

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache **20(17)92**

Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Durchsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen anlässlich des 70. Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor 75 Jahren“ (10. Juni 2024)

Christian Mihr, Geschäftsleitung Human Rights Impact & Stellvertretender Generalsekretär, Amnesty International Deutschland e.V.

1. Herausforderungen bei der Durchsetzung der Menschenrechte im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems

Um die Menschenrechte zu schützen und deren Geltung zu erkämpfen, bedarf es nationaler wie internationaler Institutionen. Wie bewerten Sie, 71 Jahre nach der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention und 76 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Zustand der nationalen und vor allem internationalen Menschenrechtsinstitutionen wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder der Europäische Gerichtshof? Was muss aus Ihrer Sicht getan werden, um diese Institutionen und die internationale Geltung der Menschenrechte zu stärken? (SPD)

Die Menschenrechte sind in Europa, gerade auch im internationalen Vergleich, stark institutionell verankert. Grundsätzlich können alle Menschen ihre Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einklagen. Faktisch steht das Justizsystem jedoch nicht allen Personen gleichermaßen offen und der Rechtsweg ist mühsam. Dennoch gilt es hervorzuheben, dass es ohne diesen institutionellen Rahmen viele positive menschenrechtliche Entwicklungen in Europa nicht gegeben hätte. Zum Beispiel das liberalisierte Recht zu Schwangerschaftsabbrüchen in Irland, Gefängnisreformen in Russland und der Türkei und die Stärkung des Rechts auf Familie, auch für Geflüchtete. Somit sind für Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EGMR) und die Urteile des EGMR wichtige Referenzpunkte für Lobby- und Kampagnenarbeit.

Es ist jedoch sehr bedenklich, dass sich immer weniger Regierungen an das europäische Menschenrechtssystem gebunden fühlen. Allen voran die Türkei und Russland, das nach dem völkerrechtswidrigen Überfall auf die Ukraine aus dem Europarat ausgeschlossen wurde. Auch in Ungarn und Polen werden die Handlungsräume der Zivilgesellschaft seit Jahren eingeschränkt und die Rechtsstaatlichkeit abgebaut. Bezüglich Russlands haben der Europarat und seine Mitgliedstaaten lange zu zögerlich agiert. Dies darf sich gegenüber anderen Mitgliedsländern, welche die Menschenrechte und Entscheidungen des EGMR missachten, nicht wiederholen.

Allgemein bedarf es mehr politischen Willens der europäischen Staaten, um die Entscheidungen des EGMR umzusetzen und die Menschenrechte zur Geltung zu bringen. So wurde beispielsweise im Fall des Menschenrechtsverteidigers und Kulturförderers Osman Kavala ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Türkei nach Art. 46 EMRK eingeleitet. Er ist jedoch bis heute ent-

gegen der Urteile des EGMR inhaftiert. Hier sind sowohl der Europarat als auch die Mitgliedsstaaten gefragt. Alle Teile der Organisation müssen die Umsetzung der Gerichtsurteile und Empfehlungen der Organe des Europarats sicherstellen. Es muss deutlich werden, dass die Missachtung von Gerichtsentscheidungen oder Attacken auf die Zivilgesellschaft und die unabhängige Justiz Konsequenzen haben – auch für bilaterale Beziehungen. Anderenfalls leidet die Autorität des EGMR und des europäischen Menschenrechtssystems als Ganzes.

Grundsätzlich empfiehlt Amnesty International, dass der Europarat weniger auf die Schaffung neuer Institutionen und mehr auf die Verbesserung der Effizienz und Dynamik des bestehenden Systems setzen sollte. Davon ausgenommen ist die Schaffung einer Kommission für das Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt. Anlässlich des 4. Gipfeltreffens des Europarats in Reykjavik im Mai 2023 hat sich Amnesty International mit einer detaillierten Liste an menschenrechtlichen Forderungen an alle Mitgliedstaaten gewandt. Einige dieser Forderungen wurden in der Abschlusserklärung berücksichtigt, insbesondere zur Effektivität des Europäischen Menschenrechtssystems, zur Verwirklichung von Handlungsräumen für Menschenrechtsverteidigende und die Zivilgesellschaft sowie zum Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt.

