

Shrinking Spaces

Menschenrechte in einem schwierigen geopolitischen Umfeld

OLIVER ERNST

Geboren 1967 in Duisburg, Politikwissenschaftler und Publizist, Referent Demokratie und Menschenrechte, Hauptabteilung Analyse und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die Machtübernahme der Taliban in Kabul am 15. August 2021 war im ausgehenden Jahr vor allem auch aus menschenrechtlicher Perspektive desaströs: Über Nacht wurden die Anstrengungen aus zwei Jahrzehnten, Menschen- und Frauenrechte zu verankern, wahrscheinlich gänzlich zunichtgemacht. Diese Werte stehen

nicht auf der Tagesordnung der Taliban. Noch weniger sind die militärtanten Extremisten an einer lebendigen Zivilgesellschaft interessiert, die als menschenrechtliches Korrektiv gegen Regierungsunrecht wirken könnte. Im international nicht anerkannten sogenannten „Islamischen Emirat Afghanistan“ werden die bisherigen Frauenförderungsprogramme keinen Platz mehr haben. Neben diesem gesellschaftspolitischen Desaster ist das Land einer humanitären Katastrophe ausgesetzt, die durch den forcierten Exodus der zivilgesellschaftlichen Kräfte verstärkt wird.

Die in Afghanistan engagierten Teile der internationalen Gemeinschaft waren auf diese Entwicklung kaum vorbereitet, was nicht nur die dramatischen Bilder vom Flughafen in Kabul verdeutlichten, sondern auch die schwierigen und teilweise gescheiterten Bemühungen zur Evakuierung afghanischer Mitarbeiter der internationalen zivilen und militärischen Akteure. Zu den wider Willen im Land Verbliebenen gehört auch eine große Anzahl von einheimischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern menschenrechtlicher und frauenrechtlicher Institutionen. Sollten sie Afghanistan nicht verlassen und sich im Ausland in Sicherheit bringen können, wird ihr Leben dauerhaft gefährdet sein, da auch sie den Taliban als Verräter gelten.

Wenngleich Afghanistan aufgrund des radikalen Umbruchs aus der Gesamtschau der Menschenrechtskrisen herausragt, so sind doch im Jahr 2021 zahlreiche andere massive Menschenrechtsverletzungen ebenfalls in die Schlagzeilen geraten. So hat sich seit dem Militärputsch in Myanmar am 1. Februar 2021 die Lage der Menschenrechte in dem Land dramatisch verschlechtert; eine große Zahl von Toten bei den heftigen Protesten gegen den Putsch ist zu beklagen. Die bereits seit mehr als zehn Jahren anhaltenden Kriege in Syrien und im Jemen sowie die in beiden Ländern hierdurch verursachten extremen humanitären Notlagen erscheinen weit von einer dauerhaften Lösung entfernt.

Auch die politische Krise in Belarus hat sich 2021 weiter zu einer Menschenrechtskrise zugespielt, da das Lukaschenko-Regime immer größere Teile der oppositionellen belarussischen Zivilgesellschaft auszuschalten trachtet. Nicht zuletzt bestimmten die Wahl eines – im Jahr 1988 – für Massenhinrichtungen verant-

wortlichen Präsidenten im Iran¹ und die mit China geführte Auseinandersetzung um die Lage der Uiguren in der autonomen chinesischen Region Xinjiang (XAR), die unter anderem von den USA im Januar 2021 als „Genozid“ bezeichnet worden war, die politische Agenda.

So unterschiedlich diese Entwicklungen auch aus menschenrechtspolitischer Perspektive zu bewerten sind, so sehr haben sie doch eines gemeinsam: Weder die multilateralen menschenrechtspolitischen Instrumente der Vereinten Nationen noch die international immer weiter ausgebauten, autonomen Magnitsky-Menschenrechtssanktionen der USA (GLOMAG),² der Europäischen Union, Kanadas und Großbritanniens konnten maßgeblich zur Verbesserung der Lage beitragen.

