

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des deutschen Bundestages zum Thema „Straflosigkeit“

Berlin, 25. September 2019

Anna v. Gall (Ass. Jur)

Expertin zu den Themen „Frauen, Frieden und Sicherheit“ sowie sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt in Konflikten

Ich konzentriere mich auf die Fragen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Nr. 1) und 5):

Frage 1) Wie beeinflussen der weltweit abnehmende Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft und die damit einhergehende Gefährdung von Menschenrechtsverteidiger*innen als zentrale Akteure für die Aufklärung schwerer Menschenrechtsverletzungen Straflosigkeit – insbesondere unter Berücksichtigung einer intersektionalen und geschlechterspezifischen Perspektive? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Frage 5) Welche positiven Beispiele gibt es im Kampf gegen Straflosigkeit, aus welchen Gründen werden bestehende Instrumente zur Bekämpfung von Straflosigkeit nicht angewandt und in welchen Kontexten ist das insbesondere der Fall? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abstract: Ich argumentiere dafür, dass Deutschland bzw. die Generalbundesanwaltschaft beim Kampf gegen Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen auf mindestens folgende drei Punkte achten muss:

- 1. Deutschland sollte bei Ermittlungen zu Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch auf allen Ebenen eine geschlechter-sensible Perspektive berücksichtigen, wie es nicht zuletzt auch die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs tut. Dafür zentral wird die Erstellung einer gender-sensiblen Konfliktanalyse sein.**
- 2. Um Ermittlungen tatsächlich angemessen durchzuführen, bedarf es der Konsultation und dem umfassenden Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen und ihren Strukturen.**
- 3. Deutschland muss sich der Konsequenzen der von der Bundesregierung genehmigten Waffenexporte auf Menschenrechtsverteidiger*innen als Akteure im Kampf gegen die Straflosigkeit bewusst werden und in Zukunft in Einklang mit dem Internationalen Vertrag über den Waffenhandel agieren.**

Wie beeinflussen der weltweit abnehmende Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft und die damit einhergehende Gefährdung von Menschenrechtsverteidiger*innen als zentrale Akteure für die Aufklärung schwerer Menschenrechtsverletzungen Straflosigkeit – insbesondere unter Berücksichtigung einer intersektionalen und geschlechterspezifischen Perspektive? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Welche positiven Beispiele gibt es im Kampf gegen Straflosigkeit, aus welchen Gründen werden bestehende Instrumente zur Bekämpfung von Straflosigkeit nicht angewandt und in welchen Kontexten ist das insbesondere der Fall? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Einleitung:

Vielen Dank für die Gelegenheit, heute im Menschenrechtsausschuss vortragen zu dürfen. Mein Beitrag wird sich mit den Fragen 1) und 5) beschäftigen. Also zum einen den Zusammenhang zwischen der Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen und den abnehmenden Handlungsspielräumen von Menschenrechtsverteidiger*innen erläutern und zum anderen die Frage aufnehmen, warum bestehende Instrumente zur Bekämpfung von Straflosigkeit nicht angewandt werden. Beide Fragen stehen in einem engen Zusammenhang, sodass ich diese in einem Vortrag gebündelt beantworten werde. Ich möchte vorab eine wichtige Differenzierung vornehmen. Wenn wir über abnehmende Handlungsspielräume von Menschenrechtsverteidiger*innen im Kontext von Straflosigkeit sprechen, gibt es zwei Aspekte:

Erstens geht es um abnehmende Handlungsspielräume durch Straflosigkeit von Angriffen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen. Zweitens kann es in Folge dieser abnehmenden Handlungsspielräume dazu kommen, dass die Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen zunimmt, weil Menschenrechts- und Friedensaktivist*innen nicht mehr aktiv an der Aufarbeitung solcher Taten mitwirken können. Wie komme ich zu diesem Schluss?

