzielle Verbesserung der Menschenrechtssituation bislang nicht festgestellt werden. Auch auf deutsche Initiative bemühte sich die EU, 2003 und 2004 die Vollstreckung mehrerer Amputations- und Auspeitschungsurteile (darunter auch gegen Minderjährige) sowie ein Steinigungsurteil zu verhindern.

Wie desolat die Menschenrechtssituation im Sudan ist, rückte im vergangenen Jahr infolge der Eskalation des Darfur-Konflikts in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit. Durch die ausführliche Behandlung in den Medien wurde noch einmal deutlich, dass die Menschenrechte in allen Landesteilen des Sudans in den letzten Jahrzehnten systematisch und eklatant verletzt wurden und dass dies nicht nur ein Symptom, sondern mit einer wesentlichen Ursache für die blutigen Konflikte im Sudan war und ist.

2 Behandlung in den Menschenrechts- gremien der Vereinten Nationen

Die seit Jahren von der EU in die Menschenrechtskommission der VN eingebrachte Resolution zur Menschenrechtssituation im Sudan fand 2003 keine Mehrheit mehr, womit auch das in der Resolution enthaltene Mandat eines Sonderberichterstatters für den Sudan (das seit Dezember 2000 der frühere Bundesinnenminister Gerhard Baum innehatte) verloren ging. Auf der 60. Sitzung der Menschenrechtskommission der VN 2004 in Genf gelang es zwar nicht, eine Mehrheit für eine erneut von der EU initiierte Resolution zu finden, welche die sudanesischen Regierung wegen der Vorgänge in Darfur scharf kritisiert und die Ernennung eines Sonderberichterstatters vorgesehen hätte, doch konnte zumindest eine Erklärung verabschiedet werden, welche die Ernennung eines „Unabhängigen Experten“ mit dem Mandat der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen im ganzen Sudan ermöglichte. Damit konnte nach dem Verlust des Mandats des Sonderberichterstatters im Vorjahr zumindest ein neues Mandat für einen Sondermechanismus im Sudan gesichert werden.

Auch ein 2004 von der EU und den USA in die 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen gemeinsam eingebrachter Resolutionsentwurf, der die Menschenrechtssituation im gesamten Sudan kritisierte, wurde durch einen von Südafrika initiierten Nichtbefassungsantrag (der mit 91 gegen 74 Stimmen bei 11 Enthaltungen angenommen wurde) abgewehrt. Aus Sicht der Bundesregierung ist dies sehr zu bedauern.

3 Der jahrzehntelange Bürgerkrieg zwischen Norden und Süden

Seit der Entlassung des Sudans in die Unabhängigkeit im Jahr 1956 tobt dort ein blutiger Bürgerkrieg des muslimisch geprägten Nordens gegen den eher christlich bzw. animistisch geprägten Süden des Landes. Der Bürgerkrieg wurde von 1972 bis 1983 unterbrochen. 1983 führte die von der damaligen sudanesischen Regierung angestrebte zwangsweise Einführung des islamischen Rechts der Scharia im christlich-animistischen Südsudan zur Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfs durch die Südrebellanten unter Führung von John Garang. Weitere Gründe für den Konflikt waren die Konkurrenz um die Ausbeutung von Bodenschätzen und die geostrategische Kontrolle über den Oberlauf des Nil. Hinzu kommt ein nicht zu leugnender Rassismus des arabisch geprägten Nordens gegen die schwarzafrikanische Bevölkerung im Südsudan, der eine jahrhundertlange Tradition hat, denn im

heutigen Südsudan haben lange Zeit die Sklavenfänger aus dem Norden ihr Unwesen getrieben.

Eine Perspektive auf eine Annäherung der Konfliktparteien wurde 1989 durch den Militärputsch des heutigen Präsidenten Bashir zerstört, durch den die damalige aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Regierung gewaltsam abgesetzt wurde. Präsident Bashir förderte gemeinsam mit dem Islamistenführer Hassan al-Turabi die Einrichtung eines streng islamischen Staats als Gegenmodell zum demokratischen Pluralismus. Das eigentliche Machtzentrum in Khartum setzt sich seither zu einem großen Teil aus den Führern einiger weniger Stämme zusammen, die aus dem nördlichen Niltal stammen und in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen. Anfang der 90er Jahre betrieb das sudanesischen Regime im gesamten Sudan eine Arabisierung- und Islamisierungskampagne, die, z. B. in den Nubabergen, zur Ermordung eines großen Teils der nichtarabischen Bevölkerung führte.

Insbesondere das im Südsudan 1979 entdeckte Erdöl sorgte für eine Fortdauer und Verschärfung des Konflikts. Der Regierung in Khartum gelang es trotz des Bürgerkriegs, mit internationalen Firmen lukrative Verträge abzuschließen. Die erheblichen Öleinkünfte, die sich 2003 auf 1,6 Mrd. US-Dollar beliefen, ermöglichten der sudanesischen Regierung die Finanzierung umfangreicher Waffenkäufe. Die Bevölkerung in der Umgebung der Ölfelder wurde systematisch vertrieben und ermordet.

Die sudanesischen Regierung hat im Krieg gegen den Süden des Landes schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen. Mit Hilfe von Milizen hat sie zahllose Dörfer abgebrannt, die Bewohner ermordet, Frauen vergewaltigt, Bewohner verschleppt und zum Teil auf Sklavenmärkten verkauft oder zwangsislamisiert. Zum Teil bediente sich die Regierung dabei des Slogans eines heiligen Kriegs (Jihad) gegen Ungläubige. Nichtmuslimische Frauen wurden häufig zwangsbeschnitten. Systematisch wurde Hunger als Waffe gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt, indem internationalen Hilfsorganisationen der Zugang zur notleidenden Zivilbevölkerung verweigert wurde.

Auch die Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) hat sich unter ihrem Führer Dr. John Garang schwerster Gewaltverbrechen gegen die Zivilbevölkerung schuldig gemacht. Auch die SPLM/A hat Hunger als Waffe eingesetzt, zum Teil Geschäfte mit umgeleiteten humanitären Hilfslieferungen gemacht und Flüchtlinge gegen deren Willen in Lagern festgehalten, um über sie an internationale Hilfe zu gelangen. Die SPLM/A hat ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung militärische Aktionen durchgeführt und Zivilisten vertrieben und ermordet. Die SPLM/A war zu keinem Zeitpunkt ein monolithischer Block. Vielmehr werden von zahlreichen Milizführern überwiegend Partikular- und Clan-Interessen vertreten. Allerdings haben sich die Mehrzahl der Milizen zur besseren Durchsetzung ihrer Interessen gegen die Regierung oft – zumindest temporär – unter dem Dach der SPLM/A zusammengeschlossen.

Der Südsudan ist in eine Vielzahl von Ethnien aufgesplittet. Nach dem erfolgten Friedensschluss mit dem bisheri-

gen gemeinsamen Feind im Norden droht im Süden der Ausbruch von längst schwelenden Süd-Süd-Konflikten. Diese Gefahr wird auch dadurch akut, dass es der sudanesischen Regierung während des Bürgerkriegs gelang, einzelne Stämme und Warlords aus dem Süden von der SPLM/A abzuspalten und als Milizen gegen die SPLM/A einzusetzen.

Im Südsudan wurden ebenfalls zahlreiche Menschenrechtsverletzungen durch die ugandische Rebellenorganisation „Lord's resistance Army“ (LRA) begangen, die den Südsudan als Rückzugs- und Rekrutierungsgebiet genutzt hat (sowie teilweise dort auch Sklaven genommen hat) und eingeschränkt noch immer nutzt. Der sudanesischen Regierung wird vorgeworfen, die LRA jahrelang unterstützt zu haben. Die Unterstützung dürfte inzwischen weitgehend eingestellt sein, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass einzelne sudanesischen Armeeangehörige weiterhin mit der LRA zusammenarbeiten.

4 Friedensabkommen vom 9. Januar 2005 – Schritt zu einem befriedeten Sudan?

Unter der Führung der Regionalorganisation „Intergovernmental Authority on Development“ (IGAD) wurde seit 2002 ein (von Deutschland finanziell unterstützter) Friedensprozess intensiviert, der am 9. Januar 2005 zur Unterzeichnung eines Friedensvertrags führte. Unter internationalem Druck, zu dem neben den USA vor allem auch Großbritannien und Norwegen beitrugen, erklärten die Konfliktparteien sich 2002 zu konstruktiven Verhandlungen bereit. Mit der Unterzeichnung des Machakos-Protokolls am 20. Juli 2002 gelang ein erster, wesentlicher Durchbruch. Die wichtigsten Einigungen des Machakos-Protokolls sind:

- Der Einheit des Sudans soll von allen Parteien Priorität eingeräumt werden.
- Nach einer halbjährigen Pre-Interims-Periode und einer sechsjährigen Interimsperiode nach Friedensschluss findet im Süden ein international überwachtes Referendum über Einheit oder Sezession des Südsudans statt.
- Während der Interimsperiode wird der Süden durch eine autonome Regierung regiert.
- In der Verfassung des Südens wird die Scharia keine Rechtsquelle sein, im Norden bleibt sie es zumindest während der Interimsperiode.

Ein weiterer wichtiger Schritt gelang im Oktober 2002 mit der Vereinbarung eines Waffenstillstands und dem uneingeschränkten humanitären Zugang. Der Waffenstillstand wurde zwar überwiegend eingehalten, vereinzelt kam es jedoch weiterhin zu Kampfhandlungen, die zur Ermordung und Vertreibung von Zivilisten führten. So vertrieben die sudanesischen Armee und die mit ihr verbündeten Milizen im Frühjahr 2004 im sog. Shilluk Kingdom zehntausende von Zivilisten. Auf Initiative Deutschlands haben die Außenminister der Europäischen Union dies in einer Erklärung verurteilt, zudem haben die EU-

Botschafter gegenüber der Regierung in Khartum gegen die Kampfhandlungen protestiert.

Unter großem internationalen Druck gelang es im September 2003, den sudanesischen Vizepräsidenten Taha und SPLM/A-Führer Garang zu bewegen, die Verhandlungsführung im kenianischen Naivasha persönlich zu übernehmen. Dies hatte zur Folge, dass am 25. September 2003 ein Abkommen zu Sicherheitsfragen abgeschlossen werden konnte. Staatsministerin Müller reiste zweimal zu den Verhandlungen nach Kenia und drängte die Konfliktparteien, die verbleibenden Streitpunkte zügig zu regeln. Weitere wichtige Abkommen zur Aufteilung der Ölressourcen im Süden konnten im Januar 2004 und zur Verteilung der politischen Macht während der künftigen Übergangsperiode im Mai 2004 unterzeichnet werden. Außerdem wurde im Mai 2004 eine Einigung über die Regionen Südlicher Blauer Nil, Nubaberge und Abyei getroffen, die alle im Grenzgebiet zwischen Norden und Süden liegen und deren Zugehörigkeit umstritten war.

Nachdem mehrere Fristen zum Abschluss eines gesamt-sudanesischen Friedensabkommens ergebnislos verstrichen waren, verpflichteten sich die Konfliktparteien gegenüber dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 19. November 2004 bis zum Jahresende zum Abschluss eines solchen Friedensabkommens. Tatsächlich wurden am 31. Dezember 2004 Einigungen über die noch letzten offenen Streitpunkte erreicht und am 9. Januar 2005 in Nairobi in Anwesenheit zahlreicher afrikanischer Staatsoberhäupter und von US-Außenminister Colin Powell ein gesamt-sudanesisches Friedensabkommen unterzeichnet.

Es bietet dem Sudan nicht nur eine Chance für den Beginn einer friedlichen Entwicklung, sondern auch zum Aufbau des Staats nach demokratischen Strukturen und zu einer substanziellen Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nord und Süd. Dies setzt jedoch den tatsächlichen Willen der Konfliktparteien und die massive Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft voraus. Vor allem müssen auch andere Konflikte im Sudan gelöst werden.

5 Der Darfur-Konflikt

Im Februar 2003 eskalierte im Westen des Sudans ein Konflikt, der deutlich machte, dass die Konfliktgrenzen im Sudan nicht nur zwischen Nord und Süd verlaufen, sondern auch zwischen dem Zentrum in Khartum und den Regionen in der Peripherie. Es geht insbesondere um den Vorwurf, die Regierung in Khartum setze sich überwiegend aus einem kleinen Kreis begünstigter Stämme zusammen und richte ihre Politik auf das Wohlergehen ihrer Stämme sowie den eigenen Machterhalt. Andere Regionen würden marginalisiert, wie z. B. der Süden des Sudans, Kordofan, die Beja-Region im Osten oder Darfur im Westen.

Im Februar 2003 nahmen zwei neugegründete Rebellenorganisationen in Darfur den bewaffneten Kampf gegen die sudanesischen Regierung auf. Mit ausschlaggebend für diese Entscheidung dürfte die Tatsache gewesen sein, dass die sudanesischen Regierung der südsudanesischen

Rebellenbewegung SPLM/A nach jahrelangem bewaffneten Kampf nun Zugeständnisse machte. Die erste Rebellorganisation ist die Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A), deren an die südsudanesischen SPLM/A erinnernde Bezeichnung nicht zufällig gewählt worden sein dürfte, wurde doch der SPLM/A und ihrem Führer John Garang immer wieder nachgesagt, die SLM/A aktiv zu unterstützen. Die zweite Rebellorganisation ist das Justice and Equality Movement (JEM), das angeblich von islamistischen Kreisen um den seit 1999 entmachteten Chefideologen Turabi unterstützt wird. Turabi befindet sich seit April 2004 erneut in Haft.

In Darfur besteht traditionell eine Konkurrenz zwischen den arabischen, viehzüchtenden nomadischen Stämmen und den afrikanischen Stämmen, die überwiegend Ackerbau betreiben. Jahrzehntlang existierten Lösungsmechanismen, um aufkommende Konflikte, die es immer gegeben hatte, zu deeskalieren. Durch die zunehmende Desertifikation und Dürrekatastrophen in den 80er Jahren verschärfte sich die Konkurrenz um Wasser und Weidegründe jedoch erheblich. Die Wurzeln für die Eskalation der Konflikte wurden jedoch durch die einseitige Bewaffnung arabischer Stämme durch die sudanesischen Regierung in den 80er Jahren gelegt. Die sudanesischen Regierung instrumentalisierte auf diese Weise ein bestehendes Konfliktpotenzial, um den eigenen Einfluss in der Region auszubauen. Die durch die einseitige Bewaffnung geschaffenen Milizen wurden von der sudanesischen Regierung zunächst im Kampf gegen die Südrebellbewegung SPLM/A in dem an Süd-Darfur angrenzenden Bahr el-Ghazal eingesetzt. Hinzu kam, dass die oppositionelle Umma-Partei, die den 1989 durch den Militärputsch entmachteten Staatspräsidenten gestellt hatte, innerhalb der schwarzafrikanischen Stämme im Westen (Darfur) großen Rückhalt genoss. Mittels der Bewaffnung einiger arabischer Stämme Darfurs durch die sudanesischen Regierung versuchte die Regierung, den schwarzafrikanischen Einfluss in Darfur zurückzudrängen. Seit Beginn der 90er Jahre kam es in Darfur immer wieder zu heftigen Kämpfen.

Nach Angriffen der neugebildeten Darfur-Rebellenorganisationen, die sich hauptsächlich aus den schwarzafrikanischen Stämmen der Fur, der Zaghawa und der Massalit rekrutieren, entschloss sich dieselbe Regierung, die in Naivasha eine friedliche Lösung des Nord-Süd-Konflikts verhandelte, im Frühjahr 2003 in Darfur zu einer massiven militärischen Reaktion und intensivierte die Bewaffnung arabischstämmiger Milizen, die daraufhin unter dem Namen „Janjaweed“ berüchtigt wurden. Das sudanesischen Militär kooperierte auf das Engste mit den arabischstämmigen Janjaweed-Milizen: Nachdem die Armee Dörfer schwarzafrikanischer Zivilisten aus der Luft bombardiert hatte, überfielen die Milizen die Dörfer, ermordeten oder vertrieben diejenigen Zivilisten, die den Bombenangriff überlebt hatten, brannten die Dörfer ab und verseuchten die Brunnen, um eine Rückkehr der Bewohner langfristig zu erschweren. Massenvergewaltigungen von Frauen wurden als Kriegswaffe eingesetzt. Laut zahlreichen Zeugenaussagen fanden die Vergewaltigungen in Gegenwart von Familienangehörigen statt, um so auch

die sozialen Strukturen der muslimischen Familien zu zerstören.

Die sudanesischen Armee und die Janjaweed-Milizen vernichteten gemeinsam über 300 Dörfer schwarzafrikanischer Zivilisten. US-Präsident Bush und US-Außenminister Powell vertraten im September 2004 die Auffassung, in Darfur finde ein Völkermord statt.

Auch die Darfur-Rebellenorganisationen tragen eine schwere Verantwortung für die humanitäre und menschenrechtliche Katastrophe in Darfur. Einige Führer der Rebellorganisationen verfolgen keineswegs das Wohl der Bevölkerung, sie benutzen vielmehr die humanitäre Notlage der Bevölkerung für ihre eigenen, zum Teil machtpolitischen Ziele. Verschiedene Rebellenführer waren vor Jahren in der sudanesischen Regierung vertreten und teilweise mitverantwortlich für den Aufenthalt von Osama bin Laden im Sudan in den 90er Jahren. Anderen wird vorgeworfen, im Auftrag der sudanesischen Regierung im Süden des Sudans für Massenmorde und -vertreibungen verantwortlich gewesen zu sein. Die Rebellen greifen neben sudanesischen Polizei- und Militärstationen auch humanitäre Hilfsorganisationen und Zivilisten an. So wird die SLM/A für die Ermordung von Mitarbeitern von „Save the Children UK“ im Dezember 2004 verantwortlich gemacht.

6 Initiativen Deutschlands im Darfur-Konflikt

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die Konfliktparteien nur über politischen Druck der internationalen Gemeinschaft dazu gebracht werden können, eine friedliche Lösung anzustreben und den am 8. April 2004 auf dem Papier vereinbarten Waffenstillstand sowie die am 9. November 2004 in Abuja getroffenen Vereinbarungen auch tatsächlich einzuhalten. Ansatzpunkt für eine Beendigung des Darfur-Konflikts und eine Stabilisierung anderer schwelender Konfliktherde im Sudan (z. B. Beja-Region im Osten) ist in erster Linie die sudanesischen Regierung. Sie muss dazu gebracht werden, das bestehende Problem der Marginalisierung ganzer Regionen politisch zu lösen.

Deutschland hat in der Darfur-Krise folgende Schritte unternommen:

- kontinuierliche hochrangige Thematisierung des Darfur-Konflikts, u. a. im VN-Sicherheitsrat, um dazu beizutragen, diesen in den Blickpunkt der politischen und internationalen Öffentlichkeit zu rücken und dort zu halten,
- nachdrückliche politische Forderungen an die Konfliktparteien, vor allem an die sudanesischen Regierung,
- Aufbau von politischem Druck in enger Absprache mit den USA und anderen gleichgesinnten Partnern, z. B. der EU um die sudanesischen Regierung und die Darfur-Rebellen zur Umsetzung der Forderungen zu drängen,

- frühzeitige und massive Leistung humanitärer Hilfe in der Darfur-Region,
- politische, finanzielle, personelle, materielle und logistische Unterstützung der Konfliktlösungsbemühungen der Afrikanischen Union.

7 Forderungen der Bundesregierung

Die Forderungen der Bundesregierung im Darfur-Konflikt wurden von Bundesaußenminister Fischer und Staatsministerin Müller in zahlreichen öffentlichen Erklärungen und Gesprächen erhoben. Sie konzentrieren sich auf vier Bereiche:

- Das Waffenstillstandsabkommen vom 8. April 2004 sowie die Abuja-Vereinbarungen vom 9. November 2004 müssen endlich von allen Konfliktparteien eingehalten werden.
- Die sudanesishe Regierung muss die von ihr unterstützten Janjaweed-Milizen, die in Darfur schwerste Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung begehen, zurückziehen und entwaffnen und den Schutz der Zivilbevölkerung vor weiteren Menschenrechtsverletzungen zuverlässig garantieren.
- Die sudanesishe Regierung muss den Vereinten Nationen und Hilfsorganisationen uneingeschränkten Zugang gewähren und Schikanen und Behinderungen auf nationaler sowie lokaler Ebene beenden.
- Die Konfliktparteien müssen schnellstmöglich wieder Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts aufnehmen.

Bereits im Mai 2003 forderte Bundesaußenminister Fischer seinen sudanesischen Amtskollegen Ismail in einem persönlichen Gespräch nachdrücklich zur Achtung der Menschenrechte in Darfur auf. Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, reiste 2003 und 2004 mehrfach in die Region und führte zahlreiche Gespräche mit Vertretern der sudanesischen Regierung (u. a. mit Vizepräsident Taha und Außenminister Ismail). Unmittelbar nach einem Besuch in Flüchtlingslagern an der tschadischen Grenze berichtete Staatsministerin Müller vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über ihre Eindrücke und drängte diesen angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen zu entschlossenem Handeln.

Bundesaußenminister Fischer und Staatsministerin Müller reisten im Juli 2004 nach Khartum, um der sudanesischen Regierung diese Forderungen nochmals persönlich zu übermitteln.

8 Bemühungen auf internationaler Ebene

Deutschland hat den Darfur-Konflikt auf die Tagesordnung zahlreicher internationaler Konferenzen gesetzt, z. B. bei dem EU-Rat für Außenbeziehungen, dem G8-Gipfel und dem EU-USA-Gipfel. An den gemeinsamen Erklärungen dieser Treffen wirkte Deutschland aktiv mit und setzte sich dafür ein, dass diese gegenüber den Konfliktparteien, vor allem der sudanesischen Regierung,

eine klare und deutliche Sprache sprechen. Seit Anfang 2004 bemühte Deutschland sich, den Darfur-Konflikt im Sicherheitsrat zu thematisieren. Mit diesem Anliegen stieß es zunächst auf erhebliche Vorbehalte bei anderen Sicherheitsratsmitgliedern, die befürchteten, eine Sicherheitsratsbefassung würde sich im gesamtsudanesischen Friedensprozess nachteilig auf die Kooperationsbereitschaft der sudanesischen Regierung auswirken. Deutschland nutzte daraufhin die Periode seiner Präsidentschaft im Sicherheitsrat, um den Darfur-Konflikt bereits am zweiten Tag ihrer Präsidentschaft (2. April 2004) auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats zu setzen. Danach hat sich der Sicherheitsrat – häufig auf deutsche Initiative hin – regelmäßig mit dem Darfur-Konflikt befasst und hierzu mehrere Resolutionen verabschiedet.

Aufgrund des großen Drucks der internationalen Gemeinschaft, zu dem Deutschland erheblich beitrug, gab die sudanesishe Regierung die monatelang ausgeübte systematische Behinderung humanitärer Hilfe in Darfur im Sommer 2004 weitgehend auf. In Einzelfällen kam es jedoch immer noch zu Schikanen und Behinderungen. Anlass zu großer Besorgnis besteht außerdem, weil die sich verschlechternde Sicherheitslage die Arbeit von Hilfsorganisationen einschränkt bzw. bisweilen unmöglich macht. Bei einer Minenexplosion kamen am 10. Oktober 2004 zwei Mitarbeiter von „Save the Children UK“ ums Leben, zwei weitere Mitarbeiter dieser Organisation wurden am 12. Dezember 2004 – dem Anschein nach von der SLA – ermordet.

VN-Generalsekretär Kofi Annan setzte mit starker Unterstützung durch Deutschland im Oktober 2004 eine internationale Untersuchungskommission ein, die u. a. feststellen sollte, ob in Darfur ein Völkermord geschieht. Ferner sollte die Kommission Menschenrechtsverletzungen nachgehen und Verantwortliche benennen. Der Bericht der von Bundesaußenminister Fischer mit initiierten, VN-mandatierten internationalen Untersuchungskommission wurde dem VN-Generalsekretär am 25. Januar 2005 übergeben. Der Bericht geht nicht von einem Völkermord in Darfur aus, beschreibt jedoch Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter der Verantwortung der sudanesischen Regierung und der von ihr bewaffneten Milizen sowie Kriegsverbrechen seitens der Rebellenorganisationen. Der Bericht stellt klar, dass das Vorgehen der sudanesischen Armee und der Janjaweed-Milizen nur in sehr geringem Maße der Bekämpfung der im Februar 2003 in Darfur ausgebrochenen Rebellion diene, sondern hauptsächlich die Terrorisierung der schwarzafrikanischen Zivilbevölkerung zum Ziel hatte. Die Bundesregierung unterstützt die Empfehlung der internationalen Untersuchungskommission, die in Darfur begangenen Menschenrechtsverletzungen an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen, und hat sich dafür eingesetzt, dass die EU sich diese Empfehlung öffentlich zu eigen macht. Eine Beendigung des herrschenden Zustands der Straflosigkeit in Darfur wäre ein wichtiger Schritt zu einer Befriedung und Stabilisierung der Region.

Deutschland hat seine humanitäre Hilfe für die von der Darfur-Krise betroffenen Zivilisten frühzeitig intensiviert

und ist mit über 50 Mio. Euro einer der weltweit größten Geber. Außerdem unterstützt Deutschland die Friedensbemühungen der Afrikanischen Union (AU), die eine Überwachungsmission in Darfur aufgebaut hat. Neben einem finanziellen Beitrag von 3 Mio. Euro für die Mission hat Deutschland auch logistische Unterstützung geleistet: Die Bundeswehr verlegte im Dezember 2004 gambische Soldaten von Gambia nach Darfur. Seit Oktober 2004 ist ein deutscher Offizier für zwei Jahre im AU-Sekretariat als EU-Verbindungsoffizier tätig, um die AU-Planungsfähigkeiten zu stärken. Des Weiteren lieferte und installierte das Auswärtige Amt in Darfur ein Kommunikationssystem für die Überwachungsmission. Die von der Afrikanischen Union vermittelten Friedensgespräche im kenianischen Abuja wurden vom Auswärtigen Amt mit 250 000 Euro unterstützt, und ein vom Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte aufgelegtes Programm zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Darfur wurde mit 200 000 Euro gefördert.

9 Ausblick

Das zwischen sudanesischer Regierung und Südrebellorganisation SPLM/A abgeschlossene Friedensabkommen bietet eine Chance auf eine Verbesserung der Menschenrechtsslage. Die getroffenen Vereinbarungen müssen jedoch auch umgesetzt werden. Hierbei sind auf beiden Seiten der ehemaligen Konfliktpartner erhebliche Widerstände zu erwarten, die Lage bleibt weiterhin fragil. Auf der Grundlage der SR-Res. 1547 (2004) und 1574 (2004) planen die Vereinten Nationen die Einrichtung einer bis zu 10 000 Mann starken Mission, welche die Implementierung der Vereinbarungen überwachen soll. Dies ist ein wichtiger Schritt. Auch bei der anstehenden Rückkehr der ca. 4 Mio. Vertriebenen und bei der Integration bzw. Entwaffnung der Milizen im Süden des Landes wird der Sudan die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft benötigen.

Für eine dauerhafte Befriedung des Sudans ist mehr erforderlich als ein Friedensschluss zwischen der sudanesischen Regierung und der SPLM/A. Es muss eine umfassende politische Lösung gefunden werden, welche die Ursachen der verschiedenen bestehenden Konflikte im gesamten Sudan berücksichtigt, die zu einem großen Teil in Benachteiligung ganzer Regionen durch die Zentralregierung in Khartum sowie in der permanenten Verletzung der Menschenrechte liegen.

Trotz aller internationalen Bemühungen bleibt die Situation in Darfur im Westen des Sudans zutiefst unbefriedigend. Zum Ende des Berichtszeitraums verletzen alle Konfliktparteien fortlaufend das Waffenstillstandsabkommen. Alle Konfliktparteien machen sich weiterhin schwerster Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte bzw. schwerster Gewaltverbrechen schuldig. Die sudanesischen Regierung setzt ihre Kooperation mit den Janjaweed-Milizen bei der Vertreibung von Zivilisten fort.

Für eine Lösung des Darfur-Konflikts wird es darauf ankommen, dass die internationale Gemeinschaft ein klares Signal an die Konfliktparteien aussendet, dass sie die

fortdauernden Verletzungen der Menschenrechte nicht dulden wird. Hierzu ist eine Erhöhung des Drucks auf Entscheidungsträger innerhalb der Konfliktparteien notwendig, die eine friedliche Lösung des Konflikts behindern. In diesem Zusammenhang befürwortet Deutschland die Androhung und Verhängung von personenbezogenen Sanktionen durch die Europäische Union und die Vereinten Nationen. In Betracht kommen insbesondere Einreiseverbote und das Einfrieren von Guthaben von Verantwortlichen. Des Weiteren setzt sich Deutschland angesichts zunehmender Waffenkäufe für die Verhängung eines umfassenden Waffenembargos der Vereinten Nationen gegen den Sudan ein.

C 1 Europa

Serbien und Montenegro

Die Menschenrechtsslage in Serbien und Montenegro (SuM) entspricht ungeachtet den in Teilbereichen anhaltenden Defiziten weitestgehend internationalen Standards. Dabei muss seit der demokratischen Wende im Oktober 2000 nur noch in Ausnahmefällen zwischen den beiden Teilrepubliken unterschieden werden. Offenkundige Menschenrechtsverletzungen, wie sie in Serbien vor dem 5. Oktober 2000 häufig vorkamen, sind nur noch selten zu verzeichnen.

Der Umgang mit Menschenrechten in Serbien ist auch nach diesem Datum in erheblichem Maße von der Vergangenheit geprägt. Die kommunistische Diktatur und das autoritär-nationalistische Milošević-Regime haben die Entwicklung einer „Menschenrechtskultur“ im westlichen Sinne jahrzehntelang verhindert. Das Gleiche gilt – ungeachtet der schon in den späten 90er Jahren erfolgten Distanzierung vom Milošević-Regime – grundsätzlich auch für Montenegro. Die Bedeutung der Menschenrechte wird in beiden Teilrepubliken sowohl von der Bevölkerung insgesamt als auch vor allem von Justiz, Polizei und Militär erst allmählich verstanden, anerkannt und respektiert. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass auch im Berichtszeitraum in Einzelfällen Menschenrechte verletzt wurden und in Zukunft verletzt werden. Bis Staat und Gesellschaft, denen rechtsstaatliches Gedankengut jahrzehntelang fremd war, von der Regierungsspitze bis zu den ausführenden Organen moderne Menschenrechtsprinzipien als selbstverständliche Richtschnur ihres Handelns akzeptieren, wird noch ein längerer Bewusstseinsbildungsprozess vonnöten sein.

Seit dem 5. Oktober 2000 sind jedoch die Unionsregierung Serbien und Montenegros (bzw. bis zum 4. Februar 2003 der Bundesrepublik Jugoslawien) sowie die Regierungen der beiden Teilrepubliken aktiv bemüht, den gesetzlichen Rahmen für den Respekt und den Schutz von Menschenrechten zu verbessern. Internationale Organisationen wie lokale Menschenrechtsorganisationen bescheinigen den Regierungen dabei erhebliche Fortschritte. So wurden menschenrechtswidrige Gesetze abgeschafft (z. B. das serbische Mediengesetz) und mit der Verabschiedung eines Minderheitengesetzes ein elementarer Menschenrechtsbereich erstmals legislativ in Angriff genommen. Die Verbesserung der gesetzlichen Rahmen-

bedingungen zum Schutz der Menschenrechte war auch Voraussetzung für den im April 2003 erfolgten Beitritt des Lands zum Europarat.

Unter dem Milošević-Regime alltäglich und systematisch verübte Menschenrechtsverletzungen, wie willkürliche Hausdurchsuchungen und Verhaftungen durch Sicherheitsorgane, unter denen vor allem Oppositionelle und Angehörige ethnischer Minderheiten (v. a. Kosovo-Albaner und Bosniaken) zu leiden hatten, kommen nicht mehr vor. Auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind jetzt uneingeschränkt gewährleistet, und Gewerkschaften können unbehelligt aktiv werden.

Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass in SuM alle Menschenrechte respektiert und geschützt werden. Dies gilt nicht nur für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte, deren Verwirklichung durch die desolate Wirtschafts- und Haushaltslage enge Grenzen gesetzt sind, sondern auch für die „klassischen“ Menschenrechte. Zum Teil tragen die Regierungen auf Unions- oder Republikebene dafür direkt die Verantwortung (z. B. Verletzung von Grundrechten im Rahmen des Ausnahmezustands in Serbien im Frühjahr 2003, Einschränkung der Pressefreiheit durch staatliche Einflussnahme auf Medien), zum Teil indirekt, da notwendige Reformen (betreffend z. B. das Recht auf faire und rasche Gerichtsverfahren sowie effektiven Rechtsschutz wegen mangelnder Fortschritte bei der Justizreform) nicht rasch genug vorangetrieben, Maßnahmen nachgeordneter Dienststellen (z. B. von Polizei- oder Justizvollzugsbeamten) nicht ausreichend kontrolliert sowie menschenrechtswidrige Handlungen nichtstaatlicher Instanzen (einschließlich organisierter Kriminalität) nicht geahndet werden. Zu begrüßen ist hingegen die Tatsache, dass das serbisch-montenegrinische Parlament im November 2004 beschloss, die Militärgerichtsbarkeit und -staatsanwaltschaft zum 31. Dezember 2004 abzuschaffen. Allerdings ist zu befürchten, dass zumindest in der Teilrepublik Serbien die Militärgerichte, vor denen bisher auch Verfahren gegen Zivilpersonen (oft mit politischem Hintergrund) geführt wurden, nur formal in den Rahmen der Ziviljustiz überführt werden und ihrer Tätigkeit unter voller personeller Kontinuität und anhaltendem Einfluss der Armeeführung fortsetzen.

Menschenrechtsorganisationen können in SuM ungehindert arbeiten. Ihre Berichte stoßen bei den Regierungen sowohl auf Unions-, als auch auf Republikebene auf Resonanz, auch deswegen, weil einige Regierungsmitglieder (z. B. der Unionsminister für Minderheiten und Menschenrechte, Rasim Ljajic) selbst aus der Menschenrechtsbewegung kommen.

Darüber hinaus bemühen sich die Regierungen Serbien und Montenegros sowie der beiden Teilrepubliken in Ansätzen, in der Vergangenheit verübte Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten: So wurden in den Republiken Serbien und Montenegro Gesetze über die Einsichtnahme in Akten der Geheimpolizei verabschiedet (die allerdings nicht alle Akten umfassen); für Verurteilungen auf der Basis menschenrechtswidriger Gesetze (z. B. des Mediengesetzes) und für Inhaftierungen wurden einzelnen

Betroffenen Entschädigungen zugesprochen. Im Juni 2003 billigte das serbische Parlament ein Lustrationsgesetz, das Personen, die nach 1976 (Datum des Beitritts der SFRJ zur UNO-Menschenrechtskonvention) gravierende Menschenrechtsverletzungen begangen haben, für begrenzte Zeit von einer Reihe öffentlicher Ämter ausschließt. Das Gesetz wird allerdings in der Praxis bisher nicht angewandt. Im Gegenteil ist in den letzten Monaten eine deutliche Tendenz zur Rehabilitierung bzw. Wiedereinsetzung von Personen zu beobachten, die wegen (oft mit Menschenrechtsverletzungen verbundener) enger Bindungen zum Milošević-Regime nach dem 5. Oktober 2000 aus dem Dienst entfernt worden waren.

Im Juli 2003 wurde ein Gesetz zur Strafverfolgung der während der Konflikte der 90er Jahre in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo begangenen Kriegsverbrechen verabschiedet. Eine umfassende Aufarbeitung der totalitären Vergangenheit des Landes steht jedoch weiterhin aus und stößt in breiten Kreisen von Politik und Gesellschaft auf erheblichen Widerstand.

Seit Mitte 2003 sind im Bereich der Menschenrechtsgesetzgebung nur mehr vereinzelte Fortschritte zu verzeichnen – z.T. weil die dringlichsten Maßnahmen bereits vorher eingeleitet wurden, aber auch wegen der beschränkten innenpolitischen Handlungsfähigkeit insbesondere der serbischen Regierungen. Immerhin wurde Anfang 2004 die bei Parlamentswahlen generell übliche 5-%-Klausel für Parteien ethnischer Minderheiten aufgehoben.

Ungeachtet gewisser Veränderungen an der Spitze der Sicherheitsdienste ist auch davon auszugehen, dass diese Dienste, deren Struktur und personelle Zusammensetzung weitgehend vom Milošević-Regime übernommen wurde, grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien (z. B. Post- und Fernmeldegeheimnis) weiterhin missachten. Das neue serbische Parlament hat zwar inzwischen einen Ausschuss zur Kontrolle der Dienste konstituiert, dessen praktische Effizienz ist allerdings skeptisch zu beurteilen.

Kosovo (VN-verwaltete Provinz)

Kosovo ist völkerrechtlich weiterhin Teil Serbien-Montenegros. Durch VN-Res. 1244 vom 10. Juni 1999 wurde der Kosovo der Verwaltung durch die Vereinten Nationen unterstellt und die internationale Zivilverwaltung als „United Nations Administrative Mission in Kosovo (UNMIK)“ etabliert. In der VN-Resolution wird unter Punkt 11j der Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Kosovo ausdrücklich zu einer der Hauptaufgaben der internationalen zivilen Präsenz gemacht.

Die Verbesserung der Menschenrechtslage im Kosovo steht auch zukünftig im Mittelpunkt der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, sie ist Kernstück des am 31. März 2004 publizierten „Kosovo Standard Implementation Plan“. Mit der Umsetzung der über 400 Maßnahmen dieses Fahrplans wird die Verwirklichung einer toleranten und gerechten Gesellschaft angestrebt, in der alle Einwohner unabhängig von ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit Bewegungsfreiheit genießen. Die Verwirklichung dieser Vorgaben ist auch für die politische Zukunft des Kosovo entscheidend.

Die Menschenrechtslage ist aufgrund des fortgesetzten Antagonismus zwischen den Ethnien weiterhin problematisch. Im Vordergrund steht dabei der Gegensatz zwischen Kosovo-Albanern, die etwa 90 Prozent der Bevölkerung ausmachen und Kosovo-Serben, die etwa 5 Prozent der ca. 2 Mio. Einwohner zählenden Bevölkerung des Kosovo stellen. Aber auch andere Minderheiten wie Roma, Ashkali, Bosniaken und Gorani sehen sich ethnisch motivierten Feindseligkeiten seitens der albanischen Mehrheitsbevölkerung ausgesetzt.

Zu den Hauptproblemen zählen vor allem Sicherheitsdefizite und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Die persönliche Sicherheit der Angehörigen der Minderheiten ist weiterhin bedroht. Das gilt vor allem für die nichtalbanischen Minderheiten, aber auch für Kosovo-Albaner in serbisch dominierten Enklaven im Norden des Kosovo. Aus Sorge um die persönliche Sicherheit verlassen viele Kosovo-Serben kaum ihre Wohnungen, und wenn sie es tun, dann fast ausschließlich unter Begleitschutz von KFOR oder Polizeieinheiten. Dies hat Folgen für die Inanspruchnahme von medizinischen Versorgungsleistungen, Bildungsangeboten oder öffentlichen Diensten.

Nachdem seit Beginn des Berichtszeitraums (1. April 2002) zunächst ein Abflauen ethnisch begründeter Gewalt festgestellt werden konnte, kam es im Sommer 2003 wieder verstärkt zu Anschlägen auf die serbische Minderheit (Obelice, Gorazdevac, Gjilane). In der Zeit vom 17. bis 20. März 2004 fanden im gesamten Kosovo ethnisch-motivierte Unruhen statt, in deren Verlauf nach Angaben der UNMIK, Office of Returns and Communities (ORC), 4.100 Personen vertrieben wurden, davon 3 270 Kosovo-Serben, aber auch ca. 390 Roma/Ashkali und ca. 350 Kosovo-Albaner. An den Gewaltausbrüchen in etwa 30 verschiedenen Gemeinden des Kosovo sollen nach Berichten der albanischen Presse und Beobachtungen der Nachrichtendienste mehr als 50 000 Personen beteiligt gewesen sein. Die Zahl der bei den Unruhen getöteten Personen wird offiziell mit 19 angegeben, 8 Serben und 11 Albaner; die Zahl der Verletzten mit 870 Personen, darunter 65 internationale und 58 kosovarische Polizisten und 77 Soldaten der KFOR. 935 Häuser und 33 serbisch-orthodoxe Kirchen und Klöster wurden zerstört oder beschädigt. Auf die Situation der Serben im Kosovo hatten die Ausschreitungen tief greifende Folgen. Von den 4 100 im März Vertriebenen kehrten 2 100 noch nicht in ihre Häuser zurück. Obwohl nach Angaben der kosovarischen Regierung 89 Prozent aller zerstörten Häuser wieder aufgebaut sind, kehrten lediglich 383 Familien nachweislich in ihre Unterkünfte zurück. Auch die Signalwirkung der Unruhen auf den Rückkehrprozess insgesamt war verheerend. 2004 sind nur etwa 1 000 Flüchtlinge aus Serbien in den Kosovo zurückgekehrt.

Seit den März-Ausschreitungen boykottierten die 22 kosovo-serbischen Abgeordneten die Arbeit im kosovarischen Parlament. Deshalb mangelt es an einer institutionellen Mitwirkung der Kosovo-Serben im politischen Prozess. Die zweiten Parlamentswahlen im Kosovo am 23. Oktober 2004 wurden von den Kosovo-Serben fast

vollständig boykottiert. Dennoch stehen ihnen laut provisorischer Verfassung in dem 120 Abgeordnete umfassenden Parlament 10 Sitze zu. In der jetzt neu gebildeten Regierung, die von einer Koalition aus LDK unter Leitung von Präsident Ibrahim Rugova und AAK unter Führung des ehemaligen UCK-Kommandanten Ramush Haradinaj als zukünftigen Premierminister angeführt wird, sind das Gesundheitsministerium für die türkische Minderheit und die Ministerien für Landwirtschaft und Rückkehrfragen für Vertreter der serbischen Minderheit vorgesehen.

Durch UNMIK-Erlass Nr. 2000/38 wurde die Institution einer Ombudsperson für den Kosovo eingerichtet, die am 21. November 2000 ihren Dienst aufgenommen hat. Das Büro der Ombudsperson nimmt alle Beschwerden von Personen entgegen, die sich einer Missachtung ihrer Menschenrechte ausgesetzt fühlen oder einen Amtsmissbrauch durch die zivilen Behörden im Kosovo geltend machen wollen. Die Rechtsabteilung der Ombudsperson prüft die eingereichten Klagen und hört die beklagten Stellen an, versucht durch Schlichtung eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung herbeizuführen oder stellt im Streitfall eine Menschenrechtsverletzung fest, die sie dem Leiter der UNMIK, dem Special Representative of the Secretary General (SRSG), durch einen Bericht zur Kenntnis gibt. Im Zweifelsfall ist die Haltung von UNMIK entscheidend. Wird dort kein Handlungsbedarf gesehen, steht den Betroffenen die Anrufung des bestehenden Gerichtswesens offen, um die Bestrafung eines möglichen Fehlverhaltens einzuklagen. Gleichzeitig hat die Ombudsperson die Aufgabe, als Monitor neuer Regularien und Erlasse sowie der angewandten Politik auf ihre Übereinstimmung mit der Wahrung der Menschenrechte sicherzustellen.

Die Todesstrafe existiert im Kosovo nicht. Systematische menschenrechtswidrige Handlungen seitens der internationalen Zivilpräsenz im Kosovo sowie der internationalen militärischen Verbände sind bislang nicht aufgetreten. Die Fristen für Untersuchungshaft entsprechen internationalem Standard und können jeweils nur aufgrund einer entsprechenden Haftprüfung verlängert werden. Die Verhältnisse im Strafvollzug sind wegen der Überbelegung der Haftanstalten und der unterschiedlichen ethnischen Herkunft der Inhaftierten nicht einfach, entsprechen aber durchaus internationalem Standard.

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist im Kosovo noch nicht verwirklicht. Bedingt durch Tradition, Religion und soziokulturelle Eigenheiten sind Frauen in der kosovarischen Gesellschaft schlechter gestellt als Männer, was sich auch in ihrer rechtlichen Stellung niederschlägt. So sind Frauen Männern gegenüber z. B. im Familienrecht und Erbrecht benachteiligt. Sexuelle Gewalt ist weit verbreitet, wird aber gesellschaftlich tabuisiert und aus Angst vor Repressalien von den Betroffenen nur selten zur Anzeige gebracht.

Deutschland leistet seinen Beitrag zur Stabilisierung des Kosovo durch Entsendung von zurzeit 3 200 KFOR-Soldaten der Bundeswehr und 265 Polizisten aus den Bundesländern sowie aus BKA und BGS. An der OSZE-Mission arbeiten zur Zeit 38 Deutsche, an den Parla-

mentswahlen im Oktober 2004 nahmen 20 Deutsche als Wahlbeobachter teil. Innerhalb der UNMIK bekleiden Deutsche eine Reihe von Führungspositionen.

Deutsche Hilfsleistungen für den Kosovo verlagerten sich im Berichtszeitraum zusehends von der Humanitären Hilfe über die Wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ) hin zum Aufbau demokratischer Institutionen. Unsere bilaterale Unterstützung betrug im Jahr 2003 insgesamt 40 Mio. Euro, im Jahr 2004 wird sie bei etwa der Hälfte liegen. Im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa lag der Schwerpunkt unserer WZ neben der allgemeinen Verbesserung der Infrastruktursysteme im Kosovo bei der Förderung von Rückkehrmaßnahmen für serbische Flüchtlinge und andere Minderheiten. Im Rahmen des CARDS-Programm der EU flossen 2004 insgesamt 75 Mio. Euro in den Kosovo, 2003 etwa 62 Mio.

