

## **Menschenrechtspolitische Empfehlungen des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“**

Die Herausforderungen im Bereich Menschenrechte sind enorm. Renommiertere Indizes zeigen seit einigen Jahren eine stetige Verschlechterung der weltweiten Werte für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz. Entsprechend spielt die Frage der Menschenrechte bei den Beziehungen zu wichtigen Ländern wie China und Russland eine Rolle. Darüber hinaus hat die Covid-19 Pandemie vielerorts problematische Trends betont, vor allem eine Stärkung der Exekutive und eine Schwächung von Legislative und Judikative. Schließlich gibt es auch innerhalb der EU gravierende Herausforderung-en, sowohl in einzelnen Mitgliedstaaten als auch beim Umgang mit Flucht und Migration. Vor diesem Hintergrund formulierten die Teilnehmer:innen des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ viele ihrer Positionen aus einer menschenrechtspolitischen Perspektive.

### **Kontext: Menschenrechtsfragen erhöhen Spannungen zu Partnerländern**

Die Einhaltung der Menschenrechte belastet nicht nur Deutschlands Beziehungen zu autoritären Staaten wie China und Russland, sondern spielt auch im Verhältnis zu engen EU-Partnern wie Polen und Ungarn eine immer größere Rolle. Dies gilt in ihren rechtsstaatlichen Dimensionen (unabhängige Richter, faires Verfahren) ebenso wie bei demokratischen Aspekten (politische Rechte wie Wahlen und Versammlungsfreiheit). Dabei ist zu erwarten, dass die US-Regierung eine deutlichere und effektivere Positionierung Deutschlands in Menschenrechtsfragen erwartet, vor allem innerhalb der EU. Auch viele Menschen in autoritär regierten Staaten fordern eine stärkere Rolle Deutschlands. Die rund 160 ausgelosten Bürger:innen, die im Bürgerrat zwischen dem 13. Januar und 20. Februar 2021 mit Expert:innen und untereinander debattierten, sprachen Menschenrechte in allen Arbeitsgruppen an und formulierten zahlreiche konkrete Empfehlungen. Insbesondere die Reisegruppe „Demokratie und Rechtsstaat“ hat vielfältige Ratschläge verfasst.

### **Empfehlungen: Menschenrechtsgeleitete Außenpolitik und Stärkung demokratischer Strukturen**

Die bereits im Leitbild verankerte Forderung eines sichtbareren Engagements für die Menschenrechte spricht dafür, diese Fragen deutlicher in der „hohen Politik“ zu verankern. Das könnte bedeuten, diese bei Treffen mit ausländischen Regierungen nicht nur hinter verschlossenen Türen oder in öffentlich wenig wahrnehmbaren Statements der Menschenrechtsbeauftragten anzusprechen. Auch Formate wie Bundestagsdebatten und -resolutionen tragen diesem Anliegen Rechnung. Der Bürgerrat selbst sieht keinen Widerspruch zwischen einer deutlichen Haltung bei Menschenrechten und der Notwendigkeit, mit allen Staaten im Dialog zu bleiben.

*Bürgerliche Rechte, demokratische Strukturen und gute Regierungsführung in den Blick nehmen.* Der hohe Stellenwert der Menschenrechte ist im Grundgesetz verankert, aber in der Selbstdarstellung und Außenkommunikation staatlicher Stellen nicht immer prominent angezeigt. Der besondere Druck auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, auch aufgrund autoritärer Entwicklungen in Europa und der Welt, macht eine stärkere Auseinandersetzung auf allen politischen Ebenen damit erforderlich. Zumal in vielen Ländern insbesondere die Zivilgesellschaft stark unter autoritär-repressiven Strukturen leidet (Stichwort ‚shrinking spaces‘). Der Bürgerrat setzt einen Akzent auf das Problem autokratischer Regierungsführung und spricht politische Menschenrechte direkt an. Mit Blick auf die weltweite Schwächung der Demokratie und die Stärkung autoritärer Regierungsformen bietet sich an, dass der Menschenrechtsausschuss des Bundestages die menschenrechtspolitischen Gewichtungen der Bundesregierung stärker in den Blick nimmt.

Der Bürgerrat erwartet außerdem die weltweite Förderung von (politischen) Bildungsprojekten und gesellschaftlichem Austausch mit Ländern, die keine Demokratien sind, um Veränderung von innen heraus zu unterstützen. Sanktionen sehen die Bürger:innen als Ultima Ratio für den Fall, dass andere Mittel keine

Wirkung erzielen. Eine Einordnung menschenrechtlicher Herausforderungen, die sich durch den Einsatz von Sanktionen ergeben können, bleibt im Bürgergutachten aus, was auf die inhaltliche Ausrichtung der Debatte und die Komplexität der damit verbundenen Fragen zurückzuführen ist.