Menschenrechtsverletzungen gegenüber Menschenrechtsverteidiger*innen, nehmen zu und die Täter bleiben weitestgehend straflos. Es sind aber gerade diese Aktivist*innen, die wertvolle Informationen von schweren Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit dokumentieren und somit für mögliche spätere (Straf)Verfahren sammeln. Nicht immer können diese in juristische Verfahren verwertet werden, da sie die prozessrechtlichen Anforderungen nicht erfüllen. Dennoch ist ihre Arbeit von unerlässlicher Bedeutung und kann wichtige Anhaltspunkte für weitere Ermittlungen bieten. Schwere Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit geschehen meist in sehr instabilen Kontexten, in denen der Rechtsstaat nicht funktioniert und wertvolle juristische Aufarbeitungsarbeit nicht mehr gewährleistet werden kann. In diesen Momenten sind es meist die lokalen Gruppe, die zeitnah und auf Grund ihrer gesellschaftlichen Position und lokalen Nähe näher an den Ereignissen dran sind und wichtige Beweismaterialien sammeln oder den Betroffenen eine psycho-soziale Betreuung anbieten können, die sie für mögliche spätere Verfahren stabilisieren (und damit meine ich nicht beeinflussen oder instrumentalisieren) können.

1. Menschenrechtsverteidiger*innen als aktive Akteure für die Aufklärung schwerer Menschenrechtsverletzungen

Für die Aufklärung und vor allem für die adäquate Analyse vor Ort ist die Zusammenarbeit mit lokalen Menschenrechtsbewegungen unerlässlich. Insbesondere bei sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt spielen Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen eine besondere Rolle. Sexualisierte Gewalt kann in vielfältigen Formen auftreten, sie kann ein konkretes einzelnes Ereignis sein, aber auch im Kontext von Machtmissbrauch kontinuierlich und verbreitet oder sogar strategisch eingesetzt werden.

Kolumbien als exemplarisches Beispiel

In Kolumbien sind Frauen besonders häufig von sexualisierter Gewalt betroffen. Dies hängt nur zum Teil mit dem seit den 1950er Jahren andauernden bewaffneten Konflikt zusammen. Sexualisierte Gewalt ist als Ausdruck einer patriarchalen Gesellschaft schon lange Teil des Alltags vieler Frauen. Im Rahmen des Konfliktes spitzte sich die allgemein verbreitete sexualisierte Gewalt enorm zu und hat bestehende diskriminierende Strukturen weiter verstärkt.

Sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt wurde im Kontext des kolumbianischen Konfliktes von verschiedenen bewaffneten Gruppen als Kriegswaffe eingesetzt.¹ Im Jahr 2018 registrierte die Unidad de Víctimas, eine staatliche Organisation, welche die Opfer des Konflikts registriert, ihre Entschädigung koordiniert und sie berät, 254 Opfer sexualisierter Gewalt, davon 232 Frauen.² Gesetze und Maßnahmen, die Überlebende unterstützen und schützen sollen, existieren zwar auf dem Papier, werden jedoch nicht ausreichend umgesetzt, sodass die Mehrheit der Täter nie zur Rechenschaft gezogen, geschweige denn bestraft wird.³ Bei 183 sexuellen und geschlechtsspezifischen Verbrechen, die an den Generalstaatsanwalt gemeldet wurden, gab es von 2008 bis Mai 2018 lediglich fünf Verurteilungen. Mehr als 1200 Fälle von sexuellen und geschlechtsspezifischen Verbrechen beider Konfliktparteien (FARC-EP und Militär bzw. Polizei) wurden von der Staatsanwaltschaft registriert.

*Welche Rolle spielt hier die Zivilgesellschaft – insbesondere Frauen, LGTBIQ-Gruppen und Frauenrechtsverteidiger*innen?*

