GPPi
GLOBAL PUBLIC POLICY INSTITUTE

# Politische Gefangene befreien

## Empfehlungen zur Einzelfallarbeit für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland

Von KATRIN KINZELBACH, CATHERINE WOLF

September 2015

Dieser Bericht fasst Ergebnisse eines Workshops zusammen, der am 29. April 2015 mit Vertreterinnen aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen, dem Auswärtigen Amt, dem Bundeskanzleramt und dem Bundestag am Global Public Policy Institute in Berlin stattgefunden hat. Die Teilnehmenden waren sich einig, dass das Engagement für politische Gefangene eine zentrale und ausbaufähige Aufgabe der deutschen auswärtigen Menschenrechtspolitik ist. Politisch Verfolgte sind nicht nur Opfer, sondern auch Expertinnen und wichtige Ansprechpartner für Menschenrechtsverletzungen und politisch bedingte Instabilität. Deutschland kann und sollte mehr als bisher für politische Gefangene tun. Die hier vorgestellten Empfehlungen richten sich an den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung – insbesondere das Auswärtige Amt – und die Zivilgesellschaft.

gppi.net

Besonderer Dank gilt der VolkswagenStiftung für die Finanzierung des Workshops im Rahmen eines Schumpeter-Fellowships.

Gemäß der Chatham-House-Regel können die Inhalte dieses Berichts nicht einzelnen Workshop-Teilnehmenden zugerechnet werden. Die Autorinnen danken allen Teilnehmenden und besonders Julian Lehmann für zahlreiche Anregungen, übernehmen jedoch alleinige Verantwortung für die Inhalte des Dokuments. Für ihre wertvolle Unterstützung danken die Autorinnen ferner Julian Pohl und David Westenfelder.

# Inhalt


## 1 Einleitung 4

## 2 Politische Haft und Machtkalkül - Grundlagen erfolgreicher Einzelfallarbeit 5

## 3 Ziele und Spannungsfelder der Einzelfallarbeit 9

Auswahl von Einzelfällen 10
„VIP“-Gefangene und weitere nichtintendierte Konsequenzen 11
Die Täter im Fokus 13

## 4 Aktionsfelder und Kooperation deutscher Akteure 14

## 5 Empfehlungen 17

Bundestag 17
Bundesregierung 19
Auswärtiges Amt 20
Zivilgesellschaft 21

## Anhang 23

Teilnehmende des Workshops 23
Zentrale Fragestellungen des Workshops 25

# 1 Einleitung

Politische Haft soll die Macht von Oppositionellen, Andersdenkenden, Journalistinnen[1] und Menschenrechtsaktivisten nachhaltig untergraben. Politische Gefangene haben vor ihrer Haft auf soziale und politische Missstände aufmerksam gemacht, Reformen gefordert, auf Teilhabe gedrängt oder individuelle Freiräume verlangt und dabei von zentralen Menschenrechten Gebrauch gemacht: der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit oder der Religionsfreiheit. Viele von ihnen hatten in ihrem sozialen Umfeld eine Vorbildfunktion. Ihre Inhaftierung schürt ein Klima der Angst, das die politische Mobilisierung zur Überwindung von systematischen Menschenrechtsverletzungen erschwert.

In autoritär regierten Ländern dient politische Haft als Mittel zum Machterhalt. Wenngleich sie vereinzelt auch in demokratischen Ländern vorkommen kann, so ist politische Haft in autoritären Ländern systemimmanent. Die deutsche auswärtige Menschenrechtspolitik kann sich daher nicht auf die Äußerung von Kritik an strukturellen Menschenrechtsverletzungen und das langfristige Werben für Demokratisierung beschränken, sondern wird immer wieder auch durch Einzelfälle herausgefordert. Wie sie mit dieser Herausforderung wirksam umgehen kann und soll, diskutierten am 29. April 2015 Vertreterinnen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie der deutschen Exekutive und Legislative in einem Workshop am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Dabei kamen Erfolge und Misserfolge, Mechanismen, Potenzial und Grenzen der Einzelfallarbeit zur Sprache.

Der vorliegende Bericht fasst die Diskussion zusammen, um anschließend Empfehlungen vorzustellen, wie die deutsche Einzelfallarbeit gestärkt werden kann. Die Empfehlungen richten sich an Mitglieder und Gremien des Deutschen Bundestags, die Bundesregierung – insbesondere das Auswärtige Amt – und die Zivilgesellschaft.

