

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)58

**REPORTER
OHNE GRENZEN**
FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Stellungnahme von Reporter ohne Grenzen
zur Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe
zum 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Öffentliche Anhörung am 5. Juni 2019
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
des Deutschen Bundestages

Sachverständiger: Christian Mihr, Geschäftsführer von Reporter ohne Grenzen

Vorbemerkung

Reporter ohne Grenzen setzt sich als politisch unabhängige Nichtregierungsorganisation für Presse- und Informationsfreiheit weltweit ein, macht auf Zensur sowie auf die Verfolgung von Journalistinnen und Journalisten aufmerksam und leistet konkrete Unterstützung für bedrohte Medienschaffende. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die vorab eingereichten Fragen der Bundestagsfraktionen zum 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung. Dabei konzentriert sie sich auf diejenigen Aspekte, zu denen Reporter ohne Grenzen aufgrund des Mandats der Organisation arbeitet.

I. Menschenrechte und globale Tendenzen

1. Einengung der Presse- und Meinungsfreiheit

Presse- und Meinungsfreiheit sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Bürgerinnen und Bürger für die Verwirklichung vieler weiterer Menschenrechte eintreten und Regierungen für Versäumnisse kritisieren können. Der Grad der Presse- und Meinungsfreiheit in einem Land ist deshalb ein guter Indikator für die Menschenrechtslage insgesamt: Demokratische Umbrüche schlagen sich regelmäßig schnell und sehr deutlich in Fortschritten bei der Pressefreiheit nieder. Umgekehrt sind Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit oft ein frühes Warnzeichen für eine beginnende Verschlechterung der Menschenrechtslage insgesamt.

Am schlechtesten steht es um die Pressefreiheit seit Jahren praktisch unverändert in Staaten wie Turkmenistan, Nordkorea und Eritrea – Diktaturen, die keine unabhängigen Medien erlauben und die jeden Versuch einer kritischen Berichterstattung mit Methoden wie umfassender Zensur, repressiven Strafgesetzen und politisch gesteuerter Justiz sowie Folter und teils langjähriger willkürlicher Haft verfolgen. In Kriegsländern wie Syrien, Jemen und Libyen stehen Journalistinnen und Journalisten oft unter massivem Druck verschiedener Konfliktparteien und riskieren Entführung, Folter oder Tod, wenn sie unabhängig berichten. Auch das Abflauen der Kriegshandlungen in großen Teilen Syriens hat für die Medienschaffenden dort jedoch keine Erleichterung gebracht – sie sind nun wieder völlig den Repressalien des Regimes von Präsident Baschar al-Assad ausgeliefert.

Mit Blick auf neuere, grenzüberschreitend in ähnlicher Weise zu beobachtende Methoden der Repression ist insbesondere die Entwicklung in Ländern wie China, Iran, Russland und Vietnam beunruhigend, die ihre ohnehin schon weitreichende Unterdrückung der Medien- und Meinungsfreiheit weiter forciert haben. Dabei lernen sie auch voneinander und fungieren als Trendsetter für weitere Staaten.

Ein Beispiel dafür ist, dass Staaten wie China und Iran, aber auch Ägypten inhaftierten Journalistinnen und Journalisten in vielen Fällen eine angemessene ärztliche Versorgung verweigern. In China wurde der Dissident Liu Xiaobo 2017 erst unmittelbar vor seinem Krebstod in ein Krankenhaus verlegt; im selben Jahr hielt China auch den seit fast zwölf Jahren inhaftierten Autor und Blogger Yang Tongyan bis kurz vor seinem Tod fest. Aus dem Iran sind mehrere Fälle bekannt, in denen die Behörden den Betroffenen selbst bei lebensbedrohlichen Erkrankungen nicht oder nur sporadisch die Erlaubnis zu dringenden Behandlungen durch Spezialisten gegeben haben. Ägypten verweigerte dem Fotografen Mahmud Abu Seid alias Shawkan während seiner mehr als fünfeinhalbjährigen Haft eine angemessene Behandlung seiner schweren Hepatitis-C-Erkrankung.

Staatliches Handeln zielt in diesen Fällen nicht allein auf die Bestrafung, sondern auf die physische Vernichtung von Kritikerinnen und Kritikern.

