

STELLUNGNAHME ZUM ANTRAG „FREIHEIT UND MENSCHENRECHTE WELTWEIT: NRW-FÖRDERUNG FÜR VERFOLGTE, INTERNATIONALE STUDIERENDE“, (DRUCKSACHE 18/5424)

Dr. Benjamin Stachursky

Berlin, 30.12.2023

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zusammenfassung	1
2. Notwendigkeit eines Stipendienprogramms für Menschenrechtsverteidiger*innen in NRW.....	2
A. Weltweite Bedrohungslage von Menschenrechtsverteidiger*innen.....	2
B. Beitrag eines nordrhein-westfälischen Stipendienprogramms.....	4
3. Ausgestaltung und Fokus.....	5
A. Zentrale Aspekte der Ausgestaltung	5
B. Unterstützung aller Menschenrechtsverteidiger*innen statt Begrenzung auf Studierende.....	6

1. Zusammenfassung

Die Fraktion der FDP in Nordrhein-Westfalen hat im August 2023 einen Antrag (Drucksache 18/5424) vorgelegt, der die Erarbeitung eines Stipendienprogramms für verfolgte Studierende aus dem Ausland



vorsieht.¹ Damit sollen junge Menschen gestärkt werden, die wegen ihres menschenrechtlichen Engagements unter Repressionen und Verfolgung leiden.

Amnesty International begrüßt das Ziel des Antrages, **bedrohten Menschenrechtsverteidiger*innen in NRW die Möglichkeit zu geben, Kräfte zu sammeln, Kontakte zu knüpfen und ihre Menschenrechtsarbeit währenddessen fortzuführen.** Die zunehmende Bedrohung in verschiedenen Teilen der Welt begründet die Notwendigkeit von Programmen, die Menschenrechtsverteidiger*innen nicht nur eine Atempause verschaffen, sondern sie auch in ihrem Engagement für Menschenrechte unterstützen.

Ein nordrhein-westfälisches Stipendienprogramm, das bestehende Programme sinnvoll ergänzt, kann die **Situation einzelner gefährdeter Menschenrechtsverteidiger*innen verbessern, dadurch den Menschenrechtsaktivismus in ihren Heimatländern stärken und zudem den Dialog über Menschenrechtsfragen in NRW fördern.** Darüber hinaus kann das Land NRW mit einem solchen Programm ein starkes Signal für die **unbedingte Notwendigkeit senden, Menschen zu unterstützen, die wegen ihres Engagements für Menschenrechte bedroht werden.** Auch aus diesem Grund kann ein Stipendienprogramm für Menschenrechtsverteidiger*innen, das vom bevölkerungsstärksten Bundesland Deutschlands geschaffen wird, besonders wertvoll sein.

Bei der Ausgestaltung und Umsetzung eines Stipendienprogramms für Menschenrechtsverteidiger*innen ist das Augenmerk u.a. auf eine ausreichende **Flexibilität, Transparenz, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und Vernetzungsmöglichkeiten** zu richten. Aufgrund der vielfältigen und umfangreichen Bedrohungslage sollte ein solches Programm aus Sicht von Amnesty International jedoch nicht nur Studierenden, sondern **allen bedrohten Menschenrechtsverteidiger*innen im Rahmen eines zeitlich begrenzten Aufenthaltes in NRW Schutz und Unterstützung bieten.**

2. Notwendigkeit eines Stipendienprogramms für Menschenrechtsverteidiger*innen in NRW

A. Weltweite Bedrohungslage von Menschenrechtsverteidiger*innen

In Anlehnung an die 1998 verabschiedete Erklärung der Vereinten Nationen (VN) über Menschenrechtsverteidiger*innen² definiert die Europäische Union 2004 in ihren Leitlinien zum Schutz von 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

¹ Freiheit und Menschenrechte weltweit: NRW-Förderung für verfolgte, internationale Studierende, Drucksache 18/5424, online abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-5424.pdf>

² Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and>



Bevölkerungsgruppen. Einzelpersonen oder Gruppen, die Gewalt anwenden oder dazu aufrufen, sind von dieser Definition ausgeschlossen.“³

