

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Tom Koenigs, Kordula Schulz-Asche, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7908 –**

Zivilgesellschaftliches Engagement braucht Raum – Anti-NGO-Gesetze stoppen, Menschenrechtsverteidiger stärken

A. Problem

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verweist in ihrem Antrag auf einen weltweit zu beobachtenden Trend zur Einschränkung des öffentlichen Raums durch immer mehr Staaten. Insbesondere die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werde von staatlicher Seite systematisch verkompliziert, diffamiert, behindert und kriminalisiert. Die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft würden dabei nicht nur von autoritären oder diktatorischen Regimen, sondern auch von demokratischen Regierungen eingeschränkt. So seien allein in den letzten drei Jahren in über 60 Staaten explizite NGO-Gesetze verabschiedet worden, wobei als Hauptdruckmittel die Pflicht zur Registrierung als „ausländischer Agent“ und die Beschränkung der Nutzung ausländischer Finanzmittel zur Anwendung kämen. Das Phänomen des „shrinking space“ müsse von der Bundesregierung ernst genommen und systematisch angegangen werden.

In dem Antrag werden konkrete Forderungen an die Bundesregierung gestellt, die unter anderem aufgefordert werden soll,

- den Umgang mit Menschenrechtsverteidigern sowie der lokalen Zivilgesellschaft zu einem wesentlichen Faktor bei Regierungsverhandlungen und der Gestaltung der bilateralen Beziehungen mit anderen Ländern zu machen und dabei auch die Koordinierung mit den „Focal Points“ zu Demokratie und Menschenrechten in den jeweiligen EU-Delegationen zu suchen,
- den Dialog mit besonders gefährdeten zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstärken und diese Akteure im Rahmen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik gezielt zu fördern, um ihre Bedeutung für eine lebendige Demokratie deutlich zu machen,

- die internationale Vernetzung der Zivilgesellschaft gezielt zu fördern und hierfür Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen, die es deren Vertretern erlaubt, an internationalen Konferenzen teilzunehmen,
- politische Maßnahmen auf EU- wie auf Bundesebene, insbesondere im Bereich der Entwicklungs-, Außen- und Handelspolitik, auf negative Rückwirkungen auf die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu vermeiden sowie
- die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern vollständig umzusetzen, sie besser bekannt zu machen und weitere europäische Initiativen wie den Ende 2015 von der EU-Kommission ins Leben gerufenen „Human Rights Defenders Mechanism“ aktiv zu unterstützen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 18/7908 abzulehnen.

Berlin, den 30. November 2016

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Michael Brand
Vorsitzender

Dr. Bernd Fabritius
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Annette Groth
Berichterstellerin

Tom Koenigs
Berichtersteller

Bericht der Abgeordneten Dr. Bernd Fabritius, Frank Schwabe, Annette Groth und Tom Koenigs

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/7908** in seiner 164. Sitzung am 14. April 2016 erstmals beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Antragsteller verweisen auf einen weltweit zu beobachtenden Trend, wonach es zu einer besorgniserregenden Einschränkung des öffentlichen Raums, in dem die Zivilgesellschaft agiert, durch immer mehr Staaten komme. Insbesondere die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werde von staatlicher Seite systematisch verkompliziert, diffamiert, behindert und kriminalisiert. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, habe für diese kontinuierliche Schrumpfung des öffentlichen Raumes den Begriff des „shrinking space“ geprägt.

Obwohl die Rechte, die zivilgesellschaftliches Engagement schützen und stützen, in zahlreichen Dokumenten kodifiziert seien – allen voran in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über die bürgerlichen und sozialen Rechte (Zivilpakt) – lebten sechs von sieben Menschen in Ländern, in denen das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit beschränkt werde. Die Auswirkungen seien fatal, da zivilgesellschaftliche Akteure eine Vielfalt von Aufgaben wahrnahmen, die von der Vertretung von Bevölkerungs- und Interessengruppen bis zur Funktion als Watchdog für Demokratie und Menschenrechte reichten.