Beginnen wir mit dem Beispiel von Kolumbien. In Bezug auf früherer Taten hat bereits 2008 das kolumbianische Verfassungsrecht erkannt, dass sich sowohl der Konflikt als auch die damit einhergehende Zwangsvertreibung unverhältnismäßig auf Frauen auswirkt und übergab der Staatsanwaltschaft damals 183 Fälle, um zu überprüfen, ob diese angemessen ermittelt werden (due diligence – gebotene Sorgfaltspflicht), und um zu garantieren, dass die Täter nicht unbegründet straflos bleiben und sich Betroffene theoretisch vertrauenswürdig an staatliche Stellen wenden können. Schon damals wurde hierfür eine Vielzahl von (rechtlichen) Maßnahmen erlassen, um zu vermeiden, dass Angehörige der Strafverfolgungsbehörden betroffene Frauen in Befragungen diskriminieren und bei den Ermittlungen bestimmte Geschlechtsstereotypen zu Grunde legen. Über zehn Frauenrechtsorganisationen haben viele Jahre beobachtet, wie die Strafverfolgungsbehörden arbeiten und haben regelmäßig darüber berichtet. Lange existierten weder klare Informationen über die Verurteilungen der Täter, noch gab es eine aussagekräftige Übersicht über die Fälle und die getroffenen Maßnahmen. Es ist dieser Arbeitsgruppe und vor allem der Nichtregierungsorganisation Sisma Mujer⁴ zu verdanken, dass konkret belegt werden konnte, dass die getroffenen Maßnahmen die Situation nicht verbessert haben und Straftaten gegen Frauen oft straflos blieben. Ermittlungen gegen Konfliktbeteiligte wurden nur schleppend oder gar nicht durchgeführt. Hochrangige Militärs wurden lange nicht in Zusammenhang mit der Gewalt gebracht und viele der Taten wurden als rein opportunistische Einzelfälle bezeichnet.⁵

¹ United Nations Security Council Report on Conflict-related Sexual Violence. S2019/280, 29.03.2019, S. 10; Gall, Sexual and gender-based violence in the Colombian conflict should not get a raw deal before the International Criminal Court, Juni 2015, <https://ilg2.org/2015/06/01/sexual-and-gender-based-violence-in-the-colombian-conflict-should-not-get-a-raw-deal-before-the-international-criminal-court/>; Gall, Louise Chappell. The Politics of Gender Justice at the International Criminal Court: Legacies and Legitimacy, Januar 2017, <https://academic.oup.com/ejil/article/27/4/1176/2962226>.

² United Nations Security Council Report on Conflict-related Sexual Violence. S2019/280, 29.03.2019, S. 10.

³ Human Rights Watch World Report, 2019. <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia>.

⁴ Gemeinsam mit dem European Center for Constitutional and Human Rights hat Sisma Mujer Fälle von sexualisierter Gewalt analysiert. Es wurde untersucht, wie in diesen Fällen die Gewalt an den Frauen ermittelt wurde, ob ein Zusammenhang mit dem Konflikt untersucht wurde und wie mit den betroffenen Frauen umgegangen wurde. Diese Informationen ermöglichte eine wichtige Übersicht darüber, ob und wie Betroffene sexualisierter Gewalt Zugang zur kolumbianischen Justiz haben. Siehe Gall, Sexual and gender-based violence in the Colombian conflict should not get a raw deal before the International Criminal Court, 01. Juni 2015, <https://ilg2.org/2015/06/01/sexual-and-gender-based-violence-in-the-colombian-conflict-should-not-get-a-raw-deal-before-the-international-criminal-court/>.

⁵ Diese Arbeitsgruppe Mesa de Seguimiento al Auto 092 veröffentlichte in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umsetzung des Urteils. Ihr gehörten die folgenden Organisationen an: Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por

Gerade bei sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist es wichtig, nicht nur die Taten an sich zu dokumentieren, sondern auch die dazugehörigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kontexte zu verstehen und geschlechtssensible Analysen durchzuführen. Denn gerade sexualisierte Gewalt wird nicht immer als Verbrechen gegen die Menschlichkeit (i.S.d. z.B. Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) oder des Römischen Statuts) analysiert, sondern eher als Kriegsverbrechen. Diese Unterscheidung scheint zunächst nicht allzu wichtig, doch wenn wir uns die Definitionen der beiden Taten genauer anschauen, wird die volle Bedeutung dieser unterschiedlichen Einstufung deutlich. Um als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft zu werden, muss die Gewalt als Teil eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung gewertet werden und darf nicht nur eine Einzeltat gewesen sein. Dies würde bedeuten, dass sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt Bestandteil eines systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung ist und würde zu einer völlig neuen geschlechtsspezifischen Betrachtung des Konfliktes führen. Sexualisierte Gewalt und die damit verbundenen strukturelle Diskriminierung von Frauen würde einer völkerstrafrechtlichen Analyse zugänglich. Dies wäre dann auch im Einklang mit einem Grundsatzdokument der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs zu sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt⁶, in dem die Berücksichtigung einer Genderperspektive und Genderanalyse für alle Stufen ihrer Arbeit festgelegt wird. Damit wird die Chance gegeben, diese Form der Gewalt in einen gesellschaftlichen Kontext zu setzen und diskriminierende Strukturen, auch in der Strafverfolgung, aufzudecken.

