

Anhörung des BT- Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Frage

Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen

Berlin, 28. September 2016

Stellungnahme von Thomas Gebauer, Geschäftsführer medico international

I.

Einschränkung von Zivilgesellschaft

Die internationalen Menschenrechtspakte verpflichten die Staaten zur Verwirklichung und zum Schutz der Menschenrechte. An diese leider viel zu häufig nicht eingelöste Verantwortung erinnern heute zivilgesellschaftliche Akteure und Menschenrechtsverteidiger*innen, wenn sie gegen Korruption und Willkür, gegen unmenschliche Arbeitsbedingungen, Umweltzerstörung, Landgrabbing und andere soziale Missstände protestieren. Mit Blick auf den hohen Stellenwert, den die Menschenrechte im internationalen politischen Diskurs inzwischen genießen, geraten Regierungen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, zunehmend unter Druck.

Um dem damit einhergehenden Verlust an Legitimation zu entgehen, versuchen viele Regierungen, die Handlungsspielräume von unabhängigen und kritischen zivilgesellschaftlichen Akteuren einzuschränken. Die Maßnahmen reichen von restriktiven NGO- und Mediengesetzen und bürokratischen Auflagen über Hetzkampagnen und Zensur bis hin zu offener Repression durch Sicherheitskräfte.

Verfolgt werden nicht nur Menschenrechtsverteidiger*innen, die sich um den Schutz der **Bürger- und Freiheitsrechte** kümmern, sondern vermehrt auch Akteure, die für die Verwirklichung der **wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte** eintreten. Wer in Honduras für Landrechte streitet, sich in Äthiopien gegen sozial und ökologisch unverträgliche Rohstoffextraktionsprojekte engagiert oder in asiatischen Ländern für bessere Arbeitsbedingungen im Textilsektor eintritt, muss mit Gefahren für Leib und Leben rechnen. Weil in manchen Ländern, z.B. in Russland, die Existenz von AIDS negiert wird, sind dort selbst Menschen bedroht, die sich um die Rechte und Bedürfnisse von HIV-Infizierten kümmern.

Die Vehemenz, mit der Regierungen in aller Welt heute gegen Menschenrechtsverteidiger*innen und zivilgesellschaftliche Akteure vorgehen, zeugt auch von einer **Trendwende in der internationalen Politik**. Zivilgesellschaftliches Engagement ist heute sehr häufig international vernetzt und oftmals erhalten nationale Akteure finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland. Eine wachsende Zahl von Staaten sieht darin eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten. In manchen Ländern hat die Einschüchterung von zivilgesellschaftlichen Akteuren ein solches Maß angenommen, dass sie aus Selbstschutz zum Mittel der Selbstzensur greifen.

Mit großer Sorge beobachten wir, dass mehr und mehr **auch demokratische Regierungen** zu einer restriktiven Politik gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren greifen. Längst sind es nicht mehr nur einige wenige autoritäre Regime, die gegen NGOs und Menschenrechtsverteidiger*innen vorgehen. In bald 100 Ländern haben Regierungen Maßnahmen erlassen, die die Rechte auf freie Meinungsäußerung, auf Versammlungs- und Organisationsfreiheit einschränken. In über 90 Ländern beschneiden restriktive Gesetze die Arbeit und die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren (Civicus-Report).

Beispiel Indien: Nachdem sich die indische Regierung heftiger Kritik an ihrer Umwelt- und Atompolitik durch Greenpeace ausgesetzt sah, hat sie der Organisation im letzten Jahr kurzerhand alle weiteren Aktivitäten untersagt. Gleichzeitig verfügte sie, dass über 9.000 karitative Hilfswerke keine Finanzmittel aus dem Ausland mehr entgegennehmen dürfen.

