

AMNESTY INTERNATIONAL Deutschland e. V.
Landeslobbybeauftragte für Schleswig-Holstein
Bremer Str. 2, 24118 Kiel
Telefon: +49 (0)431 / 8 69 88
Fax: +49 (0)431 / 8 79 00
E-Mail: vorstandsbeauftragte.sh@amnesty-landesbeauftragte.de



An
Jan Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, 11.05.2023

Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidiger:innen einrichten

Antrag der Fraktionen von SSW und SPD – Drucksache 20/699 (neu)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1436

Sehr geehrter Herr Kürschner,

herzlichen Dank für die Möglichkeit, an dem Fachgespräch am 17. Mai teilzunehmen und auf diesem Wege auch eine kurze Stellungnahme im Vorwege abgeben zu können.

Mit dem Antrag „Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidiger:innen einrichten“ (Drucksache 20/699 [neu]) möchten die SSW- sowie die SPD-Fraktion die Landesregierung dazu auffordern, dass sich das Bundesland Schleswig-Holstein den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz anschließt, internationale Menschenrechtsverteidiger*innen durch einen zeitlich begrenzten Aufenthalt in ihrem Bundesland zu unterstützen. Amnesty International begrüßt dieses Anliegen. Denn weltweit verringert sich der Freiraum für Menschenrechtsverteidiger*innen wie die Zivilgesellschaft insgesamt immer stärker.

Wir haben uns sehr darüber gefreut, dass alle Fraktionen sowie die Landesregierung bei der vorherigen Beratung im Landtag diese Initiative im Grundsatz unterstützen und blicken mit Freude auf das Fachgespräch im Innen- und Rechtsausschuss.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Sommerfeldt

Manuel Raschke

Landeslobbybeauftragte für Schleswig-Holstein

Stellungnahme zu einem Konzept für ein Schutzprogramm in Schleswig-Holstein für Menschenrechtsverteidiger*innen

Inhaltsverzeichnis:

1. Zusammenfassung	3
2. Menschenrechtsverteidiger*innen: Gefahren und deren Schutz	4
2.1. Definition und Bedeutung von Menschenrechtsverteidiger*innen	4
2.2. Weltweite Bedrohungslage für Menschenrechtsverteidiger*innen	5
2.3. Bestehende Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen	7
3. Mögliche Ausgestaltung eines Schutzprogramms in Schleswig-Holstein	10
3.1. Struktur und Finanzierung	10
3.2. Auswahl und Dauer	11
3.3. Einreise, Aufenthalt und Rückkehr	12
3.4. Begleitprogramm und Evaluation	13

1. Zusammenfassung:

Menschenrechtsverteidiger*innen sind Personen, die sich mit friedlichen Mitteln für die Menschenrechte einsetzen, sie sind weltweit immer stärker gefährdet

Betroffene wie Organisationen mit Kontakt zu Menschenrechtsverteidiger*innen sehen es als ein Mittel gegen die zunehmende Bedrohung an, Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen als zeitlich begrenzte Aufenthalte in Europa einzurichten

Ziel eines Schutzprogramms soll es ein, Menschenrechtsverteidiger*innen zu einer Atempause zu verhelfen und sie in ihrer Menschenrechtsarbeit zu (be-)stärken

Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte schlägt vor, bestehende Konzepte von Schutzprogrammen mit lokaler und regionaler Verankerung als erfolgreiche Vorbilder aufzugreifen und sich mit ihnen zu vernetzen

Bei der Auswahl der Menschenrechtsverteidiger*innen als Stipendiat*innen können sowohl die Anbieter bestehender Schutzprogramme in Europa als auch regionale Netzwerke von Menschenrechtsverteidiger*innen in der Welt ihre Unterstützung anbieten

Gerade in Bezug auf das Aufenthaltsrecht ist es wichtig, politische Akteure auf Landes- wie Bundesebene etwa in einem Beirat einzubeziehen

Sowohl bei der Dauer wie beim Aufenthaltsstatus sollte wegen möglicher Entwicklungen im Heimatland eine gewisse Flexibilität möglich sein

Für die zusätzliche Finanzierung einzelner Stipendien kann der Versuch unternommen werden, Programme des Bundes (Elisabeth-Selbert-Initiative) und der EU (Protect Defenders) einzubeziehen

Aufgrund der begrenzten Ressourcen ist eine strategische Prioritätensetzung sinnvoll

Beim Aufenthalt kann es zu Schwierigkeiten auf persönlicher und kultureller Ebene kommen, dies sollte im Vorhinein eingeplant werden

Eine kontinuierliche Ansprechbarkeit ist notwendig, evtl. über die kommunale, städtische Ebene oder Kooperation mit Gewerkschaften, Kirchen u.a.; unter Umständen auch mit bestimmten Diaspora-Gruppen, wenn keine Gefährdung vorliegt

Der Umfang aller weiteren Unterstützungsleistungen wie z.B. Wohnung, Versicherungen, Kurse etc. sollte den Stipendiat*innen vorab transparent vermittelt werden

Es bietet sich an, ein von der schleswig-holsteinischen Zivilgesellschaft mitgetragenes Begleitprogramm noch vor dem Aufenthalt auszuarbeiten

Die Rückkehr der Stipendiat*innen sollte bereits während des Aufenthaltes in Zusammenarbeit mit Botschaften im Herkunftsland und Organisationen vor Ort vorbereitet werden