Besonders deutlich ist der negative Entwicklungstrend bei der Unterdrückung der Internetfreiheit. China zum Beispiel hat unter Staats- und Parteichef Xi Jinping seine staatliche Überwachung und Zensur des Internets mit zentral gesteuerten Zensurdirektiven, zwei Millionen Zensorinnen und Zensoren, verschärften Gesetzen sowie hochentwickelter IT-Technik so weit ausgebaut, dass die Behörden unerwünschte Themen und Diskussionen inzwischen meist im Keim ersticken können. Internetnutzerinnen und -nutzer können dort schon für einen Kommentar oder ein „Like“ zu einer Online-Medienmeldung strafrechtlich verfolgt werden.

Zusammen mit sehr verbreiteter Videoüberwachung im öffentlichen Raum und einem Punktesystem für gesellschaftliches Wohlverhalten ergeben solche Maßnahmen mittlerweile ein so engmaschiges System digital gestützter Kontrolle, dass journalistische Arbeit ohne permanente staatliche Überwachung fast unmöglich ist. Zu den jüngsten Verschärfungen in China gehört etwa, dass Internationale IT-Konzerne gezwungen werden, Daten chinesischer Kundinnen und Kunden auf Servern in China zu speichern, so dass sie nicht mehr dem Zugriff chinesischer Behörden entzogen sind. Russland hatte schon 2016 das Karrierenetzwerk LinkedIn gesperrt, weil es sich weigerte, eine ähnliche Vorschrift umzusetzen.

Ein jüngst in Kraft gesetztes russisches Internetgesetz erinnert an die „chinesische Firewall“ – die Gesamtheit der Zensurgesetze und -techniken, mit der China seine Bürgerinnen und Bürger vom ungehinderten Datenverkehr im weltweiten Internet abschottet. Konkret sollen Telekommunikationsunternehmen in Russland nun jeglichen Internetverkehr über Austauschpunkte leiten, die von der nationalen Medienaufsicht kontrolliert werden. Die Kommunikation zwischen Internetnutzerinnen und Nutzern soll im Land bleiben und nicht über ausländische Server laufen. Auch der Iran arbeitet seit Jahren am Aufbau eines „nationalen Internets“. China, Russland und Iran gehen auch – trotz Unterschieden im Detail – gleichermaßen gegen VPN-Software vor, mit der sich verschlüsselte Internetverbindungen aufbauen lassen, um Überwachung und Zensur zu entgehen.

China exportiert seine repressive Gesetzgebung aktiv in Nachbarländer: In Vietnam gilt seit dem Sommer 2018 ein repressives Gesetz zur Sicherheit im Internet, das sich eng an ein ähnliches, ein Jahr zuvor in China in Kraft getretenes Regelwerk anlehnt. In Kambodscha, dessen Medien einst zu den freiesten in Asien zählten, begann die Regierung kurz nach dem Abschluss eines Kooperationsvertrags mit China zur Informationspolitik im April 2017, die unabhängigen Medien zu zerschlagen. Russland fungiert bei der digitalen Überwachung als Trendsetter für die ehemals sowjetischen Staaten Zentralasiens und hat zum Beispiel sein Massenüberwachungssystem SORM in Länder wie Usbekistan, Kirgistan und Kasachstan exportiert.

Ein anderes Beispiel für eine grenzüberschreitende Unterdrückung der Pressefreiheit war das konzertierte Vorgehen mehrerer arabischer Staaten gegen den Fernsehsender Al-Dschasira im Zuge der diplomatischen Krise um das Golf-Emirat Katar 2017. Mehrere Länder schlossen Büros des Senders; Saudi-Arabien, Ägypten, Bahrain und die Vereinigten Arabischen Emirate blockierten seine Webseite. In Ägypten bildete dies den Auftakt zu einer systematischen, bis heute andauernden Welle der Zensur gegen wichtige Online-Medien.

Einige Länder verfolgen kritische Journalistinnen und Journalisten selbst im Exil. Irans Geheimdienste und Justiz zum Beispiel drangsalieren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des persischen BBC-Programms und anderer Auslandssender unter anderem, indem sie deren in der Heimat gebliebene Verwandte unter Druck setzen und ihre Vermögen in der Heimat konfiszieren. Immer wieder erhalten iranische Journalistinnen und Journalisten im Exil Todesdrohungen, mehrere wurden bei der Einreise in den Iran verhaftet. Exil-Bloggerinnen und -Blogger aus Vietnam, deren Kolleginnen und Kollegen in der Heimat in großer Zahl im Gefängnis sitzen, werden systematisch auf Facebook

zensiert, indem Unbekannte sie ohne ihr Wissen zu Administratoren von Seiten machen, auf denen in grober Weise die Standards des sozialen Netzwerks verletzt werden. Die Türkei, Usbekistan und Ägypten haben wiederholt das Interpol-System internationaler Fahndungsaufrufe missbraucht, um exilierte Kritikerinnen und Kritiker im Ausland festnehmen zu lassen.