*Eine Allianz demokratischer Staaten in klarer Haltung zu China.* Der Bürgerrat empfiehlt den demokratischen Staaten, solidarisch gegenüber China aufzutreten und engere Beziehungen zu Taiwan aufzubauen. Das spricht für eine enge Abstimmung zu China in der EU, wo die deutsche Regierung mit Blick auf deutsche Exporte oft eine vorsichtige Haltung einnimmt. Der geplante Demokratie-Gipfel der US-Regierung wird die Diskussion um die China-Beziehungen verstärken, zum Beispiel wenn es um den Schutz strategischer und sensibler Industrien geht. Der Bürgerrat ging nicht auf erwartbare Kosten wie chinesische Sanktionen oder de facto-Benachteiligungen deutscher Unternehmen in China ein.

*Ein schwieriges Sonderverhältnis zu Russland.* Die Bürger:innen sehen Deutschland in der Beziehung zu Russland in größerer historischer Verantwortung als gegenüber China. Deshalb wünschen sie sich ein partnerschaftliches Verhältnis zur Vermittlung demokratischer Werte. Sie äußerten sich nicht dazu, ob es dabei um eine Partnerschaft mit der russischen Regierung geht oder um einen Austausch auf gesellschaftlicher Ebene. Auf Regierungsebene ist gleichwohl keine Verbesserung der Beziehungen zu erwarten, seit die russische Regierung die vereinbarte europäische Ordnung in Osteuropa umgestoßen hat und keinen politischen Wettbewerb im Land zulässt. Ein Engagement auf gesellschaftlicher Ebene ist aussichtsreicher, wird aber ebenfalls immer schwieriger, wie beispielsweise die Einstufung deutscher Organisationen als „ausländische Agenten“ zeigt.

*Lieferkettengesetz europäisieren:* Das vom Bürgerrat empfohlene Lieferkettengesetz wurde seither vom Deutschen Bundestag beschlossen. Eine effektive Umsetzung des Gesetzes ist für den Bürgerrat ebenso wichtig wie die Verzahnung mit Vorschriften zu transparenten Herkunftskennzeichnungen auf Produkten. Um die Forderung nach der Einhaltung menschenrechtlicher Standards entlang des gesamten Produktionsprozesses umzusetzen, sollten bestehende Kritikpunkte an der Effektivität des deutschen Lieferkettengesetzes, beispielsweise hinsichtlich Zulieferer, diskutiert werden. Gemäß der Empfehlung der Bürger:innen sollte Deutschland außerdem auf eine europäische Regelung hinwirken. Das Europaparlament hat im März eine Initiative zu einer EU-Richtlinie zu Lieferketten angenommen. Es wird erwartet, dass die Europäische Kommission im Sommer einen Vorschlag vorlegen wird.

*Migrationsfragen zur Not in einer „Koalition der Willigen“ entscheiden:* Der Bürgerrat formuliert in seinen Empfehlungen, es sei „empörend, dass die EU [in Migrationsfragen] gegen die universellen Menschenrechte und ihre eigene Gesetzgebung verstößt“. Zudem beschreibt er die Zustände in Lagern an den EU-Außengrenzen als „menschenunwürdig“ „und forderte ein EU-Umsiedlungsprogramm der Bewohner:innen. Er fordert auch, dass Geflüchtete gerechter auf EU-Staaten verteilt werden sollen – dafür sollten Sanktionen und Anreize geschaffen werden. Diese Forderung suggeriert, dass der Bürgerrat nicht damit einverstanden ist, dass Länder wie Polen und Ungarn trotz eines abschlägigen Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof keine Flüchtlinge aufnehmen. In letztere Konsequenz befürwortet der Bürgerrat, dass sich Deutschland für eine Koalition der Willigen in der EU-Migrationspolitik einsetzt. Für nicht-verfolgte Migrant:innen forderte der Bürgerrat ein Einwanderungsgesetz und stellt fest, dass Deutschland ein demographisches und wirtschaftliches Interesse an geregelter Einwanderung hat.

### **Ausblick: Klare Ansatzpunkte für politische Leitlinien**

Im Bürgergutachten ist der Schutz der Menschenrechte als selbstverständliches Anliegen der Außenpolitik festgehalten. Diese Position entspricht dem Grundgesetz und der Haltung der Bundesregierung. Auch wenn die Empfehlungen oft abstrakt bleiben, geben sie klare Ansatzpunkte für politische Leitlinien und weitere öffentliche Debatten. In der Umsetzung fordert der Bürgerrat ein entschiedeneres Auftreten, vor allem gegenüber China, mit Einschränkungen auch gegenüber Russland. Dialog mit anderen Staaten sieht der Bürgerrat als eine Selbstverständlichkeit an, aber nicht als Alternative zu einem festen Auftreten im Sinne der Menschenrechte. Die US-Regierung fordert ein stärkeres Zusammenstehen demokratischer Staaten gegen autoritäre Einflüsse in der Außenpolitik. Die Empfehlungen des Bürgerrats passen zu dieser Richtung und sollten Bundestag und Bundesregierung anspornen, gemeinsam mit den EU-Partnern in den Dialog mit den USA zu treten.

