

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe,
Öffentliche Anhörung „Schutz von Menschenrechtsverteidigern“
28. September 2016

Die vorliegende Stellungnahme hält sich an den Fragenkatalog der Fraktionen. Vorangestellt ist eine zusammenfassende Liste mit Merkpunkten.

Zusammenfassung

Allgemeine Gesichtspunkte

Hinter dem Trend eines „*shrinking political space of civil society*“ verbergen sich vielfältige Wirklichkeiten, die differenziert zu betrachten sind. Die Lage von MRV unterscheidet sich zwischen und innerhalb der Länder beachtlich. Wichtig ist es, Einzelfälle in den Gesamtkontext einzuordnen.

In zahlreichen autokratischen Regimen besteht insgesamt ein unsicheres und gefährliches Umfeld für kritische Zivilgesellschaft und MRV. Während die Menschenrechtslage in einigen dieser Staaten große internationale Aufmerksamkeit erlangt, geraten andere hochrepressive Regime leicht aus dem Blick. Auch diese „weiße Flecken“ gilt es auszuleuchten.

Auch in Staaten, deren allgemeines Menschenrechtsprofil weniger schlecht ist, können MRV, welche die Rechte spezifischer Gruppen (Frauen, LGBTI, Indigene etc.) vertreten oder die Grundinteressen mächtiger Akteure in Politik, Militär, Gesellschaft und Wirtschaft berühren, gezielter Repression ausgesetzt sein. Dies gilt selbst für Staaten mit demokratisch gewählten Regierungen.

MRV werden auch von nicht-staatlichen Akteuren bedroht. Hier sind konsequent die Schutzpflichten der Staaten einzufordern und auch nicht-staatliche Akteure, wie etwa Unternehmen, in die Verantwortung zu nehmen.

Die Bemühungen, universelle Menschenrechte und die MRV weltweit zu schützen und zu fördern, sehen sich einem nationalistischen Gegendiskurs gegenüber, der die Legitimität der Arbeit von MRV im eigenen Land in Frage stellt und gegenüber dem Ausland auf die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten pocht.

Auch gegenüber mächtigen und renitenten Regimen ist es wichtig, sich beharrlich für Menschenrechte und MRV einzusetzen – selbst wenn die Wirkung klein bleibt. Es geht darum, den Wert der Menschenrechte immer wieder affirmativ zu bestätigen und den MRV vor Ort moralische Unterstützung zu signalisieren.

Die Menschenrechtsaußenpolitik darf sich nicht paradigmatisch an jenen Fällen ausrichten, in denen die Einflussmöglichkeiten gering sind. In den allermeisten Staaten gibt es – trotz aller Gegendiskurse und gegenläufiger Maßnahmen – politische Handlungsspielräume, die es gewissenhaft auszuloten und auszunutzen gilt.

Einflussmöglichkeiten sollten sich z.B. im Falle der Partnerländer der deutschen EZ auf tun sowie im Falle von Staaten, mit denen Deutschland gute politische wie wirtschaftliche Beziehungen unterhält. Hier ist (selbst)kritisch zu prüfen, ob die außen- und entwicklungspolitischen Handlungsspielräume konsequent für den Schutz der Menschenrechte und von MRV ausgeschöpft werden.

Angesichts wachsender Widerstände gegen „Einmischung von außen“ ist es wichtig, verstärkt Anknüpfungspunkte in dem jeweiligen Land zu finden. Die menschenrechtlichen Forderungen lokaler Akteure sollten im Vordergrund stehen. Auch sollten bestehende nationale Möglichkeiten des Schutzes von MRV genutzt bzw. unterstützt werden.

Um glaubhaft die Achtung und den Schutz der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie anderer Menschenrechte einfordern zu können, ist es unabdingbar, dass demokratisch regierte Staaten diese selbst sorgsam achten. Auch dortige NGO-, Medien-, Sicherheits- und Antiterrorgesetze etc. müssen auf den Prüfstand.

Zugleich ist sicherzustellen, dass außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen zum Schutz von MRV nicht durch Maßnahmen in anderen Politikfeldern (Sicherheit, Migrationskontrolle, Außenwirtschaftsförderung, Rüstungsexporte etc.) konterkariert werden.

Schutz von MRV vor Ort

Um MRV innerhalb der jeweiligen Länder zu schützen, ist zum einen auf den Abbau repressiver Gesetze und Praktiken hinzuwirken, welche die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft und von MRV empfindlich einschränken. Dazu gehört auch die eindeutige Kritik und ggf. auch Sanktionierung schwerer Menschenrechtsverletzungen.

Zum anderen sind all jene Institutionen und Maßnahmen zu unterstützen, die dem Schutz von MRV dienen. Neben der allgemeinen Förderung rechtsstaatlicher Strukturen und dem Aufbau unabhängig agierender nationaler Menschenrechtsinstitute können dies auch spezielle nationale Gesetze und Programme zum Schutz von MRV sein.

Darüber hinaus bestehen auf globaler und regionaler Ebene zahlreiche Institutionen und Instrumente speziell zum Schutz von MRV.

Focus: EU-Leitlinien zum Schutz von MRV

Für den Schutz von MRV in sog. Drittstaaten bieten die EU-Leitlinien eine gute Grundlage. Um die EU-Leitlinien gerade in den Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedstaaten besser in Wert zu setzen, bestehen Verbesserungsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen:

Politisches Commitment, Strukturen und Kapazitäten:

- stärkeres *politisches Commitment* zur Umsetzung der EU-Leitlinien auf hoher politischer Ebene und seitens der Leitungen von EU-Missionen und Botschaften der EU-Mitgliedstaaten;
- besseres *Bekanntmachen* der EU-Leitlinien unter MRV und in den jeweiligen Ländern, inklusive deren Übersetzung in Landes- und Regionalsprachen;
- falls nötig: Belegung der *Focal Points* in den EU-Missionen sowie der Zusammenarbeit zwischen den Auslandsvertretungen der EU-Missionen und der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen bestehender *Menschenrechtsarbeitsgruppen*;
- Bereitstellung von mehr *personellen (und finanziellen) Ressourcen* für die Menschenrechte und den Schutz von MRV, insbesondere in Ländern mit großem menschenrechtlichen Handlungsbedarf;
- umfassendere und tiefergehende *menschenrechtliche Schulung* des diplomatischen Personals;
- Überprüfung und ggf. Verbesserung von *Handreichungen* zur Umsetzung der EU-Leitlinien sowie entsprechender *Beratungen* seitens der Zentralen;
- verstärkter *Erfahrungsaustausch* zwischen MRV, Auslandsvertretungen und Zentralen;

- *Sicherung* des thematischen und länderbezogenen *Menschenrechtswissens* in den Länderreferaten und Auslandsvertretungen.

Maßnahmen zum Schutz von MRV:

- stärkere *Kontaktpflege mit MRV*, gerade auch in abgelegenen Regionen sowie in Bezug auf wenig beachtete MRV, die sich z.B. für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einsetzen.
- verstärkte *Anerkennung* von MRV und gezielte Gegenmaßnahmen gegen deren Diffamierung, in Absprache mit den betroffenen MRV und ihren Unterstützergruppen;
- umfassend(er)es, *systematisches Monitoring* der Lage der Menschenrechte und der MRV – auch im Sinne eines Frühwarnsystems – unter gezielter Berücksichtigung von Informationen und Einschätzungen von MRV und zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- enge *Abstimmung* der Lageeinschätzung und etwaiger Maßnahmen mit betroffenen MRV und zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- *abgestimmtes Handeln* zwischen den (und innerhalb der) Regierungen und Auslandsvertretungen auf Grundlage gemeinsam ausgearbeiteter lokaler Menschenrechtsstrategien. Die diplomatisch sensible Aufgabe des Schutzes von MRV darf nicht auf die EU-Auslandsvertretungen oder andere Botschaften „abgewälzt“ werden;
- *frühzeitiges Handeln*, wenn sich Entwicklungen abzeichnen, denen entgegenzusteuern ist. Bereits legalen und administrativen Behinderungen von MRV ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken;
- *rasches, entschiedenes Reagieren*, wenn MRV in Bedrängnis geraten. Prüfen, warum Reaktionen ggf. zu langsam und zu zögerlich erfolgen;
- Aktivierung oder Unterstützung von *Schutzmaßnahmen und -programmen*; notfalls *vorübergehende Aufnahme* von MRV mittels rascher und unbürokratischer Visa-Vergabe;
- *systematische Auswertung* der bisherigen Erfahrungen beim Schutz von MRV. Erfassung von Beispielen gelungener und misslungener Interventionen.

Schutzprogramme

Weltweit gibt es eine Vielzahl und Vielfalt an Schutzprogrammen für MRV.