1 Zur besseren Lesbarkeit finden in diesem Bericht die femininen und maskulinen Formen der Substantive in wahlloser Reihenfolge Anwendung.

# 2 Politische Haft und Machtkalkül – Grundlagen erfolgreicher Einzelfallarbeit

Internationale Menschenrechtsverträge definieren politische Haft nicht. Der Europarat ist bisher die einzige intergouvernementale Organisation, die eine Definition von politischen Häftlingen verabschiedet hat. Verhandelt wurde sie von einem deutschen Rapporteur, dem heutigen Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung Christoph Strässer. Nach der Definition sind Gefangene dann *politische* Gefangene, wenn sie für eine Tätigkeit verurteilt wurden, die eigentlich durch grundlegende Menschenrechte geschützt ist – etwa die Ausübung ihrer Meinungs- oder Versammlungsfreiheit. Ferner greift die Definition dann, wenn eine Person für eine tatsächlich begangene Straftat aus politischen Gründen eine unverhältnismäßige Strafe erhalten hat. Als Mitglied des Europarats sollte Deutschland die Definition auch in der bilateralen Menschenrechtsaußenpolitik anwenden. Im englischen Wortlaut liest sich die Definition wie folgt:

> A person deprived of his or her personal liberty is to be regarded as a 'political prisoner':
>
> a if the detention has been imposed in violation of one of the fundamental guarantees set out in the European Convention on Human Rights and its Protocols (ECHR), in particular freedom of thought, conscience and religion, freedom of expression and information, freedom of assembly and association;
> b if the detention has been imposed for purely political reasons without connection to any offence;
> c if, for political motives, the length of the detention or its conditions are clearly out of proportion to the offence the person has been found guilty of or is suspected of;
> d if, for political motives, he or she is detained in a discriminatory manner as compared to other persons; or,
> e if the detention is the result of proceedings which were clearly unfair and this appears to be connected with political motives of the authorities.[2]

2 Resolution 1900 (2012) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Online: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19150&lang=en, letzter Zugriff: 9. September 2015.

Für eine erfolgreiche außenpolitische Antwort auf politische Haft ist es neben einer verbindlichen Definition unerlässlich, ihre Ursachen zu verstehen. In der politikwissenschaftlichen Menschenrechtsforschung hat sich mittlerweile die Einsicht gefestigt, dass Regimetyp und wirtschaftliche Entwicklung wichtige Faktoren für die Erklärung von Menschenrechtsverletzungen sind; dies gilt insbesondere für zivile und bürgerliche Rechte.[3] Die beiden Faktoren können aber unterschiedliche Wirkungen auf einzelne Rechte haben. Die Verbreitung von politischer Haft lässt sich im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsverletzungen nicht mit wirtschaftlicher Entwicklung und Staatskapazität erklären. Vielmehr korreliert politische Haft stark mit dem Regimetyp, unabhängig von administrativer und materieller Staatskapazität.[4]

In autoritär regierten Staaten sind politische Gefangene sowohl Leitfiguren aufbegehrender Zivilgesellschaft als auch Objekte staatlichen Machtkalküls. Menschenrechtsverteidiger sind für autoritäre Regierungen eine Gefahr, weil sie die Deutungshoheit des Regimes angreifen und als Vorbilder und Repräsentantinnen für freiheitliche, demokratische und anderweitig nonkonforme Ideen fungieren. Nehmen autoritäre Machthaber einen Anstieg innenpolitischer Gefährdung wahr, kann dies zum Anstieg der Unterdrückung führen. Einzelne Oppositionelle und Menschenrechtsverteidigerinnen werden zur Abschreckung festgenommen. Stuft ein Regime die eigene Macht, vor allem die eigene Legitimationsmacht, niedriger ein als die Gefährdung ihres Machterhalts durch politische Gegner, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass oppositionelle und zivilgesellschaftliche Organisationen gewaltsam zerschlagen werden.[5]