## Für den Empfängerkreis besonders relevante Empfehlungen des Bürgergutachtens:

Diese Kernempfehlungen wurden im Plenum abgestimmt und von einer großen Mehrheit der Bürger:innen befürwortet. Tiefer ins Detail gehende Vorschläge aus den Arbeitsgruppen werden in diesem Themendossier als Willensbekundung des Gremiums berücksichtigt, auch wenn kein Votum des gesamten Bürgerrats erfolgte.

Nr.	Empfehlung	Reisegruppe
2.1	Deutschland soll sich für Fairness, Menschenwürde, Transparenz und Nachhaltigkeit im internationalen Handel einsetzen.	Wirtschaft & Handel
2.5	Deutschland soll in seinen Lieferketten die Einhaltung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards sicherstellen und hierfür ein deutsches Lieferkettengesetz beschließen, aber auch auf eine gemeinsame europäische Regelung hinarbeiten. Langfristiges Ziel soll ein internationales Lieferkettengesetz zur Vereinheitlichung von Standards weltweit sein.	Wirtschaft & Handel
2.6	Das von uns geforderte Lieferkettengesetz soll möglichst viele Unternehmen einbeziehen, sich an Mitarbeiterzahl, aber auch an Umsatz orientieren und für alle Produkte, welche in Deutschland produziert und/oder verkauft werden, gelten.	Wirtschaft & Handel
2.7	Deutschland soll in den kulturellen Austausch mit China und in gemeinsame wissenschaftliche Projekte investieren, die nicht die wirtschaftlichen Beziehungen betreffen.	Wirtschaft & Handel
2.8	Deutschland soll sein gutes Verhältnis zu China nutzen, um selbstbewusst Menschenrechte, Umweltschutz und faire Handelsbeziehungen weiter auszubauen und zu fördern.	Wirtschaft & Handel
2.9	Deutschland soll mit anderen demokratischen Staaten solidarisch zusammen gegenüber China auftreten. So soll ein stärkeres Gegengewicht zur Handelsmacht China aufgebaut werden, um die eigenen Werte zu vertreten und Sanktionen besser zu verkraften.	Wirtschaft & Handel
3.3	Deutschland soll sich dafür einsetzen, dass die EU Anstrengungen unternimmt, die Zahl der Flüchtenden zu verringern, indem Fluchtursachen analysiert und bekämpft werden.	EU
3.4	Deutschland soll sich für ein Resettlement-Programm („Umsiedlungs-Programm“) der EU einsetzen, um die menschenunwürdigen Zustände in den Lagern an den EU-Außengrenzen zu beenden. Es ist empörend, dass die EU gegen die universellen Menschenrechte und ihre eigene Gesetzgebung verstößt.	EU
3.5	Deutschland soll sich für eine Reform der gemeinsamen Asylpolitik einsetzen.	EU
3.6	Für nicht-verfolgte Migrantinnen und Migranten, die nicht asylberechtigt sind, soll ein Einwanderungsgesetz auf EU-Ebene geschaffen werden.	EU
3.7	Grundsätzlich empfehlen wir, dass sich Deutschland für eine Koalition der Willigen, das heißt gemeinsam mit anderen EU-Staaten, einsetzt, wenn anders keine Lösungen in der EU-Migrationspolitik zu erreichen sind.	EU
5.2	Deutschland soll in enger Abstimmung mit seinen (europäischen und weltweiten) Partnern, aber selbstbewusst und führend seinen Einfluss nutzen, um sich für die Einhaltung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in der Welt einzusetzen. Deutschland soll Menschenrechtsverletzung-en und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit öffentlich ansprechen und klar Stellung beziehen.	Demokratie & Rechtsstaat
5.3	Der Umgang mit Autokratien soll individuell betrachtet werden. Die Zusammenarbeit mit Russland und China soll differenziert gestaltet werden, da die Beziehung zu den beiden Ländern und die gemeinsame Geschichte sehr unterschiedlich sind.	Demokratie & Rechtsstaat

---

**5.4** Deutschland soll sich aufgrund seiner historischen Verantwortung und engen kulturellen Beziehung zu Russland in der EU für ein partnerschaftliches Verhältnis zu Russland engagieren und durch die Partnerschaft demokratische Werte vermitteln. Demokratie & Rechtsstaat

---