2. „Shrinking Spaces“ – weltweite Entwicklung und Anstrengungen der Bundesregierung

Schrumpfende Spielräume für die Zivilgesellschaft (*shrinking spaces*) äußern sich nicht zuletzt in zunehmenden Anfeindungen und Repressalien gegen unabhängige Medien sowie gegen kritische Journalistinnen und Journalisten. Solche Tendenzen stellen nicht nur die Pressefreiheit als solche in Frage. Je stärker Freiheitsrechte wie die Medienfreiheit eingeschränkt werden, desto schwieriger wird es auch für andere zivilgesellschaftliche Akteure, vermittelt durch die mediale Berichterstattung auf Missstände wie soziale Ungerechtigkeit, Umweltzerstörung, Korruption oder Diskriminierung hinzuweisen und Regierungshandeln einzufordern. Gerade im internationalen Vergleich zeigt sich: Gesellschaftliche Freiheiten wie die Pressefreiheit und Entwicklung in vielen anderen Bereichen gehen stark miteinander einher. (Vgl. dazu ausführlicher Civicus-Atlas der Zivilgesellschaft 2019: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Atlas_d_zivilgesellschaft/2019/Atlas_DerZivilgesellschaft_2019-Online.pdf)

Reporter ohne Grenzen beobachtet das Phänomen der *shrinking spaces* seit mehreren Jahren gehäuft in Ländern, die bislang als gefestigte Demokratien galten: Immer mehr demokratisch gewählte Staats- und Regierungschefs oder andere hochrangige Politikerinnen und Politiker stellen die Medienfreiheit und damit eine der Grundfesten jeder pluralistischen Gesellschaft offen in Frage. Sie respektieren kritische Medien nicht als nötiges Korrektiv für die Regierung, sondern brandmarken sie als Feinde, die es zu bekämpfen gelte – so zum Beispiel in den USA, in den EU-Mitgliedern Ungarn, Polen, Italien und Österreich oder im EU-Beitrittskandidaten Serbien. Dies schafft ein feindseliges, vergiftetes Klima, das oft den Boden für reale Gewalt gegen Medienschaffende oder für staatliche Repression bereitet.

In Europa sind die bis heute nicht umfassend aufgeklärten Morde an der Journalistin Daphne Caruana Galizia in Malta im Oktober 2017 und an dem Investigativreporter Jan Kuciak in der Slowakei im Februar 2018 nur die herausstechenden Negativbeispiele. In beiden Fällen haben Regierungschefs, Minister und andere hochrangige Politikerinnen und Politiker mit verbalen und juristischen Angriffen auf die Pressefreiheit daran mitgewirkt, ein feindseliges, aufgeheiztes Klima für kritische Journalistinnen und Journalisten zu schaffen. Gegen Daphne Caruana Galizia waren in Malta zum Zeitpunkt ihrer Ermordung mehr als 40 Verleumdungsklagen anhängig; Premierminister Joseph Muscat führte eine davon auch eineinhalb Jahre nach Caruana Galizias Tod noch weiter. In der Slowakei beschimpfte der damalige Regierungschef Robert Fico Journalistinnen und Journalisten als „dreckige antislowakische Huren“ und hat seine Rhetorik als heutiger Vorsitzender der größten Regierungspartei kaum abgemildert.

In Ungarn und Polen haben national-konservative Regierungen öffentlich-rechtlichen Medien unter ihre Kontrolle gebracht und zu Propagandainstrumenten umgebaut. Auch die Regionalpresse ist in Ungarn mittlerweile komplett im Besitz regierungsnaher Unternehmer, wichtige kritische Medien mussten schließen und unliebsame Journalistinnen und Journalisten werden auf „schwarzen Listen“ angeprangert. In Polen werden regierungskritische Medien unter anderem durch den Entzug von Werbeanzeigen sowie durch Justizschikanen unter Druck gesetzt.

