



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

**Zum Schwerpunktthema
„‘Shrinking Space‘ – Einschränkungen
des Handlungsspielraums
für die Zivilgesellschaft“
des 12. Menschenrechtsberichts
der Bundesregierung**

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses
Menschenrechte und humanitäre Hilfe
zum Zwölften Bericht der Bundesregierung über ihre
Menschenrechtspolitik, am 22. März 2017

März 2017

Inhalt

1	Brennpunkt zivilgesellschaftlicher Handlungsspielraum	3
2	„Mutiger und kreativer“ für die Zivilgesellschaft	4

1 Brennpunkt zivilgesellschaftlicher Handlungsspielraum

Die Bundesregierung hat die zunehmenden Einschränkungen des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft weltweit zum Schwerpunkt ihres Zwölften Berichts über ihre Menschenrechtspolitik in den Jahren 2014 bis 2016 gemacht. Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt diese Schwerpunktsetzung sehr, da sich die Bedingungen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Prozessen in vielen Ländern kontinuierlich verschlechtern. Die Bundesregierung hat zu Recht anerkannt: Der Schwerpunkt ist ein „Brennpunkt“.

Das Institut legte dem Bundestag bereits im September 2016 zur Öffentlichen Anhörung zum Schutz für Menschenrechtsverteidiger_innen eine Stellungnahme vor, in der es anhand von Beispielen die Einschränkungen für die Zivilgesellschaft und Nationale Menschenrechtsinstitutionen verdeutlichte.¹

Gesellschaftliche Entwicklung hat dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie von offenen Debatten über politische und wirtschaftliche Visionen und Entscheidungen begleitet wird. Nur so können tragfähige und menschenrechtskonforme Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen erarbeitet werden. An solchen Debatten müssen alle maßgeblichen Akteure teilnehmen können, einschließlich Zivilgesellschaft - zu der auch Nationale Menschenrechtsinstitutionen gehören - und Menschenrechtsverteidiger_innen. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen benötigen daher ein Umfeld, in dem sie frei und ohne politische Einflussnahme agieren können.

Die Systematik, mit der die Spielräume für die Zivilgesellschaft eingeschränkt werden, zeigt der Bericht der Bundesregierung deutlich: eine Mischung aus repressiver Gesetzgebung über private Vereinigungen, Rechtsunsicherheit, öffentlichen Diffamierungskampagnen, unfairen Gerichtsverfahren bis hin zu Drohungen, Gewalt und Mord. Hinzu kommen Gesetze und andere Regelungen, die einen grundsätzlich legitimen Zweck verfolgen, in der konkreten Ausgestaltung jedoch gezielt die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen einschränken (z.B. Anti-Terrorismusgesetze, Steuergesetze, Regelungen gegen Geldwäsche bzw. Finanzierung von Terrorismus²). Laut der Weltallianz für Bürgerpartizipation CIVICUS leben sechs von sieben Menschen in Ländern, in denen sich die Zivilgesellschaft in den letzten Jahren ernststen Herausforderungen stellen musste, einschließlich Einschränkungen der Rechte auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.³

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Stellungnahme: Ein förderliches Umfeld - Was zivilgesellschaftliche Akteure brauchen, um nachhaltige Entwicklung mitgestalten zu können. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Ausschuss_fuer_MR_und_humanitaere_Hilfe_28Sep2016.pdf

² Siehe dazu zum Beispiel: Financial Action Task Force (2014): Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>

³ CIVICUS, 'Year in Review – Civic Space, June 2016, S. 2, http://www.civicus.org/images/documents/SOCS2016/summaries/YIR_Civic-Space.pdf. Zur Genese der zunehmenden Repression der Zivilgesellschaft siehe auch Rutzen, Douglas (2015): Aid Barriers and The Rise of Philanthropic Protectionism. International Journal of Not-for-Profit Law 17 (1), S. 1-42.

Nationale Einschränkungen des Spielraums der Zivilgesellschaft werden auch in internationalen Gremien strittig debattiert: So löste im Juli 2016 eine Resolution zur Förderung und zum Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums eine heftige Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten des UN-Menschenrechtsrats aus.⁴ Ende März 2017 steht im UN-Menschenrechtsrat die Verlängerung des Mandats des UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechtsverteidiger_innen, Michel Forst, an. Auch hier werden heftige Diskussionen erwartet.⁵ Derzeit ist zu befürchten, dass die Resolution erstmals nicht im Konsens, sondern in strittiger Abstimmung verabschiedet wird.

2 „Mutiger und kreativer“ für die Zivilgesellschaft

„Mutiger und kreativer“ müsse die internationale Gemeinschaft sein, um die Zivilgesellschaft insgesamt und Menschenrechtsverteidiger_innen zu unterstützen, mahnt Michel Forst in seinem jüngsten Bericht (Januar 2017) an den Menschenrechtsrat an. Dies gilt auch für Deutschland. Der Zwölfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik macht deutlich, dass sich Deutschland vielfältig im Rahmen seiner Außen- und Entwicklungspolitik für die Zivilgesellschaft einsetzt – vorwiegend durch Projektförderungen, Dialog und anderweitig intensivem Kontakt mit der Zivilgesellschaft sowie durch verschiedene Dialogformate mit den Staaten.