Dies könnte auch von besonderer Relevanz für zukünftige Verfahren gegen Kriegsverbrecher*innen in Deutschland sein. Vor allem in Anbetracht der aktuellen Ermittlungen z.B. aus Syrien oder Sri Lanka. Die Mitgliedstaaten des Römischen Statuts zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) sind an das Grundsatzdokument der Anklagebehörde nicht gebunden. Dennoch bietet die deutsche Strafprozessordnung viel Potential, dieses Dokument sinngemäß umzusetzen. Ein wichtiger Schritt wäre, solche (geschlechtssensiblen) Konfliktanalysen in die Kontextrecherchen eines Konfliktes einfließen zu lassen.

Inzwischen fordern und führen nicht nur die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs solche Genderanalysen durch. Insbesondere die aktuellsten internationalen Ermittlungsgruppen der Vereinten Nationen wie die *“International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 (IIIM)”*⁷ oder die *“Group of Eminent In-*

la Paz, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Colombiana de Juristas, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, Observatorio Género Democracia y Derechos Humanos und Ruta Pacífica de las Mujeres. UN Women und der United Nations High Commissioner for Human Rights nehmen ebenfalls als Beobachter teil.

⁶ International Criminal Court, Office of the Prosecutor, Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes, 2014, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy-Paper-on-Sexual-and-Gender-Based-Crimes--June-2014.pdf>.

⁷ Vorstellung der Arbeit von IIIM durch Michelle Jarvis auf der Annual Conference on International Criminal Law der International Bar Association am 13. April 2019: *“The IIIM has two key components: collecting, consolidating and preserving evidence; and building criminal law case files. This stems from the need to collect evidence and apply criminal law methodologies rather than carrying out human rights fact-finding missions. The mechanism relies on prosecutions by national war crime units that can exercise extraterritorial or universal jurisdiction, such as in France, Germany and Sweden, which is why these countries have become increasingly active in criminal prosecutions of Syrian war criminals. Reflecting on collaboration with civil society actors, Jarvis points out that this mechanism puts a heavy emphasis on collecting material that has been collected by other actors in order to avoid duplicating others’ investigative efforts. When gaps arise in the evidence, the mechanism has a mandate to fill these gaps by investigating and collecting evidence. Because the actors the mechanism relies on are mostly human rights groups, there have been a few obvious gaps related to what was previously discussed in this article. Nevertheless, Jarvis emphasises that the IIIM has prioritised ‘proactive sharing frameworks’, in which civil society and the mechanism engage in two-way dialogue and share information with each other. Therefore, memorandums of understanding and sharing platforms have been created with civil society actors. However, balancing the independent and impartial character of the mechanism while working with civil society is challenging. To ensure its impartiality and independence, the IIIM therefore set expectations and baseline principles and communicates to civil society about what it can and cannot do in terms of accountability measures”*. Siehe <http://amsterdamlawforum.org/article/view/467/626>

ternational and Regional Experts on Yemen" (GEE)⁸ haben eine spezielle Methodik zur Berücksichtigung des geschlechtsspezifischen Aspektes entwickelt. Sie haben zudem viele lokale Organisationen konsultiert und letztlich umfassende Passagen geschlechtsspezifischer Aspekte in ihre Berichte aufgenommen. IIM organisiert zum Beispiel regelmäßige Austauschforen mit der Zivilgesellschaft, um insbesondere Informationen zum Kontext des Konfliktes zu sammeln und somit die begangenen Verbrechen in ihrem historischen, geschlechtsspezifischen, sozialen, kulturellen und anderen relevanten Kontext richtig zu verorten. Dies ist insbesondere in Bezug auf sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt unerlässlich.⁹

2. Was bedeutet Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen?

Menschenrechtsverteidiger*innen und Frauenrechtsverteidigerinnen können ihre Perspektive in entsprechenden Foren nur dann einbringen, wenn diese vor gewalttätigen Übergriffen und Einschüchterungsversuchen geschützt werden und auf einen funktionierenden Rechtsstaat vertrauen können. Ihre Perspektive auf einen Konflikt ist aber von großer Bedeutung für die Aufarbeitung von begangenen Verletzungen des humanitären Völkerrechts und Völkerstrafrechts.