Doch der Einsatz für Menschenrechte ist für viele Menschenrechtsverteidiger*innen gefährlich. Ein Amnesty-Bericht dokumentiert, welchen vielfältigen Angriffen und Bedrohungen Aktivist*innen weltweit ausgesetzt sind und dass zwischen 1998 und 2017 schätzungsweise mehr als 3.500 Menschenrechtsverteidiger*innen wegen ihres friedlichen Engagements ermordet wurden.⁴ HRD Memorial⁵, eine globale Initiative zahlreicher Menschenrechtsorganisationen, stellt in ihrem letzten Jahresbericht fest, dass allein im Jahr 2022 mindestens 401 Menschenrechtsverteidiger*innen in 26 Ländern getötet wurden. 48% der Ermordeten haben sich für die Verteidigung von Landrechten, den Umweltschutz und/oder die Rechte von Indigenen eingesetzt. Doch auch zahlreiche andere Gruppen von Menschenrechtsverteidiger*innen wurden in unterschiedlichen Kontexten 2022 Opfer von Gewalt und Bedrohungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure.⁶ Eine solche Bedrohungslage führt in Kombination mit Diffamierungskampagnen und dazugehörigen gesetzlichen Maßnahmen zu einem Klima der Angst und einer Verengung des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft⁷ – eine Entwicklung, die in verschiedenen Regionen der Welt zu beobachten ist.⁸

Dieser Trend ist höchst problematisch, nicht nur wegen des Leids der betroffenen Menschenrechtsverteidiger*innen, sondern auch weil dadurch die Aussicht auf Verbesserungen der Menschenrechtssituation in den entsprechenden Ländern schwindet. Denn die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen trägt entscheidend dazu bei, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen Gerechtigkeit erfahren, Gesetze im Sinne der Menschenrechte geändert werden und vulnerable Personen Schutz erhalten. Dies zeigen u.a. ein diesbezüglicher Bericht der UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen aus dem Jahr 2022⁹ und die dazugehörige Einreichung von Amnesty International.¹⁰ Deshalb besteht ein dringender Bedarf an Möglichkeiten für unterschiedliche Gruppen von Menschenrechtsverteidiger*innen, akuten Bedrohungslagen temporär zu entkommen und dabei ihr Engagement fortzuführen.

³ European Union Guidelines on Human Rights Defenders, online abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf; deutsche Übersetzung zitiert nach: https://pbideutschland.de/fileadmin/user_files/groups/germany/Dateien/EU-Leitlinien_Schutz_MRV.pdf

⁴ Human Rights Defenders Under Threat – A Shrinking Space for Civil Society, hrsg. v. Amnesty International, 2017, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2023/01/ACT3060112017ENGLISH.pdf>

⁵ <https://hrdmemorial.org/>

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

⁷ Per Gesetz mundtot gemacht: die weltweite Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Organisationen, hrsg. v. Amnesty International, 2019, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-02/Amnesty-Bericht-Per-Gesetz-Mundtot-Gemacht-Februar2020.pdf>

⁸ Menschenrechte 2022: Aktuelle Lage in 17 Ländern. Politische Handlungsoptionen, hrsg. v. Internationale Advocacy Netzwerke (IAN), 2022, online abrufbar unter: https://www.mexiko-koordination.de/wp-content/uploads/2022/02/IAN_Dossier_Menschenrechte_2022.pdf

⁹ 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, 2022, online abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/610/60/PDF/G2261060.pdf?OpenElement>

¹⁰ 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, 2022, online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/10/IOR4061682022ENGLISH.pdf>



B. Beitrag eines nordrhein-westfälischen Stipendienprogramms

Damit die beschriebenen Repressionen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen nicht zum Verlust des menschenrechtlichen Veränderungspotentials führen, das von den Aktivist*innen ausgeht, ist Unterstützung notwendig. Ein sinnvoller Weg, diese Unterstützung und damit einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte zu leisten, sind Schutz- und Stipendienprogramme. Das Ziel solcher Programme ist, Menschenrechtsverteidiger*innen außerhalb ihres Heimatlandes eine Auszeit von ihrer Bedrohungslage und gleichzeitig die Fortführung ihrer wichtigen Arbeit sowie Vernetzung mit anderen politischen Akteur*innen zu ermöglichen. Als Informations- und Koordinationsnetzwerk derartiger Programme in Europa dient die European Union Temporary Relocation Platform (EUTRP).¹¹ Auch in Deutschland gibt es verschiedene Schutz- und Stipendienprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen, wie beispielsweise die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte, welche bereits 1986 als unabhängige Stiftung mit enger Bindung an die Hamburger Bürgerschaft und den Senat gegründet wurde.¹² Eine genaue, aktuelle Erfassung aller menschenrechtlichen Stipendienplätze in Europa gibt es nicht, eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie zählte im Jahr 2012 weniger als 200 Stipendienplätze für Menschenrechtsverteidiger*innen. Schon damals ließ sich an den langen Wartelisten der Schutz- und Stipendienprogramme ablesen, dass der Bedarf die bisherigen Angebote deutlich übersteigt.¹³

