

Diskussionspapier

# Zivilgesellschaftliches Engagement weltweit in Gefahr

Für gerechte Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie, Menschenrechte und Frieden



# Zivilgesellschaftliches Engagement weltweit in Gefahr

## Für gerechte Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie, Menschenrechte und Frieden

Eine unabhängige, lebendige und kritische Zivilgesellschaft ist Ausdruck einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft. Sie fördert die politische Auseinandersetzung um die besten Lösungen und stößt Veränderungsprozesse an, sie trägt durch die Partizipation an politischen und gesellschaftlichen Prozessen und Entscheidungen zu mehr Repräsentation und Legitimation bei. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern von Regierungen, Unternehmen und anderen Akteuren in Fällen von Verletzungen der Menschenrechte oder Korruption, Verantwortung zu übernehmen und transparent zu handeln. Sie nehmen so eine wichtige Kontrollfunktion in demokratischen Gesellschaften wahr. Dass sich Initiativen, Vereine, soziale Bewegungen, Basisorganisationen, Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger für andere engagieren und in politische Prozesse einbringen können, ist eine wichtige Voraussetzung für gerechte Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie und den Schutz der Menschenrechte.

Zivilgesellschaftliche Akteure bieten häufig denen, die sonst nicht erreicht werden oder besonders schutzbedürftig sind, etwa Frauen, Kindern, sexuellen Minderheiten oder Betroffenen von Diskriminierungen, Unterstützung und dienen als Sprachrohr für benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen. In Konflikten, bei zerfallener Staatlichkeit oder in Transformationsprozessen können sie Strukturen aufrechterhalten, die wichtig sind für die betroffenen Gesellschaften und zur Friedensentwicklung beitragen. Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind zivilgesellschaftliche Akteure auf Freiheit in der Ausübung ihrer Arbeit und funktionierende Schutzmechanismen des Staates angewiesen.

Auch Regierungen betonen die Wichtigkeit der Zivilgesellschaft, so beispielsweise in der Agenda 2030, der Erklärung von Busan 2011 oder der Erklärung der Vereinten Nationen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern 1998. Durch die Ratifikation der grundlegenden Menschenrechtsvereinbarungen haben sich die Staaten den internationalen Menschenrechten verpflichtet, die auch für den Handlungsraum der Zivilgesellschaft den wichtigsten internationalen Referenzrahmen stellen.

### Bedrohung der Zivilgesellschaft nimmt zu

Viele Staaten jedoch verletzen die Menschenrechtspakte, zu deren Einhaltung sie sich verpflichtet haben. Zivilgesellschaftliche Organisationen weisen immer wieder auf solche Misstände hin und werden in der Folge in vielen Ländern selbst Opfer von Repressionen und Gewalt durch den Staat oder auch nichtstaatliche Gruppen, von Einschränkungen durch Gesetzesinitiativen und Verwaltungshandeln. Dies hat sich inzwischen zu einem weltweiten Trend manifestiert. Die Weltallianz für Bürgerbeteiligung Civicus stellte 2016 fest, dass global sechs von sieben Personen in Ländern leben, in denen Bürgerinnen und Bürger, Aktivistinnen und Aktivisten und Organisationen in ihren grundlegenden Menschenrechten (vor allem in ihren Rechten auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) in unterschiedlicher Weise eingeschränkt werden.

Soziale Bewegungen, Gemeinden und zivilgesellschaftliche Organisationen erfahren häufig öffentliche Diffamierung, Bedrohung und Kriminalisierung, wenn sie sich in politischen, wirtschafts- oder umweltpolitischen Belangen zu Wort melden. In einigen Ländern ist die Zivilgesellschaft durch staatlichen Druck bereits so stark eingeschränkt, dass sie sich vor der Verlautbarung

ihrer Positionen oder vor Aktionen quasi selbst zensiert, um Mitarbeitende und ihre Familien nicht zu gefährden. Organisationen der Zivilgesellschaft, Aktivistinnen und Aktivisten zum Schutz von bestimmten Gruppen und Minderheiten wird die Existenzberechtigung abgesprochen und sie werden psychisch wie physisch bedroht.

