

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
und F.D.P.
— Drucksache 13/8254 —

Umsetzung des Schlußdokuments der 2. Menschenrechtsweltkonferenz „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“ vom Juni 1993

Vom 14. bis 25. Juni 1993 fand in Wien die 2. Weltkonferenz über Menschenrechte der Vereinten Nationen statt. Regierungsvertreterinnen und -vertreter von 171 Staaten, die bei der Weltkonferenz anwesend waren, einigten sich nach zahlreichen Kontroversen und zähem Ringen auf die „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“. Das im Konsens von der Konferenz angenommene Dokument ist für die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich nicht bindend. Doch es stellt eine wichtige Berufungsgrundlage für den internationalen Menschenrechtsschutz dar: Es gibt keinen anderen derart umfassenden Text zu Menschenrechten. Weiter sind in dem Dokument zahlreiche Beschlüsse, Programme und Initiativen zum nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz festgehalten, zu denen sich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet haben.

In ihrem 3. Menschenrechtsbericht vom 12. Dezember 1995 hat die Bundesregierung einen Überblick über den Stand ihrer bisherigen Bemühungen zur Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes gegeben. Vier Jahre nach der Weltkonferenz für Menschenrechte und mit Blick auf den Artikel 100 des Schlußdokuments, der zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen Bericht über die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen vorsieht, ist nun Anlaß gegeben, die Bundesregierung zu fragen, welche über ihren 3. Bericht hinausgehenden Fortschritte gemacht wurden und welchen Beitrag die Bundesregierung zur Umsetzung der Beschlüsse von Wien geleistet hat.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat bei der 2. Weltkonferenz über Menschenrechte der Vereinten Nationen engagiert mitgewirkt und durch ihren Einsatz nicht unerheblich

zu den Ergebnissen der Konferenz beigetragen. Sie hat diese Ergebnisse insgesamt positiv bewertet. Wenn auch nicht alle Hoffnungen erfüllt wurden, so sind doch zahlreiche zukunftsweisende Empfehlungen verabschiedet worden, die den hohen Stellenwert der Menschenrechte für die internationale Politik unterstreichen und geeignet sind, dem weltweiten Schutz und der Förderung der Menschenrechte neue Impulse zu geben. Die Wiener Erklärung mitsamt ihrem Aktionsprogramm ist nach der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein weiteres zentrales Dokument, das die (nicht unbestrittene) universelle Geltung der Menschenrechte bestätigt und die „Förderung und Wahrung aller Menschenrechte (als) legitimes Anliegen der internationalen Gemeinschaft“ anerkennt.

Die Bundesregierung war und ist sich weiterhin bewußt, daß die Verwirklichung der Grundsätze des Wiener Schlußdokuments und die Umsetzung ihrer Empfehlungen erheblicher Anstrengungen und eines gemeinsamen politischen Willens der Staatengemeinschaft bedürfen. Seit Verabschiedung des Wiener Schlußdokuments ist es gelungen, bei der Verwirklichung einzelner Maßnahmen beachtliche Erfolge zu erzielen: So wurde das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte geschaffen; eine Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen wurde eingesetzt; wurden Fortschritte bei den Arbeiten am Strafgerichtshof erzielt. Dennoch sieht die Bundesregierung keinen Grund zur Zufriedenheit. Daher begrüßt sie die zunehmende Erkenntnis, daß die operationellen Fähig-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 13. Januar 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

keiten im Menschenrechtsbereich der Stärkung bedürfen. Neben allen Fortschritten sind bedauerlicherweise auch negative Entwicklungen zu verzeichnen:

- Die Anzahl blutiger, oftmals interner Konflikte, ausgelöst und/oder begleitet von gravierenden Menschenrechtsverletzungen, zeigt leider steigende Tendenz.
- Die internationale Menschenrechtsdebatte ist oftmals nicht frei von sachfremden Motiven und Argumenten sowie von einem Mangel an gegenseitigem Vertrauen. Dies schadet der Sache der Menschenrechte. Die Bundesregierung unternimmt daher besondere Anstrengungen, diesen Zustand durch die Suche nach neuen Konsensfeldern und durch verstärkten Dialog, seit 1995 insbesondere durch einen regionalgruppenübergreifenden intersessionalen Dialog mit den Genfer VN-Vertretungen (sog. „Gruppenübergreifender Dialog“), überwinden zu helfen.
- Entgegen den einschlägigen Aussagen der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms entspricht der Budgetanteil der Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen weder dem erklärten prioritären Charakter dieser Aktivitäten innerhalb des VN-Systems noch dem ständigen Aufgabenzuwachs (vgl. auch Antwort auf Frage 6). Die Bundesregierung setzt sich daher schon seit Jahren für eine Erhöhung des Budgetanteils am ordentlichen VN-Haushalt ein. Aufgrund der Finanzkrise der Vereinten Nationen dürfte diese Forderung derzeit nicht leicht zu erfüllen sein. Deshalb begrüßt die Bundesregierung es, daß der VN-Generalsekretär den Stellenwert der Menschenrechte als Querschnittsaufgabe bekräftigt hat, und daß die eingeleiteten administrativen Reformen in Genf die Voraussetzung für eine effizientere Wahrnehmung menschenrechtlicher Aufgaben, einschließlich der Koordinierungs- und der operativen Aufgaben, schaffen. Diese Aussagen gelten entsprechend auch für die Arbeit der verschiedenen menschenrechtlichen Überprüfungs- und Überwachungsmechanismen sowie für die freiwilligen Leistungen: Eine Zunahme der verfügbaren Mittel ist dringend wünschenswert; effiziente Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben ist ein Anreiz für zusätzliche Leistungen. Die Bundesregierung hat ihre freiwilligen Leistungen an die Beratenden Dienste zwischen 1993 und 1996 verdoppelt.

Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte

1. Hat das Wiener Schlußdokument aus Sicht der Bundesregierung die Akzeptanz der universellen Geltung der Menschenrechte gefördert?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung seither in den bilateralen und multilateralen Beziehungen gemacht in bezug auf ein vorgeblich abweichendes Verständnis von Menschenrechten, das mit kulturellen, sozialen, religiösen oder entwicklungsbedingten Besonderheiten begründet wird?

Welche Anstrengungen hat sie ggf. unternommen, um derart begründeten Versuchen, die universelle Geltung der Menschenrechte einzuschränken, entgegenzuwirken? (I 5, 10)

Im Wiener Schlußdokument erklärte die internationale Staatengemeinschaft zum ersten Mal, daß der universelle Charakter der Menschenrechte und Grundfreiheiten außer Frage steht. Dies ist eine historische Aussage. Sie wird ergänzt durch die ebenso bedeutsame Aussage, daß die Förderung und der Schutz der Menschenrechte ein rechtmäßiges Anliegen der Völkergemeinschaft sind. Das Wiener Schlußdokument sagt auch, daß es Pflicht der Staaten ist, die Menschenrechte ohne Rücksicht auf ihre jeweilige politische, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung zu verwirklichen, daß dabei jedoch die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge behalten werden müssen. Das Wiener Schlußdokument gilt als globale Berufungsgrundlage in Menschenrechtsfragen, die bisher von keinem Teilnehmerstaat in Frage gestellt wird. Ein positives Indiz in diesem Zusammenhang ist, daß die Anzahl der Vertragsstaaten der einzelnen Menschenrechtsverträge deutlich zugenommen hat. Dennoch hält die Debatte über den genauen Bedeutungsgehalt des Universalitätsprinzips im Spannungsfeld der einschlägigen Aussagen des Wiener Schlußdokuments an.

Dabei ist festzustellen, daß die Debatte nicht frei ist von kulturellen, sozialen, religiösen, historischen, aber auch entwicklungsbedingten Argumenten, die darauf abzielen, die universelle Geltung der Menschenrechte einzuschränken. Als Hintergrund derartiger Argumente muß auch in Rechnung gestellt werden, daß die Perception der Menschenrechte als Produkt der westlichen Geistesgeschichte noch nicht überwunden ist und dies nur durch Maßnahmen der Vertrauensbildung zwischen den Regionalgruppen überwunden werden kann. Auch aus diesem Grunde sind die Bemühungen der Bundesregierung, durch Aufspüren neuer Konsensfelder und durch verstärkten Dialog, allem voran seit 1995 durch einen regionalgruppenübergreifenden intersessionalen Dialog (sog. „Gruppenübergreifender Dialog“), zur Förderung der Kooperationsbereitschaft insbesondere in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen beizutragen, von besonderer Bedeutung (vgl. Antwort zu Frage 7). Darüber hinaus hat die Bundesregierung ihre Anstrengungen verstärkt, durch einen breiten Konsultationsmechanismus bei der Beseitigung von Menschenrechtsdefiziten mitzuwirken. Hierzu gehören die Verankerung der Menschenrechte in den entwicklungspolitischen Leitlinien, die bilateralen Menschenrechtsdialoge mit Ländern, die Menschenrechtsdefizite aufweisen, der Informationsaustausch mit den Verantwortlichen wichtiger Verbündeter und Partnerstaaten sowie die Erarbeitung einer abgestimmten und kohärenten Politik im Rahmen der Europäischen Union.

Schließlich ist auch festzustellen, daß die Menschenrechtsweltkonferenz den Boden bereitete für die Schaffung des Menschenrechtshochkommissars, der als erste umfassend zuständige und „ständig im Dienst“ befindliche Menschenrechtsinstanz der Vereinten Nationen das Universalitätsprinzip verkörpert.

In den Gremien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), die sich mit der Überwachung der Ein-

haltung von IAO-Übereinkommen befassen, ist im Hinblick auf grundlegende Übereinkommen (Verbot der Zwangsarbeit, Diskriminierungsverbot, Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit) eine wachsende Tendenz bei Entwicklungsländern zu beobachten, bei Vertragsverletzungsverfahren zu rügen, daß kulturellen, sozialen, religiösen und historischen oder entwicklungsbedingten Besonderheiten unzureichend Rechnung getragen wird. Soweit dies im Rahmen solcher Verfahren formal möglich ist, tritt die Bundesregierung nicht gerechtfertigten Forderungen entgegen.

Aus frauenpolitischer Sicht sind die Ergebnisse der 2. Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 von weitreichender und richtungsweisender Bedeutung: Erstmals wurden die Menschenrechte von Frauen ausdrücklich als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte benannt. Der Schutz der Menschenrechte von Frauen, d. h. insbesondere der Schutz von Frauen vor Gewalt, Benachteiligung und Diskriminierung, wurde zu einem gemeinsamen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben. Die 2. Menschenrechtsweltkonferenz hat darüber hinaus auch der 4. Weltfrauenkonferenz, die 1995 in Peking stattfand, entscheidende Impulse gegeben. Unter Bezugnahme auf das Wiener Schlußdokument schreibt die Pekinger Aktionsplattform die universelle Geltung der Menschenrechte von Frauen als integralen Bestandteil der Menschenrechte weiter fort und stellt dabei insbesondere heraus, daß traditionelle, soziale, religiöse oder kulturelle Besonderheiten von keinem Staat als Rechtfertigung für Menschenrechtsverletzungen, Benachteiligungen und Diskriminierungen von Frauen herangezogen werden können. Ungeachtet dessen werden jedoch in vielen Ländern der Welt Frauen mit Hinweis auf kulturelle Gepflogenheiten im öffentlichen wie im privaten Bereich entrechtet, benachteiligt und unter männlicher Vorherrschaft als Menschen zweiter Klasse behandelt. Eine Veränderung dieser Verhältnisse kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Ursachen geschlechtsspezifischer Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen und auf einen gesellschaftlichen Bewußtseinswandel hinzuwirken, der ein gleichberechtigtes und partnerschaftliches Verhältnis der Geschlechter ermöglicht.

Im Jahre 1998 jährt sich zum 50. Mal die Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Bundesregierung tritt dafür ein, daß an der Bedeutung dieses fundamentalen menschenrechtlichen Dokuments als „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende Ideal“ (Wiener Abschlusserklärung, Präambel Ziff. 8) keine Abstriche gemacht werden.

2. Inwieweit sind nach Auffassung der Bundesregierung Fortschritte bei der Durchsetzung des Grundprinzips erzielt worden, nach dem alle Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind, einander bedingen und miteinander verknüpft sind?

In welcher Weise tritt die Bundesregierung in ihrer Innen- und ihrer Außenpolitik für dieses Prinzip ein?

Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zum Grundprinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte, also der Gleichrangigkeit der bürgerlichen und politischen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, ein, und welche praktischen Konsequenzen zieht sie hieraus? (I 1, 5)

Die Bundesregierung versteht die bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte als gleichrangig und teilt uneingeschränkt die Aussage des Wiener Schlußdokuments, daß alle Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind, einander bedingen und miteinander verknüpft sind. Menschenrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Ziel deutscher Menschenrechtspolitik ist die weltweite Durchsetzung und Sicherung der ganzen Bandbreite der bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte. In diesem Zusammenhang setzt sich die Bundesregierung auch für die Erarbeitung einer konsensfähigen Konzeption des Rechts auf Entwicklung ein. Dabei ist sich die Bundesregierung durchaus bewußt, daß die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie des Rechts auf Entwicklung oftmals komplexere Probleme aufwirft als die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte (vgl. hierzu auch Antwort zu Frage 8).

Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche, der sich die Bundesregierung national wie international – gemeinsam mit den EUPartnern – mit nachhaltigem Engagement widmet. Dies gilt insbesondere auch für die Friedens- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

3. Inwieweit setzt sich die Bundesregierung für die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung ein, das von der Weltkonferenz als universelles und unveräußerliches Recht und integraler Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte festgeschrieben wurde? (I 10)

Das Recht auf Entwicklung ist von der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien im Juni 1993 im Konsens als Menschenrecht anerkannt worden. Über seine Definition und Realisierung gibt es dennoch weiterhin große Meinungsunterschiede. Nach der Auffassung der Bundesregierung ist das Recht auf Entwicklung ein Menschenrecht, das weitestgehende Beteiligung am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsprozeß ermöglichen soll, kein Recht von Staaten auf Entwicklungshilfe anderer Staaten. Jeder Staat ist für sich aufgerufen, seinen Bürgern die besten Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Daneben sollen die Eigenanstrengungen der Staaten mit partnerschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit von Industrie- und Schwellenländern nach Kräften unterstützt werden. Mit zahlreichen Vorhaben in den entwicklungspolitischen Schwerpunktbereichen Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Bildung leistet die Bundesregierung einen aktiven Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung.

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) hatte 1993 eine Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung eingesetzt. Ihr Abschlußbericht wurde der MRK 1996 zugeleitet. Die Verpflichtung der einzelnen Staaten, das Recht auf Entwicklung auf nationaler Ebene umzusetzen, kommt in ihm hinreichend klar zum Ausdruck. Der Bericht verdeutlicht, daß Entwicklungsmodelle zwar auf besondere Bedingungen im jeweiligen Land Rücksicht nehmen müssen, auf die Verwirklichung aller Menschenrechte einschließlich Demokratie, Pluralismus und „good governance“ aber nicht verzichtet werden kann. Seit 1996 befaßt sich eine Expertengruppe mit konkreten Maßnahmen zur Realisierung des Rechts auf Entwicklung. Ihr Abschlußbericht wird 1998 erwartet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß solche konkreten Maßnahmen insbesondere im Bereich der Förderung der Menschenrechte liegen sollten, z. B. durch den Ausbau der Beratenden Dienste und der Technischen Zusammenarbeit und Menschenrechtserziehung. Eine breit angelegte Förderung aller Menschenrechte – bürgerliche, kulturelle, politische, soziale und wirtschaftliche – ist anzustreben. Hierauf müssen die Eigenanstrengungen der Regierungen und die Entwicklungszusammenarbeit orientiert sein.

Internationaler Menschenrechtsschutz

4. Inwieweit wurde das im Wiener Schlußdokument formulierte Ziel umgesetzt, die Koordinierung, Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen zu verbessern?

Wie bewertet die Bundesregierung den Erfolg der bisherigen Aktivitäten des Hochkommissars für Menschenrechte, und welche konkreten Beiträge leistet sie zur Unterstützung seiner Arbeit? (II 1, 17, 18)

Die Menschenrechtsweltkonferenz „bejaht die Notwendigkeit einer ständigen Anpassung der Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen an die gegenwärtigen und künftigen Bedürfnisse bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte“ (II, 17).

Auch nach Auffassung der Bundesregierung besteht Bedarf, die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen zu reformieren. Dabei muß es darum gehen,

- diese Mechanismen organisatorisch und finanziell in die Lage zu versetzen, daß sie ihren laufenden und künftigen Erfordernissen gerecht werden;
- Koordinierungspotential zu intensivieren;
- den Vertragskörperschaften Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie selbst, aber auch die berichtspflichtigen Staaten, den erhöhten Arbeitsaufwand, der sich aus der weltweit zunehmenden Ratifizierungsdichte menschenrechtlicher Übereinkommen ergeben hat, bewältigen können;
- die Unabhängigkeit der Menschenrechtsmechanismen gegen Versuche der politischen Beeinflussung zu verteidigen sowie Bestrebungen entgegen-

zutreten, die geographische und thematische Bandbreite der Mandate dieser Mechanismen einzuschränken.

Die Bundesregierung verfolgt bei der Verwirklichung dieser Ziele einen pragmatischen Ansatz (vgl. auch Antwort zu Frage 7). Sie begrüßt, daß im Gefolge der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz die Stelle des VN-Hochkommissars für Menschenrechte geschaffen wurde. Sie hatte sich für die Umsetzung dieser Empfehlung (II, 18) seit langem eingesetzt und in den entsprechenden Verhandlungen aktiv mitgewirkt. Eine wesentliche Aufgabe des Menschenrechtshochkommissars ist es, das gesamte Menschenrechtsprogramm der VN zu implementieren und die Koordinierung der Menschenrechtspolitik im VN-System zu betreiben.

Für den Menschenrechtshochkommissar und sein Büro gilt wie für das gesamte Menschenrechtsprogramm der VN, daß ihnen Mittel zur Verfügung stehen müssen, die im Einklang mit dem prioritären Stellenwert der Menschenrechte im VN-System und den ständig wachsenden Aufgaben stehen. Daher hat die Bundesregierung den Aufbau des Büros des Hochkommissars mit freiwilligen Beiträgen unterstützt. Der deutsche freiwillige Beitrag für die Beratenden Dienste wurde 1997 gegenüber dem Vorjahr auf 400 000 DM verdoppelt (vgl. dazu auch Antwort zu Frage 5). Andererseits verkennt die Bundesregierung nicht, daß die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, die Menschenrechtsprogramme mit erhöhten Mitteln aus dem regulären VN-Budget auszustatten, auch von der Effizienz des Büros des Menschenrechtshochkommissars (des ehemaligen VN-Menschenrechtszentrums) abhängt.

Daher hat die Bundesregierung die bisher getroffenen Maßnahmen zur Reform des Büros des Menschenrechtshochkommissars unterstützt. Sie befürwortet auch die einschlägigen weitergehenden Reformvorschläge des VN-Generalsekretärs.

Die Bundesregierung bewertet die Arbeit des ersten Menschenrechtshochkommissars, Ayala Lasso, insgesamt positiv. Sie unterstützte ihn von Anfang an, sowohl politisch als auch finanziell, insbesondere auch bei der im Sinne einer präventiven Menschenrechtspolitik bedeutsamen Einrichtung von Menschenrechtsfeldoperationen, denen Ayala Lasso seit Beginn seiner Tätigkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet hatte. Mit besonderem Engagement begleitet die Bundesregierung die Menschenrechtsfeldoperationen in Bosnien und Herzegowina, Burundi und Ruanda. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, daß im April 1997 ein Menschenrechtsbüro des Hochkommissars in Bogotá, Kolumbien, eröffnet werden konnte. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin sowohl bilateral als auch multilateral für die Stärkung des Instruments der Menschenrechtsfeldoperationen einsetzen.

Die Bundesregierung begrüßt die Absicht des VN-Generalsekretärs, den Hochkommissar für Menschenrechte mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge zu beauftragen. Sie ist zu umfassender, offener Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen bereit. Seit 1993 hielten sich der Sonderbericht-

statter für die Beseitigung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Xenophobie und verwandte Formen der Intoleranz, Glélé-Ahanhanzo (September 1995) und der Sonderberichterstatte gegen religiöse Intoleranz, Prof. Abdelfattah Amor (September 1997) zu Informationsbesuchen in Deutschland auf.

Die Bundesregierung ist überzeugt, daß die erfolgreiche Arbeit der Menschenrechtsmechanismen entscheidend von der Kooperation der Staaten mit ihnen abhängt.

5. Wie unterstützt die Bundesregierung den weiteren Ausbau der Beratenden Dienste und der technischen Hilfe des Menschenrechtszentrums?

Wie ist der Stand der Schaffung eines „umfassenden Programms innerhalb der Vereinten Nationen, um den Staaten bei der Aufgabe des Aufbaus und der Stärkung angemessener nationaler Strukturen zu helfen, die eine unmittelbare Wirkung auf die allgemeine Einhaltung der Menschenrechte und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ausüben“? (II 69)

Auch schon vor der Menschenrechtsweltkonferenz war für die Bundesregierung die Schaffung eines VN-Programms menschenrechtlicher Beratender Dienste und Technischer Zusammenarbeit eines ihrer menschenrechtspolitischen Hauptanliegen. Seit der Gründung dieses Programms, maßgeblich durch deutschen Einsatz ermöglicht, betreut Deutschland in der Menschenrechtskommission die einschlägige, regelmäßig im Konsens angenommene Resolution. Mit diesem Programm ist es nach Einschätzung der Bundesregierung gelungen, wichtige Impulse zur Förderung der Menschenrechte in einzelnen Ländern zu geben, u. a. durch Seminare und Stipendien, Entsendung von Beratern oder finanzielle Förderung nationaler Menschenrechtszentren.

Die Bundesregierung hat ihren jährlichen Beitrag zum Freiwilligen Fonds 1997 gegenüber dem Vorjahr auf 400 000 DM verdoppelt. Es ist vorgesehen, diese Leistungen 1998 auf 500 000 DM zu erhöhen.

6. Welche Bemühungen unternimmt die Bundesregierung gegenwärtig, damit eine Erhöhung der finanziellen Ausstattung der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen im Rahmen des ordentlichen VN-Haushalts und durch freiwillige Finanzierung erreicht wird? (II 9–12)

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß der Anteil für Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen nicht dem Stellenwert entspricht, den die Menschenrechte in der Politik der Vereinten Nationen einnehmen. Sie ist überzeugt, daß die Vereinten Nationen sich auch durch ihr finanzielles Engagement zu der großen Bedeutung, die den Menschenrechten nach der Charta der Vereinten Nationen zukommt, bekennen sollten (I,35). Die Bundesregierung setzt sich schon seit Jahren gemeinsam mit den EU-Partnern in direkten Demarchen gegen-

über dem VN-Sekretariat sowie in den Verhandlungen der diesbezüglichen Entscheidungsgremien der VN-Generalversammlung (Ausschuß für Programm und Koordinierung; 5. Ausschuß) zugunsten einer Erhöhung des Anteils für Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der VN ein. Sie wird dies auch weiterhin mit Nachdruck betreiben.

Auch wenn sich der Menschenrechtsanteil am VN-Haushalt in den vergangenen vier Jahren von unter 1 % auf nahezu 2 % verdoppelt hat, wird er immer noch bei weitem nicht der Bedeutung dieser Aufgabe gerecht. Eine angemessene Erhöhung bleibt daher weiterhin besonders wichtig.

Angesichts der akuten Finanznöte der VN und damit verbundener globaler Haushaltskürzungen wird dies allerdings nicht leicht zu realisieren sein. Es ist deshalb zu begrüßen, daß der VN-Generalsekretär Schutz und Förderung der Menschenrechte bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs für 1998/99 als Programmpriorität berücksichtigt hat und diese als Querschnittsaufgaben bekräftigt, die vermehrt im Rahmen auch anderer Programme der VN beachtet und miterfüllt werden sollen.

7. Gibt es Überlegungen, den Menschenrechtsausschuß, der für die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zuständig ist, mit Kompetenzen zur praktischen Umsetzung seiner Empfehlungen auszustatten, und wenn ja, in welcher Weise wird dies von der Bundesregierung unterstützt?

Welche Anstrengungen werden zur Verbesserung der Möglichkeiten der VN-Organe, insbesondere der Menschenrechtskommission, unternommen, auf akute Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, und welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit dem seit 1995 praktizierten inter-sessionellen Dialog von Mitgliedstaaten der Menschenrechtskommission? (II 8, 17.89)

Der Bundesregierung sind keine solchen Überlegungen bekannt.

Schnelle und wirksame Reaktion auf akute Menschenrechtsverletzungen ist vordringliches Anliegen deutscher Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen. Aus diesem Grunde hat sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür eingesetzt, daß der MRK die Möglichkeit eingeräumt wurde, zu Dringlichkeits-sitzungen zusammenzutreten (erstmalig 1992 zu Ex-Jugoslawien praktiziert). Aus diesem Grunde hat sie sich auch mit Nachdruck um die Schaffung der Position des Hochkommissars für Menschenrechte bemüht, dessen wichtigste Funktion neben der Koordinierung die schnelle Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen ist. Viele MRK-Mitgliedstaaten mahnen seit langem eine Reform der VN-Menschenrechtskommission an. Hierfür gibt es unter den MRK-Mitgliedern höchst unterschiedliche, aus Sicht der Bundesregierung z. T. auch äußerst fragwürdige Motive (Zurückdrängung von kritischen Ansätzen zur Befassung mit Menschenrechtsproblemen, unausgewogene Verschiebung der MRK-Thematik hin zu wirtschaftlich-sozialen Rech-

ten). Aus Sicht der Bundesregierung sind Straffung und größere Kohärenz der MRK-Aktivitäten ebenso vorrangig wie die Durchsetzung der Forderung, daß die MRK schneller und nachhaltiger auf schwere Menschenrechtsverletzungen reagieren muß.