Um die in der Erklärung genannten Herausforderungen zu bewältigen, sind klare Maßnahmen erforderlich, um die Schrumpfung des zivilgesellschaftlichen Raums anzugehen, dem Gender Backlash entgegenzuwirken, unabhängige und unparteiische Gerichte zu schützen und zu stärken und die Autorität des EGMR zu gewährleisten. Wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten das bestehende Instrumentarium, das im Rahmen der Satzung des Europarats und der EMRK zur Verfügung steht, mit großer Entschlossenheit stärken, um Vertragsverletzungsverfahren durchzuführen, die Einhaltung von Artikel 52 EMRK-Untersuchungen zu gewährleisten und die Überwachung von Menschenrechtsverletzungen durch die Organe des Europarats sicherzustellen. Entscheidend bleibt somit ob die Mitgliedstaaten den von Amnesty International insgesamt als positiv bewerteten Abschlusserklärung des Gipfels auch Taten und eine konsequente Umsetzung folgen lassen werden.

Wie bewerten Sie die unterschiedlichen Wirkungen und Einsatzmöglichkeiten der Instrumente der Institutionen des Europarats (EGMR, PVER, Venedig Kommission, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT), Ministerkomitee etc.), um eine effektive Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen? (CDU/CSU)

Im Rahmen des Europarats ergänzen und unterstützen sich die genannten Gremien des europäischen Menschenrechtssystems bei der übergeordneten Aufgabe der Umsetzung der EMRK. Eine hervorgehobene Rolle kommt dabei dem EGMR dadurch zu, dass die Urteile des Gerichtshofs rechtsverbindlich sind. Wie jedoch bereits bei der vorherigen Frage erläutert, kommt es bei der Umsetzung jedoch auch hier auf den politischen Willen des adressierten Staates an.

Wichtige Impulse für den Menschenrechtsschutz kommen auch von anderen Gremien des Europarats.

Beispielsweise erstellt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) Berichte und gibt Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab. Das unabhängige Gremium wurde 1993 vom Europarat mit dem Ziel eingerichtet, die Situation in Bezug auf Rassismus in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen und Antisemitismus zu überwachen. Das Mandat umfasst seit 2012 auch die Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität.

Im Rahmen ihres Mandats ist die Kommission anderes als der EGMR nicht dadurch eingeschränkt, dass sie sich nur mit Anliegen beschäftigen kann, die in einem Gerichtsverfahren an sie herangetragen werden. In dem letzten ECRI-Bericht von 2020 zu Deutschland wurde Umsetzungsbedarf beispielsweise mit Blick auf unabhängige Forschung zu Rassismus in der Polizei angemahnt.¹

Jede Person, die in einem Vertragsstaat des Europarats wohnt, hat das Recht, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Beschwerde gegen einen Staat (oder mehrere) wegen Verletzung eines durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder andere Konventionen garantierten Menschenrechts einzureichen. Damit ist das Individualbeschwerdeverfahren eines der wichtigsten Mechanismen zur Einhaltung völkerrechtlich verankerter Menschenrechte. Voraussetzung hierfür ist, dass alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft wurden. Die Urteile, die der EGMR erlässt, sind rechtlich bindend. Die Praxis zeigt jedoch, dass Klageverfahren mit hohen Hürden verbunden sind bzw. EGMR-Urteile in vielen Fällen nur mangelhaft umgesetzt werden. Was sind die größten Hindernisse für ein Verfahren vor dem EGMR sowie für eine effektive Umsetzung seiner Urteile und welcher Maßnahmen bedarf es, um diese Probleme anzugehen und damit auch die Bedeutung und Glaubwürdigkeit des EGMR an sich zu stärken? (FDP)

Über Möglichkeiten zur Stärkung der Rolle des EGMR wird seit seiner Gründung als permanenter Gerichtshof diskutiert. Dabei stellt insbesondere die große und wichtige Errungenschaft des Anspruchs auf individuellen Rechtsschutz zugleich auch eine zentrale Herausforderung für Effektivität und Glaubwürdigkeit des Gerichts. Aus Sicht einer Menschenrechtsorganisation ist dabei klar, dass Vorhaben zur Steigerung der Effizienz des Gerichtshofs nicht auf Kosten des Individualrechtsschutz gehen dürfen.

Ein Beispiel ist die Verkürzung der Klagefrist durch das 15. Zusatzprotokoll von 6 auf 4 Monate. Die Frist für die Anrufung des Gerichtshofs ist in vielen Rechtsordnungen von entscheidender Bedeutung, vor allem wenn Kläger*innen nicht oder nur mit großer Verzögerung über rechtskräftige innerstaatliche Entscheidungen informiert werden. Die Verkürzung der Frist birgt die große Gefahr, dass Personen ausgeschlossen werden, die in geografisch abgelegenen Gebieten leben, keinen Zugang zu Kommunikationstechnologien wie dem Internet haben, Personen mit komplizierten Fällen oder Anwälte*innen, die keine ausreichende Erfahrung in der Vorbereitung oder Einreichung von Klagen vor dem Gericht haben.