Bosnien und Herzegowina

Die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina hat sich seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton im Dezember 1995 nicht zuletzt aufgrund der intensiven internationalen Bemühungen weiterhin deutlich verbessert. Bosnien und Herzegowina (BIH) trat 2002 dem Europarat bei. In diesem Zusammenhang wurde auch die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert und die Todesstrafe abgeschafft. Minderheiten, die nicht den drei konstitutiven Volksgruppen angehören (ca. 5 Prozent der Bevölkerung), werden durch die Gesamtstaatsverfassung und auch durch die beiden Entitätsverfassungen dadurch benachteiligt, dass sie nicht alle Staatsämter bekleiden dürfen. Das Minderheitenschutzgesetz von 2003 orientiert sich am Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Die größte nichtkonstitutive Minderheit sind die Roma. Seit 2002 haben die staatlichen Behörden und internationale Organisationen, v. a. die OSZE, einige Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lage ergriffen. Gleichwohl stellt die Verbesserung der Lage der Roma-Minderheit weiterhin eine der größten Herausforderungen dar. Zum Schutz der Religionsfreiheit erging 2004 das Religionsgesetz, das die Gewissens- und Religionsfreiheit schützen soll und einen rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit aller Kirchen und Religionsgemeinschaften setzt.

Eine konsequente Verfolgung von Kriegsverbrechen durch die lokalen Behörden in BIH ist bislang nicht erfolgt, insbesondere die Serbenrepublik (Republika Srpska, RS) arbeitete nicht ausreichend mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) zusammen. Dies verhinderte 2004 eine Aufnahme in das Partnership-for-Peace-Programm der NATO und erschwerte wesentlich die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU. Positive Anzeichen waren Ende 2004 die Verhaftungen einiger mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch die RS-Polizei sowie die Mitarbeit von RS-Behörden bei der Vorbereitung von Überstellungen einiger vom IStGHJ angeklagter Personen nach Den Haag Anfang 2005. Beim Obersten Gericht

für Bosnien und Herzegowina wurde vom Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft eine Sonderkammer für Kriegsverbrechen aufgebaut, die am 9. März 2005 feierlich eingeweiht wurde. Die mit nationalen und internationalen Richtern und Staatsanwälten besetzte Sonderkammer ist ein wichtiger Schritt beim Übergang der Verfolgung von Kriegsverbrechen auf die nationale Ebene. Deutschland hat den Aufbau der Sonderkammer für Kriegsverbrechen mit 1,7 Mio Euro finanziell unterstützt.

Der Schutz der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina ist weitestgehend institutionalisiert. Auf der Gesamtstaatsebene gibt es die Menschenrechtskommission beim Gericht von Bosnien und Herzegowina, welche die international besetzte Menschenrechtskammer abgelöst hat. Ferner gibt es sowohl auf Gesamtstaats- als auch auf den beiden Entitätsebenen (FBIH und RS) das Amt einer Ombudsperson. Daneben sind mehrere internationale Organisationen im Menschenrechtsbereich aktiv: das zur Unterstützung der Umsetzung des Abkommens von Dayton eingesetzte Büro des Hohen Repräsentanten (www.ohr.int), die OSZE (www.oscebih.org), der Europarat, die Hochkommissarin für Menschenrechte sowie der Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen, UNICEF und die Internationale Helsinki-Stiftung. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa mehrere Nichtregierungsorganisationen in den menschenrechtlich relevanten Bereichen Armutsbekämpfung, Frauenarbeit, Vermissten-suche, Aufbau der Zivilgesellschaft und Minderheitenförderung.

Im Januar 2003 hat die Europäische Polizeimission EUPM die VN-Polizeimission IPTF abgelöst. Ziel der EUPM ist es, als wesentlicher Teil eines weiter gefassten Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit die Polizeiarbeit einschließlich des Grenzschutzes in Bosnien und Herzegowina auf international anerkannten Standard anzuheben. Dazu gehört die Überwachung, Beratung und Kontrolle der lokalen Polizeikräfte, insbesondere auf mittlerer und höherer Führungsebene. Die EUPM ist die erste operative Mission der Europäischen Union im Rahmen ihres zivilen Krisenmanagements, sie läuft bis Ende 2005. Derzeit sind 467 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte aus 33 verschiedenen Nationen in der EUPM tätig. Deutschland stellt mit 78 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten das stärkste Polizeikontingent.

Seit Dezember 2004 leistet Deutschland mit 1 100 Soldaten im Rahmen der internationalen Schutztruppe EUFOR, als Nachfolgeorganisation der SFOR, einen weiteren wichtigen Beitrag u. a. zur Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds für die Rückkehr der Minderheiten in Bosnien und Herzegowina.

Die Justiz wurde mit Hilfe des OHR (Office of the High Representative in Bosnia and Herzegowina) zwischen 2002 und 2004 durch die Unabhängige Justizkommission und ihren Nachfolger, den Hohen Justiz- und Staatsanwaltschaftsrat, umfassend reformiert. Im Zuge des Wiederernennungsverfahrens wurden rund ein Drittel der Richter und Staatsanwälte nicht wieder eingestellt. Die

Bundesregierung war in die Justizreform finanziell durch das CARDS-Programm der EU eingebunden. Der Internationale Streitschlichter für die Föderation Bosnien und Herzegowina, MdB Dr. Christian Schwarz-Schilling, setzte sich bis zum Ende seiner Mission Ende 2004 ebenfalls aktiv für (alternative) Streitschlichtung und die Umsetzung des Daytoner Abkommens ein. Die Arbeit der Menschenrechtskammer wurde bis zu ihrer Auflösung 2003 durch die Entsendung eines der acht internationalen Richter sowie einer weiteren Beraterin gefördert.

Kritisch zu bewerten ist die Situation der an ihren Heimatort zurückgekehrten ethnischen Minderheiten, sowohl hinsichtlich der häufig verzögerten Rückgabe ihres Wohneigentums als auch hinsichtlich ihrer schleppenden Reintegration in das soziale Leben (Arbeitsmarkt, Schulbildung). Der Rückkehrerprozess nähert sich seinem Ende. Im September 2004 überschritt die Zahl der Rückkehrer die Millionengrenze. Deutschland unterstützt weiterhin Wiederaufbaumaßnahmen und Rückkehrerprojekte und setzt sich bilateral sowie im Rahmen der EU und des Friedensimplementierungsrats aktiv für die Umsetzung des Abkommens von Dayton und insbesondere seiner menschenrechtlichen Komponenten ein. Die Vergabe von Wiederaufbaumitteln ist konsequent an die Bereitschaft der durchführenden bosnischen Organisationen zur Umsetzung des Abkommens von Dayton gebunden; Projekte zur Unterstützung von Minderheitenrückkehr genießen dabei besondere Aufmerksamkeit.

Republik Moldau

Menschenrechte und Minderheiten werden von der Verfassung geschützt. Mit dem Beitritt zum Europarat hat sich die Republik Moldau 1995 verpflichtet, ihre Gesetzgebung den dort gesetzten Standards anzupassen. Die hierfür nötigen Reformen verschiedener Rechtsbereiche und die Angleichung der Gesetzgebung an die Europäische Menschenrechtskonvention schreiten jedoch nur schleppend voran.

Im Menschenrechtsbereich sind weiterhin starke Defizite zu verzeichnen. Seit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch eine kommunistische Regierung im Frühjahr 2001 werden die Oppositionsparteien in ihrer parlamentarischen und außerparlamentarischen Arbeit stark behindert. Verschiedentlich gab es Versuche, einzelne Abgeordnete durch die Androhung, ihre Immunität aufzuheben, zu „disziplinieren“. Oppositionspolitiker sehen sich staatlichen Rufmordkampagnen ausgesetzt; Einzelne werden wegen ihrer vorherigen oder jetzigen Tätigkeit in Staat und Verwaltung strafrechtlich verfolgt. Hier bedient sich die jetzige Führung einer äußerst willfährigen Justiz. Zwar sind bisher keine Fälle politischer Gefangener bekannt geworden, willkürliche Verhaftungen kommen jedoch bisweilen vor, ohne dass in jedem Fall ein Gerichtsverfahren folgen würde.

Die Haftbedingungen in den moldauischen Gefängnissen sind hart, können aber nicht generell als menschenunwürdig bezeichnet werden. Wegen der Überstellung von Straftätern aus deutschen in moldauische Gefängnisse hat die Botschaft entsprechende Ortsbesichtigungen vorge-

nommen und diesbezüglich auch mit überstellten Straftätern gesprochen. Berichte über Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft sind dennoch bekannt. Die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden entzieht sich oftmals der Kontrolle der Staatsanwaltschaft. Im schlecht und unregelmäßig bezahlten Justizwesen ist Korruption weit verbreitet. Der Ausgang von Gerichtsverfahren wird nicht selten durch die Finanzkraft der Prozessbeteiligten beeinflusst.

Die Pressefreiheit ist stark eingeschränkt. Der staatliche Fernsehsender TeleRadio Moldova wurde nur vordergründig in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt. Nicht eindeutig linientreue Journalisten wurden nicht übernommen, was zu starken Protesten und der erneuten Befassung von Europarat und OSZE mit dem Problem führte. Private Fernsehsender üben entweder Selbstzensur oder werden von der nicht unabhängigen Rundfunkkommission mit dem Entzug der Sendelizenz bedroht. Unabhängigen Zeitungen können ruinöse Schadensersatzklagen drohen. Vereinzelt kam es zu nicht näher aufklärbaren Übergriffen auf unabhängige Journalisten im Zusammenhang mit deren Berichterstattung über Skandale.

Die Menschenrechtslage im nicht von der Zentralregierung kontrollierten abtrünnigen Landesteil Transnistrien ist unübersichtlich. Seit 1992 sitzen dort politische Gefangene der sog. Ilascu-Gruppe ein.

Russische Föderation

Die Situation der Menschenrechte in Russland ist immer noch durch eine breite Kluft zwischen guten legislativen Grundlagen und Ansätzen und der viele Defizite aufweisenden tatsächlichen Umsetzung gekennzeichnet. Russland garantiert in der Verfassung von 1993 zwar alle Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Garantien und politischen Absichtserklärungen scheitert jedoch vor allem am mangelnden politischen Willen mancher Teile der Administration und an beschränkten finanziellen Möglichkeiten. Die politische Stabilisierung unter Präsident Wladimir Putin wurde teilweise durch die Besetzung hoher Regierungsposten mit erfahrenen, aber nicht demokratischen Idealen verpflichteten Personen aus den Geheimdiensten erreicht, was zu der bei Behörden, Politikern, aber auch normalen Bürgerinnen und Bürgern immer noch fehlenden Sensitivität für Menschenrechtsfragen beiträgt. Hinzu kommen die geringe Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung und finanzielle Engpässe, welche die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen z. B. im Strafvollzug behindern. Weiter erschwert wird die Situation durch das Fehlen einer unabhängigen Judikative und durch die verbreitete Korruption. Auch die hohe Kriminalitätsrate und der Mangel an innerer Sicherheit beeinflussen die Menschenrechtslage negativ. Weiterhin gibt es willkürliche staatliche Eingriffe in das Privatleben wie Abhörmaßnahmen und unberechtigte Wohnungsdurchsuchungen.

Nach wie vor geht die Polizei bei Verhaftungen und in der Untersuchungshaft mit brutalen Mitteln vor, wozu auch die hohe Gewaltbereitschaft der organisierten Kriminali-

tät beiträgt. Insbesondere Betrunkene, Obdachlose und Personen mit fremdländischem Aussehen, d.h. überwiegend mit dunkler Hautfarbe, müssen mit Misshandlungen und Schikanen rechnen. Strafverfolgungsmaßnahmen werden willkürlich oder aus persönlichen Motiven eingeleitet. Prominentestes Beispiel sind die Strafverfahren gegen leitende Angestellte der Firma JUKOS, Michail Chodorkowski u. a. Die Berichterstatterin des Europarats, MdB Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, stellte in ihrem Abschlussbericht im November 2004 fest, dass das Verfahren politisch motiviert und von rechtsstaatlichen Mängeln durchzogen ist. Weitere aktuelle Fälle sind die der Wissenschaftler Sutjagin und Danilow, die wegen angeblicher Spionage zu 15 bzw. 14 Jahren Haft verurteilt wurden. Menschenrechtsorganisationen gehen davon aus, dass beide unschuldig sind.

Auch im Strafvollzug kommt es durch staatliches Handeln bzw. Unterlassen immer wieder zu zahlreichen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Strafanstalten sind veraltet und hoffnungslos überbelegt; medizinische Versorgung und Verpflegung sind völlig unzureichend. Die Verbreitung gefährlicher Krankheiten wie insbesondere der Tuberkulose ist zwangsläufig die Folge. Sowohl bei der Aufklärung von Straftaten als auch im Strafvollzug kommt es häufig zu Folter und Misshandlungen, vor allem, weil in sowjetischer Tradition ein Geständnis auch heute noch als das beste Beweismittel gilt. Deutschland setzt sich daher im Rahmen des Europarats weiterhin besonders für Maßnahmen zur Verbesserung der Zustände im Strafvollzug ein.

Gravierend sind die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in den Streitkräften, insbesondere die Misshandlung und Ausbeutung von Rekruten durch dienstältere Soldaten aus den Gruppen der Mannschaftsdienstgrade und der Sergeanten und die Misshandlung Untergebener durch Offiziere. Hier hofft die Bundesregierung auf Verbesserungen durch Beratung und gezielten Einsatz finanzieller Mittel im Rahmen des Europarats und der OSZE. Ein Zivildienstgesetz trat Anfang 2004 in Kraft, Kritiker heben jedoch hervor, dass der Zivildienst so unattraktiv gestaltet ist, dass praktisch davon abgeschreckt wird.

Rassismus und Minderheitendiskriminierung zeigen sich vor dem Hintergrund des andauernden Tschetschenienkriegs vor allem im Verhalten der Polizeibehörden gegenüber sog. „Menschen kaukasischen Aussehens“, die mit zahlreichen Kontrollen und Schikanen zu leben haben. Darüber hinaus wird immer wieder über landesweite Behinderungen von Tschetschenen bei der Wohnsitznahme und bei Kranken- und Schulversorgung berichtet. Immer wieder kommt es zu gewaltsamen Übergriffen rechtsradikaler Gruppen auf kaukasisch und asiatisch aussehende Personen. Schwerste Fälle waren die Ermordung tadschikischer Mädchen in St. Petersburg im Herbst 2003 und Februar 2004. Antisemitische Ressentiments sind weiter latent vorhanden, ohne dass der Staat nachhaltig dagegen vorgeht.

Frauen wird zwar durch die russische Verfassung Gleichheit garantiert, ihre tatsächliche Situation ist aber durch eine patriarchal geprägte Gesellschaft bestimmt. Eine

große Zahl Frauen verliert ihr Leben durch Gewalt im engsten Familienkreis. Schutzmöglichkeiten (Frauenhäuser) für die Betroffenen und ihre Kinder gibt es viel zu wenige (etwa 30 in ganz Russland, davon drei in Moskau). Die Bildung der Kinder ist vielfach nicht mehr gewährleistet. Die Heime, in denen elternlose, obdachlose und behinderte Kinder untergebracht werden, stehen Haftanstalten an Unmenschlichkeit in nichts nach, sodass manche Kinder es vorziehen, sich der Brutalität der Heimverwaltungen zu entziehen und auf der Straße zu leben.

Die Todesstrafe wird seit 1996 weder verhängt noch vollstreckt, ihre vollständige Abschaffung – und damit die Erfüllung einer bei der Aufnahme in den Europarat im Jahr 1996 übernommenen Verpflichtung – steht in Russland allerdings weiterhin aus.

Die Medien unterlagen während der vergangenen Jahre zunehmend der direkten oder indirekten Einflussnahme des Staats. Beobachter sehen darin die politisch motivierte Zurückdrängung eines unabhängigen, auch regierungskritischen Journalismus. Die Einflussnahme richtete sich dabei hauptsächlich auf das Fernsehen. Zentrale politische TV-Sendungen, darunter alle politischen Live-Diskussionssendungen, wurden eingestellt. Im Ergebnis ist das staatliche föderale Fernsehen weitgehend „entpolitisiert“ bzw. zum politischen Sprachrohr der Herrschenden umfunktioniert. Noch herrscht in den Printmedien eine größere Meinungsvielfalt, doch auch dort wurden v. a. nach dem Anschlag von Beslan die Schrauben weiter angezogen. Prominentes Beispiel ist die Entlassung des Chefredakteurs von Izvestia nach einer als zu plakativ-kritisch aufgefassten Aufmacherseite.

Tschetschenien

Russland betrachtet den Tschetschenienkonflikt weiterhin als „anti-terroristische Operation“ und als „innere Angelegenheit“. Nach dem 11. September 2001 forderte Russland vor dem Hintergrund der (nicht nachgewiesenen) Verbindungen der tschetschenischen Rebellen zu den Taliban und dem Al-Qaida-Netzwerk, die Notwendigkeit und Angemessenheit des russischen Vorgehens in Tschetschenien anzuerkennen. Die Bundesregierung hat wiederholt deutlich gemacht, dass – bei allem Verständnis für den Kampf gegen den Terrorismus und für die territoriale Integrität Russlands – das Vorgehen seiner Streitkräfte gegen die Zivilbevölkerung aus ihrer Sicht inakzeptabel und mit europäischen und internationalen Normen nicht vereinbar ist. Sie setzt sich deshalb gegenüber der russischen Regierung in einem engen und offenen Dialog sowohl auf politischer als auch auf Fachebene mit Nachdruck für eine politische Lösung des Tschetschenienkonflikts und für die Einhaltung der Menschenrechte durch alle Konfliktparteien ein.

Die menschenrechtliche Lage in Tschetschenien ist äußerst besorgniserregend. Dass die Menschenrechtssituation sehr kritisch bleibt, räumen auch offizielle russische Vertreter ein, wenn auch mit dem Hinweis auf Verbesserungen (Rückgang der Entführungsfälle, konsequentere Strafverfolgung). Menschenrechts-NROen teilen den

Eindruck einer Verbesserung hingegen nicht. Ihren Angaben zufolge ist die Zahl von Rechtsverletzungen (willkürlichen Festnahmen, Entführungen, Verschwinden von Menschen, Misshandlungen, Vergewaltigungen, Sachbeschädigungen und Diebstählen) gleich geblieben oder gar gestiegen. Die Menschenrechtsorganisation Memorial dokumentierte 2003 472 Entführungsfälle. Davon seien 48 Menschen tot aufgefunden worden, 269 würden immer noch vermisst. Für die ersten zehn Monate des Jahres 2004 nennt Memorial 294 Entführungsfälle. 146 Personen seien wieder freigelassen, 20 tot aufgefunden worden. 128 Personen würden noch vermisst. Zudem berichtet das Büro von Memorial in Inguschetien, dass Entführungen, die bisher auf Tschetschenien beschränkt gewesen seien, nunmehr auch in Inguschetien stattfänden. Im ersten Halbjahr 2004 seien in Inguschetien über 40 Personen entführt worden. Entführungen werden sowohl den russischen Truppen als auch dem tschetschenischen Sicherheitsdienst und den Rebellen angelastet. Dabei können die Opfer häufig nicht erkennen, wer die Täter sind.

Beim Vorgehen der Sicherheitskräfte kommt es nach Angaben unabhängiger NROen und nach Presseberichten weiterhin regelmäßig zu Übergriffen auch gegen die Zivilbevölkerung. Zwar habe sich die Anzahl der groß angelegten „Säuberungsaktionen“ verringert, gleichzeitig jedoch die Zahl gezielter „Säuberungsaktionen“ erhöht.

Bedenklich sei weiterhin – so NROen, kritische Beobachter und Presseberichte – die sich fortsetzende weitgehende Straflosigkeit nach Übergriffen durch die Sicherheitskräfte. Der russische Oberst Jurij Budanow ist der einzige Offizier, der wegen Verbrechen in Tschetschenien verurteilt wurde: 10 Jahre Haft wegen Vergewaltigung und Ermordung eines 16-jährigen Mädchens (am 15. September 2004 plädierte die Gnadenkommission des Gebiets Uljanow nach nur vier Jahren Haft auf Begnadigung, womit sie – in Grosnyi und anderswo – zahlreiche Proteste auslöste. Budanow zog sein Gnadengesuch kurz darauf zurück).

Da die russischen Behörden die unabhängige Berichterstattung über die Situation in Tschetschenien behindern, ist es nur sehr eingeschränkt möglich, zuverlässige und verifizierbare Informationen aus und über Tschetschenien zu erhalten. Die internationale Präsenz (OSZE, Europarat) ging in den letzten Jahren fast auf Null zurück, das Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe endete am 31. Dezember 2002 und wurde nicht verlängert. Berichterstatter des Europarats besuchen Tschetschenien regelmäßig, so MdB Rudolf Bindig (zwei Reisen im Jahr 2004). Auch der Kommissar für Menschenrechte des Europarats, Alvaro Gil Robles, führt regelmäßige Reisen nach Tschetschenien durch und konzentriert sich dabei insbesondere auf konkrete Zusammenarbeit zu Fällen von Verschwundenen sowie zur Bekämpfung der Straflosigkeit.

Wegen der Sicherheitslage, bürokratischer Hemmnisse und der Korruption in der örtlichen Verwaltung und bei den Sicherheitskräften ist Tschetschenien für humanitäre Hilfslieferungen nur schwer zugänglich. Aufgrund zweier

Entführungsfälle im Juli/August 2002 hatten UN-Hilfsorganisationen und „Ärzte ohne Grenzen“ ihre Arbeit vor Ort (bis Anfang September 2002) zeitweilig eingestellt. In Tschetschenien sind zwei deutsche Hilfsorganisationen tätig, Hammer Forum und HELP.

Die Arbeitsbedingungen russischer und internationaler NROen sind sehr schwierig und mit persönlichen Gefahren verbunden. Immer wieder gibt es Fälle von Bedrohung, Verhaftung oder Entführung von Mitarbeitern. Auch die NROen sind weitgehend auf Augenzeugenberichte angewiesen, die z. T. systematisch gesammelt werden, um ein Bild von der Lage zu gewinnen.

Am 16. Januar 2003 ließ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erstmals sechs Individualbeschwerden tschetschenischer Bürger gegen Russland zu, die sich mit Menschenrechtsverletzungen des russischen Militärs befassen. Nachdem zwei Beschwerdeführer Opfer von Gewaltakten wurden (Tod der Menschenrechtlerin Zura Bitiewa¹¹, Verschwinden des Antragstellers Said-Magomed¹² Imakajew), drückte die EU in einer Erklärung im Komitee der Ministerbeauftragten des Europarats am 24. September 2003 ihre Sorge aus, dass Rechtssuchende selbst Opfer von Repressalien wurden. Diese Verfahren sind als Präzedenzfälle bedeutsam, da bereits jetzt mehr als 150 weitere Beschwerden beim EGMR anhängig sind und im Falle des Erfolgs der Klagen mit einer Beschwerdeflut zu rechnen ist.

Nachdem man bislang von einer durch Flüchtlinge, Auswanderung und Kriegsoffer erheblich gesunkenen Einwohnerzahl für Tschetschenien ausgegangen war (Schätzungen schwankten zwischen 450 000 und 800 000), ergab die Volkszählung im Oktober 2002 nach offiziellen Angaben eine Zahl von über 1 Mio. Einwohnern (exakt 1 088 816). Unabhängige Beobachter und NROen stehen diesem Ergebnis jedoch sehr kritisch gegenüber und gehen teilweise von einer Mehrfachregistrierung von Personen aus, weil es finanzielle Anreize für eine Registrierung gab.

Die russische Regierung arbeitet auf eine möglichst baldige Rückkehr aller tschetschenischen Binnenflüchtlinge hin. Als Ausdruck einer angeblichen „Normalisierung“ der Lage in Tschetschenien wurden die letzten Zeltlager in Inguschetien aufgelöst (das Lager „Bart“ am 1. März 2004, „Sputnik“ am 1. April 2004 und „Satsita“ am 10. Juni 2004).

Trotz finanzieller Anreize für eine Rückkehr nach Tschetschenien ist die Zahl der Flüchtlinge in Inguschetien nach wie vor hoch. Nach Angaben des UNHCR-Büros waren am 12. August 2004 in der Datenbank für humanitäre Hilfe noch über 49 000 Binnenflüchtlinge registriert (2002: 150 000), von denen etwa 22 000 in Übergangsunterkünften und über 27 000 in Mietwohnungen leben (offizielle Stellen sprechen von bis zu 40 000 Flüchtlingen in Privatunterkünften und „spontanen Siedlungen“ in Inguschetien).

¹¹ Quelle: www.gfbv.it

¹² Quelle: www.amnesty.de

Weitere 10 000 Flüchtlinge dürften sich in Dagestan aufhalten. Darüber hinaus gibt es praktisch in allen russischen Großstädten eine große, durch den Zufluss von Flüchtlingen noch wachsende tschetschenische Diaspora: 200 000 in Moskau (nach Angaben der Tschetschenischen Vertretung in Moskau), 50 000 in der Wolgaregion. Tschetschenische Flüchtlinge leben auch in Georgien (nach Angaben des dortigen tschetschenischen Vertreters ca. 2 000), Aserbaidshan (ca. 8 000) und Kasachstan (ca. 12 000).

Die Lebensbedingungen für die Flüchtlinge in den Notunterkünften in der russischen Teilrepublik Inguschetien sind unter allen Aspekten schwierig. Inguschetien und das russische Katastrophenschutzministerium können nur ein Mindestmaß an humanitärer Hilfe gewährleisten, sie sind mit der Versorgung der Flüchtlinge überfordert. Unter Leitung des Koordinationsbüros der Vereinten Nationen (OCHA) leisten zahlreiche internationale und nichtstaatliche Organisationen seit Jahren umfangreiche humanitäre Hilfe in der Region. Der Finanzbedarf für humanitäre Hilfsmaßnahmen, die rund 1,2 Mio. betroffenen Menschen im Nordkaukasus zugute kommen sollen, wurde 2004 von OCHA auf knapp 62 Mio. US-\$ beziffert.

Gemeinsam mit den EU-Partnern legte Deutschland im Berichtszeitraum erneut jährlich – wie schon seit dem Jahr 2000 – Resolutionsanträge zur Menschenrechtslage in Tschetschenien bei der VN-Menschenrechtskommission vor. Diese Resolutionsentwürfe konnten allerdings seit 2002 keine Stimmenmehrheit mehr auf sich vereinen. 2004 wurde der Entwurf lediglich von der westlichen Staatengemeinschaft sowie von den EU-nahen Staaten Osteuropas unterstützt.

Das Auswärtige Amt förderte im Jahr 2004 mehrere Projekte zur Verbesserung der Menschenrechtslage in Russland sowie in Tschetschenien. Im Mittelpunkt der Projekte standen die Bekämpfung der Straflosigkeit in Tschetschenien, die Bekämpfung von Folter und die Menschenrechtserziehung. Ferner unterstützte das Auswärtige Amt 2003 und 2004 ein Projekt zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Staaten des südlichen Kaukasus und der Russischen Föderation.

Türkei

Der jüngste „Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt“, den die EU-Kommission am 6. Oktober 2004 vorgelegt hat, bestätigte die Einschätzung der Bundesregierung, dass sich die Menschenrechtslage in der Türkei in den vergangenen beiden Jahren durch die im Zuge der EU-Heranführung betriebene Reformpolitik verbessert hat.

Im Fortschrittsbericht vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen, „institutionelle Stabilität des Beitrittskandidaten als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“, in ausreichendem Maße erfüllt, wenn sie sechs spezifische Ge-

setze überwiegend aus dem Justizbereich in Kraft setzt. Unter dieser Voraussetzung empfahl die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Auf der Grundlage von Bericht und Empfehlung der Kommission beschloss der Europäische Rat am 16./17. Dezember 2004, am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, dass durch die beiden umfassenden Verfassungsreformen (2001 und 2004) und die Verabschiedung von acht Gesetzespaketen zwischen Februar 2002 und Juli 2004 im menschenrechtlichen Bereich eine erhebliche Annäherung des Rechts und der Institutionen in der Türkei an europäische Standards stattgefunden hat. Auch wenn einige Einschränkungen fortbestehen, wurden die Grundfreiheiten der türkischen Bürger wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit dadurch wesentlich erweitert. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen die vollständige Abschaffung der Todesstrafe, die Ausweitung der Meinungsfreiheit und der kulturellen Rechte für die kurdischstämmige Bevölkerung, die verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie des Vorrangs internationaler Verträge vor nationalem Recht bei den Grundfreiheiten.

Die türkische Regierung unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die wirksame Implementierung ihrer Reformen zu gewährleisten, die jedoch ausgeweitet und weiter konsolidiert werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Beachtung des Folterverbots. Die Kommission hat im Fortschrittsbericht festgestellt, dass die türkische Regierung ihre Politik der Null-Toleranz ernsthaft verfolgt und es deshalb seltener zu Folterfällen kam. Es werden jedoch noch immer Fälle von Folter und insbesondere von Misshandlungen durch die Sicherheitskräfte, vor allem in Polizeigewahrsam, gemeldet. Bisher wurden nur selten Strafverfahren eingeleitet; auch sind noch kaum rechtskräftige Verurteilungen zu verzeichnen, bei denen die Straftäter in Haft genommen wurden. Aus der Sicht der Bundesregierung müssten die türkischen Behörden ein effizienteres Monitoring durchführen, damit die bestehenden gesetzlichen Regelungen konsequent und flächendeckend befolgt werden.

Auch die Umsetzung der Bestimmungen über Meinungsfreiheit, Frauen-, Gewerkschafts- sowie Minderheitenrechte bedürfen weiterer Anstrengungen.

Zusätzliche legislative Maßnahmen sind aus der Sicht der Bundesregierung zur Stärkung der Funktionsfähigkeit nichtmuslimischer Religionsgemeinschaften erforderlich, denn diese verfügen bislang nicht über eine Rechtspersönlichkeit und müssen eingeschränkte Eigentumsrechte sowie Eingriffe in die Verwaltung ihrer Stiftungen bis hin zu Enteignungen hinnehmen. Die Ausbildung von Geistlichen ist ihnen nicht gestattet. Sie unterliegen damit bei ihren im Lausanner Vertrag von 1923 verbrieften Gruppenrechten rechtlichen und administrativen Einschränkungen. Die individuelle Glaubensfreiheit wird jedoch respektiert, und die Religionsausübung ist weitgehend frei möglich. Religions- und Gewissensfreiheit sind verfassungsrechtlich garantiert.

Der Europäische Rat beschloss am 16./17. Dezember 2004 auch, dass die EU-Kommission den Reformprozess in der Türkei weiterhin aufmerksam verfolgen soll, „um die Unumkehrbarkeit der politischen Reformen und ihre vollständige, tatsächliche und umfassende Durchführung insbesondere im Hinblick auf die Grundfreiheiten und die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte sicherzustellen“. Die Kommission wurde deshalb gebeten, „weiterhin regelmäßige Berichte über diesen Prozess vorzulegen und dabei auf alle im Bericht und in den Empfehlungen der Kommission von 2004 aufgezeigten Problembereiche, insbesondere auch auf die Umsetzung der ‚Null-Toleranz-Politik‘ im Kampf gegen Folter und Misshandlung, einzugehen“. Als Grundlage dafür wird eine erneut überarbeitete Beitrittspartnerschaft der Europäischen Union mit der Türkei dienen, die wie die Beitrittspartnerschaften von 2001 und 2003 u. a. einen an die aktuelle Lage angepassten Katalog mit konkreten Vorgaben im Menschenrechtsbereich enthalten wird.

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass die Europäischen Union mit diesen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur weiteren Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei leisten wird.

Im bilateralen Verhältnis sieht die Bundesregierung es wie bisher als ihre Aufgabe an, sowohl in den noch defizitären Bereichen auf eine weitere Verbesserung der Menschenrechtssituation hinzuwirken, als auch – wo erforderlich – auf konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen. Ihr besonderes Augenmerk richtet die Bundesregierung dabei auf die Unterstützung der „Null-Toleranz-Politik“ der türkischen Regierung gegenüber Folter und Misshandlungen sowie auf die Erweiterung der Minderheitenrechte und Religionsfreiheit. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für verbesserte Arbeitsmöglichkeiten für türkische wie internationale Menschenrechtsorganisationen sowie für eine engere Zusammenarbeit zwischen der türkischen Regierung und diesen ein.

Ukraine

Am 26. Dezember 2004 wurde in der Ukraine ein neuer Präsident gewählt. Klarer Sieger des aufgrund von Manipulation notwendig gewordenen wiederholten 2. Wahlgangs der ukrainischen Präsidentschaftswahlen am 26. Dezember 2004 war der Oppositionspolitiker Viktor Juschtschenko. Er wurde am 23. Januar 2005 als Präsident vereidigt. Am 4. Februar 2005 wurde Julia Timoschenko vom Parlament ohne Gegenstimmen zusammen mit dem Kabinett als Ministerpräsidentin bestätigt. Beobachter erhoffen sich einen Demokratisierungs- und Modernisierungsschub für das ganze Land.

Bislang ist die Situation jedoch weitgehend unverändert. Die ukrainische Verfassung garantiert zwar die Grundfreiheiten und Menschenrechte, bei der Umsetzung sind jedoch viele Defizite festzustellen. Bilateral und im Rahmen des Europarats, der OSZE und der EU bemüht sich die Bundesregierung um Verbesserungen bei der Beachtung der Menschenrechte in der Ukraine. Nach wie vor weist das Rechtssystem große Mängel auf: fehlende Un-

abhängigkeit der Richter, Folter und Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft sowie unmenschliche Zustände in Gefängnissen. Das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten des ukrainischen Parlaments existiert; sie konnte aber ebenso wie das Verfassungsgericht noch keine nennenswerten Veränderungen bewirken. Zahlreiche Gesetze, die den Schutz der Grundrechte betreffen, wurden noch immer nicht verabschiedet bzw. reformiert.

Eklatante Verstöße gegen die Menschenrechte, wie etwa gegen die Rechte von Untersuchungs- und Strafgefangenen, Militärangehörigen sowie Insassen psychiatrischer Krankenhäuser, beruhen meist auf dem Fehlverhalten einzelner Personen, werden aber durch strukturelle Ursachen begünstigt: mangelnde Ausbildung, ungenügende disziplinarische und strafrechtliche Ahndung, Überbelegung der Haftanstalten, ausstehende Gehälter und Korruption, mangelnder Rechtsschutz gegenüber Verhaftungen sowie in Einzelfällen incommunicado-Haft bei der örtlichen Miliz vor der Überstellung in eine Untersuchungshaftanstalt. In mehreren bi- und multilateralen Projekten mit aktiver deutscher Beteiligung sollen Verbesserungen erreicht werden (u. a. die Beratung und Weiterbildung der mit der Durchsetzung von Rechtsnormen befassten Stellen und Personen im Rahmen des TRANSFORM-Programms der Bundesregierung und seit 2005 im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit).

Die Pressefreiheit gehört zu den Grundrechten, jedoch wurde sie bisher nicht ausreichend verwirklicht. Nach dem demokratischen Machtwechsel in der Ukraine befindet sich der gesamte Mediensektor im Umbruch. Die neue politische Führung des Landes hat angekündigt, die Pressefreiheit respektieren und stärken zu wollen, es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Situation entwickelt. Zur Zeit berichten die Medien relativ frei und ungehindert. Das Hauptproblem in diesem Bereich, die chronische Unterfinanzierung der meisten Medien und damit ihre Abhängigkeit von Geldgebern, besteht jedoch einstweilen weiter.

Die Todesstrafe wurde im April 2000 durch die Ratifikation des 6. Protokolls zur EMRK und Änderungen des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Strafvollzugsgesetzes völkerrechtlich verbindlich abgeschafft. Todesurteile wurden zuletzt regelmäßig in lebenslange Haftstrafen umgewandelt.

Die Situation der Frauen hat sich in den letzten Jahren durch die mit dem Transformationsprozess einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme deutlich verschlechtert. Frauen wurden aus dem Arbeitsmarkt verdrängt und gerieten in zunehmender Zahl in wirtschaftliche Not. Das führt wiederum zu mehr Prostitution und Frauenhandel. Gewalt gegen Frauen innerhalb und außerhalb der Familie wird vom Staat weder angemessen aufgeklärt noch verfolgt.

Weißrussland

Seit seiner Wiederwahl bei den Präsidentschaftswahlen im September 2001, die von den europäischen Organisa-

tionen nicht als demokratisch anerkannt wurden, dominiert Präsident Lukaschenko weiterhin die politischen Verhältnisse in Weißrussland. Er regiert auf der Grundlage der von ihm selbst in einem manipulierten Referendum 1996 durchgesetzten Verfassung, die ihm weitreichende Kompetenzen verleiht und die sowohl gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als auch gegen andere grundlegende Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstößt. Insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz ist nicht gewährleistet. Durch eine Verfassungsänderung, zu der er sich mithilfe eines manipulierten Referendums im Herbst 2004 autorisieren ließ, sicherte Präsident Lukaschenko sich die Möglichkeit weiterer Amtszeiten über 2006 hinaus.

Die allgemeine Menschenrechtslage hat sich in Weißrussland im Berichtszeitraum nicht verbessert. Insbesondere im Vorfeld zu den Parlamentswahlen und dem o. g. Referendum am 17. Oktober 2004 wurden oppositionelle Parteien und Organisationen sowie die nichtstaatlichen Medien verstärkt unter Druck gesetzt, und insbesondere im Umfeld oppositioneller Veranstaltungen kommt es nach wie vor zu willkürlichen, allenfalls dem Buchstaben des Gesetzes nach legalen Festnahmen. Die mangelnde Kontrolle über die weißrussischen Rechtsschutzorgane führt dabei regelmäßig dazu, dass Festgenommene und Inhaftierte tatbestandsunabhängig einer rüden Behandlung durch Miliz und Strafvollzugsbeamte ausgesetzt sind.

Die Instrumentalisierung der Justiz zu politischen Zwecken setzt sich fort, was sich in zahlreichen kurzfristigen Haft- und in Geldstrafen gegen Teilnehmer/-innen nicht genehmigter Demonstrationen und ähnlicher Veranstaltungen manifestiert. Die Umstände, unter denen z. B. der ehemalige Außenhandelsminister Michail Marinitsch seit April 2004 unter wechselnden Tatvorwürfen in Untersuchungshaft gehalten wird, legen die Vermutung nahe, dass hinter der Strafverfolgung politische Motive stehen. Das Urteil vom 30. Dezember 2004 (fünf Jahre Haft wegen angeblicher Unterschlagung zeitweise überlassener geringwertiger Computerausrüstung – der Spendengeber verneint den Vorwurf der Unterschlagung) kann diesen Verdacht nicht ausräumen. Dies gilt ebenso für die am 18. Juni 2001 erfolgte Verurteilung des weiterhin inhaftierten Nuklearwissenschaftlers Prof. Juri Bandaschewski aufgrund von Korruptionsvorwürfen. Wegen angeblicher Beleidigung des Präsidenten wurden zwei Oppositionspolitiker (Walerij Lewnowskij und Alexander Wassiljew) im September 2004 zu jeweils zwei Jahren Haft verurteilt.

Auch die seit Jahren festzustellende Nichtbeachtung durch die Verfassung garantierter Bürgerrechte besteht unverändert fort, z. B. erhebliche Einschränkungen des Vereinigungs- und Versammlungsrechts sowie der Meinungsfreiheit durch eine bürokratische und restriktive Genehmigungspraxis; Ausdehnung von Untersuchungshaft über unverhältnismäßig lange Zeiträume; faktische Verhängung von Administrativhaft durch Miliz und Staatsanwaltschaft ohne richterliche Sanktion; Einschränkung des Rechts auf rechtlichen Beistand; Eingriffe in die Privatsphäre durch die staatlichen Kontrollorgane.

Nachdem die Ermittlungen weitgehend eingestellt wurden, ist das Schicksal von vier seit 1999/2000 verschwundenen prominenten Persönlichkeiten aus dem Lager der Gegner von Präsident Lukaschenko weiterhin ungeklärt. Der im April 2004 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats angenommene Bericht des zypriotischen Abgeordneten Christos Pourgourides enthält Hinweise darauf, dass staatliche Stellen die Ermittlungen in diesen Fällen gezielt behindert haben bzw. einzelne Vertreter der Staatsführung unmittelbar in die Verschwindenfälle verwickelt waren. Die EU hat auf die vergeblich eingeforderte juristische Aufarbeitung mit einem Visumbann gegen vier weißrussische Offizielle reagiert, die im Pourgourides-Bericht als mögliche Verantwortliche genannt werden.

Die Todesstrafe wird in Weißrussland nach wie vor verhängt und, da Präsident Lukaschenko von seinem Begnadigungsrecht in aller Regel keinen Gebrauch macht, auch vollstreckt. Nach jahrelang stark rückläufiger Tendenz hat sich die Zahl der Hinrichtungen auf einem niedrigen Niveau stabilisiert (nach offiziellen Angaben im Jahr 2004 fünf Todesurteile und fünf Hinrichtungen, 2003 fünf Todesurteile, 2002 fünf Todesurteile und fünf Hinrichtungen). Das 2001 in Kraft getretene weißrussische Strafgesetzbuch hat die Anzahl der Delikte, für welche die Todesstrafe verhängt werden kann, erheblich reduziert und die Möglichkeit der Verhängung der lebenslangen Freiheitsstrafe ausgeweitet. Eine Diskussion über ein Moratorium der Todesstrafe in der Nationalversammlung mündete in einen Prüfauftrag über die Verfassungsmäßigkeit der Todesstrafe an das Verfassungsgericht. Das Verfassungsgericht stellte am 11. März 2004 fest, dass ein Moratorium auf die Vollstreckung der Todesstrafe ebenso wie die Abschaffung der Todesstrafe verfassungskonform wäre. Fortschritte gibt es aber seither in dieser Frage nicht. Die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe ist einer der Gründe, die dem Beitritt Weißrusslands zum Europarat weiterhin entgegenstehen.

Von 1998 bis 2003 war in Weißrussland eine Berater- und Beobachtergruppe der OSZE tätig, nach Differenzen über das Mandat seit Januar 2003 das sog. OSZE-Büro. Seither hat das OSZE-Büro kein explizites Mandat zur Unterstützung Weißrusslands bei der Demokratisierung mehr, es beobachtet jedoch die Menschenrechtslage und berichtet den OSZE-Mitgliedstaaten. Beratungsangebote der OSZE und des Europarats zur Verbesserung der Menschenrechtslage (insb. einer Änderung des Wahlgesetzes) hat Weißrussland nicht angenommen. Die OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission kam zu dem Schluss, dass die Parlamentswahlen am 17. Oktober 2004 nicht den OSZE-Standards für demokratische Wahlen entsprachen.

Die Bundesregierung hat im Verbund mit Ihren EU-Partnern, in der OSZE, im Europarat, in der ILO und in der UNESCO die weißrussische Regierung immer wieder auf die Menschenrechtsverletzungen hingewiesen und Verbesserungen gefordert. Unter deutscher EU-Präsidentschaft wurde der erste Besuch der EU-Botschafter bei Professor Juri Bandaschewski durchgeführt, dem

regelmäßig weitere folgten. Die gemeinsame öffentlichkeitswirksame Unterstützung von gefährdeten Personen und Organisationen durch die EU-Botschafter in Minsk hat mittlerweile Tradition (z. B. Besuch von durch Schließung bedrohten NROen und Zeitungsredaktionen, Prozessbeobachtung im Fall Marinitsch).

Die Lage der Menschenrechte in Weißrussland hat dazu geführt, dass das Land sowohl 2003 als auch 2004 durch eine von den USA eingebrachte und von Deutschland sowie den übrigen EU-Staaten mit eingebrachte Länderresolution der VN-Menschenrechtskommission verurteilt wurde. In der jüngsten MRK-Resolution (2004/14) wurde die Einsetzung eines Sonderberichterstatters (Adrian Severin) beschlossen, dem jedoch im Dezember 2004 die Einreise nach Weißrussland verweigert wurde. Ein wiederum von den USA und allen EU-Mitgliedstaaten während der 59. VN-Generalversammlung im Herbst 2004 eingebrachter kritischer Resolutionsentwurf zur Lage der Menschenrechte in Weißrussland scheiterte an einem von Russland initiierten und mehrheitlich von den VN-Mitgliedstaaten angenommenen Nichtbefassungsantrag.

C 2 Südlicher Kaukasus und Zentralasien

Seit der Unabhängigkeit der drei südkaukasischen Staaten 1991 hat sich die Lage der Menschenrechte dort insgesamt verbessert, am meisten in Georgien. Georgien gehört seit 1999 dem Europarat an, Armenien und Aserbaidschan seit 2001. Der Europarat überwacht die Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie. Die OSZE ist ebenfalls in allen drei Staaten tätig, sie berät die Regierungen Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens auch bei der Entwicklung hin zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten.

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Staaten der Region ein. Im Mai 2003 wurde auf deutsche Initiative hin ein Sonderbeauftragter der Europäischen Union für den Südlichen Kaukasus ernannt, der Armenien, Aserbaidschan und Georgien u. a. bei der Durchführung politischer Reformen unterstützen soll. Mit der im Juni 2004 erfolgten Aufnahme der drei Länder der Region in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) will die Europäische Union einen langfristigen Beitrag zum politischen Transformationsprozess im Südlichen Kaukasus leisten. Die Bundesregierung wird zusammen mit ihren Partnern darauf hinarbeiten, dass die im Rahmen der ENP zu verabschiedenden Aktionspläne auch an den Fortschritten der einzelnen Länder im Menschenrechtsbereich ausgerichtet werden. In Georgien leistet die EU mit der Entsendung einer Rechtsstaatsmission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) einen konkreten Beitrag zur Gewährleistung einer unabhängigen Judikative. Es muss in diesem Zusammenhang gewürdigt werden, dass Georgien sich in freien und pluralistischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende 2003/Anfang 2004 für eine neue, demokratisch legitimierte politische Führung entschieden hat.

Erkennbaren Fortschritten bei der Umsetzung menschenrechtlicher Standards stehen in einigen Bereichen immer noch Defizite gegenüber.

Die letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Armenien und Aserbaidschan entsprachen nicht den von OSZE und Europarat vorgegebenen Standards. Die Korruption stellt in der gesamten Region ein schwerwiegendes Problem dar. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist trotz der in allen drei Staaten eingeleiteten Rechtsreformen nicht vollständig gewährleistet. Die Berichterstattung der Medien unterliegt immer wieder Beschränkungen. Eine tatsächliche Gleichbehandlung nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten ist nicht durchgängig gewährleistet. In allen drei Staaten des südlichen Kaukasus wird immer noch von Misshandlungen und Folterungen in Polizei- und Untersuchungshaft berichtet. Erschwert wird die Gestaltung der Reformen durch die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage weiter Teile der Bevölkerung sowie der Flüchtlinge und Vertriebenen aus Nachbarstaaten und aus Binnenkonflikten. Zur Verbesserung der menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Lage sind politische Lösungen für die regionalen Konflikte um Berg-Karabach, Abchasien und Südossetien unerlässlich.