Diese Maßnahmen sollten ergänzt und erweitert werden:

Bei **Projektförderungen** der Zivilgesellschaft wird es darauf ankommen, die schlechten Rahmenbedingungen, unter denen die Zivilgesellschaft in einigen Ländern agieren muss, angemessen zu reflektieren. Dem Wortlaut nach ermöglicht die Neufassung der BMZ-Förderrichtlinien für Private Träger vom Januar 2016 theoretisch auch Förderungen der anwaltschaftlichen Arbeit der Zivilgesellschaft zur Verwirklichung der Menschenrechte im Globalen Süden. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist der Titel nur für solche Teile der Zivilgesellschaft im Globalen Süden zugänglich, die bereits Partner deutscher Zivilgesellschaft sind – sehr kleine oder auch neu entstehende zivilgesellschaftliche Organisationen können damit nicht gefördert werden. Zusätzlich sollte überlegt werden, wie Berichtsanforderungen so umgestaltet werden können, dass sie für zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllbar sind.

So relevant Projektförderungen auch sind: Viele Menschenrechtsorganisationen sind aufgrund der verschärften Rahmenbedingungen operativ kaum noch in der Lage, „Projekte“ durchzuführen. Andere sind zu klein, um Zugänge zu Gebern zu finden und nach hiesigen Modalitäten Projekte zu beantragen. Neben der klassischen Projektförderung, die meist auch Eigenmittel voraussetzt, müssen daher Förderungsmodalitäten entwickelt werden, die auch für sehr kleine und neue Organisationen zugänglich sind beziehungsweise das operative Überleben von Menschenrechtsorganisationen temporär absichern.

⁴ UN-Menschenrechtsrat, Resolution zum zivilgesellschaftlichen Raum A/HRC/32/L.29, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.29

⁵ Siehe Stellungnahme des Internationalen Service for Human Rights: <http://www.ishr.ch/news/hrc34-vital-importance-renewing-mandate-SR-renewal>

Dass **Menschenrechtsverteidiger_innen in Ausnahmesituationen** Unterstützung benötigen, unter anderem auch durch humanitäre Visa für die Aufnahme aus dem Ausland, ist inzwischen allgemein anerkannt. Aus den vorliegenden Daten der Bundesregierung geht nicht hervor, wie viele der Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 22 Aufenthaltsgesetz Menschenrechtsverteidiger_innen sind.⁶ Die geltende Verwaltungsvorschrift zu dieser Vorschrift nimmt nicht explizit auf Menschenrechtsverteidiger_innen Bezug. Die dort niedergelegten Kriterien für die Ermessensausübung bei der Visaerteilung erscheinen zudem wenig geeignet, deren Aufnahme zu befördern: Drei von fünf aufgeführten Kriterien zielen auf vorbestehende Kontakte und Bezüge der aufzunehmenden Person nach Deutschland ab.⁷

Zudem hindern Ausreiseverbote, wie zum Beispiel in Ägypten, Menschenrechtsverteidiger_innen auch daran, diese Möglichkeit wahrzunehmen; selbst mit einem gültigen Visum für Europa können viele ihr Land nicht verlassen. Hier kommt es darauf an, regionale Schutzmechanismen zu verbessern, zum Beispiel in und mit Nachbarländern.

Zum Umgang mit Ausnahmesituationen gehört auch Prävention, und ein Teil davon ist die sichere Nutzung digitaler Medien und sozialer Netzwerke durch Menschenrechtsverteidiger_innen und –organisationen. Dies sollte deutsche Politik, auch eingedenk ihrer Unterstützung für das „Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter“ im Kontext der Vereinten Nationen, in ihrer Unterstützung für die Zivilgesellschaft ebenfalls stärker fördern.

Insgesamt ist die **Stärkung der regionalen Dimension** in vielerlei Hinsicht hilfreich. So sind im amerikanischen und afrikanischen Menschenrechtssystem Sonderberichterstatter_innen für Menschenrechtsverteidiger_innen eingesetzt worden. Menschenrechtskritische Regierungen können ihnen schwerlich neokoloniale Ambitionen vorwerfen. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission kann zudem Staaten auffordern, Individuen oder Gruppen von Individuen unter speziellen Schutz zu stellen. Die Zahl der Anträge auf solche „precautionary measures“ ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Gerade in repressiven Kontexten sollten im Rahmen der Förderung von Zivilgesellschaft auch nationale beziehungsweise regionale Netzwerke gefördert werden, da diese oft wirkungsvoller als Einzelorganisationen Zugänge zu regionalen Schutzsystemen schaffen können. Und schließlich erlaubt die Regionale Zusammenarbeit der deutschen Entwicklungspolitik die Förderung von Zivilgesellschaft auch ohne bilaterale Vereinbarung mit der jeweiligen Regierung – ein wichtiges Mittel in Kontexten, in denen Zivilgesellschaft in einem Land so bedrängt ist, dass sie nicht mit ausländischen Trägern arbeiten kann.