Einige Schutzprogramme bieten nach dem Aufenthalt ein Art Alumni-Netzwerk an

Das Schutzprogramm Schleswig-Holsteins sollte nach einer gewissen Zeit einer Überprüfung unterzogen werden

2. Menschenrechtsverteidiger*innen: Gefahren und deren Schutz

2.1. Definition und Bedeutung von Menschenrechtsverteidiger*innen

In diesem Jahr 2023 jährt sich die Verabschiedung von zwei wichtigen UN-Resolutionen: zum einen das 75-jährige Jubiläum der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“¹, auf deren Durchsetzung sich alle Menschenrechtsverteidiger*innen beziehen, sowie vor 25 Jahren die „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“, welche den Umgang der Staaten wie der Gesellschaft miteinander festlegt.²

In Anlehnung an die letztgenannte Erklärung definierte 2004 die Europäische Union in ihren Richtlinien zu Menschenrechtsverteidiger*innen diese als „Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen. Sie bemühen sich um die Förderung und den Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte und um die Förderung, den Schutz und die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Sie fördern und schützen ferner die Rechte von Mitgliedern bestimmter Gruppen wie beispielsweise indigenen Bevölkerungsgruppen. Einzelpersonen oder Gruppen, die Gewalt anwenden oder dazu aufrufen, sind von dieser Definition ausgeschlossen.“³

Afrikanische und Asiatische Menschenrechtsverteidiger*innen haben bereits 2014 den Vorschlag gemacht, den 10. Jahrestages der EU-Richtlinien für Menschenrechtsverteidiger*innen als Anlass zu nehmen, europäische Städte als sogenannte „Sister Cities“ zu gewinnen, welche weltweite Aktivist*innen für kurze Zeit bei sich aufnehmen und ihnen Weiterbildungs- wie Vernetzungsmöglichkeiten anbieten.⁴

Sollte dann nicht 2023 als mehrfaches Jubiläumsjahr zum Anlass für die Einrichtung eines Stipendienprogramms als Schutzmaßnahme für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen genommen werden?

1 Online abrufbar unter: <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

2 Online abrufbar unter:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>

Offiziell lautet deren Titel: „Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms“, diese sperrige Bezeichnung ist dem langjährigen und von Widerstand der Regierungen geprägten Entstehungsprozess geschuldet, was unter anderem hier nachzulesen ist:

Susan Villa, „HUMAN RIGHTS DEFENDERS ARE FACING INCREASING INTIMIDATION – HOW SHOULD FINLAND’S SUPPORT FOR HUMAN RIGHTS DEFENDERS BE DEVELOPED?“, hrsg. v. Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki: 2017, S. 15f, online abrufbar unter:

https://um.fi/documents/35732/0/UM_Ihmisoikeuspuolustajat_EN%20%281%29.pdf/9bc439f3-9f83-20da-ffb7-dfd1934111d3?t=1529498366456

3 Zitiert nach: https://pbideutschland.de/fileadmin/user_files/groups/germany/Dateien/EU-Leitlinien_Schutz_MRV.pdf

4 Karen Bennett, „Assesing the Implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders – The Cases of Kyrgyzstan, Thailand and Tunisia.“, hrsg. v. Directorate-General for External Policies of the Union, Brüssel: 2013, S. 75F, online abrufbar unter:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI_ET\(2013\)410221_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI_ET(2013)410221_EN.pdf)

2.2. Weltweite Bedrohungslage für Menschenrechtsverteidiger*innen

Ein Amnesty-Bericht stellte bereits 2017 fest, dass der Einsatz für die Menschenrechte weltweit gefährlich ist. So waren im Zeitraum zwischen 1998 und 2017 mehr als 3.500 Menschenrechtsverteidiger*innen nachweislich wegen ihrer friedlichen Tätigkeit ermordet worden.⁵

Die globale Initiative „HRDmemorial“, welche einen Zusammenschluss von einem Dutzend nationaler wie internationaler Organisationen darstellt, kommt bei ihrem letzten Jahresbericht für 2022 auf mindestens 401 ermordete Menschenrechtsverteidiger*innen im betreffenden Jahr. Besondere Gefahrenorte bilden die lateinamerikanischen Länder Kolumbien, Mexiko Brasilien und Honduras, neu wegen der Ausweitung des russischen Krieges die Ukraine sowie in Asien die Philippinen und der Iran als auch auf dem afrikanischen Kontinent die Demokratische Republik Kongo. Insgesamt sind in 26 Ländern Personen für ihren Einsatz umgebracht worden. Fast die Hälfte der Ermordeten hatte sich zuvor für die Verteidigung von Landrechten, den Umweltschutz und/oder den Rechten von Indigenen eingesetzt. Nahezu ein Viertel waren selbst Indigene und etwa ein Fünftel waren Frauen.⁶

