

# Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik

*Michael Krennerich*



Michael Krennerich

## **Zusammenfassung**

Offiziellen Verlautbarungen zufolge sind die Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Der Beitrag legt dar, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet.

## 1. Deutschland in der menschenrechtlichen Verantwortung

Die Wahl Deutschlands in den neuen, 47 Staaten umfassenden Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen war im Mai 2006 ein großer außenpolitischer Erfolg: Deutschland erhielt die meisten Stimmen der westlichen Staatengruppe. Obwohl das gute Ergebnis nicht zuletzt auf das emsige Werben deutscher Diplomaten im Ausland zurückzuführen ist, zeigt es doch auch die hohe Wertschätzung, die Deutschland in der internationalen Staatengemeinschaft genießt. Mit dieser Wertschätzung ist, wie Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der konstituierenden Sitzung des UN-Menschenrechtsrates am 19. Juni 2006 betonte, gleichzeitig eine große Verantwortung verbunden: Dem Land sei ein Vertrauensvorschuss gewährt worden, dem es gerecht werden müsse. Deutschland werde sich, so versprach Steinmeier, konsequent für die Verwirklichung aller Menschenrechte einsetzen und die Prinzipien ihrer Universalität und Unteilbarkeit verteidigen.

In vielen offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen haben sich die Bundesregierungen seit den 1990er Jahren einer wertgebundenen, menschenrechtsorientierten Politik verpflichtet. „Menschenrechtsschutz ist Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns“, lautete bezeichnenderweise der erste Grundsatz des Aktionsplans Menschenrechte (2005) der alten Bundesregierung. Und auch im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierung heißt es, dass die Beachtung des Völkerrechts und die Einhaltung der Menschenrechte Grundlage deutscher Au-

**Menschenrechtsschutz ist Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns.**

ßenpolitik seien. Der Auftrag zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte wird hierbei aus dem Grundgesetz abgeleitet, gründet sich auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (den Vereinten Nationen, dem Europarat usw.) und fußt auf zahlreichen universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen, die Deutschland ratifiziert hat. Ungeachtet politikwissenschaftlicher Debatten um eine eher realpolitische oder eine eher ideelle Ausrichtung der Außenpolitik, ist es daher angebracht zu fragen, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet. Dabei sollte man sich allerdings darüber im Klaren sein, dass Menschenrechte nicht das einzige und – allen Bekundungen zum Trotz – sicherlich nicht das vorrangige außenpolitische Ziel der Bundesregierung darstellen.

In Form regelmäßiger Menschenrechtsberichte legen die Bundesregierungen seit 1990 selbst Rechenschaft über ihr weltweites Engagement für die Menschenrechte ab. Der jüngste, inzwischen siebte Menschenrechtsbericht umfasst den Zeitraum von 1. April 2002 bis 28. Februar 2005. Auf Wunsch des Bundestages enthält er erstmals einen nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, der allerdings dem Parlament nicht vorab zur Beratung und Entscheidung vorzulegen ist. Der Bericht wurde in der 15. Wahlperiode von der alten Bundesregierung erstellt (Bundestag Drucksache 15/5800, 17. Juni 2005) und in der 16. Wahlperiode im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe diskutiert (Protokoll Nr. 16/11, 17. Mai 2006). Der Schwerpunkt des unter Federführung des Auswärtigen Amtes erstellten Berichts liegt hierbei auf den auswärtigen Beziehungen, doch wird in Erfüllung eines Bundestags-Beschlusses vom 4. Februar 2003 auch über die Menschenrechtspolitik in anderen Politikbereichen berichtet. Der 374 Seiten starke Bericht ist über den Regierungswechsel hinweg insofern aufschlussreich, als er wichtige menschenrechtliche Handlungsfelder benennt, in denen deutsche Bundesregierungen in den vergangenen Jahren aktiv waren und vermutlich auch bleiben werden.

Der Natur der Sache nach rücken solche offiziellen Berichte freilich das Regierungshandeln in ein günstiges Licht, so dass zusätzliche, kritische Informationen gerade von Nichtregierungsorganisationen (NRO) hilfreich sind, um das Bild über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zu vervollständigen. Aufschlussreich sind hier u.a. die Stellungnahmen des „Forum Menschenrechte“, in dem zahlreiche in der Menschenrechtsarbeit aktive deutsche NRO zusammengeschlossen sind ([www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)).