## Repressionen, bürokratische und rechtliche Einschränkungen

Aktivistinnen, Aktivisten und Mitarbeitende zivilgesellschaftlicher Organisationen erleben in vielen Ländern Repressionen wie Einschüchterungsversuche, öffentliche Diskreditierung, willkürliche Verhaftungen und Gewalt. In einigen Fällen führt dies zur Gefährdung ihres Lebens, ihrer körperlichen Unversehrtheit sowie zu Folter und Freiheitsberaubung. Frauenrechtsverteidigerinnen sind zudem oftmals geschlechtsbasierten Bedrohungen ausgesetzt und erfahren spezifische Formen von Unterdrückung bis hin zu sexualisierter Gewalt. Repressionen und Einschüchterungen gegen die Zivilgesellschaft gehen von staatlichen wie auch nicht staatlichen Akteuren aus beziehungsweise werden vom Staat geduldet. Medien verstärken Diffamierungen durch gezielte Kampagnen und Aufrufe zu Gewalt oft zusätzlich. Weil Bloggerinnen und Blogger sowie Journalistinnen und Journalisten oft massiv bedroht und in ihrer Arbeit stark eingeschränkt werden, können sie keinen Gegenpol zu den etablierten Medien und ihren Kampagnen gegen zivilgesellschaftliche Akteure bilden. Diese Entwicklungen haben auch gravierende Auswirkungen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und für Entwicklung: denn durch die Einschränkung der bürgerlichen und politischen Rechte ist der Einsatz für Achtung, Schutz und Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gefährdet. Deren Verteidigerinnen und Verteidiger sind von Verfolgung und Bedrohung oft besonders betroffen.

Das Bewusstsein für zivilgesellschaftliche Rechte und ihre demokratische Funktion sind in manchen Ländern wenig entwickelt. Kritik an Regierungen und staatlichen Organisationen wird in Teilen der lokalen Bevölkerungen als unpatriotisch empfunden oder als gegen die innere Ordnung gerichtet. Aktivistinnen, Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter von diskriminierten Gruppen sind in ihren eigenen Gesellschaften Diffamierungen, Einschüchterungen und Drohungen ausgesetzt. Oft wird ihnen die Betätigung im öffentlichen Raum abgesprochen. Einige Staaten verweigern zivilgesellschaftlichen Akteuren bewusst Schutz, indem sie bestehende Gesetze nicht umsetzen beziehungsweise notwendige Gesetze nicht neu erarbeiten. Sie ermitteln bei Verbrechen gegen Aktivistinnen und Aktivisten nicht effektiv. Gewalttäter profitieren in vielen Fällen von einer umfassenden Straflosigkeit.

Neben diesem repressiven Vorgehen werden zivilgesellschaftliche Organisationen auch rechtlich und bürokratisch behindert, schikaniert und verfolgt. Häufig werden Gesetze wie Antiterrorismus-, Sicherheits-, Internet- und Mediengesetze aber auch das Strafrecht genutzt, um die bürgerlichen und politischen Menschenrechte und somit den Handlungsraum der Zivilgesellschaft in vielen Ländern zu beschneiden. Einschränkungen erfolgen auch durch repressive NGO-Gesetzgebung und Regulierungen, die den Mittelempfang aus dem Ausland beschränken. Bürokratisierung, Überregulierung, rigide Auslegung von Verordnungen, etwa bei Registrierungsprozessen, Kontrolle von Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland, steuerliche Hürden sowie missbräuchliche Anwendung von Gesetzen und Verordnungen zählen ebenfalls dazu.

## Was sind die Ursachen der Repressionen?

Repressionen gegen zivilgesellschaftliche Akteure sind vor allem in den Ländern zu beobachten, in denen Regierungen den Verlust politischer und wirtschaftlicher Macht befürchten. Deren Verteidigung geht meist Hand in Hand mit der Sicherung individueller ökonomischer Interessen. Proteste und die Einleitung rechtlicher Schritte durch NGOs gegen Menschenrechtsverletzungen

und Umweltverschmutzung im Zusammenhang von Landgrabbing, Großprojekten im Energiesektor, bei der Extraktion von Rohstoffen, in der Offshore-Produktion etc., an denen auch europäische Unternehmen mitverdienen, stören in Zeiten der ökonomischen Aufholjagd von Schwellenländern besonders. Weitere Faktoren wie der Wettlauf um selten gewordene Bodenschätze und andere Ressourcen sowie die zur Neige gehenden fossilen Energievorräte verschärfen die Lage zusätzlich. In der Regel reagieren die Aktivistinnen und Aktivisten mit ihrem Engagement auf Verstöße gegen nationale Gesetze sowie Umwelt- und Sozialstandards durch Investoren und Unternehmen. Doch anstatt letztere an die Einhaltung der Standards zu erinnern, sind es immer wieder Aktivistinnen und Aktivisten, die kriminalisiert oder diffamiert werden.