Ich möchte wieder mit dem Beispiel Kolumbien beginnen.¹⁰ In Kolumbien sind lokale Menschenrechtsverteidigerinnen besonders bedroht. Zwischen Januar und März 2019 wurden vier von ihnen ermordet. Laut dem letzten Bericht der *United Nations Verification Mission in Colombia* nehmen auch Ermordungen von lokalen Entscheidungsträgerinnen zu. Dabei spielt sexualisierte Gewalt gegen Menschenrechtsverteidigerinnen eine große Rolle. Im Rahmen der Umsetzung des Friedensabkommens sind eigentlich auch Schutzmaßnahmen für Menschenrechtsverteidiger vorgesehen. Diese müssen aber noch konkreter auf die Bedürfnisse von Frauen angepasst und entsprechend priorisiert werden.¹¹ Unter anderem organisierte der kolumbianische Innenminister Anfang 2019 Austauschforen auf regionaler Ebene¹², um im Aktionsplan für Prävention und Schutz der Menschenrechtsverteidiger*innen, lokalen Entscheidungstragenden und Journalist*innen die Geschlechterperspektive nachhaltiger zu integrieren. Zusätzlich wird mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft ein Programm für den Schutz von Frauen in Entscheidungspositionen oder Menschenrechtsverteidigerinnen in ver-

⁸ Siehe das ausführliche Mandat der GEE, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/YemenGEE/Pages/Index.aspx>.

⁹ United Nations, Report of the International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011, 22. August 2019, A/74/313, <https://undocs.org/en/A/74/313>, para. 58: "During the reporting period, the Mechanism further developed the framework for its pilot project on sexual and gender-based crimes, which is aimed at accelerating the Mechanism's substantive work on these crimes and to test gender-informed methodologies crafted to suit the specific contours of the Mechanism's mandate. One component of this is a coordinated effort with Syrian NGOs to map existing contextual information regarding sexual and gender-based crimes in the Syrian context and transmit it to the Mechanism. The material will cover topics such as: the Syrian legal framework relevant to sexual violence and gender issues; gender roles in Syrian society, before and during the conflict; cultural and social norms concerning differential impact of sexual violence for women and men; euphemisms commonly used when referring to sexual violence; assistance available for survivors; constructions of masculinity and femininity that influence the infliction of sexual violence; and the intersection of other factors that influence the experience of men and women in the conflict".

¹⁰ Folgende Informationen basieren auf einer gemeinsamen Recherche mit meiner Kollegin Brigitta von Messling vom Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Ein weiterer Beitrag wird Anfang nächsten Jahres erscheinen.

¹¹ Kroc Institute for International Peace Studies, Special Report of the Kroc Institute and the International Accompaniment Component on the Monitoring of the Gender Perspective in the Implementation of the Colombian Final Peace Accord, 2018, S. 229.

¹² United Nations Security Council Report, United Nations Verification Mission in Colombia Report of the Secretary-General, S/2019/265, März 2019, para. 14.

schiedenen Teilen des Landes umgesetzt.¹³ Die Vereinten Nationen priorisierten die Beteiligung von Frauen an regionalen und lokalen Foren, in denen Sicherheitsrisiken besprochen wurden.

Auszug aus dem 2. Bericht der *Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 2019*

“The thing that really annoyed them was my work on women’s rights. They told me to stop, and harassed me and then arrested me. There were days of constant interrogations, blackmail, accusations of prostitution and threats against my family. It was emotionally painful and exhausting. One evening the armed guard came. She called me a ‘bad girl’ whilst she stripped me naked and sexually assaulted me whilst I cried. It was the longest and worst night of my life.”