Staatliche wie nichtstaatliche Akteure haben diese mutigen Menschenrechtsverteidiger*innen meist zuvor schon körperlich angegriffen oder (mit dem Tode) bedroht. Weltweit mussten im vergangenen Jahr ein Drittel von 1.583 befragten Menschenrechtsverteidiger*innen diese traumatisierende Erfahrung machen.⁷ Dies hat auch Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft. Neben gesetzlichen Maßnahmen zur Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beobachtet Amnesty schon seit etlichen Jahren, dass Regierungen mit Diffamierungskampagnen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen ein Klima von Angst und Hass innerhalb der Zivilgesellschaft schaffen. Dadurch wollen die Regierenden die Freiräume für die Zivilgesellschaft immer weiter verringern, die Handlungen und Maßnahmen der Regierung zu überprüfen und gegebenenfalls zu kritisieren. Diese weltweit sich beschleunigende Entwicklung wird unter dem Schlagwort „Shrinking Space“ zusammengefasst.⁸ Diese Verengung des Spielraums für die Zivilgesellschaft beobachten auch deutsche Organisationen in ihren jeweiligen Kooperationsländern.⁹

Die Gründe für diesen weltweit beobachteten, äußerst negativen Trend sind vielfältig. An dieser Stelle seien lediglich zwei Faktoren näher ausgeführt:

Organisationen wie „global witness“ gehen davon aus, die Auswirkungen der Klimakrise in den vergangenen Jahren sowohl direkt wie indirekt die Gewalt von privaten wie staatlichen Akteuren gegen Menschenrechtsaktivist*innen vor Ort verstärken. Mag der Klimawandel einerseits zu einer drastischen Verknappung von nutzbarem Land und vorhandenen Ressourcen führen, verteidigen andererseits Indigene und Umweltschützer*innen

5 „Human Rights Defenders Under Threat – A Shrinking Space for Civil Society“, hrsg. v. Amnesty International, Amnesty-Index: ACT 30/6011/2017, London: 2017, S. 9, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2023/01/ACT3060112017ENGLISH.pdf>

6 Abgedruckt in: „Global Analysis 2022“, hrsg. v. Frontline Defenders, S. 5, online abrufbar unter: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf

7 Ders. S. 6.

8 „Per Gesetz mundtot gemacht: die weltweite Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Organisationen“, hrsg. v. Amnesty International, Amnesty-Index: ACT 30/9647/2019, S. 5 und S. 76, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-02/Amnesty-Bericht-Per-Gesetz-Mundtot-Gemacht-Februar2020.pdf>

9 "Menschenrechte 2022: Aktuelle Lage in 17 Ländern. Politische Handlungsoptionen", hrsg. v. Internationale Advocacy Netzwerke (IAN), Köln: 2022, S. 4f, online abrufbar unter: https://www.mexiko-koordination.de/wp-content/uploads/2022/02/IAN_Dossier_Menschenrechte_2022.pdf

andererseits Regenwälder und dergleichen vor deren Zerstörung, um die Klimakrise nicht zu beschleunigen.¹⁰

Verschärft wird die Lage dadurch, dass Staaten die neuen digitalen Technologien von IT-Unternehmen rechtswidrig dafür missbrauchen, Menschenrechtsverteidiger*innen zunehmend zu überwachen. Von diesem Bedrohungs- und Unterdrückungsinstrument sind Frauen, LGBTI-Aktivist*innen, indigene Gemeinschaften sowie andere ausgegrenzte Personenkreise besonders stark betroffen.¹¹

Gleichwohl birgt die unermüdliche und den Gefahren trotzen Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen weltweit den Keim in sich, dass aus der Zivilgesellschaft heraus positive Veränderungen für die Menschenrechte erzielt werden. Vor dem 25-jährigen Jubiläum der UN-Erklärung zu Menschenrechtsverteidiger*innen hat die UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen, Mary Lawlor, ermutigende Berichte von Menschenrechtsverteidiger*innen und -organisationen über ihre Erfolge zusammengefasst und veröffentlicht.¹²

Der Schlüssel für positive Veränderungen liegt meist in einer über Jahre gewachsenen Zusammenarbeit von Akteur*innen auf der lokalen, regionalen, nationalen wie internationalen Ebene. So profitierte die Journalistin und Frauenrechtsverteidigerin Sihem Bensedrine von ihren internationalen Kontakten, welche sie unter anderem als Gast bei der Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte knüpfen konnte, und kehrte nach Ausbruch des Arabischen Frühlings in ihr Heimatland Tunesien zurück, um die Menschenrechtsverbrechen der vorangegangenen Regierung aufzuarbeiten.¹³ Bahnbrechende Urteile zugunsten der Menschenrechte von nationalen wie internationalen Gerichtsurteilen sind nicht selten Ergebnis derartiger Kooperationen. Auch wenn das Bekanntmachen von Missständen und Menschenrechtsverletzungen vor der internationalen Weltöffentlichkeit bei einigen Regierungen seine Wirkung verloren hat, bildet dies weiterhin eines der entscheidenden Instrumente gerade für gefährdete Menschenrechtsverteidiger*innen.¹⁴

10 „LAST LINE OF DEFENCE. The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders“, hrsg. v. „Global Witness“, London: 2021, S. 15f, online abrufbar unter: https://www.globalwitness.org/documents/20190/Last_line_of_defence_low_res_September_2021.pdf

11 „Gezielte digitale Überwachung von Menschenrechtler_innen. Wie die Überwachungsindustrie die Menschen bedroht, die unsere Rechte verteidigen.“, hrsg. v. Amnesty International, Amnesty-Index: ACT 30/1385/2019, Berlin: 2019, S. 4f, online abrufbar unter: https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty-Bericht-Gezielte-Ueberwachung-von-Menschenrechtler_innen-August-2020.pdf

12 "Success through perseverance and solidarity: 25 years of achievements by human rights defenders. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders", hrsg. v. UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen, Genf: 2022, online abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/610/60/PDF/G2261060.pdf?OpenElement>