Wie bereits ausgeführt, stellt darüber hinaus der fehlende politische Wille der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Urteile des EGMR das größte Hindernis und die stärkste Herausforderung für die Bedeutung und Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs dar.

Welche wären geeignete Schritte, um die Rolle des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu stärken? (Die Linke)

¹ <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0>; <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-stellungnahme-empfehlungen-von-ecri-deutschland>.

Unter den Mitgliedstaaten des Europarats muss deutlich werden, dass die Missachtungen von Entscheidungen des EGMR Konsequenzen haben. Gleiches gilt für Attacken auf die Zivilgesellschaft, die Unabhängigkeit der Justiz und andere menschenrechtliche Garantien. Dabei sollte sich der Europarat hauptsächlich darauf konzentrieren, das aktuelle System effizienter und dynamischer zu gestalten.

Zur Stärkung der Rolle des EGMR und des europäischen Menschenrechtssystems gehört auch, im eigenen Land allen Menschen konsequent ihre Rechte zu gewährleisten. Hier gibt es auch in Deutschland Handlungsbedarf, wie nicht zuletzt die Prüfung Deutschlands im vierten Zyklus der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung (UPR) vor dem UN-Menschenrechtsrat im November 2023 gezeigt hat.²

2. Menschenrechtliche Themenfelder im Fokus

Was können Staaten, was kann Deutschland und die Bundesregierung tun, um das Ziel "ein Europa ohne politische Gefangene" zu erreichen und wie können sich Menschenrechtsinstitutionen wie der Europarat effektiv für die Freilassung politischer Gefangener einsetzen? (CDU/CSU)

Der Einsatz für gewaltlose politische Gefangene weltweit stellt den Ausgangspunkt der Arbeit von Amnesty International seit seiner Gründung dar. Ungeachtet des sich über die Jahrzehnte stetig erweiternden Mandats der Organisation, stellt diese Arbeit bis heute einen zentralen Aspekt des Einsatzes von Amnesty International für die Menschenrechte dar.³

Ein wichtiger Pfeiler der Bemühungen für ein „Europa ohne politische Gefangene“ sind die Urteile des EGMR. Wie bereits ausgeführt, bedarf es für die tatsächliche Umsetzung dieser Urteile, so auch zu politischen Gefangenen in Mitgliedstaaten, jedoch mehr politischen Willens der europäischen Staaten. So wurde im bereits erwähnten Fall des Menschenrechtsverteidigers und Kulturförderers Osman Kavala zwar ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Türkei nach Art. 46 EMRK eingeleitet. Er ist jedoch bis heute entgegen der Urteile des EGMR inhaftiert.

Der EGMR hat bereits im Dezember 2019 die sofortige Freilassung des Kulturförderers Osman Kavala gefordert. Die Türkei weigert sich, das EGMR-Urteil umzusetzen, weswegen der Europarat ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat. Auch die EGMR-Urteile zur Freilassung der ehemaligen Ko-Vorsitzenden der prokurdischen Partei HDP Selahattin Demirtaş und Figen Yükkeddağ hat die Türkei bislang nicht umgesetzt. Die andauernde Haft von Kavala, Demirtaş und Yükkeddağ trotz der bindenden EGMR-Urteile offenbart, dass die türkischen Behörden nicht bereit sind, sich an ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu halten. Das gibt Anlass zu Besorgnis über die mangelnde Wirksamkeit der europäischen Menschenrechtsmechanismen gegenüber Staaten, die sich weigern, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Hier sind sowohl

² <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/de-index>; <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-08/Amnesty-Eingabe-UPR-Verfahren-Deutschland-UN-Menschenrechtsrat-2023.pdf>

³ <https://www.amnesty.de/informieren/themen/gewaltlose-politische-gefangene>

der Europarat als auch die Mitgliedsstaaten gefragt. Alle Teile der Organisation müssen die Umsetzung der Gerichtsurteile und Empfehlungen der Organe des Europarats sicherstellen. Es muss deutlich werden, dass die Missachtung von Gerichtsentscheidungen oder auch Attacken auf die Zivilgesellschaft und die unabhängige Justiz Konsequenzen haben.