Auch die USA als internationaler politischer Trendsetter spielen mit Blick auf *shrinking spaces* eine wichtige Rolle. Unter Präsident Donald Trump hat sich die US-Regierung auf vielen Gebieten von dem Anspruch verabschiedet, als Vorkämpferin für Menschenrechte in aller Welt aufzutreten und Verstöße in anderen Ländern anzuprangern. Stattdessen fungiert Präsident Trump nun als Negativbeispiel für medienfeindliche Rhetorik, hofiert Feinde der Pressefreiheit wie den philippinischen Präsidenten Rodrigo Duterte und verharmlost deren Äußerungen zum Beispiel über Morde an Journalistinnen und Journalisten.

Reporter ohne Grenzen begrüßt, dass sich die Bundesregierung mit ihrer Unterstützung für Programme wie die Martin-Roth-Initiative und die Philipp-Schwartz-Initiative der Alexander-von-Humboldt-Stiftung konkret für Betroffene (hier: Künstlerinnen und Künstler bzw. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) aus Ländern einsetzt, in denen die Freiräume für die Zivilgesellschaft schwinden. Wie hoch der Bedarf an solchen Programmen auch für verfolgte oder bedrohte Journalistinnen und Journalisten ist, zeigen die Erfahrungen mit den Stipendien, die Reporter ohne Grenzen zusammen mit Partnern wie der taz Panter Stiftung und der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft anbietet: Für zwei Programme haben sich zuletzt jeweils rund 500 Medienschaffende aus Kriegs- und Krisenländern beworben.

In einer Reihe von Einzelfällen haben die deutschen Behörden verfolgten Journalistinnen und Journalisten insbesondere aus der Türkei auch außerhalb des Asylverfahrens einen Aufenthaltsstatus in Deutschland zugebilligt und es ihnen ermöglicht, ihre Arbeit hier fortzusetzen.

Am 23. Juni 2017 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit einem Entschließungsantrag auf, sich für die Einsetzung eines UN-Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten einzusetzen (DS 18/12781). Er soll darauf hinwirken, dass die UN-Mitgliedsstaaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen für die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten nachkommen. Die Bundesregierung sollte sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass diese und ähnliche Initiativen bei den Vereinten Nationen zügig zu konkreten Schritten führen, um die vielen UN-Beschlüsse zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten endlich wirksam umzusetzen.

In einzelnen Bereichen trägt deutsche Politik sogar selbst dazu bei, die Freiräume von Zivilgesellschaft in anderen Staaten zu verengen. Ein solcher Fall ist das neue, seit 2017 geltenden BND-Gesetz: Es erlaubt dem deutschen Auslandsgeheimdienst, die gesamte Kommunikation von Journalistinnen und Journalisten, ganzen Redaktionen oder Verlagshäusern im außereuropäischen Ausland zu überwachen, wenn es im politischen Interesse Deutschlands liegt. Damit macht es die Kritik der Bundesregierung an Überwachungsmaßnahmen anderer Staaten gegen deren Journalistinnen und Journalisten unglaublich.

Auch das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) strahlt negativ ins Ausland aus und trägt dazu bei, dass in anderen Staaten Freiräume geschlossen werden. Das international stark beachtete Regelwerk inspirierte sehr schnell Nachahmer in Russland und den Philippinen. Diese Staaten konnten die deutsche Vorlage im Handumdrehen als Zensurmittel umfunktionieren, weil die Bundesregierung im NetzDG keine Widerspruchsrechte für Nutzer vorsah, womit diese gegen unrechtmäßige Löschungen vorgehen könnten. Dies wäre menschenrechtlich geboten gewesen und hätte soziale Netzwerke gezwungen, stärker die Rechte der Nutzer zu beachten. Die Unternehmen können nun auf staatlichen Druck hin kritische Inhalte löschen, etwa mit Verweis auf die eigenen Community Standards, die wie eine Art „digitales Hausrecht“ auf den Plattformen wirken. Dagegen zu widersprechen, ist im NetzDG nicht vorgesehen. Gerade in Ländern mit eingeschränkter Pressefreiheit sind soziale Netzwerke jedoch essenziell für unabhängigen Journalismus, weil staatliche Zensur über klassische Wege auf diesen Plattformen nicht greift.