13 "Mapping of temporary shelter initiatives for Human Rights Defenders in danger in and outside the EU. Final Report", hrsg. v. GHK Consulting, London: 2012, online abrufbar unter: <https://asianhrds.forum-asia.org/api/files/15615449229705s7r1p6uwe8.pdf>

14 „Positive Change Achieved By Human Rights Defenders. Submission To The Report By The Special Rapporteur On The Situation Of Human Rights Defenders“, hrsg. v. Amnesty International, Amnesty-Index: IOR 40/6168/2022, London: 2022, S. 7 und S. 11, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/10/IO4061682022ENGLISH.pdf>

2.3. Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen

Auch wenn die UN-Erklärung zu Menschenrechtsverteidiger*innen darin unmissverständlich ist, dass Menschenrechtsverteidiger*innen zuallererst von der Regierung in ihrem eigenen Land den Schutz vor Angriffen und Bedrohungen erwarten können, legen die alljährlichen Schreckensmeldungen von bedrohten bzw. ermordeten Menschenrechtsverteidiger*innen den Gedanken nahe, dass zahlreiche Regierungen diesen Pflichten nicht nachkommen können oder wollen. Bei zwei großen Zusammenkünften 1998 und 2018 zur Umsetzung der UN-Erklärung für Menschenrechtsverteidiger*innen sprachen sich daher die eingeladenen Menschenrechtsverteidiger*innen aus allen Regionen der Welt dafür aus, dass Schutzprogramme für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen vorzugsweise im eigenen Land, aber sonst auch außerhalb des eigenen Landes eingerichtet werden.¹⁵

Um von Europa aus diesen Schutz für Menschenrechtsverteidiger*innen zu organisieren, hat die EU den sogenannten European Union Human Rights Defenders Mechanismus in Form der Organisation ProtectDefenders.eu ins Leben gerufen. 12 Menschenrechtsorganisationen haben dabei die Leitung von ProtectDefenders.eu übernommen. Das Programm bietet kurzfristige (wie medizinische Behandlung), mittelfristige (rechtliche Beratung) und langfristige (Vernetzung von Organisationen) Maßnahmen an. Die zeitlich begrenzte Aufnahme von bedrohten Menschenrechtsverteidiger*innen aus den Gefahrengebieten heraus und innerhalb der Region oder in die EU hinein gilt als eine mittelfristige Schutzmaßnahme.¹⁶ Laut einem externen Gutachten im Auftrag der EU-Kommission könne man den Wert dieses umfassenden Schutzprogramms gerade für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen nicht überschätzen.¹⁷ Daher wurde das Budget für das Gesamtprogramm im Finanzierungszeitraum 2022-2027 bereits auf 30 Millionen Euro erhöht.¹⁸

Als Informationsbasis für alle Schutzprogramme in Europa, welche einen zeitlich begrenzten Aufenthalt für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen zur Verfügung stellen, dient die Plattform EUTRP.¹⁹ Gemeinsames Ziel aller dieser Stipendienangebote ist es immer, dass die durch Todesdrohungen usw. belasteten Menschenrechtsverteidiger*innen erst einmal zur Ruhe kommen. Durch diese Auszeit von der sonst alltäglichen Bedrohungslage sollen sie neue Energie für ihre Menschenrechtsarbeit schöpfen. Einige Aktivist*innen nehmen auch erst im Rahmen eines derartigen Programms wahr, dass sie mit ihrem Einsatz tatsächlich Menschenrechtsverteidiger*innen sind und damit auch entsprechende Rechte gegenüber den Regierungen in ihrem Heimatland genießen. Über diese Bewusstseinsbildung hinaus erhalten die Stipendiat*innen häufig auch Schulungen in

15 „Adopted Plan Of Action“, hrsg. v. International Assembly Of The Human Rights Defenders Summit, Paris: 1998, S. 1f, Amnesty-Index: ACT 30/05/99, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/act300051999en.pdf> und

„Action Plan“, hrsg. v. The Human Rights Defenders World Summit 2018, Paris: 2018, S. 10 und S. 14, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ACT3094152018ENGLISH.pdf>

16 Ionel Zamfir, "EU support for human rights defenders around the world", hrsg.v. European Parliamentary Research Service, PE 733.529, Brüssel: 2022, S. 6f, online abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733529/EPRS_BRI\(2022\)733529_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733529/EPRS_BRI(2022)733529_EN.pdf)

17 Greg Moran u.a., "External Evaluation of the European Instrument for Democracy and Human Rights", hrsg.v. European Commission, Brüssel: 2017, S. 24, online abrufbar unter: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/eidhr-evaluation-final-report-volume-1-main-report_en.pdf

18 „Human rights: EU increases support to the protection of human rights defenders worldwide“, hrsg. v. Europäischen Kommission, Brüssel: 2022, S. 1, online abrufbar unter: https://reliefweb.int/attachments/99711133-9515-406b-ac32-5123f470d311/Human_rights_EU_increases_support_to_the_protection_of_human_rights_defenders_worldwide.pdf