Obgleich das Thema sexualisierte Gewalt in bewaffneten Konflikten in den vergangenen Jahren durch insgesamt neun Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die als Women and Peace and Security-Resolutionen bekannt sind, stärker in den Fokus internationaler Aufmerksamkeit gerückt wurde, hapert es an der Umsetzung eines umfassenden Schutzes und Unterstützung von Betroffenen sowie einer konsequenten Ahndung der Täter/-innen – wie kann die Bundesregierung und das internationale Menschenrechtssystem dazu beitragen diese Umsetzungslücke wirkungsvoll zu schließen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Amnesty International stimmt mit der Analyse überein, dass trotz einer zunehmenden Aufmerksamkeit auf internationaler Ebene für die enge Verbindung zwischen der spezifischen Rolle von Frauen und der Friedens- und Sicherheitsagenda seit Verabschiedung der UN-Sicherheitsrat Resolution 1325 (SCR 1325) im Jahr 2000 und den darauffolgenden neun weiteren Resolutionen zum Thema Women Peace and Security (WPS), die Umsetzung dieser Agenda weiter hinter den Erwartungen zurückbleibt. So haben die Resolutionen über die letzten 2,5 Jahrzehnte diverse Aspekte der aktiven und effektiven Partizipation von Frauen bei friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen gefördert. Ebenso haben die Resolutionen, angefangen mit SCR 1820 aus dem Jahr 2008, zur Anerkennung von sexueller Gewalt in Konflikten und zur Formulierung präventiver Maßnahmen beigetragen. So wird heute anerkannt, dass die Anwendung von sexueller Gewalt als Kriegstaktik ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder einen Akt des Völkermords darstellen kann.

Ungeachtet dieser wichtigen Fortschritte, bleibt sexualisierte Gewalt ein besorgniserregendes Merkmal vieler Konflikte weltweit, wie auch zahlreiche Berichte von Amnesty International belegen.⁴ So sieht Amnesty International weiterhin bei Bemühungen zum Schutz und der Unterstützung von Betroffenen sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten dringenden Handlungsbedarf ebenso wie bei der konsequenten Ahndung der Täter*innen. Gleichzeitig muss auch der Prävention von sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten eine wichtige Rolle zukommen. Dazu gehört die Entwicklung eines umfassenden Verständnisses von sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten, denn dabei handelt es sich um ein Kontinuum der Gewalt, das meist bereits vor Ausbruch von bewaffneten Konflikten besteht, sich während Kriegen intensiviert und auch mit dem Abschluss eines Friedensvertrages nicht endet. Mit steigendem Gewaltpotenzial ist

⁴ Um nur einige aktuellere Berichte von Amnesty International zu diesem Thema zu erwähnen: “Today or tomorrow, they should be brought before justice”: Rape, sexual slavery, extrajudicial executions, and pillage by Eritrean Defense Forces; September 4, 2023 Index Number: AFR 25/7152/2023 <https://www.amnesty.org/en/documents/afr25/7152/2023/en/>; “If you don’t cooperate, I’ll gun you down”: Conflict-related sexual violence and impunity in South Sudan; May 18, 2022 Index Number: AFR 65/5569/2022 <https://www.amnesty.org/en/documents/afr65/5569/2022/en/>; “I don’t know if they realized I was a person”: Rape and sexual violence in the conflict in Tigray, Ethiopia; August 11, 2021 Index Number: AFR 25/4569/2021 <https://www.amnesty.org/en/documents/afr25/4569/2021/en/>; Rape and sexual violence: Human rights law and standards in the International Criminal Court; March 1, 2011 Index Number: IOR 53/001/2011 <https://www.amnesty.org/en/documents/IOR53/001/2011/en/>.

auch die Gefahr für sexualisierte Gewalt erhöht, besteht aber auch zu „Friedenszeiten“ und in „Post-Konflikt-Zeiten“. Darüber hinaus gibt es weitere Kontinuitäten: sexualisierte Gewalt in bewaffneten Konflikten wird nicht lediglich als kriegsstrategische Mittel (sog. Vergewaltigung als Kriegswaffe) eingesetzt, sondern sexualisierte Gewalt erhöht sich auch nachweislich durch andere (teilweise nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligten) Akteure. Die geringere Strafverfolgung und Kriegserlässe während bewaffneter Konflikte erschwert dabei zusätzlich die Ahndung.