Einzelfallarbeit kann auch in Demokratien nötig sein und steht dort vor eigenen Herausforderungen. Im Zusammenhang mit dem sogenannten „Krieg gegen den Terrorismus“ haben auch etablierte Demokratien Haftentscheidungen getroffen, die menschenrechtlich nicht zu vertreten sind. Gleichwohl besteht für die deutsche Außenpolitik gegenüber Demokratien eine grundsätzlich andere Ausgangslage als gegenüber Autokratien. Demokratien mit einer unabhängigen Justiz und zivilgesellschaftlichen Freiräumen haben eine systemimmanente Korrekturfähigkeit. Dort, wo willkürliche Haft durch fehlende Kapazitäten im Justizsektor, zum Beispiel mangelhafte Ausbildung, begründet ist, sind kooperative Angebote wie die technische Zusammenarbeit sinnvoll. Autokratien hingegen haben weder eine systemimmanente Korrekturfähigkeit noch vermag technische Zusammenarbeit das Machtkalkül eines autoritären Regimes zu verändern. In solchen Fällen ist demnach eine auf den Einzelfall ausgerichtete außenpolitische Antwort vonnöten.

Jede Einzelfallarbeit folgt zunächst einem humanitären Impetus. Die Einzelfallarbeit soll Individuen unterstützen oder schützen, deren Menschenrechte verletzt wurden. Die Teilnehmenden des Workshops eint die Erfahrung, dass der internationale Einsatz für politische Gefangene eine Form des moralischen Beistands ist und darüber hinaus zu Hafterleichterungen und Freilassungen führen kann. Gleichzeitig verbinden Akteure der Zivilgesellschaft sowie Diplomatinnen und Außenpolitiker mit der Einzel-

3 Hafner-Burton, Emilie M. (2014). A social science of human rights. Journal of Peace Research 51(2): 273–286.

4 Englehart, Neil A. (2009). State Capacity, State Failure, and Human Rights. Journal of Peace Research 46(2): 163-180.

5 Poe, Steven C. (2004). The Decision to Repress: An Integrative Theoretical Approach to Research on Human Rights and Repression. In: Sabine Carey and Steven Poe, eds. Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies, Ashgate Publishing: 16-42.

fallarbeit zumeist auch die Hoffnung, der Einsatz für den Einzelfall könne umfangreichere, systemische Veränderungen begünstigen. Das trifft auch auf die Teilnehmenden des Workshops zu. Die politikwissenschaftliche Transformationsforschung bietet für diese Hoffnung bisher jedoch kaum Anlass. Ob und wie sich Einzelfälle auf tiefgreifende Transformationsprozesse auswirken, bleibt unerforscht.

Denkbar ist, dass Freilassungen politischer Gefangener als Geste der Schwäche gedeutet werden und so die Mobilisierung gegen bestehende Machtverhältnisse befördern. Eine andere Möglichkeit ist, dass inhaftierte oppositionelle Leitfiguren wie Václav Havel in der damaligen Tschechoslowakei, Nelson Mandela in Südafrika oder Aung San Suu Kyi in Myanmar nach ihrer Freilassung den politischen Wandel maßgeblich vorantreiben. Derartige oppositionelle Ikonen mit hohem Bekanntheitsgrad gibt es allerdings in den wenigsten Autokratien des 21. Jahrhunderts. Autokratische Herrscher wissen mittlerweile mit Hilfe von Zensur und Propaganda zu verhindern, dass politische Gefangene bei ihren Landsleuten zu populär werden. Oft werden sie auch mit Rufmordkampagnen diffamiert oder mittels vorgeschobener Straftaten wie Drogenbesitz oder Steuerhinterziehung kriminalisiert. Ein Beispiel für die Diskrepanz zwischen internationaler und nationaler Bekanntheit ist der chinesische Friedensnobelpreisträger Liu Xiaobo: Würde er frühzeitig freigelassen, wäre das vor allem im Ausland Anlass zur Freude, denn seine Bekanntheit in China wird durch die Zensur beschränkt.