19 Homepage: www.eutrp.eu

den Bereichen Gefährdungsmanagement und digitale Sicherheit. Auch die Vernetzung mit Politiker*innen und Nichtregierungsorganisationen vor Ort bildet einen wichtigen Bestandteil. Eine zentrale Erfassung aller Stipendienplätze in Europa gibt es nicht, eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie kommt 2012 auf ca. 200 Menschenrechtsverteidiger*innen pro Jahr. Dabei ist der Bedarf ablesbar an der langen Wartelisten bei jedem einzelnen Schutzprogramm um ein Vielfaches höher.²⁰

Die Mehrzahl an Stipendienprogrammen beschränkt sich auf den Schutz von Schriftsteller*innen, Journalist*innen und Wissenschaftler*innen.²¹ Für Schriftsteller*innen wie Künstler*innen bietet das International Cities of Refuge Netzwerk (ICORN) – ein Zusammenschluss von mehr als 70 Städten weltweit - die wichtigste Anlaufstelle.²² Etliche Universitäten bieten für bedrohte Wissenschaftler*innen Forschungs- bzw. Weiterbildungsstipendien an.

Diese lokal verankerten Strukturen der Hilfe für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen haben sich aus der jahrelangen Erfahrung heraus gebildet, dass neben der finanziellen Unterstützung unbedingt die enge Begleitung der Stipendiat*innen vor Ort notwendig ist. Aus diesem Grund gehen etliche Initiativen von einzelnen Städten oder Regionen und nicht von der nationalen Ebene aus. Dies hat den UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Volker Türk, im vergangenen Jahr dazu veranlasst, die hohe Bedeutung von Städten und Regionen für den internationalen Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen hervorzuheben. Nicht nur die Menschenrechtsverteidiger*innen selbst würden von einem derartigen Stipendiensystem profitieren, sondern der breiten Öffentlichkeit der aufnahmebereiten Stadt oder Region würde so unvergleichbare Einblicke in die Herausforderungen und Probleme in anderen Weltregionen erhalten. Daran schloss sich die Aufforderung an, dass noch mehr Städte und Regionen ein derartiges Schutzprogramm auflegen.²³

Der Bericht stellte unter anderem die Initiative „Shelter City“ von der niederländischen Organisation „Justice&Peace“ vor. Dieses Schutzprogramm wurde 2012 unter Mithilfe der Stadt Den Hague sowie dem niederländischen Außenministerium ins Leben gerufen und hat sich von einem Zusammenschluss von niederländischen Städten zu einem weltweiten Netzwerk mit Standorten auch in Afrika, Asien und Lateinamerika fortentwickelt. Mehr als 2.000 Menschenrechtsverteidiger*innen von Anwalt*innen bis Umweltschützer*innen haben an diesen dreimonatigen Stipendienprogrammen mit umfangreichen Trainingsmöglichkeiten teilgenommen.²⁴

20 "Mapping of temporary shelter initiatives for Human Rights Defenders in danger in and outside the EU. Final Report", hrsg. v. GHK Consulting, London: 2012, S. 24, online abrufbar unter: <https://asianhrds.forum-asia.org/api/files/15615449229705s7r1p6uwe8.pdf>

21 Nathalie van Schagen, "Collaboration Between Temporary Relocation Initiatives: Potentials, Challenges and Next Steps" hrsg. v. ifa, Stuttgart: 2020, S. 18, online abrufbar unter: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/70524/ssoar-2020-schagen-Collaboration Between Temporary Relocation Initiatives.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/70524/ssoar-2020-schagen-Collaboration%20Between%20Temporary%20Relocation%20Initiatives.pdf)

22 Homepage: <https://www.icorn.org/what-icorn>

23 „Local Governments protecting Human Rights Defenders“, hrsg. v. Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, Genf: 2022, S. 2, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/localgvt/2022-10-28/Local-governments-hosting-human-rights-defenders.pdf>

Für Italien hatte dies die italienische Sektion von Amnesty zusammen mit anderen Organisationen bereits 2016 angeregt, online abrufbar unter: https://www.unponteper.it/wp-content/uploads/2016/10/Lettera_HRD.pdf

24 Danielle de Winter, "Exploring the impact of a decade of temporary relocation experiences. Impact story report by DBMresearch", hrsg. v. "Justice&Peace", Den Hague: 2022, S. 12f, online abrufbar unter: <https://sheltercity.org/app/uploads/2022/09/2022-Shelter-City-Impact-Study.pdf>

In Deutschland gibt es neben dem Writers-In-Exile-Programm des deutschen PEN-Zentrums und dem Kulturprogramm „Weltoffenes Berlin“ lediglich die „Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte“ als vergleichbare Institution für alle Menschenrechtsverteidiger*innen. Diese wurde 1986 auf Anregung des damaligen Hamburger Ersten Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi als unabhängige Stiftung mit enger Bindung an die Hamburger Bürgerschaft und den Senat gegründet.²⁵

Es gibt seit längerem Bemühungen bzw. Forderungen, derartige Stipendienprogramm auf andere Bundesländer oder Städte auszuweiten, so auch von den Internationalen Advocacy Netzwerken (IAN). Diese stelle einen Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland für die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Ländern und Regionen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas dar. Im vergangenen Jahr haben Vertreter*innen erneut betont, wie wichtig es für bedrohte Mitglieder der Zivilgesellschaft ist, „nach Deutschland und Europa zu reisen und dort Gespräche zu führen“.²⁶ Bei einem parlamentarischen Frühstück zur Feministischen Entwicklungspolitik am 2. März 2023 sprachen sie sich für eine Ausweitung der in Deutschland bestehenden Schutzprogramme aus, insbesondere um „Menschenrechtsverteidiger*innen und Aktivist*innen marginalisierter Gruppen besser erreichen zu können“.²⁷

Im vergangenen Jahr gab es etliche erfolgreiche Entwicklungen, um dies zu erreichen. So hat die Stadt Köln im Rahmen ihrer Initiative „Menschenrechtsstadt Köln“ ein Stipendienprogramm in Planung.²⁸ Darüber hinaus haben sich die Landesregierungen von Niedersachsen²⁹, Nordrhein-Westfalen³⁰ und Rheinland-Pfalz³¹ in ihren Koalitionsverträgen zur Einrichtung eines Schutzprogramms für Menschenrechtsverteidiger*innen verpflichtet.