Menschenrechtsverteidiger_innen und Zivilgesellschaft allgemein sind keine homogenen Gruppen, und so kann **es keine Blaupausen zur Unterstützung für „die“ Zivilgesellschaft** geben. Diese ist vielmehr hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihrer Kapazitäten und ihrer Rahmenbedingungen sorgfältig zu analysieren. Klar ist jedoch, dass manche Gruppen von Menschenrechtsverteidiger_innen in jüngerer Zeit einer besonderen Repression

⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. BT Drucksache 18/9302, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2016, S. 13-14 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809556.pdf>

⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, Ziffer 22.1.1.2.

ausgesetzt sind; dazu zählt der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechtsverteidiger_innen diejenigen, die sich für die Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen, für die Rechte von LSBTI-Personen und für die Rechte von Migrant_innen und Flüchtlingen einsetzen.⁸ Alle Ressorts der Bundesministerien sollten daher die Verwundbarkeit von bestimmten Menschenrechtsverteidiger_innen vermehrt berücksichtigen. So können alle Ressorts, die ODA-anrechenbare⁹ Vorhaben in Partnerländern durchführen – darunter das Bundesumweltministerium und das Bundesinnenministerium –, Zivilgesellschaft beteiligen und Menschenrechtsverteidiger_innen unterstützen. Menschenrechtssensible Ausbildungsprogramme für Polizeikräfte können durch eine zivilgesellschaftliche Monitoring-Komponente genauso unterstützt werden wie ähnlich risikobehaftete Vorhaben zur Energiegewinnung.

Zunehmend setzt sich die Überzeugung durch, dass eine **explizite rechtliche Anerkennung und der Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen** ein entscheidendes Element eines förderlichen Umfelds für die Zivilgesellschaft sind. In jüngster Zeit haben eine Reihe von Staaten besondere Rechtsvorschriften für Menschenrechtsverteidiger_innen erlassen oder gedenken dies zu tun, darunter Brasilien, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Sierra Leone und die Philippinen.¹⁰ Mit dem Ziel, die Staaten bei der Entwicklung angemessener Gesetze, Politiken und Institutionen zur Förderung der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger_innen zu unterstützen, hat die Nichtregierungsorganisation International Service for Human Rights (ISHR) ein nationales Modellgesetz veröffentlicht, das Menschenrechtsverteidiger_innen anerkennt und schützt. Es wurde in Zusammenarbeit mit Menschenrechtsverteidiger_innen aus allen Weltregionen entwickelt.¹¹ Derartige Modellgesetzgebungen sollten im Rahmen von Justizreformvorhaben in Partnerländern herangezogen und ihre Umsetzung vorangetrieben werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen über ausreichende personelle, materielle und finanzielle Mittel verfügen, um ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit ausüben zu können. Gibt es keine ausreichende inländische Finanzierungsbasis für zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. über staatliche und private Zuwendungen, Mitgliederbeiträge, Spenden), sind diese von **ausländischer Finanzierung abhängig**; entsprechende Verbote können die Organisationen wirtschaftlich zerstören. Alle Beschränkungen beim Zugang zu Finanzmitteln sollten gesetzlich vorgeschrieben, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismäßig zu den zu schützenden Interessen sein und auf Einzelfallbasis festgelegt werden.¹² Bei starken Einschränkungen zur Annahme von Fördergeldern aus dem Globalen Norden sollte erwogen werden, regionale Dachorganisationen oder Fonds zu fördern, die dann Gelder an nationale Organisationen weiterleiten können.

⁸ UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, 23. Januar 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>, Ziffer 22.

⁹ ODA = Official Development Assistance.

¹⁰ UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (2016): Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned, A/HRC/32/20, Ziffer 91.

¹¹ International Service for Human Rights (ISHR) (2015), How to create and maintain the space for civil society: What works? http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_submission_-_creating_and_maintaining_civil_society_space_what_works.pdf

¹² UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (April 2016), A/HRC/32/20, Ziffern 72-73, 75.

Nichtsdestotrotz sollte nicht vergessen werden, dass eine inländische Finanzierungsbasis für die Zivilgesellschaft wichtig ist – sie fördert auch die Legitimität zivilgesellschaftlicher Arbeit. Deutsche Zusammenarbeit mit Partnerländern eröffnet viele Zugänge im jeweiligen Land, auch und gerade zu den politischen und wirtschaftlichen Eliten. In diesen Kontexten sollte Deutschland ebenfalls dafür werben, dass diese Eliten ihrer Verantwortung für eine aktive, pluralistische Zivilgesellschaft im Land nachkommen. Ohne eine starke Zivilgesellschaft gibt es weder dauerhaften Frieden noch nachhaltige Entwicklung, weder Menschenrechtsschutz noch Rechtsstaatlichkeit.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Dr. Anna Würth

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.