Machtverhältnisse in autoritären Regimen sind schwer zu verändern. Das heißt nicht, dass Akteure von außen keinerlei Einfluss haben. Zunächst stehen Vertreterinnen aus demokratischen Ländern für ein alternatives politisches Modell. Sie können daher ähnlich wie zivilgesellschaftliche Akteure einen ideellen Einfluss ausüben und für politischen Wandel werben. Zweitens können demokratisch orientierte, oppositionelle Kräfte vor Ort durch internationale Vernetzung und Zusammenarbeit gestärkt werden. Drittens profitieren autoritäre Staatenvertreter von einer guten internationalen Reputation sowie von spannungsfreien politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit anderen Ländern. Es besteht daher die Möglichkeit, durch das sogenannte „naming and shaming“ ihre internationale Reputation infrage zu stellen und bei gravierenden systematischen Menschenrechtsverletzungen sogar Sanktionen zu verhängen. Viertens können externe Akteure – hinter verschlossenen Türen – Reformanreize schaffen, indem sie Menschenrechtsforderungen mit bilateralen Verhandlungen zu anderen Themen verknüpfen und so einen politischen Abwägungsprozess in Gang setzen. Die Möglichkeit der externen Einflussnahme ist jedoch begrenzt und vor allem gegenüber wirtschaftsstarken, politisch einflussreichen Ländern nur bedingt gegeben. Die Überwindung autoritärer Machtverhältnisse ist zudem ein langwieriger und nicht immer friedlicher Prozess. Um langfristig tragfähig zu sein, kann und soll politischer Wandel immer vor allem von innen kommen und nicht von außen orchestriert werden. Gleichzeitig ist Unterstützung von außen geboten, wenn Menschenrechtsverteidiger inhaftiert werden: „Mir wurde immer wieder gesagt, dass wir Menschenrechtsverletzungen klar und deutlich direkt bei den Verantwortlichen und auch in der Öffentlichkeit ansprechen sollten“, berichtete ein Teilnehmer des Workshops. „Anders als Rechtsanwälte vor Ort, Familienmitglieder oder befreundete Oppositionelle, denen selbst die Inhaftierung droht, haben wir die Freiheit, Menschenrechtsverletzungen zu benennen. Dieser Verantwortung sollten wir uns stellen.“ Wenn Vertreter demokratischer Länder diese Verantwortung nicht annehmen und entscheiden, sich aus Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern herauszuhalten, so üben sie trotzdem Einfluss aus:

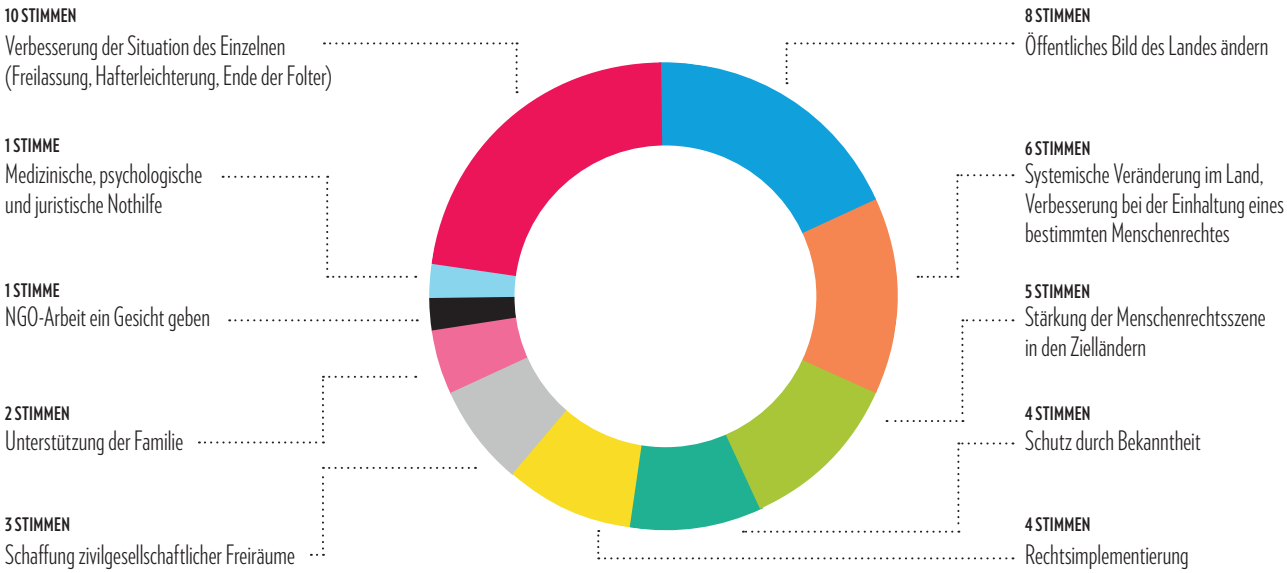
Indem sie Menschenrechtsverteidigerinnen nicht den Rücken stärken, untermauern sie die bestehenden Machtverhältnisse. Die Teilnehmenden des Workshops waren sich einig, dass internationale Unterstützung für politische Gefangene schützend wirkt und von diesen auch geschätzt und gewünscht wird.