## 2. Die Menschenrechts(außen)politik der Bundesregierung im Fokus

Versteht man unter Außenpolitik die grenzüberschreitenden politischen Aktivitäten staatlicher Akteure, welche die auswärtigen Beziehungen eines Staates gegenüber anderen Staaten, internationalen Organisationen und ganz allgemein seinem internationalen Umfeld bestimmen, dann sind in einem solch engen, staatszentrierten Begriff der Außenpolitik die Aktivitäten von NRO nicht einge-

schlossen, obwohl diese einen erheblichen Beitrag zum internationalen Menschenrechtsschutz leisten. Unter den staatlichen Akteuren wiederum konzentriert sich der vorliegende Aufsatz vor allem auf die Außenpolitik der Bundesregierung. Doch ist zu betonen, dass auch der Deutsche Bundestag eine wichtige Rolle einnimmt: Er ratifiziert internationale Menschenrechtsverträge, führt die Debatte über die Leitlinien der Politik und verfügt seit 1998 über einen vollwertigen Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der sich unter der derzeitigen Leitung von Herta Däubler-Gmelin (SPD) wichtigen Menschenrechtsthemen im Inland und Ausland annimmt. Zudem wirken Abgeordnete etwa im Rahmen der Parlamentarischen Versammlungen des Europarates und der OSZE über die nationalen Grenzen hinweg an der Ausgestaltung der internationalen Menschenrechtspolitik mit.

Trotz einer gewissen „Parlamentarisierung der Außenpolitik“ gilt diese aber noch immer als eine Domäne der Exekutive, auch im Bereich der Menschenrechte. Die Bundeskanzlerin und ihr Außenminister prägen entscheidend das menschenrechtliche Profil Deutschlands im Ausland. Angela Merkel (CDU) hat hier nach ihrem Amtsantritt rasch Akzente zu setzen versucht. Indem sie die deutsch-amerikanische Freundschaft und den Wertekonsens mit den USA betonte, war es ihr möglich, öffentlich wie intern Kritik an dem US-Gefangenenlager in Guantánamo Bay zu äußern. Ihr Vorgänger Gerhard Schröder (SPD) hatte sich, nach der scharfen Ablehnung des Irakkrieges, in seiner zweiten Amtszeit weit vorsichtiger auf dem diplomatischen Parkett der transatlantischen Beziehungen bewegen müssen. Allerdings kam die Regierung Merkel innenpolitisch unter Druck, menschenrechtlich bedenkliche Informationspraktiken deutscher Nachrichtendienste und heimliche, über Europa abgewickelte US-Gefangenentransporte (*rendition flights*) im „Kampf gegen den Terror“ aufzuklären.

Die Bundeskanzlerin und ihr Außenminister prägen entscheidend das menschenrechtliche Profil Deutschlands im Ausland.

Den fast schon kumpelhaften Umgang Schröders mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin setzte Merkel nicht fort. Bereits bei ihrem Antrittsbesuch in Moskau im Januar 2006 drückte sie zum Missfallen Putins ihr Unbehagen u.a. mit der Lage in Tschetschenien und einem neuen russischen Gesetz über Nichtregierungsorganisationen aus. Von großer symbolischer Bedeutung war hierbei ihr Treffen mit russischen NRO. Anlässlich des 6. Petersburger Dialogs im Oktober 2006 in Dresden mahnte die Bundeskanzlerin gegenüber dem russischen Präsidenten nochmals deutlich den Schutz der Menschenrechte an. Hintergrund war der Mord an der russischen Journalistin und Regimekritikerin Anna Politkowskaja, der das Treffen überschattete und die systematischen Verletzungen der Pressefreiheit in Russland ins Blickfeld rückte. Auch bei Merkels Besuch in China im Mai 2006 waren Menschenrechte ein Thema. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob der seit Jahren bestehende, vielfach als ungenügend kritisierte Menschenrechtsdialog zwischen Deutschland und China große Wirkungen zeigt.

Menschenrechtsdialog zwischen Deutschland und China

Es ist anzunehmen, dass Menschenrechte auch künftig auf der außenpolitischen Gesprächsagenda der Bundeskanzlerin und des Außenministers stehen werden, wobei es den diplomatischen Gepflogenheiten entspricht, nicht unentwegt öffentliche Kritik zu üben, sondern auch „stille Diplomatie“ zu betreiben,

was nicht immer von Nachteil sein muss. Aus Sicht der Menschenrechte wird gleichwohl bedeutsam sein, wie sich die Bundesregierung weiterhin zu den Menschenrechtsverletzungen auch mächtiger Staaten wie der USA, Russlands und Chinas stellt und welche Positionen sie zu UN-Sicherheitsratsbeschlüssen, etwa gegenüber dem Iran, einnimmt. Von großer Brisanz ist zudem der Mitte 2006 zeitweilig eskalierte Nahost-Konflikt. So wichtig die uneingeschränkte Verurteilung des anti-israelischen Terrors und die Solidarität mit dem in seinem Existenzrecht bedrohten Staat Israel gerade aus deutscher Sicht sind, dürfen auch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch das israelische Militär nicht kritiklos hingenommen werden.