Die Bundesregierung und das internationale Menschenrechtssystem können auf verschiedene Weise darauf hinwirken, diese Umsetzungslücke zu schließen. Zu den möglichen Maßnahmen, die Amnesty International fordert, gehören:

- Keine Waffenexportverbote in bewaffnete Konflikte;
- Verfahren nach dem Weltrechtsprinzip bzw. Unterstützung der Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof;
- In konkreten Konfliktsituationen: Stärkung des zivilen Justizsystems und Unterstützung des Übergangs von der Militärjustiz zur Verfolgung von Verbrechen gegen Zivilist*innen hin zur Verfolgung solcher Fälle vor kompetenten zivilen Gerichten;
- Bereitstellung von technischer Hilfe und Aufforderung an die Regierung des betreffenden Staates, Verbrechen nach internationalem Recht zu verfolgen;
- Unterstützung des*der UN-Generalsekretär*in bei der Entsendung von Expert*inenteams für sexualisierte Gewalt in Konflikten bzw. der UN-Sonderbeauftragten für sexualisierte Gewalt in Konflikten zu einem Besuch vor Ort oder in angrenzende Flüchtlingslager, um mit Überlebenden zu sprechen und Bericht zu erstatten, auch über die Prioritäten der Überlebenden in Bezug auf Unterstützung und Gerechtigkeit;
- Bei der Aufsetzung von ad hoc UN-Mandaten/Missionen sicherstellen, dass diesen Stellen uneingeschränkter und ungehinderter Zugang zu dem betreffenden Hoheitsgebiet gewährt und ihnen gestattet wird, sich frei und unter vier Augen mit Opfern und Überlebenden, Zeug*innen und Familienangehörigen der Opfer zu treffen und zu sprechen;
- Im Rahmen einer umfassenderen Politik, mit der sichergestellt werden soll, dass alle Mitglieder der nationalen Streitkräfte vor ihrer Entsendung zu friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen überprüft werden, um zu gewährleisten, dass sie keine Verbrechen nach dem Völkerrecht und keine anderen Menschenrechtsverletzungen begangen haben, ist dafür zu sorgen, dass keine Mitglieder der lokalen Streitkräfte zu einer solchen multilateralen Mission entsandt werden, bevor sie nicht vollständig überprüft wurden.

3. (Fort-)Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzsystems

Wie interpretieren Sie die (Fort-)Entwicklung des internationalen Menschenrechtssystems, z.B. in Form eines vergleichsweise neuen Rechts auf saubere Umwelt oder des Schutzes von Menschenrechten im Cyber-Raum angesichts dessen, dass die völkerrechtlichen Grundlagen hierfür in den meisten Fällen deutlich älter sind; inwiefern sehen Sie die Notwendigkeit der völkerrechtlichen Kodifizierung dieser neuen Entwicklungen und welche Vor- bzw. Nachteile würde eine solche mit sich bringen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Europarat hat bereits seit den 1970er Jahren Anstrengungen unternommen, um einen stärkeren rechtlichen Schutz der Umwelt zu erreichen und eine stärkere Rechenschaftspflicht für Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen infolge von Umweltkatastrophen und Umweltzerstörung zu gewährleisten. Dennoch ist der Rechtsrahmen des Europarates offensichtlich unzureichend, um das Ausmaß der Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus der dreifachen planetarischen Krise der Umweltverschmutzung, des Verlustes der biologischen Vielfalt und des anthropogenen Klimawandels ergeben. Es werden daher dringend neue verbindliche Instrumente benötigt, um das Menschenrechtsmandat des Europarates in allen Mitgliedsstaaten zu erfüllen und zu bekräftigen. Insbesondere setzt sich Amnesty International als Teil einer zivilgesellschaftlichen Koalition⁵ für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention über das Recht auf eine gesunde Umwelt und für die unverzügliche Einsetzung des aus unabhängigen Experten bestehenden Reykjavik-Ausschusses für Umwelt und Menschenrechte. Auf dem vierten Gipfeltreffen des Europarats haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einrichtung des Reykjavik-Ausschusses für Umwelt und Menschenrechte zu prüfen.

Die UN-Generalversammlung hat im Anschluss an die Resolution A/HRC/RES/48/13 des UN-Menschenrechtsrates, die 2021 verabschiedet wurde, im Jahr 2022 in der Resolution A/RES/76/300 das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkannt. In dieser Resolution wurde die Wahrnehmung dieses Rechts ausdrücklich mit allen anderen Rechten verknüpft und festgestellt, dass die Ausübung der Menschenrechte, einschließlich der Verfahrensrechte, wie das Recht auf Einholung, Erhalt und Weitergabe von Informationen, auf wirksame Beteiligung an der Führung der Regierung und an öffentlichen Angelegenheiten sowie auf einen wirksamen Rechtsbehelf, für den Schutz einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt von entscheidender Bedeutung ist. Bezeichnenderweise haben alle Mitgliedstaaten des Europarates für die Resolution der UN-Generalversammlung gestimmt.