„Politische Gefangene erfahren es trotz aller Kommunikationsbarrieren, wenn ihr Fall von Diplomaten erwähnt wurde oder ein ausländischer Politiker eine Besuchserlaubnis beantragt hat. Internationale Aufmerksamkeit ändert nicht nur das Verhalten ihrer Wärterinnen, sie baut die Gefangenen auch moralisch auf, und das ist extrem wichtig."

Internationale Aufmerksamkeit wirkt jedoch nicht nur schützend, sondern auch stark politisierend, daher können negative Konsequenzen für die betroffene Person und ihre Familie nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Willkür und Unberechenbarkeit sind Charakteristika autoritärer Herrschaft. Insofern ist es unmöglich – und es wäre sogar fahrlässig – das Risiko nichtintendierter Folgen auszuklammern. Die Sorge, dass externe Initiativen nicht zu einer Erleichterung, sondern vielmehr zu einer Verschlimmerung führen, ist berechtigt und wird doch oft übertrieben. In aller Regel werden international bekannte politische Häftlinge besser behandelt als unbekannte. Zu einer professionellen Einzelfallarbeit gehört es zudem, vor der Einmischung eine wohlinformierte Zustimmung seitens der betroffenen Person, der Familie oder des beauftragten Anwalts einzuholen. Die Einholung einer solchen Einstimmung ist in der Tat kein leichtes Unterfangen, sie wird jedoch von einschlägigen Nichtregierungsorganisationen und auch den UN-Sonderverfahren mehr und mehr praktiziert. Wenn Politikerinnen und Regierungsvertreter Einzelfälle aufgreifen, können und sollten sie daher auf bereits erfolgten Abstimmungsprozessen aufbauen.

# 3 Ziele und Spannungsfelder der Einzelfallarbeit

Politische Haft ist Ausdruck systemischer Herausforderungen, politische Gefangene aber bedürfen und verdienen Schutz als Einzelfälle. Die Workshop-Teilnehmenden sahen es daher als wichtigstes Ziel der Einzelfallarbeit an, die jeweilige Situation des Einzelnen zu verbessern. Andere Ziele sind, das öffentliche Bild eines Landes zu korrigieren und eine systemische Veränderung der Menschenrechtslage zu fördern. Die unterschiedlichen Ziele der Einzelfallarbeit wurden von den Teilnehmenden wie folgt priorisiert:




**Grafik: Ziele von Einzelfallarbeit**

Häufigkeit der Priorisierung des Zieles durch die Workshop-Teilnehmenden.

Zwar schließen sich diese Ziele nicht gegenseitig aus, im Gegenteil, allerdings illustrieren sie inhärente Spannungen und Dilemmata der Einzelfallarbeit.

## Auswahl von Einzelfällen

Obwohl mit der Einzelfallarbeit die Hoffnung auf systemische Veränderung verknüpft wird, argumentierte die Mehrheit der Workshop-Teilnehmenden, dass die Auswahl der Einzelfälle nicht nur einer instrumentellen Logik folgen sollte, auch wenn sich das manchmal nicht vermeiden ließe.

Der moralische Anspruch, den Wert eines jeden Menschen zu achten, ist in der Praxis jedoch schwer einzulösen. Abwägungsentscheidungen werden zum Beispiel immer dann getroffen, wenn Einzelfälle für die Kampagnenarbeit ausgewählt werden oder bestimmte Einzelfälle zulasten anderer in diplomatischen Gesprächen priorisiert werden müssen. Vertreterinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen bestätigten während des Workshops und in separat geführten Interviews, dass das Öffentlichkeitspotenzial von Kampagnen maßgeblich von der Eingängigkeit ausgewählter Einzelfälle abhängt. In Extremfällen kann es passieren, dass einzelne politische Gefangene als reines Illustrationsbeispiel für menschenrechtliche Kampagnen vereinnahmt werden, ohne dass die Verbesserung ihrer individuellen Situation konsequent verfolgt wird. Organisationen wie Amnesty International haben aufgrund langjähriger Erfahrung mit der Einzelfallarbeit daher detaillierte Einwilligungsformalitäten entwickelt, um dem Risiko ungewünschter Vereinnahmung zu begegnen.