Nicht immer ist das Ziel solcher Einschränkungen die völlige Unterbindung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, sondern deren **Lenkung**. Engagement, das im Interesse von Machthabern liegt, kann durchaus willkommen sein. So erlaubte z.B. die Regierung Sri Lankas nach dem Tsunami den Bau von Häusern, nicht aber die Einbeziehung der Betroffenen in partizipative Planungsprozesse. Darin sah sie die Gefahr von Bewusstseinsbildung und politischer Mobilisierung. Immer häufiger nutzen Staaten offizielle Registrierungsverfahren, um zivilgesellschaftliche Aktivitäten zu steuern. In der Türkei sorgen heute Auflagen, die Hilfswerke im Rahmen der Registrierung akzeptieren müssen, dafür, dass Nothilfe bevorzugt in arabisch-sunnitische Gebiete fließt, nicht aber in kurdische.

Mitunter sind es **verdeckte Repressionen**, denen sich zivilgesellschaftliche Akteure ausgesetzt sehen, z.B. durch die Kontrolle von Geldflüssen und die Zurückhaltung von Überweisungen (wie in Bangladesch), durch undurchsichtige und unkalkulierbare Visaverfahren (wie in Pakistan), durch unklare bzw. unzeitgemäße Gesetzgebungen, die Behörden den Raum für Ermessensentscheidungen geben (so z.B. in Deutschland, wo Finanzämter die Gemeinnützigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure anzweifeln können).

Bedenklich ist auch, wenn Regierungen und Behörden zivilgesellschaftliches Engagement immer weniger vor den Angriffen von anderen nicht-staatlichen Akteuren schützen. Nicht nur in fernen Ländern auch in Deutschland sind Akteure, die sich um den Schutz von Minderheiten kümmern, Flüchtlingen beistehen oder für AIDS-Kranke eintreten, zum Ziel von Gewalt und Hass geworden.

Mit Sorge sehen wir, wie in einer wachsenden Zahl von Ländern auch die **Registrierung von NGOs und Hilfswerken kein sicheres Arbeitsumfeld** schafft. Zum einen können sich kleinere Akteure den immer größer werdenden Verwaltungsaufwand, der mit solchen Registrierungen verbunden ist, nicht mehr leisten. Zum anderen verlangen Auflagen mitunter die Weitergabe von Informationen, was nicht zuletzt deshalb problematisch ist, weil die Bewertung von zivilen Angelegenheiten

zunehmend von Sicherheitskräften vorgenommen wird (so z.B. in Israel, wo für die NGO-Registrierung künftig nicht mehr das Sozialministerium zuständig sein wird, sondern, so wird vermutet, das Verteidigungs- bzw. das Innenministerium).

Mit dem Verweis auf die Notwendigkeit von Terrorabwehr und den Schutz der inneren Sicherheit geraten zivilgesellschaftliche Akteure, die dem damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan noch als Hoffnungsträger für eine menschenwürdige Gestaltung der globalen Verhältnisse gegolten haben, heute unter einen lähmenden Generalverdacht.

II.

Enabling Environment – Voraussetzung für die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

Die Einschränkung von Zivilgesellschaft ist insofern dramatisch, weil es ohne eine lebendige Zivilgesellschaft nicht möglich ist, den großen Herausforderungen der Gegenwart angemessen zu begegnen. Der Klimawandel, die wachsende soziale Ungleichheit, die Armut, - all diese Missstände werden sich nur dann überwinden lassen, wenn darüber eine breite gesellschaftliche Debatte stattfinden kann, wenn Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit garantiert sind und zivilgesellschaftliche Akteure ihre Rolle im Aufzeigen von Missständen, dem Agenda-Setting, der Mobilisierung von Expertise und dem Monitoring von Veränderungsprozessen frei ausüben können.

So steht es sinngemäß in einem Entwurf zu einer **Civic Charter**, die derzeit unter Federführung des 2007 von Peter Eigen und Burkhard Gnärig gegründeten **International Civil Society Centre** diskutiert und voraussichtlich im Oktober verabschiedet wird.