Zunächst und vornehmlich geht es darum, den Schutz von MRV innerhalb ihrer Heimatländer und -regionen sicherzustellen.

Im Notfall oder auch als „Verschnaufpause“ von MRV können jedoch Visavergaben und Aufnahmeprogramme für MRV im Ausland wichtig sein. (Auf diese beziehen sich die Fragen im Fragekatalog).

Auch für Deutschland ist die rasche und unbürokratische Vergabe von Schengen Visa für MRV, verbunden mit Aufnahmeprogrammen, wünschenswert.

Bei der gegenwärtigen Überarbeitung des Schenger Visa Code sollten ausdrücklich humanitäre Visa aufgenommen werden.

Modernes Gemeinnützigkeitsrecht

Die Förderung von Menschenrechten sollte ausdrücklich als gemeinnütziger (und damit steuerbegünstigter) Zweck ausgewiesen werden.

Angesichts des Zustands der Rechtsunsicherheit und der Bedeutung einer auch politisch aktiven Zivilgesellschaft ist es sinnvoll, dass die politische Willensbildung durch gemeinnützige Organisationen einen klaren rechtlichen Rahmen erhält.

Gesetz zum Schutz von Whistleblowern

Im internationalen Vergleich ist der gesetzliche Schutz für Hinweisgeber in Deutschland eher schwach ausgestaltet. Forderungen nach einem eigenständigen Whistleblower- oder Hinweisgeber-Schutzgesetz sind gut nachvollziehbar. Zumindest gehören bestehende Regelungen auf den Prüfstand.

ANTWORTEN AUF DEN FRAGEKATALOG

1. Einschränkung der Zivilgesellschaft

Einleitung

In einer großen Zahl an Staaten weltweit schränken Regierungen die Handlungsmöglichkeiten kritischer zivilgesellschaftlicher Gruppen mehr oder minder stark ein. Besonders davon betroffen sind gerade auch Personen, Gruppen und Organisationen, die sich friedlich für die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte stark machen.

Solche „Menschenrechtsverteidiger*innen“ (MRV) sind in etlichen Ländern nach wie vor von Einschüchterungen, Todesdrohungen und willkürlichen Verhaftungen betroffen. Mitunter werden sie entführt, „verschwinden gelassen“, gefoltert oder ermordet. Allerdings ist **blanke staatliche oder staatlich geduldete Repression** nicht das einzige Mittel, um die Aktivitäten unliebsamer NGOs zu unterdrücken.

Zusehends werden MRV auch subtiler auf **rechtlichem und bürokratischem Weg** behindert, schikaniert, verfolgt und kriminalisiert. Diesem Zweck dient ein ganzes Set an Anti-Terror-, Sicherheits- und Strafgesetzen sowie an gesetzlichen und administrativen Auflagen für NGOs, Versammlungen, Medien und digitale Kommunikation. In den vergangenen Jahren kam es in einer Vielzahl an Staaten zur Verabschiedung, Verschärfung und/oder missbräuchlichen Anwendung solcher Gesetze und Verordnungen, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Inland und deren Unterstützung aus dem Ausland kontrollieren, einschränken oder unterbinden.

Zugleich sehen sich MRV und ihre Unterstützergruppen oft **Diffamierungen** seitens Regierungen, regierungsnahen Gruppen und Medien sowie von Teilen der Bevölkerung ausgesetzt. MRV werden oft nicht als Personen, Gruppen und Organisationen gewürdigt, die dazu beitragen, menschenrechtliche Missstände im eigenen Lande zu überwinden. Stattdessen werden sie als Personen diskreditiert oder diffamiert, welche die innere Ordnung gefährden („Unruhestifter“, „Kriminelle“, „Terroristen“), das Ansehen des Landes beschädigen (unpatriotische „Nestbeschmutzer“), dessen Entwicklung behindern (Widerstand gegen Großprojekte, Abschreckung von Investoren) und/oder das „Geschäft“ des Auslands betreiben („nationale Feinde“, „ausländische Agenten“).

Insgesamt sehen sich die Bemühungen, universelle Menschenrechte und die MRV weltweit zu schützen und zu fördern, wieder verstärkt einem **nationalistischen Gegendiskurs** gegenüber, der die Legitimität der Arbeit von MRV im eigenen Land in Frage stellt und gegenüber dem Ausland auf die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten pocht.

Frage 1.1: Staaten tragen eine besondere Verantwortung für den Schutz von MRV. In immer mehr Staaten werden jedoch zivilgesellschaftliche Spielräume systematisch eingeschränkt und damit auch die Handlungsmöglichkeiten von MRV verringert: In welchen Staaten sehen Sie die größten Defizite?

Die weltweiten Entwicklungen, die unter dem Konzept des „*shrinking political space of civil society*“ gefasst werden, sind sehr **vielfältig**. Dahinter verbergen sich – was leicht übersehen wird – sehr unterschiedliche Wirklichkeiten, die differenziert zu betrachten sind.

Extrem ist die Lage in der **totalitär** regierten „*Demokratischen Republik Nordkorea*“, die nach außen weitgehend abgeschottet ist. Dort wird die Gesellschaft ideologisch gleichgeschaltet. Die Machthaber lassen keinerlei Raum für eine kritische Zivilgesellschaft, geschweige denn für MRV. Unzählige Menschen befinden sich in Arbeitslagern.

Unter den vielfältigen **autoritären** Regimen – die systemimmanent bürgerliche und politische Rechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf

Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten stets mehr oder minder stark einschränken – fällt eine Reihe von Staaten auf, in denen die zivilgesellschaftlichen Spielräume, gerade auch für MRV, besonders stark beschnitten sind. Einige **Beispiele**:

In Europa und dem Kaukasus sind hier **Belarus** und **Aserbajdschan** zu nennen. Dort lassen die autokratischen Herrscher kaum Raum für öffentlich vorgetragene Regime- und Menschenrechtskritik. **Turkmenistan** und **Usbekistan** stechen nochmals negativ unter jenen post-sowjetischen zentralasiatischen Autokratien hervor, in denen MRV kaum gesellschaftlichen Rückhalt genießen, als „unpatriotisch“ und „nationale Feinde“ diffamiert werden und unter restriktiven Gesetzen und Verfolgung leiden. Unter den autoritär regierten arabischen Golfmonarchien sind in **Saudi Arabien** die Spielräume besonders rigoros beschnitten. Dramatisch ist die Lage der Zivilgesellschaft im Bürgerkriegsland **Syrien**. In **Ägypten** wird die zuvor lebendige Zivilgesellschaft massiv verfolgt. Im **Sudan** und im **Südsudan** schneiden staatliche Behörden, allen voran Geheimdienste, massiv die Meinungsfreiheit ein. In **Eritrea** hat sich ein hochrepressives Regime etabliert, das Männer willkürlich zur Militärzwangsarbeit zwingt und Flucht unter Hochverrat stellt. In **Äthiopien** möchte das Regime ganz ohne NGOs auskommen und unterbindet zivilgesellschaftliche Organisation. Im zerfallenen Staat **Somalia** besteht nicht einmal im Ansatz ein sicheres Umfeld für MRV. Wenig internationale Beachtung fand in Afrika bisher die massive Repression z.B. im **Tschad** und lange Zeit in der **Zentralafrikanischen Republik**, wo es 2016 zu einem friedlichen Regierungswechsel kam. In Fernost sind neben der vielkritisierten Menschenrechtslage in der **Republik China** und vormals **Myanmar** etliche weniger international beachtete Staaten zu erwähnen wie etwa **Laos** und **Vietnam**, in denen die Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit drastischen Einschränkungen unterliegen. Auf dem amerikanischen Kontinent besteht in **Kuba** strukturell das Problem fort, dass dort kurzfristige Festnahmen und Drangsalierungen ein alltägliches Mittel sind, um Regimekritik zu unterbinden.

Das Problem von Einschränkungen des Handlungsspielraums der Zivilgesellschaft beschränkt sich allerdings **nicht nur** auf diese und viele weitere **Autokratien**. Auch in Staaten mit **demokratisch gewählten Regierungen** können MRV, welche die Rechte spezifischer Gruppen vertreten oder die Grundinteressen mächtiger Gruppen in Politik, Militär, Gesellschaft und Wirtschaft berühren, gezielter Repression ausgesetzt sein.