Auch die Beteiligung Deutschlands an internationalen Militäreinsätzen birgt aus menschenrechtlicher Sicht erheblichen Diskussionsstoff. Nimmt man die großen Linien deutscher Außenpolitik in den Blick, lässt sich un-  
**Militärische Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen bergen immer auch schwer kalkulierbare Risiken.** schwer erkennen, das mit dem jahrzehntelangen Tabu militärischer Auslandseinsätze ab den 1990er Jahren gebrochen wurde. Deutsche Soldaten in fernen Ländern – wie Afghanistan oder Kongo – waren in den 1980er Jahren noch undenkbar, und zwar nicht nur aufgrund der Logik des Ost-West-Konfliktes, sondern auch aufgrund des (west)deutschen Selbstverständnisses. Inzwischen sehen sich deutsche Regierungen in der internationalen Verantwortung, nicht nur finanziell, sondern auch mit eigenen Truppen einen Beitrag an UN-Friedenseinsätzen zu leisten. Bei allem Einstellungswandel – und trotz der völkerrechtlich höchst problematischen „humanitären Intervention“ der NATO im Kosovo (1999), deren emotionale Begründung selbst Analogien zum Nazi-Terror nicht scheute – ist gleichwohl die Ablehnung leichtfertiger Einsätze militärischer Mittel in der Außenpolitik noch fest verankert. Militärischen „Abenteuern“, selbst aus humanitären Gründen, stehen die politisch Verantwortlichen in Deutschland doch mehrheitlich ablehnend gegenüber. Unter der Regierung Merkel wird sich dies nicht grundlegend ändern. Allerdings bergen militärische Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen – wie der im September 2006 beschlossene Einsatz der Bundeswehr vor der Küste Libanons – immer auch schwer kalkulierbare Risiken.

Für das Jahr 2007 sei noch auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und den nächsten G-8-Gipfel in Heiligendamm verwiesen, die Gelegenheit böten, Menschenrechtsanliegen international zu platzieren. Die bisherigen Ankündigungen der deutschen Regierung lassen jedoch vermuten, dass dem Thema der Menschenrechte in diesen Zusammenhängen keine große Bedeutung zukommen wird.

### 3. Menschenrechtsaußenpolitik – viele Ministerien mischen mit!

Nun beschränkt sich die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen nicht auf die großen außenpolitischen Themen und Auftritte der Bundeskanzlerin oder des Außenministers, sondern wird in alltäglicher Kleinarbeit bi-

lateral und multilateral umgesetzt. Hier sind gleich mehrere Ministerien beteiligt.

Grundsätzlich obliegt es dem Auswärtigen Amt (AA), die außenpolitischen Aktivitäten auch im Bereich der Menschenrechte zu bündeln und zu koordinieren. Das AA ist das federführende Ressort multilateraler Menschenrechtspolitik, etwa in den entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, der EU, der OSZE und des Europarates. Das AA verfügt über jeweils einen Arbeitsstab zu Menschenrechten und zum Internationalen Strafgerichtshof sowie entsprechende Länder- und andere Referate (OSZE, Europarat, Rechtsfragen der EU, Völkerrecht/ Humanitäres Völkerrecht etc.), die in ihren Bereichen auch für Menschenrechte zuständig sind. Zudem ist im AA das 1998 geschaffene Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe angesiedelt, der sich um ausgewählte Bereiche der Menschenrechte in den auswärtigen Beziehungen kümmert. Die Bedeutung des Menschenrechtsbeauftragten hängt dabei sehr davon ab, wie das Amt von dem jeweiligen Amtsinhaber interpretiert wird. Günter Nooke (CDU), seit 9. März 2006 im Amt, hält den Ball (noch) eher flach. Doch ist abzuwarten, wie er nach einer Anlaufzeit das Amt ausfüllen wird.

Ebenfalls eine wichtige außenpolitische Rolle im Bereich der Menschenrechte spielen das Bundesministerium der Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das BMJ verfügt – bereits seit 1970 – über eine eigene für juristische Belange zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen (zurzeit: Almut Wittling-Vogel). Die Beauftragte vertritt die Bundesregierung beispielsweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und verschiedenen UN-Menschenrechtsausschüssen (Folter, Rassendiskriminierung), ist bei Verhandlungen zu Menschenrechtsabkommen beteiligt und Mitglied u.a. des Lenkungsausschusses für Menschenrechte im Europarat. Während das BMJ eher im Hintergrund agiert, bemüht sich das BMZ im Bereich der Menschenrechte sichtbare Akzente zu setzen. Es hat eigens einen entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007 vorgelegt, der unter der Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul (SPD) über den Regierungswechsel hinweg von Bedeutung ist, und fördert auf verschiedene Weise die Menschenrechte. Neben spezifischen Menschenrechtsprogrammen und -projekten gewinnen hier in begrenztem Maße auch horizontale Ansätze an Bedeutung, die Menschenrechte als übergreifendes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstehen. Im Rahmen eines pragmatisch verstandenen Menschenrechtsansatzes soll sich demnach die deutsche EZ ausdrücklich auf internationale Menschenrechtsnormen beziehen und an menschenrechtlichen Prinzipien ausrichten (vgl. BMZ 2004, GTZ 2006), was in der Praxis allerdings noch viel zu wenig geschieht.