Die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft würden nicht nur von autoritären oder diktatorischen Regimen, sondern auch von demokratischen Regierungen eingeschränkt. Es würden alle drei Staatsgewalten und auch die Medien systematisch zur Einschränkung des öffentlichen Raumes für die Zivilgesellschaft benutzt. Im legislativen Bereich seien Gesetze aus verschiedenen Bereichen betroffen, so zum Beispiel Anti-Terror-, Medien-, Steuer- und Strafgesetze.

Explizite NGO-Gesetze seien allein in den letzten drei Jahren in über 60 Staaten verabschiedet worden, wobei als Hauptdruckmittel die Pflicht zur Registrierung als „ausländischer Agent“ und die Beschränkung der Nutzung ausländischer Finanzmittel, welche als ausländische Einmischung in staatliche Souveränität diffamiert würden, zur Anwendung kämen.

Auch für die deutsche Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ergäben sich dadurch neue Herausforderungen. So könne beispielsweise in der Entwicklungszusammenarbeit die Offenlegung von Finanzquellen den Partnerorganisationen vor Ort zum Nachteil gereichen. Auch für die Wirtschaft seien Investitionsmöglichkeiten und menschenrechtliche Konsequenzen schwerer einzuschätzen, wenn keine unabhängige zivilgesellschaftliche Beobachtung mehr stattfinde. Das Phänomen des „shrinking space“ müsse von der Bundesregierung ernst genommen und systematisch angegangen werden.

Der Umstand, dass 2016 der 50. Jahrestag des Zivilpaktes der Vereinten Nationen, der die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit garantiere, gefeiert werde sowie die Tatsache, dass Deutschland in diesem Jahr den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) innehabe, solle zum Anlass genommen werden, um dem Kriminalisieren, Behindern, Diffamieren und Verkomplizieren zivilgesellschaftlichen Engagements durch staatliche Stellen entgegenzutreten und diese an ihre Schutz- und Gewährleistungspflichten zu erinnern.

In dem Antrag werden konkrete Forderungen gegenüber der Bundesregierung erhoben. So soll sie aufgefordert werden,