Schaden für zivilgesellschaftliche Freiräume weltweit droht auch die aktuelle Debatte um „Hintertüren“ für Geheimdienste bei Verschlüsselungstechnologien oder beim Aufbau des künftigen schnellen Internetstandards 5G. Wenn deutsche und europäische Politikerinnen und Politiker etwa fordern, Messenger-Dienste müssten auf richterliche Anordnung zur Entschlüsselung von Nachrichten gezwungen werden können, erkennen sie, welche Folgen vergleichbare Maßnahmen in autoritär regierten Ländern hätten – und dass eine solche Einschränkung der Verschlüsselungsmöglichkeiten dauerhafte Sicherheitslücken schaffen würde, die zum Einfallstor für Geheimdienste und Kriminelle werden könnten.

Dasselbe gilt für den derzeit vom Bundesrat bereits gebilligten Gesetzentwurf gegen Marktplätze im sogenannten Darknet, dem anonymen Teil des Internets. Nach dem Willen des Rechtsausschusses des Bundesrats soll das geplante Verbot illegaler Angebote im Darknet auf die Anbieter von Servern ausgeweitet werden, die lediglich die Infrastruktur für Anonymisierungsdienste zur Verfügung stellen. Damit würde zum Beispiel das Betreiben von Servern für das Anonymisierungsnetzwerk Tor kriminalisiert, das unter anderem für Whistleblower in repressiven Staaten eine wichtige Möglichkeit ist, Informationen unerkannt von den Behörden an Journalistinnen und Journalisten zu übermitteln, um Missstände und Machtmissbrauch publik zu machen.

3. Internationales Engagement Chinas gegen die Universalität der Menschenrechte

China versucht mit Milliardenmitteln, eine „neue Weltordnung der Medien“ zu etablieren. Im Rahmen einer langfristigen Strategie bauen Regierung und Kommunistische Partei dazu ihre Auslandsmedien aus, kaufen Anteile an Medien in anderen Ländern und bilden Tausende Journalistinnen und Journalisten aus aller Welt zu pro-chinesischen Multiplikatoren aus. Gegen kritische Journalistinnen und Journalisten gehen sie auch im Ausland mit Verleumdung, Druck und Drohungen vor. Im März 2019 hat Reporter ohne Grenzen zu Chinas internationaler Medienstrategie einen detaillierten Bericht veröffentlicht (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/china/alle-meldungen/meldung/china-strebt-nach-weltweiter-medien-hegemonie/>).

Diese Medienstrategie ist Teil des chinesischen Bestrebens, ein alternatives Menschenrechtsnarrativ international salofähig zu machen, das die Universalität der Menschenrechte verneint. Staats- und Parteichef Xi Jinping macht keinen Hehl daraus, dass er Demokratie und Menschenrechte wie die Pressefreiheit für feindliche, vom Westen aufgezwungene Konzepte hält. Journalistinnen und Journalisten haben sich aus seiner Sicht der Führung und den Zielen der Kommunistischen Partei unterzuordnen. Xis Doktrin des „Chinesischen Traums“, der auch mit Hilfe von Propaganda und Zensur verwirklicht werden soll, genießt inzwischen Verfassungsrang. Im eigenen Land sitzen aufgrund dieser Politik mehr als 60 Bloggerinnen und Blogger, Journalistinnen und Journalisten im Gefängnis. Das Internet wird in China umfassend überwacht und censiert.

Für die Verwirklichung ihrer internationalen Medienstrategie stellt Chinas Regierung jährlich 1,3 Milliarden Euro bereit. In Afrika und Asien, aber zum Beispiel auch in der Karibik hat sie bereits beträchtliche Erfolge erzielt. Der staatliche Auslandssender China Global Television Network (CGTN) ist inzwischen in mindestens 140 Ländern zu empfangen und produziert an großen Standorten in Afrika, Amerika und Europa maßgeschneiderte Programme für die jeweiligen Märkte. Allein in Europa hat China laut Bloomberg binnen zehn Jahren für drei Milliarden Euro Anteile an bestehenden Medienunternehmen gekauft. Koordiniert werden solche strategischen Investitionen von einer speziellen Abteilung der KP.