Andere Ministerien treten außenpolitisch fallweise in Erscheinung, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an Entscheidungen der Bundesregierung oder internationaler Organisationen (z.B. Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Welthandelsorganisation, Internationale Arbeitsorganisation, Weltgesundheitsorganisation, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen etc.) beteiligt sind, die direkt oder indirekt die Menschenrechte betreffen. So ist selbst das Bundesministerium des Innern (BMI) außenpolitisch aktiv, in-

dem es bei der Ausarbeitung zwischenstaatlicher und internationaler Übereinkommen und Regelungen innerhalb der EU und mit Drittstaaten beteiligt ist, welche menschenrechtsrelevante Migrations- und Sicherheitsfragen betreffen. Auch wirkt das BMI bei der Ausgestaltung des nationalen Minderheitenschutzes in multilateralen Foren mit, freilich mit einer tendenziell ablehnenden Haltung gegenüber neuen Rechtsnormen, aus denen Minderheiten hierzulande Ansprüche ableiten könnten.

Das heißt, in menschenrechtsrelevante Bereiche der auswärtigen Beziehungen fließen Entscheidungen verschiedener, auch stark innenpolitisch orientierter Ministerien ein, die jeweils eigene Interessen und Strategien verfolgen und in ihrem Wirkungsbereich den Menschenrechten einen unterschiedlichen Stellenwert beimessen. Dies zieht einen erheblichen Abstimmungsbedarf nach sich und verschärft die allgemeine Kohärenzproblematik in der Menschenrechtspolitik und den menschenrechtsrelevanten Politikfeldern. Die Kohärenzproblematik betrifft zum einen die Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik im engeren Sinne, über die nicht immer politisches Einvernehmen besteht. Zum anderen bezieht sie sich darauf, dass den Menschenrechten in anderen Politikfeldern oft nur wenig Bedeutung beigemessen wird, selbst wenn diese offiziell als Querschnittsaufgabe deklariert werden. Ein „klassischer“, vielfach thematisierter Widerspruch besteht beispielsweise zwischen Menschenrechtspolitik und der Rüstungsexport- und anderen Bereichen der Außenwirtschaftspolitik (siehe z.B. Fonari 2000, Brzoska/ Moltmann 2005). Vielfach kritisiert wird die Übernahme von Exportkreditgarantien des Bundes („Hermes-Bürgschaften“) für menschenrechtsbedenkliche Projekte (akzentuiert: [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)).

Um die Menschenrechtspolitik im Inneren wie Äußeren besser zu koordinieren, wäre es u.U. sinnvoll, den Menschenrechtsbeauftragten im Kanzleramt anzusiedeln sowie feste Menschenrechtsansprechpartner in den jeweiligen Ministerien zu benennen. Gerade innerhalb fachfremder Ministerien und Abteilungen bestehen mitunter erschreckend geringe Kenntnisse der Menschenrechte und neuerer Menschenrechtsentwicklungen. Selbst in den (wenigen) Ministerien, in denen die Menschenrechtsarbeit in Form von Beauftragten oder Arbeitsgruppen institutionalisiert ist, haben die Menschenrechtsverantwortlichen oft einen schweren Stand und müssen gegen die Trägheit vieler Ministerialbürokraten ankämpfen, die ihrer Ansicht nach Wichtigeres zu tun haben, als die Menschenrechte zu schützen. Hinzu kommt die schwierige Abstimmung zwischen Bund und Ländern vor allem in denjenigen Bereichen, in denen die Länder Gesetzgebungskompetenzen haben.

So verwundert es nicht sonderlich, dass eine Reihe sinnvoller Initiativen zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes auf innenpolitische Widerstände stoßen. Dies zeigt sich selbst bei der Ratifizierung wichtiger internationaler Menschenrechtsverträge und ihrer Zusatzprotokolle.

#### 4. Internationale Menschenrechtsabkommen – im innenpolitischen Clinch

Die Normsetzung im Bereich der Menschenrechte ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weit vorangeschritten. Über die grundlegenden Dokumente des modernen universellen Menschenrechtsschutzes hinaus – allen voran die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), die beide aus dem Jahre 1966 stammen und 1976 in Kraft traten – wurden die Menschenrechte in etlichen weiteren UN-Abkommen inhaltlich ausdifferenziert und auf besonders gefährdete Zielgruppen (Frauen, Kinder, Wanderarbeiter/innen etc.) bezogen. Hinzu kommen zahlreiche Instrumente des regionalen Menschenrechtsschutzes, der gerade in Europa stark ausgeprägt ist.

Deutschland hat viele wichtige Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Auch haben sich deutsche Regierungen in den vergangenen Jahren dafür eingesetzt, dass der internationale Menschenrechtsschutz weiter ausgebaut wird. Besonders gewürdigt sei hier der engagierte Einsatz für die Gründung und Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH), dessen Statut von 1998 im Jahre 2002 in Kraft trat. **deutsches Völkerstrafgesetzbuch von 2002**

Mit dem IStGH wurde erstmals ein unabhängiger ständiger Gerichtshof gegründet, der Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschheit ahndet. In diesem Zusammenhang sei auch die deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda sowie das – in der Praxis freilich bislang bedeutungslose – deutsche Völkerstrafgesetzbuch von 2002 erwähnt, welches das Weltrechtsprinzip verankert. Demnach können (theoretisch) in Deutschland schwere Völkerrechtsverbrechen auch dann verfolgt werden, wenn die Täter weder selbst Deutsche sind noch die Taten in Deutschland oder an Deutschen verübt wurden.