Dies gilt schon gar für solche Staaten, die in den vergangenen Jahrzehnten zwar Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesse durchlaufen haben, aber teilweise noch gewaltige Funktionsdefizite aufweisen und mitunter wieder **Rückschritte und Re-Autoritarisierungstendenzen** durchleb(t)en. **Honduras** gehört beispielsweise zu einem der gefährlichsten Länder für solche MRV, die sich gegen Landraub und Umwelterstörung einsetzen. In **Mexiko** wiederum ist die Arbeit investigativer Journalist*innen hochgefährlich. Im **indonesischen Westpapua** ist die Menschenrechtslage der indigenen Bevölkerung prekär, haben Verhaftungen zuletzt sogar stark zugenommen. Zugleich werden UN-Sonderberichterstatter*innen Besuche nach Westpapua verwehrt. In der **Türkei** erlebte das Land nach dem Putschversuch eine Repressionswelle, die auch Regierungskritiker*innen und MRV in Mitleidenschaft zog.

Selbst in **etablierten Demokratien** werden Menschenrechts-NGOs, zumal wenn sie ausländische Unterstützung erhalten, mittels NGO- oder anderen Gesetzen mitunter behindert und werden stellenweise MRV diffamiert, bedroht und verfolgt. Beispielhaft sei hier nur **Indien** erwähnt, wo zwar eine aktive Zivilgesellschaft besteht, aber die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen mitunter behindert wird und MRV, die sich beispielsweise gegen Bergbauprojekte und Umsiedlungen wehren, in einigen Bundesstaaten stark gefährdet sind.

Insgesamt kann sich die Bedrohungslage selbst innerhalb ein- und desselben Landes je nach Gruppe und Region erheblich unterscheiden. Dementsprechend weisen Berichte zu MRV immer wieder auf die **besondere Gefährdung** bestimmter MRV (LSBTI, Frauen, indigene Gruppen etc.) hin. Nur ein Beispiel: **Uganda** gilt als eines der gefährlichsten Länder

für LSBTI-Aktivist*innen. Auch kann die Repression gegenüber der Zivilgesellschaft in gewissen Zeitphasen – gerade etwa vor Wahlen – zunehmen. Hier muss man beispielsweise die Versuche der Herrschaftssicherung von Hun Sen in **Kambodscha** wachsam beobachten.

Frage 1.2: Restriktive NGO-Gesetze erleichtern es autoritären Regimen, Menschenrechtsorganisationen und einzelne MRV zu kriminalisieren und ihnen dadurch ihre Glaubwürdigkeit zu entziehen. Beispiele: Ägypten, Israel, Russland, China, Indien und Ecuador. Welche politischen Handlungsspielräume bleiben in solchen Ländern demokratischen Staaten, ihre Botschaften sowie EU-Missionen, um Menschenrechtsorganisationen und MRV zu unterstützen und zu schützen?

In den vergangenen Jahren hat ein wahrer **Boom an NGO-Gesetzen** eingesetzt. Die Registrierung und Regulierung von NGOs ist per se nicht anstößig. Problematisch ist jedoch, wenn die Handlungsspielräume und die Unabhängigkeit von NGOs unverhältnismäßig eingeschränkt werden und dadurch die Vereinigungsfreiheit verletzt wird.

Tatsächlich nutzt eine Reihe gerade autoritärer Regime NGO-Gesetze dazu, die Zivilgesellschaft zu kontrollieren. **Rigide Registrierungs Vorschriften** für NGOs dienen als Hebel, um unliebsame Vereinigungen nicht zuzulassen und, verbunden mit dem **Verbot von Aktivitäten nicht-registrierter NGOs**, diese zu kriminalisieren. Oder die NGO-Gesetze werden genutzt, um **politische Aktivitäten der NGOs zu unterbinden** und die NGOs mittels Schikanen und Sanktionen zu „disziplinieren“. Vielfach wird mittels NGO-Gesetzen auch die **ausländische Unterstützung von NGOs einzuschränken** oder zu unterbinden versucht. Oder die ausländische Unterstützung wird an untragbare Bedingungen knüpft wie etwa an die Registrierung als „ausländische Agenten“ wie im Falle Russlands.

Die NGO-Gesetze sind dabei meist eingebunden in ein **ganzes Set an Maßnahmen**, die darauf abzielen, zivilgesellschaftliche Aktivitäten und deren Unterstützung aus dem Ausland zu kontrollieren und ggf. zu unterbinden. Davon ist gerade auch die Menschenrechtsförderung betroffen. In etlichen Staaten ist es schon seit langem oder erst seit kurzem schwierig, „von außen“ die Menschenrechte und MRV zu fördern und zu schützen.

Ein extremes Beispiel ist die **Republik China**, deren Regierung sich strikt die „Einmischung“ von außen verbittet und bereits im Dialog keinerlei Verständnis für das Wirken von MRV aufbringt. Angesichts der großen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Macht und der geringen „Vulnerabilität“ des Landes gegenüber externer Einflussnahme stoßen menschenrechtliche Bemühungen in China schnell an ihre Grenzen. Selbst die Behandlung von Einzelfällen wird dort zum Problem. Auch gegenüber solch mächtigen und renitenten Regimen ist es jedoch wichtig, sich beharrlich für Menschenrechte und MRV einzusetzen – selbst wenn die Wirkung klein bleibt. Es geht darum, den Wert der Menschenrechte immer wieder affirmativ zu bestätigen und den MRV vor Ort moralische Unterstützung zu signalisieren.

Zugleich darf sich die bilaterale und multilaterale Menschenrechtspolitik nicht paradigmatisch an jenen Fällen ausrichten, in denen die externen Einflussmöglichkeiten gering sind. In den allermeisten Staaten gibt es – trotz aller Gegendiskurse und gegenläufiger Maßnahmen wie der Kontrolle oder Unterbindung der finanziellen Unterstützung von inländischen NGOs durch das Ausland – **politische Handlungsspielräume**, die es gewissenhaft auszuloten und auszunutzen gilt.

Einflussmöglichkeiten sollten sich beispielsweise im Falle der gegenwärtig 50 **Partnerländer der deutschen EZ** auf tun: Unter ihnen befinden sich etliche Staaten, deren Regierungen die zivilgesellschaftlichen Spielräume massiv einschränken – von Äthiopien bis Vietnam. Oder auch für andere repressive Regime, mit denen Deutschland **gute politische wie wirtschaftliche Beziehungen** unterhält, etwa im arabischen Raum. Hier ist im Einzelfall

(selbst)kritisch zu prüfen, ob die außen- und entwicklungspolitischen Handlungsspielräume konsequent für den Schutz der Menschenrechte und von MRV ausgeschöpft werden.

Angesichts wachsender **Widerstände** gegen eine vermeintliche „Einmischung von außen“ ist es dabei nicht nur notwendig, den **Universalitätsanspruch** der Menschenrechte immer wieder zu verteidigen. Vielmehr bedarf es auch der **Anknüpfungspunkte** in dem jeweiligen Land. So ist es wichtig, dass menschenrechtliche Forderungen nicht einfach von „außen“ ins Land hineingetragen, sondern von Personen und Gruppen innerhalb der jeweiligen Staaten erhoben werden. Die **lokalen Akteure** und ihre Forderungen müssen im Mittelpunkt stehen. Die große Herausforderung besteht darin, diese zu unterstützen, ohne dass diese als „verlängerter Arm“ ausländischer Interessen angesehen werden. Entsprechenden Diffamierungen ist gezielt entgegenzuwirken.

Auch im Umgang mit staatlichen Stellen lassen sich ggf. Anknüpfungspunkte im Land finden. Um etwa im politischen Dialog ein sicheres Umfeld für MRV und zivilgesellschaftliche Organisationen einzufordern, kann es hilfreich sein, auf **menschenrechtliche Selbstverpflichtungen** hinzuweisen, welche die Staaten im Rahmen von Menschenrechtsabkommen eingegangen sind, sowie auf etwaige **Verfassungsrechte** und **Gesetze**, die dem Schutz von MRV dienen können. Möglicherweise bestehen auch bereits **nationale Institutionen** – Gerichte, Parlamentsausschüsse, Nationale Menschenrechtsinstitute -, die sich der Sache annehmen und gefördert werden können. Oder es lassen sich innerhalb der – oft heterogenen – nationalen Eliten **Ansprechpartner** identifizieren, die menschenrechtlichen Anliegen aufgeschlossener sind als Hardliner in der Regierung. Bei aller notwendigen Kritik gilt es zudem die **Regierungen zu ermutigen**, sich zivilgesellschaftlicher Kritik zu stellen, etwa um langfristig eine stabile und friedliche Entwicklung des Landes zu ermöglichen.

Das Wichtigste aber ist: Um den MRV effektiv zu helfen und diese nicht noch zusätzlich zu gefährden, ist es unabdingbar, **gemeinsam mit den MRV** und lokalen NGOs eine Lageeinschätzung vorzunehmen und die geeigneten Maßnahmen miteinander abzustimmen.

Frage 1.3: MRV und zivilgesellschaftliche Organisationen sind in zahlreichen Ländern der Welt immer stärkeren Restriktionen und Einschränkungen seitens der Regierungen unterworfen. Wie müssen BMZ und AA ihre Programme und Projektförderung anpassen, um dieser Problematik zu begegnen und MRV dennoch wirksam zu unterstützen?