Daneben streut China Desinformationen und verunglimpft seine Kritikerinnen und Kritiker. Eine wichtige Rolle für die Verbreitung von chinesischer Desinformation spielt die Messaging-App WeChat des chinesischen IT-Konzerns Tencent, die auch unter Auslandschinesinnen und -chinesen sehr verbreitet ist. Auch Chinas Auslandsvertretungen sind aktiv am Vorgehen gegen kritische Stimmen beteiligt – zum Beispiel, indem sie gegen Journalistinnen und Journalisten chinesischsprachiger Auslandssender vorgehen.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil von Chinas internationaler Medienstrategie sind eigene internationalen Konferenzen, mit denen sich das Land als respektabler Partner für Medien und IT-Konzerne zu präsentieren versucht. Ein Beispiel dafür ist die World Internet Conference (WIC), die seit 2014 jährlich von der Cyberspace Administration of China ausgerichtet wird – von jener Behörde also, die für die Zensur des chinesischen Internets verantwortlich ist. Neben dem Prestigegegewinn zielt die Konferenz darauf, Chinas repressive Vision von „Cyber-Souveränität“ salonfähig zu machen, die den Regierungen eine zentrale Rolle bei der Internetregulierung zuweisen und damit die bisherige dezentrale Regulierung des Internets auf den Kopf stellen würde.

In ähnlicher Weise kann sich beim seit 2009 unregelmäßig ausgerichteten World Media Summit die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua auf Augenhöhe mit internationalen Medien wie Associated Press, BBC, News Corp. und Thomson Reuters präsentieren und für chinesische Konzepte wie „positive Berichterstattung“ werben. Über den 2016 gegründeten BRICS Media Summit nimmt China Einfluss auf die Medienpolitik und -regulierung der wichtigen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und Südafrika.

Um dieser Strategie Chinas entgegenzuwirken sollte die Bundesregierung in ihrem Auftreten gegenüber China keinen Raum für Widersprüchlichkeiten in Menschenrechtsfragen lassen. Der Dialog in Menschenrechtsfragen darf kein Selbstzweck sein. Beispielsweise sollte die Bundesregierung mehr Reziprozität im Umgang mit Journalistinnen und Journalisten aus dem jeweils anderen Land einfordern: Wenn China seine mediale Präsenz im Ausland massiv ausbaut, sollte es auch Akkreditierungen deutscher und anderer ausländischer Korrespondentinnen und Korrespondenten in China deutlich erleichtern.

Ebenso sollte Deutschland sein Ausbildungsangebot für Journalisten und Journalisten aus China und anderen Schwellenländern anbieten, um dort möglichst viele Medienschaffende mit den Standards einer pluralistischen Mediengesellschaft vertraut zu machen und nicht chinesischen Angeboten das Feld zu überlassen.

Auf internationaler Ebene sollte die Bundesregierung den Universalitätsanspruch der Menschenrechte konsequent verteidigen; dazu sollte sie die Vereinten Nationen stärken und Tendenzen zu ihrer Marginalisierung entgegenwirken. Dies gilt umso mehr angesichts aktueller finanzieller Engpässe bei UN-Organen unter anderem infolge der derzeitigen Außenpolitik der USA.

Auf dem Gebiet der Internet-Regulierung sollte die Bundesregierung den chinesischen Vorstellungen entschieden entgegentreten und sich für den Erhalt des offenen, auf einem gleichberechtigten Dialog aller Akteurinnen und Akteure basierenden Multi-Stakeholder-Ansatzes starkmachen. Eine wichtige Gelegenheit dazu bietet das kommende, erstmals in Deutschland stattfindende globale Internet Governance Forum im November 2019.

4. Maßnahmen der Bundesregierung, um Menschenrechtsverletzungen Chinas zu benennen

Reporter ohne Grenzen begrüßt, dass die Bundesregierung bei zahlreichen Begegnungen mit Vertreterinnen und Vertretern der chinesischen Regierung auf Verletzungen der Pressefreiheit und insbesondere auf Einzelfälle wie besonders dringliche Fälle inhaftierter Medienschaffender hingewiesen und sich um konkrete Hilfe für die Betroffenen bemüht hat. Auch Begegnungen mit Vertreterinnen und Vertretern der chinesischen Zivilgesellschaft wie bei den China-Reisen der Bundeskanzlerin setzen wichtige Signale, die vor Ort aufmerksam registriert werden dürfen.