In Teilen der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Bedeutung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien noch wenig entwickelt. Allerdings sind auch ermutigende Ansätze einer aktiven Zivilgesellschaft festzustellen. Eine Vielzahl von NROen arbeitet an der Gestaltung der Menschenrechtserziehung, der Verbesserung der Haftbedingungen, der Korruptionsbekämpfung und der Herausbildung einer unabhängigen Justiz. Einer Stärkung der gesellschaftlichen und politischen Rolle der Frauen wird vermehrt Beachtung geschenkt, um Tendenzen zu einer Zurückdrängung der Frau in ihre traditionelle Rolle nach dem großen wirtschaftlichen und sozialen Umbruch in den Ländern entgegenzuwirken.

Die Bundesregierung betrachtet Menschenrechtsfragen als einen Schwerpunkt in ihren bilateralen Beziehungen zu den Staaten der Region, auch durch konkrete Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich; daneben setzt sie sich auch durch finanzielle Förderung entsprechender Projekte für eine Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kräfte ein. Dabei fördert sie auch grenzüberschreitende Projekte, die darauf ausgerichtet sind, die Zivilgesellschaften der Nachbarstaaten zusammenzuführen.

Ergänzend hierzu gelten für Armenien und Aserbaidschan folgende spezifische Umstände.

Armenien

Armenien ist bereits 1993 einer Reihe internationaler Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte beigetreten. Es bestehen jedoch immer noch erhebliche Defizite bei der Implementierung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen. So sind etwa die Sicherheitsbehörden weiterhin in starkem Maße von sowjetischer Ausbildung und Denkweise geprägt, und auch die demokratische Einbindung der Geheimdienste ist noch nicht

gelungen. Korruption ist nach wie vor weit verbreitet und die Gewaltenteilung nicht gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Gerichte bleibt durch Nepotismus, finanzielle Abhängigkeiten und inadäquate Verfahrensvorschriften in der Praxis eingeschränkt. Verfahrensgrundrechte wie rechtliches Gehör und Verteidigung durch Personen des Vertrauens werden mittlerweile gewährt. Die Situation der Medien ist weiterhin nicht befriedigend. Das im Dezember 2003 verabschiedete neue Rundfunkgesetz enthält zwar einige Verbesserungen, der staatliche Einfluss ist jedoch nach wie vor zu groß. Da kritische Journalisten mit Repressalien rechnen müssen, ist Selbstzensur an der Tagesordnung. Wegen der engen Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Interessen werden Angriffe auf Journalisten in der Regel nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt.

Mit der Abschaffung der Todesstrafe, der Einführung eines Wehersatzdienstes und der Schaffung des Amtes einer Ombudsperson hat Armenien, das 2001 in den Europarat aufgenommen wurde, wichtige Auflagen des Europarats erfüllt. Der ungelöste Konflikt um Berg-Karabach beeinflusst nicht nur maßgeblich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (isolierte Lage Armeniens, fortbestehender Abwanderungsdruck), sondern behindert auch die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt.

Aserbaidshan

Seit Aserbaidshan im Jahr 2001 dem Europarat beigetreten ist, unterliegt das Land einem langfristigen Nach-Beitritts-Monitoring durch die parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee des Europarats. Dennoch waren die Präsidentenwahlen am 15. Oktober 2003, in denen der Sohn des bisher amtierenden Staatspräsidenten Heydar Aliyev, Ilham Aliyev, mit 77 Prozent der Stimmen gewählt wurde, nach Ansicht unabhängiger Wahlbeobachter von zahlreichen Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet. Bei Protestveranstaltungen der Opposition kam es zu Ausschreitungen, die von der Staatsgewalt mit äußerster Härte niedergeschlagen wurden. Nach offiziellen Angaben kam dabei ein Demonstrant ums Leben. Im Zusammenhang mit diesen Unruhen waren zeitweise bis zu 190 Personen inhaftiert, von denen 40 zu Haftstrafen ohne Bewährung verurteilt wurden. Unter diesen befinden sich auch zahlreiche prominente Oppositionspolitiker. Ihre Strafprozesse waren von Unregelmäßigkeiten geprägt, und es gibt Anzeichen dafür, dass Zeugen und Angeklagte in der Haft gefoltert wurden.

Die Zivilgesellschaft (Menschenrechts- und Frauengruppen) hat sich in Aserbaidshan in beachtlicher Vielfalt entwickelt. Insgesamt ist der Schutz der Menschenrechte jedoch noch nicht befriedigend. Die Regierung kontrolliert die aserbaidshanischen Fernsehsender. Auch das Gesetz über das öffentliche Fernsehen vom 28. September 2004 bleibt hinter den Forderungen des Europarats nach Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehens zurück. Unabhängige oder oppositionelle Zeitungen gehen bei kritischer Berichterstattung das Risiko ein, von Funktionsträgern mit Verleumdungsklagen überzogen zu werden. Obwohl Staatspräsident Ilham Aliyev seit sei-

nem Amtsantritt bereits vier Amnestie-Dekrete erlassen hat, gibt es nach Ansicht des Europarats in Aserbaidshan immer noch politische Gefangene. Im Polizeigewahrsam werden Bürger misshandelt und nicht selten gefoltert. Auch der Strafvollzug leidet unter teilweise inhumanen Haftbedingungen. Anhänger christlicher Glaubensgemeinschaften werden benachteiligt.

Zentralasien

Die Entwicklung der Menschenrechtslage in den einzelnen zentralasiatischen Staaten verläuft sehr unterschiedlich. Dem Bemühen Kasachstans, Kirgisistans und Tadschikistans um schrittweise Gewährleistung internationaler Standards stehen in Turkmenistan und Usbekistan überwiegend autokratisch geprägte Systeme gegenüber, welche die Entfaltung von Rechtsstaat und Demokratie eher einschränken und behindern.

Isolationistische Tendenzen und mangelnde Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit setzen dem freien Austausch von Gedanken und Ideen sowie der Begegnung und der Kommunikation der Menschen relativ enge Grenzen. Tatsächliche oder vermeintliche Bedrohungen durch islamistische Fundamentalisten werden immer wieder als Vorwand zur Einschränkung politischer Teilhabe- und persönlicher Freiheitsrechte benutzt.

Sorge bereitet in allen fünf Staaten Zentralasiens die mangelnde Bereitschaft, wirklich freie und faire Wahlen zu gewährleisten. In diesem Bereich sind nicht nur keine Fortschritte, sondern mitunter sogar Rückschritte zu verzeichnen. Die umfassende Freiheit der Medien ist in keinem der Staaten Zentralasiens gegeben. Es gibt weiter Berichte über Misshandlungen und Folterfälle durch Polizei und Sicherheitskräfte, insbesondere in Turkmenistan und Usbekistan.

Angehörige von Oppositionsparteien, Menschenrechtsverteidiger und Andersdenkende sind häufig Repressalien ausgesetzt. Trotzdem entwickelt sich in den meisten zentralasiatischen Staaten ein vielfältiger politischer Diskurs, der erkennen lässt, welche politischen Entwicklungschancen die Länder der Region besitzen.

Frauen spielen im öffentlichen Leben und in der Wirtschaft Zentralasiens oft eine aktive und sichtbare Rolle, jedoch zeichnet sich ab, dass Frauen bei der Neubesetzung von Führungspositionen je nach religiöser Prägung des Landes in unterschiedlichem Maße berücksichtigt werden.

Bemerkenswert ist, dass die verschiedenen Ethnien in Zentralasien in der Regel vergleichsweise friedlich zusammenleben. Diese positive Entwicklung gilt es zu fördern.

Die Bundesregierung setzt sich auf bilateraler und multilateraler Ebene weiterhin nachdrücklich für die Einhaltung der Menschenrechte in dieser Region ein. Sie misst Menschenrechtsfragen in den bilateralen Beziehungen zu allen fünf zentralasiatischen Ländern vorrangige Bedeutung bei.

Kasachstan

Ermutigenden Reformschritten in Kasachstan stehen immer wieder Rückschritte gegenüber, so entsprachen etwa die im September 2004 abgehaltenen Parlamentswahlen nach Ansicht der OSZE nicht internationalen Standards.

Andererseits ist seit dem 1. Januar 2004 ein Moratorium bezüglich der Todesstrafe in Kraft, und über ihre Abschaffung wird diskutiert. Die Zahl der Gefangenen ist seit 2002 um nahezu 70 Prozent zurückgegangen, was auch zu einer internen Reform des Gefängnisapparats beigetragen hat. Zudem wurde die Zuständigkeit für diesen vom Innen- auf das Justizministerium übertragen. Regierungskritische NROen haben nahezu unbeschränkten Zugang zu allen Gefängnissen.

Die Bekämpfung der Korruption ist eine der zentralen innenpolitischen Herausforderungen. Kasachstan ist in der Transparency-International-Statistik auf Platz 122 von 145 abgerutscht. Staatliche Willkür gegenüber den Bürgern kommt gerade in den Fällen vor, die nicht im Interesse der Öffentlichkeit stehen. Die Kenntnisse von Staatsdienern über rechtsstaatliche Grundsätze sind häufig unzureichend.

Die Rechte Einzelner werden von der Justiz immer wieder verletzt, indem der Polizei- und der Gerichtsapparat – wie im Fall des Journalisten Sergej Duvanov – steuernd eingesetzt werden.

Trotz großer Spielräume und einer zahlenmäßig breit gefächerten Medienlandschaft sind oppositionelle Medien mit Hindernissen unterschiedlichster Natur konfrontiert. Positiv zu vermerken ist, dass der Präsident das Inkrafttreten eines umstrittenen Gesetzes über die Massenmedien nach internationaler Kritik im Frühjahr 2004 verhindert hat. Die Neufassung bleibt freilich abzuwarten.

Die freie Religionsausübung wird im Wesentlichen gewährleistet, auch wenn gerade islamische Bewegungen mit einer gewissen Aufgeregtheit betrachtet werden.

Rechte von Minderheiten werden respektiert, eine „Versammlung der Völker Kasachstans“ bietet hierfür den institutionellen Rahmen. In der Praxis findet zwar keine offene Diskriminierung von Volksgruppen statt, die kasachische Ethnie ist allerdings in allen zentralen Positionen deutlich überrepräsentiert und wird durch eine fortschreitende Politik der Kasachisierung in vielen Fällen bevorzugt.

Die Verfassung von 1995 räumt dem Präsidenten die zentrale Rolle ein. Präsident Nasarbajew hat diese noch weiter ausgebaut. Sein Herrschaftsapparat ist auf Clanstrukturen gestützt.

Die formal bestehende Gewaltenteilung ist nicht in vollem Umfang gewährleistet. Eine echte Partizipation des Volkes ist erschwert, da das Parlament nicht unabhängig vom Willen des Präsidenten handeln kann. Institutionen, die zum Schutz von Bürgerrechten geschaffen wurden, können ihre Aufgaben oftmals nicht unabhängig erfüllen.

Kirgisistan

Die weitere Entwicklung der Menschenrechte in Kirgisistan läßt sich nach dem Regimewechsel vom 24. März noch nicht abschließend beurteilen. Den für den 10. Juli geplanten Präsidentschaftswahlen wird hierbei entscheidende Bedeutung zukommen.

Formal existiert die Todesstrafe noch, sie wird jedoch seit 1998 auf der Grundlage jährlicher Moratorien nicht mehr vollzogen. Das derzeit gültige Moratorium ist am 31. Dezember 2004 ausgelaufen und wird wie auch in den vergangenen Jahren Anfang 2005 nachträglich für ein weiteres Jahr verlängert werden. Deutschland und die EU-Partner haben dieses Moratorium als einen Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtslage gewürdigt, drängen aber weiterhin darauf, die Todesstrafe völlig abzuschaffen.

Trotz des Folterverbots kommen Folter, Misshandlungen und Übergriffe der Polizei immer wieder vor.

Bei einem Polizeieinsatz gegen Demonstranten in Aksy im Jahr 2002 gab es fünf Tote. Die verantwortlichen Polizisten wurden in zweiter Instanz unter zweifelhaften Umständen freigesprochen. Diese Vorkommnisse waren Anlass für die Durchführung eines von der OSZE finanzierten Polizeischulungsprojekts, an dem sich auch Deutschland substanziell beteiligt hat. Eine deutsche Mitwirkung an einer zweiten Projektphase wird ebenfalls angestrebt.

Die Religionsfreiheit wird weitgehend gewährleistet. Das hat sich auch im Zusammenhang mit einer stärkeren Beobachtung islamischer oder unter Terrorverdacht stehender Gruppen nicht geändert. Vier islamistische Vereinigungen wurden Anfang 2004 verboten.

Tadschikistan

Bei der Implementierung der in Tadschikistan verfassungsmäßig verankerten Menschenrechte bestehen weiterhin Defizite. Das in der Verfassung niedergelegte Prinzip der Rechtsstaatlichkeit weist in der täglichen Praxis große Lücken auf. In den Strafvollzugsanstalten herrschen menschenunwürdige Bedingungen. Neben physischer Misshandlung sind unzureichende medizinische Versorgung, Unterernährung und Überbelegung die zentralen Probleme. IKRK und OSZE schätzen, dass diese Haftbedingungen bei ca. 10 Prozent der Häftlinge zum Tod führen. Besonders problematisch ist, dass dem IKRK der Gefängniszugang verweigert wird und dass die Öffentlichkeit von Strafprozessen mit politischer Bedeutung ausgeschlossen wird.

Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe mittlerweile kraft Gesetzes ausgesetzt sind.

Die Verfassung erklärt Tadschikistan zu einem säkularen Staat. Sie garantiert die Religionsfreiheit. Die Regierung respektiert dieses Recht im Allgemeinen, wacht jedoch scharf darüber, dass die Religion nicht in den politischen Raum hineinwirkt.

Die Behörden behindern die Tätigkeit von Menschenrechtsorganisationen. Trotz einer Zusage von 1996 hat die Regierung noch keine Ombudsperson für Menschenrechtsfragen bestellt. Die Pressefreiheit ist nicht in vollem Umfang gewährleistet. Zwar gibt es keine formelle Zensur, die Regierung kontrolliert jedoch die Medien, erzeugt mit Maßnahmen schwerer Hand eine Kultur der Selbstzensur und greift immer wieder in die Existenz unabhängiger und oppositioneller Zeitungen ein.

Turkmenistan

Auch wenn sich seit September 2003 einige Verbesserungen feststellen lassen, bietet die Menschenrechtslage in Turkmenistan nach wie vor Anlass zur Besorgnis.

Grund- und Menschenrechte sind de jure in der turkmenischen Verfassung verankert. Die Verfassungswirklichkeit wird dem jedoch nur vereinzelt gerecht. Es gibt zahlreiche Berichte über Fälle von Folter, vor allem in turkmenischen Gefängnissen.

Das politische Leben in Turkmenistan wird durch den im Dezember 1999 auf Lebenszeit „gewählten“, autokratisch regierenden Präsidenten Saparmurat Nijasow bestimmt. Gewaltenteilung ist nicht gewährleistet, Oppositionsparteien sind weiterhin nicht zugelassen. An den Parlamentswahlen im Dezember 2004 nahmen nur Kandidaten der turkmenischen Einheitspartei „Demokratische Partei Turkmenistans“ teil. Präsident Nijasow hat 2003 angekündigt, im Jahr 2008 vom Präsidentenamt zurücktreten zu wollen. Die politisch bedeutendere Funktion des Präsidenten des großen Volksrats will er im Jahr 2010 aufgeben.

Positiv ist, dass Turkmenistan als einziges Land Zentralasiens die Todesstrafe (seit dem 1. Januar 2000) abgeschafft hat.

Exitvisa wurden als Folge internationalen Drucks (UN-Resolutionen, Sanktionsdrohungen seitens der USA) im Januar 2004 abgeschafft. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (de facto Reisebeschränkung) bestehen weiterhin, vor allem für die Angehörigen derjenigen, die im Zusammenhang mit dem missglückten Attentat auf den Präsidenten vom November 2002 zu Gefängnisstrafen verurteilt wurden.

Einschränkungen der Religionsfreiheit bestehen fort, sie wurden indes reduziert. Sowohl europäische Regierungen als auch die OSZE und insbesondere die USA hatten sich hierfür eingesetzt. Mittlerweile sind 155 religiöse Gemeinden und vier Glaubensrichtungen zugelassen: Sunnitische Muslime und Russisch-Orthodoxe waren bereits vor der Gesetzesänderung zugelassen, neu registriert wurden Bahai, Sieben-Tage-Adventisten, Baptisten und Hare Krishna. Problematisch bleiben die Ersatzdienstverweigerung durch Zeugen Jehovas und die Störungen von Gottesdiensten in ländlichen Gebieten.

In der Frage des Zugangs zu Verhafteten hat sich die turkmenische Regierung prinzipiell bereit erklärt, Besuche ausländischer Beobachter, darunter des IKRK sowie der in Aschgabat akkreditierten westlichen Botschafter, zu

gestatten. Bislang scheiterte die Umsetzung jedoch an der Weigerung der Regierung, Besuche auch bei den infolge des missglückten Attentats Verurteilten zu erlauben.

Die Zulassung von Nichtregierungsorganisationen (NROen) wurde im November 2004 neu geregelt. Mittlerweile sind 89 NROen zugelassen, von denen die meisten allerdings der Regierung nahe stehen.

Der Sondergesandte der OSZE für Zentralasien, der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari, hat die Menschenrechtslage und entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten mit Präsident Nijasow 2004 insgesamt drei Mal ausführlich besprochen.

Der Sondergesandte der OSZE für Minderheitenfragen, Rolf Ekeus, hat Turkmenistan sowohl im November 2003 als auch im Dezember 2004 besucht. Dabei traf er auch mit Staatspräsident Nijasow zusammen.

Gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten hat Deutschland bei der VN-Menschenrechtskommission 2003 und 2004 sowie bei der 59. VN-Generalversammlung im Herbst 2004 eine Länderresolution eingebracht, die mit der Mehrheit der Stimmen angenommen wurde. In der Resolution wird u. a. tiefe Besorgnis über die Einschränkung der Ausübung der Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit sowie die Unterdrückung der Aktivitäten der politischen Opposition zum Ausdruck gebracht.

Usbekistan

In Usbekistan kontrastiert die Verfassung (1992), welche die Achtung der Menschenrechte, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, effektive Möglichkeiten der Strafverteidigung und andere Schutzrechte garantiert, sowie die Ratifizierung wesentlicher internationaler menschenrechtlicher Schutzinstrumente mit einer weiterhin autoritären, repressiven Verfassungswirklichkeit. Die Menschenrechtslage in Usbekistan bleibt daher besorgniserregend.

Äußerst besorgniserregend sind die jüngsten Berichte über eine hohe Zahl von Todesopfern durch das massive Vorgehen usbekischer Sicherheitskräfte gegen Demonstranten bei den Unruhen in Andijan (Ferghana-Tal) am 12./13. Mai 2005.

Oppositionsparteien dürfen an Wahlen nicht teilnehmen; die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind stark eingeschränkt. Die staatliche Kontrolle über (nationale und internationale) NROen wurde 2004 erheblich ausgeweitet, seither sind eine Neuregistrierung beim Justizministerium und die Vorlage des Jahreshaushalts sowie eines Jahresprogramms geplanter Aktivitäten obligatorisch.

Die Todesstrafe wird in Usbekistan verhängt und auch vollstreckt. Usbekistan hat eingestanden, im Frühjahr und Sommer 2004 drei Hinrichtungen durchgeführt zu haben, obwohl die Fälle dem VN-Menschenrechtsausschuss zur Prüfung vorlagen und der Ausschuss „einstweilige Maßnahmen“ angeordnet hatte. Der Deutschen Botschaft Taschkent ist es als amtierender örtlicher EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2004 andererseits in zwei

Fällen drohender Hinrichtungen gelungen, die usbekische Regierung zu einem Hinrichtungsaufschub bis zum Abschluss der Prüfung durch den VN-Menschenrechtsausschuss zu bewegen (Usbekistan hat das Erste Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert).

Besonders stark verfolgt werden religiöse Aktivisten, insbesondere Anhänger der in Usbekistan verbotenen Bewegung „Hizb-ut-Tahrir“. Hintergrund hierfür bilden nicht zuletzt ein Erstarken des radikalen, extremistischen Islam und die Sprengstoffattentate von März/April und Juli 2004. Die usbekische Regierung wirft „Hizb-ut-Tahrir“ zumindest eine „geistige Urhebererschaft“ an diesen Selbstmordanschlägen (erstmalig in Zentralasien) vor und verfolgt „Hizb-ut-Tahrir“-Gefolgsleute mit großer Härte. Islamistische Aktivitäten werden von der usbekischen Regierung auch für die jüngsten Unruhen im Ferghana-Tal verantwortlich gemacht.

Die Pressefreiheit wurde 2004 weiter eingeschränkt (sechsmonatiges Tätigkeitsverbot für die international finanzierte Medien-Unterstützungs-NRO „Internews“, „interne Selbstzensur“ durch Chefredakteure von Medienerzeugnissen; Lizenzierungserfordernis für Publikationen von NROen).

Diesen Tendenzen und Ereignissen stehen in Einzelpunkten positive Ansätze gegenüber, vor allem die Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans gegen Folter und die Reform der Strafprozessordnung (Reduzierung der Straftatbestände mit Todesstrafenfolge auf nur mehr zwei).

C 3 Naher und Mittlerer Osten, Nordafrika

Algerien

Die Menschenrechtslage in Algerien hat sich im Berichtszeitraum weiter verbessert, gibt aber immer noch Anlass zur Sorge. Die gegenwärtige Situation ist maßgeblich durch die jüngste Geschichte des Landes bestimmt, d. h. durch die Absage des zweiten Wahlgangs bei den Parlamentswahlen 1991, bei denen die Front Islamique du Salut (FIS) voraussichtlich eine Mehrheit erhalten hätte, und das anschließende Verbot der FIS. In der Folge kam es zu einer Terrorwelle durch islamistische Gruppierungen und als Reaktion darauf zu massiver staatlicher Repression. Über 100 000 Algerier kamen im Zuge dieser Auseinandersetzungen um, die meisten Opfer waren Zivilisten, die bei Massakern durch islamistische Terrorgruppierungen getötet wurden.

Bei ihrem Kampf gegen den Terror haben algerische Sicherheitskräfte erhebliche Menschenrechtsverletzungen begangen. Ein kritisches Problem der Vergangenheitsbewältigung bleibt insbesondere die Aufklärung des Schicksals sog. „Verschwundener“. Die meisten Fälle datieren zwischen 1995 und 1997, in dieser Zeit wurden tausende von Menschen vermisst, für deren Verschwinden in erster Linie die Sicherheitskräfte verantwortlich gemacht werden. Die algerische Regierung hat erklärt, Entschädigungszahlungen an Angehörige von Verschwundenen leisten zu wollen. Interessenverbände der

Angehörigen unterstreichen demgegenüber, zunächst müsse das Schicksal der Verschwundenen aufgeklärt werden. Die zunehmende Entspannung der Sicherheitslage, der Aufbau gewählter politischer Institutionen und die von Staatspräsident Abdelaziz Bouteflika seit 1999 verfolgte Politik nationaler Aussöhnung haben in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Verbesserung der Menschenrechtslage geführt. Der Kampf gegen noch aktive terroristische Gruppierungen wird allerdings weiterhin mit großer Härte geführt.

Die algerische Verfassung von 1996 garantiert die Grundrechte, einschließlich einer unabhängigen Justiz. Algerien ist auch Mitglied der meisten Menschenrechtskonventionen. In der Praxis gibt es jedoch Defizite bei der Beachtung und Durchsetzung der Menschenrechte. Der in Algerien weiterhin geltende Ausnahmezustand ermöglicht Eingriffe in politische Rechte, insbesondere die Versammlungsfreiheit. Und auch wenn Frauen mittlerweile prominente Positionen in Politik und Gesellschaft einnehmen, ist die Gleichstellung von Frauen noch nicht erreicht. Die Todesstrafe wird in Algerien noch für bestimmte Verbrechen verhängt, jedoch seit 1993 nicht mehr vollstreckt. Die algerische Regierung arbeitet inzwischen an einer Reform des Familienrechts sowie des Strafrechts.

Deutschland und die Europäische Union haben sich immer wieder intensiv mit der Lage in Algerien befasst. Die EU steht mit der algerischen Regierung seit 1998 in einem hochrangig geführten politischen Dialog, in dem Menschenrechtsfragen breiten Raum einnehmen. Dieser Dialog hat sich durch die Ratifikation des 2002 unterzeichneten EU-Assoziierungsabkommens weiter intensiviert. Deutschland und die EU betonen in ihren politischen Gesprächen mit Algerien, dass die legitime Bekämpfung des Terrorismus die algerische Regierung nicht von der Pflicht entbindet, die Menschenrechte zu beachten. Im Rahmen ihrer Troika-Dialoge mit Algerien übergab die EU Listen mit Namen „Verschwundener“ und mahnt die noch ausstehende Aufklärung der Fälle seither regelmäßig an.

Seit 2000 haben alle großen Nichtregierungsorganisationen Algerien besuchen können (u. a. Amnesty International, Human Rights Watch, Fédération Internationale des Droits de l'Homme/FIDH).

Irak

Mit dem Irakkrieg der Koalition unter Führung der USA und dem Sturz Saddam Husseins im April 2003 haben sich die Bedingungen der Menschenrechtslage seit dem letzten Berichtszeitraum grundlegend verändert. Nach einer Phase der amerikanischen Zivilverwaltung (unter Leitung der Coalition Provisional Authority, CPA) wurde am 28. Juni 2004 die Souveränität Iraks wiederhergestellt und die Regierungsgewalt auf die neue irakische Übergangsregierung übertragen.

Am 30. Januar 2005 gaben knapp 60 Prozent der wahlberechtigten Irakerinnen und Iraker ihre Stimme bei den Nationalwahlen ab. Das neu gewählte Übergangsparla-

ment hat die Aufgabe, 2005 eine neue Verfassung zu erarbeiten, welche die Rechte aller irakischen Bürger garantiert. Die neue Regierung hat auch die Aufgabe, für eine weitere Verbesserung der Menschenrechtslage sowie der Sicherheitssituation zu arbeiten.

Bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung gilt das am 8. März 2004 vom irakischen Regierungsrat unterzeichnete Übergangsgesetz (Transitional Administrative Law, TAL). Das TAL enthält auch einen ausführlichen Grundrechtskatalog (Kapitel 2). Die multinationalen Truppen (Multinational Force, MNF) sind durch die VN-SR-Res. 1546 vom 8. Juni 2004 (<http://www.un.org/documents>) mandatiert, für die öffentliche Sicherheit in Irak zu sorgen. Sie sind dabei u. a. an das humanitäre Völkerrecht und an die Genfer Konventionen gebunden. Am 8. Dezember 2004 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, den Zweiten Quartalsbericht über die Umsetzung der Resolution vorgelegt (<http://www.un.org/documents/repesc.htm>) der auch die Menschenrechtslage anspricht.

Für die menschenrechtliche Situation bedeutet das Ende des Unrechtsregimes unter Saddam Hussein grundsätzlich eine Verbesserung, insbesondere die Rechte der Meinungsfreiheit und der freien Religionsausübung können nunmehr nach langer Zeit wieder weitgehend uneingeschränkt ausgeübt werden. Allerdings bestehen weiterhin erhebliche Probleme. Der Zerfall der inneren Sicherheit und der staatlichen Organe, die Fortführung der Kämpfe zwischen MNF und dem irakischen Widerstand sowie die anhaltend verheerende wirtschaftliche Lage seit dem Ende des Irakkriegs haben vor allem die humanitäre Situation verschlechtert. So kam es z. B. nach der Offensive der US-Streitkräfte in Falludscha seit dem 8. November 2004 zu schweren Kämpfen zwischen MNF und irakischen Rebellen, in deren Folge nahezu die gesamte Zivilbevölkerung aus der Stadt fliehen musste. Der Großteil der (nach VN-Schätzungen) über 200 000 Flüchtlinge ist auch bis Anfang 2005 nicht in die Stadt zurückgekehrt und lebt unter schwierigen humanitären Umständen in Zeltlagern. Auch die humanitäre Lage vieler anderer Binnenvertriebenen in Irak, so zum Beispiel der unter Saddam Hussein aus ihren Wohnorten im Norden vertriebenen Kurden, ist weiterhin schwierig. Die VN gehen von insgesamt ca. 800 000 Binnenvertriebenen in Nordirak und 100 000 bis 300 000 in Zentral- und Südirak aus. Circa 900 000 Iraker leben noch immer als Flüchtlinge oder unter entsprechenden Bedingungen in den Nachbarländern. Lösungsansätze und Initiativen der CPA oder der irakischen Übergangsregierung blieben bisher weitgehend wirkungslos.

Nach Anschlägen gegen die ca. 800 000 Mitglieder zählende christliche Minderheit im August und Oktober 2004 verließen tausende Christen Irak. Vor allem in Südirak lassen sich Tendenzen zur Islamisierung verzeichnen. Darunter leiden besonders Frauen, deren Rolle im öffentlichen Leben behindert und die in ihrer persönlichen Freiheit, z. B. in Form einer konservativen Kleiderordnung, eingeschränkt werden.

Zur Verbesserung der Menschenrechtslage wurde Ende Oktober 2003 ein eigenständiges Menschenrechtsministe-

rium mit rund 250 Mitarbeitern geschaffen. Seine Schwerpunktaufgaben sind die Dokumentation und gerichtsmedizinische Untersuchung der Massengräber, die Klärung von Eigentumsfragen und Entschädigung der Opfer des Baath-Regimes sowie die Sicherstellung, Aufbewahrung und Sichtung von Geheimdienstunterlagen und Dokumenten, die Menschenrechtsverletzungen des Saddam-Regimes belegen. Das Ministerium verfügt über eine Zweigstelle in Basra sowie zwei Verbindungsbüros in den Gefängnissen Abu Ghraib und Um Qasr. Der irakische Menschenrechtsminister Bakhtiar Amin ist bemüht, das Bewusstsein der irakischen Bevölkerung für Menschenrechte zu stärken.

Seit April 2004 wurden in der Öffentlichkeit verschiedene Fälle von Folterungen in MNF-Gefängnissen bekannt. Bundesaußenminister Fischer hat dieses Thema bei seinem Besuch in den USA am 11. Mai 2004 mit seinem amerikanischen Amtskollegen Powell ausführlich besprochen. Beide Minister betonten, die Vorfälle müssten umfassend aufgeklärt werden. Neben dem Abschluss von vier größeren Untersuchungsberichten wurden mehrere US-Soldaten vor amerikanischen Gerichten angeklagt und z. T. verurteilt. Die aktuelle Zahl und die Situation irakischer Gefangener in den MNF-Gefängnissen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Das IKRK hat Zugang zu den Gefängnissen, entsprechend des IKRK-Statuts werden Informationen darüber jedoch nicht veröffentlicht.

Nach seiner Verhaftung im Dezember 2003 wurde Saddam Hussein am 28. Juni 2004 formal der irakischen Justiz überstellt, befindet sich aber weiterhin in US-Gewahrsam. Ein irakisches Sondertribunal soll den Prozess durchführen, der nach Ankündigungen der irakischen Interimsregierung noch eine längere Vorbereitungszeit in Anspruch nehmen wird. Zunächst sollen Anfang 2005 die Prozesse gegen elf mitangeklagte führende Persönlichkeiten der früheren Baath-Regierung durchgeführt werden. Dabei könnte die von der irakischen Interimsregierung am 8. August 2004 als „temporäre Maßnahme“ wieder eingeführten Todesstrafe verhängt werden. Deutschland und die Europäische Union haben bereits bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Ablehnung der Todesstrafe gegenüber der irakischen Regierung erläutert und begründet.

Auch in bilateralen Gesprächen wurde die Menschenrechtslage in Irak ausführlich erörtert, so zum Beispiel beim Besuch des irakischen Menschenrechtsministers Bakhtiar Amin in Berlin vom 24. bis 26. November 2004. Deutschland und die Europäische Union beteiligen sich aktiv an den internationalen Bemühungen zum Wiederaufbau Iraks. Die Unterstützung des politischen Prozesses, freier Wahlen und der Verfassungsdiskussion im Jahr 2005 sowie Ausbildungs- und Ausstattungsprojekte zum Aufbau des irakischen Justizsystems, der Sicherheitsorgane und der Zivilgesellschaft sollen zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage beitragen.

Iran

Die Menschenrechtslage in Iran ist geprägt vom Konflikt zwischen klerikal-konservativen Kräften einerseits, die

Staatsapparat und Wirtschaftsstrukturen weitgehend dominieren, und reformorientierten Politikern und Zivilgesellschaft andererseits, die in der Amtszeit von Präsident Sayed Mohammed Khatami (1997 bis 2005) Auftrieb erhalten haben. Dabei instrumentalisiert das konservativ-religiöse Establishment die Sicherheitskräfte und die Strafjustiz zur Durchsetzung seiner Interessen. Ebenfalls prägend für die Menschenrechtslage ist der Vorrang islamischer Prinzipien im Verfassungs- und Rechtssystem Irans, welche die darin grundsätzlich verankerten Menschen- und Bürgerrechte relativieren, sodass die Rechtsordnung in vielen Punkten den universell gültigen Menschenrechtsstandards widerspricht: Das kodifizierte Strafrecht sieht inhumane Strafen wie Auspeitschung vor, Gliedmaßenamputation und Steinigung sind nach islamischen Strafrechtsvorstellungen zulässige Strafmaßnahmen. Die Todesstrafe wird verhängt, vielfach auch öffentlich vollstreckt. Frauen werden – trotz ihrer relativ starken Stellung im Berufs- wie im öffentlichen Leben – im Familien- und Erbrecht sowie im Straf- und Prozessrecht benachteiligt und unterliegen strafbewehrten Kleidungs- und Verhaltensregeln. Religionsfreiheit im Sinne einer freien Entscheidung über den Wechsel der Religion besteht nicht; die freie Religionsausübung ist neben den Muslimen nur den in der iranischen Verfassung genannten Religionsgemeinschaften (Christen, Juden, Zarathustrier) gestattet, nicht jedoch z. B. den Bahá'is. Das bis Anfang 2004 von Reformkräften dominierte Parlament und die bis Mitte 2005 amtierende Regierung von Präsident Khatami haben zahlreiche menschenrechtsrelevante Reformvorhaben verfolgt, die größtenteils jedoch am Einspruch konservativer Verfassungsorgane scheiterten. Bei der Parlamentswahl 2004 schloss der „Wächterrath“ über 2 000 reformorientierte Bewerber, unter ihnen zahlreiche bisherige Abgeordnete, von der Kandidatur aus. Das aus dieser Wahl hervorgegangene Parlament wird von konservativen Kräften beherrscht, von denen keine Impulse für gesellschaftliche Reformen zu erwarten sind. Die in der Ära Khatami gestärkte Zivilgesellschaft, etwa Menschenrechtsgruppen und andere Verfechter einer freiheitlicheren Gesellschaft, nutzt jedoch die geschaffenen Freiräume, um Menschenrechtsverletzungen öffentlich zu machen. Ermutigt wurde sie durch die Verleihung des Friedensnobelpreises im Oktober 2003 an die Rechtsanwältin und Menschenrechtsverteidigerin Schirin Ebadi.

Kritiker des Systems, insbesondere Journalisten, riskieren erhebliche Repressalien, z. B. Berufsverbot, willkürliche Verhaftung, Misshandlung und Folter. Die Strafjustiz wird dabei politisch instrumentalisiert, die Strafvorwürfe erscheinen vielfach willkürlich und konstruiert. Mit dem Ziel, langfristig auf eine menschenrechtskonformere Rechtsprechung hinzuwirken, förderte Deutschland vor diesem Hintergrund eine vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg organisierte Richtertagung.

Die EU hat die Situation religiöser Minderheiten sowie die Verfolgung von Journalisten mehrfach gegenüber den iranischen Behörden in Demarchen thematisiert. Auch die Todesstrafenpolitik der iranischen Regierung, insbesondere gegenüber minderjährigen Straftätern, gab der

Europäischen Union Anlass zu Demarchen, in denen die EU ihrer grundsätzlich gegensätzlichen Auffassung zur Todesstrafe Ausdruck verlieh und Iran aufforderte, Einzelfälle, in denen ein Verstoß gegen EU-Mindeststandards zur Todesstrafe zu befürchten stand, kritisch zu überprüfen und eine menschenrechtskonforme Lösung zu suchen. Auch die Verhandlungen der EU mit Iran über ein Handels- und Kooperationsabkommen sind verknüpft mit dem Dialog über politische und Menschenrechtsfragen. Zudem werden menschenrechtliche Einzelfälle gegenüber den iranischen Behörden auf bilateraler Basis thematisiert.

EU-Menschenrechtsdialog mit Iran

Im Oktober 2002 nahm die EU einen Menschenrechtsdialog mit Iran auf, dessen erste Runde im Dezember 2002 in Teheran stattfand. Der Menschenrechtsdialog mit Iran basiert auf einer Reihe gemeinsam vereinbarter Grundsätze: Er schließt die Einbringung einer Resolution in den relevanten VN-Menschenrechtsorgane nicht aus, alle Menschenrechtsfragen können erörtert werden, jede Seite kann beschließen, den Dialog jederzeit einzustellen, und der Dialog wird anhand realistischer und konkreter Kriterien bewertet, die sich auf alle Gebiete beziehen, die der EU ein Anliegen sind – so auch auf die Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung internationaler Rechtsakte im Bereich der Menschenrechte von Seiten Irans, auf die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsverfahren und -mechanismen, auf Offenheit, Zugang und Transparenz, auf die Bekämpfung von Diskriminierung sowie auf Verbesserungen des Haftsystems.

Der Dialog besteht aus zwei Teilen: einem Gespräch am Runden Tisch und einem Treffen im engeren Rahmen auf der Ebene hochrangiger Beamter, bei dem die EU durch ihre Troika vertreten wird. Bei ihren Gesprächspartnern handelt es sich um Vertreter der iranischen Regierung, der Justiz und des Parlaments. Zu den Delegationen der EU und Irans für das Gespräch am Runden Tisch gehören daneben auch Vertreter der Zivilgesellschaft (Akademiker, Experten und NROen). Im September 2003 ergaben sich aufgrund der geplanten Teilnahme einiger in Europa ansässiger NROen mit Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte gewisse Meinungsverschiedenheiten mit den iranischen Partnern, weshalb die dritte Tagung des Menschenrechtsdialogs verschoben werden musste. Diese dritte Runde des Menschenrechtsdialogs, die ursprünglich in Teheran stattfinden sollte, wurde schließlich unter Teilnahme aller ursprünglich von der EU vorgesehenen NROen im Oktober 2003 in Brüssel abgehalten. Die EU drückte dabei ihre tiefe Sorge über die anhaltenden schweren Menschenrechtsverletzungen in Iran aus. Diese Lagebeurteilung kam zudem in den Schlussfolgerungen des Rats von Oktober 2003 zum Ausdruck und veranlasste die Mitgliedstaaten der EU, auf der 58. Tagung der Generalversammlung der VN der von Kanada eingebrachten Resolution zu Menschenrechtsfragen in Iran zuzustimmen.

Die vierte Runde des Menschenrechtsdialogs fand im Juni 2004 in Teheran statt. Dort unterstrich die EU erneut die Verpflichtung Irans, sich an die allgemein anerkannten Menschenrechtsnormen zu halten, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den beiden Internationalen Pakten im Bereich der Menschenrechte verankert sind. Es wurde über alle Aspekte der Menschenrechtslage in Iran gesprochen. Die EU bewertete es als positives Zeichen, dass seit der letzten Runde des Dialogs ein Besuch des VN-Sonderberichterstatters zu Rede- und Meinungsfreiheit, Ambeyi Ligabo, in Iran stattfand. Sie begrüßte ferner, dass in naher Zukunft ein Besuch der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen geplant ist, und bestärkte die iranischen Behörden, ihre Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fortzusetzen und zu intensivieren.

Nach der vierten Dialogrunde konstatierte die EU, dass trotz des vielversprechenden Beginns der Dialoggespräche seit Beginn des Dialogs nur wenige konkrete Fortschritte erzielt wurden. Daher wird die EU im Frühjahr 2005 mit Iran Konsultationen darüber führen, wie der Menschenrechtsdialog zielorientierter gestaltet werden kann. Hierzu ist auch Iran bereit.

Der Menschenrechtsdialog mit Iran bleibt bei allen Unzulänglichkeiten eines der Mittel, mit denen die EU einen Beitrag zur Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage leisten will. Sie hat gegenüber Iran jedoch deutlich gemacht, dass dieser Dialog nur dann zielführend ist, wenn vor Ort auf kurze oder lange Sicht ausreichende Fortschritte erzielt werden.

Auch in der 59. VN-Generalversammlung hat die EU eine erneut von Kanada eingebrachte Resolution zur Menschenrechtslage in Iran unterstützt und geschlossen mit eingebracht.

Libyen

Die Menschenrechtslage in Libyen ist nur im Zusammenhang mit dem seit der Revolution von 1969 durch Revolutionsführer Oberst Gaddafi entwickelten einzigartigen System der „Herrschaft der Volksmassen“ (arab. Jamahiriya) zu verstehen. Diese 1977 proklamierte „Jamahiriya“ postuliert, dass jede Vertretung des Volkes etwa im Sinne einer parlamentarischen Demokratie als Verfälschung seines Willens gilt. Insofern fehlen in Libyen die klassischen Instrumente einer repräsentativen Demokratie wie Parlament, Parteien oder Regierung. Höchstes Exekutivorgan ist ein sog. allgemeines Volkskomitee, dessen Funktion dem eines Kabinetts nach traditionellem Muster vergleichbar ist. Dabei bleiben dem Revolutionsführer Gaddafi, der de jure kein Staatsamt ausübt, als Vordenker bzw. Interpret des Konzepts der „Jamahiriya“ alle wichtigen politischen, ökonomischen und militärischen Entscheidungen vorbehalten. Nach dem System der „Jamahiriya“ können die verschiedenen Basis-Volkskomitees – dem Willen der revolutionären Volksmassen entsprechend – nur zu übereinstimmenden Entscheidungen gelangen. Folglich kann ein Dissens, der

Oppositionellen oder Andersdenkenden eine Daseinsberechtigung gäbe, gar nicht erst entstehen.

In den letzten beiden Jahren hat Libyen sich deutlich nach außen geöffnet, was sich vor allem in dem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen und der Aufarbeitung der eigenen terroristischen Vergangenheit manifestierte. Die innen- und menschenrechtspolitische Lage blieben bisher davon weitgehend unberührt. In seiner Rede zum Nationalfeiertag bekräftigte Staatschef Gaddafi am 1. September 2004 erneut, dass Parteienvielfalt und demokratische Institutionen wie ein frei gewähltes Parlament für Libyen nicht in Frage kommen. Es bleibt also bei der nahezu absoluten Herrschaft von Gaddafi und einer Gruppe von Vertrauten. Abweichende Meinungen in der Öffentlichkeit werden weiterhin streng verfolgt.

Nach mehr als 15 Jahren durfte im Februar 2004 wieder eine Delegation von Amnesty International (AI) nach Libyen einreisen und neben Gesprächen mit Vertretern von Regierung und Verwaltung auch Gefängnisbesuche durchführen. AI stellte als Fazit erhebliche Mängel in punkto Rechtsstaatlichkeit, eine Anhäufung von incommunicado-Verwahrungen ohne richterlichen Haftbefehl, weit verbreitete Folter an Gefangenen und die unverminderte Verhängung und Ausführung der Todesstrafe fest. Grundrechtsgarantien existieren in Libyen nicht.

Die EU, aber auch die USA sind nach der positiven Entwicklung der libyschen Außenpolitik der letzten beiden Jahre bereit, die Zusammenarbeit mit dem Land zu vertiefen. Libyen möchte einerseits die Vorteile der Rückkehr in die Internationale Staatengemeinschaft genießen, verschließt sich andererseits bisher jedoch wesentlichen international vereinbarten Standards in Menschenrechts- und Regionalfragen. Ziel aus europäischer Sicht bleibt die Einbindung Libyens als Vollmitglied in den Barcelona-Prozess. Dafür muss Libyen jedoch auch den Barcelona-Acquis zu Menschenrechten übernehmen. Dann könnte die EU künftig im Dialog mit dem Mittelmeer-Partner Libyen Prinzipien und Durchsetzung der Menschenrechte verstärkt thematisieren. Ein Prüfstein für die weitere Kooperation bleibt sowohl aus Sicht der EU wie auch der USA der Fall des am 06. Mai 2004 von einem libyschen Gericht zum Tode verurteilten Krankenpersonals (5 bulgarische Krankenschwestern und 1 palästinensischer Arzt). Den Verurteilten wird vorgeworfen, sie hätten 1997 vorsätzlich 450 libysche Kleinkinder mit AIDS infiziert. Unabhängige internationale Wissenschaftler (Mediziner) halten diesen Vorwurf für abwegig, das Gerichtsverfahren entsprach im übrigen nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen. Die Bundesregierung wird sich sowohl im EU-Rahmen wie auch in bilateralen Gesprächen mit der libyschen Führung weiterhin aus humanitären Gründen für die Freilassung der seit 1999 Inhaftierten einsetzen.

Eine Zusammenarbeit mit Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fand bisher kaum statt, obwohl Libyen die meisten VN-Menschenrechtskonventionen unterzeichnet hat.

Libyen besitzt im arabischen Kontext eine vergleichsweise liberale Gesetzgebung zur Gleichberechtigung der

Geschlechter. Wenn Frauen dennoch nicht in befriedigendem Maße am öffentlichen Leben teilnehmen, liegt dieses häufig an einem traditionellen Rollenverständnis in den Familien. Zudem fehlen gezielte Anstöße der Regierung zu einer modernen Frauenpolitik, die zu einem Umdenken in der Gesellschaft führen könnten.

Palästinensische Gebiete

Die Menschenrechtslage in den Palästinensischen Gebieten stand seit dem Ausbruch der sog. „Al-Aqsa-Intifada“ am 28. September 2000 bis Ende 2004 im Kontext eines bewaffneten Konfliktes zwischen Israel und den Palästinensern.