Für die 2020er-Jahre darf das jedoch nicht das letzte Wort sein. Im Gegenteil: Ebenso wie in den 1970er-Jahren, als der Ost-West-Konflikt durch die Schlussakte von Helsinki 1975 eine De-Eskalation erfuhr und damit in vielfacher Weise Perspektiven für menschenrechtspolitisches Handeln auf gesellschaftlicher und internationaler Ebene eröffnet wurden, macht auch die aktuelle systemische Auseinandersetzung zwischen den westlichen Demokratien, die die Menschenrechte schützen wollen, und autoritären Staaten, die die Rechtsstaatlichkeit und damit den Schutz der Menschenrechte nicht gewährleisten, eine neue Sicht auf diese Fehlentwicklungen notwendig.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich zwei menschenrechtspolitische Trends verstärkt, die bislang nur unzureichend und immer noch zu wenig systematisch als menschenrechtspolitische Aktivposten eingesetzt werden: Zum einen ist in keinem politischen Bereich der zunehmend

vergesellschafteten Außenpolitik weltweit eine derart große Dominanz zivilgesellschaftlicher Initiativen zu konstatieren wie im Bereich der Menschenrechtspolitik. Globale Akteure – wie die bereits im Juli 1961 gegründete Organisation Amnesty International und die im Jahr 1978 gegründete Organisation *Human Rights Watch* – beobachten und kritisieren staatliche (und immer öfter auch nichtstaatliche) Akteure und initiieren konkrete menschenrechtliche Interventionen, beispielsweise zugunsten politischer Gefangener. Diese zivilgesellschaftlich geprägte, globale menschenrechtspolitische Offensive wird jedoch konterkariert durch die Gegenoffensive autoritärer Unrechtsstaatlichkeit, die in vielen Ländern eben diese Zivilgesellschaft einschränkt und unterdrückt, was mit dem Begriff der *shrinking spaces* bezeichnet wird.

ACHILLESFERSE: VERLETZLICHKEIT DER ZIVILGESELLSCHAFT

Wenngleich die Unterstützung und Stärkung besonders verletzlicher Gruppen – wie beispielsweise afghanischer Frauen – maßgeblich durch die internationalen zivilgesellschaftlichen Kräfte geleistet wird, so sind diese Akteure ihrerseits in besonderem Maße vulnerabel. Der hohe Grad an unverzichtbarer menschenrechtlicher Expertise und Relevanz steht in einem krassen Missverhältnis zur Verletzlichkeit und oftmals auch zur konkreten existenziellen Bedrohung der Menschenrechtsverteidiger. In der Menschenrechtspolitik ist der Begriff der „vernetzten Sicherheit“ zu wenig diskutiert, obgleich die schwersten

Menschenrechtsverletzungen weltweit durch nichtstaatliche Milizen sowie staatliche Militärs und Sicherheitskräfte ausgeübt werden (Afghanistan, Myanmar und Syrien sind hierfür nur drei besonders furchtbare Beispiele) und schon im März 2004 – bei der ersten zivilgesellschaftlichen Afghanistankonferenz in Berlin – von einer afghanischen Frauenrechtlerin eingefordert worden war: Ohne Sicherheit ist kein Fortschritt bei den Frauenrechten und Menschenrechten möglich. Allerdings gilt hier auch das Wort der damaligen Verteidigungsministerin, Annegret Kramp-Karrenbauer, beim Großen Zapfenstreich zu Ehren der zwanzig Jahre in Afghanistan eingesetzten deutschen Soldaten: „Der Aufbau einer Zivilgesellschaft, das Errichten einer Demokratie oder der Aufbau einer Wirtschaft sind nicht der Auftrag von bewaffneten Streitkräften.“³

Der offenbar unvermeidliche gleichzeitige Zusammenbruch der in zwei Jahrzehnten aufgebauten sicherheitspolitischen und zivilgesellschaftlichen Infrastruktur in Afghanistan hat zur Folge, dass insbesondere den frauenrechtlich und menschenrechtlich Engagierten oft nur die Flucht aus dem Land und das Exil als einzige Option blieben, um zu überleben.