Dieses Menschenrecht wird auch in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen anderer Regionen anerkannt, insbesondere in der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker sowie im Zusatzprotokoll von 1988 zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Bis heute gibt es jedoch keine rechtliche Anerkennung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt durch den Europarat.

Angesichts der dreifachen planetarischen Krise, mit der die Menschheit konfrontiert ist und die eine kollektive Bedrohung der Menschenrechte darstellt, erkannten die Staats- und Regierungschefs des Europarates in der auf dem vierten Gipfel des Europarates verabschiedeten Erklärung von Reykjavik 2023 die Dringlichkeit zusätzlicher Anstrengungen zum Schutz der Umwelt an und verpflichteten sich ihre Arbeit im Europarat hierzu zu verstärken.

Amnesty International hat den bisherigen Prozess im Europarat zu diesem Thema zusammen mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft aufmerksam verfolgt und bedauert den Mangel an Orientierung und Ehrgeiz, der bisher zu beobachten war. Unserer Ansicht nach wäre die effektivste Option eine Kombination von Instrumenten, insbesondere ein Zusatzprotokoll zur EMRK und die Operationalisierung des Reykjavik-Ausschusses mit unabhängigen Experten. Amnesty International fordert daher von allen Mitgliedsstaaten des Europarates, eine solche Kombination

⁵ <https://healthyenvironmenteurope.com/#:~:text=Coalition%20for%20the%20Right%20to,Peoples%20organizations%20from%20across%20Europe.>

von Instrumenten zu unterstützen. Dies ist notwendig, um der Dringlichkeit politischer Maßnahmen zur Bewältigung der dreifachen planetarischen Krise in den Mitgliedsstaaten gerecht zu werden. Ebenso ist die unerlässlich, um der Notwendigkeit verbindlicher rechtlicher Standards zum Schutz des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt und zur Gewährleistung von Rechenschaftspflicht und Wiedergutmachung für Umweltschäden, die für den Schutz heutiger und zukünftiger Generationen unerlässlich sind, zu garantieren.

Parallel zu diesen Entwicklungen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 9. April 2024 ein historisches Urteil zur Klimagerechtigkeit gefällt, welches die Klage der Schweizer Klima-Seniorinnen gegen die Schweiz betraf. In dem Urteil kam der EGMR zu dem Schluss, dass die Schweiz zu wenig im Kampf gegen den Klimawandel unternimmt. Das Urteil schafft einen wichtigen Präzedenzfall und stärkt die rechtlichen Möglichkeiten, Klimagerechtigkeit durch den EGMR zu erreichen. Es ist von großer Bedeutung, dass der EGMR den Schaden, den die Kläger durch den Klimawandel erlitten haben, anerkannt hat und dass die Schweizer Regierung zu wenig getan hat, um die Treibhausgasemissionen einzudämmen und sie angemessen zu schützen. Das Urteil des EGMR sendet somit ein deutliches Signal an die politischen Entscheidungsträger*innen in den europäischen Ländern, dass die Staaten ihre Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels verstärken müssen. Zwei weitere klimabezogene Fälle wurden vom EGMR aus verfahrenstechnischen Erwägungen abgewiesen.⁶

Zentral für ein gutes Zusammenleben der Weltgemeinschaft ist die umfängliche, digitale Teilhabe. Allen Menschen sollte ein unbeschwerter, sicherer Umgang mit digitalen Mitteln ermöglicht werden. Digitale Teilhabe insbesondere von Frauen und Minderheiten kann nur funktionieren, wenn Menschenrechte auch im Digitalen gewahrt bleiben, wie etwa die Menschenwürde, das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit, das Recht auf Privatsphäre sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung und Information.

In der globalen Digitalpolitik kommt dem Multi-Stakeholder-Ansatz grundsätzlich eine große Bedeutung zu. Dennoch bestehen berechtigte Sorgen über dessen Schwächung (etwa bezogen auf die etablierten Verfahren im Rahmen des World Summit on the Information Society (WSIS) und dem Internet Governance Forum (IGF)). Globale Digitalpolitik ist heute mehr als Internet Governance und Amnesty International steht neuen Foren und Verfahren grundsätzlich offen gegenüber. Es ist jedoch zentral, dass dabei die effektive Beteiligung von Zivilgesellschaft, Tech-Community und Wissenschaft explizit gestärkt statt geschwächt wird.

Um Menschenrechte im Cyber-Raum aber effektiver zu schützen braucht es dennoch einige völkerrechtliche Weiterentwicklungen. Amnesty fordert ein Verbot besonders invasiver Überwachungstechnologie (wie Pegasus & Predator, Gesichtserkennungstechnologie). Für alle anderen Überwachungstechnologien fordern wir ein Moratorium für Handel und Nutzung, bis ein Regulationsrahmen besteht, der Menschenrechte wirklich schützt.