In diesem Konflikt wurden nach Angaben der VN zwischen September 2000 und August 2004 3 553 Palästinenser und 949 Israelis getötet. Israel ist ein demokratischer Rechtsstaat, in dem die Vorgänge in den besetzten Gebieten offen diskutiert werden. Die Tatsache, dass wir viel über die Menschenrechtslage in den Palästinensischen Gebieten wissen, ist nicht zuletzt dieser regen Öffentlichkeit und den zahlreichen israelischen Nichtregierungsorganisationen (NROen) zu verdanken, die über die Situation in den besetzten Gebieten berichten.

Als eine unter Besatzung lebende Gesellschaft sind auch die Palästinenser für Menschenrechtsverletzungen sensibilisiert. Palästinensische Menschenrechtsorganisationen, meist NROen, kritisieren sowohl Menschenrechtsverletzungen seitens der israelischen Besatzungsmacht als auch seitens der Palästinensischen Behörde (PA) und deren Sicherheitsdiensten. Die NROen können zunehmend frei berichten. Es besteht die Hoffnung, dass der Reformprozess innerhalb der PA mit der Wahl ihres neuen Präsidenten Mahmoud Abbas, die am 9. Januar 2005 insgesamt frei und fair ablief, gestärkt wird. Durch die Kommunalwahlen, die am 23. Dezember 2004 begonnen haben und bis Ende 2005 in mehreren Phasen ablaufen sollen, sowie durch die für den 17. Juli 2005 angesetzten Wahlen zum Legislativrat (PLC) könnten die Reform und die Erneuerung der palästinensischen Selbstverwaltungs- und Staatswerdungsinstitutionen einen entscheidenden Schub erhalten.

Nach den Oslo-Verträgen von 1993 und 1994 hat Israel Teile der öffentlichen Verwaltung und der Sicherheitsverantwortung auf die PA übertragen. Ein palästinensischer Staat, dessen Errichtung von dem internationalen Friedensplan „Roadmap“ als Teil der Lösung des Nahostkonflikts vorgesehen ist, existiert bislang nicht. Die Roadmap wurde der israelischen Regierung und der PA am 30. April 2003 offiziell übergeben, sie wurde von beiden Seiten anerkannt und vom VN-Sicherheitsrat durch Res. 1515 (2003) indossiert.

Für Deutschland stehen die politischen Bemühungen um ein Ende von Gewalt und Terror und um die Rückkehr an den Verhandlungstisch im Vordergrund. Deutschland setzt sich daher bilateral wie auch gemeinsam mit seinen europäischen Partnern grundsätzlich sowie im konkreten Einzelfall gegenüber der PA und der israelischen Regierung für die Einhaltung der Menschenrechte in den Paläs-

tinensischen Gebieten ein. Deutschland und die Europäische Union sind zum einen davon überzeugt, dass für die Verbesserung der Menschenrechtslage und für die dauerhafte Gewährleistung der Menschenrechte in den Palästinensischen Gebieten ein Ende der Besatzung und die Lösung des Nahostkonflikts notwendig sind, und zum anderen, dass die palästinensische Rechtsordnung demokratische Strukturen und das Rechtsstaatsprinzip aufbauen muss.

Deutschland engagiert sich zusammen mit den europäischen Partnern beim Aufbau demokratischer Institutionen, vor allem durch Beratung der PA und der Zivilgesellschaft, sowie seit Ende 2004 auch für die Reform der palästinensischen Polizei. Deutschland unterstützt seit Jahren Menschenrechts-NROen in Israel und den Palästinensischen Gebieten. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung bei allen Kontakten zu der PA, insbesondere bei Reisen des Bundesaußenministers, für die Beendigung terroristischer und gewalttätiger Angriffe palästinensischer bewaffneter Gruppen auf israelische Bürger ein.

In den VN-Menschenrechtsgremien ist die Situation im Mittleren Osten und insbesondere in den Palästinensischen Gebieten Gegenstand ausführlicher Erörterungen. Im Berichtszeitraum brachte Deutschland zusammen mit den EU-Partnern jährlich eine Resolution in die VN-Menschenrechtskommission (MRK) ein, die Menschenrechtsverletzungen Israels und der palästinensischen Seite verurteilt und Israel zur Beendigung des Siedlungsbaus in den Palästinensischen Gebieten einschließlich um Ost-Jerusalem sowie zum Abbau der Sperranlage in Abweichung von der „Grünen Linie“ auf palästinensischem Gebiet aufruft. Dabei ist Deutschland der Auffassung, dass Israel das Recht und sogar die Pflicht hat, das Leben seiner Bürger zu schützen. Insoweit ist gegen den Bau der Sperranlage als solche nichts einzuwenden. Dort, wo die Anlage steht, ist mittlerweile tatsächlich ein Rückgang von Angriffen zu verzeichnen. Jedoch weicht der Verlauf vielfach östlich von der „Grünen Linie“ ab und schneidet zum Teil tief in die Westbank ein mit entsprechenden Auswirkungen auf die humanitäre Lage in den palästinensischen Gebieten.

Palästinensische Seite

Das in den Palästinensischen Gebieten anwendbare Recht ist bislang nicht kodifiziert. Neben Gewohnheitsrecht kommen osmanische, britische, israelische sowie jordanische (in der Westbank) bzw. ägyptische (in Gaza) Richtlinien, Gesetze und Militärerlasse zur Anwendung. Die Erarbeitung einer eigenen Rechtsordnung ist eine Hauptaufgabe der palästinensischen Justizreform, die von Deutschland unterstützt wird. Gewaltenteilung besteht bislang weitgehend nur auf dem Papier. Die konkurrierenden Polizei- und Sicherheitsdienste haben die Gewalt der PA seit dem Ausbruch der Intifada zunehmend unkontrolliert ausgeübt. Inhaftierungen fanden häufig ohne Haftbefehl oder Gerichtsverfahren statt. Prozesse entsprechen nicht internationalen Standards. Das Justizsystem leidet neben den hausgemachten Schwächen auch an den

israelischen Militäroperationen, den Absperrungen der Verkehrswege und der mangelnden Bewegungsfreiheit, welche die Einklagung von Rechten und die Umsetzung rechtskräftiger Urteile erschweren. Die Haftbedingungen entsprechen nicht internationalem Standard. Misshandlungs- und Foltervorwürfe häufen sich. Die Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights gibt zudem an, seit 2000 seien in elf Fällen Palästinenser nach einer Verhaftung „verschwunden“.

Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter ist in den Palästinensischen Gebieten zwar gesetzlich verankert, NROen beklagen jedoch, dass Gerichtsentscheidungen zugunsten von Frauen – z. B. in Scheidungsfällen – häufig nicht umgesetzt werden, da die Ausführungsorgane Teil der männerdominierten Gesellschaft seien.

Die Todesstrafe ist noch nicht abgeschafft. Sie kann direkt nach Zustimmung durch den PA-Präsidenten vollzogen werden. Gegen ihre Vollstreckung hatte der am 11. November 2004 verstorbene Präsident Jassir Arafat zwar ein Moratorium erlassen, im Einzelfall bedurfte es aber häufig der Intervention von außen, um die Vollstreckung zu verhindern. Deutschland ist gemeinsam mit der EU bemüht, die Nichtvollstreckung der Todesstrafe sowie deren Abschaffung in den Palästinensischen Gebieten zu erreichen. Ein weiteres Problem stellt das Phänomen der Lynchjustiz dar: Der Kollaboration mit dem israelischen Geheimdienst bezichtigte Palästinenser werden häufig Opfer von Attentaten. Zwischen dem 28. September 2000 und dem 30. November 2004 starben der Palestinian Human Rights Monitoring Group zufolge auf diese Weise 126 Menschen.

Unverheiratete Mädchen, die in den Verdacht eines Verhältnisses mit einem Mann geraten, v. a. wenn dieser von der Familie nicht als Heiratskandidat anerkannt wird, wie auch Frauen, die bezichtigt werden, den Ehemann zu betrügen, werden in der palästinensischen Gesellschaft nicht selten Opfer sog. „Ehrenmorde“ durch männliche Mitglieder der Familie bzw. durch den Ehemann. Frauenrechtsorganisationen gaben für das Jahr 2003 33 Fälle an, gehen jedoch von einer höheren Dunkelziffer aus.

Repressionen gegen die Presse gibt es kaum. Es besteht v. a. eine Selbstzensur, deren Tiefe von der allgemeinen Atmosphäre abhängt. Das von der PA ausgeübte Gewaltmonopol, das auch gegen die Medien gerichtet werden kann, ist im Berichtszeitraum schwächer geworden.

Militante palästinensische Organisationen haben im Berichtszeitraum zahlreiche bewaffnete Angriffe und Selbstmordattentate gegen israelische Zivilisten und Soldaten in Israel und in den besetzten Gebieten verübt. Die EU und Deutschland – insbesondere Bundesaußenminister Fischer auf seinen Nahostreisen – haben die PA als rechtmäßige Autorität wiederholt mit allem Nachdruck aufgefordert, den Terrorismus mit allen ihr zur Verfügung stehenden rechtmäßigen Mitteln zu bekämpfen und haben betont, dass nur ein Verzicht auf Gewalt zum politischen Ziel führen kann. Nach Arafats Tod sind durch Interims-Präsident Fattouh und Präsident Abbas wichtige und lange eingefor-

derte Reformen im Sicherheitsbereich in Angriff genommen worden.

Israelische Seite

Ungeachtet seines Rechts, seine Einwohner gegen Terrorismus zu schützen, wurde Israel von Deutschland, der EU und der internationalen Gemeinschaft wiederholt und mit Nachdruck dazu aufgerufen, zur Deeskalation der Lage beizutragen und z. B. außergerichtliche Tötungen von Menschen, die der Vorbereitung oder der Mitwirkung an terroristischen Handlungen verdächtig werden, einzustellen.

Die israelische Menschenrechtsorganisation B'Tselem gibt an, dass bei Razzien während der 2. Intifada bis Ende 2004 mehrfach palästinensische Zivilisten von Soldaten der israelischen Armee (IDF) unter Waffenandrohung als „menschliche Schutzschilder“ („human shields“) missbraucht wurden. Israelische Menschenrechtsorganisationen haben im Mai 2002 vor dem israelischen Obersten Gerichtshof eine Petition gegen die sog. „neighbor procedure“, bei der Zivilisten gezwungen werden, anstelle der Soldaten einen Gesuchten zum Verlassen seines Verstecks zu bringen, eingereicht. Die israelische Regierung präsentierte in ihrer Stellungnahme vom Dezember 2002 dazu ein modifiziertes Verfahren (sog. „prior warning procedure“). Der Oberste Gerichtshof hat im Januar 2003 eine einstweilige Verfügung erlassen, nach der „menschliche Schutzschilder“ und Geiselnahme von Zivilisten verboten sind. In Sachen „prior warning procedure“ hat der Oberste Gerichtshof noch nicht abschließend entschieden.

Menschenrechtsverletzungen an Checkpoints umfassen langes Wartenlassen von Krankenwagen, medizinischem Personal, Verletzten und Schwangeren. Demütigungen oder körperliche Misshandlungen von Wartenden und mitunter auch Konfiszierung von Wertgegenständen und technischen Geräten sind vorgekommen. Gegen Körperverletzung von Palästinensern und „Einziehen“ ihres Besitzes ist die IDF in 2004 schärfer vorgegangen.

Hauszerstörungen stellen eine weitere Menschenrechtsverletzung dar: Im Gaza-Streifen wurden 2004 große Teile von Wohnvierteln zerstört. Die israelische Militäroperation „Rainbow“ vom Mai 2004, die das Auffinden und die Zerstörung von Schmugglertunnels zwischen Rafah und Ägypten zum Ziel hatte, führte zu menschlichen Opfern und zahlreichen Hauszerstörungen sowie zur Beschädigung der Infrastruktur Rafahs. Als Reaktion darauf rief der VN-Sicherheitsrat in einer Resolution am 19. Mai 2004 Israel zur Einhaltung des Humanitären Völkerrechts und zur Unterlassung völkerrechtswidriger Hauszerstörungen sowie die internationale Gemeinschaft zur Nothilfe für die Obdachlosen in Rafah auf. Die Zerstörung von Wohnhäusern erfolgte darüber hinaus auch im Zuge kollektiver Straf- und Abschreckungsaktionen gegen Selbstmordattentäter und deren Familien. Nach Angaben von UNRWA wurden auf diese Weise in den Palästinensischen Gebieten bis Ende 2004 insgesamt über 22 000 Menschen obdachlos, der Großteil im Gaza-Streifen.

Bei friedlichen Protestaktionen – insbesondere gegen Landkonfiszierung für die Errichtung der Sperranlage – kam es zu Fällen, in denen mit scharfer Munition und gummiummantelten Stahlgeschossen auf unbewaffnete Demonstranten geschossen wurde. Im Berichtszeitraum wurden mindestens ein israelischer Friedensaktivist verletzt und mehrere Palästinenser getötet. Die IDF räumte im Mai 2004 die versehentliche Tötung von acht friedlichen Demonstranten in Rafah („Operation Rainbow“) ein.

Die Deportation palästinensischer Gefangener und Angehöriger von Attentätern aus der Westbank in den Gaza-Streifen wird von internationalen Menschenrechtsorganisationen abgelehnt. Der israelische Oberste Gerichtshof hat jedoch die Deportation von Personen gebilligt, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen und deren Verbringung in den Gaza-Streifen aus präventiven Gründen geboten ist.

Hinsichtlich der Haftbedingungen der gegenwärtig ca. 6 000 Palästinenser in israelischen Gefängnissen ist zu bemerken, dass der Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission für die Situation der Menschenrechte in den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten Israel 2003 aufgefordert hat, eine unabhängige Untersuchungskommission zu Foltervorwürfen palästinensischer Häftlinge in Israel einzurichten. Israel ist dieser Empfehlung nicht nachgekommen. Problematisch ist auch die Administrativhaft, d. h. Festnahme ohne Anklage und ohne Rechtsbeistand für zunächst sechs Monate. Die Haft kann bei Sicherheitsbedenken immer wieder um sechs Monate verlängert werden. Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass viele Kinder und Jugendliche unter den Gefangenen sind.

Der Gaza-Streifen und die Westbank sind von über 140 Siedlungen durchzogen, in denen 2003 mehr als 230 000 Siedler wohnten. Unter Einbeziehung der zum Großraum des annektierten Ost-Jerusalem zählenden Siedlungsaktivität kommt man nach Angaben der israelischen Friedensorganisation Peace Now auf ca. 400 000 Siedler. Die Siedlungen sind durch ein Netz gut ausgebauter Straßen miteinander verbunden, die Palästinenser häufig nicht benutzen dürfen. Zwischen dem 28. September 2000 und Januar 2005 wurden laut B'Tselem 34 Palästinenser von Siedlern getötet. Die ansteigende Gewalt der Siedler wird nach Angaben israelischer und palästinensischer Menschenrechtsorganisationen nur unzureichend verfolgt. Es ist zu begrüßen, dass die israelische Regierung mit dem Knessetbeschluss vom 26. Oktober 2004 die Vorbereitungen für eine Räumung aller Siedlungen im Gaza-Streifen und von vier Siedlungen in der nördlichen Westbank bis Ende 2005 (Disengagement-Plan) eingeleitet hat.

Saudi-Arabien

Die Menschenrechtsslage in Saudi-Arabien ist unverändert problematisch. Das Königreich versteht sich als streng islamischer, nichtsäkularer Staat, dessen oberstes Gesetz der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad („sunna“) sind. Der saudische Staat mit König und

Königshaus an der Spitze ist nach diesem Selbstverständnis dazu berufen, die im Koran enthaltenen Vorschriften durchzusetzen und legitimiert sich durch diese Berufung. Diese religiöse Ausrichtung prägt die Menschenrechtsslage. Im Dialog westlicher Staaten mit Saudi-Arabien über Menschenrechte kommt es regelmäßig zu einem Prinzipienkonflikt: Saudi-Arabien erkennt zwar die Menschenrechte an, lässt sie aber nur so weit gelten, als sie im Einklang mit der saudischen Interpretation des religiös legitimierten Scharia-Rechts stehen.

Die allgemeine Diskussion um politische Reformen in der Region hat auch Saudi-Arabien erfasst und dort zu ersten Reformansätzen geführt. Hierzu zählen insbesondere die ersten Wahlen in der Geschichte des Landes, die im Februar 2005 stattgefunden haben. Die Hälfte der Kommunalparlamente durfte dabei frei gewählt werden, die übrige Hälfte ernennt der König. Frauen waren von der Wahl ebenso ausgeschlossen wie Angehörige von Polizei und Militär. Es mangelt indes nach wie vor an rechtsstaatlichen Strukturen und einer unabhängigen Gerichtsbarkeit. Die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe ist noch verbreitet, ebenso das Foltern von Inhaftierten durch Sicherheitskräfte. Oppositionelle Meinungen werden unterdrückt, Dissidenten werden entweder inhaftiert oder fliehen ins Ausland. Die öffentliche Ausübung einer anderen Religion als der des Islam ist in Saudi-Arabien verboten.

Bemerkenswert ist, dass Frauenfragen in der saudischen Öffentlichkeit inzwischen stärker thematisiert werden als früher. Die Rechte der Frau sind nach der sehr restriktiven wahabitischen Auslegung des islamischen Rechts definiert. Dies bedeutet eine erhebliche Diskriminierung von Frauen im öffentlichen Leben und in vielen Bereichen des Privatrechts. Saudi-Arabien ist am 7. September 2000 der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beigetreten. Allerdings wurde bei dem Beitritt ein sog. Scharia-Vorbehalt eingelegt, gegen den Deutschland Einspruch erhoben hat, da Vorbehalte dieser Art mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind.

Die Europäische Union thematisiert ihre Besorgnis über die Menschenrechtsslage in Saudi-Arabien regelmäßig bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und vor dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung. Sie drängt Saudi-Arabien zu einer besseren Zusammenarbeit mit den UN-Menschenrechtsmechanismen. Die Mitgliedstaaten der EU nutzen parallel dazu bilaterale Möglichkeiten, um die Menschenrechtsslage in Saudi-Arabien anzusprechen. Die Europäer stellen dabei auch auf die Tatsache ab, dass es ungeachtet der verschiedenen Menschenrechtsauffassungen der beiden Seiten Bereiche gibt, in denen prinzipielle Übereinstimmung besteht, wie z. B. bei Folter und anderen Formen unmenschlicher Behandlung, die auch nach islamischem Recht nicht statthaft sind.

Syrien

Die Menschenrechtsslage in Syrien bleibt weiterhin unbefriedigend. Erkennbare positive Tendenzen werden

immer wieder durch Repressionsmaßnahmen untergraben. Der vor Jahren eingeleitete vorsichtige Dialog der Regierung mit Menschenrechtsorganisationen hat unter dem neuen Präsidenten noch keine Fortsetzung gefunden. Menschenrechtsorganisationen arbeiten in einer rechtlichen Grauzone. Sie sind offiziell nicht verboten, haben jedoch auch keine Genehmigung durch das Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten.

Der seit 1984 fällige Staatenbericht Syriens nach dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (siehe B 2.3.2) wurde im Januar 2000 erstmals eingereicht und im August 2000 veröffentlicht. 2004 hat Syrien seinen letzten Bericht eingereicht. In der Realität sind insbesondere Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte das Hauptproblem.

Wie sein Vater hat auch Präsident Bashar al-Assad jährlich Amnestien für politische Strafgefangene erlassen. 2004 wurden im Januar und August insgesamt rund 300 politische Häftlinge freigelassen, von denen die meisten ihre Haftstrafe längst verbüßt hatten. Trotz dieser Freilassungen sowie der Freilassung zweier Häftlinge des sog. Damaszener Frühlings sind noch sechs Persönlichkeiten des Damaszener Frühlings in Haft (darunter zwei Parlamentarier), die sich öffentlich für gesellschaftliche und politische Reformen eingesetzt hatten. Insgesamt wird von rund 400 politischen Häftlingen ausgegangen. Zudem werden politische Oppositionelle überwacht und durch Drohungen und Einschüchterungen unterdrückt, die teilweise auch die Familie betreffen.

Die übrigen Grundfreiheiten werden unter Berufung auf das seit 1963 geltende Notstandsrecht unverändert eingeschränkt. Die Medien sind trotz leichter Reformbewegungen weitgehend gleichgeschaltet; sie werden von mehreren Geheimdiensten sehr eng überwacht. Zwar verschwinden nicht mehr so viele Menschen, es gibt jedoch nach wie vor glaubwürdige Berichte über Misshandlungen und Folter bei Vernehmungen durch die Polizei und die Geheimdienste sowie während der Haft. Jährlich werden mehrere Todesfälle durch Folter bekannt. Das syrische Strafrecht kennt für zahlreiche Tatbestände die Todesstrafe, die in der Praxis aber nur selten angewandt, sondern in der Regel in eine lebenslange Haftstrafe umgewandelt wird. Tendenzen zur Abschaffung der Todesstrafe sind nicht erkennbar.

Problematisch ist die Situation der Kurden, insbesondere der staatenlosen Kurden (rund 150 000 bis 200 000). Im März 2004 kam es ausgehend von der im Nordosten Syriens unweit der türkischen Grenze gelegenen Stadt Qamishli zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Kurden und Arabern, die in 2 000 Verhaftungen mündeten. 200 Personen sind weiterhin in Haft. Im Nachgang der Ereignisse wurde von Regierungsseite eine Verbesserung der rechtlichen Situation der Kurden in Aussicht gestellt. Bisher wurden jedoch keine konkreten Schritte eingeleitet. Die Verbreitung der kurdischen Sprache (durch Unterricht, Medien und Bücher) ist verboten. Verfolgung und Unterdrückung setzen zudem ein, sobald der Verdacht aufkommt, unter der Firmierung kultureller Interessen würde politische Opposition betrieben. Da

Versammlungen, Feste, Konzerte etc. überwacht werden, bleibt für das Einschreiten der Sicherheitsdienste ein weiterer Bereich staatlichen Ermessens und staatlicher Willkür.

Positiv hervorzuheben ist die verfassungsmäßig garantierte und seitens der Regierung tatsächlich praktizierte religiöse Toleranz in Syrien. Eine offizielle Staatsreligion gibt es nicht, die Verfassung schreibt jedoch vor, dass der Präsident Muslim zu sein hat.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist grundsätzlich durch Artikel 25 der syrischen Verfassung garantiert. Artikel 45 unterstützt die Teilnahme von Frauen am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben und zielt darauf ab, alle Arten von Restriktionen zu unterbinden. In der Realität der mehrheitlich muslimisch geprägten patriarchalen Gesellschaft ist dies jedoch nicht umfassend gewährleistet. Frauenorganisationen kritisieren, insbesondere im Ehe-, Familien- und Erbrecht sei der überwiegende Anteil der weiblichen Bevölkerung männlicher Dominanz ausgeliefert. Das Staatsangehörigkeitsgesetz richtet sich nach der Staatsangehörigkeit des Mannes. Ferner gibt es, auch wenn dies nicht thematisiert wird, ein hohes Maß an Gewalt gegen Frauen. Vergewaltigung in der Ehe ist ebenso wenig ein Straftatbestand wie vor der Ehe (wenn der Mann das Opfer ehelicht), auf Vergewaltigung außerhalb der Ehe stehen mindestens 15 Jahre Gefängnis.

Die Bundesregierung spricht bei bilateralen Kontakten regelmäßig die unbefriedigende Menschenrechtslage an. Auf die Inhaftierung der zehn Persönlichkeiten des Damaszener Frühlings hat die EU mit Demarchen reagiert. Im zweiten Halbjahr 2001 hat sie während der belgischen Präsidentschaft die Einsetzung einer Menschenrechtsgruppe beschlossen: In Damaskus befasst sich eine Kontaktgruppe von EU und befreundeten Botschaften regelmäßig mit der Beobachtung der Menschenrechtslage, sie arbeitet auch bei der Behandlung von Einzelfällen zusammen. Beispielsweise versucht diese Kontaktgruppe regelmäßig bei Verhandlungen vor dem auf der Basis des seit 1963 wirksamen Notstandsgesetzes eingerichteten Hohen Staatssicherheitsgericht die Erlaubnis zur Prozessbeobachtung zu erwirken.

Nach langwierigen Verhandlungen wurde am 19. Oktober 2004 der Text eines Assoziationsabkommens zwischen der EU und Syrien paraphiert, dessen Unterzeichnung sowie Ratifizierung jedoch noch ausstehen. Eine vorläufige Anwendung der Bestimmungen des späteren Assoziationsabkommens wurde bisher nur vorgeschlagen. Da erst das Assoziationsabkommen im Rahmen eines politischen Dialogs auch die Behandlung von Menschenrechtsfragen vorsieht, befindet sich die EU mit Syrien momentan lediglich im Dialog zu Wirtschaftsfragen.

Tunesien

Defizite der Menschenrechtslage in Tunesien bestehen vor allem bei Presse-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Auf Kritik Einzelner an der Regierung wird oftmals mit unverhältnismässiger Repression reagiert. Die Justiz ist politischen Interventionen unterworfen.

Die Arbeit geduldeter Menschenrechtsorganisationen oder unabhängiger Verbände wird auf vielfältige Weise behindert.

Positiv hervorzuheben ist die weitgehende Gleichstellung von Frauen sowie eine bisher positive soziale Entwicklung in Tunesien. Es gibt eine breite Mittelschicht. Ein Großteil der Bevölkerung scheint Menschenrechtsdefizite noch als Preis für Stabilität und wirtschaftliche Prosperität zu akzeptieren. Die Entwicklungen im Nachbarland Algerien während der 90er Jahre schienen diese Tendenz zu befördern: Die rigorose Bekämpfung islamistischer Strömungen durch die tunesische Regierung wurde von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen.

Die Stellung der Frau ist in Tunesien aufgrund verfassungsmäßiger Garantien besser als in den meisten islamisch geprägten Staaten. Monogamie und das Recht beider Partner auf Ehescheidung sind gesetzlich garantiert. Diskriminierungen bestehen lediglich z. B. im islamisch geprägten Erbrecht weiter. Frauen sind im Arbeitsleben fest integriert. 40 Prozent aller Studierenden an Hochschulen sind Frauen.

Das staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben Tunesiens wird von der Partei des Staatspräsidenten dominiert, dem Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), sodass Tunesien de facto ein Einparteien-Staat ist. Die daneben existierenden Oppositionsparteien verfügen kaum über Einfluss. Bei Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen wie zuletzt im Oktober 2004 erringen Präsident Ben Ali und dessen Partei RCD regelmäßig amtliche Stimmzahlen um bis zu 95 Prozent. Um überhaupt eine oppositionelle Vertretung zu ermöglichen, wird anderen Parteien bei Parlamentswahlen gesetzlich eine bestimmte Anzahl an Sitzen (20 Prozent) garantiert. Der RCD steht für einen Kurs, der Wirtschaftsliberalität und sozialen Fortschritt innenpolitisch mit stark autoritären Zügen verbindet. Tunesier, die – gleich aus welchen Gründen – in Opposition zu diesem System stehen, werden ausgegrenzt und können Opfer polizeilicher Repressionsmaßnahmen werden.

Durch das 1995 geschlossene Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit Tunesien soll bis 2008 mit dem Land eine Freihandelszone verwirklicht werden. Dieses Abkommen enthält wie alle EU-Kooperations- und Assoziationsabkommen eine Menschenrechtsklausel (siehe B 2.2.4). Bundesregierung und EU setzen sich intensiv mit der Menschenrechtslage in Tunesien auseinander. Sie bevorzugen dabei das in einer Reihe von Einzelfällen erfolgreiche Instrument nichtöffentlicher diplomatischer Intervention, die in der Regel im Kreis der EU-Mitgliedstaaten abgestimmt wird. Der durch das Assoziierungsabkommen geschaffene Rahmen ermöglicht der EU einen institutionalisierten Kontakt mit der tunesischen Regierung hinsichtlich deren Menschenrechtspraxis. EU und Deutschland fordern die tunesische Regierung regelmäßig auf, ihren Modernisierungskurs auch auf die Achtung der Menschenrechte, die Stärkung der politischen Partizipation sowie eine Reform des Justizwesens auszurichten.

Die tunesische Regierung war bisher in der Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen wie auch gegenüber Anliegen von Nichtregierungsorganisationen sehr zurückhaltend. EU und Deutschland mahnen deshalb auch die Zusammenarbeit mit den UN-Menschenrechtmechanismen an.

C 4 Subsahara-Afrika

Westafrika

In Westafrika gibt es zurzeit keinen einheitlichen Trend bei der Beachtung und Gewährleistung der Menschenrechte. Während es in einigen Ländern im Berichtszeitraum dank der Festigung der Demokratie zu Verbesserungen gekommen ist, war die Entwicklung in anderen Ländern von Rückschritten geprägt. Als erfreulich ist vor allem die Entwicklung in Benin, Ghana, Mali und Senegal hervorzuheben. Deutlich verbessert hat sich die Situation in der jüngsten Zeit auch in Sierra Leone. In Liberia besteht mit dem Ende des 14-jährigen Bürgerkriegs und der abgeschlossenen Stationierung der VN-Friedensmission UNMIL die berechtigte Hoffnung auf eine nachhaltige Verbesserung der Menschenrechtslage. Verschlechtert hat sich die Situation hingegen in Côte d'Ivoire.

Liberia

Mit dem Friedensabkommen von Accra vom 18. August 2003 ist der liberianische Bürgerkrieg zu einem vorläufigen Ende gekommen. Die VN-Friedensmission UNMIL hat die im Mandat des VN-Sicherheitsrat vorgesehene Stärke von 15.000 Mann erreicht und die landesweite Stationierung abgeschlossen. Die Sicherheitslage in Liberia hat sich schrittweise verbessert, und humanitäre und Entwicklungshilfeorganisationen sind wieder im Land tätig. Auch die Menschenrechtssituation entwickelt sich positiv, ist jedoch weiterhin labil. Obwohl über 90 000 ehemalige Kriegsteilnehmer an dem Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramm teilgenommen haben, kommt es gelegentlich noch zu Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung und gegen Hilfsorganisationen. Ein Justizwesen existiert nach dem langen Bürgerkrieg nicht, die im Friedensvertrag von Accra vorgesehene Wahrheits- und Versöhnungskommission hat ihre Arbeit noch nicht aufgenommen. Da die Wirtschaft des Landes vollständig zerstört wurde und der Staat über fast keine Einnahmen verfügt, wird der Wiederaufbau der sozialen Infrastruktur und der Verwaltung nicht ohne internationale Hilfe erfolgen können.

Côte d'Ivoire

Die Menschenrechtslage in Côte d'Ivoire hat sich im Berichtszeitraum weiter dramatisch verschlechtert. Die von der Internationalen Staatengemeinschaft vermittelten Friedensabkommen von Linas-Marcoussis (23./25. Januar 2003) und von Accra (Accra III, 30. Juli 2004) konnten nicht verhindern, dass der Friedensprozess im Frühjahr 2004 monatelang zum Stillstand kam. Regierungstruppen brachen am 4. November 2004 den seit eineinhalb Jahren bestehenden Waffenstillstand mit Bom-

benangriffen gegen Stellungen der Forces Nouvelles im Norden des Landes. Am 6. November 2004 wurden bei Bouaké Stellungen der von Frankreich gestellten VN-Friedenstruppen bombardiert; acht französische Soldaten und ein US-Zivilist starben, 34 weitere französische Soldaten wurden verletzt. Die französischen Vergeltungsmaßnahmen zogen anti-französische Ausschreitungen im von der Regierung kontrollierten Süden des Landes nach sich; es kam zu Vergewaltigungen und anderen Gewaltdelikten. Mehr als 8.000 westliche Ausländer verließen in wenigen Tagen fluchtartig das Land.

Bereits zuvor war es in beiden Landesteilen zu schweren Gewaltverbrechen und Menschenrechtsverletzungen gekommen. Im von den Forces Nouvelles kontrollierten Norden des Landes wurden 2003/2004 dutzende extralegale Tötungen begangen. Die Vereinten Nationen stellten in ihrem Zwischenbericht vom 13. Juli 2004 fest, dass dort ein „Klima des Schreckens“ herrschte; Menschen verschwanden in „privaten“ Gefängnissen, wurden gefesselt, erschossen, verdursteten oder erstickten in unbelüfteten Containern.

Im von der Regierung beherrschten Süden kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Noch während des (im Ergebnis gescheiterten) Putschs vom 19. September 2002 kam es in Abidjan mit offensichtlicher Duldung der Regierung zu ausländerfeindlichen Ausschreitungen gegen Malier und Burkiner durch sog. „Todesschwadronen“, vor denen tausende die Flucht ergriffen. Der Journalist Jean Hélène wurde im Oktober 2003 auf offener Straße von einem Polizisten erschossen, der Journalist Guy André Kiefer „verschwand“ wenige Monate später bei seinen Recherchen im Süden des Landes. Am 25./26. März 2004 eskalierten Demonstrationen in Abidjan in gewalttätige Ausschreitungen; mindestens 20 Menschen wurden getötet und über 250 verletzt. Die VN konstatierten massive Menschenrechtsverletzungen und dass es sich um eine „sorgfältig geplante und ausgeführte Operation der Sicherheitskräfte“ gehandelt habe.

Die juristische Aufarbeitung der zahlreichen und schweren Menschenrechtsverletzungen nach dem Putschversuch vom 19. September 2002 steht weiterhin aus.

Togo

Im März 2004 beschloss die Europäische Union, mit Togo Konsultationen gemäß Artikel 96 des Cotonou-Abkommens aufzunehmen. Diese Konsultationen können verlangt werden, wenn die grundlegenden Prinzipien des Abkommens – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Beachtung der Menschenrechte – verletzt werden. Die togoische Regierung hat sich vor dem Hintergrund einer verschlechterten Wirtschaftslage um die Aufnahmen der Konsultationen bemüht, in erster Linie mit dem Ziel, die seit 1993 suspendierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit der EU wieder aufzunehmen. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen hat die togoische Regierung auf Verbesserungen im Bereich der Grundfreiheiten geachtet, seit Ende 2003 wurden keine Verhaftungen prominenter Oppositionspolitiker bekannt, und die Oppositionspresse kann freier agieren als zuvor.

Im Rahmen der Konsultationen (22. April 2004 bis 15. November 2004) ist die togoische Regierung verschiedene Verpflichtungen eingegangen, u. a. eine Revision des Pressegesetzes und die Gewährleistung politischer Grundrechte. In diesem Bereich sind Verbesserungen erzielt worden. Die Regierung hat sich aber auch verpflichtet, einen Dialog mit der Opposition zu führen, um einvernehmlich einen Rahmen für die Vorbereitung und Durchführung von Parlamentswahlen zu schaffen. Dies ist noch nicht erfolgt. Am 5. Februar 2005 starb überraschend Präsident Eyadéma. Das Militär setzte noch am selben Tag in einem Verfassungsputsch seinen Sohn Faure Gnassingbé als Nachfolger ein. Im Gefolge des Staatstreichs kam es bei Protestkundgebungen zu Ausschreitungen der Sicherheitskräfte, die mehrere Tote und zahlreiche Verletzte zur Folge hatten. Die Pressefreiheit wurde massiv verletzt, mehrere private Radiostationen und Zeitungen wurden durch die Regierung geschlossen. Die EU wird die Entwicklung in Togo weiterhin genau beobachten.

Nigeria

Obwohl Nigeria bereits seit 1999 über eine demokratisch legitimierte Regierung verfügt, bleibt die Menschenrechtsbilanz des bevölkerungsreichsten Landes Afrikas hinter den Erwartungen zurück. Die von Präsident Olusegun Obasanjo eingesetzte und auch von der Bundesregierung unterstützte sog. „Opata-Kommission“ hat zwar schwerwiegende Menschenrechtsverstöße unter den von 1983 bis 1998 herrschenden Militärdiktatoren festgestellt, strafrechtliche Folgen blieben bislang jedoch aus. Angesichts der wirtschaftlichen Not der Bevölkerungsmehrheit und zunehmender gewaltsamer Auseinandersetzungen mit ethnischer oder religiöser Färbung um Ressourcen, die in den vergangenen Jahren tausende von Opfern forderten, sowie der weit verbreiteten Neigung der Sicherheitskräfte zu exzessiver Gewaltanwendung kann in Nigeria nicht von einem effektiven Menschenrechtsschutz für die Masse des Volkes gesprochen werden. Hinzu kommen Wahlmanipulationen – zuletzt bei den Kommunalwahlen im Frühjahr 2004, in deren Zusammenhang es sogar zu politisch motivierten Morden an Lokalpolitikern kam – und ein ineffizientes Strafrechtssystem. Angeklagte warten oft jahrelang in den Gefängnissen auf ihren Prozess. Die Todesstrafe ist verfassungsrechtlich zulässig; zurzeit gibt es etwa 500 Verurteilte, die mit Vollstreckung ihres Todesurteils bedroht sind. Allerdings setzte das Justizministerium im Herbst 2003 eine Arbeitsgruppe zum Thema Todesstrafe ein, die ihre Arbeit kürzlich mit Empfehlungen an die Regierung zu umfangreichen Reformen des Rechtssystems abschloss und sich bis zum Abschluss der Reformen für ein Moratorium der Todesstrafe aussprach.

Besonders problematisch ist die (Wieder-)Einführung des islamischen Scharia-Strafrechts in zwölf nördlichen Bundesstaaten seit Anfang 2000. Die danach zu verhängenden Strafen wie Steinigung, Amputation oder Auspeitschung stehen im Widerspruch zu den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Nigerias sowie teilweise auch der eigenen Verfassung, ohne dass dieser

Normenkonflikt allerdings bislang gerichtlich festgestellt worden wäre. Seit 2000 sind mindestens elf Personen unter Scharia-Strafrecht erstinstanzlich zum Tode durch Steinigung verurteilt worden. Einige von Ihnen wurden in der Berufung freigesprochen, die anderen warten noch auf das Ergebnis der Berufung. Bisher wurde kein Steinigungsurteil vollstreckt. In den meisten Fällen wurden die Angeklagten wegen außerehelichen Geschlechtsverkehrs verurteilt.

Die Bundesregierung verfolgt die Entwicklung der Menschenrechte in Nigeria und insbesondere die Verurteilungen nach Scharia-Recht mit großer Aufmerksamkeit. Sie unterhält über die örtliche Botschaft fortlaufend Gesprächskontakte mit der nigerianischen Bundesregierung und mit Menschenrechtsorganisationen wie BAOBAB und LEDAP (Legal Defense and Assistance Project).

Demokratische Republik Kongo

Nach dem Amtsantritt von Präsident Joseph Kabila im Januar 2001 und der Einsetzung der Übergangsregierung hatte sich eine Chance für den Friedens- und Demokratisierungsprozess in der Demokratischen Republik Kongo aufgetan. Dieser Friedensprozess ist allerdings nach wie vor nicht unumkehrbar und labil. Deutschland übt gemeinsam mit seinen Partnern in der EU Druck auf alle Konfliktparteien aus, konstruktiv an der Stabilisierung der DR Kongo mitzuarbeiten und den Transitionsprozess mit den für 2005 vorgesehenen Wahlen abzuschließen.

Die Menschenrechtslage ist vor allem im Ostkongo äußerst besorgniserregend. Formen der Folter werden von allen Konfliktparteien praktiziert, und es kam im Berichtszeitraum zu Zwangsrekrutierungen – auch von Minderjährigen. Die Menschenrechtslage hat sich auch nach dem offiziellen Rückzug der ruandischen und ugandischen Truppen nicht verbessert. Meinungs- und Medienfreiheit existieren nicht einmal ansatzweise. Die humanitär-soziale Lage der Bevölkerung im Ostkongo ist katastrophal. Landesweit leben 80 Prozent der Kongolesen unterhalb der Armutsgrenze, 16 Mio. Menschen – vor allem Frauen und Kinder – sind unmittelbar von den Folgen des Kriegs betroffen. Das Auswärtige Amt unterstützte 2004 im Rahmen der Humanitären Hilfe insgesamt elf Hilfsprojekte mit einem Gesamtvolumen von rund 2 Mio. Euro. Darüber hinaus beteiligt sich das BMZ im Rahmen der EZ sowohl bilateral (rund 15 Mio. Euro pro Jahr) als auch multilateral an Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Entschuldung, die in enger Abstimmung mit der Berggemeinschaft und der kongolesischen Regierung durchgeführt werden. Im Oktober 2004 wurde die Finanzielle Zusammenarbeit wieder aufgenommen und über 60 Mio. Euro Altzusagen reaktiviert und für neue Vorhaben zu Verfügung gestellt (u. a. Wahlen, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme für Ex-Kombattanten).

Ähnlich beunruhigend ist die Menschenrechtslage in den Kivus, im Ituri und in Nordkatanga. Es kommt dort nach wie vor zu schwersten Gewaltverbrechen und Menschenrechtsverletzungen – Entführungen, Morden und Massakern, unter denen vor allem die Zivilbevölkerung leidet.

Vergewaltigungen haben in erschreckenden Maße zugenommen, nicht einmal Kleinkinder werden verschont. Insbesondere im Osten trug diese Entwicklung mit zu dem hohen Anstieg von HIV/Aids-Infektionen bei. Es herrscht ein Zustand der Recht- und Gesetzlosigkeit, der auch von der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zur Menschenrechtslage in der DR Kongo 2003 angeprangert wurde. Daher wird die Entscheidung des Chefanklägers beim IStGH, Ermittlungen wegen der im Ituri 2003 begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen, als wichtiges Signal gewertet, die vorherrschende Straflosigkeit zu bekämpfen.

Vier Berichte eines Expertenpanels der Vereinten Nationen zur „Illegalen Ausbeutung von Rohstoffen in der DR Kongo“ unterstreichen die Interdependenz zwischen dem Rohstoffreichtum der DR Kongo und dem blutigen Regionalkonflikt. Deutschland arbeitete eng mit dem VN-Panel zusammen und unterstützte entsprechende Maßnahmen der VN zur Unterbindung illegaler Rohstoffexporte aus der DR Kongo. Unter unserer VN-Sicherheitsrats-Präsidentschaft haben wir im April 2004 eine Diskussion zur Rolle von Unternehmen in Konfliktregionen angestoßen.

Deutschland beteiligte sich im Berichtszeitraum finanziell maßgeblich an EU-Maßnahmen zum Aufbau von Polizeikräften in der DR Kongo. Als Mitglied des VN-Sicherheitsrats haben wir die VN-Mission in der DR Kongo (MONUC) unterstützt und tragen knapp 10 Prozent der Kosten dieser (nach Liberia) zweitgrößten VN-Friedensmission. Außerdem wird das regionale Weltbankprogramm zur Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Soldaten mit rund 35 Mio. Euro für vier Länder, darunter die DR Kongo, unterstützt. Im Jahr 2004 gewährte die Bundesregierung darüber hinaus Unterstützung für Maßnahmen u. a. zur Verbesserung der Menschenrechtslage und zur Förderung des innerkongolesischen Versöhnungsdialogs.

Die EU hat in ihren Ratsschlussfolgerungen, Erklärungen und Demarchen auf die besorgniserregende Menschenrechtslage aufmerksam gemacht. Auf Initiative der EU wurde bei der 59. MRK in Genf eine Resolution im Konsens angenommen, mit der das Mandat des VN-Sonderberichterstatters zur Menschenrechtslage in der DR Kongo erneuert wurde. Bei der 57. und der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen brachte die EU ebenfalls Resolutionen ein, die kritisch zur Menschenrechtslage in der DR Kongo Stellung nahmen, sie wurden von der Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten angenommen. Bei der 60. MRK gab es auf Initiative der Afrikanischen Gruppe eine Resolution zur Menschenrechtslage in der DR Kongo, die von allen EU-Mitgliedstaaten sowie den Beitrittskandidaten unterstützt und im Konsens angenommen wurde.

Ruanda

Auch zehn Jahre nach Bürgerkrieg (1990 bis 1994), Genozid (1994 an über 800 000 Tutsi und als liberal geltenden Hutu begangen) und den damit verbundenen massiven Flüchtlingsbewegungen befindet sich Ruanda noch

immer in einer ökonomischen, sozialen und psychologischen Ausnahmesituation. Die Ursachen dafür sind weiterhin vor allem die ethnische Spaltung zwischen Hutu (ca. 85 Prozent der Bevölkerung) und Tutsi (ca. 15 Prozent), welche die Regierung mit einer Versöhnungspolitik zu überwinden trachtet, innerethnische Disparitäten und die durch die große Anzahl an Rückkehrern aus Flüchtlingslagern bedingten Herausforderungen.

Die ruandische Justiz steht vor der fast unlösbaren Aufgabe, die verbleibenden ca. 80 000 seit Jahren inhaftierten Genozidverdächtigen in ordentlichen Gerichtsverfahren abzuurteilen. Die Haftbedingungen sind besorgniserregend. Mit Hilfe des Deutschen Roten Kreuzes versucht Deutschland, sie zu erleichtern. Zur Beschleunigung der Verfahren hat die ruandische Regierung ein Gesetz zur partizipativen Gerichtsbarkeit (Urteilsfindung durch gewählte Laienrichter für 11 000 Gerichte in den Dörfern – sog. „Gacaca-Verfahren“) verabschiedet. Die Zuständigkeit für die Verurteilung der Hauptverantwortlichen für den Genozid liegt jedoch weiterhin bei den staatlichen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof in Arusha (siehe B 2.3.4). Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert Deutschland zum einen auf staatlicher Seite die Reform des Justizwesens sowie Maßnahmen zur Unterstützung der Staatsanwaltschaft bei der Bewältigung der Aufarbeitung, zum anderen auf nicht-staatlicher Seite den zivilgesellschaftlichen Dialog- und Aufarbeitungsprozess.

Der Schutz der Menschenrechte nimmt in der ruandischen Verfassung von 2003 einen prominenten Platz ein. Die Nationale Menschenrechtskommission hat als formell regierungsunabhängige Institution den Auftrag, den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Von ihr festgestellte Menschenrechtsverletzungen bestehen primär aus Festnahmen ohne richterliche Anordnung.

Im Sommer 2004 wurde der sog. „Parlamentsbericht zu Genozidideologie und Divisionismus in Ruanda“ veröffentlicht, der auch einige nationale und internationale NROen belastet. Die in Ruanda vertretenen EU-Missionen haben in einer Stellungnahme erneut ihre Unterstützung bei der Verfolgung von Genozidtätern bekräftigt, sie haben aber auch davor gewarnt, dass pauschale, nicht fundierte Beschuldigungen die Meinungsfreiheit und die Entwicklung der Zivilgesellschaft einschränken.