Die in Afghanistan in den letzten Monaten besonders deutlich gewordene Verletzlichkeit der menschenrechtlich engagierten Akteure in der Zivilgesellschaft ist die sichtbare Achillesferse der Demokratien in der systemischen Auseinandersetzung um die Durchsetzung und den Schutz der Menschenrechte. So sehr die zivilgesellschaftliche Rolle in der Menschenrechtspolitik ein unumstößlicher Faktor ist, auf lange Sicht auch bleiben und sich noch erweitern wird, so sehr ist doch eine robustere staatliche und nichtstaatliche

Menschenrechtspolitik erforderlich. Doch wie kann diese erreicht werden? Sie beginnt zum Beispiel bei der Abwehr systematischer Gefährdungen der Menschenrechtsverteidiger.⁴

GLOBALE MENSCHENRECHTS-SANKTIONSREGIME

Die bereits in über einhundert Staaten existierenden und meist regierungsunabhängig operierenden Menschenrechtsinstitute, die in Europa im *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNRI) und global in der *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) vernetzt sind, sollten den internationalen menschenrechtspolitischen Diskurs über den Schutz und die Sicherheit der Menschenrechtsverteidiger deutlich verstärken und diesbezüglich den Druck auf die Politik erhöhen. Mehr Sicherheit für die zivilgesellschaftlichen menschenrechtlichen Akteure ist auch ein ureigenes Interesse der staatlichen Menschenrechtspolitik, die auf zuverlässige Informationen von Menschenrechtlern in hohem Maße angewiesen ist und daher für den notwendigen Schutz entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen sollte.

Neben der Entwicklung hin zu einer zivilgesellschaftlichen Dominanz in der Menschenrechtspolitik prägt ein weiterer Trend die menschenrechtspolitische Agenda der 2010er- und 2020er-Jahre entscheidend: Seit 2012 werden – ausgehend vom US-amerikanischen *Magnitsky Act* – immer mehr autonome Menschenrechts-sanktionsregime initiiert.⁵ Allein 2020 und 2021 haben die Europäische Union und Großbritannien sogenannte „Globale

Menschenrechtssanktionsregime“ etabliert und sind – neben den USA und Kanada – zu schlagkräftigeren menschenrechtspolitischen Akteuren geworden, die immer mehr gezielte Menschenrechtssanktionen unabhängig von den Vereinten Nationen verhängen.

Ein besonderes Kennzeichen dieser vier etablierten Globalen Menschenrechts-sanktionsregime ist ihre Fähigkeit, eine schnelle Koordinierung gezielter Sanktionen umzusetzen. Die weiterhin angestrebte Implementierung dieser autonomen und gezielten Menschenrechts-sanktionsregime – aktuell in Australien und Japan – wird ihre potenzielle Schlagkraft deutlich erhöhen. Für die systemische, menschenrechtspolitische Auseinandersetzung – insbesondere mit den autoritären Mächten Russland und China – sind diese neuen Instrumente von großem Nutzen. Die USA haben seit 2012 insbesondere russische Individuen und Institutionen sanktioniert, die für massive Menschenrechtsverletzungen und Korruption verantwortlich zeichneten. Eine erste koordinierte Sanktionskampagne aller vier Akteure – Europäische Union, Großbritannien, Kanada und USA – richtete sich im März 2021 gegen die chinesischen Verantwortlichen für die Menschenrechtsverletzungen an Uiguren und insbesondere für die Inhaftierung von Angehörigen der uigurischen Minderheit in Umerziehungslagern im Nordwesten der Autonomen Region Xinjiang. Obwohl wirtschaftliche Interessen in dieser Region vorhanden sind, da hier von chinesischer Seite das wirtschaftliche Engagement internationaler Investoren und Unternehmen offensiv gefördert wird, verhinderte dies nicht die gemeinsame menschenrechtspolitische Initiative.