Die Bundesregierung hat angesichts dieser Sachlage einen pragmatischen Ansatz verfolgt und führt, um einer zunehmenden Polarisierung in der MRK und damit einer wachsenden Lähmung der Arbeit des wichtigsten Menschenrechtsgremiums der Vereinten Nationen entgegenzuwirken, seit 1995 einen inter-sessionellen sog. Gruppenübergreifenden Dialog mit den Delegationen in Genf (vgl. Antwort zu Frage 1). Hiermit wird die Sachdiskussion auch zwischen den ordentlichen Sitzungen der MRK konsensorientiert weitergeführt. In einer Serie von Gesprächsrunden bemüht sich der deutsche Delegationsleiter Bundesminister a. D. Baum zwischen den Tagungen der MRK, unterstützt durch den Arbeitsstab Menschenrechte des Auswärtigen Amtes und die Ständigen Vertretungen in Genf und New York, Delegationen aus anderen Regionalgruppen für die Förderung wichtiger Menschenrechtsvorhaben zu gewinnen. Die Rückkehr zum Konsens bei der Behandlung des Rechts auf Entwicklung und eine tendenzielle Versachlichung der Diskussion einer Reihe sehr schwieriger Themen (z. B. Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger, MRK-Grundsatzdiskussion zum Prinzip Einstimmigkeit versus Mehrheitsentscheidung) sowie Fortschritte bei der Einrichtung von Menschenrechtsfeldoperationen bestätigen die Richtigkeit dieses Ansatzes.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung Kontrolle und Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Vergleich zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte?

In welcher Weise beteiligt sich die Bundesregierung an der Diskussion über die Schaffung eines Fakultativprotokolls mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte? (II 75)

Das Verfahren nach den Artikeln 16 bis 22 des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist seit Inkrafttreten des Paktes mehrfach verbessert worden. Weitere Verbesserungen sind erforderlich und werden erwogen, z. B. um die lange Dauer zwischen der Vorlage der Durchführungsberichte und ihrer Behandlung im Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verkürzen. Im übrigen hat sich das Verfahren nach Auffassung der Bundesregierung bewährt.

Zwischen 1990 und 1996 erarbeitete der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte den Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sein Gegenstand ist die Einführung eines Beschwerdeverfahrens. Die Bundesregierung hat Zweifel, ob ein Beschwerdeverfahren in der Form, wie es im Entwurf eines Fakultativprotokolls vorgeschlagen

wurde, zur verbesserten Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beitragen würde. Gemäß dem Entwurf sollen sämtliche im Pakt verbürgten Rechte beschwerdefähig sein. Der Pakt enthält indessen eine Reihe von Rechten, deren Verwirklichung von den durch die allgemeinen Politiken der einzelnen Staaten geschaffenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen wie auch von externen Rahmenbedingungen abhängt und deren Durchsetzbarkeit im Rahmen nationaler Rechtsordnungen oftmals nicht gegeben ist. Als Folge der oftmals fehlenden Justitiabilität droht daher, daß das im Entwurf des Zusatzprotokolls vorgesehene Beschwerdeverfahren leerläuft, denn laut Entwurf soll das Beschwerdeverfahren nur nach Ausschöpfung der nationalen Rechtsbehelfe zulässig sein. Diese Situation könnte zu einem Glaubwürdigkeitsverlust des Beschwerdeverfahrens führen. Zweifel am vorgelegten Entwurf eines Fakultativprotokolls stützen sich auch darauf, daß dem Entwurf zufolge neben den von einer Rechtsverletzung Beschwerten auch einzelne und Gruppen, die geltend machen, im Auftrag einer betroffenen Person zu handeln, beschwerdeberechtigt sein könnten. Damit könnte der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in die Lage gebracht werden, daß er aufgrund einer Beschwerde, unabhängig von der Verletzung individueller Rechte, die Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik eines Staates einer umfassenden Prüfung unterziehen müßte. Dies würde zu Überschneidungen mit dem eingangs erwähnten Überprüfungsverfahren führen. Diese Überschneidungen wären durch den Zweck eines Beschwerdeverfahrens, nämlich dem Einzelnen zum besseren Genuß seiner Rechte zu verhelfen, nicht mehr gerechtfertigt.

9. In welcher Weise setzt sich die Bundesregierung für eine „baldige Annahme eines Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe“ ein, das „zur Schaffung eines vorbeugenden Systems regelmäßiger Inspektionen von Einrichtungen, in denen Personen festgehalten werden“ dienen soll?

In welchem Rahmen setzt sich die Bundesregierung für „die Gewährung von Hilfe für Opfer der Folter“ und „die Gewährleistung wirksamerer Möglichkeiten zu ihrer körperlichen, psychologischen und sozialen Rehabilitation“ ein? (II 61, 59)

Deutschland ist 1989 dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 beigetreten, das regelmäßige Besuche an allen der Hoheitsgewalt eines Staates unterstehenden Orten zuläßt, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist. Für einen ähnlichen Besuchsmechanismus setzt sich die Bundesregierung in den Verhandlungen über den Entwurf eines Fakultativprotokolls zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe ein. Die Bundesregierung versucht in den Verhandlungen, andere

Staaten von der Notwendigkeit und präventiven Wirksamkeit eines solchen internationalen Besuchssystems zu überzeugen.

Neben den Bemühungen um einen Ausbau des völkerrechtlichen Instrumentariums gegen Folter gilt die besondere Fürsorge der Bundesregierung der Unterstützung von Opfern von Folter und unmenschlicher Behandlung. Ungeachtet der generellen Sparzwänge wurde der deutsche Beitrag zu dem von Deutschland mit initiierten Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer im Jahre 1997 wieder auf 200 000 DM angehoben. Dieser bislang nahezu ausschließlich aus staatlichen Beiträgen gespeiste Fonds gewährt Hilfsorganisationen für Folteropfer und ihren Familien in zahlreichen Staaten medizinische, psychologische, wirtschaftliche, soziale, rechtliche, finanzielle und sonstige Unterstützung. Auch deutsche Programme wurden und werden vom Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer gefördert, derzeit das Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin, Xenion – Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte e. V. Berlin, Refugio Bremen, Refugio München sowie das Psycho-Social Centre Caritas Köln.

Die Arbeit des Behandlungszentrums für Folteropfer in Berlin wird seit seiner Entstehung im Jahre 1992 zu einem erheblichen Teil direkt durch die Bundesregierung gefördert. Für 1997 wurden Bundesmittel in Höhe von 765 000 DM zur Verfügung gestellt. Das Behandlungszentrum ist eine spezielle Einrichtung zur Rehabilitation von Folteropfern. Derzeit werden dort ca. 200 Patienten medizinisch, psychotherapeutisch und sozial betreut.

Des weiteren stellt auch die EU Mittel zur Verfügung, die dazu dienen, Rehabilitationszentren für Folteropfer und andere Organisationen, die Opfern von Menschenrechtsverletzungen konkrete Hilfe gewähren, zu unterstützen. Das Volumen beträgt 1997, ebenso wie 1996, 6 Mio. ECU.

Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik

10. Wie setzt die Bundesregierung in ihrer politischen Praxis das im Wiener Schlußdokument niedergelegte Grundprinzip um, nach dem die Völkergemeinschaft die Menschenrechte „weltweit in gerechter und gleicher Weise, auf derselben Grundlage und mit demselben Nachdruck“ zu behandeln hat, um dem von manchen Ländern geäußerten Vorwurf der Selektivität und der Doppelstandards entgegenzutreten? (I 5)

In der entwicklungspolitischen Praxis wird dem Grundprinzip, Menschenrechte „weltweit in gerechter und gleicher Weise, auf derselben Grundlage und mit demselben Nachdruck“ zu behandeln, angemessen Rechnung getragen. Da die Beachtung der Menschenrechte eine der wichtigsten internen Rahmenbedingungen für Entwicklung ist, hat die Bundesregierung sie zu einem ihrer fünf Kriterien für Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit erhoben. Negative Entwicklungen bei diesen Kriterien stehen einer Ausweitung der Zusammenarbeit entgegen und

können im äußersten Fall auch zur Einstellung führen. Eine Reihe von Ländern wird regelmäßig wegen negativer Rahmenbedingungen – auch im Zusammenhang mit Menschenrechten – nicht berücksichtigt.

Die EU hat 1995 Standardklauseln für Menschenrechte in den Abkommen mit Drittländern beschlossen, die die Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu einem wesentlichen Bestandteil dieser Abkommen machen und es ermöglichen, bei Nichterfüllung dieser Vertragsbestimmungen angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Durch die Annahme dieser Standardklauseln hat die EU erneut ihr Engagement für die Menschenrechte in allen Ländern der Welt bestätigt.

11. Auf welche Weise und mit welchem Erfolg setzt sich die Bundesregierung entsprechend ihrer Leitlinien dafür ein, daß die Politik der Strukturanpassung der internationalen und regionalen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen (IWF, Weltbank etc.) mit den Erfordernissen einer sozialen und demokratischen Politik zur Stärkung der Menschenrechte in Einklang gebracht wird? (II 2)

Die Bundesregierung hat sich bereits in der Vergangenheit bei der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken dafür eingesetzt, daß bei Strukturanpassungsprogrammen von vornherein auch die soziale Dimension berücksichtigt wird und nicht nur soziale Anpassungslasten abgedeckt werden.

Die u. a. auch durch die Haltung der Bundesregierung ausgelöste und in den letzten Jahren geführte Diskussion über die soziale Dimension von Strukturanpassungsprogrammen hat zu einem deutlichen Umdenken geführt. Die Weltbank hat ihre Strukturanpassungsprogramme auf beispielhafte Weise kontinuierlich fortentwickelt, damit Armutsgesichtspunkte stärker zum Tragen kommen. Die Berücksichtigung der sozialen Dimension in den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank ist nunmehr durchgängig verankert. Darüber hinaus finanziert die Weltbank in zahlreichen Ländern zusätzliche Maßnahmen, um mögliche temporäre Anpassungslasten für gefährdete und sozial schwache Bevölkerungsgruppen abzufedern. Im Gegensatz zu den Anfangsjahren, wo es häufig an sozialen Abfederungsmaßnahmen fehlte, war es der Anspruch der letzten Jahre, Strukturanpassungsprogramme von vornherein sozial verträglicher zu machen.

Obwohl soziale und demokratische Politiken zur Stärkung der Menschenrechte nicht direkter Bestandteil des IWF-Mandats sind, berücksichtigt der IWF im Rahmen seiner Kreditgewährung auch soziale Fragestellungen. Dies gilt insbesondere für die Kredite unter der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF), mit der den Entwicklungsländern konzessionäre Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Deutschland beteiligt sich seit der Errichtung der ESAF an ihrer Finanzierung (seit 1989 bis heute 245 Mio. DM für das ESAF-Zinssubventionskonto). In einer jüngst abge-

schlossenen Evaluierung der ESAF konnte festgestellt werden, daß in dem Untersuchungszeitraum (1981 bis 1995) in den ESAF-Programmländern das Bevölkerungswachstum, die Kindersterblichkeit und die Analphabetenrate zurückgegangen sind, während die Lebenserwartung und die Schulbesuchsdauer angestiegen sind. Eine externe Evaluierung, die Anfang 1998 fertiggestellt sein wird, wird untersuchen, wie die ESAF-Programmländer die erforderliche Anpassung der öffentlichen Ausgaben vorgenommen haben und inwieweit die Ausgaben für das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen davon betroffen waren.

Sowohl für die Weltbank als auch für den IWF spielen Aspekte der guten Regierungsführung („good governance“) eine immer größere Rolle. Die Weltbank sieht bei der Konzipierung und Umsetzung von Strukturpassungsprogrammen in „good governance“ eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Strukturpassung und einen – zumindest mittelbaren – Beitrag zur Demokratisierung und Achtung der Menschenrechte. Darüber hinaus setzen sich die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken bei der Umsetzung ihrer Länderhilfsprogramme dafür ein, daß Gruppen der Zivilgesellschaft sowohl bei der Planung und Implementierung der Programme als auch bei der Politikgestaltung in zunehmendem Maße partizipieren können. Die Bundesregierung hat an dieser Entwicklung durch ihre Stellungnahmen in den verschiedenen Gremien der Internationalen Finanzinstitutionen maßgeblichen Anteil. Der IWF unterstützt durch die Umsetzung seiner Richtlinien für verantwortungsvolles Regierungshandeln (good governance) beispielsweise eine transparente Haushaltspolitik und die Bekämpfung der Korruption. Der Abbruch des ESAF-Programms mit Kenia Ende Juli 1997 aufgrund ungenügender Fortschritte im Bereich „good governance“ unterstreicht die Ernsthaftigkeit des IWF in diesem Bereich. Deutschland hat die Tätigkeit des IWF in diesem Bereich, zusammen mit seinen G7-Partnern, in den Entscheidungsgremien des IWF maßgeblich vorangetrieben (Beschlüsse des Gipfels von Lyon, 1996).