Auch nach dem Ende der militärischen Besetzung des östlichen Teils der DR Kongo durch die ruandische Armee kommt es dort weiter zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und Gewaltverbrechen gegen die Zivilbevölkerung, wofür nach Auffassung der VN und internationaler Menschenrechtsorganisationen die kongolesische Armee verantwortlich ist sowie die von Ruanda vermutlich weiterhin unterstützte kongolesische Rebellengruppe RCD und die gegen Ruanda operierenden Hutumilizen Ex-FAR/Interahamwe und FDLR.

Burundi

In Burundi sind nach fast einem Jahrzehnt Bürgerkrieg die Aussichten für einen dauerhaften Frieden vielverspre-

chend. Die Umsetzung des Friedensvertrags von Arusha, Tansania, vom 20. August 2000 (nicht zu verwechseln mit dem Arusha-Abkommen für Ruanda von 1993), durch welche die politische Gleichstellung der beiden Ethnien und die konstitutionelle Garantie des Schutzes der Minderheit der Tutsi (15 Prozent der Bevölkerung) – durch Bildung einer ausgewogenen Übergangsregierung, eines repräsentativen Parlaments und eines Senats – zumindest teilweise erreicht wurde, eröffnete erstmals die Aussicht auf einen dauerhaften Frieden.

Unter südafrikanischer und regionaler Vermittlung konnte nach mehreren Verhandlungsrunden bei den Waffenstillstandsverhandlungen mit der größten Hutu-Rebellengruppe CNDD/ FDD der Durchbruch erzielt werden: Pierre Nkurunziza und Präsident Domitien Ndayizeye unterzeichneten am 16. November 2003 in Daressalam eine Vereinbarung zur Befriedung Burundis durch Einbindung des FDD in die Regierungsgremien und die Integration in die Armee und Sicherheitskräfte.

Noch nicht gelungen ist es, die letzte noch kämpfende Hutu-Rebellengruppe FNL von Agathon Rwaso zu durchgreifenden Verhandlungen mit der Regierung zu bewegen. Die etwa 300 bis 400 FNL-Rebellen kämpfen vor allem um Bujumbura, wo es ihnen immer wieder gelingt, Bujumbura und seine Einwohner mit gezielten militärischen Aktionen zu destabilisieren und zu verunsichern. Die FNL-Rebellen haben auch die Verantwortung für das Massaker in einem Flüchtlingslager in Gatumba vom 13. August 2004 übernommen, bei dem mehr als 150 Frauen und Kinder des Banyamulenge-Volkes (kongolesische Tutsis) regelrecht abgeschlachtet wurden. Diese Tat fand tiefste Missbilligung innerhalb der internationalen Gemeinschaft: Sowohl der VN-Sicherheitsrat und die EU als auch die Bundesregierung verurteilten diesen Akt der Unmenschlichkeit und forderten die konsequente Bestrafung der Täter.

Um für einen erfolgreichen und friedlichen Ausgang der Übergangsperiode zu sorgen, gibt es seit dem 1. Juni 2004 (VN-SR-Res. 1545) eine umfassende VN-Mission in Burundi (UNOB). Hauptaufgabe der UNOB ist die Überwachung und Umsetzung der Waffenstillstandsvereinbarungen, die Entwaffnung der Rebellen, die Förderung des Menschenrechtsschutzes sowie die Abhaltung allgemeiner Wahlen. Die VN-Mission beinhaltet u. a. auch technische Unterstützung beim Aufbau eines Rechtssystems, bei der Gefängnisreform sowie bei der Untersuchung des Gatumba-Massakers.

Armee, Ex-Rebellen und Milizen müssen umfangreich entwaffnet, demobilisiert und reintegriert werden. Erste Fortschritte wurden insbesondere bei der Demobilisierung von Kindersoldaten erzielt. Dennoch gehören Übergriffe auf die Zivilbevölkerung, sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie die generelle „Tradition der Straflosigkeit“ (impunity) bedauerlicherweise immer noch zum Alltag in Burundi. Positiv hervorzuheben ist die Bildung einer nationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission.

Es gibt in Burundi über 350 zum Tode verurteilte Personen. Seit 1999 wurden allerdings keine Todesurteile mehr vollstreckt. In den Gefängnissen sitzen mehr als 9 000 Gefangene. Die Verhältnisse in den Gefängnissen sind katastrophal. Einzelne Zellen sind oft mehr als dreifach überbelegt.

Die Verarmung der Bevölkerung nimmt zu. Noch immer leben über 500 000 Binnenv Vertriebene in Lagern in Burundi und über 700 000 Flüchtlinge in Lagern in Tansania. Die internationale Gemeinschaft ist bereit, das Land im Wiederaufbau zu unterstützen und hat sich im Januar 2004 verpflichtet, dafür insgesamt 1 Mrd. US-\$ bereitzustellen. Deutschland ist in Burundi der zweitgrößte bilaterale Geber.

Die VN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Burundi besuchte das Land im Mai 2003 und berichtete u. a. eingehend über militärische Willkür. Bei der 59. wie auch der 60. Tagung der MRK in Genf initiierte die Afrikanische Gruppe eine Resolution zu Burundi, die von der Mehrheit der EU-Staaten unterstützt wurde.

Simbabwe

Das staatliche Handeln in Simbabwe ist weiterhin praktisch vollständig auf den Machterhalt von Präsident Mugabe ausgerichtet. Opfer der anhaltenden massiven Menschenrechtsverletzungen sind vor allem und unabhängig von der Hautfarbe Angehörige der Opposition, Farmarbeiter sowie weiße Farmer. Vor allem aufgrund der zunehmenden Politisierung und der nachlässigen Arbeit oder des mangelnden Verantwortungsbewusstseins der Strafverfolgungsbehörden werden Täter oft nicht bestraft.

Die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess wird – soweit nicht regierungskonform – systematisch behindert. Die Durchführung freier und fairer Wahlen (zuletzt der Präsidentschaftswahlen vom März 2002) wurde durch Einsatz von Gewalt und massive Einschüchterung von Seiten der Anhänger der Regierungspartei ZANU-PF, vor allem aber der sog. „Kriegsveteranen“, durch Geheimdienst und Militär, Manipulation und Wahlfälschung zielstrebig verhindert. Die Rechtsstaatlichkeit ist erheblich eingeschränkt, insbesondere durch selektive Anwendung geltenden Rechts, Nichtbeachtung von Gerichtsurteilen und Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit. Sukzessive Wellen repressiver Gesetzgebungsvorhaben (u. a. Gesetz zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Wahlrechtsänderungsgesetz, Pressegesetz, NRO-Gesetz) führen seit Anfang 2002 zu immer neuen schweren Rückschlägen für Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte. Offenbar wird der repressiver Charakter dieser Gesetzgebungsvorhaben insbesondere auch durch ihre willkürliche und selektive Anwendung gegen regimiekritische Kräfte in Politik, Gewerkschaften, Medien und Zivilgesellschaft.

Mehrere höchstrichterliche Urteile zur Beendigung der illegalen Farmbesetzungen hat die Regierung Mugabe nicht befolgt. Stattdessen wurde das Verfassungsgericht unter Ausschaltung regierungskritischer und Ernennung

regierungsnaher Richter von fünf auf acht Personen erweitert und ein Vertrauter Mugabes zum Präsidenten des Verfassungsgerichts ernannt. Das Gericht revidierte in der Folge seine früheren Entscheidungen zur Landfrage und gab der Regierung damit freie Hand bei der weiteren Durchführung der Landreform sowie bei der entschädigungslosen Enteignung von Grundbesitz. Urteile der Instanzgerichte gegen rechtswidrige Enteignungsmaßnahmen – zum Beispiel auch im Falle ausländischer Investoren – werden von Regierung und Polizei in der Regel nicht befolgt. Erklärtes Ziel bleibt es, Weiße vollständig aus dem Landeigentum zu verdrängen.

Simbabwe verfügt über einige engagierte und angesehene Menschenrechtsorganisationen. Diese gerieten in den Jahren 2003 und 2004 unter dem ständig steigenden Druck der Regierung, die in ihnen subversive westliche Destabilisierungsstrukturen mit politischer Agenda sehen will und versucht, mit dem Ende 2004 verabschiedeten NRO-Gesetz die ihnen noch verbliebenen legalen Tätigkeiten de facto zu unterbinden (Verbot der Annahme von ausländischen Fördermitteln für simbabwische NROen, die in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaat und Regierungsführung tätig sind; vollständige administrative Transparenz und unmittelbare und mittelbare Kontrolle durch Regierung).

Mit der Zwangsschließung der größten und gleichzeitig einzigen unabhängigen Tageszeitung „Daily News“ im September 2003 wurde unabhängigen Journalisten die wichtigste Arbeitsgrundlage entzogen sowie kritischen oder oppositionellen Gruppen und Organisationen das wichtigste Sprachrohr in einer sonst von der Regierung weitgehend (mit Ausnahme von drei Wochenzeitungen) kontrollierten und zu Propagandazwecken missbrauchten Medienlandschaft. Unabhängige Journalistinnen und Journalisten sind ständigen Repressionen ausgesetzt; ihnen droht jedes Jahr die Nichtlizenzierung, die einem – zukünftig strafbewährten – Arbeitsverbot gleichkommt. Kritische Gewerkschaftsarbeit wird von der Mugabe-Regierung ebenfalls immer wieder mit Verboten und Verhaftungen unterdrückt.

Frauen und Familien leiden in besonderem Maße unter der wirtschaftlichen Krise. Sinkende Familieneinkommen und steigende Schul- und Studiengebühren führen dazu, dass zunächst die Mädchen ihre Schulausbildung oder ihr Studium abbrechen müssen und vielfach in die Armutsprostitution gezwungen werden. Auch die AIDS-Pandemie trifft junge Frauen in besonderem Maße, wie der weit überdurchschnittliche Prozentsatz von HIV/AIDS-Infizierten unter jungen Frauen belegt. Ein großes Problem sind auch sexuelle und häusliche Gewalt, der unzählige Frauen weitgehend schutzlos ausgesetzt sind.

Gemeinsam mit den europäischen Partnern setzt Deutschland sich auf allen Ebenen des politischen Dialogs nachdrücklich für die Menschenrechte in Simbabwe ein. Die Europäische Union hat, wie in den beiden Vorjahren, auch 2004 bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Genf eine Resolution zur Menschenrechtslage in Simbabwe eingebracht, die erneut an einem Nichtbefassungsantrag scheiterte. Die EU hat daraufhin

im Herbst 2004 eine Resolution zur Lage der Menschenrechte in Simbabwe in die 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht. Auch diese wurde am 24. November 2004 durch einen Nichtbefassungsantrag der Afrikanischen Gruppe gestoppt.

Hervorzuheben ist außerdem das Engagement der politischen Stiftungen und der deutschen NROen im Menschenrechtsbereich in Simbabwe. Dass dieses in der bisher bekannten offenen Form weitergeführt werden kann, erscheint zweifelhaft, denn nach dem neuen NRO-Gesetz sollen ausländischen NROen Tätigkeiten in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaat und Regierungsführung untersagt sein.

Aufgrund der massiven Verschlechterung der Menschenrechtslage sowie der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Simbabwe insgesamt hat Deutschland die bereits seit Mai 2000 weitestgehend eingefrorene bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit nach den nicht freien und nicht fairen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2002 eingestellt. Parallel dazu hat die Bundesregierung seit 2001 zusätzliche Mittel für die Arbeit von simbabwischen Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat Deutschland 2002/2003 und 2003/2004 bilateral sowie über die EU und das Welternährungsprogramm (WEP) erhebliche Mittel zur Bekämpfung der schweren Hungerkrisen bereitgestellt. Gezielte humanitäre und Nothilfemaßnahmen werden weiterhin unterstützt.

Die nach Artikel 96 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens wegen massiver Verletzung wesentlicher Elemente dieses Abkommens (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie) eingeleiteten Konsultationen der EU mit Simbabwe wurden am 18. Februar 2002 nach ergebnislosen Verhandlungen abgebrochen und entsprechende zielgerichtete Sanktionen gegen Angehörige des Regimes eingeleitet (Verweigerung von Einreisegenehmigungen in die EU-Staaten u. a.). Diese beschränkten Sanktionen wurden 2003 und 2004 erweitert und verlängert.

C 5 Lateinamerika und Karibik

Überblick

Die Menschenrechte zählen in Lateinamerika inzwischen zum Kernbestand der politischen Werteordnung und des demokratischen Selbstverständnisses. Mit wenigen Ausnahmen bekennen sich die Staaten Lateinamerikas zu den völkerrechtlichen Normen im Rahmen der universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen.

Dennoch stößt die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte in Lateinamerika weiterhin auf Probleme. Große soziale Disparitäten und der Anstieg der Armut, u. a. durch Krisen wie in Argentinien im Jahr 2002, führen zu einem Anstieg von Kriminalität und Gewalt. Die unzureichend ausgebildeten, ausgerüsteten und bezahlten Sicherheitskräfte sind dem nicht nur nicht gewachsen, sie sind vielfach selbst in Korruption und Kriminalität verstrickt. Es gibt zwar ein breites Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und Reformen im Justizwesen, doch Gleichheit vor dem Gesetz ist noch nicht überall gegeben. In fast allen Ländern der Region sind nach wie vor institutionelle

Schwächen hinsichtlich eines effektiven Menschenrechtsschutzes festzustellen. Dies gilt insbesondere für die Sicherheitskräfte, die Justiz und den Strafvollzug. Die Rechte der Beschuldigten im Strafverfahren sind häufig nicht gewährleistet, der Strafvollzug entspricht z. T. nicht menschenrechtlichen Standards. Problematisch bleibt vielerorts auch weiterhin die Situation von Indigenen und von anderen sozial benachteiligten Gruppen.

Aus einer Reihe von lateinamerikanischen Staaten wird weiterhin von Morden, Folterungen und willkürlichen Verhaftungen bzw. Entführungen berichtet, die häufig soziale Randgruppen (indigene Bevölkerung, Straßenkinder, Landarbeiter) betreffen, gelegentlich aber auch politische Gegner. Auch Journalisten und Menschenrechtsverteidiger werden häufig bedroht oder Opfer von Gewaltakten. Gewaltsamen Auseinandersetzungen aufgrund von Landkonflikten und Drogenkriminalität und systematischen Gewaltverbrechen durch bewaffnete nichtstaatliche Gruppen (Guerilla, Paramilitärs) stehen Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe gegenüber; hinzu kommen Übergriffe nichtstaatlicher Akteure unter behördlicher Billigung oder Duldung und straflose Kriminalität infolge fehlender Effektivität der staatlichen Herrschaftsausübung. Die Regierungen geben oft zu, dass staatliche Stellen Menschenrechtsverletzungen begehen, die sie auf Ausbildungs- und Ausrüstungsdefizite sowie auf ein ungenügendes Problembewusstsein bei den Ordnungskräften zurückführen.

Von grundsätzlicher Bedeutung bleibt in einigen Ländern das Thema der „Impunidad“ (Straflosigkeit) hinsichtlich der Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen. Fortschritte gab es hier insbesondere in Chile und Argentinien; in Brasilien, Mexiko, Guatemala und Honduras sind die Regierungen sehr ernsthaft um Verbesserungen und juristische Reformansätze bemüht. Die aufgrund eines spanischen Auslieferungersuchens erfolgte vorübergehende Inhaftierung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet in London im Oktober 1998 führte innerhalb der Region zu einer heftigen Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit.

Stichwort Straflosigkeit am Beispiel Chiles und Argentiniens

Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der Militärdiktatur Pinochets (1973 bis 1990) und die Aussöhnung in der chilenischen Bevölkerung haben 2004 wichtige Fortschritte gemacht: Der ehemalige Chef des chilenischen Geheimdienstes DINA, Manuel Contreras, wurde im April zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Im Dezember stellte Präsident Ricardo Lagos der Öffentlichkeit den sog. Valech-Report über politische Gefangenschaft und Folter während der Zeit der Militärdiktatur vor. Den 28 000 anerkannten Folteropfern wurden Rentenansprüche und verbesserter Zugang zu Gesundheits- und Ausbildungssystemen zugesichert. Im August und im Dezember 2004 wurde die Immunität Pinochets in zwei weiteren Fällen aufgehoben. Zwar wurde, wie schon in den vorangegangenen Verfahren, die Hauptverhandlung aus Gesundheitsgründen bisher

(Stand: Februar 2005) noch nicht eröffnet, der ordentliche Verlauf der gerichtlichen Untersuchungsverfahren bis zur Anklageerhebung vor einem ordentlichen chilenischen Strafgericht kann aber bereits als wichtiger Beitrag zur Aussöhnung innerhalb der chilenischen Gesellschaft gewertet werden. Positiv zu vermerken ist auch die breite Akzeptanz dieses Prozesses: Die Verfahren gegen Pinochet haben nicht zu einem Bruch in der chilenischen Gesellschaft geführt.

Ähnlich verläuft die Aufarbeitung des Unrechts unter der Militärdiktatur in Argentinien, insbesondere die Aufklärung des Schicksals von Verschleppten und Verschollenen aus der Zeit der argentinischen Militärjunta. Während der Diktatur von 1976 bis 1983 sind nach offiziellen Angaben fast 9 000 Personen „verschwunden“, nach inoffiziellen Schätzungen waren es bis zu 30 000. Nach dem Übergang zur Demokratie mussten die Täter sich strafrechtlich verantworten. 1985 wurden die Mitglieder der Militärjunta verurteilt, 1990 jedoch durch den damaligen Präsidenten Menem begnadigt. Erst unter der neuen Regierung unter Präsident Néstor Kirchner wurde der Weg zur strafrechtlichen Verfolgung vergangenen Unrechts durch die Nichtigerklärung der Amnestiegesetze von 1986 und 1987 wieder eröffnet. Damit diese Nichtigerklärung aus dem Jahr 2002 rechtliche Wirksamkeit entfalten kann, muss der Oberste Gerichtshof (Corte Suprema) allerdings noch über ihre Verfassungsmäßigkeit entscheiden. Im Falle mehrerer verschwundener Deutscher wurden deutsche Auslieferungsgesuchen gestellt, die derzeit verschiedenen argentinischen Gerichten vorliegen. Es mehren sich die Anzeichen dafür, dass die argentinische Seite sich selbst der Aufgabe der Aburteilung der ehemaligen Angehörigen der Militärdiktatur stellen wird.

Spezifische Probleme in einzelnen Ländern bestehen fort. In Kuba und Venezuela hat sich die Menschenrechtslage eindeutig negativ entwickelt. In Haiti war sie zeitweise und in Kolumbien bleibt sie durch bürgerkriegsähnliche Zustände gekennzeichnet. In Haiti konnte die VN-Mission MINUSTAH die Lage stabilisieren. In Kolumbien gelang es der Regierung Uribe, die Zahl der gewaltsamen Tötungen, Entführungen und Vertreibungen deutlich zu reduzieren und die Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen (AUC) einzuleiten. Die Zahl der Gewaltopfer ist jedoch nach wie vor erschreckend hoch, die staatlichen Strukturen sind in weiten Landesteilen noch zu schwach, und die Auflösung der Terrororganisationen FARC und ELN steht weiterhin aus.

Die Lateinamerika-Politik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, den Bürger- und Menschenrechten volle Geltung zu verschaffen. Insbesondere durch die Kooperation in internationalen Foren sollen alle Staaten Lateinamerikas dafür gewonnen werden, sich dieses Ziel zu eigen zu machen, und in ihren Bemühungen unterstützt werden (z. B. durch Feldmissionen des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte in Kolumbien, Guatemala, Chile und Mexiko). Der weitreichende politische Konsens in Menschenrechtsfragen zwischen den meisten

lateinamerikanischen Staaten und Deutschland bzw. der EU hat zu einem stetigen Ausbau der Zusammenarbeit in diesen Foren in Menschenrechtsfragen geführt. In der Menschenrechtskommission und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bringen die EU und die Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten (GRULAC) z. B. regelmäßig gemeinsam die Resolution zu den Rechten der Kinder ein. Bei vielen anderen, zum Teil auch kontroversen Resolutionen dieser Gremien (z. B. bei der von Mexiko 2002 erstmals eingebrachten und von der EU nachdrücklich unterstützten Resolution zum Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung oder bei der von Brasilien bereits zweimal vorgelegten, jedoch nicht förmlich eingebrachten Resolution zur Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung) liegen die Positionen der EU und der GRULAC nahe beieinander. Die beiden Gruppen kooperieren miteinander und tauschen sich in zahlreichen Zusammenhängen über ihre Positionen aus.

Neben der Thematisierung in multilateralen Foren steht die Bundesregierung sowohl bilateral als auch gemeinsam mit den Partnern der Europäischen Union in einem Menschenrechtsdialog mit einzelnen Regierungen Lateinamerikas. Einige Gruppen behält sie dabei besonders im Auge: Frauen, die vor allem in den ärmeren Schichten ein Schlüssel für die soziale Entwicklung sind, Kinder, die z. B. durch Kinder- und Sklavenarbeit besonders eklatant in ihren Rechten verletzt werden, und Indigene, die in vielen Staaten Lateinamerikas immer noch stark marginalisiert sind. Beim III. EU-Lateinamerika-Karibik-Gipfel in Guadalajara, Mexiko im Mai 2004 nahm das Thema Menschenrechte unter den Konferenzthemen „Multilateralismus“ und „Soziale Kohäsion“ eine zentrale Stellung ein.

Verhängung der Todesstrafe in Lateinamerika und der Karibik

Mehrere Staaten der Karibik haben die Todesstrafe im Berichtszeitraum wieder eingeführt oder wieder angewandt: Trinidad und Tobago sowie Guyana halten weiterhin einen nach deutscher Auffassung völkerrechtlich unzulässigen Vorbehalt zum Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte aufrecht (Nichtanerkennung der Zuständigkeit des diesen Pakt überwachenden Menschenrechtsausschusses für Fragen der Todesstrafe). Bahamas hat Exekutionen im Berichtszeitraum de facto ausgesetzt, kennt jedoch weiterhin die Todesstrafe. Auch in Kuba ist die Todesstrafe weiterhin nicht abgeschafft, und nach einem mehrjährigen De-facto-Moratorium hat Kuba im Jahr 2003 auch wieder Hinrichtungen vorgenommen.

Dieser regionale Trend läuft den Bestrebungen Deutschlands und der EU entgegen, die auf die weltweite Abschaffung der Todesstrafe zielen. Die Europäische Union hat ihre Sorge über diese Entwicklung mehrfach in vertraulichen Demarchen sowie zum Teil in öffentlichen Erklärungen zum Ausdruck gebracht.

Kuba

In Kuba werden der Bevölkerung weiterhin systematisch Menschen- und Bürgerrechte vorenthalten. Insbesondere Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit bestehen nicht oder nur sehr eingeschränkt. Die kubanische Verfassung garantiert zwar grundsätzlich Menschen- und Bürgerrechte, stellt sie jedoch fast alle unter Gesetzesvorbehalt und bestimmt, dass ihre Nutzung nur im Einklang mit den Zielen des sozialistischen Gemeinwesens erlaubt ist. Kuba ist weiterhin weder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte noch dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beigetreten.

Die Justiz ist nicht unabhängig von der Regierung. Das Strafgesetzbuch enthält unbestimmte Tatbestände, die teilweise willkürlich auf politische Gegner angewandt werden. Die Zahl der politischen Gefangenen ist im Jahr 2003 durch eine beispiellose Repressionswelle auf über 300 angestiegen, mit Haftstrafen von bis zu 28 Jahren. Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien fehlen weitgehend. Verteidiger riskieren bei zu kritischem Vorgehen Berufsverbot bzw. -einschränkungen. Es gab willkürliche Verhaftungen, meist für einige Stunden oder einige Tage, manchmal auch monatelang ohne Anklage. Die Haftbedingungen entsprechen nicht den internationalen Vorgaben wie z. B. den Minimum-Standards der UN. Häftlinge sind auf Lebensmittel- und Medikamentenhilfe durch Angehörige angewiesen. Gelegentlich wurden Nahrung oder ärztliche Hilfe verzögert oder verweigert.

Außer der Inhaftierung von Andersdenkenden werden andere Druckmittel genutzt, z. B. behördliche Schikanen, Kündigung von Arbeit oder Wohnung oder die Androhung derartiger Maßnahmen. Neben den Dissidenten werden vor allem unabhängige Journalisten (die nur im Internet oder in ausländischen Medien publizieren können) Opfer solcher Maßnahmen. Alle kubanischen Medien sind staatlich gelenkt und werden zensiert. Ein Reglement des Außenministeriums schränkt darüber hinaus die Tätigkeit ausländischer Journalisten ein; als Sanktion droht Visumentzug.

Eine geplante Kubareise der damaligen Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Claudia Roth, scheiterte 2003 daran, dass die kubanische Regierung ihr kein Visum gewährte. Kuba verweigert auch dem Internationalen Roten Kreuz, Amnesty International und der durch eine Resolution der VN-Menschenrechtskommission von 2002 mandatierten Beauftragten der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Christine Chanet, die Einreise.

Gemeinsam mit seinen EU-Partnern unterstützte hat Deutschland auch bei der 59. (2003) und 60. (2004) Sitzung der MRK eine Resolution zur Menschenrechtslage in Kuba, die 2003 mit deutlicher (24 Ja- und 20 Nein-Stimmen), 2004 nur noch mit knapper Mehrheit (22 Ja-Stimmen, 21 Nein-Stimmen) angenommen wurde. In der Resolution werden vor allem die Verletzung der Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit, die fort-

gesetzte Unterdrückung der politischen Opposition und die Inhaftierung von Dissidenten sowie gravierende Rechtsverletzungen im Justizbereich beklagt.

Die o. g. Repressionswelle vom Frühjahr 2003, in der für die friedliche Äußerung abweichender Meinungen gegen 75 Oppositionsangehörige hohe Freiheitsstrafen verhängt wurden, wurde von der EU mit kritischen Erklärungen und einer Reihe von politisch-diplomatischen Maßnahmen beantwortet, etwa mit dem Verzicht auf hochrangige Besuche und mit der Einladung der kubanischen demokratischen Opposition zu den Nationalfeiertagen in die EU-Botschaften. Die kubanische Regierung erklärte Ende Juli 2003, man kündige alle Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten auf (kulturelle Zusammenarbeit, Entwicklungszusammenarbeit etc). Nach einer Phase der diplomatischen Isolierung der Botschaften Deutschlands und seiner Partner in Havanna von Mitte 2003 bis Ende 2004 ist seit einer langsamen Annäherung Anfang 2005 wieder eine Möglichkeit des politischen Dialogs mit Kuba geschaffen. Der Kontakt der EU mit der Opposition im Land soll jedoch fortgesetzt, strukturiert und intensiviert werden.

Haiti

Die bereits zuvor problematische Menschenrechtslage in Haiti hatte sich nach dem Sturz von Präsident Jean-Bertrand Aristide im Februar 2004 ebenso dramatisch verschlechtert wie die humanitäre Situation, sie war maßgeblich durch die prekäre politische und Sicherheitslage geprägt. Nach wochenlangen bürgerkriegsähnlichen Unruhen im Februar 2004 kam es zu einem – durch einen Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ermöglichten – dreimonatigen Einsatz einer Stabilisierungstruppe ab Anfang März. Seit dem 1. Juni 2004 wird die VN-Mission MINUSTAH unter brasilianischer Führung und unter Beteiligung von Ländern wie u. a. Chile, Argentinien, Ecuador und Spanien allmählich aufgebaut. Die Mission, die zivile, militärische und Polizeikomponenten umfasst und ein breites Mandat hat, das insbesondere auf die Herstellung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen und die Gewährleistung der Menschenrechte abzielt, versucht insbesondere gewalttätige Konflikte zwischen verschiedenen Lagern in Haiti zu verhindern und freie und faire Wahlen zu ermöglichen. Die Sicherheitslage der einheimischen Bevölkerung Haitis, die sich durch die bewaffneten Gruppierungen und die völlige Auflösung staatlicher Strukturen weiter verschlechtert hatte, verbessert sich seither langsam.

Die Menschenrechte sind vor und nach dem Sturz von Präsident Aristide von Seiten des haitianischen Staats zwar nicht systematisch verletzt, jedoch in einer Vielzahl von Einzelfällen missachtet worden. Die Todesstrafe wurde 1987 abgeschafft, Pressefreiheit ist seitens des Staats gewährleistet, allerdings wurden immer wieder Journalisten eingeschüchtert, bedroht und misshandelt.

Sehr problematisch bleiben die Zustände im Justizbereich, wo es häufig zu klarer Rechtsschutzverweigerung kommt. Auch für die arme Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere aber für Frauen, stellen das Gewaltklima in

der Gesellschaft, die Unsicherheit und die weitgehende Straflosigkeit von Gewalttätigen eine ständige Bedrohung dar. Die Bekämpfung der Straflosigkeit und die Verbesserung der Zustände im Justizbereich waren dementsprechend zentrale Forderungen einer von der 60. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission verabschiedeten Erklärung zur Menschenrechtslage in Haiti. In der Erklärung wird der Unabhängige Experte zur Menschenrechtslage in Haiti (das Mandat besteht seit 1995) besonders auf diese beiden Problembereiche hingewiesen.

Um die demokratische Stabilisierung einschließlich der Durchführung demokratischer Wahlen bemüht sich seit vielen Jahren auch eine spezielle Mission der Organisation für Amerikanische Staaten (OAS). Die Bundesregierung hat die Bemühungen der OAS im Berichtszeitraum mit einem Förderbeitrag in Höhe von insgesamt 150 000 Euro unterstützt.

Venezuela

Parallel zu heftigen politischen Turbulenzen und einer extremen Polarisierung im Land (11. April 2002 gescheiterter Versuch, Staatspräsident Hugo Chávez zu stürzen; Ende 2002 bis Frühjahr 2003 Generalstreik, der das gesamte Land paralyisierte; Februar 2004 gewalttätige Unruhen; August 2004 Bestätigung von Staatschef Chávez im Abberufungsreferendum) hat sich die Situation der Menschenrechte in Venezuela im Berichtszeitraum deutlich verschlechtert. Die Gewaltenteilung wird zunehmend ausgehöhlt, die Grundfreiheiten sind bedroht. Eine neue Qualität erhielt die Entwicklung insbesondere durch den überzogenen Gewalteinsatz der Sicherheitskräfte bei den Unruhen im Frühjahr 2004, wo es zu systematischen Folterungen von Demonstranten, einer großen Zahl willkürlicher Festnahmen (ca. 500), landesweit ca. 20 Toten durch ungeklärten Schusswaffeneinsatz und zu mehreren hundert Verletzten kam.

Die Praxis der unrechtmäßigen Tötungen durch die Polizei von Personen, die Straftaten verdächtigt wurden und sich angeblich (trotz anderslautenden Zeugenaussagen) ihrer Festnahme widersetzen, wurde fortgesetzt. Zeugen wurden oftmals bedroht oder Opfer von Übergriffen. In mehr als einem halben Dutzend Bundesstaaten agieren Todesschwadronen, deren Mitglieder in der Regel ehemalige Polizisten sind. Sie sollen für hunderte von Morden an tatsächlichen oder vermeintlichen Verbrechern verantwortlich sein. Venezuela gehört zu den gewalttätigsten Ländern der Erde. 2003 wurden mehr als 11 800 Menschen getötet, Polizeistatistiken verzeichneten durchschnittlich 37 Morde am Tag.

Die Strafverfolgung unliebsamer Politiker und Journalisten aus erkennbar politischen Gründen hat deutlich zugenommen. Auch wenn eindeutig weder Flucht- noch Verdunkelungsgefahr besteht, werden die Beschuldigten für lange Zeit in Haft genommen. Das Phänomen ist jedoch nicht auf politisch Unliebsame beschränkt; von den ca. 21 000 Häftlingen des Landes befinden sich ca. 10 000 häufig sehr lange in Untersuchungshaft, oft werden die Häftlinge dann wegen mehrfachen Fristverstreichens mangels Anklageerhebung wieder freigelas-

sen. Die Haftbedingungen haben sich weiter verschlechtert. Überbelegung, sehr schlechte sanitäre Bedingungen, schlechte Versorgung mit Nahrungsmitteln, mangelnde ärztliche Versorgung und ein hohes Ausmaß an Gewalt kennzeichnen die Lage. Jährlich fallen hunderte der Gefängnisgewalt zum Opfer.

Die Wahrnehmung bürgerlicher und politischer Rechte wird zunehmend erschwert. Sie ist insbesondere für nicht prominente Mitglieder der Opposition mit Risiken verbunden. Kandidaten für politische Ämter werden bedroht oder gar ermordet. Die Ausübung verfassungsmäßiger Rechte führte z. T. zu Repressalien durch den Staat. Die Teilnehmer am Abberufungsreferendum gegen den Präsidenten mussten z. B. ihre Ausweisnummer angeben, ihre Namen wurden von Regierungsabgeordneten im Internet veröffentlicht. Viele wurden anschließend auf eine schwarze Liste gesetzt, von staatlichen Leistungen (Auftrag, Vertrag, Anstellung, Pass, u. a.) ausgeschlossen oder gar aus dem Staatsdienst entlassen. Gleichzeitig wurden sie unter Druck gesetzt, ihre Unterschrift zurückzuziehen. Besorgniserregend ist die geplante Strafrechtsnovelle, nach der Vertreter lokaler Nichtregierungsorganisationen, die der „Konspiration“ angeklagt werden, mit 20 bis 30 Jahren Gefängnisstrafe bedroht werden, wenn sie finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten haben. Eine Vielzahl von Vorschriften sollen Meinungs- und Ehrdelikte in äußerst repressiver Weise neu regeln, neue Delikte einführen und den Strafrahmen zahlreicher Vorschriften stark erhöhen. Der Inhalt etlicher Regelungen ist in unbestimmte Rechtsbegriffe gefasst und für den Bürger kaum nachvollziehbar. Da die Justiz bereits weitgehend unter staatlicher Kontrolle ist, ist eine objektive, verfassungsmäßige Auslegung nicht mehr gewährleistet.

Meinungs- und Pressefreiheit sind weiterhin und mit sich verschärfender Tendenz staatlichen wie staatlich tolerierten Angriffen ausgesetzt. Alarmierend sind vor allem sich häufende Drohungen, Feindseligkeiten sowie zum Teil Gewalttätigkeiten (bis hin zur Ermordung) gegen Journalisten bei gleichzeitig fehlender Untersuchung bzw. Aufklärung dieser Vorfälle durch die staatlichen Institutionen. Seit längerem werden die Gesetze kritisiert, die das Recht auf freie Meinungsäußerung beschneiden. Dies gilt besonders für das im Dezember 2004 in Kraft getretene „Gesetz über die soziale Verantwortung in Rundfunk und Fernsehen“, das in vielen Punkten gegen den Grundsatz der Pressefreiheit verstößt und das den – überwiegend regierungskritischen – privaten Medien bei Zuwiderhandlung mit drastischen Sanktionen droht.

Auch um die wirtschaftlichen und sozialen Rechte steht es kritisch. 18 000 Mitarbeiter der staatlichen Ölgesellschaft PDVSA wurden wegen der Teilnahme am Generalstreik entlassen, was mittlerweile von der ILO als rechtswidrig eingestuft wurde.

Die Möglichkeiten zur Aufklärung von Menschenrechtsdelikten sind gering, wenn sie Regierungsinteressen im Wege stehen, da die Unabhängigkeit der Justiz bis hin zum Obersten Gerichtshof ausgehöhlt ist. 87 Prozent der Richter sind nur auf der Basis von Dreimonatsverträgen angestellt. Einzelne Richter und ganze Gerichtszweige

wurden nach Entscheidungen gegen die Regierungsinteressen suspendiert bzw. aufgelöst. Ermittlungen bei Straftaten gegen Angehörige der Opposition verlaufen ausnahmslos ergebnislos. Aus den letzten Jahren ist praktisch kein einziger Fall bekannt, bei dem ein Angehöriger der Regierungsseite in Haft genommen oder verurteilt worden wären.

Die Regierung selbst zeigt sich in Menschenrechtsfragen nicht kooperationsbereit. Vizepräsident José Vicente Rangel behauptete sogar, die Regierung sei gar nicht in der Lage, Menschenrechtsverletzungen zu begehen, da ihre Mitglieder früher selbst Opfer von Menschenrechtsverletzungen gewesen seien. Staatspräsident Chávez bezeichnete eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen im Fernsehen als „Vaterlandsverräter“.

Deutschland setzt sich bilateral sowie im Rahmen der EU gegenüber der venezolanischen Regierung für die Beachtung der Menschenrechte, insbesondere der bürgerlichen und politischen Rechte, ein. Sie unterstützt die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in Venezuela, die sich für eine langfristige und nachhaltige Förderung demokratischer Werte, eines friedlichen Interessenausgleichs, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit einsetzen.

Kolumbien

Die Lage der Menschenrechte in Kolumbien ist in erster Linie aufgrund des seit über vierzig Jahren andauernden Binnenkonflikts nach wie vor besorgniserregend. Zwar werden die Menschenrechte durch die kolumbianische Verfassung umfassend garantiert, große Teile des Staatsgebiets unterliegen jedoch nicht der effektiven Kontrolle der Staatsgewalt. Obwohl die Regierung von Staatspräsident Uribe, der seit 2002 im Amt ist, die Stärkung der staatlichen Gewalt im ganzen Land nicht ohne Erfolg betreibt, sind die Rechts- und Ordnungsstrukturen des kolumbianischen Staats insbesondere in den zentrumsfernen Gebieten immer noch viel zu schwach, um ihrer Schutzpflicht hinreichend nachkommen zu können.

Nachdem die Regierung Pastrana (1998 bis 2002) mit ihrem Versuch, einen Frieden auf dem Verhandlungsweg zu erreichen, gescheitert war, versucht die Nachfolgerregierung Uribe in einem zweifachen Ansatz – der sog. Politik der „demokratischen Sicherheit“ – den Friedensprozess sowohl durch militärischen Druck auf die drei illegalen Gewaltgruppen wie auch auf dem Verhandlungsweg voranzutreiben. Menschenrechtsbeobachter werfen der Regierung vor, dabei der Stärkung des Militärs zu große Beachtung vor dem erforderlichen Ausbau der zivilen, insbesondere der rechtstaatlichen, Institutionen geschenkt zu haben.

Beim Friedensprozess ist die Regierung im Falle der mehrheitlich unter dem Dach der AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) zusammengeschlossenen Paramilitärs vergleichsweise weit vorangekommen. Erste Demobilisierungen (ca. 2 600, Stand 31. Dezember 2004) haben stattgefunden, bis Ende 2005 sollen die AUC vollständig demobilisiert sein. Kritisch bleibt jedoch anzumerken, dass die Regierung trotz zahlreicher Aufforde-

rungen von internationaler Seite einschließlich der EU für diesen Prozess noch keinen umfassenden gesetzlichen Rahmen vorgelegt hat, in dem insbesondere festgelegt werden müsste, wie den Grundsätzen Gerechtigkeit, Wahrheit und Wiedergutmachung Geltung verschafft werden kann.

Kontakte mit den Guerillagruppen FARC und ELN sind selten und für Betrachter von außen meist intransparent. Greifbare Erfolge gibt es nicht. Obwohl die Regierung Anfang Dezember 2004 mit der Freilassung von 23 FARC-Kämpfern einseitig in Vorleistung ging, scheiterte selbst ein Austausch von inhaftierten FARC-Mitgliedern gegen hochrangige Entführte wie die ehemalige Präsidentschaftskandidatin Ingrid Betancourt bislang an der Unversöhnlichkeit der FARC.

Schwerste Gewaltverbrechen durch die beiden Guerillagruppen FARC und ELN sowie die Paramilitärs (AUC), die mittlerweile alle drei von der EU in die Liste der terroristischen Organisationen aufgenommen wurden, dauern an. Auf das Konto dieser drei Gruppierungen geht die überwältigende Mehrzahl der vielen Morde, Massaker und Entführungen und die systematische Verletzungen des Humanitären Völkerrechts, wie Zwangsrekrutierung von Kindern oder Massenvertreibungen. Die Zahl der Binnenflüchtlinge wird inzwischen auf bis zu 2,5 Mio. geschätzt. Die Regierung meldet zwar für 2004 einen deutlichen Rückgang der gewaltsamen Todesfälle (minus 15 Prozent), Entführungen (minus 35 Prozent) und internen Vertreibungen (minus 37 Prozent) für den Zeitraum Januar bis August 2004, die Zahlen sind jedoch mit 20 011 Getöteten, 1 441 Entführten und 137 315 Binnenvertriebenen immer noch alarmierend hoch.

Elementare Grundrechte der Bevölkerung wie das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit werden durch die beschriebene Situation somit täglich massiv verletzt. Hinzu kommt die verbreitete Straflosigkeit, von der gewöhnliche Kriminelle ebenso profitieren wie andere Gewalttäter und Menschenrechtsverletzer. Auch weiterhin vorkommende Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Streitkräfte, einschließlich hoher Offiziere, bleiben meist straffrei. Die Regierung bemüht sich jedoch (u. a. durch Menschenrechtstraining), das Bewusstsein für die Einhaltung der Menschenrechte bei den Sicherheitskräften zu schärfen und deren Verhalten zu verbessern.

Besonders exponiert sind Menschenrechtsverteidiger wie Journalisten, Gewerkschaftsvertreter und Staatsanwälte sowie die indigene Bevölkerung in den zentrumsfernen Gebieten. Gerade Letztere sah sich im Jahr 2004 einem Anstieg der gegen sie gerichteten Gewalttaten ausgesetzt.

Der Bericht des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (HKMR) für die 60. MRK (2004) erkennt die Bemühungen der kolumbianischen Regierung in Menschenrechtsfragen und bei der Umsetzung der Empfehlungen des HKMR an, kritisiert aber zugleich, dass dies offensichtlich keine Priorität der Regierung gewesen sei und ihr Handeln in menschenrechtlicher Hinsicht daher teilweise widersprüchlich sei. Der Bericht enthält erneut eine

Liste mit 27 Empfehlungen, deren Umsetzung bislang nur teilweise erfolgt ist, obwohl die kolumbianische Regierung sich bereits auf dem Londoner Treffen zur internationalen Unterstützung für Kolumbien am 10. Juli 2003, an dem hochrangige Vertreter von 24 Staaten (darunter Deutschland) und internationaler Organisationen teilnahmen, verpflichtet hatte, die Empfehlungen des HKMR umzusetzen.

Die EU hat die Situation in Kolumbien wiederholt in offiziellen Erklärungen verurteilt und Verbesserungen angefordert. Sie war zudem auch 2004 in der MRK wieder maßgeblich an der Erarbeitung eines „Chairperson's Statement“ zur Menschenrechtslage in Kolumbien beteiligt, in dem anhaltende Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte festgestellt werden und der kolumbianischen Regierung erneut internationale Unterstützung bei der Verbesserung der Menschenrechtslage angeboten wird. Deutschland trägt, gemeinsam mit der EU, zur Finanzierung des Büros des HKMR in Bogotá bei. Allein im Jahr 2004 erhielt das Büro deutsche Projektunterstützung in Höhe von 80 000 Euro.

Die Bundesregierung hat sich zudem in der Vergangenheit wiederholt für einzelne Fälle bedrohter Personen eingesetzt. Sie hat darüber hinaus die Nichtregierungsorganisation „Peace Brigades International“ unterstützt, die durch sichtbare Begleitung gefährdeter Personen zu deren Schutz beiträgt. Im Dialog mit der kolumbianischen Regierung fordert die Bundesregierung regelmäßig nachhaltige Verbesserungen beim Menschenrechtsschutz ein sowie einen Rechtsrahmen für den Friedens- und Demobilisierungsprozess, der die Durchsetzung der Prinzipien Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung gewährleistet. Menschenrechtsfragen sind bei allen Gesprächen mit Vertretern der kolumbianischen Regierung ein Thema. Die häufige Gefährdung von Gewerkschaftsvertretern wird außerdem im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) thematisiert.

Deutschland engagiert sich sowohl im Rahmen der europäischen als auch im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit für eine Verbesserung der Lage. Neben Umwelt- und Ressourcenschutz sind Friedensentwicklung und Konfliktbewältigung Schwerpunkte der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien. Im Rahmen des Projektschwerpunkts „Friedensentwicklung und Konfliktbewältigung“ hat Deutschland Kolumbien für den Zweijahreszeitraum 2003/2004 14 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Brasilien

Der Schutz der Menschenrechte besitzt für die brasilianische Regierung einen hohen politischen Stellenwert. Die Rechts- und Verfassungsordnung schützt die politischen und bürgerlichen Grundrechte ausdrücklich. Brasiliens erster nationaler Menschenrechtsplan wurde 1995 verkündet, 1997 wurde ein Staatssekretariat für Menschenrechte eingerichtet, dessen Leiter seit 2003 Ministerrang hat. Staatspräsident Lula da Silva ernannte ferner Sondersekretäre für die Gleichstellung der Frau sowie für die Förderung der Rassengleichheit.

Brasilien hat sich der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen und nimmt an der Menschenrechtsarbeit im Rahmen der VN aktiv teil (siehe A 9 zur brasilianischen Initiative in der VN-Menschenrechtskommission gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung). Es hat die VN-Menschenrechtspakte ratifiziert und kommt regelmäßig seinen Berichtspflichten gegenüber den Vertragsorganen nach. Seit 2001, als Brasilien eine sog. „standing invitation“ an alle Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission aussprach, haben die VN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung, zu außergerichtlichen Hinrichtungen, zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, zum Recht auf Wohnen und zur Unabhängigkeit der Justiz Brasilien besucht. Brasilien hat das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert.

Die brasilianische Regierung hat in den letzten Jahren vielfältige konkrete Maßnahmen – oftmals in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen – zur Verbesserung der Menschenrechtssituation ergriffen, wodurch Brasilien im Bereich des Menschenrechtsschutzes deutliche Fortschritte erzielt hat. Dennoch bleiben Defizite im Menschenrechtsschutz in Brasilien bestehen:

Exzessive Gewaltanwendungen bei Polizeieinsätzen gegen sozial schwache Randgruppen (Straßenkinder, Arbeitslose ohne festen Wohnsitz, indigene Bevölkerung), bei denen es auch zu Tötungen kommt, sind zwar seltener geworden, sie kommen aber immer noch vor. Menschenrechtsorganisationen berichten weiterhin über das Auftreten sog. „Todesschwadronen“, die z. T. mit den Sicherheitskräften in Verbindung stehen.