Women’s rights defender¹⁴

Im Falle des Konflikts im Jemen kommt die GEE zu dem Schluss, dass alle im Konflikt involvierten Parteien besonders Frauenrechtsverteidigerinnen unterdrücken, unter anderem durch sexuelle Belästigung, durch die Drohung mit Vergewaltigung oder Inhaftierung oder durch den Vorwurf der Prostitution.¹⁵

Spätestens seit 2017 ist das lokale Unterstützungsnetzwerk für Betroffene von sexualisierter Gewalt komplett zusammengestürzt. Die *de-facto*-Regierung in Sanaa erteilt keine weiteren Genehmigungen für Projekte zum Schutz und zur Sensibilisierung geschlechtsspezifischer Gewalt und bedroht, belästigt und inhaftiert Mitarbeitenden und beschuldigt diese der Prostitution. Die GEE hat in diesem Zusammenhang ebenfalls Berichte von bewaffneten Gruppen aus den u.a. von den Vereinigten Arabischen Emiraten kontrollierten Gebieten erhalten, die Mitarbeitenden von Beratungsstellen schikanieren.¹⁶ Darüber hinaus hat die GEE die Beteiligung der Streitkräfte der Vereinigten Arabischen Emirate an sexualisierter Gewalt von Häftlingen in Geheimgefängnissen im Süden des Landes verifi-

¹³ United Nations Security Council Report, United Nations Verification Mission in Colombia Report of the Secretary-General, S/2018/1159, Dezember 2018, para.12.

¹⁴ United Nations, Report of the detailed findings of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 3. September 2019, A/HRC/42/CRP.1, para. 650.

¹⁵ United Nations, Report of the detailed findings of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 3. September 2019, A/HRC/42/CRP.1 “650. Prior to September 2014, women in Yemen openly led demonstrations in the street and led demands for progressive change. By the beginning of 2019 this had all but ceased under the control and coercion of parties to the conflict.1007 The Group has verified numerous gender-based violence violations based upon evidence obtained from at least 40 women activists, human rights defenders, and journalists, either targeting them or their colleagues on the basis of their gender or work on women’s rights, or aggravated on the basis of gender. This included sexualised harassment, threats of rape, accusations of prostitution, detention, an attack on a women’s shelter, dismissal from work, and sexual violence. These violations took place across 2015-2019 with many ongoing over several years and continuing since the Group’s previous report. Of these, 20 women were survivors of such abuse between July 2018 and June 2019. Violations were perpetrated by all parties to the conflict, and notably in several instances the normally divergent conflicting parties have been united when it comes to their repression of women activists.1008”

¹⁶ United Nations, Report of the detailed findings of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 3. September 2019, A/HRC/42/CRP.1, “634. Prior to the conflict, women and girls had some access to gender-based violence protection and criminal justice support due to persistent activism from local women-led community-based networks. Since 2017, the *de facto* authorities in Sana’a have regularly obstructed gender-based violence protection or awareness raising activities carried out by such local or international organisations. *De facto* authority agencies refused to authorize gender-based violence protection and awareness-raising programs, harassing and threatened staff, accusing them of prostitution, raiding their premises, and detaining staff. This has had the effect of dismantling protection and prevention networks, placing women and girls at further risk of harm, dissuading them from pursuing accountability and preventing longterm measures to combat gender-based violence.982 The Group also received reports of members of armed groups in southern governorates under Government and United Arab Emirates’ control harassing protection workers. 635. The Group received reports of a collapse of criminal justice system support against gender-based violence since the advent of the conflict, and that in 2018-2019 law enforcement agencies within the Government and *de facto* authorities refused to investigate and prosecute cases of gender-based violence. In some cases that have been investigated, victims have been re-victimized and, where cases are publicised, this has in some cases been used as a political tool.984 In the cases of sexual violence documented by the Group, all committed by fighters, detention guards or law enforcement, no perpetrators were brought to justice. Moreover, the Group of Experts did not receive any information indicating that the gender-based violence violations identified in its 2018 report have been meaningfully investigated and addressed by the parties identified as responsible.”