12. Welche substantiellen Beiträge leistet die Bundesregierung zur Entschuldung der Länder des Südens, „um so die eigenen Bemühungen der Regierungen dieser Länder um eine volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ihrer Bürger zu unterstützen“? (I 12)

Die Bundesregierung setzt sich auf internationaler und bilateraler Ebene für die Überwindung der Verschuldungsprobleme der ärmsten Entwicklungsländer ein:

- Im Pariser Club, dem informellen Zusammenschluß von staatlichen Gläubigern, sind unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands die Umschuldungsbedingungen für die ärmsten Länder fortlaufend verbessert worden. Unter den seit Ende 1994 geltenden „Neapel-Konditionen“ können ärmste Länder einen Erlaß von bis zu 67 % der Handelsforderungen und unter bestimmten Voraussetzun-

gen eine abschließende Schuldenstandsregelung erhalten.

- Ferner unterstützt die Bundesregierung die „Initiative zur Unterstützung hochverschuldeter armer Länder“ von Weltbank und IWF. Diese Initiative sieht für eine begrenzte Anzahl von Ländern erstmals Schuldenerleichterungen auch bei den Verbindlichkeiten gegenüber multilateralen Gläubigern (Weltbank, IWF, regionaler Entwicklungsbanken) und parallel eine Anhebung der Erlaßquote im Pariser Club auf 80 % vor. Die Bundesregierung war schon bei der Diskussion der „Neapel-Konditionen“ bereit gewesen, in einigen Sonderfällen einen Erlaß von bis zu 80 % für Handelsforderungen zu gewähren; dieser Vorschlag war damals im Gläubigerkreis noch nicht konsensfähig.
- Darüber hinaus hat Deutschland gegenüber den ärmsten Entwicklungsländern („Least Developed Countries“) seit 1978 den Verzicht auf bilaterale Forderungen aus Entwicklungshilfekrediten in einem Gesamtumfang von rund 9,1 Mrd. DM ausgesprochen oder in Aussicht gestellt.

13. Welchen Beitrag leistet die Bundesregierung in ihren außenpolitischen Beziehungen, in der Wirtschafts- und in der Entwicklungspolitik zur Gewährleistung der Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit? (I 30, II 22, 25, 26)

Die Bundesregierung mißt der Gewährleistung der Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit in ihrer Menschenrechtspolitik eine herausgehobene Bedeutung bei. Sie fördert dieses Ziel mittelbar auch durch ihre bilateralen außenpolitischen, außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Beziehungen zu den jeweiligen Partnerländern. Die Intensivierung der Außenwirtschaftsbeziehungen, beispielsweise durch deutsche Direktinvestitionen im Ausland, aber auch durch die Bildung von Gemeinschaftsunternehmen, bringt eine oft auch kritische Begegnung mit unterschiedlichen Normen und Werten mit sich und führt zu einem verstärkten Austausch in den Bereichen Produktion, Kommunikation, Management und Technologie. Diese Begegnung und Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Normen und Werten sowie mit den jeweiligen Produktionsbedingungen kann sich als förderlich für eine politische Öffnung und für eine verbesserte Achtung der Menschenrechte erweisen.

In ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hat die Bundesregierung die Beachtung der Menschenrechte zu einem von fünf Kriterien gemacht, die über Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit entscheiden. Zur Bewertung der Menschenrechtssituation werden insbesondere die Indikatoren Freiheit von Folter, Rechte bei Festnahme und Justizverfahren, die Beachtung des Grundsatzes „Keine Strafe ohne Gesetz“, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz herangezogen. Weitere politische Menschenrechte werden bei der Bewertung der Kriterien „Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit“ sowie „Beteiligung der Bevölkerung am politischen

Prozeß" berücksichtigt. Die Beachtung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte wird bei der Bewertung der „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“ geprüft. Die Verbesserung der Menschenrechtssituation ist fester Bestandteil des Politikdialogs mit den Partnerregierungen. Auch hierdurch leistet die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag zur verbesserten Gewährleistung der Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit in den Partnerländern.

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, ob und ggf. welche der Mitgliedstaaten „nationale Aktionspläne“ aufgestellt haben, in denen die betreffenden Staaten Schritte zur Verbesserung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte festlegen? (II 71)

Der Bundesregierung ist bekannt, daß Australien, Brasilien und die Philippinen nationale Aktionspläne erstellt haben.

15. In welchem Umfang und unter Beteiligung welcher Ressorts im einzelnen arbeitet die Bundesregierung diesbezüglich mit Nichtregierungsorganisationen zusammen, und wie sind die Erfahrungen dieser Zusammenarbeit aus Sicht der Bundesregierung, aufgeschlüsselt für die einzelnen Ressorts? (II 73)

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und im Menschenrechtsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen hat sich in den letzten Jahren erheblich intensiviert, insbesondere seitdem sich diese im Januar 1994 zu einer Arbeitsgemeinschaft – „Forum Menschenrechte“ – zusammengeschlossen haben. Die Arbeit des Forums Menschenrechte und seiner Mitgliedsorganisationen sowie der Einsatz der politischen Parteien und Stiftungen und der Kirchen sind dazu angetan, das menschenrechtliche Engagement der Bundesregierung zusätzlich zu fordern und zu fördern. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Einschätzung der Menschenrechtssituation in anderen Staaten, bei der die Bundesregierung sich auch auf einschlägige Informationen von Nichtregierungsorganisationen stützt, als auch hinsichtlich einer Reihe konkreter Aktionsfelder, von denen beispielhaft die folgenden genannt seien: Mit dem aus Anlaß des VN-Weltgipfels für Soziale Entwicklung (WGSE), Kopenhagen 1995, gebildeten „Deutschen Nichtregierungsorganisations-Forum Weltsozialgipfel“ hat die Bundesregierung in der letzten Vorbereitungsphase des Gipfels und auf dem Gipfel selbst eng zusammengearbeitet. Unter deutscher EU-Präsidentschaft (1994) wurde in diesem Zusammenhang erstmals die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen auf EU-Ebene praktiziert. Im Rahmen der Umsetzung der WGSE-Ergebnisse trifft sie mit dem Forum in unregelmäßigen Abständen zum Gedankenaustausch zusammen. Sie bewertet die hierbei gewonnenen Erfahrungen positiv.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt eine Vielzahl

von Vorhaben der politischen Stiftungen, der kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe und privater deutscher Träger, die der Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Entwicklungsländern dienen. Gemeinsam mit deutschen Nichtregierungsorganisationen bemüht sich das BMZ zudem um eine verstärkte Berücksichtigung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Entwicklungszusammenarbeit.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend arbeitet seit Jahren eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammen. Dies gilt insbesondere für die Vor- und Nachbereitung der 4. Weltfrauenkonferenz. Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Februar 1996 vorgestellten „Strategien zur innerstaatlichen Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform“ sind auf der Basis der Ergebnisse einer Nationalen Nachbereitungskonferenz, an der die Nichtregierungsorganisationen maßgeblich beteiligt waren, erarbeitet worden. Die Bundesregierung hat unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei der Aufstellung des Arbeitsprogramms der Bundesregierung gegen Kindesmißbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus, welches der innerstaatlichen Umsetzung der Erklärung und des Aktionsplans des Weltkongresses gegen die gewerbmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern (27. bis 31. August 1996 in Stockholm) dient, eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet.

Frauen

16. Setzt sich die Bundesregierung für die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls mit der Möglichkeit des Petitionsrechts zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ein? (II 40)

Im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) befaßt sich zur Zeit eine Arbeitsgruppe der Frauenrechtskommission in den Vereinten Nationen mit der Frage eines Zusatzprotokolls zu CEDAW zur Begründung eines Individualbeschwerdeverfahrens. Die Bundesregierung arbeitet konstruktiv in dieser Arbeitsgruppe mit. Zu klären sind noch verschiedene Problemkreise, so auch die Frage der Beschwerdefähigkeit der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen und die Überschneidung mit Regelungen und Kontrollmechanismen anderer Menschenrechtsübereinkommen.

17. Inwieweit werden systematische Vergewaltigungen von Frauen in Kriegssituationen international als Kriegsverbrechen anerkannt, und welche Fortschritte sind ggf. nach Erkenntnissen der Bundesregierung bei der Ahndung dieser Verbrechen zu verzeichnen?

In welcher Weise unterstützt die Bundesregierung Bemühungen, Täter zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen? (I 28)

Systematische Vergewaltigungen von Frauen in Kriegssituationen sind bereits nach geltenden Vorschriften des Humanitären Völkerrechts verboten und als Kriegsverbrechen zu beurteilen. Hier sind insbesondere die Vorschriften in Artikel 27 Abs. 2 des IV. Genfer Rotkreuz-Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 sowie in Artikel 76 Abs. 1 des Zusatzprotokolls über den Schutz der Opfer in internationalen bewaffneten Konflikten von 1977 (Zusatzprotokoll I) und in Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe e des Zusatzprotokolls über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte von 1977 (Zusatzprotokoll II) zu nennen. Die XXVI. Internationale Rotkreuz-Konferenz, die vom 3. bis 7. Dezember 1995 in Genf stattfand, hat in ihren Resolutionen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten verurteilt und unterstrichen, daß Vergewaltigung während eines bewaffneten Konflikts ein Kriegsverbrechen darstellt (Resolution PR/95/CI/3).

Auch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (Artikel 5 g) und das Statut des Internationalen Ruanda-Strafgerichtshofs (Artikel 3 g und Artikel 4 e) stellen die Vergewaltigung von Frauen ausdrücklich unter Strafe. Nach seinem Statut (Drucksache 13/57, S. 23 f.) ist der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien u. a. befugt, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen. Als Völkermord gilt nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe b des Statuts auch die Verursachung von schwerem körperlichen oder seelischen Schaden an Mitgliedern einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe in der Absicht, diese Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören. Als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gilt nach Artikel 5 Buchstabe g auch die Vergewaltigung, die in bewaffneten Konflikten gegen die Zivilbevölkerung gerichtet ist. Außerdem unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und seiner Anklagebehörde durch Leistung von Rechtshilfe, Überstellung von Personen und Duldung von Verfahrenshandlungen des Gerichtshofs auf deutschem Boden. Die rechtlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit sind im Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien vom 10. April 1995 (BGBl. I S. 485) enthalten. Auf der Grundlage dieses Gesetzes besteht auch die Möglichkeit, daß deutsche Stellen Rechtshilfe durch Vollstreckung einer vom Gerichtshof verhängten Freiheitsstrafe leisten; die Bundesregierung hat nach Konsultation der Länder die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland erklärt, diese Art von Vollstreckungshilfe zu leisten.

Die Bundesregierung beteiligt sich innerhalb der Vereinten Nationen intensiv an den Vorarbeiten für das Statut eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs. In diesem Zusammenhang befürwortet sie eine Verankerung der Strafbarkeit von Sexualverbrechen, einschließlich der Vergewaltigung von Frauen in Kriegssituationen.

Menschenhandels, durch den in zunehmendem Maße Mädchen und Frauen aus Ländern des Südens und aus Osteuropa nach Deutschland geschleust und verschleppt werden?

Kann die Bundesregierung bestätigen, daß es durch die rasche Abschiebung der betroffenen Frauen aus Deutschland häufig an Zeuginnen fehlt, wenn es zum Prozeß gegen Menschenhändler kommt, und wie beurteilt sie ggf. dieses Problem?

Welche faktischen und rechtlichen Maßnahmen sind zum Schutz von Zeuginnen vorgesehen? (I 18, II 38)

Die Bundesregierung nimmt das Problem des Menschenhandels sehr ernst. Seit Öffnung der ehemals kommunistischen Staaten kommen die meisten der Opfer aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland. Fast alle Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer, mit denen die Bundesregierung, insbesondere das Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend, eng zusammenarbeitet.