Die rot-grüne Vorgängerregierung unterwarf sich zudem den Beschwerdemechanismen der UN-Anti-Folterkonvention und des UN-Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und zeichnete verschiedene internationale Menschenrechtsabkommen bzw. deren Zusatzprotokolle, u.a. zum Schutz von Kindern und gegen Menschenhandel. Auch für die weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe machte sich Deutschland gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten der EU stark. Verdienste kamen der Bundesregierung in der Vergangenheit zudem bei der Schaffung der im Dezember 2000 proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu, die Bestandteil des noch anzunehmenden Vertrags über eine Verfassung in Europa sein soll(te). **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

Gleichwohl taten und tun sich die politisch Verantwortlichen in Deutschland schwer, einige wichtige internationale Menschenrechtsabkommen zu ratifizieren bzw. vorbehaltlos anzunehmen, was auch im Ausland wahrgenommen wird. **Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention von 2002**

Als schwierig erwies sich beispielsweise die Zeichnung und Ratifikation des – mit außenpolitischer Unterstützung Deutschlands – jahrelang verhandelten

Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention von 2002, das im Juni 2006 in Kraft trat. Das Zusatzprotokoll sieht einen internationalen Besuchsmechanismus sowie die Errichtung unabhängiger nationaler Kontrollgremien für alle Einrichtungen vor, in denen Menschen die Freiheit aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen entzogen ist, vom Strafvollzug über die Abschiebehaf bis hin zu psychiatrischen Anstalten. Die Notwendigkeit, im föderalen System Deutschlands diesbezüglich ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erzielen, erschwerte die Annahme des Protokolls erheblich, zumal es politische Widerstände gegen die Einführung nationaler Besuchsmechanismen gab (vgl. Follmar-Otto/Cremer 2004). Das Zusatzprotokoll wurde schließlich im September 2006 von der Bundesregierung unterzeichnet, muss aber noch ratifiziert werden. Das vorgesehene nationale Kontrollsystem mit lediglich vier ehrenamtlichen Kommissaren wurde jedoch bereits vom Deutschen Institut für Menschenrechte als nicht ausreichend kritisiert. Tatsächlich würde das neue Instrument international geschwächt, wenn Deutschland und andere europäische Staaten den Standard zu niedrig setzten.

#### Vorbehaltserklärung Deutschlands gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention

Auch die Rücknahme der vielfach kritisierten Vorbehaltserklärung Deutschlands gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention<sup>1</sup> scheiterte bislang an Widerständen verschiedener Landesregierungen (z.B. Bayern und Baden-Württemberg) und möglicherweise am fehlenden politischen Willen der Bundesregierung bzw. des BMI, diese Widerstände zu überwinden. Der Vorbehalt hat jedoch schwerwiegende Folgen für den Schutz – gerade unbegleiteter oder zur Prostitution und Arbeit gezwungener – minderjähriger Flüchtlingskinder, die hierzulande ab 16 Jahren im Asylverfahren wie Erwachsene behandelt werden, mitunter keinen juristischen Beistand erhalten, Nachteile beim Schulbesuch oder der medizinische Versorgung in Kauf nehmen müssen oder in Abschiebehaf geraten. Die Rücknahme der Vorbehaltserklärung wurde vom UN-Kinderrechtsausschuss (1995 und 2004), vom Deutschen Bundestag (1999), vom Petitionsausschuss des Bundestages (2001) sowie seit vielen Jahren von NRO-Netzwerken gefordert, u.a. vom Forum Menschenrechte, der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland sowie ECPAT Deutschland. Sie wäre auch außenpolitisch bedeutsam und geboten – ebenso wie die Unterstützung von Forderungen, ein internationales Beschwerdeverfahren für die Kinderrechtskonvention einzuführen.

Ein anderes, wenig bekanntes Beispiel ist das Abkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (kurz: ILO-Konvention 169) zum Schutz „indigener und in Stämmen lebenden Völker“, die bislang lediglich von 17 vorwiegend lateinamerikanischen Staaten ratifiziert wurde. Die Ratifizierung der Konvention durch eine möglichst große Zahl an Staaten, selbst wenn diese keine indigenen und in Stämmen lebende Völker beheimaten, würde erheblich zur Vertiefung des internationalen Menschenrechtsschutzes dieser Gruppen beitragen. Gegen die von vielen NRO geforderte Ratifizierung wandten sich u.a. das Bundeswirtschaftsministerium und das BMI. Selbst das Verteidigungsministerium war zeitweise dagegen, da es im Rahmen von Übungsflügen im kanadischen Labrador Überflugrechte nutzte und einen politischen Imageschaden befürchtete. Ein Antrag auf Ratifikation der ILO-Konvention 169 wurde im Juni 2006 –



mit geringen Erfolgsaussichten – von Bündnis90/Die Grünen in den Bundestag eingebracht und an den Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

Am Beispiel des internationalen Schutzes der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte lässt sich im Folgenden nochmals die Ambivalenz deutscher Menschenrechts(außen)politik aufzeigen.