ziert.¹⁷ Ein juristischer Aufarbeitungsprozess scheint kaum möglich. Die hierfür notwendige Dokumentation der Verbrechen kann nicht garantiert werden. Zeug*innen sowie Betroffene können keine psycho-soziale Betreuung in Anspruch nehmen, es können weder Aussagen noch Beweise gesammelt werden. Nur vereinzelt lokalen Menschenrechtsorganisationen gelingt diese noch.¹⁸

3. Rolle Deutschlands

Angesichts dieser Beobachtungen und Analysen scheinen mir folgende drei Maßnahmen auf Seiten Deutschlands beim Kampf gegen die Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen besonders relevant:

a. Bedeutung geschlechtsspezifischer Konfliktanalyse

Deutschlands bzw. die Generalbundesanwaltschaft muss die Bedeutung von geschlechtsspezifischen Konfliktanalysen¹⁹ bei der Strafverfolgung von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in Konflikten berücksichtigen. Dabei ist die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsbewegungen vor Ort notwendig, um zunächst den gesellschaftlichen Kontext zu verstehen, in dem es z.B. zu geschlechtsspezifischer Gewalt kommt. Ein solches Verständnis ist sowohl für eine umfassende Aufarbeitung sexualisierter Gewalt unverzichtbar als auch für ein adäquates Verständnis der (ggf. lokalen) geschlechtsspezifischen Hürden, die den Zugang zu Rechtsmitteln verhindern.

Damit komme ich zu meinem zweiten Punkt:

b. Rolle von Menschenrechtsverteidiger*innen

Lokale Bewegungen spielen eine wichtige Rolle dabei, den Zugang zu Rechtsmitteln zu verbessern, indem sie den Betroffenen Schutz gegen Stigmatisierung und Verfolgung bieten und diese so ermächtigen, als Zeug*innen aufzutreten. Auch haben sie Zugang zu den nötigen Informationen, um – möglicherweise in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen aus dem globalen Norden – internationale Mechanismen zu nutzen.

Sexualisierte Gewalt als geschlechtsspezifische Gewalt hat viele Formen und kann nicht mit einer eurozentristisch geprägten Methodik angegangen werden. Es gilt vielmehr, die spezifische Situation vor Ort zu verstehen: Wie verhalten sich die Geschlechter im Alltag zueinander? Wie sind die Menschen von Aktivitäten transnationaler Unternehmen betroffen? Wie wirkt sich ein Konflikt auf die unterschiedlichen Geschlechter aus? Und welche Rolle spielt die sexuelle Orientierung unterschiedlicher Gruppen innerhalb von Konflikten?? Diese Fragen können nicht allein von Menschenrechtsorganisationen und Ermittlungsbehörden aus dem globalen Norden beantwortet werden. Sie können und sollten gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen gestellt und beantwortet werden. Denn nur, wenn die kulturellen, sozialen und politischen Strukturen im Land verstanden werden, kann der Einsatz von bestimmten Gewaltformen umfassend verstanden werden.²⁰

Sexualisierte Gewalt ist eine Form von Diskriminierung, die nicht selten strukturelle Züge annimmt. Diese zeigt sich oft auch in der Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden. Die Folgen sind Schweigen der Betroffenen und Straflosigkeit der Täter. Erst wenn nach strukturellen Diskriminierungen gesucht wird und Ansätze gefunden werden, wie der Zugang zu Recht für alle Betroffenen gewähr-

¹⁷ United Nations, Report of the detailed findings of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 3. September 2019, A/HRC/42/CRP.1, paras. 644 – 647.

¹⁸ Siehe die wichtige Arbeit der Menschenrechtsorganisation Mwatana for Human Rights, <http://mwatana.org/en/> und hier <https://www.ecchr.eu/en/case/european-responsibility-for-war-crimes-in-yemen/>.

¹⁹ Gall, Deutschlands Ko-Vorsitz der Informellen Expert/innengruppe: Gendersensible Konfliktanalysen auch für Deutschland?, ZIF-Kompakt, 2019, https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/ver%C3%B6ffentlichungen_2019/ZIF_kompakt_2019/ZIF-kompakt_IEG_M%C3%A4rz_2019_01.pdf.