Letztlich ist es eine **schwierige Frage**, wie in den jeweiligen Ländern die Menschenrechte und die MRV bestmöglich zu schützen und zu fördern sind. Dies ist besonders schwierig, wenn repressive Regime von großen Teilen der Eliten und der Bevölkerung unterstützt werden und effektive Gegenstrategien entwickelt haben, um sich gegen menschenrechtlichen Druck „von unten“ und „von außen“ zu wehren. Die Restriktionen stellen sowohl die Menschenrechtsarbeit vor Ort als auch die Menschenrechtsförderung aus dem Ausland vor große Herausforderungen.

Keine kluge Politik wäre es, sich einfach zurückzuziehen. Ein **klares außen- und entwicklungspolitisches Bekenntnis** zum Schutz von Menschenrechten und MRV ist äußerst wichtig.

Angepasst an die Bedingungen vor Ort sind die **vielfältigen multilateralen und bilateralen Möglichkeiten der Einflussnahme** – finanzielle und technische Hilfen, stille Diplomatie, Konsultationen und Dialoge, öffentliche Kritik und Proteste (Erklärungen, Demarchen, Resolutionen etc.) oder auch diplomatische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Sanktionen etc. – **strategisch klug zu nutzen**; hierbei bedarf es einer engen Abstimmung sowohl mit betroffenen MRV und NGOs als auch mit anderen europäischen Partnern.

Verstärkte **Abstimmung** ist auch zwischen dem **AA** und dem **BMZ** notwendig, zumal viele bedrohte MRV sich für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte

einsetzen, für die arbeitsteilig eher das BMZ „zuständig“ ist. Die getrennte Behandlung von bürgerlich-politischen Menschenrechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten andererseits sollte überwunden werden. Das AA muss verstärkt auch Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (z.B. Vertreibungen) in den Blick nehmen, und in der Entwicklungszusammenarbeit ist die große Bedeutung bürgerlich-politischer Rechte wie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit für die Umsetzung auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten anzuerkennen.

Für den konkreten Schutz von MRV in den jeweiligen Ländern durch die Bundesregierung und die Botschaften bieten die **EU-Leitlinien zum Schutz von MRV** eine gute Grundlage (siehe Frage 3.2). Sie gilt es zu bewerben und hochrangig politisch zu unterstützen.

Auf der **Programm- und Projektebene** lassen sich – ggf. auch schwerpunktübergreifend – solche Maßnahmen unterstützen, welche z.B. die Organisations- und Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen stärken, den Selbstschutz von MRV verbessern, eine sichere Nutzung des Internets und sozialer Medien durch MRV ermöglichen oder auch die nationale und internationale Vernetzung von MRV befördern.

Mit Blick auf menschenrechtliche Pflichtenträger kann (bei einem Mindestmaß an politischem Reformwillen) im Rahmen der technischen und finanziellen Hilfe weiterhin versucht werden, die Bereitschaft und Fähigkeit staatlicher Akteure zu stärken, Menschenrechte zu achten und MRV zu schützen. Hier kann z.B. beratend auf die **Aus- oder Überarbeitung von Gesetzen** Einfluss genommen werden. **Nationale Menschenrechtsinstitutionen und nationale Schutzmechanismen** für MRV können unterstützt bzw. deren Unterstützung eingefordert werden.

Gegenüber Partnerorganisationen, die unter repressiven Bedingungen leiden, kann **Flexibilität bei der Projektförderung** angebracht sein, etwa in Bezug auf Berichterstattung, Mittelverwendung und des Ausweises des Gebers.

Frage 1.4: Die Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ fordert ein modernes Gemeinnützigkeitsrecht für Deutschland, damit Finanzämter nicht mehr die Gemeinnützigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen anzweifeln. Wie sollte ein solches Recht ausgestaltet sein und durch welche Maßnahmen könnte die Bundesregierung darüber hinaus die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland erleichtern?

Aus menschenrechtlicher Sicht ist es zunächst sehr befremdlich, dass die Abgabenordnung (in § 52) das Engagement für Menschenrechte nicht expressis verbis als **gemeinnützigen (und damit steuerbegünstigten) Zweck** ausweist. Bei restriktiver Auslegung durch die Finanzämter sind Menschenrechtsorganisationen daher notfalls gezwungen, weitere Zwecke in ihrer Satzung ausweisen oder die Menschenrechte unter anderen Kategorien (etwa der „Förderung der internationalen Gesinnung oder der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens“) unzulänglich zu subsumieren.

Der Kern des Problems liegt allerdings tiefer. Viele gemeinnützige Zwecke – auch die Förderung der Menschenrechte – lassen sich umfassend und wirksam nur über **politische Willensbildung** erreichen. Dies entspricht einem modernen (auch politikwissenschaftlichen) Verständnis von politischer Willensbildung, die eben nicht nur auf politische Parteien beschränkt ist. Laut Anwendungserlass zur AO zählen aber politische Zwecke (Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien etc.) grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecken (i.S.d. § 52 AO). Zwar schließt eine gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung – nach gegenwärtiger Rechtslage – die Gemeinnützigkeit nicht aus. Doch ist die Gemeinnützigkeit zu versagen, wenn ein politischer Zweck als alleiniger oder überwiegender Zweck in der Satzung einer Körperschaft festgelegt ist oder die Körperschaft tatsächlich ausschließlich oder überwiegend einen politischen Zweck verfolgt. Aktueller Anlass der Debatte war, dass das Finanzamt Frankfurt/M. der Organisation „Attac“ im Jahre 2014 die Gemeinnützigkeit absprach.

Angesichts des Zustands der Rechtsunsicherheit und der herausgehobenen Bedeutung einer auch politisch aktiven Zivilgesellschaft fordert die Allianz „Rechtssicherung für politische Willensbildung“ daher zurecht langfristig ein „modernes Gemeinnützigkeitsrecht“ und kurzfristig die Änderung der Abgabenordnung (AO) mit dem Ziel, dass politische Willensbildung durch zivilgesellschaftliche Organisationen einen **angemessenen Rechtrahmen** erhält und entsprechende Ziele als gemeinnützig anerkannt werden. (www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/forderungen/). Unabhängig vieler Fragen im Detail ist dieser Impuls grundsätzlich zu unterstützen. Dabei wird auch zu klären sein, ob und inwieweit die Nutzung staatlicher Mittel und steuerlicher Vorteile zivilgesellschaftliche Organisationen auf **Neutralität im Parteienwettbewerb** verpflichtet. Angesichts menschenrechtsfeindlicher und rassistischer Aussagen und Programme einzelner Parteien könnte dies ein Problem darstellen.

2. Schutz von Menschenrechtsverteidigern und zivilgesellschaftlichen Akteuren

Frage 2.1: Wie können verschiedene Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen (Vereinte Nationen, Europäische Union, Staaten, Zivilgesellschaft) MRV schützen und an welchen Punkten besteht Verbesserungsbedarf?

Zentraler Bezugspunkt für den **globalen** Schutz von MRV ist die **UN-Erklärung zum Schutz von MRV** von 1998. Sie bekräftigt das Recht einer jeden Person, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, sich für die Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene einzusetzen, sowie die menschenrechtlichen Pflichten des Staates, dieses Recht zu achten, zu schützen und zu fördern. Die Erklärung wird durch weitere Resolutionen gestützt, etwa jene zum besonderen Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen von 2013 (A/RES/68/181) und jene zum Schutz von MRV, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einsetzen, von 2016 (A/HRC/31/L.2).

Institutionell verfügen die Vereinten Nationen über Mechanismen, um sich für den Schutz von MRV stark zu machen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der **UN-Menschenrechtsrat** und die von ihm eingesetzten **Sonderberichterstatter*innen**, allen voran jenen zur Lage von MRV, zur Meinungsfreiheit sowie zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Allerdings kooperieren nicht alle Staaten mit der Sonderberichterstattung. Mitunter erleiden MRV, die mit UN-Menschenrechtseinrichtungen zusammenarbeiten, sogar Repressalien. Zu deren Schutz hat der UN-Menschenrechtsrat 2013 eigens eine Resolution verabschiedet (A/HRC/RES/24/24).

Auch gilt es in den UN-Gremien ständige **Rollback-Versuche** abzuwehren, die Rolle der Zivilgesellschaft für die Verteidigung der Menschenrechte einzuschränken. Im Falle der Resolution zum Schutz von MRV, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzen, versuchten beispielsweise die Regierungen Russlands, Chinas, Ägypten, Kubas und Pakistans, mittels zahlreicher Änderungsanträge die Legitimität und den Schutz von MRV zu unterlaufen.