Allerdings ist auch immer wieder die Tendenz zu einer Art Aufgabenteilung innerhalb der Bundesregierung zu beobachten, bei der sich das Bundeswirtschaftsministerium auf ein positives Klima für Wirtschaft und Handel konzentriert und die Kritik an Menschenrechtsverletzungen dem Auswärtigen Amt überlässt. Im Interesse einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik ist hier mehr Kohärenz im Auftreten der Bundesregierung auch über Ressortgrenzen hinweg nötig. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass deutsche Außenpolitik zum Beispiel gegenüber Ägypten auf Ziele wie „wirtschaftliche und politische Stabilisierung“ reduziert wird, wie dies der Koalitionsvertrag tut.

Ein guter Schritt zu einer kohärenteren, als Querschnittsaufgabe verstandenen Menschenrechtspolitik wäre etwa die Einsetzung eines Menschenrechtsbeauftragten in jedem Bundesministerium. Ebenso sollte die Stellung der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung gestärkt werden. Eine naheliegende Möglichkeit dazu wäre es, das Amt der Menschenrechtsbeauftragten aus der politischen Anbindung an das Auswärtige Amt zu lösen und in eine unabhängige Beauftragte analog etwa dem Amt des Datenschutzbeauftragten umzuwandeln.

5. Anstrengungen der Bundesregierung für die Rechte von Frauen, Mädchen und marginalisierten Gruppen

Bedrohungen und Gewalt gegen Medienschaffende weltweit richten sich auch gegen Journalistinnen und haben in vielen Fällen geschlechtsspezifische Aspekte. Besonders prekär ist die Situation von Journalistinnen in Afghanistan. Sie stehen dort nicht nur massiven Vorbehalten einer äußerst patriarchalen Gesellschaft gegenüber, sondern sind auch bevorzugte Ziele der Gewalt von islamistischen Extremistengruppen, die die seit dem Sturz der Taliban 2001 errungenen Fortschritte für die Frauenrechte rückgängig machen wollen.

Auf dem amerikanischen Kontinent laufen Journalistinnen ein doppelt so hohes Risiko wie ihre männlichen Kollegen, Opfer von Gewalt zu werden, wie der Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission im März 2019 in einem ausführlichen Bericht aufgezeigt hat

(<http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/WomenJournalists.pdf>). Zu den spezifischen Formen der Gewalt gegen sie zählten Vergewaltigungen aus Rache, sexuelle Übergriffe in Polizeigewahrsam oder Haft und sexuelle Gewalt aus Gruppen heraus bei der Berichterstattung über öffentliche Ereignisse wie Demonstrationen.

Besonders schlecht ist auch die Lage inhaftierter Journalistinnen im Iran, wo sie unter oft katastrophalen Haftbedingungen und fehlender Gesundheitsversorgung leiden. Aus Saudi-Arabien gibt es Berichte über Folter und sexuelle Gewalt gegen Bürgerjournalistinnen in Haft, in Ägypten soll 2018 eine Fotografin mit einer angedrohten Vergewaltigung zu einem Geständnis gezwungen

worden sein. In vielen anderen Ländern erleben weibliche Medienschaffende sexistische Beschimpfungen, Verleumdungen und Rufmordkampagnen.

Angesichts dieser besonderen Bedrohungslage sollte die Bundesregierung bei allen Maßnahmen und Programmen für den Schutz von Medienschaffenden mögliche geschlechtsspezifische Formen und Gründe der Verfolgung berücksichtigen.

6. Migrationsabwehr und internationale Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands

Mit Sorge beobachtet Reporter ohne Grenzen, dass die Bundesregierung immer öfter Asylsuchende nach Afghanistan abschiebt mit der Begründung, es handele sich um ein sicheres Herkunftsland. Für bedrohte Journalistinnen und Journalisten kann in Afghanistan von Sicherheit keine Rede sein. Allein 2018 wurden dort mindestens 16 Medienschaffende in direktem Zusammenhang mit ihrer Arbeit ermordet, 2019 bereits vier weitere. Selbst in der Hauptstadt Kabul müssen Journalistinnen und Journalisten jederzeit damit rechnen, Opfer gezielter Anschläge islamistischer Extremisten wie der Taliban oder der Dschihadistenmiliz „Islamischer Staat“ zu werden.

Auch die Abschiebung eines als Regimekritiker bekannten Autors und Bloggers nach Vietnam im Frühjahr 2019 weckt Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der derzeitigen Abschiebepraxis.