1. den Umgang mit Menschenrechtsverteidigern sowie der lokalen Zivilgesellschaft zu einem wesentlichen Faktor bei Regierungsverhandlungen und der Gestaltung der bilateralen Beziehungen mit anderen Ländern zu machen und dabei auch die Koordinierung mit den „Focal Points“ zu Demokratie und Menschenrechten in den jeweiligen EU-Delegationen zu suchen;
2. den Dialog mit besonders gefährdeten zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstärken und diese Akteure im Rahmen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik gezielt zu fördern, um ihre Bedeutung für eine lebendige Demokratie deutlich zu machen;
3. die internationale Vernetzung der Zivilgesellschaft gezielt zu fördern und hierfür Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen, die es deren Vertretern erlaubt, an internationalen Konferenzen teilzunehmen;
4. auf EU- wie auf Bundesebene politische Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Entwicklungs-, Außen- und Handelspolitik, auf negative Rückwirkungen auf die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu vermeiden;
5. die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern vollständig umzusetzen, sie besser bekannt zu machen und weitere europäische Initiativen wie den Ende 2015 von der EU-Kommission ins Leben gerufenen „Human Rights Defenders Mechanism“ aktiv zu unterstützen;
6. den Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019) des Rates der EU, in dem sich die EU verpflichtet, „mit verstärkten Anstrengungen ein sicheres und geeignetes Umfeld (zu) fördern, in dem sich die Zivilgesellschaft“ entfalten kann, umzusetzen und voranzutreiben;
7. sich der European-Shelter-City-Initiative der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft von 2009 anzuschließen und besonders gefährdeten zivilgesellschaftlichen Akteuren nach dem Beispiel der Niederlande auch in Deutschland temporären Schutz zu gewähren und sie in dieser Zeit finanziell und logistisch in die Lage zu versetzen, ihre Aktivitäten fortzusetzen;
8. innerhalb der EU, des Europarates und der Vereinten Nationen den weltweiten Trend zur Beschränkung des öffentlichen Raumes für die Zivilgesellschaft
 - a. bekannt zu machen,
 - b. öffentlich zu verurteilen und
 - c. die Entwicklung von Strategien gegen das Problem des „shrinking space“ voranzutreiben;
9. die Sonderberichterstattung der Vereinten Nationen zur Situation von Menschenrechtsverteidigern und für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit finanziell und politisch in- und außerhalb des Menschenrechtsrates aktiv zu unterstützen;
10. die Stärkung der menschlichen Dimension der OSZE und ihrer Instrumente, wie das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), ins Zentrum des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 zu rücken, dessen Focal Point Human Rights Defenders aktiv zu stärken und sich für die vollständige Umsetzung der OSZE-Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders einzusetzen;
11. sich für eine Stärkung von zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten in der internationalen Politikgestaltung, z. B. auf Ebene der G20, einzusetzen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 18/7908 in seiner 69. Sitzung am 1. Juni 2016 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner 71. Sitzung am 30. November 2016 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner 75. Sitzung am 30. November 2016 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag auf Drucksache 18/7908 in seiner 74. Sitzung am 30. November 2016 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, der Antrag greife ein Thema auf, das insbesondere in Bezug auf Staaten wie die Türkei und Russland hoch aktuell bleibe. Allerdings sei es falsch, der Bundesregierung vorzuwerfen, sie habe hier in der Vergangenheit zu wenig getan. Bereits im Dezember 2015 sei im Plenum, auch mit den Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ein entsprechender Beschluss gefasst worden, der nach wie vor Gültigkeit habe. Es sei daher auch kein neuer Handlungsbedarf zu erkennen, der über das hinausreiche, was man 2015 bereits verabschiedet habe.

Die **Fraktion der SPD** zeigte sich beunruhigt, dass mit Blick auf die Ausgestaltung repressiver NGO-Gesetze offensichtlich ein intensiver Informationsaustausch zwischen den Staaten existiere. Im Übrigen würden nicht nur NGOs unter Druck geraten, sondern auch internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen oder der Europarat, die von innen heraus geschwächt würden, insofern in ihnen Akteure unterwegs seien, die keineswegs die Absicht hätten, die Menschenrechtsmechanismen in ihren Ländern zur Geltung zu bringen. Auch vor diesem Hintergrund könne das Patenschaftsprogramm des Deutschen Bundestages „Parlamentarier schützen Parlamentarier“ nicht genug hervorgehoben werden, das im internationalen Bereich längst eine wichtige Vorbildfunktion erhalten habe.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte, dass sie ungeachtet ihrer ausdrücklichen Unterstützung für zahlreiche im Antrag enthaltene Forderungen, darunter die Umsetzung der EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die Rolle von NGOs für zu wenig kritisch beleuchtet halte. NGOs spielten keineswegs immer eine positive Rolle, weshalb einzelne Länder auch eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten befürchteten und zum Instrument von NGO-Gesetzgebungen griffen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** legte dar, dass sie mit ihrem Antrag darauf hinweisen wolle, dass die Arbeit der Zivilgesellschaft in derzeit über 60 Staaten, darunter auch ausgewiesenen Demokratien, vor allem durch repressive NGO-Gesetze immer stärker eingeschränkt werde. Das Thema „shrinking space“ werde daher gegenwärtig auch in den Vereinten Nationen und der gesamten Zivilgesellschaft intensiv diskutiert. Der Antrag solle die Bundesregierung verpflichten, sich international stärker für die Zivilgesellschaft und den Schutz von Menschenrechtsverteidigern einzusetzen.

Berlin, den 30. November 2016

Dr. Bernd Fabritius
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Annette Groth
Berichterstellerin

Tom Koenigs
Berichtersteller