Auch auf **regionaler** Ebene finden sich Resolutionen und Institutionen zum Schutz von MRV. So verfügen die **Afrikanische** und die **Interamerikanische Menschenrechtskommission** jeweils über Sonderberichterstatter*innen zu MRV. In Bezug auf Europa sind die Aktivitäten der **OSZE**, des **Europarates** und vor allem auch der **Europäischen Union** bedeutsam.

Die heute 57 Staaten umfassende **OSZE** schuf 2007 eine Kontaktstelle für MRV und nationale Menschenrechtsinstitutionen beim Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR); sie verfügt seit 2014 über umfassende Leitlinien zum Schutz von MRV und seit 2015 über umfassende Leitlinien zum Recht auf Vereinigungsfreiheit. Letztere wurden gemeinsam mit dem 47 Staaten umfassenden **Europarat** entwickelt, dem Hüter der europäischen Menschenrechtsverträge. Die Leitlinien richten sich vornehmlich an die

Ausgestaltung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für MRV innerhalb des Europarates und des OSZE-Raums. In etlichen Mitgliedstaaten des Europarates (Aserbaidshan, Russische Föderation etc.) und schon gar der OSZE, die auch die autoritär regierten zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion umfasst, sind MRV stark in Bedrängnis.

Die Leitlinien der **Europäischen Union** zum Schutz von MRV von 2004 (überarbeitet 2008) richten das Augenmerk hingegen auf die Menschenrechtsaußenpolitik gegenüber Drittstaaten. Die Leitlinien sehen Interventionen der EU zugunsten gefährdeter MRV vor. Sie geben den EU-Missionen und Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten praktische Anregungen zum Schutz von MRV an die Hand und fordern die Unterstützung entsprechender UN- und regionaler Schutzmechanismen ein.

Die EU verfügt über die **institutionellen Voraussetzungen** für eine aktive Menschenrechtsaußenpolitik. Mit der Errichtung des Amtes des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und einer Ratsarbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM) hat die EU 2012 eine institutionelle Stärkung ihrer Menschenrechtsaußenpolitik vorgenommen. Auch verfügt sie über hilfreiche Instrumente, um Menschenrechte und MRV in Drittländern zu fördern und zu unterstützen.

Neben den allgemeinen Möglichkeiten, den Schutz von MR-Verteidigern im Rahmen von Menschenrechts- und politischen Dialogen und unter Ausnutzung der diplomatischer Mittel (Erklärungen, Demarchen etc.) lassen sich auf Grundlage der Leitlinien zum Schutz von MRV und mithilfe der Projektförderung im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte MRV unterstützen. (Näheres hierzu unter Frage 3.2.)

Für den **nationalen** Schutz von MRV ist von zentraler Bedeutung, dass die allgemeinen rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit MRV tätig werden können und geschützt sind. Um MRV innerhalb der jeweiligen Ländern angemessen zu schützen, ist zum einen wichtig, etwaige **repressive Maßnahmen und Praktiken abzubauen**, welche die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft und von MRV empfindlich einschränken.

Zum anderen sind all jene Institutionen und Maßnahmen zu unterstützen, die dem Schutz von MRV dienen. Neben der allgemeinen Förderung rechtsstaatlicher Strukturen sind hier der Aufbau und die Unterstützung von „**Nationalen Menschenrechtsinstituten**“ im Sinne der Pariser Prinzipien wichtig, die mitunter freilich unter schwierigen Bedingungen arbeiten müssen (wie ein aktueller Bericht der *Global Alliance of National Human Rights Institutions* feststellt).

Besondere Bedeutung kommt zudem speziellen **nationalen Gesetze und Programmen zum Schutz von MRV** zu, wie sie gerade in einigen lateinamerikanischen Staaten verabschiedet bzw. aufgelegt wurden (z.B. Brasilien, Kolumbien, Guatemala, Honduras, Mexiko). Beispielhaft hervorzuheben ist der Nationale Schutzmechanismus für MRV in **Mexiko**, der auf Betreiben zivilgesellschaftlicher Organisationen und mit internationaler Unterstützung 2012 per Gesetz errichtet wurde. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben den Gesetzentwurf maßgeblich mitgestaltet und sind institutionell in den Entscheidungs- und Beratungsgremien des Mechanismus‘ vertreten.

Eine Reihe weiterer „guter Beispiele“, wie der nationale Schutz von MRV ausgestaltet werden kann, finden sich in den Berichten des UN-Sonderberichterstatters zu MRV, den Leitlinien und Handreichungen beispielsweise der OSZE und der EU sowie in Empfehlungen von NGOs. Um die Erarbeitung nationaler Gesetze zum Schutz von MRV zu unterstützen hat der „*International Service for Human Rights*“ 2016 eigens ein „**Modell Law**“ zur Anerkennung und zum Schutz von MRV veröffentlicht.

Frage 2.2: Immer häufiger sind Organisationen und einzelne MRV gefährdet, die sich speziell für wirtschaftliche und soziale Rechte einsetzen, z.B. in Landkonflikten, beim Ressourcenabbau oder bzgl. Arbeitsrechte. Brauchen wir für diesen Personenkreis andere Schutzmechanismen als z.B. für bedrohte Journalisten? Wo besteht Handlungsbedarf?

Benötigt wird zunächst einmal **mehr Aufmerksamkeit** gegenüber den Bedrohungen von MRV, die sich für wirtschaftliche und soziale Menschenrechte einsetzen.

Dies setzt ganz grundlegend ein **angemessenes Verständnis** wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte voraus, die sich eben nicht nur an statistischen Kennziffern festmachen lassen, sondern konkrete Abwehr-, Schutz- und Leistungsansprüche beinhalten. Sklaverei und Zwangsarbeit, Zwangsräumungen, Zwangsumsiedlungen und Zwangsvertreibungen, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen und massive Verletzungen von Arbeitsrechten, Gesundheitsschädigungen durch staatliches oder unternehmerisches Handeln sowie Diskriminierungen ganzer Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu Bildung, Gesundheit, sauberem Trinkwasser, Wohnen und Arbeit sind beispielsweise eindeutige Verletzungen wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte, gegen die sich Menschen weltweit wehren. Zugleich dürfen die Menschen nicht daran gehindert werden, sich für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Viele dieser alltäglichen Konflikte erlangen keine oder nur geringe öffentliche Aufmerksamkeit. Dies gilt umso mehr, als sich Land-, Ressourcen- und Arbeitskonflikte oft in **abgelegenen Regionen** abspielen, wo besondere, oft repressive Strukturen bestehen. Für den Schutz von MRV ist daher wichtig, dass Personen und Gruppen, die sich für wirtschaftliche und soziale Menschenrechte einsetzen, überhaupt **wahrgenommen** und als MRV **anerkannt** werden. Erst so können sie auch von etwaigen Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen für MRV nutzen. Wenig überraschend weisen die bestehenden Schutzmechanismen bislang einen *bias* zuungunsten von MRV wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte auf.

In diesem Sinne stellt die im März 2016 verabschiedete **Resolution des UN-Menschenrechtsrates** zum Schutz von MRV, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzen, einen Meilenstein dar. Die Resolution bekräftigt die große Bedeutung von MRV für den Schutz und die Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, einschließlich indigener Rechte und des Rechts auf Entwicklung, und verurteilt Repressalien und Angriffe gegen MRV seitens des Staates und wirtschaftlicher Unternehmen.

Die Resolution bekräftigt zum einen die **menschenrechtliche Pflicht der Staaten**, auch MRV von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu achten und zu schützen; sie fordert u.a., entsprechende Schutzgesetze und –mechanismen aufzulegen und Angriffe auf MRV konsequent zu ahnden. Zum anderen nimmt die Resolution **Wirtschaftsunternehmen** in die Pflicht, nicht die Arbeit von MRV zu behindern; stattdessen sollen gemeinsam mit den MRV menschenrechtliche Gefahren, die mit Unternehmensaktivitäten und Entwicklungsprojekten einhergehen, identifiziert und vermieden sowie entsprechende Menschenrechtsverletzungen behoben werden.

Dies verweist letztlich auch über die Länder hinaus auf **extraterritoriale Staatenpflichten** zur Achtung und zum Schutz von MRV, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einsetzen, sowie auch auf die besondere **Verantwortung transnationalen Unternehmen**. In diesem Sinne ist auch die gegenwärtige Ausgestaltung eines **Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte** in Deutschland für den Schutz von MRV bedeutsam.

Frage 2.3: Die irische NRO front line defenders arbeitet eng mit der irischen Regierung zusammen und gewährt MRV schnell in Notfällen humanitären Schutz. Bisher gibt es in Deutschland kein solches Programm. Halten Sie die Schaffung eines solchen Programms für sinnvoll und wie sollte ein solches Programm in Deutschland aussehen?