In den Justizvollzugsanstalten herrschen oft menschenrechtswidrige Verhältnisse. Immer wieder kommen Misshandlungen mutmaßlicher Straftäter bei polizeilichen Vernehmungen und in Gefängnissen vor. Bis zu dreifache Überbelegung der Haftanstalten, unzureichende Ernährung und Gesundheitsfürsorge sowie gesundheitsgefährdende sanitäre Einrichtungen führten mehrfach zu Revolten der Insassen, die von der Polizei blutig niedergeschlagen wurden. Untersuchungsgefangene müssen unzumutbar lange auf ihr Gerichtsverfahren warten und werden z. T. zusammen mit verurteilten Straftätern untergebracht.

Der häufigen Gewaltanwendung unter Privatpersonen, etwa bei Konflikten zwischen den landlosen Bauern und Großgrundbesitzern wie auch im Zusammenhang mit der Einrichtung von Schutzgebieten für die Ureinwohner oder seitens der Bevölkerung gegenüber Straßenkindern, treten die staatlichen Ordnungskräfte oft nicht entschlossen entgegen.

Die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Amtsträger ist unzureichend, Untersuchungen gegen die Täter verlaufen häufig im Sande. Nur in wenigen Fällen kommt es zur Anklage, noch seltener zur Verurteilung. Das hohe Maß an Straflosigkeit wurde vom MRK-Sonderberichterstatter zur Unabhängigkeit der Justiz bei seinem jüngsten Besuch in Brasilien im Oktober 2004 kritisiert. Überlegungen innerhalb der brasiliani-

schen Bundesregierung gehen daher dahin, den lokalen Gerichten die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen zu entziehen und sie den Bundesgerichten zuzuweisen.

Besonders gravierend ist die in Brasilien weit verbreitete Kinderarbeit und -prostitution. Trotz gesetzlicher Arbeitsverbote werden etwa 3,5 Mio. Kinder unter menschenunwürdigen Bedingungen als billige Arbeitskräfte eingesetzt. Die brasilianische Regierung setzt sich mit umfangreichen Kampagnen gegen die Kinderarbeit und prostitution ein.

Ein großes Problem ist auch weiterhin die sklavenähnliche Zwangsarbeit auf dem Land, insbesondere in den Bundesstaaten Pará und Maranhão. Staatspräsident Lula hat der Öffentlichkeit im März 2004 einen Plan zur Bekämpfung der Sklavenarbeit vorges. Hierzu zählt ein Gesetzentwurf, der diese Straftaten als Verbrechen qualifiziert und den Strafrahmen erhöht.

Deutschland fördert eine Reihe von Projekten und Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage, wie z. B. Programme zur Sozialisierung von Straßenkindern und zur Förderung benachteiligter Frauen sowie zur Demarkierung und Registrierung von Schutzgebieten für die indianische Bevölkerung im Amazonasraum. Der bedeutende deutsche Beitrag im Rahmen des 1992 auf Initiative der G7-Länder, der EU und der Niederlande aufgelegten Pilotprogramms zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder, das die Vereinbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Brasiliens mit dem Schutz der Umwelt und der indianischen Bevölkerung anstrebt, dient auch dem Ziel einer nachhaltigen Absicherung der Überlebenschancen der Amazonasvölker.

Guatemala

Die Menschenrechtslage hat sich nach Abschluss der umfassenden und detaillierten Friedensabkommen von 1996 unter drei demokratisch gewählten Regierungen tendenziell zwar verbessert, es herrscht jedoch nach wie vor ein Klima der Gewalt und Straflosigkeit, unter dem besonders die indigene Bevölkerung sowie Frauen zu leiden haben. Der Einfluss des für die schwersten Menschenrechtsverletzungen während des über 30-jährigen Bürgerkriegs (60er bis 90er Jahre) verantwortlichen Militärs konnte zurückgedrängt werden, heute ordnet es sich der zivilen Staatsgewalt unter. Positiv ist ebenfalls zu vermerken, dass sich die Regierung Berger (seit Januar 2004 im Amt) für die Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs entschuldigt und einen Entschädigungsfonds für die Opfer eingerichtet hat. Schwer tut sich das Land dagegen mit der systematischen Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Bürgerkriegsvergangenheit. Sorge bereiten auch Untergrundstrukturen, die von aktiven und demobilisierten Militärs, Angehörigen der Polizei und der organisierten Kriminalität gebildet werden und von denen neben kriminellen Aktivitäten Bedrohungen und Einschüchterungsversuche gegen Abgeordnete, Richter und Menschenrechtsaktivisten ausgehen.

Die zur Aufklärung und zur Einleitung gerichtlicher Verfahren vorgesehene VN-Kommission zur Untersuchung

illegaler Strukturen und geheimer Sicherheitsapparate (CICIAS) wurde im August 2004 vom guatemaltekischen Verfassungsgericht wegen Eingriffs in die Souveränität für verfassungswidrig erklärt. Die Regierung Berger will diesem Einwand mit der Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft unter Einbeziehung internationaler Experten begegnen. Angesichts des Mandatsendes der VN-Verifizierungsmission MINUGUA (1994 bis Ende 2004), unter Leitung des derzeitigen Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Tom Koenigs, gilt das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft der Implementierung des am 10. Januar 2005 unterzeichneten, jedoch noch nicht ratifizierten Abkommens zur Erweiterung des Mandats des Büros der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, das – bisher unter der Leitung der Deutschen Birgit Gerstenberg – im Rahmen bestehender Vereinbarungen zur Technischen Zusammenarbeit bereits seit 1996 in Guatemala vorläufig arbeitete.

Auch wenn es in Guatemala nicht mehr zu systematischen Menschenrechtsverletzungen von Seiten des Staats kommt, bleibt die Menschenrechtslage insbesondere der indigenen Bevölkerung sowie von Frauen und Mädchen weiterhin besorgniserregend. So führt z. B. die mangelnde Effizienz der Strafverfolgung – die Aufklärungsrate bei Kapitalverbrechen stagniert bei 8 Prozent – aufgrund der fehlenden Abschreckungswirkung zu einer gefährlichen Gewaltspirale, unter der vor allem die ärmere, größtenteils indigene Bevölkerungsschicht zu leiden hat.

Nach wie vor sind gravierende Diskriminierungen der indigenen Bevölkerung sowie eine äußerst unausgewogene Eigentumsverteilung zu verzeichnen (über 60 Prozent der Indigenen leben unterhalb der Armutsschwelle). Hinzu kommen große Defizite im Bereich der Arbeitnehmerrechte, vor allem in der Landwirtschaft, zumal die in den Friedensverträgen von 1996 vereinbarte Landreform nach wie vor aussteht. Über ein erschreckendes Ausmaß von Gewaltverbrechen an Frauen und Mädchen hat die VN-Sonderberichterstatterin für Gewalt gegen Frauen, Yakin Ertürk, im Anschluss an ihre Reise nach Guatemala im Februar 2004 berichtet. Aktive Menschenrechtsverteidiger wie die Abgeordnete und Vorsitzende des guatemaltekischen Kongresses, Nineth Montenegro, die Vorsitzende der Menschenrechtsorganisation CALDH, Edda Gavioli, oder der Bischof von San Marcos, Msgr. Alvaro Ramazini, sind nach wie vor (Mord-)Drohungen ausgesetzt.

Politische und bürgerliche Rechte, insbesondere die Presse- und Meinungsfreiheit, sind weitgehend garantiert, und der Zugang vor allem der indigenen Bevölkerung zum Justizsystem hat sich verbessert. Die Todesstrafe wird zwar noch verhängt, ihre Vollstreckung ist aber seit 2000 ausgesetzt. Mit der Amtsübernahme von Innenminister Carlos Vielmann (im Juni 2004) wurde mit Nachdruck eine mit einer Säuberung und Professionalisierung einhergehende Reform der als extrem unzuverlässig und korrupt geltenden „Policia Nacional Civil“ eingeleitet.

Der Schutz und die Förderung von Menschenrechten sind wichtige Bestandteile der deutschen bilateralen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Guatemala. Im Rahmen der Schwerpunktstrategie „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ hat Deutschland Guatemala 2003/2004 14 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs und eine wirksame Versöhnungspolitik werden mit gezielten Maßnahmen unterstützt. Weitere Maßnahmen haben zum Ziel, die Diskriminierung gegenüber der indigenen Bevölkerungsmehrheit abzubauen, ihren Zugang zu Bildung und Recht und ihre aktive Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu verbessern sowie nationale Beschwerde- und Monitoringmechanismen wie die nationale Ombudsstelle für Menschenrechte zu stärken.

Menschenrechtsfragen bleiben wichtiger Gegenstand des intensivierten politischen Dialogs mit der Regierung Berger (Deutschlandbesuch von Verteidigungsminister Mendez Pinelo im September 2004, von Außenminister Jorge Briz Abularach im Oktober 2004, Guatemala-Besuch von Bundesaußenminister Fischer im November 2004). Die damalige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Claudia Roth, führte anlässlich ihres Guatemala-Besuchs im Herbst 2003 ebenso intensive Gespräche mit Regierungsvertretern, insbesondere aber auch mit Vertretern der sehr aktiven Zivilgesellschaft Guatemalas. Gleiches gilt für eine Delegation des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, die das Land im Februar 2004 bereiste. Am Rande der 60. MRK hat Deutschland gemeinsam mit Guatemala eine Diskussionsveranstaltung zum Thema Wahrheitskommissionen und Prävention von Menschenrechtsverletzungen durchgeführt, an der auch der deutsche Völkerrechtler und ehemalige Leiter der internationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission für Guatemala, Professor Christian Tomuschat, teilgenommen hat.

Honduras

Seit 1981, dem Ende der Periode der Militärdiktaturen, setzte in Honduras eine rechtsstaatliche Entwicklung ein, und auch die Menschenrechtslage hat sich seither positiv entwickelt. Alle wichtigen Grund- und Freiheitsrechte sind in der Verfassung und durch die Gesetzgebung garantiert. Die wesentlichen völkerrechtlichen Instrumente im Menschenrechtsbereich wurden von Honduras ratifiziert bzw. gezeichnet. Honduras ist außerdem Partei der amerikanischen Menschenrechtskonvention und damit der Gerichtsbarkeit der interamerikanischen Menschenrechtskommission und des interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen. Die Regierung ist aktiv um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation bemüht. Es gibt einen nationalen Menschenrechtsbeauftragten, der gemäß Artikel 59 der Verfassung die Funktion einer regierungsautonomen Ombudsperson im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt. Staatspräsident Ricardo Maduro hat sich „aus ethischen Gründen“ gegen die (Wieder-)Einführung der Todesstrafe ausgesprochen.

Die Regierung bemüht sich um Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft.

Die Menschenrechtslage bleibt insgesamt dennoch defizitär. Zentrale Probleme sind die weitgehende Straflosigkeit aufgrund der institutionellen Schwäche des Staats, insbesondere bei den Sicherheitsorganen, der Staatsanwaltschaft und der Justiz, die prekäre Lage in den Haftanstalten sowie fortgesetzte Bedrohung von und Übergriffe gegen Menschenrechtsverteidiger.

Besonders alarmierend bleibt die hohe Zahl unaufgeklärter Todesfälle von Kindern und Jugendbänden – unabhängige Schätzungen gehen allein für das Jahr 2003 von mehr als 500 gewaltsamen Tötungen von Kindern und jugendlichen Erwachsenen bis einschließlich 23 Jahren aus (wobei das Erwachsenenalter in Honduras wie in Deutschland mit 18 Jahren beginnt). Als Reaktion auf die Empfehlungen des im Juni 2002 veröffentlichten Berichts der MRK-Sonderberichterstatterin für extralegale, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Asma Jahangir, die das Land im August 2001 besuchte, hat die Regierung neben der Ständigen Kommission für den Schutz der physischen und seelischen Integrität von Kindern für die operative Ermittlungsarbeit im September 2002 zusätzlich eine spezielle Polizeieinheit zur Untersuchung der Todesfälle von Kindern und Jugendlichen eingerichtet. Deutschland hat diese Einheit, die im Mai 2003 angesichts bis dahin wenig befriedigender Ergebnisse noch einmal umstrukturiert wurde, im Rahmen einer einmaligen Ausstattungshilfe unterstützt. Im Rahmen von Projekthilfe werden weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes gefördert, mit Schwerpunkt auf der Betreuung von Straßenkindern.

Menschenrechtlich aktiv sind kraft ihres Amts der nationale Menschenrechtsbeauftragte (und gleichzeitig regierungsautonome Ombudsmann), Ramón Custodio Lopez, sowie der international bekannte Erzbischof von Tegucigalpa, Kardinal Oscar Rodríguez Maradiaga. Gegen beide Persönlichkeiten liegen Morddrohungen vor. Unter den aktiven Nichtregierungsorganisationen sind insbesondere das Komitee zur Aufklärung der Verschwundenenfälle, die Vereinigung der Opfer von Folter und politischer Verfolgung unter den Militärregimes (COFADEH), das Menschenrechtsverteidigungskomitee CODEH sowie Gruppierungen zum Schutz der indigenen Bevölkerungsminderheit zu nennen. Die Aufarbeitung der unter den Militärdiktaturen (bis 1981) begangenen Menschenrechtsverletzungen steht ebenso weiter an wie die Aufklärung und Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber benachteiligten Personengruppen (Jugendlichen, Frauen, indigene Gruppen, Insassen von Haftanstalten).

Der deutsch-honduranische Menschenrechtsdialog wurden im Berichtszeitraum intensiviert: Im Oktober 2003 reiste die damalige Beauftragte für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt nach Honduras, im Februar bzw. April 2004 besuchten Mitglieder des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestags das Land. Der honduranische Innen- und Justizminister, Dr. J.R. Hernandez Alcerro, besuchte Deutschland

im März 2004, um u. a. das deutsche Zeugenschutzgesetz kennen zu lernen.

Mexiko

Menschenrechte sind ein Schwerpunktanliegen der mexikanischen Regierung unter Präsident Fox, der seit 2000 im Amt ist und einen deutlichen Politikwechsel eingeleitet hat. Seine Regierung hat bedeutende innen- und außenpolitische Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ergriffen. Mexiko ist sowohl im VN-System als auch auf regionaler Ebene Mitglied aller wichtigen menschenrechtlichen Vereinbarungen und hat eine sog. „standing invitation“ an alle VN-Sondermechanismen ausgesprochen. Im Berichtszeitraum wurden Besuche des Beauftragten des VN-Generalsekretärs zu Binnenvertriebenen, Francis Deng, der Sonderberichterstatterin zu Menschenrechten von Migranten, Gabriela Rodríguez Pizarro, der Arbeitsgruppe zu willkürlichen Verhaftungen und des Sonderberichterstatters über die Menschenrechtslage indigener Völker, Rodolfo Stavenhagen, empfangen. Unterstützt wird die mexikanische Regierung in ihren Bemühungen um die Verbesserung der Menschenrechtslage im Rahmen eines von Präsident Fox vereinbarten technischen Kooperationsprogramms durch das Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (BHKMR), das seit Juli 2002 in Mexiko-Stadt ein eigenes Büro unterhält.

Mexiko hat sich in multilateralen Gremien der Menschenrechtspolitik profiliert, so z. B. mit seinen Initiativen zur Erarbeitung einer Konvention über die Rechte behinderter Menschen und einer Resolution zum Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung in der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung der VN, die Ende November 2004 im Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung angenommen wurde.

Staatlich geduldete Menschenrechtsverletzungen gibt es nicht. Trotz des menschenrechtspolitischen Engagements der mexikanischen Regierung bestehen aber vor allem bei der Durchsetzung der Menschenrechte noch Defizite. Um diese entschiedener als bisher beheben zu können, hat die mexikanische Regierung unter Präsident Fox eine Verfassungsreform initiiert, deren Ziel u. a. die Verankerung der Menschenrechte als normatives Prinzip in der mexikanischen Verfassung ist und die das Eingreifen der Bundesbehörden in die Zuständigkeiten der Einzelstaaten in Fällen von Menschenrechtsverletzungen ermöglichen soll. Anlass zu großer Sorge bereiten eine weitgehende Straflosigkeit, die fehlende Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards, Folter aufgrund des individuellen Fehlverhaltens staatlicher Ordnungskräfte, die schwierige Situation von Menschenrechtsverteidigern und die ausbleibenden weiteren Fortschritte im Friedensprozess im Bundesstaat Chiapas. Ein reformbedürftiges Justizwesen und Korruption von Amtsträgern (u. a. wegen geringer Bezahlung von Polizisten) tragen zu willkürlichen Übergriffe und anderen Menschenrechtsverletzungen bei.

Auf einzelstaatliche und lokale Verwaltungen hat die Zentralregierung nur einen politisch begrenzten, aber keinen verfassungsrechtlichen Einfluss. Der geringste Grad

an Respektierung der Menschenrechte findet sich dabei in den wirtschaftlich rückständigen Einzelstaaten im Süden Mexikos – Guerrero, Oaxaca und Chiapas.

Im nördlichen Bundesstaat Chihuahua sind die ungeklärten Mordfälle an über 300 Mädchen und Frauen sowie rund 600 Fälle vermisster Frauen trotz bisheriger Maßnahmen (Einsatz einer Sonderuntersuchungskommission unter Leitung von Guadalupe Morfin, Aufklärungsarbeit unter Leitung der Sonderstaatsanwältin Maria Lopez, Dienstsuspendierung von über 80 Beamten) weiterhin Anlass für zahlreiche Menschenrechtsappelle auf nationaler und internationaler Ebene.

Deutschland ist auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit um eine Verbesserung der Menschenrechtslage bemüht. Dabei ist insbesondere die Unterstützung der Arbeit der politischen Stiftungen, kirchlicher Entwicklungsdienste und anderer Nichtregierungsorganisationen von Bedeutung. Ein Beispiel ist die im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) erfolgte Förderung des Internationalen Friedensdienstes in Chiapas.

Menschenrechte sind Bestandteil des zwischen der EU und Mexiko 2000 in Kraft getretenen gültigen Global-Abkommens. 2003 förderte die EU in Mexiko Projekte mit 2,5 Mio. Euro. 2004 wurde mit Mexiko ein EU-Projekt über 15 Mio. Euro zur Förderung des Dialogs zwischen der mexikanischen Regierung und den indigenen Völkern Mexikos vereinbart.

C 6 Asien

Afghanistan

Die menschenrechtliche Lage war im Berichtszeitraum trotz aller positiven Entwicklungen noch nicht zufriedenstellend. Über zwei Jahrzehnte blutiger Auseinandersetzungen haben die staatlichen Institutionen genauso zerstört wie die Infrastruktur. Die Mehrheit der Afghanen hat in ihrem Leben nur Krieg und Gewalt kennen gelernt.

Wichtigstes Ereignis für die Kodifizierung menschenrechtlicher Normen war die Verabschiedung der Verfassung am 26. Januar 2004, die ein stark ausgeprägtes Präsidialsystem mit einem Zwei-Kammer-Parlament einführt. 502 Delegierte, darunter rund 100 Frauen, haben sie nach dreiwöchigen Diskussionen auf der verfassungsgebenden Großen Ratsversammlung („Loya Jirga“) in Kabul verabschiedet. In einem umfangreichen Menschenrechtskatalog sind darin u. a. das Recht auf Leben, Freiheit, Meinungsäußerung, Versammlung und Vereinigung sowie Justizgrundrechte verankert. Für Frauen und Männer sind gleiche Rechte und Pflichten festgeschrieben. Afghanistan wird eine islamische Republik, Staatsreligion ist der Islam. Nach dem „Islamvorbehalt“ dürfen Gesetze nicht „dem Glauben und den Bestimmungen des Islam“ zuwiderlaufen. Gleichzeitig wird klargestellt, dass auch Anhänger anderer Religionen innerhalb der Grenzen der einfachgesetzlichen Bestimmungen ihren Glauben praktizieren dürfen. Die Verfassung bekennt sich aber auch zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Afghanistans, zu denen auch der Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Pakt über wirtschaftliche, soziale

und kulturelle Rechte sowie das Anti-Folter-Übereinkommen zählen. Im März 2003 erfolgte der Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Welche Rechtswirklichkeit sich in diesem Spannungsverhältnis etablieren wird, wird von der tatsächlichen Rechtspraxis und der Ausgestaltung durch einfache Gesetze abhängen.

In der Praxis stellten im Berichtszeitraum lokale Machthaber und Kommandeure die größte Gefahr für die Menschenrechte dar, denn aufgrund der anhaltenden schwierigen Sicherheitslage und mangels ausreichender Kapazitäten hat die Zentralregierung auf viele von ihnen wenig oder gar keinen Einfluss. Menschenrechtsverletzungen bleiben insbesondere wegen des sich noch im Aufbau befindlichen Polizei- und Justizwesens häufig ohne Sanktion. Allerdings sind hier auch erste positive Anzeichen zu verzeichnen, insbesondere durch die Schaffung von Menschenrechts-Einheiten in verschiedenen Ministerien. Deutschland hat die Koordinierungsfunktion für den Aufbau einer nationalen Polizei übernommen und setzt sich besonders dafür ein, dass in dieser Ausbildung rechtsstaatliche Grundsätze vermittelt werden.

In der neuen Verfassung ist – wie in dem Strafgesetz von 1976 – für Kapitalverbrechen die Todesstrafe vorgesehen. Sie kann nur nach vorheriger Genehmigung des Staatspräsidenten vollstreckt werden. 2004 hat die Regierung zum ersten Mal seit Ende des Taliban-Regimes die Todesstrafe vollstreckt. Am 15. Oktober 2002 wurde der frühere Milizenführer Abdullah Shah wegen über 20 vorsätzlich begangener Tötungen zur Höchststrafe verurteilt. Staatspräsident Hamid Karzai erteilte in diesem Fall seine Zustimmung zur Vollstreckung der Todesstrafe, und sie wurde am 20. April 2004 durch Erschießen vollstreckt. Deutschland hat dies zusammen mit seinen EU-Partnern scharf verurteilt. Nach Angaben der afghanischen unabhängigen Menschenrechtskommission sollen sich derzeit mindestens 16 Menschen in Todeszellen befinden.

Erstmals in der Geschichte Afghanistan wurde am 9. Oktober 2004 ein Staatsoberhaupt in freien und direkten Wahlen bestimmt. Der eigentliche Erfolg ist nicht nur, dass die Wahl überhaupt stattgefunden hat, sondern vor allem, dass sie unter überwältigender Beteiligung der Bevölkerung abgehalten wurde. Die Wahlbeteiligung lag bei rund 80 Prozent der registrierten Wählerinnen und Wählern, rund 40 Prozent davon Frauen. Schon der vorangegangene Registrierungsprozess war sehr erfolgreich verlaufen: Trotz Drohungen der Extremisten hatten sich 10,5 Mio. Wähler registrieren lassen, davon über 41 Prozent Frauen. Neben ca. 125 000 afghanischen Wahlhelfern haben zehntausende Vertreter der Parteien und der Präsidentschaftskandidaten den Wahlprozess in den Wahllokalen beobachtet. Die Wahl ist ein Meilenstein in der Entwicklung des Landes: Sie bestätigt die überwältigende Zustimmung der breiten Bevölkerung zum Bonner Prozess. Die Bevölkerung in allen Teilen des Landes hat sich dankbar gezeigt für die Entwicklung und die internationale Unterstützung und diese Chance auf demokratische Partizipation mit großem Engagement ergriffen. 2005 werden Parlaments-, Provinz- und Distriktwahlen

folgen, um das nach der Verfassung vorgesehene Zweikammer-Parlament zu konstituieren. Die Bundesregierung hat die Präsidentschaftswahlen mit über 5 Mio. Euro gefördert und wird auch die Parlamentswahlen unterstützen.

In Einzelfällen kommt es in Afghanistan zu Folterungen, insbesondere durch Kräfte von Milizführern, und es liegen Berichte über „private Gefängnisse“ lokaler Kommandeure vor. Unbekannt ist, wie viele Personen in diesen irregulären Gefängnissen festgehalten werden. Interventionen der Zentralregierung ist es zu verdanken, dass zahlreiche Häftlinge aus diesen Haftanstalten entlassen wurden. Die staatlichen Gefängnisse sind landesweit in schlechtem Zustand. Eine deutliche Verbesserung der Haftbedingungen scheitert vor allem an fehlenden finanziellen Mitteln. Missstände sind insbesondere bei den hygienischen Verhältnissen, den Gesundheitseinrichtungen und der Ernährung zu beklagen. Diese schlechten Bedingungen treffen auch die häufig von inhaftierten Frauen mitgenommenen Kinder. Projekte, z. B. der VN, zur Verbesserung der Situation in den Gefängnissen tragen jedoch erste Früchte.

Zwar konnten die Rechte der Frauen zunehmend kodifiziert werden, ihre Verwirklichung in der Praxis bleibt jedoch größtenteils unbefriedigend. Große Kreise der Gesellschaft sind kaum gewillt, die Rechte der Frauen zu schützen. Frauen werden traditionell in vielfältiger Hinsicht benachteiligt: im Familien-, Erb-, Zivilverfahrensrecht und im Strafrecht (vor allem hinsichtlich des Straftatbestands „Ehebruch“, nach dem selbst Opfer von Vergewaltigungen wiederholt bestraft wurden). Häusliche Gewalt ist weit verbreitet. Sexualverbrechen zur Anzeige zu bringen hat aufgrund des Zustands des Sicherheits- und Rechtssystems wenig Aussicht auf Erfolg. Weiterhin sind Frauen wegen sog. Sexualdelikte in Haft, weil sie sich beispielsweise einer Zwangsheirat oder einem gewalttätigen Ehemann durch Flucht zu entziehen versucht haben. Die meisten Frauen sind sich ihrer in der Verfassung vom Januar 2004 garantierten Rechte nicht bewusst. Die Analphabetenrate der Frauen liegt Schätzungen zufolge bei ca. 90 Prozent. Die gezielte Förderung der Beteiligung von Frauen am Prozess des politischen, sozialen und ökonomischen Wiederaufbaus und die Wiederherstellung ihrer Rechte bilden angesichts dieser Situation einen der wichtigsten Schwerpunkte der deutschen entwicklungspolitischen Unterstützung für Afghanistan. Über die bilaterale Zusammenarbeit wird beispielsweise die Ausbildung von weiblichem Justiz- und Vollzugspersonal ebenso gefördert wie der Aufbau des Frauenministeriums oder die berufliche Qualifizierung von Frauen. Auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen engagieren sich für eine stärkere Beachtung der Rechte der Frauen, etwa durch Unterstützung von Frauen in Strafprozessen, Rechtsberatung, Einrichtung von Schutzhäusern u. ä. Entsprechende Projekte der deutschen NRO „Medica Mondiale“ unterstützte Deutschland im Berichtszeitraum mit über 800 000 Euro, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit förderte Projekte zur Stärkung der Rolle der Frauen mit insgesamt rund 7 Mio. Euro.

Es gibt aber auch positive Entwicklungen zu verzeichnen: Im Unterschied zur Zeit des Taliban-Regimes haben Mädchen und Frauen wieder Zugang zu Bildung und Arbeit. Seit 2002 konnten zahlreiche Schulen für Mädchen eröffnet werden – auch wenn es vereinzelt Anschläge gegen Mädchenschulen gegeben hat. Die unerwartet hohe Beteiligung der Frauen am Wahl- und Registrierungsprozess war ein deutliches Zeichen für den gesellschaftlichen Wandel. Im Parlament gibt es eine Frauenquote: Pro Provinz müssen mindestens zwei Frauen in das Unterhaus entsandt werden. Eine Kandidatin, die bei der Präsidentschaftswahl gegen Karzai antrat, konnte mit dem sechstbesten Ergebnis einen Achtungserfolg erzielen.

Neben einer Reihe von NROen bemüht sich v. a. die Unabhängige Menschenrechtskommission (Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC) um eine Verbesserung der Menschenrechtslage in Afghanistan. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Menschenrechtserziehung, Frauen- und Kinderrechte sowie die Entgegnungen von Beschwerden der Bevölkerung. Ihre Existenz geht auf das Petersberg-Abkommen zurück und ist inzwischen in der Verfassung verankert. Sie hat Regionalbüros im ganzen Land. Zudem ist die AIHRC neben anderen afghanischen und internationalen Organisationen auch in der Aufklärung und Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des afghanischen Bürgerkriegs engagiert. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit arbeitet eng mit der AIHRC zusammen und finanziert Workshops über rechtsstaatliche Grundlagen eines demokratischen Systems in den Provinzen. Nachdem eine gewisse Stabilisierung Afghanistans erreicht wurde, sind Ende 2004 eine Reihe von Berichten über Verbrechen aus dieser Zeit erarbeitet worden. Obwohl die Aufarbeitung der Vergangenheit und die Versöhnung in erster Linie eine Aufgabe der afghanischen Gesellschaft sind, fördert Deutschland auch Projekte in diesem Bereich.

Für Deutschland als einen der größten Geber für Wiederaufbauhilfe hat die Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus Afghanistans außen- und entwicklungspolitische Priorität. Als größter Truppensteller der internationalen Schutztruppe in Kabul und durch zwei Regionale Wiederaufbauteams in Nordafghanistan (in Kundus und Faisabad) trägt Deutschland entscheidend zur Stabilisierung und zur Schaffung eines Umfelds bei, in dem sich Wiederaufbau und politische sowie bürgerliche Freiheiten verwirklichen lassen. Deutschland koordiniert auch die internationale Unterstützung beim Aufbau und bei der Ausbildung einer multiethnischen, rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten Polizei. Die Durchsetzung menschenrechtlicher Standards ist dabei eine zentrale Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen. Deutschland fördert daher in Afghanistan auch zahlreiche Projekte zur Verbesserung der Menschenrechtslage, insbesondere zur Verbesserung der Situation von Frauen. Deutschland wird sich auch weiter langfristig engagieren, um den Übergang Afghanistans hin zu einem stabilen Land, von dem keine Bedrohung durch Terroristen und Extremisten mehr ausgehen kann, zu unterstützen.

Indien

Die Republik Indien ist mit ca. 1 Mrd. Menschen die bevölkerungsreichste Demokratie der Welt. Verfassung und Rechtsordnung garantieren die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten. Die zivile Kontrolle des Militärs wird nicht in Frage gestellt. Auch unter dem Druck von sozialen, religiösen und ideologischen Spannungen lebt ein Sechstel der Menschheit in einem multi-ethnischen, multi-religiösen, überwiegend von Toleranz geprägten Staatswesen mit unabhängiger Justiz, freier Presse und lebendiger Zivilgesellschaft zusammen. Seit Oktober 1993 gibt es eine unabhängige nationale Menschenrechtskommission, die sich zu einem in vielen Fällen wirksamen Instrument bei der Durchsetzung der Menschenrechte entwickelt hat.

Die Menschenrechtslage in Indien bleibt in vielen Bereichen unbefriedigend. Die mangelnde Durchsetzung der garantierten Rechte ist häufig Ausdruck von administrativer Inkompetenz und Anmaßung, aber auch Ausfluss gesellschaftlicher Realität und mangelnder Implementierung bestehender Vorschriften. Leidtragende sind vor allem Frauen sowie Kastenlose (Dalits) und Stammesangehörige (Adivasis).

Frauen werden trotz der Verankerung der Gleichstellung der Geschlechter in der Verfassung weiterhin diskriminiert. Das schlägt sich u. a. in überproportionalem Analphabetentum, der gezielten Abtreibung weiblicher Föten, einem hohen Ausmaß an Gewalt gegen Frauen und geschlechtsspezifischen Verbrechen wie Mitgiftmorden nieder. Insbesondere auf dem Lande stehen die Mädchen bei Ernährung, Gesundheitsbetreuung und Bildung hinter den Jungen zurück.

Dalits (wörtlich: „Unterdrückte“), d. h. die Kastenlosen, „Unberührbaren“, werden weiterhin benachteiligt. Etwa die Hälfte der ca. 160 Mio. Dalits lebt unterhalb der Armutsgrenze. Trotz der Abschaffung der „Unberührbarkeit“ in der indischen Verfassung haben Kastenlose in ländlichen Gebieten immer noch Angriffe auf Leib und Leben zu befürchten, wenn sie oberen Kasten vorbehaltenen Verhaltensweisen zeigen oder außerhalb ihres „Standes“ heiraten wollen. Dalits können häufig keinen Schutz durch die Polizei erwarten oder müssen, soweit die Täter einflussreich sind, sogar Repressalien durch die Polizei befürchten. Trotz des Gesetzes zur Verhütung von Grausamkeiten (Prevention of Atrocities Act, PAA, 1989), das scharfe Strafen insbesondere bei Dalit-feindlichen Straftaten vorsieht, kommt es nur in einem geringen Teil der gegenüber Dalits begangenen Straftaten zu einem Gerichtsverfahren. Zugangserleichterungen über Quoten zum Bildungswesen und zu staatlichen Arbeitsstellen haben die Situation einer Minderheit von Dalits nachhaltig verbessert. Diese positive Diskriminierung hat aber das Kastenwesen, an das sie anknüpft, und die einhergehende Hierarchisierung und Abgrenzung innerhalb der Gesellschaft in der sozialen Wirklichkeit eher bestätigt. Politisch gewinnen die Dalits durch eigene politische Gruppierungen und Parteien und über ihr Potenzial als „vote bank“ an Einfluss.

Kinderarbeit bleibt ein schwieriges Problem.

Im ganzen Land kommt es aber immer wieder zu menschen- und grundrechtswidrigen Übergriffen von Polizei, Justizvollzugsorganen und Sicherheitskräften, dies insbesondere in den Krisenregionen Jammu und Kaschmir und im Nordosten.

Die Regierung der United Progressive Alliance (seit Mai 2004 unter Führung der Kongress-Partei im Amt) hat ermutigende Erklärungen zu Menschenrechtsfragen abgegeben und eines der besonderen Sicherheitsgesetze (der von der Vorgängerregierung eingeführte „Prevention of Terrorism Act, POTA“) abgeschafft.

In Indien gibt es die Todesstrafe. Nach einem faktischen Moratorium seit 1998 gab es unter großem Medieninteresse im August 2004 wieder eine – erste – Hinrichtung.

Die Bundesregierung setzt im Einklang mit den Partnern in der EU auch in Menschenrechtsfragen auf den politischen Dialog, die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und die Arbeit der politischen Stiftungen. Nichtregierungsorganisationen leisten mit ihrem Engagement einen wichtigen Beitrag.

Pakistan

Die Menschenrechtslage in Pakistan ist unverändert schwierig. Reformbemühungen, die auch von der Regierung unterstützt werden, kommen nur langsam voran. Pakistan besitzt weiterhin keine vollständige demokratische Ordnung. Der Präsident verfügt über Sonderrechte, und die Armee hat entscheidenden Einfluss auf die politische Ordnung.

Tief verwurzelte gesellschaftliche und religiöse Traditionen sowie ungebrochene Feudalstrukturen und bittere Armut belasten die Reformbemühungen. Medien und Nichtregierungsorganisationen können über die Probleme aber weitgehend ungehindert berichten. Eine unabhängige Menschenrechtskommission existiert, ihr politischer Einfluss ist jedoch begrenzt.

Frauen sind durch die Anwendung islamischer Gesetze in den Bereichen Strafrecht („Hudood-Verordnungen“), Erbrecht und Sorgerecht benachteiligt – radikalreligiöse Gruppierungen verhindern durch ihren Einfluss eine von vielen Teilen der pakistanischen Gesellschaft unterstützte Reform. Gewaltakte unter dem Deckmantel traditioneller Wertevorstellungen („Ehrenmorde“) werden kaum mit Nachdruck verfolgt und geahndet – die pakistanische Regierung setzt sich hier für ein härteres Vorgehen gegen die Straftäter ein. Seit Jahren fordert die EU die pakistanische Regierung in Demarchen zur Aufhebung der diskriminierenden Gesetze gegen Frauen auf.

Kinderarbeit ist verbreitet. Das Justizsystem ist stark überlastet und von Korruption geprägt. Polizei und Geheimdienste sollen oft in Menschenrechtsverletzungen (u. a. Folter im Polizeigewahrsam) involviert sein. Menschenrechtsorganisationen beklagen Einschränkungen der Grundrechte und brutales Vorgehen der Sicherheitskräfte im Rahmen des Kampfs gegen den Terrorismus. Die Todesstrafe wird verhängt, zumeist jedoch in eine lebens-

lange Freiheitsstrafe umgewandelt. Die Zahl der vollstreckten Urteile betrug im Jahr 2002 20 und im Jahr 2003 18.

Trotz der in der Verfassung garantierten religiösen Toleranz werden religiöse Minderheiten z. B. im wirtschaftlichen Bereich oder bei der Stellenvergabe weiterhin diskriminiert. Die Anwendung des „Blasphemie-Paragrafen“ des Pakistanischen Strafgesetzbuchs, den die EU zusammen mit anderen diskriminierenden Gesetzen gegen religiöse Minderheiten beständig gegenüber der pakistanischen Regierung thematisiert, führt zur Diskriminierung religiöser Minderheiten (Hindus, Christen, Ahmadis).

Pakistan ist den wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen (Zivilpakt, Sozialpakt und Anti-Folter-Übereinkommen) bisher nicht beigetreten.

Deutschland steht, vor allem gemeinsam mit den EU-Partnern, mit der pakistanischen Regierung in ständigem Dialog über Menschenrechtsfragen, auch über Einzelfälle.

Bangladesch

Die Menschenrechtslage in Bangladesch hat sich trotz etablierter demokratischer Strukturen im Berichtszeitraum verschlechtert. Teilweise besteht ein offener Widerspruch zwischen den verfassungsrechtlich gewährten Grundfreiheiten und Bürgerrechten und der Praxis. Reformansätze sind in den Bereichen bessere Regierungsführung (Anti-Korruptions-Kommission, effizientere Polizei und Justiz) und soziale Rechte (Schulpolitik, Frauenrechte, betriebliche Mitbestimmung) festzustellen. Diese Ansätze bleiben allerdings bei der Umsetzung häufig in bürokratischen Hemmnissen stecken und sind bisher nur wenig wirksam geworden. Besorgniserregend ist die zunehmend gewalttätig geführte innenpolitische Auseinandersetzung, bei der es u. a. zu Gewaltaktionen gegen Oppositionsbüros, -demonstrationen und -führer kommt (Mordanschlag auf die Oppositionsführerin 2004, Ermordung des ehemaligen Finanzministers und Führungsmitglieds der Awami League SAMS Kibria im Januar 2005), zu Massenverhaftungen von Oppositionsanhängern sowie zu massiver Wahlmanipulation. Die Strafverfolgung ist zumeist unzureichend, worauf die Opposition wiederum mit gegen die Regierungspartei gerichteten Gewaltakten reagiert.

Obgleich bei Verbrechen gegen Frauen (Säureattentaten, Mordmorden, Vergewaltigungen mit Todesfolge) harte Strafen verhängt werden, scheint die Zahl der Übergriffe zu steigen. Insgesamt ist die Lage der Frauen vor allem im ländlichen Raum durch eine starke soziale Benachteiligung gekennzeichnet, denn die Gesetze zum Schutz von Frauen und Kindern werden nur unzureichend umgesetzt. Anfang 2004 startete die Premierministerin Begum Khaleda Zia eine Kampagne zur Bekämpfung des Mitgiftunwesens. Obwohl Bangladesch das ILO-Abkommen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit gezeichnet hat, ist diese – vor allem in der Landwirtschaft – weit verbreitet.

Folter in Polizeigewahrsam ist an der Tagesordnung, wenngleich es dabei weniger Todesfälle gegeben hat. Während Folter durch die Verfassung und die Strafprozessordnung verboten ist, kennt die Rechtsordnung die Todesstrafe. Viele Todesurteile ergingen im Eilverfahren, von Vollstreckungen wird in der Presse berichtet.

Die Menschenrechte politischer, religiöser (Ahmadis, Hindus) und ethnischer Minderheiten sind durch die sich verschlechternde Sicherheits- und Kriminalitätslage (Korruption von Polizei und Justiz, Verstrickung von Politikern in organisierte Kriminalität) gefährdet. Dies ist vor allem in den großen Städten und im Südwesten des Landes der Fall, so gab es bereits im ersten Halbjahr 2004 mehr Anschlagopfer als 2003 in zwölf Monaten. Seitdem zwei islamistische Parteien Mitglieder der Regierungskoalition sind (2001), hat sich die Fähigkeit islamistischer Gruppierungen, in ihrem Sinne Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (zum Nachteil der Rechte von Frauen und religiösen Minderheiten), spürbar erhöht. Trotz einer bemerkenswerten Pressefreiheit und -vielfalt ist Bangladesch einer der gefährlichsten Staaten für die Ausübung eines kritischen, unabhängigen Journalismus (zahlreiche Journalisten und Verleger wurden im Berichtszeitraum Opfer tödlicher Angriffe).

All dies hat zu einem tiefen Vertrauensverlust der Bevölkerung in den Willen und die Fähigkeit des Staats geführt, selbst die grundlegenden Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu achten und zu schützen.

Das Vorhaben der bangladeschischen Regierung, eine Nationale Menschenrechtskommission einzurichten, wurde noch nicht in die Tat umgesetzt. Gemeinsam mit den EU-Partnern vor Ort durchgeführte Interventionen Deutschlands auf diplomatischer Ebene werden flankiert durch Bemühungen örtlicher und deutscher NROen.

Nepal

Die radikal-kommunistischen „Maoisten“ führen seit 1996 mit großer Brutalität einen sog. „Volkskrieg“ gegen das bestehende politische System einer konstitutionellen Monarchie in Nepal, der sowohl das Land wie auch die Regierung in eine schwere Krise gestürzt hat und dem schon mehr als 11 000 Menschen zum Opfer gefallen sind. Nach der Aufkündigung der zweiten Waffenruhe Ende August 2003 kam es von Seiten der „Maoisten“ zu einer Eskalation der Gewalt gegen Sicherheitskräfte, hohe Regierungsvertreter und Regierungseinrichtungen, der die Sicherheitskräfte ähnlich gewaltsam begegnen. Die im Rahmen des Konflikts von den Maoisten zu verantwortenden schweren Gewaltverbrechen und die von der Regierung zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen haben inzwischen ein erschreckendes Ausmaß angenommen. Brutalen Aktionen der Maoisten wie Mord, Folter, Entführungen, Vergewaltigungen, Sprengstoffanschläge und Zwangsrekrutierungen von Kindersoldaten stehen Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte wie extralegale Tötungen, Folter, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen und Langzeitinhaftierungen ohne Gerichtsbeschluss gegenüber. Durch das Anti-Terror-Gesetz

TADA (Terrorist and Disruptive Activities Act) wurden verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte außer Kraft gesetzt und den Sicherheitskräften weitreichende Sonderbefugnisse eingeräumt.

Die meisten Menschenrechtsverletzungen sind zwar auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen, doch stellen auch die Diskriminierung von Minderheiten, unteren Kasten, Frauen und Kindern weiterhin ein Problem dar. Die Lage der Frau ist noch immer geprägt von wirtschaftlicher und rechtlicher Diskriminierung, in sozialer Hinsicht bessert sie sich bestenfalls in den Städten. Auf Anordnung des obersten Gerichts in Nepal sind seit Ende 2004 aber Bemühungen der Regierung erkennbar, die wenigstens auf eine rechtliche Gleichstellung der Frau hinwirken. Der Frauen- und Mädchenhandel über die Grenzen hinweg – u. a. zum Zweck der Prostitution – existiert weiterhin. Kinderarbeit ist nach wie vor verbreitet.

Deutschland fordert seit langem zusammen mit seinen EU-Partnern von den Maoisten ein Ende der schweren Gewaltverbrechen und von der nepalesischen Regierung die Beachtung der Menschenrechte sowie die Wiederherstellung des Friedens und der demokratischen Ordnung. Deutschland hat dies bei vielen Gelegenheiten sowohl im bilateralen wie auch im EU-Rahmen immer wieder deutlich zum Ausdruck gebracht. Die nepalesische Regierung hat Menschenrechtsverletzungen immerhin eingestanden und Besserung versprochen, die dafür erforderlichen Schritte jedoch zu zögerlich unternommen. So steht die Realisierung einer Selbstverpflichtungserklärung zur Umsetzung der Menschenrechte, die auf Druck der internationalen Gemeinschaft im März 2004 zustande kam, noch immer aus. Auch im Rahmen des Nepal Development Forum im Mai 2004 haben Deutschland und seine Partner konsequente Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage gefordert. Schließlich waren die Menschenrechte wichtigstes politisches Thema bei den deutsch-nepalesischen entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen im November 2004 in Kathmandu.

Nach der Entlassung der Mehrparteienregierung unter Ministerpräsident Sher Bahadur Deuba und der Machtübernahme durch den König am 1. Februar 2005 hat sich die Menschenrechtslage weiter verschlechtert. Es wurden der Ausnahmezustand ausgerufen, ein Versammlungs- und Demonstrationsverbot erlassen und wichtige Bürgerrechte eingeschränkt. Verschiedene kleine Zeitungen wurden geschlossen und eine Pressezensur eingeführt. Führende Politiker wurden unter Hausarrest gestellt oder inhaftiert. Verschiedene Studentenvertreter, Menschenrechtsaktivisten und sonstige Vertreter der Zivilgesellschaft wurden verhaftet. Mit weiteren Verhaftungen ist zu rechnen.

Die Machtübernahme durch den nepalesischen König und die von der neuen Regierung in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen hat Deutschland gemeinsam mit den EU-Partnern scharf verurteilt und eine schnelle Rückkehr zu Demokratie und Pluralismus gefordert. Gleichzeitig kritisierte Deutschland erneut die anhaltend schlechte Menschenrechtslage in Nepal.