Auch in der staatlichen Menschenrechtsdiplomatie spielen Einzelfälle eine wichtige Rolle, denn der Bezug auf konkrete Beispiele in öffentlichen Stellungnahmen und vertraulichen Menschenrechtsdialogen konkretisiert die Kritik an der Menschenrechtssituation eines Staates. Die Auswahl dieser Fälle erfolgt jedoch ohne belastbare und transparente Kriterien. Diplomaten suchen in der Regel nach emblematischen Fällen, auch die konkrete Bedürftigkeit spielt eine Rolle bei der Auswahl. Der gezielte Einsatz für ausgewählte Fälle auf Regierungsebene wird jedoch auch maßgeblich vom öffentlichen Interesse im eigenen Land gesteuert. Wenn zivilgesellschaftliche Akteure – gut vernetzte Einzelpersonen, einflussreiche Organisationen oder die Medien – sich zugunsten eines bestimmten Einzelfalls starkmachen, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Auswärtige Amt oder das Bundeskanzleramt gezielte Bemühungen in diesem einen Fall unternehmen. Sind Namen und Gesichter von politischen Gefangenen allerdings nicht bekannt, fehlt dieser innenpolitische Faktor. Dies lässt sich an Nordkorea verdeutlichen, wo nach Schätzungen der Vereinten Nationen 120.000 Menschen in Lagern inhaftiert sind, internationale Menschenrechtsorganisationen jedoch nur wenige Gefangene namentlich kennen. Nordkorea ist ein extrem abgeschottetes Land und schwer zu beeinflussen, doch auch die deutsche Öffentlichkeit ist schwer für dieses Thema zu mobilisieren, nicht zuletzt weil die Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea wenige individuelle Gesichter und Geschichten haben.

Jede Einzelfallarbeit birgt also eine Priorisierung in sich, die dem ethischen Grundsatz der Gleichwertigkeit jedes Menschenrechtsopfers entgegensteht. Journalistinnen und Autoren, Bloggerinnen und Rechtsanwälte bekommen besonders viel Aufmerksamkeit aus Deutschland. Diese Akteure sind nicht nur international vernetzt, sie haben auch eine gewisse Transformationsmacht – beide Faktoren erzeugen Aufmerksamkeit. Außerdem scheinen politische Gefangene, für die internationale Akteure Einzelfallarbeit betreiben, vornehmlich aus urbanen Räumen zu kommen. Dieses Ungleichgewicht zu korrigieren, ist nicht einfach, denn der Kontakt zu politischen Gefangenen in ländlichen Gebieten ist oft umständlich. In diesen Gebieten haben häu-

fig nur solche Menschenrechtsorganisationen Kontakte, die sich gezielt für ethnische Minderheiten oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzen und darüber auch Kontakt zu entlegeneren Landesteilen pflegen. In jedem Fall gilt: Wer bereits vor der eigenen Inhaftierung mit internationalen Nichtregierungsorganisationen und Diplomatinnen vernetzt war, hat bessere Chancen auf Unterstützung. „Viele Informationen laufen über persönliche Kontakte", betonte ein Workshop-Teilnehmer. Ein weiterer Teilnehmer ergänzte, dass eine vorherige Begegnung mit Politikerinnen die Chance deutlich erhöht, dass der Fall wegen des persönlichen Bezugs auch hochrangig angesprochen wird. Wenn Familienmitglieder international mobil sind, können auch sie den persönlichen Bezug herstellen. Aktuelle Beispiele hierfür sind das Engagement von Ensaf Haidar, der Ehefrau des zu 10 Jahren Haft und 1.000 Peitschenhieben verurteilten saudi-arabischen Bloggers Raif Badawi, sowie von Lilian Tintori, die mit dem inhaftierten Oppositionspolitiker Leopoldo López aus Venezuela verheiratet ist. Beide Frauen werben vehement und sehr erfolgreich internationale Aufmerksamkeit für ihre Ehemänner ein. Leopoldo López selbst ist durch das Studium an renommierten US-Universitäten und frühere Berufstätigkeit an der Wall Street bestens vernetzt und hat daher viele internationale Fürsprecher.