Weltweit und innerhalb der Europäischen Union gibt es eine **Vielzahl und Vielfalt an Schutzprogrammen** für MRV. Dazu zählen gerade finanzielle Nothilfe und Schutzmaßnahmen für MRV bevorzugt innerhalb, aber außerhalb von deren Heimatländern. Diese werden häufig von NGOs getragen, nicht selten mittels Projektgeldern des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte. Der neue EU-Nothilfefonds für bedrohte MRV (siehe Frage, 3.2) erleichtert nun zusätzlich den raschen Zugriff auf eine kleine finanzielle Ad-hoc-Unterstützung vor Ort. Hinzu kommen oft spezielle Stipendienprogramme, etwa für *writers-in-risk*, Journalist*innen und Akademiker*innen. In etlichen Ländern haben – neben oder teils gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen – zudem die Zentralregierungen, Regionalregierungen und Städte eigens Schutzprogramme aufgelegt.

Sofern MRV außer Landes gebracht werden sollen, spielen **visa-rechtlichen Fragen** eine große Rolle. In **Irland** ermöglicht das bereits 2006 eingeführte humanitäre Visa-Programm einen „*fast-track*“-Zugang, um bedrohten MRV einen Kurzaufenthalt in Irland in der Regel von bis zu drei Monaten zu ermöglichen. Alle MRV, die auf dieser Grundlage nach Irland gelangten, wurden bislang von *front line defenders* unterstützt, die das Programm nutzen. Es steht allen MRV offen und beabsichtigt, MRV zumindest kurzfristig eine „Verschnaufpause“ und Schutz angesichts von Diffamierungen und Bedrohungen zu verschaffen. Es kommt in der Regel erst dann zur Anwendung, wenn Schutzmaßnahmen vor Ort sich als wenig tauglich erweisen. So bemüht sich *front line defenders* zunächst und vornehmlich darum, Lösungen für MRV innerhalb ihrer Heimatländer oder in der Region zu finden.

Auch in einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten (z.B. Spanien, Frankreich) und Nicht-EU-Mitgliedstaaten (z.B. Schweiz, Norwegen) gib es Schutzprogramme. Dabei besteht laut **Schengener Visa-Code** die Möglichkeit, für die Dauer von drei Monaten sogenannte Schengen Visa auszustellen; dies kann grundsätzlich auch aus humanitären Gründen erfolgen. Davon machen etliche EU-Staaten im Einzelfall Gebrauch und verlängern ggf. die Visa auf nationaler Ebene. Um eine solche Visa-Vergabe zu erleichtern, sind Bemühungen (etwa im Europäischen Parlament) zu unterstützen, bei der gegenwärtigen Überarbeitung des Schengen Visa Code ausdrücklich **humanitäre Visa** aufzunehmen.

Auch in **Deutschland** besteht die Möglichkeit Menschen „aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen“ eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm benannte Stelle zur Wahrung politischer Interessen die Aufnahme erklärt hat (Art. 22 AufenthG). In größerem Stil wurde dies bisher für Afghanen eingesetzt, die für die Bundeswehr gearbeitet haben (577 Personen und 353 Familienangehörige bis März 2015). Sicherlich wäre es sinnvoll, dass verstärkt auch einzelne bedrohte MRV rasch und unbürokratisch Visa erhalten, um vorübergehend Schutz im Deutschland zu finden. Sinnvollerweise sind diese in entsprechende Aufnahme- und Betreuungsprogramme einzubetten. Eine Kooperation mit NGOs ist hierbei sinnvoll, sollte aber nicht nur auf eine NGO fixiert sein wie in Irland.

Frage 2.4: Was ist von Forderungen nach einem Gesetz zum Schutz von Whistleblowern und nach einer Anlaufstelle für jene, die auf Missstände aufmerksam machen wollen, zu halten?

Im internationalen Vergleich ist der gesetzliche Schutz für Whistleblowers in Deutschland schwach ausgestaltet. Er beschränkt sich auf einzelne Vorschriften. Entsprechende Gesetzesinitiativen und Anträge für ein eigenständiges Whistleblower- oder Hinweisgeber-Schutzgesetz wurden im Bundestag bisher nicht angenommen.

Angesichts der allseits anerkannten Bedeutung von Hinweisgebern zur Aufdeckung von Missständen, die von öffentlichem Interesse sind, verwundert dies. Forderungen nach einem Gesetz sind gut nachvollziehbar. Zumindest sind die bestehenden Regeln kritisch darauf zu prüfen, inwieweit sie einen effektiven Schutz von Hinweisgebern ermöglichen – oder diesen sogar erschweren.

Ein Beispiel: Gemäß dem 2015 eingeführten Paragraphen 202d des Strafgesetzbuches macht sich strafbar, wer Daten zugänglich macht, die ein anderer durch eine rechtswidrige Tat erlangt hat. Ausgenommen sind neben Amtsträger bei der Erfüllung gesetzlicher Pflichten zwar u.a. Journalisten; aber fraglich ist beispielsweise, wie weit deren Informanten davon geschützt sind. Und wie steht es um Blogger und „Bürgerjournalisten“?

Frage 2.5: Das Wissen über die eigenen Rechte ist essentiell, um diese einfordern und einklagen zu können. Die Niederlande besitzen einen eigenen Haushaltstitel zur Förderung von Menschenrechten im Ausland. Wie schätzen Sie die Forderungen nach einem eigenen Haushaltstitel für MRV zur Beschaffung, Erwerb und Weitergabe von Expertise und weiteren Qualifikationen z.B. von Jurist/innen ein?

Über die konkreten **Erfahrungen in den Niederlanden** mit einem eigenen Haushaltstitel zur Förderung von Menschenrechten im Ausland liegen dem Sachverständigen keine hinreichenden Informationen vor.

Hierzulande wird im **Bundshaushaltsplan** 2016 Menschenrechtsförderung ausdrücklich unter dem Titel „Demokratisierung- und Ausstattungshilfe, Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte“ erfasst. Ausgaben in Höhe von mindestens 3,65 Mio. € dienen davon ausschließlich den Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte.

Der Umstand, dass Ausstattungshilfen an ausländische Streitkräfte und Menschenrechtsförderung unter ein und demselben Haushaltstitel verbucht werden, erschließt sich nicht inhaltlich, sondern vermutlich rein haushaltstechnisch. Ob ein **eigenständiger Haushaltstitel** zur Förderung von Menschenrechten oder gar für MRV sich auf die Priorisierung, Ausstattung und Gestaltung der Menschenrechtspolitik auswirken würde, bliebe zu prüfen. Ein eigenständiger Titel wäre aber ggf. ein politisches Signal.

Frage 2.6: Welche konkreten politischen und praktischen Maßnahmen – wie z.B. der Beitritt zur European Shelter City Initiative – sollte die Bundesregierung bzw. die Botschaften vor Ort zum Schutz von MRV ergreifen bzw. ausbauen und welche best oder worst practices können Sie in diesem Rahmen nennen?

Die unter der tschechischen EU-Präsidentschaft 2009 ins Leben gerufene **European Shelter City Initiative** wurde u.a. in den Niederlanden aufgegriffen. Dort wurde 2010 eine Shelter City Initiative ins Leben gerufen, welche die Regierung mit Kurzzeitvisa von drei (bis sechs) Monaten sowie mit finanziellen Mitteln unterstützt. Treibender Motor ist die NGO *Justice and Peace*, die für das Programm das Außenministerium, etliche Städte, Universitäten und lokale NGOs gewinnen konnte. Das Programm ermöglicht einer begrenzten Zahl an MRV (Mitte 2015: 5, bei 155 Anträgen) in die teilnehmenden niederländischen Städte zu kommen. Rundum versorgt und unterstützt von einer Betreuungsperson und einer lokalen Organisation, können diese sich dort weiter bilden, Netzwerke ausbauen oder auch ihre Menschenrechtsarbeit fortzusetzen.

Die Initiative reiht sich in viele anderen Bemühungen ein, bedrohten MRV einen kurzfristigen Aufenthalt außerhalb ihres Heimatlandes zu ermöglichen (siehe Frage 2.3). Eine systematische Auswertung solcher Programme liegt nicht vor. Zu prüfen wäre jedoch bei all diesen Programmen, ob hinsichtlich der Anträge und Auswahl der MRV ein *bias* vorliegt, der bestimmte Berufsgruppen (Journalist*innen, Schriftsteller*innen etc.) und städtische, gebildete Personen bevorzugt. Zu prüfen wäre auch, inwieweit MRV, die sich für wirtschaftliche und soziale Rechte einsetzen, solche Programme in Anspruch nehmen.