25 Homepage: www.hamburger-stiftung.de

26 „Menschenrechte 2022: Aktuelle Lage in 17 Ländern. Politische Handlungsoptionen“, hrsg. v. „Internationale Advocacy Netzwerke“, Köln: 2022, S. 45, online abrufbar unter: https://www.mexiko-koordination.de/wp-content/uploads/2022/02/IAN_Dossier_Menschenrechte_2022.pdf

27 „Diskussionspapier zum Parlamentarischen Frühstück zu Feministischer Entwicklungspolitik vom 2. März 2023“, S. 4, hrsg. v. „Internationale Advocacy Netzwerke“, online abrufbar unter: https://www.asienhaus.de/archiv/asienhaus/user_upload/IAN-Feministische_Entwicklungspolitik_Parl_Fruehstueck_2_Maerz_2023.pdf

28 Sebastian Bartsch, "Köln auf dem Weg zur Menschenrechtsstadt? Internationale Erfahrungen und lokales Potential", hrsg. v. Initiative Menschenrechtsstadt Köln, S. 17, online abrufbar unter: https://initiative-menschenrechtsstadt-koeln.de/wp-content/uploads/2021/02/Broschuere_IMRSKoeIn.pdf

29 "Sicher in Zeiten des Wandels. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis'90/Die Grünen", hrs. v. beiden Landesverbänden, Hannover 2022, S. 88, online abrufbar unter: https://www.spdnds.de/wp-content/uploads/sites/77/2022/11/Koalitionsvertrag_2022_2027_Web-1.pdf

30 "Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027", hrs. v. beiden Landesverbänden, Düsseldorf: 2022, S. 136, online abrufbar unter: https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf

31 "Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz - 2021-2026. Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen", hrs. v. den drei Landesverbänden, Mainz: 2021, S. 166, online abrufbar unter: https://www.fdp-rlp.de/sites/default/files/2022-03/rlp_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf

3. Mögliche Ausgestaltung eines Schutzprogramms in Schleswig-Holstein

3.1. Struktur und Finanzierung

Auf politischer Ebene sollte entschieden werden, in welcher organisatorischen Form ein Schutzprogramm für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen in Schleswig-Holstein eingerichtet werden soll. Ob analog zur Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte eine eigene Stiftung gegründet oder wie in Rheinland-Pfalz eine Kooperation mit dem Institut für Auslandsbeziehungen im Rahmen der Elisabeth-Selbert-Initiative angestrebt wird, muss vorab politisch entschieden werden. Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte empfiehlt, dass derartige Stipendienprogramme einen engen Bezug zu Akteur*innen auf der lokalen und regionalen Politikebene haben sollten.³² Dies kann beispielsweise über einen Beirat geschehen. Politiker*innen sollten sich dabei auch aktiv beispielsweise durch Anhörungen sowie offizielle Erklärungen für die Menschenrechtsverteidiger*innen einbringen. Die Menschenrechtsanwältin Ana María Rodríguez von der kolumbianischen Organisation „Comisión Colombiana de Juristas“ schätzt, dass diese als glaubwürdige Vorbilder bzw. ernst zu nehmende Ansprechpartner auf der entsprechenden politischen Seite in den Heimatländern der Stipendiat*innen wahrgenommen werden.³³ Gleichzeitig sollte das Schutzprogramm unabhängig in seinen Entscheidungen sein, damit es frei von (außen-)politischen Zwängen und nachhaltig ausgerichtet ist.

Im Landeshaushalt sollte ein fester Betrag für eine bestimmte Anzahl an Stipendien reserviert werden. Die Angaben, wie viel ein einzelner Stipendienplatz (beispielsweise im Jahr) kostet, schwanken sehr. Die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte geht jedoch im Schnitt von 50.000 € aus.³⁴ Dies beinhaltet auch die Verwaltungskosten, denn mindestens eine feste Ansprechperson für Probleme des Alltags ist unerlässlich.