## 5. Licht und Schatten deutscher Menschenrechts(außen)politik am Beispiel der sozialen Menschenrechte

Einer der erfreulichsten jüngeren Entwicklungen des internationalen Menschenrechtsschutzes besteht darin, dass die sozialen Menschenrechte – wie die Rechte auf Bildung, angemessenes Wohnen, Ernährung, Wasser, Gesundheit etc. – seit den 1990er Jahren im Aufschwung sind, nachdem sie jahrzehntelang ein Schattendasein gefristet haben. Ein Meilenstein war hier die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte von 1993, die nachdrücklich bekräftigte, dass die bürgerlich-politischen und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichrangig sind und eine untrennbare Einheit bilden. Inzwischen setzt sich eine schier unüberschaubare Anzahl internationaler und nationaler, staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure für die lange Zeit vernachlässigten sozialen Menschenrechte ein.

Auch die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Jahren für die sozialen Menschenrechte stark gemacht, beispielsweise in Form entsprechender Initiativen in der UN-Menschenrechtskommission oder durch die Unterstützung von UN-Sonderberichterstattern zu einzelnen sozialen Rechten. Ebenso hat die Bundesregierung die Erarbeitung von „Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Ernährung“ durch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit vorangetrieben (allerdings ohne diese in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bisher selbst zu nutzen). Zudem erfolgte im Rahmen der Menschenrechtsförderung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit einigen Jahren eine thematische Ausweitung von den traditionell fokussierten bürgerlichen und politischen Rechten auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – was äußerst sinnvoll ist, da diese Rechte aufs Engste mit der Entwicklungsproblematik verknüpft sind. So liegt auf der Hand, dass die Umsetzung zentraler entwicklungspolitischer Ziele der Bundesregierung, wie die Armutsbekämpfung, ganz eng mit der Frage des Schutzes und der Förderung von Menschenrechten zusammenhängt (vgl. VENERO 2004).

Trotz des international gewürdigten, außen- und entwicklungspolitischen Einsatzes für die sozialen Menschenrechte taten und tun sich die politischen Verantwortlichen hierzulande schwer, internationale Verpflichtungen zu den sozialen Menschenrechten einzugehen. Seit Jahren steht die Ratifikation der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996 aus. Zudem nimmt die Bundesregierung

Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996  
Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt

eine skeptische, abwartende Haltung gegenüber den Vorarbeiten zu einem möglichen Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt ein, das ein internationales Beschwerdeverfahren einführen soll.

Im Unterschied zum Zivilpakt und etlichen anderen UN-Menschenrechtsabkommen verfügt der Sozialpakt – als das grundlegende Abkommen zu sozialen Menschenrechten – bislang nur über ein Staatenberichts-, nicht aber über Individualbeschwerdeverfahren. Indes ist ein solches Beschwerdeverfahren ein wichtiges und bewährtes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Falle des UN-Sozialpaktes würde es Menschen, die in ihren sozialen Rechten verletzt werden, ermöglichen, sich an einen UN-Ausschuss zu wenden, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist. Ein Individualbeschwerdeverfahren böte zudem einem Expertenausschuss die Möglichkeit, anhand von Einzelfällen die sozialen Menschenrechte weiter zu konkretisieren und die betreffenden Staaten auf konkrete Menschenrechtsverletzungen und Staatenpflichten hinzuweisen. Anstöße zu einem verbesserten nationalen Schutz dieser Rechte wären zu erwarten.

Ein Beschwerdeverfahren für den Sozialpakt wird innerhalb der Vereinten Nationen bereits seit vielen Jahren gefordert. Die Bemühungen mündeten 2003 in die Errichtung einer Arbeitsgruppe durch die UN-Menschenrechtskommission, die ausführlich die Vor- und Nachteile verschiedener Optionen eines Zusatzprotokolls diskutierte. Bei der konstituierenden Sitzung des neuen Menschenrechtsrates im Juni 2006 wurde zwar das Mandat der UN-Arbeitsgruppe verlängert und zu einem „*drafting mandate*“ ausgestaltet, so dass ein erster Entwurf eines Zusatzprotokolls erarbeitet und dann weiter verhandelt werden kann (Resolution A/HRC/L.4 vom 29. Juni 2006). Doch dem Beschluss ging ein langes diplomatisches Tauziehen voraus. Einige Staaten standen einem solchen *drafting mandate* skeptisch bis ablehnend gegenüber und trugen den Beschluss nur widerwillig mit. Sie werden ihre Bedenken in den weiteren Verhandlungsprozess einbringen.