Weiterhin ist zu betonen: So wichtig solche temporärer Aufnahmeprogramme im Einzelfall sein können, werden MRV von vielen NGOs vorzugsweise und sofern möglich in ihren jeweiligen Heimatländern und -regionen zu schützen und zu fördern gesucht. Der Schutz vor Ort reicht von technischer Hilfe und Schulungen über rechtliche, medizinische und psychosoziale Betreuung bis zum vorübergehenden Umzug in eine sichere Unterkunft. Möglich ist etwa auch eine Schutzbegleitung von MRV, wie sie z.B. *Peace Brigades International* praktiziert.

3. Umsetzung der Leitlinien der EU und der OSZE

Frage 3.1: Im Jahr 2014 verabschiedete das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Leitlinien für den Schutz von MRV. Haben sich die Leitlinien in der Praxis bewährt und welche Ansatzpunkte für ihre Weiterentwicklung empfehlen Sie?

Zu den noch zwangsläufig jungen Erfahrungen mit den Leitlinien sei auf die Expertise des Sachverständigen **Jean Pierre Froehly** in seiner Funktion als Head of Director's Office von ODIHR verwiesen.

Frage 3.2: Die EU-Leitlinien zum Schutz von MRV bzw. die praktische Handreichung dazu sowie das European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) enthalten ein umfangreiches Hilfs- und Schutzinstrumentarium. In welchen Bereichen sehen sie inhaltliche und verfahrenstechnische Verbesserungsmöglichkeiten?

Die EU-Leitlinien zum Schutz von MRV bilden den **relevanten Rahmen** dafür, wie die EU und die EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere auch deren Auslandsvertretungen, MRV schützen können. Die Umsetzung der Leitlinie ist Bestandteil des Strategischen Rahmenplans der EU für Menschenrechte und Demokratie (2012) und den ersten beiden Aktionsplänen für Menschenrechte und Demokratie (2012-2014; 2015-2019).

Auch in den für Drittländer erstellten 150 **Menschenrechtsländerstrategien** ist der Schutz von MRV – eigenständig oder eingebunden in umfassendere Zielpunkte – oft als eine der Prioritäten ausgewiesen. Dasselbe gilt für die in einer zweiten Runde bereits neu erarbeiteten Menschenrechts- und Demokratie Strategiepapiere zu den jeweiligen Ländern. Die vertraulichen Strategiepapiere – die auch hochrangigen Delegationen an die Hand gegeben werden – sind potenziell ein wertvolles Instrument für eine strategisch ausgerichtete Menschenrechtsaußenpolitik der EU-Vertretungen und der beteiligten Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in den jeweiligen Ländern. Auch befördern sie die systematische Beschäftigung mit Menschenrechten vor Ort. Die Bundesregierung war an der Ausarbeitung vieler solcher Strategiepapiere beteiligt und kann diese für eine – innerhalb der EU abgestimmte – strategische Ausrichtung ihrer Menschenrechtsaußenpolitik gegenüber den jeweiligen Ländern nutzen.

Um die EU-Leitlinien besser in Wert zu setzen, bestehen Verbesserungsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen:

Politisches Commitment, Strukturen und Kapazitäten

Politisches Commitment: Die konkrete Bedeutung der EU-Leitlinien hängt maßgeblich davon ab, inwieweit der Schutz von MRV politisch gewollt wird. Eine ausdrückliche Unterstützung von hoher politischer Ebene aus Brüssel und (im Falle Deutschlands) aus Berlin ist von großer Bedeutung. Ebenso wichtig ist ein starkes Commitment der Delegationsleiter von EU-Missionen sowie der Botschafter der EU-Mitgliedsstaaten vor Ort. Diese müssen sich des Schutzes von MRV hochrangig und mit Nachdruck annehmen und sollten die Aufgabe nicht auf die Junior-Ebene „weg delegieren“.

Anlaufstellen und Kooperationsstrukturen: Für den Schutz von MRV ist es wichtig, dass in allen EU-Missionen inzwischen Anlaufstellen (*Focal Points*) für Menschenrechtsfragen eingerichtet wurden und die Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten über Ansprechpartner für Menschenrechte verfügen. Die EU-Delegationen sind aufgefordert, über die *Focal Points* gemeinsam mit den Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten Menschenrechtsarbeitsgruppen zu bilden. Diese sollten möglichst aktiv sein. Über gemeinsame Anliegen und Arbeitsaufträge – wie die Erstellung gemeinsamer Strategiepapier und etwaige Berichtslegungen – lassen sich die Arbeitsgruppen beleben und für den Schutz von MRV nutzen.

Personelle Kapazitäten: Die Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedsstaaten haben vielfältige Aufgaben zu bewältigen. Die Gefahr besteht, dass bereits aufgrund Kapazitätsmangels menschenrechtliche Anliegen und der Schutz von MRV zu wenig Aufmerksamkeit erhalten. Hier ist dringend anzuraten, mehr personelle (und finanzielle) Ressourcen für die Menschenrechte und den Schutz von MRV bereitzustellen, insbesondere in Ländern mit großem menschenrechtlichen Handlungsbedarf.

Schulungen: Für eine effektive Menschenrechtsarbeit, gerade auch zum Schutz von MRV, bedarf es nicht nur eines grundlegenden, sondern bereits eines fortgeschrittenen Wissens der Menschenrechte und des Menschenrechtsschutzes. Dies gilt umso mehr, als viele Einschränkungen etwa der Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit seitens repressiver Regime mit vorderhand legitimen Zielen (öffentlicher Ordnung etc.) begründet werden. Ohne profunde Kenntnisse darüber, wann und wie Menschenrechte eingeschränkt oder nicht eingeschränkt werden dürfen (Schrankenproblematik, Verhältnismäßigkeitsprüfung etc.), ist es schwer, dem Gegendiskurs in den jeweiligen Ländern standzuhalten.

Laut Bundesregierung werden im Rahmen der diplomatischen Ausbildung im gehobenen und höheren Dienst die Anwärter in jeweils eintägigen Veranstaltungen mit den Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und der EU, inklusive der EU-Leitlinien für MRV, vertraut gemacht. Einmal jährlich, in der Regel vor dem einheitlichen Versetzungstermin, wird zudem ein Fortbildungsseminar zu Menschenrechtspolitik angeboten, in denen ebenfalls auf die Leitlinien eingegangen wird (BT-Drs. 18/4475). Aus menschenrechtlicher Sicht ist dies viel zu wenig. Ein positives Beispiel: Im britischen Foreign Commonwealth Office findet eine ganze Woche lang ein vertieftes, professionelles Menschenrechtstraining mit ausgewiesenen Fachleuten statt.

Zugleich wäre es wichtig, nicht nur die Anwärter, sondern auch das diplomatische Personal vor Ort in Menschenrechtsfragen regelmäßig zu schulen.

Anleitungen und Beratungen: Eigenangaben zufolge hat das AA den Botschaften die EU-Leitlinien bekannt gemacht und ihnen praktische Hinweise und Beispiele vorbildlicher Umsetzungspraxis an die Hand gegeben. Auch berät das AA die betroffenen Auslandsvertretungen bei der Umsetzung der Leitlinien in Bezug auf konkrete Einzelfälle (Drs. 18/4475). Kritisch zu prüfen wäre, ob die Handreichungen und vor allem die Beratungsleitungen ausreichen – und inwiefern sie ggf. verbessert werden könnten.

Lernender Erfahrungsaustausch: Ein gelungenes Beispiel für einen lernenden Erfahrungsaustausch stellen die regionalen Menschenrechtsseminare an deutschen Botschaften dar, an denen bis zu 20 MRV einer bestimmten Region sowie Mitarbeiter*innen von Auslandsvertretungen derselben Region, Mitarbeiter*innen der Zentrale und der/die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung im Auswärtigen Amt teilnehmen. Solche und weitere institutionalisierten Formen des voneinander lernenden Erfahrungsaustausches sind zu nutzen. Auch einzelne Ad-hoc-Maßnahmen können hilfreich sein: So bot etwa die Botschafterkonferenz 2015 den Botschafter*innen die Möglichkeit, sich an „offenen Tischen“ über Menschenrechte und Interessenpolitik, inklusive des Schutzes von MRV, auszutauschen.

Wissenssicherung: Aufgrund des Generalitäts- und des Rotationsprinzips in den Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedsstaaten ist es nur schwer möglich,

menschenrechtliche Fachexpertise aufzubauen und die erarbeitenden menschenrechtlichen Kenntnisse zu den jeweiligen Ländern bei personellen Rotationen zu erhalten. Eine höhere Wertschätzung menschenrechtlicher Expertise in den Diplomatenkarrieren ist ebenso anzustreben wie eine systematische Sicherung thematischen und länderbezogenen Menschenrechtswissens in den Länderreferaten und Auslandsvertretungen.