Insofern sind neue Programme unbedingt notwendig. Als besonders zielführend haben sich Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene erwiesen, da neben der finanziellen Unterstützung die enge Begleitung der Stipendiat*innen vor Ort von zentraler Bedeutung ist. Dies hat auch der UN-Hochkommissar für Menschenrechte in einer aktuellen Publikation hervorgehoben: Nicht nur die Menschenrechtsverteidiger*innen selbst profitieren von einem Stipendienprogramm, sondern auch in der Region kann der öffentliche Austausch zu Menschenrechtsfragen belebt und um wertvolle Einblicke in die Herausforderungen und Probleme anderer Weltregionen bereichert werden. Darüber hinaus kann, wie auch im vorliegenden Antrag dargestellt, die Region über ein menschenrechtliches Stipendienprogramm national und international Sichtbarkeit, Anerkennung und neue Kooperationsmöglichkeiten gewinnen.¹⁴ Deshalb begrüßt Amnesty International den Beschluss des Rates der Stadt Köln aus dem Jahr 2022, die Stadtverwaltung zu beauftragen, ein Stipendium für temporäre Schutzaufenthalte von jährlich zwei gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen zu konzipieren.¹⁵ Vor dem Hintergrund des beschriebenen Bedarfes kann das Land NRW mit einem eigenen Stipendienprogramm das wichtige Signal senden, auch auf Landesebene die Notwendigkeit des Schutzes und der Unterstützung von Menschenrechtsverteidiger*innen zu erkennen und dieser Erkenntnis Taten folgen zu lassen.

Aus diesen Gründen ist das grundsätzliche Ansinnen des Antrages, die nordrhein-westfälische Landesregierung zu beauftragen, ein neues Stipendienprogramm auf Landesebene zu erarbeiten, welches

¹¹ <https://eutrp.eu/>

¹² www.hamburger-stiftung.de

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

¹⁴ Local Governments protecting Human Rights Defenders, hrsg. v. Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, 2022, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/localgvt/2022-10-28/Local-governments-hosting-human-rights-defenders.pdf>

¹⁵ Kölner Stipendium für temporäre Schutzaufenthalte von gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen, AN/0194/2022, online abrufbar unter: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=859647&type=do>



Menschen, die wegen ihres menschenrechtlichen Engagements verfolgt werden, einen Aufenthalt in NRW ermöglicht und sie bei ihrer Arbeit und der Vernetzung unterstützt, sinnvoll und unterstützenswert.

3. Ausgestaltung und Fokus

A. Zentrale Aspekte der Ausgestaltung

Bei der Ausgestaltung und Umsetzung eines Stipendienprogramms für bedrohte Menschenrechtsverteidiger*innen sind verschiedene Aspekte zu beachten, die für den Erfolg eines solchen Programmes besonders relevant sind. Die konkrete Organisationsform ist politisch zu bestimmen. Es sollte jedoch (beispielsweise durch einen entsprechenden Beirat) ein Bezug zu Akteur*innen der zuständigen Politikebene, also in diesem Fall zur nordrhein-westfälischen Landespolitik, sichergestellt werden. Dies empfiehlt auch der UN-Hochkommissar für Menschenrechte.¹⁶ In seinen Entscheidungen sollte das Programm aber unabhängig und frei von politischer Einflussnahme sein.

Zur Finanzierung sollte im Landeshaushalt ein fester Betrag für eine bestimmte Anzahl an Stipendien reserviert werden. Die Kosten eines Stipendienplatzes hängen maßgeblich von der Art und Gestaltung des Programms ab.¹⁷ Zum Beispiel werden im Rahmen des geplanten Stipendienprogramms der Stadt Köln 100.000 € pro Jahr für zwei Stipendienplätze veranschlagt.¹⁸ Darüber hinaus können Möglichkeiten der Mitfinanzierung beispielsweise durch die Elisabeth-Selbert-Initiative des Bundes¹⁹ oder das EU-Programm ProtectDefenders.eu²⁰ geprüft werden. Den Stipendiat*innen muss der Umfang und die Art der Unterstützungsleistungen transparent vermittelt werden. Unbedingt notwendig ist in jedem Fall neben der finanziellen auch die administrative und soziale Unterstützung. Außerdem ist mit geeigneten Maßnahmen der Schutz der Stipendiat*innen vor Verfolgung auch während des Aufenthaltes in NRW sicherzustellen.