Sri Lanka

Sri Lanka befindet sich seit 1983 in einem Bürgerkrieg, in dem die separatistische LTTE („Liberation Tigers of Tamil Eelam“) gegen die Regierungstruppen kämpft. Die Folge waren schwere Menschenrechtsverletzungen bzw. Gewaltverbrechen auf beiden Seiten. Seit Ende 2001 wird von beiden Seiten eine Waffenruhe eingehalten, die durch Vermittlung der norwegischen Regierung im Februar 2002 förmlich vereinbart wurde. Die Menschenrechtslage hat sich seither deutlich verbessert. Die jetzige Regierung bemüht sich – ähnlich wie die vorige – um die Beachtung der in der Verfassung garantierten Menschenrechte. Dennoch kommt es in Sri Lanka nach wie vor zu – teilweise auch schweren – Menschenrechtsverletzungen, allerdings in weitaus geringerem Maße als zuvor. Es gibt nach wie vor Meldungen über Folterungen durch die Sicherheitskräfte und über Polizeibrutalität bei Verhören. Die Regierung bemüht sich jedoch gegenzusteuern. Problematisch ist die unzureichende strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen. Hinweise auf extralegale Tötungen und Fälle von Verschwindenlassen von Personen gab es seit 2002 nicht mehr. Deutschland hat noch bestehende Probleme im Menschenrechtsbereich bei verschiedenen Gelegenheiten gegenüber der sri-lankischen Regierung thematisiert, zuletzt Bundesaußenminister Fischer im Juli 2004 in Colombo.

Problematisch ist die Absicht der sri-lankischen Regierung, die seit 1976 ausgesetzte Vollstreckung von Todesurteilen künftig wieder vorzunehmen. Auslöser für die bereits öfter diskutierte Aufhebung des Moratoriums war die Ermordung eines Richters im November 2004. Die EU-Missionschefs in Colombo haben der Regierung gegenüber ihre Besorgnis über diese Pläne zum Ausdruck gebracht.

Auf Seiten der LTTE kam es auch nach der vereinbarten Waffenruhe zu schweren Gewaltverbrechen wie Hinrichtungen von politisch Andersdenkenden und Rivalen, Tötungen von Zivilisten, Entführungen, Folterungen und Zwangsrekrutierungen von Kindern und Jugendlichen. Seit der Abspaltung eines Teils der LTTE im Osten des Landes Anfang 2004 haben die von der LTTE zu verantwortenden Tötungsdelikte zugenommen. Die LTTE wurde von der Bundesregierung wiederholt nachdrücklich dazu aufgefordert, von Gewaltverbrechen abzusehen und die Rekrutierung von Kindersoldaten einzustellen.

Zur Unterstützung des Friedensprozesses in Sri Lanka fördert Deutschland schwerpunktmäßig Projekte in den Bereichen Konflikt-Transformation, Wiederaufbau, Flüchtlingsreintegration und Nothilfe sowie Vorhaben zur Stärkung marginalisierter Bevölkerungsgruppen und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Sri Lanka ist Schwerpunkt im Rahmen der Wiederaufbauhilfe der Bundesregierung für die von der Tsunami-Katastrophe betroffenen Länder (Volumen: 500 Mio Euro). Dabei soll der Wiederaufbau in allen Teilen des Landes unterstützt werden. Durch die Partnerschaftsinitiative der Bundesregierung werden zahlreiche weitere Wiederaufbauprojekte koordiniert. Deutschland leistete nach dem Tsunami für Sri Lanka humanitäre Hilfe in Höhe von 25 Mio. Euro.

China

Die Menschenrechtslage in China bietet auch im Berichtszeitraum ein zwiespältiges Bild. Einerseits haben sich in den letzten Jahren parallel zu einer insgesamt steigenden Lebensqualität die individuellen Freiräume der Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft erheblich erweitert. Die heutige chinesische Gesellschaft bietet die Möglichkeit zu freier Meinungsäußerung im privaten Bereich, zu Mobilität und individuellen beruflich-wirtschaftlichen Chancen. Positiv zu werten ist zudem das Bekenntnis der Regierung zu einem an Recht und Gesetz ausgerichteten sozialen Regierungshandeln, das entsprechende Anstrengungen zu Reformen im Rechtsbereich nach sich zieht. So wurde im März 2004 eine Verfassungsrevision durchgeführt, die nun u. a. das Recht auf Privateigentum und den Schutz der Menschenrechte festschreibt. Zudem wurden umfassende Revisionen des Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechts angekündigt. Neue Regelungen sollen sicherstellen, dass Polizei und Gefängnispersonal besser kontrolliert und ggf. bestraft werden, wenn sie gegen die Rechte von Festgenommenen verstoßen.

Diese positiven Entwicklungen ändern jedoch nichts an der weiterhin besorgniserregenden Verletzung rechtsstaatlicher Mindeststandards in ganz China. Jedes öffentliche In-Frage-Stellen des Machtmonopols der Kommunistischen Partei Chinas wird, ebenso wie die Forderung nach mehr Demokratie, weiterhin hart geahndet. Dies wird von der Bundesregierung im Rahmen des politischen Dialogs auf allen Ebenen regelmäßig kritisch thematisiert.

Vor allem Gewerkschaftsaktivisten und Arbeiterführer, aber auch Journalisten und Schriftsteller, die sich angeblich „staatskritisch“ äußern, laufen weiterhin Gefahr, der „Subversion“, der „Gefährdung der Staatssicherheit“ oder des „Verrats von Staatsgeheimnissen“ beschuldigt und zu unverhältnismäßigen Haftstrafen verurteilt zu werden.

Die Presse ist in allen politisch wichtigen Fragen zentral und straff gelenkt. Das Internet wird streng kontrolliert. Internetseiten mit nicht genehmtem Inhalt werden blockiert, zeitweise sogar Standard-Suchmaschinen. Mehrere Verfasser von Websites mit „staatskritischem“ Inhalt wurden im Berichtszeitraum inhaftiert und zu hohen Haftstrafen verurteilt. Für sie setzte sich Deutschland bilateral wie im EU-Rahmen in Demarchen ein. Im Rahmen des Rechtsstaatsdialogs fand am 10./11. November 2003 in Berlin das 4. Rechtsstaatssymposium zum Themenbereich Internetrecht/Recht der Informationstechnologien statt. Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, setzte sich bei dieser Gelegenheit gegenüber dem Leiter des Rechtsamts im Staatsrat für Meinungsfreiheit im Internet und für die Entlassung der Verhafteten ein.

Demokratische Wahlen gibt es in China bislang lediglich in Ansätzen auf der untersten Ebene. Die chinesische Führung hat erst kürzlich wieder klargestellt, dass Wahlen nach „westlichem Modell“ für China nicht tauglich seien.

Im ideologischen Vakuum eines post-kommunistischen China im Umbruch erhalten religiöse Gruppierungen

immer größeren Zulauf. Peking ist daher bemüht, mehr Toleranzbereitschaft gegenüber religiösen Aktivitäten zu demonstrieren. Obwohl Parteimitglieder offiziell zum Atheismus angehalten werden, bekannte sich die KP China zur Religionsfreiheit, allerdings mit dem Ziel der „Anpassung religiöser Aktivitäten an die sozialistische Gesellschaft“. Im Dezember 2004 veröffentlichte die Regierung den Entwurf für ein neues Religionsgesetz, das im März 2005 in Kraft tritt. Es soll die bisherigen Regelungen ersetzen und „normale“ religiöse Aktivitäten schützen, so etwa die Annahme von Spenden sowie den Schutz kirchlicher Immobilien. Das Verbot für ausländische Kirchen, in China zu agieren, bleibt allerdings bestehen.

Die offiziell vom staatlichen Religionsamt anerkannten religiösen Gemeinschaften (Buddhisten, Muslime, „Patriotische“ Katholiken und Protestanten sowie Taoisten) genießen einen deutlich größeren Handlungsspielraum sowie teilweise materielle Unterstützung des Staats (z. B. zum Bau oder Erhalt von Kirchen bzw. Tempeln). Sie unterliegen jedoch weiterhin der strikten Kontrolle durch den Staat. Gruppierungen, die sich (teils aus theologischen Gründen) gegen eine Registrierung sperren, werden in den Untergrund gedrängt und Repressionen ausgesetzt. Gottesdienste der nicht anerkannten protestantischen „Hauskirchen“ und der romtreuen katholischen „Untergrundkirche“ werden immer wieder gewaltsam aufgelöst, Gotteshäuser zerstört sowie Gläubige verhaftet und teilweise in Straflager verbracht.

Die intensive Verfolgung der Anhänger der synkretistischen Falun-Gong-Bewegung dauert seit dem Verbot der Vereinigung im Juli 1999 unvermindert an. Wenn ausländische – darunter auch deutsche – Falun-Gong-Anhänger in Peking demonstrieren, gehen die Sicherheitskräfte auch gegen diese kompromisslos vor.

Gegen die nach wie vor exzessive Verhängung der Todesstrafe (für insgesamt 68 Delikte) hat die EU, auch auf deutsches Betreiben hin, im Berichtszeitraum mehrfach bei den chinesischen Behörden demarchiert. Oberstes Anliegen war, ein Moratorium bei der Vollstreckung der Todesstrafe mit dem Ziel ihrer endgültigen Abschaffung zu erreichen. Obwohl Folter gesetzlich verboten ist, gibt es zahlreiche Übergriffe, v.a., um Geständnisse zu erpressen. Dieses Problem wird von Deutschland bei allen hochrangigen Besuchen offen zur Sprache gebracht, etwa im Rahmen des bilateralen Menschenrechtsdialogs.

Mit besonderer Härte geht die chinesische Regierung dort vor, wo separatistische Bestrebungen vermutet werden, insbesondere in den Autonomen Regionen Tibet und Xinjiang. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 versuchte China verstärkt, auch friedlich vorgetragene Autonomieforderungen der Uiguren als „terroristische“ Gewalttaten zu brandmarken. Die Bundesregierung hat sowohl beim Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao im Mai 2004 in Deutschland, als auch beim Besuch von Bundesaußenminister Fischer im darauffolgenden Juli und von Bundeskanzler Schröder im Dezember 2004 in China klargestellt, dass der gemeinsame Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht zu einer Einschränkung internationaler Menschenrechtsstandards führen darf.

Die Pressekonferenz von Bundesaußenminister Fischer in Peking im Juli 2004 war nicht die einzige Gelegenheit, bei der Deutschland China in Bezug auf Tibet dazu aufforderte, Autonomierechte, insbesondere auch religiöse Freiheiten, zu gewähren und die Unterdrückung der tibetischen Kultur zu beenden, und die Erwartung äußerte, dass die chinesische Regierung in einen substanziellen Dialog mit dem Dalai Lama mit dem Ziel einer Lösung des Tibet-Problems eintritt.

Die Ratifizierung des VN-Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte, den China bereits 1998 gezeichnet hat, steht weiterhin aus. Ende 2003 setzte die chinesische Regierung eine Task Force ein, um die Umsetzung des Zivilpakts in innerstaatliches Recht voranzutreiben. Dabei bat sie auch die EU um Unterstützung. Trotz eines gemeinsamen EU-China Expertenseminars zu diesem Thema im Juli 2004 und mehrerer Kooperationsprojekte internationaler Partner, wurde von chinesischer Seite bisher noch kein konkreter Zeitplan für eine mögliche Ratifizierung genannt.

Die Arbeitsgruppe zu willkürlichen Verhaftungen der VN-Menschenrechtskommission konnte sich vom 18. bis 30. September 2004 ein Bild von Haftanstalten in Peking, Chengdu und Lhasa machen. Insgesamt bleibt die Zusammenarbeit der chinesischen Regierung mit den VN-Menschenrechtsmechanismen jedoch verbesserungswürdig. So wurden die meisten der für 2004 geplanten Besuche (v. a. des Sonderberichterstatters Folter, van Boven) kurzfristig abgesagt bzw. verschoben, was von Deutschland bilateral wie im EU-Rahmen kritisch angemerkt wurde. Die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, hat die Absicht, China 2005 zu besuchen, um die Kooperationsprogramme des BHKMR mit China zu evaluieren und ggf. ein neues Kooperationsprogramm zu unterzeichnen.

Eine durch die EU unterstützte China-kritische Resolution der USA scheiterte im April 2004, wie bereits in zahlreichen Vorjahren, in der VN-Menschenrechtskommission an einem Nichtbefassungsantrag. Bundesaußenminister Fischer sprach, ebenso wie die EU-Präsidenschaft, in seinen Reden vor der 59. (2003) und 60. (2004) Sitzung der VN-Menschenrechtskommission die fortbestehenden Defizite in der chinesischen Menschenrechtssituation deutlich an.

Deutsch-Chinesischer Rechtsstaatsdialog

Nach einem erfolgreichen Verlauf des ersten Zwei-Jahres-Programms des 1999 initiierten deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs unterzeichneten die Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries, und der chinesische Minister im Rechtsamt des Staatsrats, Cao Kangtai, im Dezember 2003 ein neues Zwei-Jahres-Programm mit 20 konkreten Projekten in den Bereichen Verwaltungs-, Wirtschafts-, Handels-, Arbeits-, Sozial- und Strafrecht sowie Gesetzesvollzug und Bürgerrechtsschutz einschließlich einer Fortführung der Hochschulzusammenarbeit. Der Rechtsstaatsdialog wurde um das Kapitel Menschenrechte erweitert.

Das fünfte Rechtsstaatssymposium fand am 17./18. Mai 2004 in Peking zu dem Thema „Befugnisse des Staats und Schutz der Bürgerrechte in Notstandssituationen“ statt.

Das sechste Rechtsstaatssymposium ist für Mai 2005 in Hamburg zum Thema „Transparenz des Handelns der Verwaltung und Regierung im Rechtsstaat“ geplant.

Bilateraler Deutsch-Chinesischer Menschenrechtsdialog

Mit Sitzungen am 19. Februar 2003 in Peking und am 25. Mai 2004 in Berlin wurde der Anfang der 90er Jahre begonnene bilaterale deutsch-chinesische Menschenrechtsdialog wieder aufgenommen.

In erfreulich offener Atmosphäre boten diese Gespräche auf Arbeitsebene Gelegenheit zur Erörterung aller menschenrechtlichen Kernanliegen. Die chinesische Seite strich dabei ihre positive Bewertung von Menschenrechtsdialogen für den eigenen Meinungsbildungsprozess heraus und stellte v. a. die jüngste Verfassungsänderung als richtungsweisend für die aktuelle chinesische Menschenrechtspolitik vor. Greifbare Reformen wurden für den bislang kritischen Bereich der Administrativhaft („Umerziehung durch Arbeit“) in Aussicht gestellt, Besuche des VN-Sonderberichterstatters für Folter und der MRK-AG Willkürliche Verhaftungen angekündigt. Die enge Zusammenarbeit mit der EU im Hinblick auf die geplante nunmehr rasche Ratifizierung des Zivilpakts wurde unterstrichen.

In weiteren uns wichtigen Substanzfragen (Tibet, uighurische Minderheit, Todesstrafe, Folter, Presse- und Religionsfreiheit, Arbeitsrechte und Rücknahme Vorbehalt WSK-Pakt) war allerdings kaum Bewegung festzustellen. China zeigte sich auch weiterhin sehr zurückhaltend gegenüber internationalen Überprüfungsmechanismen, wie sie z. B. im Zusatzprotokoll zur VN-Anti-Folter-Konvention vorgesehen sind. Zu einer Liste mit 15 menschenrechtlichen Einzelfällen, die auch dem chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao bei dessen Deutschlandbesuch übergeben wurde, legte die chinesische Seite eine erste schriftliche Stellungnahme vor.

Im Rahmen des Dialogs wurden die folgenden Themen von Deutschland kritisch angesprochen: Tibet, Xinjiang, Todesstrafe, Folter, Administrativhaft, Missbrauch psychiatrischer Anstalten, Meinungs- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Arbeitsrechte und HIV/AIDS. Die nächste Runde des deutsch-chinesischen Menschenrechtsdialogs wird im Mai/Juni 2005 in Peking stattfinden.

Außer in diesem institutionalisierten Dialog werden die oben genannten Themen von deutscher Seite regelmäßig bei bilateralen Gesprächen zur Sprache gebracht, so auch durch Bundespräsident Rau bei seinem China-Besuch im

September 2003. Bundesaußenminister Fischer setzte sich bei seinem jüngsten Besuch in China sehr deutlich im Rahmen einer Pressekonferenz für eine Verbesserung der Menschenrechtslage ein, und auch bei den Gesprächen von Bundeskanzler Schröder in Peking (im Dezember 2003 und 2004) und in Berlin (im Mai 2004) mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao waren Rechtsstaatsdialog und menschenrechtliche Defizite in China ein Thema. Bei all diesen Zusammentreffen wurden Listen mit Menschenrechts-Einzelfällen übergeben.

Neben Bundeskanzler Schröder und Bundesaußenminister Fischer haben auch die mitreisenden Bundestagsabgeordneten in ihren Einzelgesprächen explizit Defizite im Menschenrechtsbereich angesprochen. Insbesondere die Vizepräsidentin des deutschen Bundestags, Antje Vollmer, die im Dezember China zum 17. Mal besuchte, setzt sich u. a. stets für eine Lösung der Tibetfrage ein.

EU-China Menschenrechtsdialog

Bereits 1994 nahm die EU den chinesischen Vorschlag an, in einen Dialog zu Menschenrechtsfragen auf Expertenebene einzutreten, ohne dabei jedoch ihre fortdauernde Besorgnis über fehlende Fortschritte hinsichtlich der Menschenrechtslage in China aufzugeben. Seit einem ersten Treffen im Januar 1995 fand i.d.R. zweimal jährlich ein sog. „Menschenrechtsdialog“ mit China statt. 2001 unterstrich der EU-Ministerrat dazu ausdrücklich, dass dieser Dialog kein Selbstzweck sei, sondern nur dann eine akzeptable Option biete, wenn er zu Fortschritten in der Praxis führe, und formulierte die folgenden konkreten Kriterien, zu denen die EU im Rahmen des Dialogs Fortschritte anstrebt:

- Ratifizierung und Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Zusammenarbeit mit den VN-Menschenrechtsmechanismen,
- Einhaltung der ECOSOC-Garantien für den Schutz der zum Tode Verurteilten und Einschränkung der Delikte, für welche die Todesstrafe verhängt werden kann, Bereitstellung von Statistiken über die Anwendung der Todesstrafe,
- Einführung gerichtlicher Verfahrenskontrollen und Reform der Administrativhaft („Umerziehung durch Arbeit“),
- Achtung der Grundrechte aller Gefangenen, auch bei Haft wegen Zugehörigkeit zur politischen Opposition oder zu nicht anerkannten religiösen oder anderen Bewegungen, Fortschritte beim Zugang zu Häftlingen in chinesischen Gefängnissen, auch in den autonomen Regionen,

- konstruktive Reaktion auf Demarchen in menschenrechtlichen Einzelfällen,
- ungehinderte Ausübung der Religions- und Glaubensfreiheit sowohl in der Öffentlichkeit als auch privat,
- Achtung des Vereinigungsrechts,
- Achtung der kulturellen Rechte und der religiösen Freiheit in Tibet und Xinjiang.

Die genannten Bereiche wurden seither in den Dialogrunden regelmäßig erörtert, flankiert von durch die EU-Kommission geförderten sog. EU-China-Seminaren zu juristischen Aspekten der Menschenrechte, die Vertreter aus dem akademischen Bereich und der Zivilgesellschaft mit dem Ziel zusammenführen, spezielle Fragen zu den im Rahmen des Dialogs behandelten Themen zu erörtern und ein ihnen Forum für den Austausch von Fachwissen zu bieten.

Am 11. Oktober 2004 nahm der EU-Ministerrat eine Evaluierung des Menschenrechtsdialogs mit China vor und bekräftigte, dass dieser Dialog ein wertvolles Instrument und ein wichtiges Element der Gesamtbeziehungen zwischen der EU und China darstelle und daher im bestehenden Rahmen fortgesetzt werden solle. Zudem wird die EU auch weiterhin in ihren bi- und multilateralen Kontakten mit China auf allen Ebenen Menschenrechtsfragen thematisieren.

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass der Dialog im Hinblick auf die Erreichung konkreter Ergebnisse noch verbessert werden kann. Es wurde daher u. a. ins Auge gefasst, ihn über eine Erweiterung der Teilnahme und Transparenz auf eine breitere Basis zu stellen, die Dialogrunden kohärenter und präziser vor- und nachzubereiten, Dialog und Seminare stärker zu vernetzen und die Bearbeitung der Einzelfalllisten zu verbessern.

Die 16. Runde des EU-China Menschenrechtsdialogs fand am 13./14. November 2003 in Peking, die 17. Runde am 26./27. Februar 2004 in Dublin und die 18. Runde (verbunden mit einer Reise nach Tibet vom 20. bis 23. September 2004) am 24. September 2004 in Peking statt. Die Sitzungen boten der EU-Troika erneut die Gelegenheit, ihre Besorgnis in Bezug auf Todesstrafe, Folter, Recht auf Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Religionsfreiheit sowie die Minderheitenrechte zum Ausdruck zu bringen. Die chinesische Seite signalisierte ihre Absicht, neue Rechtsvorschriften zur „Umerziehung durch Arbeit“ zu erlassen, sodass mehr Garantien für eine gerichtliche Überprüfung in die Rechtsordnung eingeführt würden, und skizzierte die einzelnen Phasen, die einer Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte durch China vorausgehen müssen. Die EU begrüßte, dass China seine Verfassung durch eine Bezugnahme auf die Menschenrechte ergänzt hat, wies in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass dieser erste Schritt durch eine Verankerung entsprechender Normen in der nationalen Rechtsordnung ergänzt werden muss, wenn er für die Bürger wirksam werden soll. Außerdem empfahl sie die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution zur innerstaatlichen Überwachung der Menschenrechtslage.

Die EU demarchiert regelmäßig zu menschenrechtlichen Einzelfällen und legte China im Rahmen der o. g. Dialogrunden ausführliche Einzelfalllisten zur Stellungnahme vor. Die jüngste Dialogrunde hat am 24./25. Februar 2005 stattgefunden und sich primär dem Thema „Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ gewidmet.

Nordkorea

Nordkorea isoliert sich nach wie vor weitgehend von der Außenwelt und gestattet Ausländern nicht, innerhalb des Landes Informationen zur Menschenrechtslage zu sammeln oder zu überprüfen. Auch die Zugangsmöglichkeiten für Angehörige diplomatischer Vertretungen bleiben begrenzt. Ein verlässliches Bild von der Situation im Land ist daher nur schwer zu gewinnen.

Starke Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte (Rede-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit etc.) sind in Nordkorea systemimmanent, sie werden von nordkoreanischer Seite mit den Prinzipien des herrschenden politischen Systems gerechtfertigt. Nach nordkoreanischer Ansicht sind Menschenrechte kollektive Rechte, d. h., solange der Staat (z. B. durch Militarisierung des gesamten Lebens) in der Lage ist, die Unabhängigkeit des Landes zu sichern, sichert er per definitionem auch die Menschenrechte seiner Bürger. Aufgrund von Berichten z. B. von nordkoreanischen Überläufern und Flüchtlingen oder von Angehörigen internationaler Hilfsorganisationen ist davon auszugehen, dass es in Nordkorea durch politische Prozesse, willkürliche Verhaftungen, Tötungen und Folter zu schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt.

Deutschland bemüht sich vor diesem Hintergrund um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea und setzt sich gegenüber dem Land für die Beachtung fundamentaler bürgerlicher Rechte wie des Rechts auf Leben und des Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit, für die Sicherung der Ernährungslage der nordkoreanischen Bevölkerung und für die Sicherung anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ein. 2003 wurden humanitäre Projekte in einem Umfang von 4,526 Mio. Euro unterstützt, 2004 in einem Umfang von 5,353 Mio. Euro. Der Gesamtumfang der bilateralen humanitären Hilfe für Nordkorea beläuft sich seit 1995 auf 26,037 Mio. Euro. Daneben fördert Deutschland den akademischen Austausch mit Nordkorea sowie Projekte der politischen Stiftungen, u. a. im Bereich Journalistenausbildung/Pressefreiheit.

Deutschland mahnt Nordkorea bei jeder sich bietenden Gelegenheit zur Beachtung der VN-Menschenrechtspakte, denen es beigetreten ist (vor allem des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), und zur Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen. Bei der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und Nordkorea am 1. März 2001 wurde u. a. vereinbart, dass beide Seiten einen Menschenrechtsdialog führen wollen. Seither werden bei den bilateralen

Gesprächen mit der nordkoreanischen Regierung regelmäßig Fragen zur Menschenrechtssituation angesprochen. Deutschland bemüht sich weiterhin bilateral und gemeinsam mit seinen EU-Partnern, die selbstgewählte politische Isolation Nordkoreas aufzubrechen. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU fand Mitte 2001 ein Sondierungstreffen der EU-Troika mit Nordkorea statt, die das Ziel verfolgte, einen regelmäßigen Meinungsaustausch über Menschenrechtsfragen in Gang zu setzen. Im Oktober 2001 sprach eine EU-Delegation in Pjöngjang die Defizite im Bereich der Menschenrechte und des Rechtssystems an und überreichte einen spezifischen Fragenkatalog, der von der nordkoreanischen Seite 2002 beantwortet wurde. Fortschritte in der Verbesserung der Menschenrechtssituation vor Ort, insbesondere ein Zugangsrecht der EU-Botschafter zu Gefängnissen oder dem Rechtssystem, konnten jedoch bislang nicht erreicht werden.

Anlässlich der 59. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission (MRK) 2003 brachte die EU daher eine kritische Resolution ein, die mit großer Mehrheit angenommen wurde. Nordkorea nahm dies zum Anlass, den Menschenrechtsdialog mit der EU offiziell für beendet zu erklären. Bei Gesprächen der EU-Troika im Pjöngjang im November 2004 konnten hinsichtlich einer Wiederaufnahme des Dialoges keine Fortschritte erzielt werden. Die EU beschloss daher, wegen fehlender Voraussetzungen mit Nordkorea zunächst keinen Menschenrechtsdialog mehr zu führen. Deutschland wird sich jedoch verstärkt darum bemühen, den bilateral vereinbarten Dialog aufrechtzuerhalten.

Nachdem zwischenzeitlich eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea nicht festgestellt werden konnte, legte die EU auf der 60. Sitzung der MRK 2004 eine kritische Resolution vor, welche die fortbestehende tiefe Besorgnis der EU über systematische, häufige und schwere Menschenrechtsverletzungen ausdrückte und vor diesem Hintergrund die Einsetzung eines Sonderberichterstatters der MRK forderte. Auch diese Resolution wurde durch eine breite MRK-Mehrheit indossiert. Zwischenzeitlich wurde Prof. Vitit Muntarbhorn als Sonderberichterstatter für Nordkorea berufen. Dass ihm jedoch in absehbarer Zeit die Einreise ermöglicht bzw. eine Zusammenarbeit seitens der nordkoreanischen Behörden angeboten wird, erscheint angesichts der geschilderten rigiden Haltung der nordkoreanischen Behörden eher unwahrscheinlich.

Demokratische Volksrepublik Laos

Die Menschenrechtssituation in der DVR Laos wird durch das regionale Umfeld, das historische Erbe und den niedrigen Entwicklungsstand des Landes ebenso maßgeblich beeinflusst wie durch tief verwurzelte kulturelle Traditionen. Ausgehend von einem nach westlichen Menschenrechtsmaßstäben niedrigen Stand haben sich in den vergangenen Jahren eine Reihe von positiven Entwicklungen ergeben, wenngleich in anderen Feldern nach wie vor Stagnation zu verzeichnen ist.

Die politischen Rahmenbedingungen für die Behandlung von Menschenrechtsfragen haben sich durch die Unterzeichnung der beiden VN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und durch die Einrichtung von zwei Arbeitsgruppen (bilateral mit Schweden und multilateral im EU-Kontext) deutlich verbessert, weil damit ein inhaltlicher und organisatorischer Referenzrahmen besteht. Außerdem legte die laotische Regierung 2003 eine umfangreiche Dokumentation zu Defiziten im Bereich der Regierungsführung vor, die gleichfalls als Basis für konkrete Zusammenarbeit genutzt werden kann.

Deutschland konzentrierte sich vor Ort vor allem auf die Problemkreise politische Gefangene, freie Religionsausübung sowie Modernisierung sozioökonomischer Rahmenbedingungen. Die jahrelangen beharrlichen Fragen nach den Schicksalen der wenigen (unter 20) politischen Langzeithäftlinge einschließlich der Hinweise auf die Rückwirkungen ihrer fortdauernden Inhaftierung auf das internationale Image der DVR Laos führten im November 2004, kurz vor dem ASEAN-Gipfel in Vientiane, zu einem ersten Erfolg, der vorzeitigen Haftentlassung der beiden prominentesten politischen Langzeithäftlinge Lat-sami Khanmhoui und Feng Sakchittaphon. Alle übrigen politischen Gefangenen blieben dagegen in Haft.

Hinsichtlich des Rechts auf freie Religionsausübung gab die Regierung per Dekret 92 des Premierministers vom 5. Juli 2002 einen neuen Rahmen vor, der zwar einerseits die Religionsausübung bürokratisch reglementiert, andererseits das Recht auf freie Religionsausübung ausdrücklich bestätigt und nachgeordneten Behörden Verhaltensregeln vorgibt. Deren Willkür hatte in den Jahren zuvor häufig zu Konflikten geführt, die seither nur noch selten zu beobachten sind. Deutschland konnte vor Ort durch Gespräche mit der Regierung in Einzelfällen zur Lösung von Konflikten mit religiösem Hintergrund beitragen. Die entspanntere Einstellung der laotischen Regierung zu kleinen, aus anderen Kulturkreisen stammenden Religionen korrespondiert im Übrigen mit der Aussöhnung der kommunistisch orientierten Regierungspartei mit dem Buddhismus als Mehrheitsreligion des Landes: Seit vier Jahren beteiligen sich Mitglieder des Politbüros in der Mehrheit offen an den wichtigsten buddhistischen Zeremonien.

Die Schriftpresse (einschließlich der Produktion von Büchern) wird von der Partei gesteuert und findet entsprechend geringes öffentliches Interesse. Immerhin gab es in der englisch- bzw. französischsprachigen Presse vereinzelte Artikel mit politischer Hintergrundinformation zu den Wahlen und zu politisch motivierten Attentaten, in der laotischen Presse zu Korruption in Regierungskreisen. Wachsende Bedeutung für die Information der jüngeren Generation hat das Internet, dessen Kontrolle von der Regierung nur punktuell betrieben wird. Umfassend und völlig legal informieren kann man sich über Satellitenfernsehen, das wegen der zahlreichen thailändischen Sender für Laoten sehr attraktiv ist und von breiten Bevölkerungskreisen gesehen wird.

Problematisch bleibt die Kontrolle der gesamten Bevölkerung durch den Sicherheitsapparat, zum einen wegen dessen einseitiger politischer Orientierung, zum anderen wegen des de facto keinen gesetzlichen Regelungen unterworfenen und unkontrollierten Handelns der Sicherheitsorgane. In diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben ist die Lage in den Gefängnissen. Auch hierüber hat jedoch ein Dialog zwischen laotischer Regierung und einzelnen EU-Mitgliedstaaten begonnen. Erfolglos blieben dagegen umfangreiche inoffizielle Bemühungen, das IKRK als Institution für die Betreuung politischer Häftlinge ins Spiel zu bringen.

Die laotische Regierung sieht das Regime durch öffentliche (und vermutlich auch parteiinterne) Kritik quasi automatisch in Frage gestellt und sanktioniert Kritik entsprechend, einschließlich des dafür in Verfassung und Gesetzen ausschließlich vorgesehenen Instrumentariums. Die Führung hat diese Schwäche erkannt und versucht ihr punktuell entgegenzuwirken, ohne jedoch qualitative Quantensprünge zuzulassen.

Deutlich verändert hat sich die Rolle des Parlaments. In der laotischen Nationalversammlung sind nach wie vor mit einer Ausnahme nur Vertreter der Regierungspartei vertreten. Der Frauenanteil beträgt derzeit knapp ein Viertel. 60 Prozent der Abgeordneten üben erstmals ein Mandat aus, sodass die Mehrheit von ihnen nicht mehr zu den alten Kadern gehört und aufgrund ihrer beruflichen Vorbildung Fachkenntnisse mitbringt. Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen wird das Parlament zunehmend zu einem Gremium mit politischem Eigengewicht, das sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch bei der Kontrolle des Regierungshandelns neue Akzente setzt. Der Deutsche Bundestag weitete seine Besuchskontakte mit der laotischen Nationalversammlung in den vergangenen Jahren erheblich aus; zu den Gesprächsthemen gehörten neben Verfahrensfragen im Zusammenwirken von Regierung und Parlament auch Einzelthemen, die aus der Sicht laotischer Parlamentarier in Zusammenhang mit anstehenden Gesetzesvorhaben von besonderem Interesse waren.

Kambodscha

Nach den durch eine EU-Wahlbeobachtungsmission begleiteten demokratischen Wahlen im Jahr 2003 war es in Kambodscha zunächst zu einer einjährigen Phase des politischen Stillstands gekommen. Deutschland war in der EU-Mission mit insgesamt sieben Wahlbeobachtern vertreten und unterstützte Projektarbeit zur Vor- bzw. Nachbereitung der Wahlen mit Finanzbeiträgen in Höhe von insgesamt 168 300 Euro.

Mit der Bildung einer neuen Koalitionsregierung am 15. Juli 2004 hat sich die Menschenrechtslage in Kambodscha zwar noch nicht wesentlich verbessert, der politische Wille zu entschiedeneren Reformen ist jedoch erkennbar. Im Mittelpunkt der sog. „Rectangular Strategy“ der Regierung steht gute Regierungsführung mit ihren vier Komponenten Korruptionsbekämpfung, Justiz-, Verwaltungs- und Armereform. Ein neues Zivil- und Strafgesetzbuch sowie eine neue Zivil- und Strafprozessord-

nung befinden sich in der Ausarbeitung, sie sollen 2005 vom Parlament verabschiedet werden. Um der Empfänglichkeit für Bestechung und Korruption entgegenzuwirken, ist zudem eine Personal- und Besoldungsreform für Richter und Beamte in Vorbereitung. In Abstimmung mit den wichtigsten Gebern wurden Maßstäbe („Benchmarks“) vereinbart, die anhand überprüfbarer Kriterien eine Fortschrittskontrolle ermöglichen sollen. Gleichwohl liefern Rechtsunsicherheit, Strafflosigkeit und Korruption nach wie vor den Nährboden für regelmäßige Menschenrechtsverletzungen. Weitere Problemfelder sind illegale Landnahme und Frauen- und Kinderhandel, bei denen noch keine durchgreifenden Verbesserungen, sondern allenfalls Reformansätze festzustellen sind.

Die kambodschanische Regierung arbeitet seit 1997 konstruktiv mit dem Sondergesandten des VN-Generalsekretärs zur Menschenrechtslage in Kambodscha zusammen. Dessen jüngster Besuch im Land fand vom 7. bis 14. November 2004 statt. Die EU brachte im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit Kambodschas mit den VN-Menschenrechtsgremien sowohl 2003 als auch 2004 durch Japan in die VN-Menschenrechtskommission eingeführte Resolutionen zum Thema mit ein. Die Resolutionen begründen das Mandat für eine offizielle Tätigkeit des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (UNHCHR) im Land. Im Gegensatz zu vielen anderen ASEAN-Mitgliedstaaten sind der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der UNHCHR in Kambodscha mit eigenen Büros vertreten. Die Bundesregierung unterstützt deren Arbeit auch bilateral und förderte in diesem Rahmen 2004 z. B. den UNHCHR in Kambodscha mit Projektmitteln in Höhe von 75 000 Euro.

Die lange andauernden Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Kambodschas über die Einrichtung von Sonderkammern innerhalb des nationalen Justizsystems, die mit internationaler Beteiligung die schwersten Verbrechen der Roten Khmer aburteilen sollen, führten im Juni 2003 zur Unterzeichnung eines Abkommens, das im Oktober 2004 durch die kambodschanische Nationalversammlung ratifiziert wurde. Die Einrichtung dieser Sonderkammern bietet die Chance, die bisher nicht erfolgte juristische Aufarbeitung der zahlreichen schweren Menschenrechtsverletzungen nunmehr entschieden in Angriff zu nehmen. Nach wie vor offen ist allerdings die Finanzierung des Drei-Jahres-Budgets von 57 Mio. US-Dollar dieses Khmer-Rouge-Tribunals, das gewissermaßen Vorbildcharakter für eine reformierte und unabhängige Strafjustiz in Kambodscha haben soll. Bisher befinden sich nur zwei der Hauptverantwortlichen des von dem Pol-Pot-Regime zwischen dem 17. Mai 1975 und dem 6. Januar 1979 begangenen Genozids, der mehr als 1,7 Millionen Menschen das Leben kostete, in Haft.

Deutschland ist weiterhin beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen sowie bei der Beseitigung von Kriegsschäden in Kambodscha engagiert (etwa bei der Minenräumung). Besonderes Augenmerk gilt auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der rechtlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung von

Frauen und Männern, u. a. durch die Unterstützung bei der Erstellung eines Gesetzesentwurfs gegen häusliche Gewalt. Die EU förderte im Berichtszeitraum vordringlich Programme zum Schutz der Kinderrechte.

Malaysia

Die Menschenrechtslage in Malaysia ist u. a. geprägt durch die anhaltende Anwendung des „Internal Security Act“ (ISA), der willkürliche und lange Inhaftierungen außerhalb gerichtlicher Kontrolle ermöglicht. Von Seiten der Regierung wird dies seit September 2001 mit dem – bisher erfolgreich geführten – Kampf gegen den Terrorismus begründet. Die starke Stellung der Sicherheits- und Strafverfolgungsorgane begünstigt immer wieder Menschenrechtsverletzungen, die jedoch oft publik gemacht und, sofern seitens der Behörden Gesetze verletzt wurden, geahndet werden. Insbesondere mit Fragen der willkürlichen Anwendung staatlichen Zwangs befasst sich im Übrigen eine wachsende Zahl von Nichtregierungsorganisationen.

Die Verfassung garantiert allen Malaysiern Religions-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Diese Grundfreiheiten werden jedoch durch verschiedene Gesetze, aber auch durch die politische Realität zum Teil massiv eingeschränkt. Unter menschenrechtlichem Gesichtspunkt problematisch sind u. a. die Haftbedingungen, denen sowohl Malaysier als auch illegale Einwanderer, Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel ausgesetzt sein können. Nach wie vor berichten Häftlinge, dass sie körperlich und psychisch misshandelt und sie und ihre Familien bedroht werden. Insgesamt über 400 Häftlinge traten im Laufe des Jahres 2004 in den Hungerstreik, um gegen die Haftbedingungen und gegen ihre Festhaltung ohne ein gerichtliches Verfahren zu protestieren. Seit 1999 starben in malaysischen Gefängnissen 67 Häftlinge.

Die malaysische Regierung hat wiederholt angekündigt, ab Ende 2004 strikter gegen illegal beschäftigte Ausländer vorzugehen und sie auszuweisen. Es steht zu befürchten, dass eine Internierung dieses Umfangs Misshandlungen und Rechtsverletzungen nach sich ziehen könnte und dass diese Maßnahmen auch die sich derzeit laut UNHCR in Malaysia befindlichen 20.000 Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel betreffen könnten.

Die malaysische Regierung ist nach wie vor nicht zu einem Dialog über drängende Aspekte im Bereich Menschenrechte, etwa den „Internal Security Act“, bereit. Dennoch spricht Deutschland im Rahmen des bilateralen politischen Dialogs regelmäßig auch Menschenrechtsfragen an. Die nach einer Entscheidung des Obersten Gerichts im September 2004 erfolgte Freilassung von Dato Anwar Ibrahim wurde von der Bundesregierung, die sich für seine rechtsstaatliche Behandlung eingesetzt hatte, begrüßt.

Im Berichtszeitraum wurde von deutscher Seite ein Projekt zur menschenrechtlichen Beratung unterdrückter indisch-malaysischer Frauen (in Fragen häuslicher Gewalt) gefördert und dabei auch ein in die tamilische Sprache

übersetztes Handbuch „Understanding domestic violence“ publiziert. Mehrere EU-Vertretungen, aber auch die USA, Kanada und Australien unterstützen ähnliche Vorhaben. Generell gilt in Malaysia jedoch, dass die ausländische Finanzierung von Vorhaben im Bereich Menschen- und Bürgerrechte unwillkommen ist.

Myanmar

Myanmar ist eine Militärdiktatur, die von einer als „Staatsrat für Frieden und Entwicklung“ bezeichneten Junta geführt wird. Es gibt keine Verfassung, kein Parlament und keine unabhängige Justiz. Die Militärregierung herrscht per Dekret und kontrolliert über ihre Institutionen und ein weit gespanntes Spitzelsystem sämtliche Lebensbereiche der Bevölkerung. Die Menschen sind alltäglicher Willkür und Korruption ausgeliefert, ihre fundamentalen Rechte werden massiv verletzt. Öffentlich geäußerte Opposition zum Regime wird streng sanktioniert, Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit existieren nicht. Nach Schätzungen verbüßen in Gefängnissen und Arbeitslagern rund 1.400 politische Gefangene hohe Freiheitsstrafen. Besonders betroffen sind die ethnischen Minderheiten in den Grenzgebieten, dort kommt es in Konflikten zwischen der myanmarischen Armee und ethnischen Rebellenorganisationen zu Plünderungen, Zwangsumsiedlungen, Zwangsarbeit, extralegalen Tötungen und Folter. Immer wieder berichtet wird auch über den Einsatz von Kindersoldaten und über Vergewaltigungen. Den Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure stehen dabei schwere Gewaltverbrechen von Seiten der Rebellen gegenüber. Unter den Minderheiten werden die muslimischen Rohingyas an der Grenze zu Bangladesch besonders diskriminiert, sie werden z. B. nicht als Staatsbürger anerkannt.

Ein gravierender Rückschlag für die Menschenrechtslage in Myanmar war der Überfall regimenaher Kräfte auf die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi und ihre Anhänger in der Nähe des Ortes Depayin am 30. Mai 2003. Die Zahl der bei diesem Vorfall getöteten oder verhafteten Oppositionellen blieb unklar. Bis heute stehen Aung San Suu Kyi und der stellvertretende Vorsitzende der National League For Democracy (NLD), U Tin Oo, unter Hausarrest, sodass sie sich politisch nicht betätigen können. Derzeit ist lediglich das Parteihauptquartier der NLD in Rangun geöffnet, alle anderen Büros im Land bleiben geschlossen. Darüber hinaus befinden sich zahlreiche NLD-Aktivistinnen in Haft.

Am 30. August 2003 verkündete der damalige Premierminister Khin Nyunt einen „Sieben-Punkte-Plan zur Demokratie“, dessen erster Schritt die Wiedereinberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung von Mai bis Juli 2004 war. Da die Junta Mindestvoraussetzungen wie die Freilassung von Aung San Suu Kyi und freie Diskussionen über die Verfassungsprinzipien nicht erfüllen wollte, blieb die NLD dieser Versammlung, die im Februar 2005 fortgesetzt wurde, fern.

Den Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission, Sergio Pinheiro, ließ die Junta seit März 2004 nicht mehr nach Myanmar einreisen. Es gab jedoch auch

einige positive Schritte seitens der Regierung. So bekam das IKRK Zugang zu allen Gefängnissen und zu den politischen Häftlingen, und der UNHCR erhielt die Erlaubnis, sich an den Grenzen zu Bangladesch und Thailand um rückkehrende Flüchtlinge zu kümmern. Ein Team von Amnesty International durfte um die Jahreswende 2003/2004 zweimal nach Myanmar reisen. Zwischen dem 18. November 2004 und dem 3. Januar 2005 wurden in mehreren Schüben insgesamt knapp 20 000 Häftlinge entlassen, die von dem mittlerweile zerschlagenen Militärischen Nachrichtendienst unrechtmäßig inhaftiert worden waren. Unter den Entlassenen waren jedoch nur etwa 80 (weniger als 0,5 Prozent) politische Häftlinge.

Typisch für die Menschenrechtsproblematik in Myanmar ist die Tatsache, dass es zwar einige Regelungen zum Schutz der Menschenrechte gibt – z. B. hat Myanmar die VN-Kinderrechtskonvention ratifiziert, und der Einsatz von Kindern in der Armee, Zwangsarbeit und Menschenhandel sind gesetzlich verboten –, die Rechtswirklichkeit mangels effektiver Kontrollen und unabhängiger Durchsetzungsmechanismen jedoch ganz anders aussieht. Die VN-Generalversammlung und die VN-Menschenrechtskommission haben Myanmar auf der Grundlage von EU-Resolutionsinitiativen daher wegen seiner Menschenrechtsverletzungen in allen Sitzungen des Berichtszeitraums wiederholt verurteilt. Die EU hat ihre 1996 gegen das Regime eingeführten Sanktionen zuletzt im Oktober 2004 verlängert, weitere Reisebeschränkungen für Militärs verhängt und Maßnahmen gegen dem Militär gehörende Firmen verschärft. Gleichzeitig ermöglicht die EU-Politik humanitäre Hilfsprogramme, welche die soziale und wirtschaftliche Not der Bevölkerung lindern sollen. Im Rahmen ihrer Initiative für Demokratie und Menschenrechte fördert die EU, soweit möglich, Projekte zur Demokratisierung – ein politischer Ansatz, den Deutschland nachdrücklich unterstützt.

Indonesien

Seit dem Zusammenbruch des Suharto-Regimes im Mai 1998 hat sich die Menschenrechtssituation in Indonesien erheblich gebessert. Die Grundrechte sind nunmehr gesetzlich verankert. Der Demokratisierungsprozess wurde mit den – nach allgemeinem Urteil – fairen und freien zweiten Parlamentswahlen im April 2004 erfolgreich fortgesetzt. Sie wurden durch eine EU-Beobachtermission begleitet, an der insgesamt auch 55 deutsche Wahlbeobachter/-innen teilnahmen. Die Bundesregierung hat darüber hinaus in den Jahren 2003 und 2004 als Vorbereitung auf die Wahlen insgesamt sieben Projekte indonesischer Nichtregierungsorganisationen mit einem Gesamtbetrag von knapp 322 000 Euro gefördert.