Einzelne deutsche Auslandsvertretungen haben durch eine übertrieben restriktive und bürokratische Visaverfahren konkrete Hilfe für akut von Verfolgung bedrohte Journalistinnen und Journalisten erschwert oder gar verhindert. Namentlich die deutsche Botschaft in Tiflis hat mehrfach Visumanträge aserbaidschanischer Exil-Journalistinnen und -Journalisten verschleppt, die im benachbarten Georgien zunehmend unter Druck gerieten und bereits Zusagen für Stipendien in Deutschland hatten.

Darüber hinaus wäre für Fälle akut verfolgter Journalistinnen und Journalisten dringend eine Möglichkeit nötig, Nothilfe-Visa schon in den deutschen Botschaften vor Ort zu beantragen. Eine solche Regelung gewinnt auch deshalb an Dringlichkeit, weil die USA unter ihrer aktuellen Regierung immer seltener bereit sind, Journalistinnen und Journalisten in akuten Notlagen unbürokratisch einreisen zu lassen, wie dies in der Vergangenheit oft praktiziert wurde.

Für bedenklich hält Reporter ohne Grenzen Überlegungen, in nordafrikanischen Staaten wie Libyen oder Ägypten Asylzentren für Flüchtlinge aus afrikanischen Drittstaaten zu errichten, um deren Aussichten auf eine Aufnahme in der Europäischen Union bereits außerhalb der EU-Außengrenzen zu prüfen. Für politisch Verfolgte wie geflüchtete Journalistinnen und Journalisten zum Beispiel aus Eritrea würden solche Zentren keinerlei Gewähr auf rechtsstaatliche Verfahren bieten, bei denen die Bedrohungssituation der Betroffenen angemessen gewürdigt werden könnte.

II. Qualität und Struktur des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung

7. und 8. Gestaltung des Berichts; Schwerpunktsetzung, Kohärenz, Beteiligung der Zivilgesellschaft

Reporter ohne Grenzen begrüßt, dass die Bundesregierung mit ihrem Menschenrechtsbericht regelmäßig Rechenschaft über ihre Menschenrechtspolitik ablegt. Wünschenswert wäre für die

Zukunft eine Form der Berichterstattung, die auch kurzfristiger auf aktuelle menschenrechtliche Entwicklungen eingeht und die mehr Analyse und Schlussfolgerungen zu den beschriebenen Themen bietet.

Inhaltlich befremdet zum Teil die Auswahl im Länderteil des Berichts. Länder wie Ungarn und Polen auszuklammern, ist angesichts der dortigen, auch von der Bundesregierung immer wieder kritisierten Entwicklungen auf Gebieten wie Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit nicht nachvollziehbar. Auch einige menschenrechtlich problematische Entwicklungen in den USA würden es nahelegen, die dortige Situation im Menschenrechtsbericht zu beleuchten. Dass es sich bei den genannten Staaten um enge Verbündete handelt, steht dem nicht entgegen; das US-Außenministerium zum Beispiel behandelt in seinen jährlichen Menschenrechtsberichten auch die Lage in verbündeten Staaten einschließlich Deutschlands.

Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure waren an der Entstehung des Berichts nach Kenntnis von Reporter ohne Grenzen nicht beteiligt.

III. Menschenrechte und Menschenrechtspolitik in Deutschland

10. Aufwertung der wsk-Rechte

Menschenrechte sind unteilbar und bedingen sich gegenseitig – es gibt keine Menschenrechte erster oder zweiter Klasse. Dies wird in zahlreichen Pakten der Vereinten Nationen und anderen internationalen Deklarationen immer wieder betont. Die Bundesrepublik Deutschland hat diesen Grundsatz spätestens mit der Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkannt.

In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass Verletzungen eines Menschenrechts auch Einschränkungen anderer Menschenrechte nach sich ziehen. Um zum Beispiel Umweltzerstörung, unwürdige Arbeitsbedingungen oder die Diskriminierung von Minderheiten zu vertuschen, werden oft auch bürgerliche Rechte wie das Recht auf Pressefreiheit eingeschränkt.

Menschenrechte in einem umfassenden Sinne zu verstehen und zu fördern, stellt deshalb aus Sicht von Reporter ohne Grenzen keine Inflationierung dar, sondern dient gleichermaßen der Durchsetzung der klassischen Schutzrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und liegt im Interesse der Menschen, die unter der Verletzung unterschiedlichster Menschenrechte leiden.