Die Zuständigkeiten der Bundesregierung liegen vor allem in der Bundesgesetzgebung und in der Kooperation auf internationaler Ebene. Zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes insbesondere ausländischer Frauen und Mädchen vor sexueller Ausbeutung, namentlich vor den Gefahren der Zwangsprostitution, des Menschenhandels und des sogenannten „Heirats-tourismus“, wurde durch das 26. Strafrechtsänderungsgesetz (26. StrÄndG) vom 14. Juli 1992 (BGBl. I S. 1255), in Kraft getreten am 22. Juli 1992, ein neuer Straftatbestand gegen Menschenhandel eingeführt (§ 180 b StGB) und der Straftatbestand des § 181 StGB (jetzt: Schwerer Menschenhandel) erweitert. Durch das am 22. September 1992 in Kraft getretene Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität – OrgKG – vom 15. Juli 1992 (BGBl. I S. 1302), in Kraft getreten am 22. September 1992, wurde das 26. Strafrechtsänderungsgesetz in zwei wichtigen Bereichen ergänzt:

Zum einen werden die mit dem OrgKG beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung des Zeugenschutzes (§ 68 StPO) auch von Menschenhandel betroffenen Frauen zugute kommen, die als Zeuginnen für die Durchführung der Hauptverhandlung wichtig sein können. Zum anderen sind die durch das OrgKG eingeführten neuen Rechtsinstitute der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls unter bestimmten Voraussetzungen (gewerbs- oder bandenmäßiges Handeln) auch in den Fällen eines schweren Menschenhandels nach § 181 StGB anwendbar (§ 181 c StGB). Damit werden die rechtlichen Möglichkeiten zur Abschöpfung illegaler Gewinne aus Menschenhandel erheblich verbessert. Hinzuweisen ist ferner auf den Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (Drucksache 13/8651), mit dem unter anderem die Möglichkeiten erweitert werden sollen, organisiert vorgehenden Menschenhändlern die finanziellen Ressourcen zu entziehen. Der Vortatenkatalog des § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB, der be-

18. Was unternimmt die Bundesregierung zur Bekämpfung bzw. Eindämmung des internationalen

reits nach geltendem Recht Verbrechen gemäß § 181 StGB (Schwerer Menschenhandel) einschließt, soll künftig auch Fälle des einfachen Menschenhandels nach § 180 b StGB einbeziehen (Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a des Entwurfs). Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung nachdrücklich für eine Berücksichtigung des § 180 b StGB im Rahmen des Kataloges der nebenklagefähigen Delikte des § 395 StPO eintritt; Fälle des schweren Menschenhandels nach § 181 StGB sind hier bereits nach geltendem Recht erfaßt (§ 395 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a StPO). Im Oktober 1994 wurden ferner im Rahmen des Verbrechensbekämpfungsgesetzes die ausländerrechtlichen Straftatbestände im Hinblick auf die illegale Einschleusung von Ausländern erheblich verschärft. Insbesondere die gewerbsmäßige oder bandenmäßige Einschleusung von Ausländern kann danach mit Freiheitsstrafen von bis zu 10 Jahren bestraft werden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch mit den Polizeidienststellen in den Herkunftsländern der gehandelten Frauen namentlich in bezug auf Mittel- und Osteuropa wird sowohl auf der Basis formeller Abkommen als auch informell – durch Nutzung „kurzer Wege“ – zwischen der Polizei und den Justizbehörden ständig weiter ausgebaut.

Auf internationaler Ebene beteiligt sich die Bundesregierung intensiv an der laufenden Diskussion zur Problematik des Menschenhandels. Auf der Ebene der EU wird die Kooperation bei der Bekämpfung des Frauenhandels laufend verbessert, so durch die beschlossene Zuständigkeitserweiterung von EUROPOL auch für den Menschenhandel. Hinzu kommen die im November 1996 beschlossenen Maßnahmen der EU-Innen- und Justizminister und die Beschlüsse der europäischen Konferenz zu Frauenhandel in Wien im Juni 1996. Die EU-Innen-, Justiz-, Frauen- und Sozialminister/innen verabschiedeten am 26. April 1997 in Den Haag eine Erklärung mit einem Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Die Bundesregierung beteiligt sich ferner an den Überlegungen des Europarates zu zielgerichteten Aktivitäten auf seiner Ebene. Auch in den verschiedenen Gremien der VN, die sich unter unterschiedlichen Aspekten – so dem Gesichtspunkt der Sklaverei, der Arbeitsmigration, der Frauendiskriminierung (CEDAW), der Verbrechenverhütung und der Menschenrechtsverletzung – mit dem Frauenhandel befassen, arbeitet die Bundesregierung aktiv mit.

Das Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend befaßt sich seit vielen Jahren intensiv mit dem Frauenhandel und seinen Erscheinungsformen Zwangsprostitution, Heiratshandel und Prostitutions-tourismus. Wissenschaftliche Studien und Untersuchungen, Modellvorhaben und Symposien sind hierzu durchgeführt worden, deren Ergebnisse und Erkenntnisse in die Gesetzgebung eingeflossen sind. Informationsbroschüren wurden frühzeitig erarbeitet. Neue Broschüren sind in Vorbereitung. Zur Behandlung aller bei der Bekämpfung des Frauenhandels durchzuführenden Maßnahmen der Strafverfolgung, der Prävention und des Opferschutzes hat die Bundesregierung am 27. Februar 1997 unter Leitung des Bun-

desministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend eine spezielle Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet. In dieser Arbeitsgruppe sind alle zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder sowie Nichtregierungsorganisationen vertreten. Ziel ist es, alle in diesem Zusammenhang auftretenden ausländerrechtlichen, polizeilichen, gerichtlichen und opferbetreuenden Maßnahmen zu sichten, zu werten und die unterschiedlichen fachspezifischen Sichtweisen zugunsten einer effektiven Bekämpfung des Frauenhandels und einer optimalen Opferbetreuung zusammenzuführen. Die Verbesserung des Zeugenschutzes wird Gegenstand eingehender Erörterungen in der Arbeitsgruppe Frauenhandel sein.

Die Bundesregierung kann nicht bestätigen, daß es aufgrund rascher Abschiebungen der betroffenen Frauen in den entsprechenden Verfahren an Zeuginnen fehlt. Das geltende Ausländergesetz ermöglicht das Absehen von einer Abschiebung durch Erteilung einer Duldung für Frauen, die als Zeuginnen in Menschenhandelsverfahren zur Verfügung stehen sollen: Auf Veranlassung der Strafverfolgungsbehörden kann (abgesehen in den Fällen des § 55 Abs. 4 AuslG) eine Duldung gem. § 55 Abs. 3, 4. Alternative AuslG gewährt werden, da an der Durchführung von entsprechenden Strafverfahren gegen Menschenhändler regelmäßig ein erhebliches öffentliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland besteht. Damit liegen die rechtlichen Voraussetzungen für den vorübergehenden Verbleib potentieller Zeuginnen in der Bundesrepublik Deutschland vor. Darüber hinaus kann in begründeten Einzelfällen die Übernahme in bestehende Zeugenschutzprogramme in Betracht kommen. Die praktische Nutzung des bereits vorhandenen rechtlichen Instrumentariums liegt aber in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Einer Änderung des Ausländergesetzes bedarf es nicht. Eine teilweise geforderte Umkehrung des Verfahrens (Ausländerbehörde hat bei der Strafverfolgungsbehörde nachzufragen, ob die Abzuschiebende als Zeugin eines Strafverfahrens benötigt wird), erscheint wenig praktikabel: Die genannte Vorschrift dient der Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland und nicht den individuellen (Bleibe-)Interessen der Betroffenen. Mithin ist eine Beschränkung auf Fälle der Prostitution nicht zu rechtfertigen; erhebliche öffentliche Interessen bestehen z. B. auch an der Strafverfolgung bei Fällen des Drogenhandels, der illegalen Schleusung etc. Daher würde das angeregte Verfahren zu einer uferlosen Ausdehnung und letztlich in einer Vielzahl von Fällen zur Einleitung entsprechender Ermittlungsverfahren mit der Konsequenz der zumindest vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung führen.

19. Wie viele der Frauen, die in Deutschland einen Antrag auf Asyl stellen, geben geschlechts-spezifische Verfolgung als Asylgrund an, und welche Gründe sind dies im einzelnen?

Wie viele der asylsuchenden Frauen erhalten aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung inzwischen Asyl oder erfahren eine Duldung in der Bundesrepublik Deutschland? (I 23)

Eine statistische Erfassung und Auswertung der Fluchtgründe, die von asylsuchenden Ausländern im Rahmen der Anhörung zu ihren Asylbegehren vorgebracht werden, erfolgt durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) nicht. Dies gilt ungeachtet des Geschlechts für jeden Asylantrag.

Nach den bei den Einzelentscheiderinnen und Einzelentscheidern vorliegenden allgemeinen Erkenntnissen gibt nur ein äußerst geringer Teil der Asylantragstellerinnen bei der Anhörung im Bundesamt an, frauenspezifische Formen der Verfolgung erlitten zu haben. Werden entsprechende Angaben gemacht, bezieht sich der Vortrag der Asylbewerberinnen überwiegend auf erlittene sexuelle Nötigung oder Gewalt und auf Verfolgung aus soziokulturellen Gründen, z. B. Verstoß gegen die Bekleidungs Vorschriften.

Aus den dargelegten Gründen liegen der Bundesregierung keine Angaben darüber vor, wie viele asylsuchende Frauen aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung Asyl erhalten.

Gleiches gilt bei asylsuchenden Frauen für ggf. Feststellungen des Bundesamtes von Abschiebungsverboten/-hindernissen gemäß §§ 51, 53 AuslG und entsprechend den in diesen Fällen von den zuständigen Ausländerbehörden gemäß §§ 70 AsylVfG, 55 AuslG zu erteilenden Aufenthaltsbefugnissen bzw. Duldungen. Auch die Länder führen bei sonstigen Ausländern für ihren Zuständigkeitsbereich keine entsprechend gesonderten Statistiken.

Kinder

20. Wie weit sind die Bemühungen vorangeschritten, mit Staaten, die von Sextourismus und Kinderprostitution besonders betroffen sind, Rechtshilfeabkommen abzuschließen, um damit eine Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und der Ermittlung gegen deutsche Täter zu ermöglichen?

Gibt es Überlegungen bzw. Ansätze der Bundesregierung im präventiven Bereich, zum Beispiel in Richtung einer bundesweiten Aufklärungskampagne zu Sextourismus und Kinderprostitution durch die zuständigen Bundesministerien? (I 18, 21, II 48, 49)

Nach den der Bundesregierung vorliegenden Erkenntnissen sind weiterhin Thailand, die Philippinen, Sri Lanka und Brasilien als Hauptzielländer des sogenannten „Kindersextourismus“ Deutscher zu nennen. Eine Ausdehnung in Richtung Osteuropa ist zu verzeichnen, wobei hier vorrangig Tschechien, Polen und Ungarn betroffen sind.

Mit den polnischen, tschechischen und ungarischen Strafverfolgungsbehörden hat sich ein intensiver und effizienter Rechtshilfeverkehr auf der Grundlage des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRHÜbk) vom 20. April 1959 entwickelt. Bereits seit Jahren bestehen mit diesen Ländern informelle Absprachen zur Vereinfachung des Geschäftsweges. Die weitreichendste Absprache konnte mit Polen getroffen werden. Hier besteht seit 1993 der un-

mittelbare Rechtshilfeverkehr zwischen den deutschen und polnischen Gerichten und Staatsanwaltschaften. Die mit der ehemaligen Tschechoslowakei im Jahre 1992 getroffenen Geschäftswegabsprachen gelten im Verhältnis zu Tschechien fort. Zwischen den deutschen und tschechischen Gerichten vollzieht sich der Rechtshilfeverkehr unmittelbar. Für die Übermittlung staatsanwaltlicher Ersuchen konnte zunächst nur der Weg zwischen den deutschen Staatsanwaltschaften und der obersten Staatsanwaltschaft in Prag vereinbart werden. Nachdem nunmehr im tschechischen Recht die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen worden sind, soll der direkte Rechtshilfeverkehr zwischen den deutschen und allen tschechischen Staatsanwaltschaften eröffnet werden. Die hierzu erforderliche Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem tschechischen Justizministerium steht kurz vor ihrem Abschluß.

Für den Rechtshilfeverkehr mit Ungarn wurde in der informellen Absprache aus dem Jahre 1991 festgelegt, daß gerichtliche Rechtshilfeersuchen zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem ungarischen Justizministerium, staatsanwaltliche Rechtshilfeersuchen zwischen den deutschen Generalstaatsanwaltschaften und der ungarischen Generalstaatsanwaltschaft übermittelt werden.

Es ist beabsichtigt, mit Tschechien, Polen und Ungarn bilaterale Verträge zur Ergänzung des EuRHÜbk und zur Erleichterung seiner Anwendung abzuschließen. Die Vertragsentwürfe sehen den unmittelbaren Rechtshilfeverkehr zwischen den Staatsanwaltschaften und Gerichten vor. Die Vertragsverhandlungen mit Tschechien sind am weitesten gediehen und stehen kurz vor ihrem Abschluß.

Der Rechtshilfeverkehr mit Thailand, Sri Lanka und den Philippinen erfolgt weiterhin vertraglos. Mit Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft Thailands hat die Bundesregierung im Jahre 1995 mündlich eine Absprache zur Vereinfachung des Geschäftsweges bei der Übermittlung von Rechtshilfeersuchen getroffen. Ein Notenwechsel, durch den diese Absprache förmlich bestätigt werden soll, wird von der Bundesregierung vorbereitet.

Auch in bezug auf die Philippinen ist ein Notenwechsel zur Vereinfachung des Geschäftsweges beabsichtigt. Die Vorabklärung, ob philippinischerseits hierzu die Möglichkeit besteht und ein entsprechendes Interesse vorliegt, ist noch nicht abgeschlossen.