Der verstärkte Einsatz gezielter Menschenrechtssanktionen ist jedoch nicht automatisch ein Erfolgsrezept. Russland und China haben darauf mit Gegensanktionen reagiert. So wurden von China als „chinakritisch“ geltende parlamentarische, gesellschaftliche, mediale und wissenschaftliche Akteure sanktioniert, was das sofortige Einfrieren des zwischen China und der Europäischen Union ausgehandelten Investitionsabkommens (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI) seitens des Europäischen Parlaments zur Folge hatte.

Die staatliche und die nichtstaatliche Menschenrechtspolitik wurden somit vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Gleichwohl sollten gerade die Entwicklungen seit der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa dazu veranlassen, den Blick nach vorn zu richten: Im Vergleich zu 1975 sind heute sowohl die zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsakteure als auch die staatlichen Menschenrechtsinstrumente wesentlich besser aufgestellt – internationaler vernetzt, professioneller qualifiziert und somit potenziell wirksamer. Menschenrechtspolitische Maßnahmen, wie beispielsweise Menschenrechtsdialoge, die zu Annäherung und Vertrauensbildung führen können, sind daher auch künftig zwischen den systemischen Gegnern möglich und notwendig, um zivilgesellschaftliche Freiräume auch unter schwierigen Rahmenbedingungen offen zu halten und Menschenrechte zu verteidigen.

¹ Ulrich von Schwerin: „Ebrahim Raisi: ein Präsident mit Blut an den Händen“, in: Neue Zürcher Zeitung, 19.06.2021, www.nzz.ch/international/iran-ebrahim-raisi-ist-ein-praesident-mit-blut-an-den-haenden-ld.1630633 [letzter Zugriff: 04.11.2021].

² Im Dezember 2012 unterzeichnete US-Präsident Barack Obama ein vom US-Kongress verabschiedetes überparteiliches Gesetz, den „Magnitsky Act“ („Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012“), das ursprünglich russische Beamte bestrafen sollte, die für den Tod des russischen Steuerberaters Sergei Magnitski 2009 in einem Moskauer Gefängnis verantwortlich waren. Der 2016 verabschiedete „Global Magnitsky Act“ ermächtigt die US-Regierung, Menschenrechtsverletzer weltweit persönlich zu bestrafen, ihr Vermögen einzufrieren und ihnen die Einreise in die USA zu verweigern. Er gilt als Vorbild für die Globalen Menschenrechtsanktionsregime, die in den vergangenen Jahren von der Europäischen Union, Großbritannien und Kanada implementiert wurden. Ausführlich hierzu vgl. Oliver Ernst: *Zähne für den Tiger?*, Analysen und Argumente, Nr. 450, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin / Berlin 2021, www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/zaezne-fuer-den-tiger [letzter Zugriff: 11.10.2021].

³ Siehe „Abschlussappell zu Afghanistan. Kramp-Karrenbauer gedenkt 59 Gefallenen“, in: ZDFheute, 13.10.2021, www.zdf.de/nachrichten/video/afghanistan-bundeswehr-abschlussappell-100.html [letzter Zugriff: 14.10.2021].

⁴ „We must ensure civil society and human rights defenders can engage with the UN without fear of reprisal“. Rede von Botschafterin Barbara Woodward, Ständige Vertreterin des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen, im Rahmen des interaktiven Dialogs mit dem Sonderberichterstatter über die Situation von Menschenrechtsverteidigern, www.gov.uk/government/speeches/we-must-ensure-civil-society-and-human-rights-defenders-can-engage-with-the-un-without-fear-of-reprisal?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_source=2acd7165-5b97-4df8-9156-65cc3737a3de&utm_content=daily [letzter Zugriff: 18.10.2021].

⁵ Zum Begriff und zur Entwicklung der Globalen Menschenrechtssanktionsregime siehe En.2.