Auch der politische Machterhalt spielt in Bezug auf das Verhalten der Regierungen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wichtige Rolle. So nehmen in autokratischen Systemen besonders vor und nach Wahlen Repressionen und systematische Einschränkungen wie neue Gesetze oder Gesetzesänderungen zu. Oft wird auch versucht, Massenmobilisierung mit Forderungen nach mehr demokratischer Teilhabe zu verhindern, wie sie sich beispielsweise beim Arabischen Frühling oder in Äthiopien und Russland ereigneten.

## Die Situation der Zivilgesellschaft in Deutschland

Auch zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland stehen vor Herausforderungen sowohl in ihrer Arbeit in Deutschland wie auch in der Zusammenarbeit mit ihren internationalen Partnern – wenngleich auf einem anderen Niveau als in vielen Ländern dieser Welt. Die Ermittlungen wegen Landesverrats gegen Journalisten im Jahr 2015 und der unzureichende Schutz von Whistleblowern zeigen auch hierzulande Defizite im Umgang mit Akteuren der Zivilgesellschaft. Zuletzt zeigten sich im Zusammenhang mit dem bürgerschaftlichen Engagement und der Berichterstattung zu Flüchtlingsarbeit und Integration, dass Organisationen und Einzelpersonen angefeindet, diffamiert und bedroht wurden. Einige Politikerinnen und Politiker schüren diese Stimmungen mit unbedachten oder gezielt aufwiegelnden Äußerungen.

Auch rechtlich gibt es in Deutschland Nachbesserungsbedarf: Die unterschiedliche Auslegung der Abgabenordnung in Deutschland erschwert die rechtliche Situation für gemeinnützige Organisationen, die sich in erster Linie für gesellschaftliche und politische Themen einsetzen. Angesichts der Bedeutung einer politisch aktiven Zivilgesellschaft sollten Organisationen der politischen Willensbildung als gemeinnützige Organisationen einen klaren Rechtsrahmen erhalten.

International engagierte Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft sind auch direkt betroffen, wenn ihre Partnerorganisationen vor Ort oder lokale Büros Opfer von Diffamierungen, Übergriffen oder Einschränkungen werden. In solchen Fällen sind schnelle und funktionierende internationale Schutzmechanismen von großer Bedeutung.

In Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen beobachten viele deutsche Organisationen, dass das weltweite Engagement deutscher Politik und Wirtschaft die Kohärenz in den verschiedenen Politikfeldern wie der deutschen Menschenrechtspolitik, Außenwirtschaftspolitik, globaler Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik und Migrationspolitik vermissen lässt. Die Bundesrepublik verliert so an Glaubwürdigkeit und schwächt in Teilen die Zivilgesellschaften vor Ort, wenn zugleich fragwürdige Regime unterstützt werden. Das muss sich ändern.

## Forderungen an die Bundesregierung

Wir fordern die Bundesregierung auf, die Kohärenz ihrer Politik zu verbessern: **Politikfelder wie Handel, Außenwirtschaftsförderung, Entwicklung, Migration oder Sicherheit dürfen Menschenrechte und zivilgesellschaftliches Engagement nicht beeinträchtigen** oder gar schaden, zum Beispiel durch pauschale Anti-Terrorismusregelungen, durch den Export von Rüstungsgütern oder Überwachungstechnologie: Die Bundesregierung sollte durch die Einführung verbindlicher und angemessener Prüfverfahren gewährleisten, dass politische Entscheidungen und Maßnahmen auf deutscher beziehungsweise europäischer Ebene keinen negativen Einfluss auf die Menschenrechte und Handlungsräume der Zivilgesellschaft in anderen Ländern mit sich bringen.

**Einsatz für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bei internationalen Politik- und Verhandlungsprozessen wie auch auf nationaler Ebene in den Partnerländern:** Die Bundesregierung muss darauf hinwirken, dass zivilgesellschaftlicher Raum in internationalen Organisationen, Foren und Verhandlungsprozessen verteidigt und erweitert wird und dieses Thema über das bisherige Engagement hinaus auf EU- und UN-Ebene eingebracht wird. Dabei sollten besondere Anstrengungen für eine Beteiligung marginalisierter und diskriminierter Gruppen und deren Vertreter und Vertreterinnen unternommen werden. In diesem Sinne sollte die Zivilgesellschaft auch im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030 stärker eingebunden werden. Internationale Mechanismen und Foren zum verbesserten Austausch zwischen Staaten und Zivilgesellschaft sollten etabliert werden.

**Entschlossener Einsatz in Regierungsverhandlungen und Regierungskonsultationen für die Anerkennung zivilgesellschaftlicher Rechte** in den Partnerländern und **wirkungsvolles Eintreten gegen die Einschränkung der Handlungsräume** von Menschenrechtsverteidigerinnen, -verteidigern und zivilgesellschaftlichen Organisationen: Zugleich muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass repressive Strukturen abgebaut werden und Schutzmechanismen für Zivilgesellschaft international wie auch auf den jeweiligen nationalen Ebenen verankert und praktisch umgesetzt werden.

**Gesetzliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen:** Um sicherzustellen, dass deutsche Unternehmen die menschenrechtlichen Risiken ihrer Geschäfte im Ausland wahrnehmen und diesen entgegenwirken, muss die Bundesregierung gesetzliche Vorgaben schaffen. Menschenrechtliche Risikoabschätzungen durch Unternehmen, die auch die mögliche Gefährdung von Menschenrechtsverteidigerinnen, -verteidigern und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren berücksichtigen, müssen verpflichtend werden. Fehlende Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt darf für Unternehmen nicht folgenlos bleiben und muss sanktioniert werden. Zudem bedarf es effektiver Konditionierung, beispielsweise über die öffentliche Beschaffung und die Außenwirtschaftsförderung. Die Bundesregierung sollte in keinem Politikfeld Investitionen finanziell unterstützen, die zu einer Gefährdung von Menschenrechtsverteidigerinnen, -verteidigern und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren beitragen.

## Spezifische Forderungen an das Auswärtige Amt

### A) Systematische Reaktionen auf systematische Repressionen

- **Aufbau eines Frühwarnsystems**, das das systematische Monitoring der Grundfreiheiten, der Gesetze und der Regularien für zivilgesellschaftliche Organisationen durch Botschaften umfasst. Die Zivilgesellschaft muss an diesen Prozessen beteiligt werden.
- **Einsatz gegen einschränkende repressive Gesetzesinitiativen** und bestehende repressive Gesetze, zusammen mit EU-Delegationen und anderen EU-Mitgliedsstaaten.

- **Unterstützung der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger** durch ständigen Kontakt mit lokalen Menschenrechtsorganisationen und durch präzise und konsistente Stellungnahmen, wie sie auch in den EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger vorgesehen sind: Öffentliche Stellungnahmen zeigen die Solidarität mit der bedrohten Zivilgesellschaft und beeinflussen andere Akteure. Dies kann durch diskrete Maßnahmen begleitet, aber nicht ersetzt werden. In akuten Bedrohungsfällen sollten die deutschen Botschaften vor Ort eine aktivere Rolle einnehmen und Schutz auch durch Visaerleichterungen für bedrohte Personen gewähren.
- **Verbesserung der internationalen Vernetzung und Zusammenarbeit** zum Thema; beispielsweise durch die Teilnahme an der Arbeitsgruppe Enabling Environment der Community of Democracies.
- Einsatz im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, für die **Aufnahme der Situation von Zivilgesellschaft in den Pflichtteil** der regelmäßigen nationalen UPR-Berichte im Rahmen der Kontrollverfahren des VN-Menschenrechtsrates.
- **Einbeziehung von lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen** bei der Politikkonzeption, zum Beispiel bei der Ausarbeitung von Länderstrategien zu Menschenrechten. Dabei müssen besonders bedrohte Gruppen wie Frauen, Kinder oder Minderheiten besonders berücksichtigt werden.
- Einsatz auf EU-Ebene für die Erstellung, Verabschiedung und Implementierung von **EU-Leitlinien zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit**.
- **Einsatz für die Schutzpflichten des Staates und die Bekämpfung von Straflosigkeit:** Einforderung der effektiven Aufklärung von Menschenrechtsverbrechen und effektiven Ermittlungen sowie Strafverfahren bei Verbrechen gegen Menschenrechtsverteidigerinnen, -verteidiger und andere zivilgesellschaftliche Akteure.
- **Aktive Aufklärung von Unternehmen über menschenrechtliche Risiken und Risiken für die Zivilgesellschaft** durch die deutschen Botschaften: Botschaften sollten länderspezifische Informationen über Menschenrechtsrisiken sammeln und Unternehmen aktiv beraten. Botschaftsmitarbeitende sollten entsprechende Schulungen erhalten. Die Auslandsvertretungen könnten überdies geschützte Räume anbieten, um gegebenenfalls erste Kontakte zwischen deutschen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort zu ermöglichen.