Dabei gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, dass ein Teil der Kosten von der Elisabeth-Selbert-Initiative des Bundes mitgetragen werden. Dies gilt für ein Stipendium von vier bis sechs Monaten und beinhaltet neben den Unterbringungskosten auch Sprachkurse, psychosoziale Beratung sowie den Begleitungsaufwand für die Gastorganisation.³⁵ Daneben kann auch nach einer erfolgreichen Beantragung beim EU-Programm ProtectDefenders.eu, eine Förderung durch die EU erreicht werden, was im Extremfall bis zu 70% der Kosten sein können.³⁶

32 „Local Governments protecting Human Rights Defenders“, hrsg. v. Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Genf: 2022, S. 4, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/localgvt/2022-10-28/Local-governments-hosting-human-rights-defenders.pdf>

33 Natali Biffi, "Diritti Umani, una questione di responsabilità politica. Guida per la promozione e la protezione internazionale dei Diritti Umani a livello locale", hrsg.v. Reds-Red de solidaridad para la transformación social, Barcelona: 2019, S. 20 und S. 34, online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1O1o8JBZVIKOBt9M9U3G5KMOLHZ6I8Rck/view>

34 "Mapping of temporary shelter initiatives for Human Rights Defenders in danger in and outside the EU. Final Report", hrsg. v. GHK Consulting, London: 2012, S. 128f, online abrufbar unter: <https://asianhrds.forum-asia.org/api/files/15615449229705s7r1p6uwe8.pdf>

35 Siehe: <https://www.ifa.de/foerderungen/elisabeth-selbert-initiative/>

36 Siehe: <https://protectdefenders.eu/protecting-defenders/#programme>

3.2. Auswahl und Dauer

Ein häufiges Problem, von dem von dem Stipendiat*innen selbst als auch den Begleitpersonen berichtet, ist die Gefahr der Vereinzelung durch das Schutzprogramm. In ihren Heimatländern waren die Menschenrechtsverteidiger*innen meist in Gemeinschaften organisiert, die sich gegenseitig Schutz vor den alle betreffenden Bedrohungen bieten. Diese Form der Solidarität kann durch den Schutzaufenthalt in Europa aufgebrochen werden. Aus diesem Grund schlagen einige Expert*innen vor, dass auch zusammenhängende Gruppen im Blickpunkt des Schutzprogramms stehen sollten. Das bedeutet, dass nicht ein einzelner, sondern 2-3 Personen einer Organisation gleichzeitig oder nacheinander ein Stipendium in Anspruch nehmen können.³⁷

Nicht die Einzelperson im Blick zu haben, würde auch die strukturelle Benachteiligung etlicher Frauenrechtsverteidigerinnen abbauen. Da diese häufig Kinder oder pflegebedürftige Angehörige zu versorgen haben, ergibt sich für diese oft nicht die Möglichkeit, sich für einen Stipendienplatz fern ab der Heimat zu bewerben.³⁸

Um die Bekanntheit des Schutzprogramms in Schleswig-Holstein gerade zu Beginn zu erhöhen, empfiehlt sich die Kooperation mit anderen Anbietern von Stipendien für Menschenrechtsverteidiger*innen.

Vor dem Fachgespräch haben wir ebenfalls Netzwerke von Menschenrechtsverteidiger*innen vor Ort wie Forum Asia oder das kolumbianische Programm Somos Defensores gefragt, welche Dauer sie für ein Schutzprogramm am sinnvollsten halten. Es gibt dabei unterschiedliche Einschätzungen, ob drei Monate zu kurz oder mehr als 12 Monate zu lang sind. Generell ist eine gewisse Flexibilität sinnvoll. So hat der Stadtrat von Bologna Ende des letzten Jahres im Einvernehmen mit der italienischen Sektion von Amnesty beschlossen, ein Konzept für ein Aufenthalts- wie Unterstützungsprogramm in Anlehnung an „Shelter City“ zu entwerfen, bei der eine Aufenthaltsdauer von sechs bis 12 Monaten möglich sein soll.³⁹

37 Vergleiche: „Challenges and Proposals for Strengthening Temporary Relocation Programs for Defenders. A Feminist Perspective Based on the Experience of Spain“, hrsg. v. Calala und JASS, S. 29, online abrufbar unter:

https://justassociates.org/wp-content/uploads/2020/08/challenges_and_proposals_for_strengthening_temporary_relocation_programs_for_defenders.pdf

und: Rosario Figari Layús u. Stefan Peters, „Menschen- und Umweltrechte unter Druck: Möglichkeiten und Grenzen internationaler Schutzprogramme für Risikogruppen in Lateinamerika“, hrsg. v. Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ, S. 2, online abrufbar unter:

<https://www.instituto-capaz.org/twopager-menschen-und-umweltrechte-unter-druck-moglichkeiten-und-grenzen-internationaler-schutzprogramme-fur-risikogruppen-in-lateinamerika/>

38 „Urgent Responses for Women Rights Defenders at Risk: Mapping and Preliminary Assessment“, hrsg. v. Association for Women’s Rights in Development (AWID), S. 22, online abrufbar unter:

https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/whrd_urgent_responses_eng.pdf

39 „Ordine del giorno per rendere Bologna una città ‚Rifugio per i difensori dei diritti umani‘ vorgetragen von Mery de Martino u.a.“ hrsg. v. Partito Democratico S. 4, online abrufbar unter:

https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2022/09/581901_2022.-OdG-ordinario-PARTITO-DEMOCRATICO.pdf

3.3. Einreise, Aufenthalt und Rückkehr

Das Menschenrechtsnetzwerk „In Difesa di – per i diritti umani e chi li difende“, zu dem auch die italienische Sektion von Amnesty International gehört, liefert in einer Handreichung einen guten Überblick zu den einzelnen Phasen eines Schutzaufenthaltes von der Einreise vom Heimatland aus über den Aufenthalt im Gastland bis zur Rückkehr vom Stipendienort aus in die Heimat. Dabei stellt nach der Annahme des Stipendiums die Einreise einen kritischen Punkt für die Sicherheit der Menschenrechtsverteidiger*innen dar. In bestimmten Fällen könnte es hilfreich sein, Nichtregierungsorganisationen und/oder die Botschaft im Heimatland miteinzubeziehen.⁴⁰