Zu den Skeptikern zählte im Vorfeld der konstituierenden Sitzung des Menschenrechtsrates – zur Überraschung vieler – auch Deutschland. Zwar betonten die Bundesregierungen seit 1998 immer wieder, dass sie ein Individualbeschwerdeverfahren als ein geeignetes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes ansehe. Doch meldete sie wiederholt Klärungsbedarf hinsichtlich des Regelungs- und Verpflichtungscharakters der sozialen Rechte und der Ausgestaltung eines Beschwerdemechanismus an, obwohl in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Klärungen vorgenommen wurden: Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in über 200 Staatenberichten und in inzwischen 18 „Allgemeinen Kommentaren“ die Rechte und Pflichten des Sozialpaktes erheblich konkretisiert. Auch gelten die Rechte – allen Missverständnissen zum Trotz – inzwischen ihrer Natur nach als justiziabel. Etliche offene Fragen eines Zusatzprotokolls wurden in der UN-Arbeitsgruppe bis zur Erschöpfung diskutiert.

Letztendlich trug die Bundesregierung die Resolution des Menschenrechtsrates mit, das Mandat der UN-Arbeitsgruppe zu verlängern und ausweiten. Ihre skeptische Haltung ist damit aber noch nicht überwunden, zumal zwischen den Ressorts kein Einvernehmen über die Frage des Zusatzprotokolls herrscht. Wäh-

rend das BMZ und wohl auch das AA einem Zusatzprotokoll eher positiv gegenüber stehen, scheinen andere, für innenpolitische Belange zuständige Ministerien noch erhebliche Bedenken zu haben. Hier ist nicht zuletzt das Arbeits- und Sozialministerium zu nennen, dem die Federführung für die Staatenberichte zum UN-Sozialpakt obliegt. Worin inhaltlich die Bedenken begründet liegen, ist bislang nicht deutlich zu erkennen. Abgesehen von althergebrachten und oft widerlegten Einwänden, denen zufolge die sozialen Menschenrechte zu vage und nicht justiziabel seien, wurden die Bedenken der Bundesregierung bislang öffentlich kaum konkretisiert. Offenbar befürchtet man aber eine Beschwerdeflut gegenüber Deutschland mit nicht absehbaren Folgekosten.

Solche Befürchtungen erscheinen angesichts des ausgebauten Sozial- und Rechtsstaates in Deutschland überzogen. Wie einschlägige Interpretationen des zuständigen UN-Ausschusses zeigen, stellen soziale Menschenrechte keine sozialpolitischen Maximalforderungen auf, sondern garantieren Mindestbedingungen für ein menschenwürdiges Leben. Auch schreiben sie keine bestimmten Politiken vor; die Staaten haben einen beachtlichen Handlungs- und Ermessensspielraum, wie sie die Rechte unter Nutzung der verfügbaren Ressourcen umsetzen. Sie dürfen allerdings nicht selbst die Rechte verletzen, müssen die Menschen vor Eingriffen in ihre Rechte durch Dritte schützen und dürfen angesichts drohender oder bestehender sozialer Notlagen und Probleme nicht untätig bleiben.

Wer, wie die deutsche Regierung, allenthalben die Unteilbarkeit der Menschenrechte, d.h. die Zusammengehörigkeit bürgerlich-politischer und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, betont, sollte nach Ansicht vieler Kritiker innenpolitische Bedenken hintan stellen und sich aktiv dafür einsetzen, dass sich künftig Menschen über offenkundige Verletzungen ihrer sozialen Menschenrechte international beschweren können. (Es würde sich um eine Beschwerde handeln, nicht um eine Klage!). Dies gilt umso mehr, als Deutschland den Sozialpakt schon 1973 ratifiziert und damit – wie inzwischen 154 andere Staaten auch – die darin enthaltenen Rechte bereits anerkannt hat. Es bleibt daher abzuwarten, wie konstruktiv sich die Bundesregierung in den weiteren Prozess einbringt.

## 6. Neue Herausforderungen

„Das Unsere dazu tun, allen Menschen weltweit ein Leben in Freiheit und Würde zu ermöglichen. Das ist nicht nur Aufgabe von Menschenrechtspolitik, sondern nach meinem Verständnis ist es die Aufgabe von Politik überhaupt“, erklärte Außenminister Steinmeier auf der konstituierenden Sitzung des UN-Menschenrechtsrates in Genf und betonte, dass die Durchsetzung und der Schutz der universellen Menschenrechte eine zentrale Aufgabe der Politik der deutschen Bundesregierung seien. Nimmt man dies als Maßstab, dann ist eine stärkere und kohärentere Menschenrechtsorientierung der Außenpolitik und der Außenwirtschaftspolitik zu fordern.