Auch der internationale Verbund der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die **Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)**, hat in einem Hintergrundpapier kürzlich auf die essentielle Bedeutung einer kritischen und unabhängigen Zivilgesellschaft hingewiesen. Nur dort, wo eine unabhängige und lebendige Zivilgesellschaft existiert, wird es gelingen, die SDG-Agenda zu verwirklichen. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, brauchen Menschenrechtsverteidiger*innen und zivilgesellschaftliche Akteure, seien es international tätige NGOs oder lokale, nicht registrierte grass-root Organisationen und Bewegungen das, was im Englischen „**enabling environment**“ genannt wird. Mit seiner Anfang Juli verabschiedeten Resolution A/HCR/32/L.29: *“Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development”* fordert der UN-Menschenrechtsrat alle Staaten auf, für sichere und fördernde Arbeitsbedingungen für Zivilgesellschaften zu sorgen.

Dazu gehören die gesellschaftliche Anerkennung menschenrechtlichen Engagements (durch z.B. eine freie Presse), ein unterstützender rechtlicher Rahmen (durch gesetzliche Anerkennung und Schutz, transparente Gesetze), die Teilhabe an politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen (durch z.B. institutionalisierte

Dialog- und Konsultationsverfahren), die Existenz starker und unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen (z.B. als Anlaufstelle für grassroot-Bewegungen), eine nachhaltige, gesicherte öffentliche Förderung (direkt oder indirekt durch Steuerbefreiungen).

III.

Wie kann der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen durch die Bundesregierung verbessert werden?

Um Menschenrechtsverteidiger*innen gegen Einschränkungen ihre Handlungsspielräume und Repressionen zu schützen, ist ein weitgefächerter Katalog an Maßnahmen geboten. Mit Blick auf ihre menschenrechtliche Verantwortung und den unterdessen erreichten Globalisierungsgrad ist dabei auch die Bundesregierung gefordert.

Politisch-diplomatisches Handeln

Die Bundesregierung sollte sich in allen **bi- und multilateralen Konsultationen und Verhandlungen** entschlossen und unmissverständlich nicht nur für die Achtung der Menschenrechte im allgemeinen, sondern auch für die Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Akteuren als deren Promotoren einsetzen und dabei gegen drohende und bereits stattfindende Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsoptionen Einspruch zu erheben.

Eine gute Orientierung für Stellungnahmen bieten die **EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern**. Diese bedürfen allerdings noch immer der Verankerung im politischen Alltag. Leitlinien nutzen wenig, wenn sie kaum bekannt sind oder keine Anwendung finden. Deshalb sollten die EU-Leitlinien ebenso wie die Agenda 2030 und die Erklärung von Busan (2011) Teil der Ausbildung von Diplomaten sein und, um solche Leitlinien auch vor Ort zur Geltung zu bringen, in lokale Sprachen übersetzt werden.

Schon heute setzten sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutscher Botschaften für den Schutz lokaler Zivilgesellschaften ein. Dieses Engagement sollte systematisiert werden:

- durch ein **ständiges Kontakthalten mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen**, die, obwohl sie in einzelnen Ländern Verfassungsrang genießen und mitunter große Organisationen darstellen, dennoch häufig selbst unter Druck stehen. Ein kontinuierlicher Austausch von Botschaften, AA und BMZ mit den nationalen Menschenrechtsinstitutionen stärkt diese auch in ihrer Funktion als Anlaufstelle für kleinere lokale NGOs und grassroot-Bewegungen,
- durch Mithilfe bei der **Dokumentation der jeweiligen Menschenrechtsslage** sowie durch **Protestnoten bzw. diplomatischen Druck** im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Dazu gehört auch das Insistieren auf

juristische Aufklärung solcher Verletzungen;

- durch die Bereitstellung von Informationen, die Wirtschaftsunternehmen über menschenrechtliche Risiken aufklären, wobei zu wünschen wäre, dass dabei die **Maastricht-Prinzipien**, die 2011 von namhaften Menschenrechtler*innen aus aller Welt erarbeitet wurden und die **extraterritoriale Verpflichtungen von Staaten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte** klären, mehr und mehr Anerkennung fänden. In Artikel 24 heißt es: *“Alle Staaten müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie (...) in der Lage sind, wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen”*.