²⁰ Siehe auch Madre, Communication to the International Criminal Court on ISIS Crimes Against Women and LGBTIQ Persons, 2017, <https://www.madre.org/sites/default/files/PDFs/ICC%20Petition%20with%20Sept%2010%20Addendum.pdf>.

leistet werden kann, erhalten diese die Möglichkeit, ihre Erfahrungen sexualisierter Gewalt im formalisierten Kontext eines Gerichtsverfahrens zu bezeugen und so sichtbar zu machen.

Abschließend komme ich zu meinem dritten Punkt:

c. Eine Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik, die Handlungsspielräume für Menschenrechtsverteidiger*innen nicht gefährdet

Deutschland kommt eine wichtige Rolle im Kampf gegen abnehmende Handlungsspielräume für Menschenrechtsverteidiger*innen zu, ihre gesamte Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik kohärent und im Sinne ihrer internationalen Verpflichtungen aufzutreten. Dabei möchte ich an dieser Stelle kurz und exemplarisch auf die Auswirkungen von Deutschlands genehmigten Waffenexporten eingehen.

Im Hinblick auf die Unterstützung von Menschenrechtsverteidiger*innen ist es zwingend notwendig weitere Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien auszusetzen. Es muss hier aber endlich eine endgültige Entscheidung getroffen werden und alle Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz widerrufen werden.

Laut Amnesty International²¹ erhält jedoch auch das Militär der Vereinigten Arabischen Emirate von westlichen Staaten und anderen Ländern Waffenlieferungen in Milliardenhöhe, um diese dann an Milizen im Jemen weiterzuleiten. Wie hier aufscheint, reagieren die Vereinigten Emirate damit nicht nur defensiv. Die Vereinigten Arabischen Emirate müssen sich den Vorwürfen der Verletzung humanitären Völkerrechts und Menschenrechtsverletzungen stellen. Der Bericht der GEE zur Situation im Jemen zeigt umfassend, wie aktuell alle Konfliktparteien Repressionen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen einsetzen, die aber für eine umfassende Aufarbeitung aller Völkerrechtsverbrechen in der Region unerlässlich sind. Deutschland läuft Gefahr, gegen den Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union für Rüstungsexporte²², gegen die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern²³ sowie gegen den internationalen Waffenvertrag²⁴ zu verstoßen, wenn es Waffenlieferungen genehmigt, die für Kriegsverbrechen oder Menschenrechtsverletzungen benutzt werden könnten.

Zusammenfassend argumentiere ich dafür, dass Deutschland beim Kampf gegen Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen auf mindestens folgende drei Punkte achten muss:

- 1. Deutschland sollte bei allen Ermittlungen zu Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch auf allen Ebenen eine geschlechter-sensible Perspektive berücksichtigen, wie es nicht zuletzt auch die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs tut. Dafür zentral wird die Erstellung einer gender-sensiblen Konfliktanalyse sein.**
- 2. Um Ermittlungen tatsächlich angemessen durchzuführen, bedarf es der Konsultation und dem umfassenden Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen und ihren Strukturen.**
- 3. Deutschland muss sich der Konsequenzen der von der Bundesregierung genehmigten Waffenexporte auf Menschenrechtsverteidiger*innen als Akteure im Kampf gegen die Straflosigkeit bewusst werden und in Zukunft in Einklang mit dem Internationalen Vertrag über den Waffenhandel agieren.**

²¹ Amnesty International, When arms go astray: Yemen's deadly new threat of arms diversion to militias, 2019, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/jemen-vereinigte-arabische-emirate-versorgen-skrupellos-milizen-mit-westlichen>

²² Am 16.9.2019 wurde eine neue überarbeitete Version verabschiedet, siehe <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/09/16/control-of-arms-export-council-adopts-conclusions-new-decision-updating-the-eu-s-common-rules-and-an-updated-user-s-guide/>.

²³ Am 26.06.2019 wurde eine aktualisierte Version der Grundsätze veröffentlicht, siehe https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

²⁴ Vertrag über den Waffenhandel, BGBl. 2013 II S. 1426, 1427; Arms Trade Treaty, <https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/TheArmsTradeTreaty1/TheArmsTradeTreaty.pdf>.