Maßnahmen zum Schutz von MRV

Kontakt mit MRV: Der Kontakt und der Austausch mit MRV sind unabdingbar für deren Schutz und Förderung. Dies setzt nicht nur voraus, dass Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedstaaten über Anlaufstellen von MRV verfügen, sondern auch, dass die Missions- und Botschaftsmitarbeiter*innen aktiv MRV identifizieren und mit ihnen den Kontakt suchen. Wichtig ist, dass sich die Bemühungen nicht nur auf die jeweilige Hauptstadt und einzelne Bevölkerungsgruppen und Menschenrechtsprobleme beschränken. Vielmehr sind auch abgelegene Regionen, wenig beachtete Bevölkerungsgruppen und das gesamte Spektrum der Menschenrechte in den Blick zu nehmen. Auch hier gilt es, die Praxis vor Ort immer wieder kritisch zu prüfen.

Bekanntheit der EU-Leitlinien: Vielerorts scheint der Bekanntheitsgrad der EU-Leitlinien zum Schutz von MRV in der Zivilgesellschaft immer noch gering zu sein. Zu prüfen ist daher, inwieweit die jeweiligen Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedstaaten bei ihren Kontakten mit MRV auf die Leitlinien hinweisen und diese einbinden in ihre Öffentlichkeitsarbeit. Wichtig sind Übersetzungen in die Landes- und Regionalsprachen.

Anerkennung von MRV: Für den Schutz von MRV ist es wichtig, dass diese auch als MRV anerkannt werden. Diesem Zweck dient die sichtbare Anerkennung von MRV durch hochrangige Vertreter der EU und der EU-Mitgliedsstaaten und viele weitere Maßnahmen, welche die EU-Leitlinien vorsehen (öffentliche Erklärungen, Empfänge, Einladungen und Besuche etc.). Diffamierungen der MRV sind entschieden entgegen zu wirken. Besonders schwierig ist dies in Ländern, in denen sie als „ausländische Agenten“ diffamiert werden. Dort ist eine besonders enge Absprache mit den MRV nötig.

Monitoring und Analyse: Grundlage für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten und MRV ist ein umfassendes, systematisches Monitoring der Lage der Menschenrechte und der MRV, eingebettet in eine Analyse des rechtlichen, politischen, sozioökonomischen und kulturellen Kontextes des Landes. Dies ermöglicht, menschenrechtlichen Handlungsbedarf zu erkennen und zielgerichtet zu handeln. Wichtig ist, dass in das Monitoring und die Analyse auch Informationen und Einschätzungen von MRV und lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen einfließen – zumal von Regierungsseite und regierungsnahen Medien oft Beschwichtigungen, Fehlinformationen oder gar Diffamierungen über MRV verbreitet werden.

Im Rahmen der EU-Leitlinien sind die Leiter der EU-Missionen bereits gehalten, regelmäßig über die Menschenrechtssituation in ihrem Akkreditierungsland zu berichten; die „Ratsgruppe Menschenrechte“ (COHOM) hat dazu eigens Merkblätter verfasst, die auch auf die Lage und etwaige Bedrohungen von MRV eingehen. Auch die deutschen Botschaften erstatten der Zentrale des AA regelmäßig Bericht über die Menschenrechtssituation vor Ort. Da diese Berichte nicht öffentlich sind, kann über deren Qualität und ihre weitere Verwendung hier keine Aussage getroffen werden. Immerhin ist festzustellen, dass im Länderteil der offiziellen Menschenrechtsberichte der Bundesregierung inzwischen verstärkt auf die Lage von MRV eingegangen und die Behinderung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) thematisiert wird. Allerdings fällt auf, dass MRV von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten tendenziell vernachlässigt werden. Ein umfassendes Monitoring gerade auch der abwehr- und schutzrechtlichen Dimensionen der wsk-Rechte ist anzuraten.

Abstimmung mit MRV: Die Lageeinschätzungen, der Strategien und Maßnahmen zum Schutz von MRV sind eng(er) mit den Betroffenen und ihren Unterstützerguppen abzustimmen.

Koordiniertes Vorgehen: Notwendig und verbesserungsfähig sind auch Abstimmungen zwischen den (und innerhalb der) Regierungen auf Grundlage der gemeinsam ausgearbeiteten lokalen Menschenrechtsstrategien. Tunlichst zu vermeiden ist, die diplomatisch sensible Aufgabe des Schutzes von MRV den EU-Auslandsvertretungen oder anderen Botschaften zu überlassen.

Frühzeitiges Handeln: Ein systematisches Monitoring ermöglicht – im Sinne eines Frühwarnsystems – frühzeitig Entwicklungen zu erkennen, denen es ggf. entgegenzusteuern gilt. Bereits legalen und administrativen Behinderungen von MRV ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken, zumal sie weiteren Menschenrechtsverletzungen den Boden bereiten.

Rasches, entschiedenes Reagieren: Menschenrechtsorganisationen erheben immer wieder Vorwürfe, dass die EU-Mission oder das AA in Berlin und die Botschaften vor Ort mitunter nur zögerlich reagieren, wenn MRV in Bedrängnis geraten, beispielsweise verhaftet werden. Hier gilt es im Einzelfall zu prüfen, warum Reaktionen ggf. zu langsam und zu zögerlich erfolgen.

Schutzprogramme: Über einzelne Maßnahmen (öffentliche Erklärungen, Prozessbeobachtung, Haftbesuche, falls möglich, etc.) lassen sich ggf. auch Schutzprogramme aktivieren. Für die vorübergehende Aufnahme von MRV im Notfall ist oder wäre oft eine rasche, unbürokratische Vergabe von Visa wichtig.

Auswertung: Die bisherigen Erfahrungen beim Schutz von MRV sind systematisch auszuwerten. Über die bestehenden Assessments zur Umsetzung der Leitlinien hinaus, ist eine systematische Auswertung der bisherigen Erfahrungen Deutschlands beim Schutz von MRV anzuraten. Dabei kann gerade die Erfassung von Beispielen gelungener und misslungener Interventionen hilfreich sein und Lerneffekte anstoßen.

Projektarbeit

Auf der Projektebene förderte die EU – über das **Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte** – seit 2008 Projekte für MRV in einer Höhe von 200 Mio. Euro.

Weiterhin hat die EU im Dezember 2015 mit zusätzlichen 15 Mio. Euro einen neuen **Nothilfefonds für gefährdete MRV** eingerichtet, der bis 2018 läuft. Der Fonds wird von einem Konsortium aus 12 internationalen NGOs beim Schutz von MRV gemanagt und ermöglicht auf Antrag in den EU-Auslandsvertretungen rasch ad-hoc-Zuschüsse bis zu 10.000 € zur dringlichen Unterstützung von MRV (physischer Schutz, Rechtsanwaltskosten, medizinische Hilfe etc.) zu vergeben. Die rasche, unbürokratische finanzielle Unterstützung von MRV, unter Einbeziehung von NGOs, ist sehr zu begrüßen.

Schlussbemerkung

Welchen Stellenwert der Schutz von Menschenrechten und MRV in der Außenpolitik der EU und der EU-Mitgliedsstaaten einnimmt, hängt stark davon ab, wie sehr sich die politischen Verantwortlichen dafür einsetzen. Angesichts auch anderer außenpolitischer Ziele (Sicherheit, Terrorismusbekämpfung, Flucht- und Migrationskontrolle etc.) und angesichts des wachsenden Widerstands gegenüber einer EU-Menschenrechtspolitik in Drittstaaten, darf dies nicht für alle Zeit als selbstverständlich angenommen werden. Daher ist es wichtig, die menschenrechtliche Ausrichtung der Außenpolitik der EU und der EU-Mitgliedstaaten immer wieder einzufordern. Die als EU-Werte ausgewiesenen Menschenrechte sind eben nicht nur Werte, sondern gründen sich auf universelle Rechtsansprüche.

Auch gegenüber der deutschen Regierung ist beständig darauf hinzuwirken, dass die Menschenrechte – wie offiziell ausgewiesen – den „Kern einer wertorientierten und interessengeleiteten Außenpolitik“ bilden und dass die Menschenrechtspolitik – wie im neuen Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung bekräftigt – eine alle Aspekte der Politik durchziehende Querschnittsaufgabe darstellt.

Um glaubhaft die Achtung und den Schutz der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie anderer Menschenrechte einfordern können, ist es zudem unabdingbar, dass die EU-Staaten diese Rechte selbst sorgsam achten. Gegenläufige Entwicklungen innerhalb der EU – wie gerade in Ungarn und Polen – muss daher entschieden entgegen gewirkt werden. Auch sind in den EU-Mitgliedsstaaten bestehende Gesetze, welche die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft beschneiden können, kritisch auf den Prüfstand zu stellen.