Des Weiteren sollte die Bundesregierung Personen, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, mit Einreisebeschränkungen, dem Einfrieren von Konten, etc.

In diesem Zusammenhang erscheint ein **Gesetz zum Schutz von Whistleblowern** durchaus sinnvoll. Bundestag und Bundesregierung wären gut beraten, wenn sie eine Arbeitsgruppe einrichteten, um gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, etwa dem Deutschen Institut für Menschenrechte, den Stiftungen und NGOs die Grundlagen eines solchen Gesetzes auszuloten.

Der **Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte** sollte mit weiteren Ressourcen ausgestattet werden, die es ihm erlaubten, jederzeit und umgehend gemeinsam mit den Botschaften intervenieren zu können. Dazu ist an eine bessere personelle Ausstattung zu denken und zu überprüfen, ob seine Befugnisse erweitert werden müssen.

Verbessert werden sollte auch die Koordination und Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, wie dem **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UNHRC)**. Insbesondere sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass Informationen über die Lage von Zivilgesellschaften verpflichtend in die nationalen Berichte im Rahmen der Kontrollverfahren des UN-Menschenrechtsrates aufgenommen werden.

Das **Beispiel Sri Lanka** zeigt, wie im Zusammenwirken von nationalen und internationalen Institutionen der Schutz der Menschenrechte wirksam erhöht werden kann. Dass 2015 in Sri Lanka die für schwere Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Regierung von Premierminister Rajapaksa friedlich abgewählt werden konnte, war auch die Folge ihrer zunehmenden internationalen Isolation. Zwischen 2012 und 2015 verurteilte der UNHRC die damals amtierende Regierung in vier Resolutionen wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen. Mit der erstmaligen Verabschiedung von solchen länderbezogenen Resolutionen, die im UNHRC Geschehen eigentlich gar nicht

vorgesehen sind, hat sich der Menschenrechtsrat so auch den eigenen Spielraum erweitert. Parallel dazu entzog die EU Sri Lanka vorübergehend die Handelsprivilegien des GSP+-Abkommens. Alle diese Maßnahmen wurden mit Unterstützung der deutschen Regierung erreicht, die dabei den Vorschlägen der deutschen und internationalen Zivilgesellschaft folgte, die sich wiederholt in Berlin, Brüssel und Genf zu Wort meldete.

Um sich nicht dem Verdacht auszusetzen, mit solchen politisch-diplomatischen Initiativen nur eigennützige Interessen zu verfolgen, sollte die Bundesregierung **Doppelstandards unbedingt vermeiden**. Wer nur gegen die Einschränkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in manchen Ländern Stellung bezieht, verliert an Glaubwürdigkeit.

Großen Handlungsbedarf sehen deutsche NGOs in der **Frage der Kohärenz**. Unter allen Umständen sollte die Bundesregierung vermeiden, dass eigene wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen das Engagement von Menschenrechtsverteidiger*innen beeinträchtigen oder Gefahren aussetzen. Dringend zu überprüfen sind so z.B. die deutschen Waffenexporte, die europäischen Freihandelsabkommen, Entwicklungsvorhaben, die z.B. auf die Industrialisierung der afrikanischen Landwirtschaft setzen und den Landraub begünstigen, und nicht zuletzt die gegenwärtigen Bemühungen, in Nord- und Ostafrika in Zusammenarbeit mit Regierungen, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, vorgelegte Migrations- und Flüchtlingskontrollregime aufzubauen. Mit Unverständnis verfolgen in Afghanistan Menschenrechtsverteidiger*innen die hiesige Debatte, just in dem Augenblick Städte wie Kabul als sichere Gebiete ausweisen zu wollen, wo die Zahl der Verfolgungen und Attentate gerade dort wieder stark ansteigt.

Fluchtursachenbekämpfung, die tatsächlich die Ursachen von Flucht bekämpfen will, muss nicht zuletzt darum bemüht sein, den Schutz und die Arbeitsmöglichkeiten von Menschenrechtsverteidiger*innen, die für menschenwürdige Lebensumstände eintreten, zu verbessern.