Im Verhältnis zu Sri Lanka ist eine solche Vereinfachung des Geschäftsweges nicht möglich. Das srilankische Justizministerium befaßt sich nicht mit Rechtshilfeersuchen fremder Staaten.

Die Zuständigkeit hierfür liegt vielmehr beim „legal advisor“ des srilankischen Außenministeriums.

Gegenwärtig wird in bezug auf einige außereuropäische Staaten – auch vor dem Hintergrund des sog. „Kindersextourismus“ – erneut geprüft, ob und inwieweit der Abschluß bilateraler Rechtshilfeverträge zur Verbesserung strafrechtlicher Zusammenarbeit notwendig und möglich ist.

Einzelheiten über Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderung einer engeren internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Sextourismus und der Kinderprostitution ergeben sich des Weiteren aus dem Arbeitsprogramm der Bundesregierung gegen Kindesmißbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus vom Juli 1997 (Ziffer 12, S. 28 ff.).

Einen Überblick über die Aufklärungs- und Informationskampagnen der Bundesregierung gibt die Ziffer 3 (S. 13 f.) des Arbeitsprogramms der Bundesregierung.

21. Welche nationalen und internationalen Mechanismen und Programme zur Verteidigung und zum Schutze des Kindes, auch in bezug auf Flüchtlingskinder und vertriebene Kinder, gibt es, und wie werden sie im einzelnen von der Bundesregierung unterstützt?

Nach welchen Kriterien will die Bundesregierung über die in ihrem ersten Bericht an die Vereinten Nationen zur Einhaltung des „Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ zugesicherte aufgeschlossene, humane und beschleunigte Bearbeitung von Anträgen zur Familienzusammenführung entscheiden? (I 21)

Die Bundesregierung unterstützt die weltweite Arbeit des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) mit Finanzbeiträgen zu den allgemeinen Programmen und fördert gezielt Einzelprojekte. Die Bundesregierung setzt sich als Mitglied des Exekutivrats von UNICEF nachdrücklich dafür ein, daß die verstärkt kinderrechtlich orientierte Arbeit der Organisation zu einem ihrer Schwerpunkte ausgebaut wird. Hierzu gehört sowohl die globale „Advocacy Rolle“ der UNICEF (Beratung von Regierungen mit dem Ziel kinderrechtlich orientierter nationaler Programme), als auch der Ausbau von UNICEF-Programmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit und der sexuellen Ausbeutung von Kindern in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

UNICEF fördert spezielle Programme für Flüchtlingskinder und unbegleitete Minderjährige, insbesondere im Gebiet der Großen Seen. Auf der Grundlage eines „Memorandum of Understanding“, erfolgt die Projektarbeit in enger Abstimmung mit dem ebenfalls von der Bundesregierung finanziell unterstützten UNHCR. Durch maßgebliche Mitwirkung der Bundesregierung verabschiedete das 48. Exekutivkomitee des UNHCR am 17. Oktober 1997 eine Entschließung zu den Grundsätzen des Schutzes von Flüchtlingskindern und Minderjährigen. Im Bereich der Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit ist vor allem auf das von der IAO auf Anregung der Bundesregierung durchgeführte zunächst ausschließlich und auch heute noch überwiegend von Deutschland finanzierte Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) zu verweisen (Einzelheiten s. Bericht der Bundesregierung über Kinderarbeit in der Welt, Drucksache 13/1079, S. 20 ff.). Anlässlich des VN-Weltgipfels für soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995) hat die Bundesregierung beschlossen, die ursprünglich auf fünf Jahre befristete Förderung dieses Programms (bis zu 10 Mio. DM pro Jahr) um weitere fünf Jahre zu ver-

längern. Die Bundesregierung wirkt aktiv in den Gremien der IAO an den Bemühungen zur Ausarbeitung eines neuen Übereinkommens zur Beseitigung besonders unerträglicher Formen der Kinderarbeit mit.

Rechte besonderer Zielgruppen

22. Welche Bemühungen sind auf der Ebene der Vereinten Nationen im Nachgang zur Menschenrechtsweltkonferenz unternommen worden, um „die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, wie sie in der Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten festgelegt sind, auf wirksame Weise zu fördern und zu schützen“, und welchen Beitrag leistet die Bundesregierung hierzu?

Ist das Menschenrechtszentrum in die Lage versetzt worden, „auf Ersuchen der betreffenden Regierungen und im Rahmen seines Programms der Beratenden Dienste und der technischen Hilfe qualifiziertes Fachwissen über Minderheitenfragen und Menschenrechte sowie über die Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten zur Verfügung zu stellen, um dadurch in bereits bestehenden oder möglichen Situationen, die Minderheiten betreffen, Hilfe zu leisten“? (II 25)

Die Bundesregierung mißt dem Ausbau der völkerrechtlichen Schutzmechanismen für nationale sowie ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten einen hohen Stellenwert bei. Angesichts der Verschiedenartigkeit von Minderheitenkonstellationen weltweit betrachtet die Bundesregierung eine regionale Herangehensweise als den am ehesten geeigneten Weg zur Erarbeitung von Lösungsansätzen im Bereich des Schutzes nationaler sowie ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Bundesregierung die Aktivitäten der OSZE, des Europarats und des Ostseerats zum Ausbau der entsprechenden Schutzmechanismen in Europa und im angrenzenden Raum mit Vorrang. Des Weiteren wird die Politik der Bundesregierung in wesentlichen Teilen auch durch die Tatsache bestimmt, daß Deutschland zum einen die Heimat nationaler Minderheiten ist, und daß sich zum anderen eine große Anzahl von Menschen in verschiedenen Regionen der Welt aufgrund ihrer Abstammung von deutschsprachigen Vorfahren Deutschland in besonderer Weise verbunden fühlt. Dies spiegelt sich auch in den bilateralen Verträgen Deutschlands mit der ehemaligen UdSSR, Polen, der ehemaligen Tschechoslowakei (mittlerweile übergeleitet auf die Nachfolgestaaten), Ungarn, Rumänien, Kasachstan und der Ukraine wider, die Artikel enthalten, in denen die Rechte der deutschsprachigen Minderheiten auf Bewahrung und Entwicklung der eigenen Identität, Sprache und Kultur völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben wurden.

Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (ehem. VN-Menschenrechtszentrum) hat im Rahmen seines Programms der Beratenden Dienste und Technischen Zusammenarbeit eine Reihe von Maßnahmen im Bereich des Schutzes und der Förderung von Minderheiten durchgeführt, darunter Beratungspro-

gramme zugunsten der eingeborenen Bevölkerung in Guatemala und der russischen Minderheit in Lettland sowie ein Expertentreffen im Oktober 1997 mit dem Ziel abgehalten, die Neuauflage eines Handbuchs über Menschenrechte, Minderheiten und Konfliktlösung zu erarbeiten.

23. Wie weit sind die Bemühungen der Bundesregierung gediehen, den Entwurf einer Erklärung über die Rechte eingeborener Bevölkerungen in der Fassung voranzutreiben, wie sie von der Arbeitsgruppe der VN für indigene Bevölkerungen erarbeitet wurde?

Unterstützt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Erneuerung und Aktualisierung des Mandats der Arbeitsgruppe, und welche Anstrengungen unternimmt sie, um die Aktivitäten des VN-Menschenrechtszentrums durch Verstärkung personeller und finanzieller Ressourcen für die Belange eingeborener Bevölkerungen zu verbessern? (II 29)

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Förderung und der Schutz der Rechte eingeborener Bevölkerungen einen wichtiger Beitrag zur politischen und sozialen Stabilität der Staaten, in denen eingeborene Bevölkerungen leben, darstellt. In diesem Sinne hat die Bundesregierung die Ausrufung des Internationalen Jahrzehnts der eingeborenen Bevölkerungen der Welt (1994 bis 2004) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Februar 1994 (Resolution 48/163) unterstützt. Ziel der Dekade ist es, die internationale Zusammenarbeit bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse eingeborener Bevölkerungen mit Schwerpunkten in den Bereichen Achtung der Menschenrechte, Schutz der natürlichen Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Bildung und Gesundheitswesen zu verbessern.

In Übereinstimmung mit den von den Vereinten Nationen aufgestellten Grundsätzen und Zielen des Internationalen Jahrzehnts setzt sich die Bundesregierung auf vielfältige Art und Weise für den Schutz und die Stärkung eingeborener Bevölkerungen ein.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit Resolution 1995/32 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer „Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte eingeborener Bevölkerungen“ und hofft, daß im weiteren Verlauf der Tagungen der Arbeitsgruppe Möglichkeiten gefunden werden, gegenwärtig noch offene Fragen in konstruktiver Weise zu klären und bei der Erarbeitung eines konsensfähigen Textes zu substantiellen Fortschritten zu gelangen.

Sie begrüßt das im Rahmen des Internationalen Jahrzehnts diskutierte Vorhaben der Einrichtung eines „Permanenten Forums der Eingeborenen Völker“ im Rahmen der Vereinten Nationen.

Ferner verfolgt sie mit Interesse die Arbeit der von der Unterkommission der Vereinten Nationen für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz eingesetzten Arbeitsgruppe zur Entwicklung völkerrechtlicher Standards zum Schutz der Rechte einge-

borener Bevölkerungen und zur Bewahrung ihrer überlieferten sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten sowie der Unversehrtheit ihres Eigentums, ihrer Einrichtungen und ihrer Umwelt.

24. Welche nationalen oder internationalen Projekte zur Erforschung von Ursachen und Auswirkungen der Flüchtlings- und Vertriebenenströme gibt es nach Erkenntnissen der Bundesregierung, und in welcher Weise beteiligt sich die Bundesregierung ggf. daran? (I 23)

Im nationalen Bereich engagieren sich eine Vielzahl von Stiftungen und Forschungseinrichtungen bei der Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Flüchtlings- und Vertriebenenströmen, so zum Beispiel die Stiftung Wissenschaft und Politik und die Otto-Benecke-Stiftung. Im internationalen Bereich ist insbesondere auf die Internationale Organisation für Migration und den UNHCR zu verweisen. Die oben genannten Organisationen und Stiftungen werden von der Bundesregierung in ihrer Arbeit unterstützt.

Menschenrechte in Deutschland

25. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um Erscheinungen von Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz in Deutschland zu überwinden? (I 15, 30, II 19, 20, 21)

Die Bundesregierung räumt der Prävention von Fremdenfeindlichkeit, Extremismus und Gewalt einen besonderen Stellenwert ein. Diesbezüglich werden im Rahmen der politischen Bildung, der geistig-politischen Auseinandersetzung im Bereich der Inneren Sicherheit, der Jugendpolitik etc. seit langem eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt. Insbesondere sind hier zu nennen:

Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit

Auf Beschluß der Bundesregierung vom 2. Dezember 1992 wurden alle Maßnahmen und Planungen der Bundesregierung gegen Fremdenfeindlichkeit, Gewalt und Extremismus in einer „Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit“ zusammengefaßt. Im Hinblick auf die präventiven Maßnahmen befaßt sich der Bericht mit Gewaltproblemen junger Menschen, Jugendarbeit, Bildung, Aufklärungskampagnen gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Der Bericht liegt seit Mai 1997 in aktualisierter Form vor. Er zeigt auf, daß die Bundesregierung frühzeitig mit vielfältigen Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Extremismus und Gewalt reagiert hat.

Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz im Europarat

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats haben bei ihrem 1. Gipfeltreffen im Oktober 1993 in Wien einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Anti-

semitismus und Intoleranz beschlossen. Mit ihm wurde u. a. die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) geschaffen. Aufgabe dieser Kommission ist es, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen, weitere Maßnahmen vorzuschlagen, allgemeine Empfehlungen zu formulieren und die internationalen Instrumente daraufhin zu untersuchen, ob sie verbessert werden können. Die Kommission hat systematisch umfangreiches rechtsvergleichendes Material gesammelt. Ein Netzwerk von Forschungseinrichtungen ist geplant, eine Datenbank eingerichtet. In einer veröffentlichten Sammlung hat ECRI praktische Maßnahmen dargestellt, welche die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergriffen haben. Die Untersuchungen der Verhältnisse in den Mitgliedstaaten durch Arbeitsgruppen von ECRI, denen jeweils Vertreter anderer Mitgliedstaaten angehören, ist weit fortgeschritten. Die Kommission hat ferner zwei allgemeine Empfehlungen mit Grundsätzen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie für die Einrichtung besonderer nationaler Stellen erarbeitet. Auf ihren Vorschlag, das Diskriminierungsverbot des Artikels 14 der EMRK zu verstärken, wird im Ministerkomitee des Europarats diskutiert, ob ein entsprechendes Zusatzprotokoll zur EMRK erarbeitet werden sollte.