Die Bedarfe gefährdeter Menschenrechtsverteidiger*innen sind unterschiedlich. Außerdem ist aufgrund sich verändernder Bedrohungslagen nicht auszuschließen, dass die Rückkehr ins Heimatland in einigen Fällen nicht zum geplanten Zeitpunkt möglich ist. Daher sollte eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Länge des Aufenthaltes gegeben sein.²¹ Beispielsweise hat der Stadtrat von Bologna 2022 im Einvernehmen mit der italienischen Sektion von Amnesty International beschlossen, ein Konzept für ein Programm zu entwerfen, bei dem eine Aufenthaltsdauer von sechs bis 12 Monaten möglich sein soll.²²

¹⁶ Local Governments protecting Human Rights Defenders, hrsg. v. Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, 2022, online abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/localgvt/2022-10-28/Local-governments-hosting-human-rights-defenders.pdf>

¹⁷ Eine Übersicht der Kosten verschiedener Programme in Europa findet sich in der zuvor erwähnten Studie im Auftrag der EU-Kommission ab S. 116: Mapping of temporary shelter initiatives for Human Rights Defenders in danger in and outside the EU. Final Report, hrsg. v. GHK Consulting, 2012, online abrufbar unter: <https://asianhrds.forum-asia.org/api/files/15615449229705s7r1p6uwe8.pdf>

¹⁸ Kölner Stipendium für temporäre Schutzaufenthalte von gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen, AN/0194/2022, online abrufbar unter: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=859647&type=do>

¹⁹ <https://www.ifa.de/foerderungen/elisabeth-selbert-initiative/>

²⁰ <https://protectdefenders.eu/>

²¹ Stanley Seiden, The Challenges of Safe Return: Supporting Civil Society Actors After Temporary Relocation, hrsg. v. ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), 2020, online abrufbar unter: <https://doi.org/10.17901/AKBP1.10.2020>

²² Ordine del giorno per rendere Bologna una città ‚Rifugio per i difensori dei diritti umani‘, hrsg. v. Partito Democratico, 2022, online abrufbar unter: https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2022/09/581901_2022.-OdG-ordinario-PARTITO-DEMOCRATICO.pdf



Menschenrechtsverteidiger*innen sind in ihren Heimatländern Teil der Zivilgesellschaft und sollten auch im Zuge eines Stipendiums Aufenthaltes in NRW Möglichkeiten bekommen, sich mit zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur*innen zu vernetzen – z.B. durch entsprechende Veranstaltungen. Diesen Vernetzungsgedanken greift der Antrag richtigerweise auf. Weiterhin können zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Auswahl möglicher Stipendiat*innen einbezogen werden.

B. Unterstützung aller Menschenrechtsverteidiger*innen statt Begrenzung auf Studierende

Der vorliegende Antrag adressiert konkret die Situation Studierender, die im Kampf für Menschenrechte verfolgt werden, und damit ein höchst relevantes Problem. Diese Gruppe von Menschenrechtsverteidiger*innen hat, wie der Antrag treffend herausstellt, zweifelsfrei eine hohe Bedeutung in der globalen Menschenrechtsbewegung und verdient jede Unterstützung. Die Bedrohungslage ist, wie oben erläutert, jedoch vielfältiger, umfangreicher und betrifft auch zahlreiche Gruppen von Menschenrechtsverteidiger*innen, auf die nur wenige Schutz- und Stipendienprogramme ausgerichtet sind. Denn die Mehrzahl der bestehenden Programme beschränkt sich auf den Schutz und die Unterstützung bestimmter Gruppen von Menschenrechtsverteidiger*innen, insbesondere von Schriftsteller*innen, Journalist*innen und Wissenschaftler*innen.²³ Notwendig sind daher Stipendienprogramme ohne eine solche Beschränkung. Dementsprechend sollte ein nordrhein-westfälisches Stipendienprogramm aus Sicht von Amnesty International allen bedrohten Menschenrechtsverteidiger*innen, die unter die genannte Definition fallen, im Rahmen eines zeitlich begrenzten Aufenthaltes in NRW Schutz und Unterstützung bieten.

²³ Nathalie van Schagen, Collaboration Between Temporary Relocation Initiatives: Potentials, Challenges and Next Steps, hrsg. v. ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), 2020, online abrufbar unter: <https://doi.org/10.17901/AKBP1.08.2020>