Eventuell sollte den Stipendiat*innen eine Auswahl von Aufenthaltsorten vorgelegt werden, welche sich darin unterscheiden, ob sie mehr auf die Regeneration, dem Wissenserwerb oder der Vernetzung vornehmlich ausgerichtet sind.⁴¹

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Stipendiat*innen nach dem Schutzaufenthalt wieder in ihr Heimatland zurückkehren wollen. Nicht immer ist dies aufgrund der sich verändernden Bedrohungslage möglich. Daher sollte eine gewisse Flexibilität bei der Länge des Aufenthaltes gegeben sein.⁴²

40 Esempi e buone pratiche di ‚temporary relocation‘ di difensori/e dei diritti umani“, hrsg. v. In Difesa di - per i diritti umani e chi li difende, online abrufbar unter:
<https://www.indifesadi.org/wp-content/uploads/2017/03/Dossier-Temporary-Relocation.pdf>

41 Borislav Petranov u. Monette Zard, „Keeping Defenders Safe: A Call to Donor Action“, hrsg. v. International Human Rights Funders Group, S. 42. online abrufbar unter:
http://www.ihrfg.org/sites/default/files/Keeping_Defenders_Safe_Report.pdf

42 Stanley Seiden, „The Challenges of Safe Return: Supporting Civil Society Actors After Temporary Relocation.“, Stuttgart: 2020, S. 67-70, online abrufbar unter:
https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/70739/ssoar-2020-seiden-The_Challenges_of_Safe_Return.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2020-seiden-The_Challenges_of_Safe_Return.pdf

3.4. Begleitprogramm und Evaluation

Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte hebt in seinem Bericht hervor, dass fast alle Anbieter*innen von Schutzprogrammen die Zivilgesellschaft in Form eines Begleitprogramms einbeziehen. Häufig übernehmen meist Freiwillige die Schulungen in den Bereichen Gefahr- und Risikomanagement, digitale Sicherheit sowie Übungen zum Wohlbefinden.⁴³ Gerade für das Wohlbefinden der Stipendiat*innen spielt es eine wichtige Rolle, dass ihnen unterschiedliche Möglichkeiten angeboten werden, sich auf unterschiedliche Art und Weise einzubringen oder ihr Gastland kennen zu lernen.⁴⁴ Auch in Schleswig-Holstein sollte eine derartig enge Verzahnung mit der Zivilgesellschaft angestrebt werden. Bei einer Infoveranstaltung hierzu von Bündnis Eine Welt hatten sich bereits etliche Organisationen ihr Interesse hieran bekundet. Von der Zivilgesellschaft in Schleswig-Holstein könnte auch eine Art Alumni-Programm nach dem Schutzaufenthalt aufgebaut werden, um den Austausch mit den Menschenrechtsverteidiger*innen aufrecht zu erhalten und positive Entwicklungen in den Gemeinschaften der ehemaligen Stipendiat*innen zu begleiten und zu unterstützen.⁴⁵

Wie beim Schutzprogramm „Shelter City“ ist es sinnvoll, dass auch die Umsetzung in Schleswig-Holstein nach einer bestimmten Zeit unabhängig bewertet wird, um gegebenenfalls Verbesserungen vorzunehmen.⁴⁶

43 „Local Governments protecting Human Rights Defenders“, hrsg. v. Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Genf: 2022, S. 4, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/localgvt/2022-10-28/Local-governments-hosting-human-rights-defenders.pdf>

44 „Die Barcelona-Leitlinien für das Wohlbefinden von gefährdeten Menschenrechtsverteidiger:innen in temporären internationalen Schutzaufenthalten“, hrsg. v. University of York u.a., York: 2019, S., 10, online abrufbar unter: <https://static1.squarespace.com/static/58a1a2bb9f745664e6b41612/t/62d53a10696b6d5242efe982/1658141280831/The+Barcelona+Guidelines+%28German%29.pdf>

45 Salome Nduta u. Patrick Mutahi, „Relocation Initiatives and Their Impact on Home Communities: Case Study of Kenyan Human Rights Defenders“, Stuttgart: 2020, S. 23, online abrufbar unter: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/68451/ssoar-2020-nduta_et_al-Relocation_Initiatives_and_Their_Impact.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2020-nduta_et_al-Relocation_Initiatives_and_Their_Impact.pdf

46 Danielle de Winter, "Exploring the impact of a decade of temporary relocation experiences. Impact study report by DBMresearch", hrsg. v. "Justice&Peace", Den Hague: 2022, online abrufbar unter: <https://sheltercity.org/app/uploads/2022/09/2022-Shelter-City-Impact-Study.pdf>

Herzlicher Dank an alle Mitarbeiter*innen und Mitglieder
von Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein,
vom DGB Nord,
von der Diakonie Schleswig-Holstein,
von der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland,
vom Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein,
vom Forum Asia,
von der AG-Internationales der GEW Schleswig-Holstein,
von der Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte,
von Justice&Peace,
von der Martin-Roth-Initiative,
vom Ökumenischen Büro für Frieden und Gerechtigkeit,
von Peace Brigades International,
von Programo Somos Defensores und
vom Centre for Applied Human Rights an der University of York
für Begleitung, Beratung und Erfahrungsberichte.