Aufklärungskampagne gegen Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt unter dem Motto „FAIR-STÄNDNIS – Menschenwürde achten – Gegen Fremdenhaß“

Die gemeinsame Aufklärungskampagne der Innenminister von Bund und Ländern wurde im März 1993 auf den Weg gebracht. Speziell Jugendliche, aber auch die gesamte Öffentlichkeit werden über das Entstehen, die Hintergründe und das Ausmaß von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt informiert. Gleichzeitig werden insbesondere Jugendliche motiviert, über ihr Verhalten gegenüber Fremden nachzudenken und Möglichkeiten zu suchen, wie Gewalt und Fremdenfeindlichkeit begegnet werden kann.

Im Rahmen der Kampagne wurden Aufklärungs- und Werbematerialien, wie Schüler- und Lehrerhefte „Halt! Keine Gewalt“, Heft für Jugendliche „basta – Nein zur Gewalt“, Computerspiele, Poster sowie weitere Werbemittel produziert und verteilt, Anzeigen in Jugendzeitschriften geschaltet und Fernsehspots gegen Fremdenfeindlichkeit ausgestrahlt. Konzeption und Koordinierung erfolgten durch das Bundesministerium des Innern, um eine einheitliche und flächendeckende Wirkung der Kampagne in Deutschland zu gewährleisten. Seit dem Beginn der Kampagne wurden mehr als 10 Mio. DM von Bund und Ländern jeweils hälftig aufgebracht.

Durch alle diese Maßnahmen, die Wachsamkeit in der Bevölkerung, konsequentes Einschreiten der Polizei und konsequente Strafverfolgung ist es gelungen, die Zahl der bekanntgewordenen rechtsextremistischen Gewalttaten von 1993 bis 1996 von 2 232 auf 781 – also um 65 % – und die Zahl angezeigter Gewalttaten mit

fremdenfeindlichem Hintergrund in diesem Zeitraum von 1 609 auf 441 – also um 72 % – zu senken. Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt bleiben aber bedrohlich. Dies zeigt sich auch darin, daß die rechtsextremistisch motivierten Gewalttaten in den ersten 9 Monaten des Jahres 1997 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum erstmals seit 1993 wieder angestiegen sind. Insbesondere in den neuen Ländern bleibt der Rechtsextremismus Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzung. Deshalb bleiben begleitende Maßnahmen im präventiven Bereich unerläßlich. Aus diesem Grund wird auch die „FAIR-STÄNDNIS“-Kampagne im Jahre 1998 fortgesetzt.

Verfassungsschutzbericht, Broschüren, Seminare/ Fachtagungen

Vom Bundesministerium des Innern wird jährlich der Verfassungsschutzbericht herausgegeben, der der Aufklärung der Öffentlichkeit über extremistische Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland dient. Weiterhin werden Broschüren zu den Themen Fremdenfeindlichkeit, Extremismus und Gewalt, insbesondere die Reihe „Texte zur Inneren Sicherheit“ vom Bundesministerium des Innern herausgegeben. Vom Bundesministerium des Innern werden jährlich ca. zehn Seminare für Multiplikatoren und eine gesellschaftspolitische Fachtagung zu aktuellen Themen der inneren Sicherheit veranstaltet.

Initiierung und Auswertung von Forschungsvorhaben

Mit der Initiierung und Auswertung von Forschungsvorhaben zu Themen der inneren Sicherheit werden Handlungsoptionen für die Politik gewonnen. So wurde beispielsweise mit dem vom Bundesministerium des Innern in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben der Universität Trier „Analyse fremdenfeindlicher Straftäter“ eine erste systematische Auswertung der im Zeitraum 1. Mai 1992 bis 31. Dezember 1993 erhobenen Daten über alle ermittelten fremdenfeindlichen Tatverdächtigen vorgenommen und damit eine wesentliche Voraussetzung für wirkungsvolle politische Gegenmaßnahmen geschaffen.

Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt

Mit diesem Programm wurden im Jahr 1992 bis 1996 von der Bundesregierung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) eine Vielzahl von gewaltmindernden und gewaltpräventiven Maßnahmen der Jugendarbeit und Freizeitgestaltung in den neuen Ländern mit fast 90 Mio. DM unterstützt.

Maßnahmen im Rahmen des „Europäischen Jahres gegen Rassismus (1997)“

Die Bundesregierung mißt dem von der EU ausgerufenen „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ eine große Bedeutung bei der europaweiten Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz zu. Sie hat sich im Rahmen dieses Jahres stark engagiert. Mit der Umsetzung dieser Initiative in Deutschland wurde am 7. Oktober 1996 ein „Nationaler Koordinierungsausschuß“ beauftragt, dem sowohl Vertreterinnen und Vertreter von Regierungsorganisationen als auch von Nichtregierungsorganisationen an-

gehören. Der Vorsitz liegt beim Bundesministerium des Innern. Bundesministerien und andere Bundesbehörden haben eine Vielzahl von Projekten durchgeführt, die auf die Gefahren von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aufmerksam machen und zeigen, wie solche Phänomene überwunden werden können. Seitens des Bundesministeriums des Innern wurden vor allem in Kooperation mit der Deutschen Sportjugend die Ideen des Europäischen Jahres mittels 13 000 T-Shirts mit dem Slogan dieses Jahres in den Sportbereich, insbesondere in den neuen Ländern, transportiert sowie ein Poster mit dem Motto „Sportler gegen Rassismus – Und Du?“ produziert, das in einer Auflage von 200 000 Exemplaren bundesweit breit gestreut wird. Der Dialog zwischen dem Staat und Nichtregierungsorganisationen im Nationalen Koordinierungsausschuß soll auch nach Ablauf des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ fortgesetzt werden.

Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der EU

Der Europäische Rat in Korfu hat 1994 aufgrund einer gemeinsamen deutsch-französischen Initiative von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und Staatspräsident François Mitterrand die Einrichtung einer Beratenden Kommission „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der EU“ beschlossen. Diese Kommission aus unabhängigen Persönlichkeiten arbeitet seit 1994 und hat in zwei ausführlichen Berichten wertvolle Anregungen geliefert. Die Europäische Union hat im Juni 1997 die Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien beschlossen. Sie hat die Aufgabe, die Phänomene Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu beobachten und zu analysieren sowie die Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu unterrichten. Die Beobachtungsstelle wird eng mit wissenschaftlichen Instituten, Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat, zusammenarbeiten. Die EU hat 1996 eine gemeinsame Maßnahme verabschiedet, mit der die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung rassistischer und fremdenfeindlicher Vergehen verbessert wird. Wie bereits oben erwähnt, hat die EU das Jahr 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ erklärt und damit die Aufgabe der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als politische Priorität hervorgehoben. Ziel des Jahres ist es, durch Austausch und Zusammenarbeit die Bemühungen aller Beteiligten in den Mitgliedstaaten und Institutionen der EU bei der Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu verstärken. Im Vertrag von Amsterdam wird die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Ziel der EU vertraglich verankert.

Der Rat erhält die Befugnis, Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

26. Welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der die Bundesrepublik Deutschland im September 1995 besucht hat?

Hat die Bundesregierung die Abgabe einer Erklärung nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erwogen, mit der die Möglichkeit der Individualbeschwerde zu diesem Übereinkommen geschaffen wird, und zu welchem Ergebnis ist sie ggf. gekommen? (II 21)

Die Bundesregierung sieht sich durch die im Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ausgesprochene Würdigung ihrer Anstrengungen zur Prävention von Ausländerfeindlichkeit in ihrer Politik bestätigt. Es entspricht auch einem besonderen Anliegen des Sonderberichterstatters, daß die Bundesregierung nachhaltig bemüht ist, Diskriminierungen anhand gesetzlicher Maßgaben vorbeugend zu begegnen. Diese Aufgabe wird in weitem Umfang durch die unmittelbar anwendbaren und durchsetzbaren Verfassungsvorschriften über die Gleichbehandlung, durch die allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften, durch verwaltungsrechtliche Regelungen sowie durch den in Deutschland jedermann zur Verfügung stehenden umfassenden Rechtsschutz erfüllt. Der strafrechtliche Schutz vor Diskriminierungen ist 1994 erheblich ausgeweitet worden, indem der Tatbestand der Volksverhetzung geändert wurde und der bisherige Straftatbestand der Aufstachelung zum Rassenhaß zu einem allgemeinen Antidiskriminierungs-Tatbestand erweitert und mit einer höheren Strafdrohung versehen wurde. Die Schutzmaßnahmen beschränken sich jedoch nicht nur auf das Strafrecht: So sind z. B. im Versicherungsrecht Prämienkalkulationen unter dem Gesichtspunkt der Staatsangehörigkeit ausdrücklich untersagt. Gastwirten, die Personen wegen ihrer Hautfarbe, Rasse, Herkunft oder Nationalität vom Besuch der Gaststätte ausschließen, kann die Gaststättenkonzession entzogen werden.

Die Bundesregierung stimmt mit dem Sonderberichterstatter darin überein, daß die Lage der früheren Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR (ca. 10 000 Personen vor allem aus Vietnam, Angola und Mosambik) verbesserungswürdig war. Diesen Personen war zwar mit Beschluß der Innenministerkonferenz vom 14. Mai 1993 unter bestimmten Voraussetzungen ein Bleiberecht, verbunden mit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen, eingeräumt worden. Bei der Berechnung der für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen vorgesehenen 8-Jahres-Frist zählten jedoch nach der bisherigen Rechtslage die vor der Wiedervereinigung in der ehemaligen DDR zugebrachten Zeiten rechtmäßigen Aufenthalts nicht mit, was vielfach als nicht gerechtfertigte Schlechterstellung der Vertragsarbeitnehmer gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in den alten Bundesländern verstanden wurde. Die im Herbst 1997 in Kraft getretene Gesetzesnovelle zum Ausländergesetz sieht daher vor, daß die in der ehemaligen DDR verbrachten Zeiten rechtmäßigen Auf-

enthalt auf die 8-Jahres-Frist angerechnet werden, so daß die Betroffenen künftig leichter eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten können.

Die Bundesregierung hat sich im Menschenrechtsbereich einer sehr weitgehenden internationalen Kontrolle unterworfen. Individualbeschwerden sind bereits nach der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie nach dem Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 möglich. Daneben nimmt Deutschland in zahlreichen Fällen zu Beschwerden einzelner Personen auf der Grundlage der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen Stellung. Die Einrichtung einer weiteren Beschwerdemöglichkeit nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung dürfte kaum zu einer wesentlichen Verbesserung des bestehenden internationalen Kontrollsystems beitragen. Die Vielfalt bestehender internationaler Beschwerdewege könnte zudem zu einer Unübersichtlichkeit des Kontrollsystems im Menschenrechtsbereich und zu einer Parallelprüfung gleicher Beschwerden durch verschiedene Organe mit unterschiedlichen, möglicherweise auch widersprüchlichen Ergebnissen führen. Im Fall des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist zudem zu berücksichtigen, daß das in dessen Artikel 14 vorgesehene Kontrollsystem verhältnismäßig schwach ausgeprägt ist. Im Unterschied zu früheren Empfehlungen hat der Ausschuß nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im Anschluß an die Erörterung des 13./14. Deutschen Staatenberichts zu diesem Übereinkommen Anfang März 1997 Deutschland nicht aufgefordert, eine Erklärung nach Artikel 14 dieses Übereinkommens abzugeben.

27. Welche Maßnahmen werden bzw. wurden zur Aufklärung und Verhinderung tatsächlicher oder behaupteter Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer getroffen?

Inwieweit ist diese Bewußtseinsbildung in Menschenrechtsfragen und die Förderung der gegenseitigen Toleranz auf Bundes- und Länderebene für Angehörige der Bundeswehr, der Polizei, des Bundesgrenzschutzes und der Vollzugsorgane Bestandteil der Ausbildung? (I 15, II 20, 82)

Zur Aufklärung tatsächlicher oder behaupteter Übergriffe von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gegen Ausländerinnen und Ausländer werden die Maßnahmen getroffen, die auch sonst bei Anhaltspunkten für das Vorliegen eines Fehlverhaltens üblicherweise getroffen werden. Bekannt gewordene Verfehlungen werden mit den gebotenen straf- und disziplinarrechtlichen Maßnahmen verfolgt.

Im Oktober 1994 wurde durch den „Arbeitskreis II“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder ein Forschungsprojekt angeregt, das sich mit spezifischen Ursachen und Ausdrucksformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit innerhalb der

Polizei befassen sollte. Mit der Vergabe und Betreuung des Forschungsvorhabens wurde die Polizei-Führungsakademie Münster beauftragt. Der Bericht wurde am 5. Februar 1996 an der Polizei-Führungsakademie Münster vorgestellt. Er dokumentiert unter anderem, daß in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen in der Aus- und Fortbildung entstanden sind, um Polizeibeamte besser auf den Umgang mit Bürgern ausländischer Herkunft und auf die Bekämpfung fremdenfeindlicher Straftaten vorzubereiten. Diese Initiativen erreichen grundsätzlich alle deutschen Polizeibeamten, wobei es aufgrund des föderalistischen Systems zu Abweichungen innerhalb der Länder kommen kann. Die Ausbildungs- und Studienpläne aller Laufbahngruppen enthalten eine Vielzahl von Lehrinhalten, in denen die Anwärterinnen und Anwärter für den Einsatz für die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die Achtung und Wahrung der Menschenrechte und den toleranten Umgang mit dem Bürger deutscher und nichtdeutscher Herkunft theoretisch und praktisch geschult werden. Diese Schulungen werden ergänzt durch spezielle Kommunikations- und Verhaltenstrainings. Die Thematik „Polizei und Fremde“ ist darüber hinaus grundsätzlich ein Leitthema in der Ausbildung. Deutsche Polizeibeamte erfahren in der Ausbildung auch eine intensive Unterweisung über die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Schutz der Grundrechte. Die rechtsstaatliche Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Polizeibeamte ist hierbei ebenfalls ein zentrales Thema.