Wichtig ist dabei anzuerkennen, dass sich die völkerrechtliche Verantwortung für die Menschenrechte nicht nur auf das eigene Hoheitsgebiet bezieht. Sie

umfasst auch das internationale bilaterale und multilaterale Handeln der Staaten bzw. Regierungen gegenüber anderen Ländern und in internationalen Organisationen oder bei der Aushandlung neuer völkerrechtlicher Verträge; auch das eigenverantwortlicher internationaler (Finanz-)Organisationen, etwa der Weltbank, muss auf den menschenrechtlichen Prüfstand. Solche „extraterritoriale Staatenpflichten“<sup>2</sup> werden von den Regierungen bislang jedoch nicht oder nur in sehr begrenztem Maße anerkannt.

Weiterhin steht die Staatengemeinschaft vor der großen Herausforderung, die viel zitierte Globalisierung menschenrechtsverträglich zu gestalten und auch Wirtschaftsunternehmen an grundlegende Menschenrechts- und Sozialstandards zu binden. Selbst wenn das menschenrechtliche Credo „Menschenrechte über Wirtschaftsinteressen stellen“ schwierig umzusetzen sein wird, ist es unabdingbar, zumindest die schlimmsten Auswüchse wirtschaftlicher Ausbeutung und sozialer Verelendung zu unterbinden, zumal diese oft mit politischer Unterdrückung einhergehen. In vielen – gerade schwachen oder korrumpierten – Staaten fehlen oder versagen entsprechende Gesetze zum Schutz der Menschen, oder sie werden schlichtweg ignoriert und unterlaufen.

Völkerrechtlich verbindliche, internationale Instrumente zur Regulierung der Wirtschaft im Bereich der Menschenrechte lehnen die Privatwirtschaft und die Regierungen, auch die deutsche, bislang jedoch ab. Zwar besteht mit dem „*Global Compact*“ ein Lern- und Dialogforum zwischen UN, multinationalen Unternehmen und Zivilgesellschaft, das ein freiwilliges Bekenntnis zu Menschenrechten, Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz beinhaltet. Auch gibt es zahlreiche freiwillige Verhaltenskodexe für Unternehmen seitens internationaler Organisationen (z.B. OECD), verschiedener Branchenverbände oder einzelner Unternehmen. Ein Ersatz für verbindliche Regeln sind solche freiwilligen Vereinbarungen nach Ansicht von Kritiker/innen aber nicht. Die menschenrechtliche Bindung der Wirtschaft ist eine der großen Herausforderungen der Zukunft.

Die menschenrechtliche Bindung der Wirtschaft ist eine der großen Herausforderungen der Zukunft.

## Anmerkungen

- 1 Bei der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (1992) gab die damalige Bundesregierung eine Erklärung ab, der zufolge die Bundesrepublik Deutschland erklärt, „... dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet“. Keine Bestimmung der UN-Kinderrechtskonvention könne dahin gehend ausgelegt werden, „dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen ohne Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen“.
- 2 Im Jahr 2001 legten Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst (eed) und FIAN International erstmals einen Parallelbereich über extraterritoriale Verpflichtungen Deutschlands dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor. Zu den Kategorien extraterritorialer Staatenpflichten siehe: Brot für die Welt/FIAN/EED o.J. und Windfuhr 2005.

## Literatur

- Auswärtiges Amt 2005: Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. Berlin.
- BMZ (Hrsg.) 2004: Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. BMZ-Konzepte Nr. 127. Bonn.
- Brot für die Welt/ FIAN/ EED o.J.: Extraterritoriale Staatenpflichten. Dokumentation der Auswirkungen deutscher Politik auf soziale Menschenrechte im Süden durch Erstellung eines Berichts für die Vereinten Nationen. Stuttgart u.a.
- Brzoska, Michael/ Moltmann, Bernhard 2005: Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ratsch, Ulrich et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2005. Münster, S. 228-236.
- Follmar-Otto, Petra/ Cremer Hendrik 2004: Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderungen an die deutsche Innenpolitik. Berlin.
- Fonari, Alexander 2000: Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik: Menschenrechte versus ökonomische Interessen?, in: Breit, Gotthard (Hrsg.): Maßstab Menschenrechte. Geschichte – Politik – Erziehung. Schwalbach/Ts., S. 39-52.
- Fonari, Alexander (Hrsg.) 2004: Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen. München.
- Forum Menschenrechte 2004: Menschenrechte über Wirtschaftsinteressen stellen. Für ein wirksames Konzept zur Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Berlin.
- Forum Menschenrechte 2005: Erwartungen an die zukünftige Politik. Forderungskatalog des FORUM MENSCHENRECHTE zur Bundestagswahl 2005. Berlin.
- GTZ (Hrsg.) 2006: Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn.
- Pfeil, Florian 2003: Bleibt alles anders? Kontinuität und Wandel rot-grüner Menschenrechtspolitik, in: Maull, Hanns et al. (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003. Baden-Baden, S. 177-192.
- Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit. Opladen.
- VENRO 2004: Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte. Bonn/Berlin.
- Windfuhr, Michael (Hrsg.) 2005: Beyond the National State. Human Rights in Times of Globalization. Uppsala.