Darüber hinaus setzt sich Amnesty International für ein Verbot autonomer Waffensysteme ein, die menschliche Ziele ansteuern. Im Koalitionsvertrag versprochen, setzt sich die Bundesregierung seit Jahren nicht wahrnehmbar dafür ein. Die UN-Gespräche der GGE (Group of Governmental Experts) im Rahmen der CCW (Convention on Certain Conventional Weapons) kommen seit

⁶ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/europe-european-court-of-human-rights-sets-vital-precident-with-ruling-in-landmark-climate-case/>.

vielen Jahre nicht voran. Die Nutzung von KI findet daher im Militär, aber auch bei Sicherheitsbehörden weltweit weitgehend im Regulierungsvakuum statt. Es besteht das Risiko, dass sich diesbezüglich digitales Völkergewohnheitsrecht ausbildet, bevor wir Regulierung haben.

Wäre es nach Einschätzung der Expertinnen und Experten sinnvoll, angesichts der Vielzahl an Kriegen und Menschenrechtsverletzungen eine Art Menschenrechtsgipfel unter Federführung der UNO durchzuführen? (Die Linke)

UN-Menschenrechtsgipfel wie die Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 in Wien oder die Vierte Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing und die daraus entstandenen Erklärungen und Aktionsprogramme haben große und wichtige Impulse für die Stärkung und Weiterentwicklung der Menschenrechte als universelle, unteilbare und einander bedingende Normen geleistet. Diese Menschenrechtsgipfel fanden zu einem Zeitpunkt einer breiten Euphorie für Menschenrechte statt, die sich beispielsweise aus der erfolgreichen Antipartheidbewegung in Südafrika (und global) oder aus den Umbrüchen in ehemaligen Ostblock, die unter anderem das Ende des Kalten Krieges zur Folge hatten, speiste. Die Errungenschaften dieser Zeit müssen in der Gegenwart heftig verteidigt werden, angesichts zunehmender Angriffe auf etablierte internationale Menschenrechtsnormen, sowohl durch autoritäre Regime als auch populistische und konservative politische Akteure in Demokratien. Zum jetzigen Zeitpunkt stünde daher zu befürchten, dass ein UN-Menschenrechtsgipfel weiteren Anlass für diese unterminierenden Akteure bieten würde, bestehende Normen und internationales Recht in Frage zu stellen. Vielmehr sollte in unseren Augen der Fokus daher auf der konsequenten Umsetzung bereits bestehender Instrumente und der Verteidigung bestehender Normen und Werte mit Bezug auf konkrete Menschenrechtsfragen liegen.

4. Universalität der Menschenrechte

Menschenrechte sind längst ins Zentrum des gegenwärtigen Systemwettbewerbs gerückt. Obwohl ihr universeller Charakter nicht verhandelbar ist, wird er von autoritären Regimen, wie China oder Russland, offen angefochten und Menschenrechten interpretativer Spielraum unterstellt. Zum einen versuchen diese Staaten, mit Angriffen auf die Legitimität anerkannter Institutionen Menschenrechtsrelativierungen salonfähig zu machen. Zum anderen wird sich zunehmend auf kulturelle oder soziale Rahmenbedingungen, Religion oder (historische) Tradition berufen, um Menschenrechte einzuschränken. Nicht zuletzt, versuchen autokratische Staaten zunehmend in multilateralen Institutionen ein Alternativmodell herauszubilden und im Globalen Süden Verbündete für ihre Menschenrechtsnarrative zu finden. Wie kann diesen Tendenzen wirksam entgegnet werden, um den in der AEMR verankerten Grundsätze der Universalität, Unantastbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte wieder verstärkt Gültigkeit zu verschaffen? (FDP)

Die Universalität der Menschenrechte ist fest in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert und bildet die Grundlage aller UN-Menschenrechtsabkommen. Alle Staaten haben mindestens eines dieser Menschenrechtsabkommen bindend ratifiziert. Ungeachtet dieser Tatsache sind Debatten über die Universalität der Menschenrechte so alt wie die AEMR selbst.