In der dienstlichen Fortbildung wird der Schwerpunkt seit einigen Jahren verstärkt auch auf die Probleme ethnischer Minderheiten und die Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gelegt. Dazu gehört ebenso der tolerante Umgang mit Bürgern ausländischer Herkunft unter rechtlichen, gesellschaftspolitischen und psychologischen Aspekten. Mit Unterstützung der psychologischen Dienste werden für alle Laufbahngruppen verhaltensorientierte Trainingsprogramme zur Steigerung der sozialen Kompetenz (Umgang mit dem Bürger) auf dem Gebiet der Kommunikation sowie der Streß- und Konfliktbewältigung in verstärktem Umfang durchgeführt. Darüber hinaus werden beispielsweise zum Thema „Polizei und Fremde“ spezielle Seminarreihen durchgeführt, in denen vor allem Verständnis für Wertsysteme und Verhaltensweisen anderer Kulturen vermittelt wird. Das Verständnis deutscher Polizeibeamter gegenüber anderen – insbesondere außereuropäischen Kulturen – wird durch die Einstellung von Ausländern in den deutschen Polizeidienst zusätzlich gefördert. Im Rahmen der polizeilichen EU-Kooperation beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus aktiv an Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

28. Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Bundesregierung zur Überwindung von Armut?

Welche nationalen Programme hat die Bundesregierung initiiert, um das Problem der Obdachlosigkeit von Kindern wirkungsvoll zu bekämpfen? (I 21, 25)

Armut und soziale Ausgrenzung stellen für die Politik der Bundesregierung eine besondere Herausforderung dar. Wie in der Vergangenheit wird die Bundesregierung auch in der Zukunft ihre Möglichkeiten nutzen, Armut und soziale Ausgrenzung wirkungsvoll zu bekämpfen. Armut in der Bundesrepublik Deutschland ist allerdings nicht als Mangel an Mitteln zur Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Nahrung, Kleidung und Unterkunft zu verstehen. Die Sicherstellung dieser Grundbedürfnisse ist in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Soweit einkommensschwache Personen oder Haushalte ihre Grundbedürfnisse nicht mit Hilfe von Erwerbseinkommen selbst befriedigen können, wird ihnen entsprechend einem allgemeinen sozialpolitischen Konsens in der Bundesrepublik Deutschland durch die öffentliche Hand die Hilfe gewährt, die ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben zu führen ermöglicht. Dazu steht ein vielfältig ineinandergreifendes System von sozialen Leistungen zur Verfügung. Letztes Auffangnetz für alle, die über kein ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen und die mit den Leistungen des vorrangigen sozialen Sicherungssystems nicht genügend abgesichert sind, bildet dabei die Sozialhilfe. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, jedem eine menschenwürdige Existenz zu garantieren und soziale Benachteiligung abzubauen.

Über die Gewährung einer sozialen Mindestsicherung in Form der Sozialhilfe hinaus ist die Bundesregierung in vielfältiger Weise aktiv, um Armut zu verhindern. Besondere Bedeutung erlangen dabei die Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die sozial ausgerichtete Wohnungspolitik, der Familienleistungsausgleich, die Verbesserung der Lage der ostdeutschen Rentner, die Einführung der Pflegeversicherung, die verbesserte eigenständige soziale Absicherung der Frauen, und die neu geordnete Schuldenregulierung mit Restschuldbefreiung für private Haushalte.

Das gegliederte System der sozialen Sicherung hat sich bewährt. Die Behauptung einer zunehmenden Ausgrenzung aus dem sozialen Sicherungssystem mit einer damit einhergehenden wachsenden Armut wird durch die o. a. Maßnahmen widerlegt.

Das soziale Netz in der Bundesrepublik Deutschland ist dichter als in den meisten anderen Staaten der Welt. 1995 wurde jede dritte Mark für die soziale Absicherung ausgegeben. Gegenüber 1989 hat sich – vor allem einigungsbedingt – im Jahre 1995 die Summe aller sozialen Leistungen um rd. 500 Mrd. DM auf 1 179 Mrd. DM erhöht.

Für die Bundesregierung hat die Vermeidung sowie der Abbau von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit einen hohen Stellenwert – dies gilt insbesondere für die Personengruppe der Kinder. Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind verschiedene Hilfen für Obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Menschen geregelt. So stellt die Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 11 ff. BSHG) dem Bedürftigen die finanziellen Mittel zur Erhaltung seiner Wohnung bereit und ist wichtiges Instrument zur Vermeidung von Obdachlosigkeit. Des Weiteren haben Personen, bei denen besondere Schwierigkeiten der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft entgegenstehen, die sie nicht aus eigenen Kräften überwinden können,

einen Anspruch auf Hilfe gemäß § 72 BSHG. Die Hilfe umfaßt alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen oder zu mildern. Dazu gehören vor allem Beratung und persönliche Betreuung des Hilfesuchenden sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.

Entsprechend den unterschiedlichen Problemlagen und Lebenssituationen ist auch der Hilfebedarf im einzelnen verschieden. Da wirksame Unterstützung vor allem auf örtlicher Ebene geleistet werden muß, liegt die Verantwortung für die Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit auch vorrangig bei den Kommunen und Ländern. Die Kompetenz des Bundes ist neben der Gesetzgebung auf die Förderung bundesweiter Einzelmaßnahmen bzw. Modellvorhaben beschränkt. Durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen auf Bundesebene wurden jedoch Voraussetzungen für verbesserte, insbesondere vorbeugende Problemlösungen geschaffen. So wurden beispielsweise durch das am 1. August 1996 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts folgende Neuregelungen in das BSHG aufgenommen, die zum Ziel haben, Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit zu vermeiden:

- Rückständige Mieten sollen dann von der Sozialhilfe übernommen werden, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit einzutreten droht,
- Räumungsklagen sind von den Amtsgerichten den Sozialhilfeträgern zu melden, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können,
- Umzüge in eine andere Wohnung sind mit dem zuständigen Sozialamt abzustimmen,
- unter bestimmten Voraussetzungen können auch Wohnungsbeschaffungsmaßnahmen und Mietkautionen übernommen werden.

29. Inwieweit werden die Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und Armut, auch im Alter, in der Bundesrepublik Deutschland als ein Problem der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte gesehen? (I 25)

Die Menschenrechtsweltkonferenz hat zu Recht festgestellt, daß auch extreme Armut und soziale Marginalisierung eine Verletzung der Menschenwürde darstellen. Zur Abdrängung in diese menschliche Randsituation kann auch Arbeitslosigkeit führen, wenn diese in Langzeit- oder Dauerarbeitslosigkeit einmündet. Eine extreme Armut und Verletzung der Menschenwürde im Sinne dieses Beschlusses werden in Deutschland weitestgehend dadurch ausgeschlossen, daß Lohnersatzleistungen und andere soziale Leistungen die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Existenzminimums gewährleisten (vgl. auch Antwort zu Frage 28).

Unabhängig davon ist zu unterstreichen, daß der Schutz gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung entsprechend dem Auftrag des Grundgesetzes (Artikel 20 Absatz 1) ein zentraler Bestandteil der deutschen Politik ist. Deutschland befindet sich in die-

sen Fragen im Einklang mit von der Staatengemeinschaft weithin anerkannten Grundsätzen, z. B. der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer der EU und dem von der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1964 ratifizierten Übereinkommen Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beschäftigungspolitik.

Um zusätzliche Kenntnisse über die Einkommenssituation der älteren Bevölkerung zu erlangen, hat die Bundesregierung bisher drei Erhebungen (Alterssicherung in Deutschland 1986, 1992 und 1995) durchgeführt. Den Kern der Untersuchung bildet die Erfassung von über 20 Einkommensarten. Somit liegen der Bundesregierung nicht nur Informationen über die Höhe des gesamten Brutto- und Nettoeinkommens von älteren Menschen vor, sondern auch Daten, die vielfältige Analysen der Einkommensstruktur ermöglichen.

Die Untersuchungen zur Alterssicherung widerlegen eindrucksvoll den Schluß von der Höhe einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Lebenslage, den Lebensstandard eines Rentners. Eine kleine Rente ist kein Beweis für Altersarmut. Darüber hinaus wird die Bundesregierung jede Legislaturperiode – beginnend 1997 – einen Zusatzbericht zum Rentenversicherungsbericht vorlegen, der einen detaillierten Einblick in die Einkommenssituation der Leistungsbezieher der Alterssicherungssysteme gibt. Im langjährigen Vergleich der Altersstruktur zeigt sich, daß die Bezieher von Sozialhilfe im Alter von 65 und mehr Jahren, die in den sechziger Jahren etwa ein Viertel der Hilfeempfänger ausmachten und am Jahresende 1980 mit 170 847 Personen bzw. 20 % immer noch eine bedeutende Beziehergruppe bildeten, 1995 in vergleichsweise geringem Maße auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren: im früheren Bundesgebiet waren es 155 164 Empfänger bzw. 6,9 %. Auch in den neuen Ländern konnte ein Wohlstandsniveau erreicht werden, das die (zusätzliche) Angewiesenheit auf Hilfe zum Lebensunterhalt auf vergleichsweise wenige Fälle reduziert. Daher spielt dort die Gruppe älterer Sozialhilfeempfänger eine noch geringe Rolle (4 918 Empfänger bzw. 1,8 %).

Der deutliche Rückgang in dieser Empfängergruppe ist generell darauf zurückzuführen, daß der Bedarf älterer Menschen sowohl im früheren Bundesgebiet als auch in den neuen Ländern in zunehmendem Maße aus Einkünften aus der Rentenversicherung gedeckt wird.

30. Inwieweit sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um die Rechtstellung von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Belastungen, vor allem innerhalb des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens zu verbessern? (I 24)

Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes verlangt staatliche Vor- und Fürsorge für einzelne oder Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind. Diesem Auftrag folgend, wurde in der Bundesrepublik Deutschland ein soziales Sicherheitssystem

geschaffen, das zu den leistungsfähigsten der Welt zählt. Entsprechend einem allgemeinen politischen Konsens wird den Personen oder Haushalten, die ihre Grundbedürfnisse nicht selbst mit Hilfe von Erwerbseinkommen befriedigen können, durch die öffentliche Hand geholfen. Letztes Auffangnetz für alle, die durch Leistungen des vorrangigen sozialen Sicherungssystems nicht genügend abgesichert sind, bildet dabei die Sozialhilfe. Sie hat die Aufgabe, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.

Im Gesundheitswesen erkennt die Bundesregierung keine Defizite in der Rechtsstellung von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Belastungen. Die Frage selbst benennt keine Bevölkerungsgruppen. Der Zugang zum sozialen Krankenversicherungssystem einschließlich des Bezugs gleicher Leistungen nach Bedürftigkeit ist bei gleichen Zugangsvoraussetzungen nicht eingeschränkt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung fördert seit Jahren die berufliche und soziale Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern – Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien, ehemaliges Jugoslawien, Korea, Philippinen – und der ehemaligen Vertragsarbeitnehmer der früheren DDR und ihrer Familienangehörigen aus Vietnam, Angola und Mosambik. Um vorhandene Benachteiligungen bei diesem Personenkreis auszugleichen, werden Maßnahmen in folgenden Bereichen gefördert:

- Vermittlung von Deutschkenntnissen,
- Förderung der Ausländersozialberatung,
- Förderung junger Ausländer beim Übergang von der Schule in den Beruf,
- Förderung beruflicher Bildungsmaßnahmen,
- soziale und berufliche Integration von ausländischen Frauen,
- Verbesserung des Zusammenlebens von Deutschen und Ausländern,
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Schulung von Multiplikatoren.

31. Hat die Bundesregierung die Empfehlung der Menschenrechtsweltkonferenz an alle Mitgliedstaaten geprüft, einen „nationalen Aktionsplan“ zur Verbesserung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte aufzustellen, und wie könnte ein solcher Aktionsplan für die Bundesrepublik Deutschland ggf. aussehen? (II 71)

Im Hinblick auf die innerstaatlich bestehenden Institutionen und Kontrollsysteme zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sieht die Bundesregierung keinen Bedarf für die Aufstellung eines entsprechenden allgemeinen „nationalen Aktionsplans“.

Sie hat daher, wie fast alle WEOG-Mitglieder (Western European States Group), auf die Aufstellung eines „nationalen Aktionsplans“ verzichtet.