## **B) Konkretisierung sowie systematische und verbindliche Umsetzung der EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger in allen diplomatischen Außenvertretungen**

- **Einsatz auf EU-Ebene für**
  - a) **Stärkung der Kapazitäten für Menschenrechte in EU-Delegationen:** Mehr Stellen in den EU-Delegationen, die sich mit Menschenrechten und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern befassen und vor Ort Schutz gewähren können.
  - b) **Verbreitung und Übersetzung der EU-Leitlinien** durch die EU-Delegationen in die lokalen Landessprachen mit Nennung der Ansprechpersonen und **Kontaktmöglichkeiten für Notfälle** und finanzielle Unterstützung bei Notfällen.
  - c) **Sanktionierung von schweren Menschenrechtsverletzungen:** Konkrete Maßnahmen gegen Personen, die sich Menschenrechtsvergehen schuldig gemacht haben (zum Beispiel Militärangehörige, Regierungsmitglieder) wie etwa Reiserestriktionen, Einfrieren von Konten im Ausland, Nutzung des Völkerstrafrechts.

- **Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren der Visavergabe** für Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger.
- Verbindliche **Verankerung der Kenntnisse über EU-Leitlinien**: Die EU-Leitlinien und ihre Implementierung sollten z.B. zum Curriculum angehender Diplomatinen und Diplomaten gehören.

## Spezifische Forderungen an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

### A) Zivilgesellschaftlichen Raum in der Entwicklungszusammenarbeit stärken

- **Priorisierung der Menschenrechte** und des zivilgesellschaftlichen Handlungsraums als Leitlinien der staatlichen Entwicklungspolitik. Das 2011 beschlossene Menschenrechtskonzept des BMZ, in dem die Menschenrechte zum verbindlichen Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik erhoben werden, und die damit verbundenen Prüfverfahren, müssen verbindlich und unter Einbeziehung der betroffenen Zivilgesellschaft umgesetzt werden.
- **Anerkennung der Schlüsselrolle des Rechts auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit** in der Entwicklungszusammenarbeit und Stärkung dieser Rechte in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (insbesondere durch den Governancebereich, aber auch in den Bereichen Umwelt, Justiz, Medien und weiteren, in denen kritische Zivilgesellschaft aktiv ist).
- Bessere Nutzung der Spielräume durch die finanzielle und technische Entwicklungszusammenarbeit gegen systematische Einschränkungen der Vereinigungs- und Versammlungsrechte durch den Staat: **Kohärente menschenrechtsbasierte Entwicklungspolitik**.
- **Ausbau des Austauschs und der Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern** vor Ort für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Austausch sollte regelmäßig stattfinden, die Pluralität der lokalen Zivilgesellschaften abbilden und echte Mitwirkung ermöglichen.
- **Stärkung der lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure gegenüber den jeweiligen Regierungen** durch aktive Einbindung und Förderung bei Projekten und Foren sowie der institutionellen Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen.

### B) Förderstandards für zivilgesellschaftliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit überdenken

- **Ermöglichung flexiblerer Förderung**: etwa durch institutionelle Förderung oder Nothilfe für zivilgesellschaftliche Organisationen unter Druck.
- Ermöglichung von **Ausnahmen von Standards und Verfahren für zivilgesellschaftliche Organisationen unter Druck** (etwa bei Regulierungen bezüglich des Mittelabflusses, Anzahl der Audits, Anzahl/Ausführlichkeit der Berichte, etc.).

## Spezifische Forderung an das Bundesministerium der Finanzen

- **Einsatz für die Streichung der Empfehlung 8 der Financial Action Taskforce (FATF)**, die gemeinnützige Organisationen als gefährdet sieht, für Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden und deshalb hohe staatliche Kontrollen für gemeinnützige Organisationen fordert. Dies hat in der Vergangenheit zu repressiven NGO-Gesetzen beigetragen oder diese legitimiert.

## Spezifische Forderungen an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

- **Berücksichtigung der Menschenrechtslage und repressiver Politik gegenüber der Zivilgesellschaft bei der Entscheidung über Exporte von Rüstungsgütern, Dual Use Equipment und Überwachungstechnologie.**
- Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt als Voraussetzung für staatliche Förderung wie zum Beispiel bei der Außenwirtschaftsförderung und für Verträge im Rahmen der öffentliche Vergabe.
- **Sanktionierung der Verletzung der OECD-Leitsätze** und Einrichtung einer unabhängigen Nationalen Kontaktstelle der OECD (NKS) außerhalb des BMWi.

## Spezifische Forderungen an das Bundeskanzleramt

- **Wahrung der Meinungs- und Pressefreiheit weltweit durch eine grundrechtskonforme Fassung des BND-Gesetzes:** keine Überwachung von Menschenrechtsverteidigerinnen und –verteidigern in Nicht-EU-Ländern durch den BND.
- **Setzung des Themas im Rahmen anstehender Verhandlungen** bei kommenden Treffen der G7, der G20 und im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030.