Mit der Rolle der Menschenrechte als integraler Bestandteil der Weltordnung im systemischen Wettbewerb hat sich der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe bereits im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 30. November 2022 vertieft beschäftigt. In den zu diesem Anlass erstellten Stellungnahmen werden die aktuellen Versuche von Staaten wie China oder Russland das internationale Menschenrechtssystem zu unterminieren präzise analysiert und politisch eingeordnet.⁷ Hierbei wird auf die aktuell akuten Gefahren für das internationale Menschenrechtssystem hingewiesen, die sich aus der Verknüpfung einer instrumentellen diskursiven Infragestellung der Universalität mit gezielt destruktiven Initiativen und Maßnahmen zur Unterminierung des etablierten Menschenrechtsschutzes ergeben.⁸ Diese Analysen haben nichts von ihrer Aktualität eingebüßt, weshalb an dieser Stelle auf sie verwiesen sei.

Es bestehen keine Zweifel daran, dass die regelbasierte internationale Ordnung aktuell stark durch das Handeln autoritärer Akteure unter Druck steht und bedroht wird. Eine weitere Gefahr für diese Ordnung und gerade die Legitimität und Relevanz menschenrechtlicher Standards geht jedoch auch von Inkohärenzen und doppelten Standards bei der Umsetzung eigener menschenrechtlicher Verpflichtungen seitens jener Staaten aus, die sich international gerade für eine Stärkung der regelbasierten Ordnung einsetzen. Mangelnde Kohärenz und doppelte Standards bei Themen wie dem „Krieg gegen den Terror“, Impfgerechtigkeit, Flucht und Migration, Klimagerechtigkeit oder der Benennung von gravierenden menschenrechtlichen Verstößen durch „befreundete“ Staaten – um nur einige Beispiele zu nennen – tragen dabei nicht nur zu einer Unterminierung menschenrechtlicher Standards bei. Sie werden auch von Staaten, die weniger an einer regelbasierten internationalen Ordnung interessiert sind, deutlich wahrgenommen und zum Anlass genommen, eigenen Angriffe auf diese Ordnung zu legitimieren und zu intensivieren.

Selbstkritik und die konsequente Umsetzung der eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen gehören ebenso zu einer kohärenten und glaubwürdigen Menschenrechtspolitik. So hat die Bundesregierung im Rahmen des UPR-Verfahrens 282 von 346 Empfehlungen, die UN-Mitgliedsstaaten im November 2023 zur Menschenrechtssituation in Deutschland abgegeben haben, angenommen. Diesen Empfehlungen müssen nun konkrete politische Maßnahmen folgen, die zu einer effektiven Verbesserung der menschenrechtlichen Realität im Land beitragen.

Amnesty International ist darüber hinaus ernsthaft besorgt über die Auswirkungen der Liquiditätskrise der Vereinten Nationen auf das UN-Menschenrechtssystem, auch wenn die Welt mit einer zunehmenden Zahl von Menschenrechtskrisen konfrontiert ist. Nach Angaben des UN-Generalsekretärs hatten die Vereinten Nationen Ende 2023 die höchsten Zahlungsrückstände in ihrer Geschichte zu verzeichnen.⁹

Wir sind besorgt, dass Kürzungen, auch bei Reisen und Länderbesuchen, die Arbeit der Mechanismen und ihre Fähigkeit, die Menschen vor Ort zu erreichen, ernsthaft beeinträchtigen werden. Dies wird noch verschärft durch die jüngsten Maßnahmen, die den Zugang der Menschen vor Ort, einschließlich der Zivilgesellschaft, zu den UN-Mechanismen einschränken, indem sie die Online- und Hybrid-Modalitäten für den UN-Menschenrechtsrat und andere Mechanismen wie die Vertragsorgane streichen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Arbeit der UN einschränken und bewährte Verfahren, die während der Pandemie entwickelt wurden.

⁷ Siehe insbesondere die Stellungnahmen von Dr. Silke Voss-Kyeck und Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt

⁸ https://www.bundestag.de/ausschuesse/a17_menschenrechte/anhoerungen/919498-919498.

⁹ <https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/108/2024/01/SG-Letter-on-Liquidity-Crisis.pdf>

Diese Entwicklungen untergraben ernsthaft die jüngsten Zusagen der UN-Mitgliedsstaaten rund um die Feierlichkeiten zum 75. Jahrestag der AEMR und der Vorbereitungen für den UN-Zukunftsgipfel (Summit of the Future), das Menschenrechtssystem zu stärken. Amnesty International fordert daher alle Staaten auf, unverzüglich Schritte zu unternehmen, um eine nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten und dadurch sowohl den Schutz der Menschenrechte zu stärken als auch eine breite und vielfältige Beteiligung der Zivilgesellschaft an den UN-Prozessen zu ermöglichen. Auch dies sind wichtige Schritte, um die Universalität der Menschenrechte zu garantieren und zu stärken.¹⁰

¹⁰ <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7852/2024/en/>