Der demokratische Machtwechsel in den beiden Präsidentschaftswahlgängen im Juli und September 2004, in denen erstmals ein Präsident direkt vom Volk gewählt wurde, war ein weiterer Meilenstein für die demokratische Entwicklung des Landes. Als Ergebnis des Wahlverlaufs haben sich im Menschenrechtsbereich bereits eine Reihe von Fortschritten manifestiert:

- Die politischen Gefangenen wurden mittlerweile weitgehend freigelassen und die Antisubversionsgesetze (die Grundlage vieler politischer Prozesse waren) aufgehoben.
- Die wichtigen Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen und der ILO wurden ratifiziert.
- Die Rolle des Militärs in der Politik wurde weiter zurückgedrängt. Die seit 45 Jahren bestehende Vergabe von festen Parlamentsmandaten an die Streitkräfte wurde abgeschafft. Zur Wahrung der Neutralität des Militärs wurde den Soldaten sogar der Verzicht auf die Ausübung des Wahlrechts befohlen.
- Im Jahr 2003 wurde erstmals ein neunköpfiges Verfassungsgericht eingerichtet, das bereits wichtige Entscheidungen zu den Grundrechten gefällt hat. So hat es entschieden, dass es nicht verfassungsgemäß ist, ehemaligen oder mutmaßlichen Mitgliedern der kommunistischen Partei das passive Wahlrecht abzuerkennen.
- Der erste von vier geplanten permanenten Menschenrechtsgerichtshöfen zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen seit dem Jahr 2000 wurde in Makassar (Sulawesi) eingerichtet, er befasst sich derzeit mit Fällen von Menschenrechtsverletzungen in Papua.
- Im September 2004 wurde vom Parlament die Einrichtung einer nationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission beschlossen, die auch vor 2000 begangene Menschenrechtsverletzungen aufarbeiten soll.
- Um ihre Unabhängigkeit zu stärken, sind die Gerichte seit August 2004 nicht mehr dem Justizministerium, sondern dem Obersten Gerichtshof unterstellt.
- Im September 2004 wurde das „Gesetz zur Eindämmung der häuslichen Gewalt“ verabschiedet, das Frauen besser vor Misshandlungen schützen soll.

Trotz dieser Fortschritte sind im Menschenrechtsbereich nach wie vor gravierende Defizite festzustellen, und Indonesien wird noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die international verbindlichen Menschenrechtsstandards auch in der Praxis zu garantieren.

Wenig befriedigend verläuft insbesondere die juristische Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit, deren Täter bislang weitgehend straffrei blieben. Der zur Untersuchung der schweren Menschenrechtsverletzungen im Jahr 1999 in Osttimor eingesetzte Ad-hoc-Menschenrechtsgerichtshof hat die ursprünglich gegen vier ranghohe Militärs gefällten Urteile in zweiter Instanz im August 2004 wieder aufgehoben. Von den insgesamt 18 Angeklagten wurden zwölf bereits letztinstanzlich freigesprochen. Ähnliche Freisprüche erfolgten auch im „Tanjung Priok“-Fall, der sich mit Ereignissen in Jakarta im Jahr 1984 befasste.

Die Konfliktregion Aceh wurde nach der Flutwelle vom 26. Dezember 2004 für ausländische Helfer, Nichtregierungsorganisationen und Journalisten geöffnet. Nach der Katastrophe verstärkten sich die Anstrengungen, zu einer politischen Lösung des Konflikts zwischen der indonesischen

Zentralregierung, den Streitkräften und der Unabhängigkeitsbewegung „GAM“ zu kommen. Die indonesische Regierung bekräftigte ihren Willen, zu einer umfassenden politischen Lösung zu gelangen. Dabei werden die nach Angaben internationaler Menschenrechtsorganisationen vor der Flutwelle von den indonesischen Streitkräften begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen als auch die von der „GAM“ begangenen schweren Gewaltverbrechen aufzuarbeiten sein. Auch in anderen Landesteilen (in Westpapua, auf den Molukken und in Sulawesi) wird die Regierung durch ethnische und religiöse Spannungen weiterhin vor große Herausforderungen gestellt.

Das seit 1995 grundsätzlich bestehende De-facto-Moratorium zur Vollstreckung der Todesstrafe wurde im August 2004 mit der Hinrichtung eines indischen Staatsangehörigen wegen Drogendelikten beendet, der im September die Hinrichtungen von zwei thailändischen Staatsangehörigen folgten. Zunehmende Klagen gegen Journalisten wegen Verleumdung, die nicht nach dem Presserecht, sondern nach dem zum Teil noch aus der holländischen Kolonialzeit stammenden Strafgerichtsbuch verhandelt werden, und entsprechende Verurteilungen beweisen, dass die Pressefreiheit noch nicht gefestigt ist. Die Bemühungen lokaler Menschenrechtsorganisationen, die einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft im Land leisten, erlitten mit der Vergiftung des prominentesten Menschenrechtlers Munir im September 2004 durch Unbekannte einen Rückschlag. Nach dem Bekanntwerden der Todesursache stimmte Präsident Susilo Bambang Yudhoyono der Einrichtung einer unabhängigen Kommission zur Untersuchung der Todesumstände zu, um den Fall lückenlos aufzuklären und die Schuldigen zu bestrafen.

Deutschland hat zu kritischen Menschenrechtsentwicklungen im Land stets einen offenen Dialog mit der indonesischen Regierung geführt. Die Besuche des Bundeskanzlers und der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, im Jahr 2003 sowie der parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ, Dr. Uschi Eid, im Jahr 2004 boten die Gelegenheit, Probleme – etwa die Lage von Minderheiten – auch bilateral auf hochrangiger Ebene anzusprechen. Darüber hinaus wurden im EU-Rahmen im hochrangigen politischen Dialog Menschenrechtsfragen regelmäßig thematisiert, und die EU führte u. a. zur Pressefreiheit, zur Todesstrafe und zum Ad-hoc-Gerichtshof Osttimor Demarchen durch. Sie unterstützt die Anstrengungen Indonesiens zur Reform des Justizsektors und finanziert Projekte zur Professionalisierung des Verfassungsgerichts, zur Stärkung der Pressefreiheit und zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie.

Timor-Leste

Nach 400 Jahren portugiesischer Kolonialgeschichte, 24 Jahren indonesischer Besatzungszeit und zwei Jahren VN-Übergangsverwaltung hat Timor-Leste am 20. Mai 2002 seine Unabhängigkeit erreicht. In den beiden Jahren seit der Unabhängigkeit konnten bei der Etablierung de-

mokratischer Strukturen und dem Aufbau eines Rechtsstaats mit einem tragfähigen Staatswesen erste Erfolge erzielt werden:

Die mit Unterstützung des US-Kongresses erstellte und am 20. Mai 2002 in Kraft getretene Verfassung entspricht rechtsstaatlichen Standards. Die Grundrechte entsprechen der modernen europäischen Rechtsauffassung und sollen in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte interpretiert werden.

Seit der Unabhängigkeit hat Timor-Leste die wichtigsten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen ratifiziert. Des Weiteren trat Timor-Leste im September 2002 dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bei. Timor-Leste gehört zu den Ländern, die sich in einem bilateralen Abkommen mit den USA verpflichtet haben, keine US-Bürger an den IStGH auszuliefern.

Die Aufarbeitung der schweren Menschenrechtsverletzungen, die zwischen dem 1. Januar 1999 und dem 25. Oktober 1999 im Zusammenhang mit dem Referendum zur Unabhängigkeit in Osttimor verübt wurden, schreitet mit internationaler Hilfe langsam voran. Die Vereinten Nationen (VN) richteten im Jahr 2000 zunächst die staatsanwaltlich tätige „Serious Crimes Unit“ (SCU) ein, an deren Spitze ein VN-Staatsanwalt als stellvertretender Generalstaatsanwalt fungiert und der seit Oktober 2001 ein timoresischer Generalstaatsanwalt vorgesetzt ist.

Im Januar 2001 richteten die VN dann zwei jeweils aus zwei internationalen und einem lokalen Richter bestehende „Special Panel for Serious Crimes“ zur Aburteilung ein. Insgesamt wurden bisher 373 Personen angeklagt, von denen sich 279 auf freiem Fuß in Indonesien aufhalten. Insgesamt wurden bisher 58 Urteile verkündet, davon 55 Verurteilungen und drei Freisprüche. Elf weitere Fälle mit 29 Angeklagten und 137 Morde werden derzeit noch von der SCU bzw. dem „Special Panel“ untersucht.

Unter den Beschuldigten befinden sich auch 32 hohe indonesische Militärs, darunter der ehemalige Militärführer General a. D. Wiranto, gegen den der internationale Richter Philip Rapoza am 10. Mai 2004 einen Haftbefehl wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit erlassen hat. Der timoresische Generalstaatsanwalt entschied jedoch aus übergeordneten politischen Motiven, diesen Haftbefehl nicht an Interpol weiterzuleiten. Dies reflektiert die insbesondere von Präsident Xanana Gusmao vertretene Ansicht, dass die Vergangenheit nach örtlichen Traditionen überwunden und zukunftsorientiert die Aussöhnung mit Indonesien gefestigt werden solle. In diesem Sinne beschlossen Indonesien und Timor-Leste die Einrichtung einer bilateralen „Wahrheits- und Freundschaftskommission“ (Truth and Friendship Commission), welche dafür sorgen soll, dass die Wahrheit über die verübten Verbrechen anerkannt und in versöhnlichem Geist behandelt wird. Deutschland hat die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern gefördert. Am 14. Dezember 2004 stellten die Präsidenten beider Länder fest, die Völker hätten sich versöhnt.

Diese versöhnliche Haltung wird nicht von allen Timoresen geteilt. So fordern Angehörige von Opfern, Menschenrechtsorganisationen und andere Vertreter der Zivilgesellschaft eine detaillierte juristische Aufarbeitung und Ahndung der einzelnen begangenen Verbrechen. Zur Frage der Weiterführung der Verfahren auch nach dem voraussichtlichen Ende der VN-Mission im Mai 2005 soll der VN-Generalsekretär 2005 konkrete Vorschläge unterbreiten. Dieser ernannte am 18. Februar 2005 eine dreiköpfige unabhängige Expertenkommission, die Fortschritte in der juristischen Aufarbeitung bewerten und ihm Handlungsvorschläge unterbreiten soll.

Im Februar 2002 wurde in Dili die unabhängige Kommission für Wahrheit und Versöhnung (CAVR) eingesetzt, deren Mandat lautet, die zwischen 1974 und 1999 begangenen Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten und Versöhnungsprozesse im ganzen Land durchzuführen. Den Tätern soll eine Wiedereingliederung in die neue Gesellschaft ermöglicht werden. Erste Versöhnungsprozesse konnte die Kommission bereits in Gang setzen.

Trotz der positiven Entwicklungen liegt vor dem noch jungen Staat noch ein weiter Weg: Defizite bestehen insbesondere im Justizsektor, der erst im Aufbau begriffen ist. So gibt es z. B. bisher noch keinen Obersten Gerichtshof, außerdem bedürfen die Richter einer vertieften Fortbildung.

Auch das Prinzip der Gewaltenteilung muss in der Praxis erst noch eingeübt werden. So verabschiedete das Parlament ein zuvor vom Berufungsgericht für nicht verfassungsgemäß erklärtes Gesetz zu Einwanderung und Asyl erneut in unveränderter Form.

Wie die Auflösung einer Demonstration von Veteranen mit unverhältnismäßiger Brutalität durch die Polizei im Juli 2004 beweist, muss bei vielen Polizisten das Bewusstsein für rechtsstaatliche Verhaltensweisen erst noch geschaffen werden. Australien, Großbritannien und die USA engagieren sich im Bereich der Polizeikooperation, um hier eine Besserung zu erreichen.

Deutschland unterstützt die Bemühungen der Regierung von Timor-Leste zur Versöhnung und zur Aufarbeitung der Vergangenheit nachdrücklich, es hat für die unabhängige Kommission für Wahrheit und Versöhnung bisher 300 000 Euro zur Verfügung gestellt. Unter den vier internationalen Richtern des „Special Panel for Serious Crimes“ befinden sich auch zwei Deutsche.

Deutschland führt mit der Regierung von Timor-Leste, zu der enge und freundschaftliche Beziehungen gepflegt werden, einen regelmäßigen und offenen Dialog zu Menschenrechtsfragen, die auch Gegenstand der Gespräche waren, die Bundesminister Fischer während seiner Asienreise im Februar 2005 in Timor-Leste geführt hat. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben Timor-Leste in seinen Bemühungen um den Aufbau und die Festigung einer demokratischen Regierung und um die Sicherung der Menschenrechte stark unterstützt. Dies wurde in der VN-Menschenrechtskommission 2003 durch eine EU-initiierte konsensuale Erklärung des Vorsitzenden unterstrichen, 2004 durch eine entsprechende Erklärung des Vor-

sitzenden zur Technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich.

Vietnam

Während die kommunistische Einheitspartei Vietnams einen wirtschaftlichen Öffnungsprozess verfolgt, sucht sie gleichzeitig ihren alleinigen Machtanspruch zu sichern. Eine öffentliche Diskussion der Machtstrukturen wird nicht geduldet, es gibt weder Presse- noch Meinungsfreiheit. Gleichwohl wird Kritik an staatlichem Handeln zugelassen, solange sie sich nicht gegen das System selbst richtet. Hart durchgegriffen wird dort, wo die Regierung eine Entwicklung von einzelnen Oppositionellen hin zu einer Bewegung befürchtet: derzeit gegen Internet-Dissidenten sowie religiöse Organisationen, die sich außerhalb des staatlich vorgegebenen Rahmens bewegen, wie die United Buddhist Church of Vietnam. Im Ergebnis beschränkt sich die Religionsfreiheit im Wesentlichen auf die Ausübung religiöser Handlungen, soziales oder gesellschaftliches Engagement ist nicht erlaubt. Immer wieder werden oppositionelle Geistliche unter Hausarrest gestellt oder zu hohen Haftstrafen verurteilt.

Die Gerichte sind der Verfassung nach zwar unabhängig, unterstehen praktisch jedoch den staatlichen Behörden. Es gibt 29 Straftatbestände, die mit der Todesstrafe belegt werden können. Medienberichten zufolge wurden von Januar bis Dezember 2004 115 Todesurteile gefällt und 82 vollstreckt. Die tatsächliche Zahl dürfte höher liegen. Die vietnamesische Regierung stufte Angaben zur Todesstrafe im Januar 2004 als Staatsgeheimnis ein, offizielle Zahlen liegen daher nicht vor. Die Haftbedingungen in vietnamesischen Gefängnissen sind schlecht, politischen Häftlingen droht Isolationshaft. Die ethnischen Minderheiten (ca. 10 Mio. Menschen) sind trotz der Bemühungen der Regierung um besondere Förderung in der Regel sozial und wirtschaftlich schlechter gestellt. Diskriminierung durch lokale Behörden ist keine Seltenheit. Gegen öffentlich geäußerten Unmut geht die Regierung mit Härte vor. Im Zentralen Hochland kam es etwa im Zusammenhang mit der Vergabe von Landnutzungsrechten Ostern 2004 zu gewaltsamen Ausschreitungen, die drei Todesopfer forderten. Am 25. Januar 2005 unterzeichneten die Regierungen Vietnams und Kambodschas mit dem Büro des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) ein trilaterales Abkommen zur Beilegung des „Montagnard“-Flüchtlingsproblems.

Bundesregierung und EU sprechen mit der Regierung Vietnams regelmäßig auch auf höchster Ebene über Menschenrechtsfragen, insbesondere über die Religions- und Pressefreiheit sowie über das Schicksal einzelner Häftlinge und Dissidenten. Im November 2003 vereinbarten Vietnam und die EU, den Ad-hoc-Menschenrechtsdialog, der seit 2001 auf der Ebene der Botschafter der EU-Troika in Hanoi geführt wird, zu institutionalisieren. Seither haben zwei Gesprächsrunden stattgefunden mit folgenden Themenschwerpunkten: Vietnams Menschenrechtspolitik, die Wahrung der Grundfreiheiten in Vietnam, ethnische Minderheiten, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, die Situation in vietnamesischen Gefängnissen, Todesstrafe,

Technische Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich, Diskriminierung in der EU, menschenrechtliche Einzelfälle. In diesem Zusammenhang hat die vietnamesische Regierung ihre grundsätzliche Bereitschaft erkennen lassen, mittelfristig auf eine Abschaffung der Todesstrafe hinzuwirken und die Zahl der einschlägigen Delikte in einem ersten Schritt von 29 auf 21 zu reduzieren. Daneben hat sie auch im Menschenrechtbereich Interesse an einer Projektzusammenarbeit mit der EU bekundet. Vier der durch die EU im Rahmen des Dialogs angesprochenen menschenrechtlichen Einzelfälle („prisoners of concern“) wurden anlässlich einer Amnestie zum diesjährigen Neujahrsfest („Tet“-Fest) am 9. Februar 2005 begnadigt. Anlässlich des Besuchs von Bundeskanzler Schröder in Vietnam am 6. Oktober 2004 wurde im Übrigen die Aufnahme eines bilateralen deutsch-vietnamesischen Rechtsstaatsdialogs in Aussicht genommen.

Teil D – Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung

1 Nationaler Aktionsplan für die Menschenrechte: Schwerpunkte, Ziele, Strategien

Dieser vom Deutschen Bundestag in seiner Entschließung zum 6. Menschenrechtsbericht vom 4. Februar 2003 (Bundestagsdrucksache 15/397) angeforderte¹³ Nationale Aktionsplan enthält Zielvorgaben und Strategien zu wichtigen Problemfeldern der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Er ist dem Wunsch des Parlaments entsprechend integraler Bestandteil des 7. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung und legt demnach wie dieser das Schwergewicht auf die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen. Der Vorgabe eines knappen Kapitels des Menschenrechtsberichts entsprechend, wird mit dem Aktionsplan keine vollständige Auflistung aller seitens der Bundesregierung geplanten Maßnahmen angestrebt, sondern die Darstellung der politischen Schwerpunkte der Arbeit der Bundesregierung in diesem Bereich. Da die Bundesregierung davon ausgeht, dass der Aktionsplan im nächsten Menschenrechtsbericht fortgeschrieben werden soll, gelten die hier formulierten Maßnahmen zunächst überwiegend für den Zeitraum 2005/2006.

2 Allgemeine Grundsätze des menschenrechtspolitischen Handelns der Bundesregierung

2.1 Menschenrechtsschutz als Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns

Die Achtung der Menschenrechte ist in Deutschland ein Verfassungsgebot. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere sein die Gesetzgebung, die

vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung unmittelbar bindender Grundrechtskatalog, macht die Respektierung und den Schutz der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zur Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen und zum täglichen Auftrag für staatliches Handeln auf allen Ebenen. Aufgabe der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist es, zwischen den verschiedenen Politikbereichen Kohärenz herzustellen und zu gewährleisten.

2.2 Kohärenz von nationaler und internationaler Menschenrechtspolitik herstellen

Für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung bedeutet das Gebot der Kohärenz, dass ihre nach innen wirkende Politik und ihre internationale Menschenrechtspolitik grundsätzlich den gleichen Zielen und Werten folgen und stimmig sein müssen. Beide Bereiche bedingen einander; eine Abtrennung der internationalen, auf den weltweiten Schutz der Menschenrechte ausgerichteten Politik der Bundesregierung von ihrem politischem Handeln im Innern ist nicht möglich.

2.3 Weltweit für die Menschenrechte eintreten

Die deutsche Menschenrechtspolitik beruht auch auf internationalen Übereinkommen, die konkrete menschenrechtliche Normen und Standards festlegen. Diese verpflichten die Bundesregierung primär zur Umsetzung im eigenen Staatsgebiet, geben der Bundesregierung aber auch die völkerrechtliche Legitimation und die Verpflichtung, die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte in anderen Staaten anzumahnen oder – wann immer möglich gemeinsam mit diesen Staaten – Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtsslage zu ergreifen.

Aus dem Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik ergibt sich für die Bundesregierung der Auftrag, die Auswirkungen ihrer Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Kultur- und Wirtschaftspolitik auf die Verwirklichung der Menschenrechte im eigenen und in anderen Ländern zum selbstverständlichen Bestandteil ihrer politischen Analyse und ihres politischen Handelns zu machen – und zwar unter bewusster Einbeziehung einer Geschlechterperspektive. Zugleich muss sie alle nach außen wirkenden sonstigen politischen Aktivitäten darauf prüfen, ob und wie weit sie gezielt für die Stärkung des Menschenrechtsschutzes in Dienst genommen werden können – auch dies wiederum unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Lage von Frauen. Die Bundesregierung ist dabei von der Überzeugung geleitet, dass eine systematische menschenrechtliche Orientierung ihrer Politik gegenüber Dritten die Teilhabe der Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen sowie ihre Fähigkeit, hierauf Einfluss zu nehmen („empowerment“), fördert und auch zu einer Verbesserung von Chancengleichheit bzw. zu einem Abbau von Diskriminierungen führt.

¹³ „Der (7. Menschenrechts-)Bericht soll (...) einen knappen Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels integrieren, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden.“

2.4 Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen suchen

Die Bundesregierung kann ihre Menschenrechtspolitik gegenüber dritten Staaten nur in sehr geringem Maße einseitig gestalten. Sowohl der Ausbau der normativen Grundlagen zum Schutz der Menschenrechte als auch die wirksame Kontrolle ihrer Umsetzung sind nur im Verbund mit anderen Staaten und durch das gemeinsame Zusammenwirken in internationalen Gremien und Organisationen möglich. Die Bundesregierung bettet ihre Menschenrechtspolitik daher so weit wie möglich in die gemeinsame Menschenrechtspolitik der Europäischen Union ein, wobei die dabei von allen Partnern verlangten Kompromisse durch das kontinuierlich gestiegene Gewicht der gemeinsamen EU-Menschenrechtspolitik mehr als aufgewogen werden. In den Vereinten Nationen ebenso wie in regionalen Organisationen beteiligt sich die Bundesregierung, nach Möglichkeit im EU-Verbund, aktiv an der Weiterentwicklung der Menschenrechts-Kodifizierung. In internationalen Entwicklungs-, Handels- und Finanzinstitutionen unterstützt sie Bestrebungen, die Auswirkungen von deren Politik und Maßnahmen auf den Schutz der Menschenrechte stärker zu berücksichtigen.

2.5 Die Rolle der Zivilgesellschaft stärken

Die Bundesregierung betrachtet die Beteiligung der Zivilgesellschaft am nationalen und internationalen Menschenrechtsdiskurs wie auch an der Arbeit der internationalen Gremien und Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes als wesentliches Element ihrer Menschenrechtspolitik, und sie arbeitet im In- und Ausland aktiv mit Nichtregierungsorganisationen zusammen. Die Teilhabe aller Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen am gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu sichern oder überhaupt erst die Grundlage dafür zu schaffen, dass ein solcher Prozess stattfinden kann, ist gerade in von Menschenrechtsverletzungen stark betroffenen Staaten besonders schwierig. Die Stärkung der Zivilgesellschaft in aller Welt und die Förderung von Demokratie und politischer Partizipation aller Teile der Bevölkerung ist daher ein unverzichtbarer Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes.

3 Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik 2005 bis 2006

3.1 Todesstrafe weltweit ächten

Die Bundesregierung wird gemeinsam mit ihren EU-Partnern weiterhin weltweit für die Abschaffung der Todesstrafe eintreten. Sie wird

- durch die Weiterführung der von der EU jährlich in die VN-Menschenrechtskommission eingebrachten Resolution zur Todesstrafe politisch den Boden dafür bereiten;
- gemeinsam mit ihren EU-Partnern entsprechend den EU-Leitlinien zur Todesstrafe von 1998 weiterhin alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, um in Einzelfällen die drohende Vollstreckung von Todes-

urteilen zu verhindern und in Ländern, in denen ein offizielles bzw. ein De-facto-Moratorium für die Todesstrafe aufgehoben oder die Todesstrafe per Gesetz wieder eingeführt werden soll, dagegen vorzugehen.

3.2 Gegen Folter und das Verschwindenlassen von Personen kämpfen

Die Bundesregierung wird sich mit Nachdruck für die Respektierung des absoluten Folterverbots und gegen das Verschwindenlassen von Personen einsetzen. Sie wird daher

- darauf hinarbeiten, dass Deutschland das Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention, das auch die Einrichtung eines nationalen präventiven Besuchsmechanismus vorsieht, bis 2005 zeichnet und baldmöglichst auch ratifiziert;
- sich im EU-Kreis für eine effektivere und umfassendere Umsetzung der EU-Anti-Folter-Leitlinien von 2001 einsetzen;
- die Behandlung von Folteropfern durch finanzielle Unterstützung nationaler und internationaler Programme weiterhin fördern;
- die Annahme einer Konvention gegen das Verschwindenlassen durch die VN-Generalversammlung bis 2006 anstreben und zu diesem Zweck die Textverhandlungen in der Arbeitsgruppe weiterhin aktiv mitgestalten.

3.3 Bei der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte beachten

Für die Bundesregierung ist die Einhaltung der Menschenrechte auch bei der Terrorismusbekämpfung unabdingbar. Sie hat ihre eigene Praxis daran ausgerichtet und wird darauf auch weiterhin bei ihrer Zusammenarbeit mit anderen Staaten zur Terrorismusbekämpfung sowie in internationalen Gremien bestehen. Sie wird ferner

- die Verstetigung des Mandats des VN-Sonderberichterstatters für Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung unterstützen;
- sich für die Verbesserung der Zusammenarbeit der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte mit dem Terrorismus-Ausschuss des Sicherheitsrats verwenden;
- im Rahmen des Europarats an einer inhaltlich begrenzten Übereinkunft zur Terrorismusbekämpfung, die noch bestehende Lücken im internationalen Recht und bei den internationalen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung schließt, mitarbeiten mit dem Ziel, diese in Kürze unterschriftsreif zu haben.

3.4 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewährleisten

Die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hat für die Bundesregierung

den gleichen Rang und Stellenwert wie die der bürgerlichen und politischen Rechte. Die Bundesregierung wird

- konstruktiv daran mitwirken, die in der Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission noch offenen Fragen zu einem Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zügig zu klären;
- die Erarbeitung und effektive Umsetzung universaler menschenrechtlicher Standards für angemessenes Wohnen und zur Verhinderung menschenrechtswidriger Zwangsumsiedlungen unterstützen. Sie wird daher
 - ihre periodisch in die VN-Menschenrechtskommission eingebrachte Resolution zum angemessenen Wohnen unter Berücksichtigung der Berichte des für diese Thematik eingesetzten VN-Sonderberichterstatters inhaltlich weiter ausbauen und aktualisieren und
 - begleitende Seminarveranstaltungen zum Recht auf angemessenes Wohnen und zum Verbot menschenrechtswidriger Zwangsumsiedlungen unterstützen;
- auch durch begleitende Projekte die weltweite Umsetzung der unter maßgeblicher Mitwirkung Deutschlands entwickelten Leitlinien zum Recht auf angemessene Ernährung unterstützen und dazu
 - deren Implementierung auch auf nationaler Ebene vorantreiben und
 - darauf hinwirken, dass der menschenrechtlich gestützte Ansatz in der Hungerbekämpfung durch die relevanten multilateralen Gremien umgesetzt wird;
- sich in relevanten VN-Gremien für die verstärkte Beachtung der im allgemeinen Kommentar Nr. 15 des Ausschusses nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltenen Empfehlungen zum Recht auf Wasser einsetzen;
- die Umsetzung des rechtegestützten Ansatzes bei der Armutsbekämpfung fördern. Dazu wird sie sich
 - auch in ihrer Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit – für die Implementierung der Leitlinien des Büros der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte zum menschenrechtlichen Ansatz in Armutsbekämpfungsstrategien einsetzen und sich für die Stärkung der Rolle der menschenrechtlichen Prinzipien für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele verwenden.
- auch ihre Entwicklungspolitische Zusammenarbeit gezielt für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einsetzen. Der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2004 beschlossene „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007“ enthält konzeptionelle Perspektiven und 17 konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels, mit ihm sollen Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte stärker gebündelt und die Verankerung der menschenrechtlichen Prinzipien besser in die Schwerpunktbildung und Strategieformulierung sowie in die Länderkonzepte und den Dialog mit den Partnern im Rahmen von Projekten und Programmen integriert werden;
- weiterhin darauf dringen, dass menschenrechtliche Anforderungen in bilateralen und EU-Abkommen über die Entwicklungspolitische Zusammenarbeit beachtet werden;
- im VN-System die Erörterungen zum Recht auf Entwicklung vorantreiben, u. a. durch den Beitrag deutscher Experten zur High Level Task Force der Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission zum Recht auf Entwicklung.

3.5 Recht aller Menschen auf Entwicklung fördern

Entwicklung ist ein Prozess, der über die rein wirtschaftliche Entwicklung hinausgeht, in dem alle Menschenrechte geachtet werden müssen und der den Menschen als Individuum zum zentralen Subjekt macht. Die Bundesregierung unterstützt die Menschen in den Entwicklungsländern bei der Artikulation und Durchsetzung ihrer Rechte und Interessen. Sie wird zu diesem Zweck

3.6 Aktiv gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eintreten

Die Bundesregierung wird weiterhin mit Nachdruck gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eintreten. Sie wird deshalb u. a.

- die Ergebnisse der Durban-Konferenz umsetzen und dazu ab 2005 einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Rassismus vorlegen sowie internationale Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans und der Erklärung von Durban konstruktiv weiter begleiten;
- weiterhin die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) unterstützen;
- die Ergebnisse der Berliner OSZE-Antisemitismuskonferenz zügig umsetzen und dazu insbesondere im OSZE-Rahmen geeignete Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung des Antisemitismus unterstützen (insbes. Beobachtung und Erfassung antisemitischer Übergriffe und Entwicklung von Maßnahmen zu deren Bekämpfung);
- die Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes zum Antisemitismus, zur Diskriminierung von Muslimen und zum Rassismus sowie die Toleranzeinheit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) unterstützen.

3.7 Gewalt gegen Frauen verhindern

Die Bundesregierung räumt der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen weiterhin höchstes politisches Gewicht ein. Daher wird sie

- den bestehenden Aktionsplan „Gewalt gegen Frauen“ im Jahr 2005 mit den Schwerpunkten Einrichtung einer nationalen „Helpline“ und Qualifizierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen fortschreiben;
- sich auch weiterhin international dafür einsetzen, dass Gewalt gegen Frauen verhindert wird und bestehende Strafbarkeitslücken geschlossen werden;
- zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten beitragen;
- die strafrechtliche Verfolgung von sexueller und sonstiger Gewalt gegen Frauen in Konflikten einfordern;
- internationale Bemühungen zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung und zur Unterdrückung sog. „Schandemorde“ unterstützen;
- sich national und international auf allen Ebenen an Maßnahmen beteiligen, die zur effektiven Verhinderung und Bekämpfung des Frauen- und Mädchenhandel beitragen; sie wird zu diesem Zweck u. a.
 - die relevanten internationalen Übereinkommen vollständig umsetzen;
 - den maßgeblich auf deutsche Initiative 2004 eingerichteten Sondermechanismus der VN-Menschenrechtskommission zum Thema Menschenhandel weiter finanziell und politisch fördern;
 - das Verfahren zur Ratifikation des Übereinkommens gegen die organisierte Kriminalität und des Zusatzprotokolls gegen den Menschenhandel vorantreiben, damit es in Deutschland noch 2005 in Kraft treten kann;
 - das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels auf dem Gipfel in Warschau im Mai 2005 zeichnen.

3.8 Menschenrechte von Frauen, insbesondere in der Konfliktprävention und -lösung, stärken

Die Bundesregierung unterstützt gezielt die Umsetzung internationaler Konventionen, Vereinbarungen und Programme zur Stärkung der Frauen und ihrer Rechte.

Dazu gehört auch die Umsetzung der Empfehlungen des VN-Sicherheitsrats zur Stärkung der Rolle von Frauen bei der Konfliktprävention, in der Konfliktlösung und beim Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften (SR-Res. 1325). Dabei stehen im Mittelpunkt die Forderungen,

- bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften und beim Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften eine Geschlechterperspektive zu beachten;
- bei der Rekonstruktion politischer und gesellschaftlicher Institutionen die Rechte von Frauen auf aktive Teilhabe und Mitwirkung zu fördern.

3.9 Rechte von Kindern sichern

Um die Rechte von Kindern besser zu sichern, beschloss die Bundesregierung am 16. Februar 2005 den Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“.

Auf internationaler Ebene wird sie

- die Arbeit von UNICEF politisch und finanziell weiter substanziell unterstützen;
- Kinderrechte als eine Querschnittsaufgabe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fördern;
- von 2005 bis 2007 die Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für Grundbildung jährlich auf ca. 120 Mio. Euro erhöhen;
- im Kampf gegen HIV/AIDS jährlich Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von durchschnittlich ca. 90 Mio. Euro für Maßnahmen zur Aufklärung, Bildung und Unterstützung der Partnerländer beim Ausbau ihres Gesundheitswesens aufwenden und sich bis 2007 mit 300 Mio. Euro am globalen Gesundheitsfonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten beteiligen. Dabei wird sie darauf achten, dass arme und/oder verwaiste Kinder bei der Umsetzung von Projekten ausreichend berücksichtigt werden;
- die mögliche Einführung eines Individualbeschwerderechts zur VN-Kinderrechtskonvention eingehend prüfen.

3.10 Kinder vor Gewalt und Ausbeutung schützen

Um Kinder vor sexueller Gewalt und Ausbeutung zu schützen, wird die Bundesregierung die Umsetzung ihres entsprechenden Aktionsplans weiter vorantreiben. Sie wird zu diesem Zweck

- das Verfahren zur Ratifikation des Zusatzprotokolls gegen den Kinderhandel zur VN-Konvention über die Rechte des Kindes betreiben, damit dieses Zusatzprotokoll noch 2006 für Deutschland in Kraft treten kann;
- nationale und internationale Maßnahmen und Programme zur Reduzierung von Kinderarbeit aktiv unterstützen;
- die 2006 der Generalversammlung vorzulegende VN-Studie „Gewalt gegen Kinder“ politisch und finanziell unterstützen;
- beim Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern auch staatliche und nichtstaatliche Stellen in den betroffenen Ländern unterstützen.

Sie wird sich ferner gemeinsam mit ihren EU-Partnern auf der Grundlage der EU-Leitlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten von 2003 und des dazu gehörigen Aktionsplans von 2004 für einen besseren Schutz für Kinder in bewaffneten Konflikten einsetzen und zu diesem Zweck

- die Respektierung des humanitären Völkerrechts und sonstiger Normen zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten einfordern;
- Staaten, die das Zusatzprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten zur VN-Konvention über die Rechte des Kindes noch nicht ratifiziert haben, in multi- wie bilateralen Dialogen hierzu auffordern;
- weiterhin Projekte zur Demobilisierung, Rehabilitation und Wiedereingliederung ehemaliger Kindersoldaten finanziell unterstützen.

3.11 Minderheiten und indigene Völker schützen

Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern sind besonders häufig Diskriminierungen ausgesetzt. Die Bundesregierung setzt sich vor allem in den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen, des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) aktiv für eine Verbesserung des Schutzes von Minderheiten ein. So wird sie

- den Sonderberater des VN-Generalsekretärs zur Genozidprävention bei der Erfüllung seines Mandats unterstützen und sich insbesondere dafür einsetzen, dass dieser in Fällen sich abzeichnender schwerer und schwerster Menschenrechtsverletzungen frühzeitig tätig werden kann;
- zum Schutz der Rechte Indigener beitragen, u. a. durch
 - verstärkte Unterstützung der Arbeit des Sondermechanismus der VN-Menschenrechtskommission zu den Menschenrechten Indigener;
 - Eintreten für eine angemessene Ausstattung des Permanenten Forums für Indigene Angelegenheiten und aktive Begleitung seiner Arbeit;
 - Hinarbeiten auf den Abschluss der Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen über eine „Erklärung über die Rechte Indigener Völker“ bis 2006;
 - Stärkung und Weiterentwicklung sonstiger internationaler Normen und Standards zur Gewährleistung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten, ohne Behinderung und Diskriminierung;
 - die finanzielle Förderung von Indigenen-Organisationen, insbesondere des Dachverbands von Indianerorganisationen im Amazonasraum (COICA) und von indigenen Frauen-Organisationen;

3.12 Diskriminierung gesellschaftlicher Gruppen verhindern

Die Bundesregierung ergreift Maßnahmen, um die Diskriminierung gesellschaftlicher Gruppen zu verhindern. Dazu gehört

- die weitere aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen an der Erarbeitung eines internationalen Übereinkom-

mens zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und zum Schutz vor Diskriminierung, um bis Ende 2006 einen konsensfähigen Konventionsentwurf vorlegen zu können;

- die Umsetzung der nationalen AIDS-Strategie, mit der u. a. der Ausgrenzung von HIV/AIDS-Betroffenen entgegengewirkt wird;
- die Identifikation und Beachtung der besonderen Probleme, denen sich ältere Menschen beim Genuss ihrer Menschenrechte gegenübersehen;
- die Verhinderung der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder Identität.

3.13 Schwere Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich verfolgen

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Täter schwerer und schwerster Menschenrechtsverletzungen nicht ungestraft davonkommen. Sie wird daher

- die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs sowie der Internationalen Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda auch in Zukunft personell, finanziell und politisch nachdrücklich unterstützen;
- für die Wahrung der Unabhängigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und dessen Personals eintreten;
- zusammen mit den EU-Partnern weiterhin die uneingeschränkte Geltung des Römischen Statuts und der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs verteidigen.

3.14 Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen schützen

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Sie wird daher

- im Rahmen der „Agenda für den Flüchtlingsschutz“ des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) an der Verbesserung der globalen Strukturen für die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik mitwirken;
- die mit Flüchtlingsschutz befassten Organisationen, insbesondere den UNHCR, weiterhin politisch und finanziell in ihrer Arbeit unterstützen;
- die auf Anregung des VN-Generalsekretärs eingesetzte „Global Commission on International Migration“ als Mitglied der Kerngruppe aktiv bei ihrer Arbeit unterstützen;
- für die Fortentwicklung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik im Europa der 25 eintreten und konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken;
- die Anstrengungen zur Umsetzung eines wirksamen Resettlement-Programms für Flüchtlinge nach der

Genfer Flüchtlingskonvention in enger Abstimmung mit dem UNHCR verstärken.

3.15 Menschenrechtsverteidiger schützen

Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure leisten einen unverzichtbaren Beitrag zum Menschenrechtsschutz. Die Bundesregierung fördert aktiv das Engagement dieser Akteure auf allen Ebenen zugunsten der Menschenrechte, indem sie

- zivilgesellschaftliche Organisationen und Einrichtungen der Menschenrechtsarbeit weltweit politisch und finanziell unterstützt;
- sich national und gemeinsam mit ihren EU-Partnern gemäß den Leitlinien der EU für Menschenrechtsverteidiger von 2004 dafür einsetzt, dass diejenigen, die sich aktiv für die Menschenrechte engagieren, vor Repression und Verfolgung geschützt werden.

3.16 Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen stärken

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte weltweit ist vor allem Pflicht der Regierungen. Doch auch jeder Einzelne und alle Teile der Gesellschaft – also auch die Wirtschaft – tragen für ihre jeweiligen Einflussbereiche menschenrechtliche Verantwortung. Die Bundesregierung begrüßt und ermutigt das Engagement von Unternehmen zugunsten des Menschenrechtsschutzes, indem sie

- sich an der Entwicklung einer Strategie der Europäischen Union für die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (CSR-Strategie) beteiligt und nationale Anstrengungen zur Unterstützung von CSR-Konzepten unternimmt;
- im Rahmen der Nationalen Kontaktstelle an der bewährten Umsetzung der OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen mitwirkt und an die Verbände der deutschen Wirtschaft und an alle im Ausland engagierten Unternehmen appelliert, sich auch weiterhin gemäß den Leitsätzen zu verhalten;
- sich gemeinsam mit den EU-Partnern in den Vereinten Nationen aktiv an der Erörterung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen beteiligt;
- sich weiterhin für die weltweite Achtung der Kernarbeitsnormen einsetzt.

3.17 Demokratie und Rechtsstaat fördern

Ein funktionierender Rechtsstaat und Demokratie sind die besten Garanten für eine effektive Durchsetzung menschenrechtlicher Normen und Standards. Die Bundesregierung wird daher weiterhin weltweit

- Demokratisierung und politische Reformprozesse fördern;

- Projekte zur Sicherung und Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und einer unabhängigen Justiz unterstützen;
- Korruption aktiv bekämpfen und staatliche und nichtstaatliche Stellen in anderen Ländern bei der Umsetzung des VN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Korruption unterstützen;
- nationale Institutionen zur Verbesserung der Menschen- und Bürgerrechtssituation, wie z. B. Ombudspersonen, unterstützen;
- für die politische Teilhabe aller Bevölkerungsteile eintreten;
- zum Aufbau regionaler justizieller Institutionen des Menschenrechtsschutzes wie etwa des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof beitragen.

3.18 Internationale menschenrechtliche Gremien und Überwachungsorgane stärken

Die Bundesregierung betrachtet wirksame internationale Überwachungsorgane als wichtige Voraussetzung für einen effektiven Schutz der Menschenrechte weltweit. Sie wird daher u. a.

- gemeinsam mit den EU-Partnern für die Umsetzung von Vorschlägen der „Hochrangigen Gruppe über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ sowie der darauf aufbauenden Empfehlungen des VN-Generalsekretärs zur Stärkung des VN-Menschenrechtssystems eintreten;
- Anstrengungen zur Stärkung der Vertragsorgane und zur effektiveren Organisation ihrer Arbeitsweise unterstützen;
- den Dialog mit den G77-Staaten über die besorgniserregenden Tendenzen in der Arbeit der VN-Menschenrechtskommission und des Dritten Ausschusses der VN-Generalversammlung fortsetzen, insbesondere mit dem Ziel des Erhalts der Behandlung kritischer Ländersituationen in diesen Foren;
- weiterhin für eine umfassende Zusammenarbeit aller Staaten mit den Sondermechanismen der VN-Menschenrechtskommission sowie für deren angemessene Beteiligung an den Sitzungen der VN-Menschenrechtsgremien eintreten und Bestrebungen, die Mandate der Sondermechanismen einzuschränken, mit Nachdruck entgegenzutreten;
- das Verfahren zur Ratifizierung des 14. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention betreffend die Reform und Stärkung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorantreiben, damit dieses bis 2006 ratifiziert werden kann, und sich für die Ratifizierung in anderen europäischen Staaten einsetzen.

3.19 Internationale Regelungen für die Biotechnologie treffen

Der Entwicklung der Biotechnologie muss in einem ethisch verantwortbaren Rahmen erfolgen. Es bedarf dazu international möglichst einheitlicher, verbindlicher Regelungen. Die Bundesregierung wird daher

- konstruktiv auf eine Verabschiedung der UNESCO-Bioethikerklärung hinarbeiten;
- weltweit für eine zügige Umsetzung der im März 2005 von der VN-Generalversammlung angenommenen Politischen Erklärung gegen das Klonen von Menschen eintreten.

3.20 Menschenrechte als Kriterium im Außenhandel anwenden

Um zu verhindern, dass gehandelte Güter und Dienstleistungen im Ausland zur Begehung oder Ermöglichung von Menschenrechtsverletzungen benutzt werden, ist die Beachtung der Menschenrechte für die Bundesregierung auch im internationalen Handel relevant. Sie wird daher

- die „Verordnung des Rats der EU betreffend den Handel mit bestimmten Ausrüstungsgegenständen und Produkten, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können“ vorantreiben, damit sie schnellstmöglich verabschiedet werden kann;
- Anträge für Ausfuhrgenehmigungen von Rüstungs- und Dual-use-Gütern weiterhin sorgfältig u. a. gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für Rüstungsexporte prüfen mit dem Ziel, zu verhindern, dass diese Güter zur Begehung oder Ermöglichung von Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden.

3.21 Prävention von Menschenrechtsverletzungen

Für die Bundesregierung ist die Verhütung von Krisen und Konflikten auch in menschenrechtspolitischer Hinsicht eine zentrale Aufgabe der Staatengemeinschaft, da in solchen Situationen die üblichen zwischen- und innerstaatlichen Mechanismen zum Schutz und zur Durchsetzung der Menschenrechte meist nicht mehr greifen. Neben ihrem Beitrag zu friedenserhaltenden Maßnahmen wird die Bundesregierung

- durch die Umsetzung ihres 2004 verabschiedeten „Aktionsplans zur Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ dazu beizutragen versuchen, massenhaften Menschenrechtsverletzungen wirksam vorzubeugen.

Ein weiteres wirksames Mittel zur Vermeidung menschenrechtsgefährdender Situationen sieht die Bundesregierung in der allgemeinen Menschenrechtsbildung und in der Ausbildung von Amtsträgern. Sie wird daher

- gegenüber den Ländern darauf dringen, dass die „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung“ der Kultusministerkonferenz bis 2007 umgesetzt wird;
- dafür eintreten, dass Informationen über die Menschenrechte und ihre Realisierung auch weiterhin in besonderem Maße Gegenstand der beruflichen Aus- und Weiterbildung des öffentlichen Dienstes sind;
- gemeinsam mit den EU-Partnern im Europarat, im Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung sowie in der VN-Menschenrechtskommission für die Stärkung der Menschenrechtsbildung eintreten.

Anhang

Verzeichnis der zitierten Internetadressen

<http://ue.eu.int>
www.aktionsprogramm2015.de
www.amnesty.de
www.amnestyforwomen.de
www.auswaertiges-amt.de
www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/frauen/konfliktpraevention_.html
www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/eu-verhakodex.pdf
www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/politischegrundsaeetze.pdf
www.bma.bund.de
www.bmfsfj.de
www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=22946.html
www.bmi.bund.de
www.bmj.bund.de
www.bmj.bund.de>Themen>Menschenrechte
www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/ruestungsexportbericht-2003,property=pdf.pdf
www.bmz.de
www.coe.int
www.coe.int/ecri
www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof/
www.coe.int/T/D/Menschenrechtskommissar/
www.coe.int/T/d/sg/
www.conventions.coe.int
www.cpt.coe.int/german.htm
www.echr.coe.int_
www.ethikrat.org
www.eu.int
www.eu.int/comm/europeaid
www.eumc.eu.int/
www.euro-ombudsman.eu.int
www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm
www.europa.eu.int/comm/external_relations
www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm
www.exportkreditgarantien.de
www.femmigration.net
www.gtz.de/traffickinginwomen
www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/SiteMap.htm
www.institut-fuer-menschenrechte.de

www.menschenrechtserziehung.de

www.ohchr.org

www.ohchr.org/english/issues/poverty/guidelines.htm

[www.ohchr.org>human rights bodies>special procedures](http://www.ohchr.org/human%20rights%20bodies/special%20procedures)

www.ohr.int

www.osce.org

www.oscebih.org

www.preventinggenocide.com

www.un.org

www.un.org/documents/repsc.htm

www.un.org/documents

www.un.org/events/action2

www.un.org/secureworld

www.unesco.de

www.unhcr.de

www.ups-schulen.de