Unbedingt sollte das **BMZ den Austausch mit lokalen Zivilgesellschaften** systematisieren, um zwischenstaatliche Entwicklungsvorhaben bereits bei ihrer Planung auf menschenrechtliche Risiken hin zu überprüfen.

Finanzielle Förderung von Menschenrechtsverteidiger*innen

Die Einrichtung einer Budgetlinie, aus der systematisch und jenseits von politischen Interessen Menschenrechtsverteidiger*innen gefördert werden können, ist höchst wünschenswert. Dabei ist an die flexible institutionelle Unterstützung sowohl größerer nationaler Menschenrechtsinstitutionen als auch von kleineren Gruppen, wie z.B. lokale gewerkschaftliche und soziale Initiativen zu denken.

Eine solche Budgetlinie ist auch deshalb geboten, weil Menschenrechtsarbeit sich nicht mit den heute in der EZ üblichen Kriterien messen lässt. Es hat keinen Sinn, zivilgesellschaftliche Akteure, die sich mit repressiven Regimen auseinandersetzen

müssen, mit den gleichen Methoden der Wirkungskontrolle zu beurteilen, wie das etwa beim Bohren von Trinkwasserbrunnen möglich ist.

Um Menschenrechtsverteidiger*innen, die unter schwierigen Umständen tätig sind, nicht noch zusätzlich zu belasten, ist über reduzierte Formen eines Berichtswesens nachzudenken.

Aufbau einer Notfallstruktur

Angesichts der enger werdenden Handlungsspielräume von Menschenrechtsverteidigern*innen und insbesondere der Zunahme von Repressionen sollte die Bundesregierung besonderes Augenmerk auf den Auf- und Ausbau einer Struktur legen, die auf Notfälle reagieren kann.

Zu dieser gehören

- das ständige Kontakthalten von Botschaften mit besonders gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen;
- Visaerleichterungen, die von vereinfachten Vergabeverfahren bis hin zur Gewährung von länger gültigen multiplen Einreisemöglichkeiten reichen, die es bedrohten Personen ermöglichen, jederzeit schnell ausreisen zu können;
- der Aus- und Aufbau von Einrichtungen („safe houses“) hier in Deutschland, in denen besonders gefährdete Menschenrechtsverteidiger*innen jenseits von bestehenden Asylverfahren vorübergehend Schutz finden können. Solche Häuser ließen sich gemeinsam von der Bundesregierung mit der deutschen Zivilgesellschaft betreiben

Schaffung von Rechtssicherheit durch gesetzliche Klarstellungen

Die Aberkennung der Gemeinnützigkeit des globalisierungskritischen Netzwerks Attac hat eine Reihe von deutsche NGOs, darunter Brot für die Welt, Amnesty international, Oxfam, terre des hommes, medico international u.v.a. dazu bewogen, sich zur „Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ zusammenzufinden. Ziel ist die Schaffung eines „modernen Gemeinnützigkeitsrechts, das der modernen Zivilgesellschaft und ihrer gesellschaftlichen und politischen Rolle Rechnung trägt.“

Die gegenwärtig 60 Mitglieder der Allianz wissen, dass dafür ein langer Atem notwendig sein wird und plädieren deshalb für eine kurzfristig mögliche Änderung der Abgabenordnung (AO) dahingehend, dass die politische Willensbildung durch zivilgesellschaftliche Organisationen den angemessenen Rechtsrahmen erhält und alle entsprechenden Ziele als gemeinnützig anerkannt werden. Leistbar wäre das über eine Erweiterung des § 52 der AO um einen Verweis auf eine demokratiefördernde Arbeit sowie die Ergänzung der in der AO aufgelisteten gemeinnützigen Zwecke um die Förderung der Wahrnehmung und Verwirklichung von Grundrechten, Frieden, sozialer Gerechtigkeit, Klimaschutz, informationeller Selbstbestimmung, Menschenrechten und der Gleichstellung der Geschlechter.