Obwohl es nicht möglich ist, für jede Gefangene medienwirksame und weitreichende Kampagnen durchzuführen: Einzelfallarbeit sollte im Idealfall nicht nur den international vernetzten politischen Gefangenen zugutekommen. Wie jedoch sollten die Einzelfälle ausgewählt werden? Sollten sich diplomatische Bemühungen auf die gravierendsten Fälle konzentrieren oder aber auf Individuen, deren frühzeitige Freilassung realisierbar erscheint? Im Sinne einer nachhaltigen Menschenrechtspolitik sollten insbesondere einflussreiche Menschenrechtsverteidigerinnen und Leitfiguren der lokalen Demokratiebewegungen ausgewählt werden, da ihre Freilassung transformatorische Wirkung entfalten könnte. Trotz der Tatsache, dass systemische Veränderung von den Workshop-Teilnehmenden als wichtiges Ziel der Einzelfallarbeit identifiziert wurde (siehe Grafik auf Seite 9), so betonte die Mehrheit gleichzeitig auch, dass Akteure der Menschenrechtspolitik über Bekanntheitsgrad und systemische Implikationen von Einzelfällen hinaussehen und marginalisierte Gruppen bei der Priorisierung mitdenken sollten.

## „VIP"-Gefangene und weitere nichtintendierte Konsequenzen

Der bereits erwähnte Fall des saudi-arabischen Bloggers Raif Badawi zeigt nicht nur, dass internationale Aufmerksamkeit zu Hafterleichterungen führen kann, er zeigt auch, dass besondere Vorsicht geboten ist, wenn einzelne politische Gefangene im Ausland einen regelrechten VIP-Status bekommen. In solchen Fällen kann es passieren, dass die Situation von anderen Gefangenen im selben Land außer Acht gerät. Anfang 2015 bündelte das Schicksal von Raif Badawi in Deutschland viel Aufmerksamkeit; sowohl die Kanzlerin als auch der deutsche Vizekanzler setzten sich persönlich für ihn ein. Offenbar wurde Badawis Prügelstrafe wegen der internationalen Aufmerksamkeit ausgesetzt. Allerdings haben sich die Haftbedingungen anderer politischer Gefangener in Saudi-Arabien nicht verbessert, im Gegenteil wurde sogar von Verschlechterungen bei einzelnen Häftlingen berichtet. Wenn die internationale Aufmerksamkeit allein auf wenige, prominente Personen gerichtet ist, erleichtert dies unter Umständen auch

die Abwehrstrategien autoritärer Machthaber gegen diese Personen, zum Beispiel durch Diffamierung als ausländische Agenten. Autoritäre Regierungen können zudem kalkulieren, die Aufmerksamkeit von bestimmten Fällen abzuziehen und sie auf andere zu lenken. So entsteht ein „Ranking" von Gefangenen, das bedauerlicherweise auch unter internationalen Akteurinnen eine Art Konkurrenz um die berühmtesten Fälle fördert. Eine solche Konkurrenz schwächt den Einfluss, den internationale Akteure gemeinsam ausüben können.

In keinem Fall sollte der mediale Fokus auf besonders bekannte Einzelschicksale eine außenpolitische Antwort auf die ursächliche Repressionssystematik ersetzen. Freilassungen oder Hafterleichterungen sind in der Regel jedoch sehr viel leichter und auch kurzfristiger zu erreichen als zum Beispiel eine Gesetzesreform. Vor allem während der Vorbereitung von Gipfeltreffen besteht die Möglichkeit, über den Austausch politischer Gesten zu verhandeln, und die Freilassung bestimmter politischer Gefangener kann sogar als Bedingung für das Zusammentreffen formuliert werden. Mit dieser Verhandlungsposition haben die Vereinigten Staaten von Amerika in einem weltweiten Engagement wiederholt einzelne politische Häftlinge befreien können. Auch Deutschland kann menschenrechtliche Gesten vor Gipfeltreffen einfordern. Vor allem gegenüber wirtschaftlich und geopolitisch schwächeren Ländern ist es ein realistisches Unterfangen, erleichtert wird es darüber hinaus, wenn das Land bereits einen Öffnungsprozess durchläuft.

Je mächtiger das Gegenüber, desto schwieriger sind jedoch Verhandlungen über Menschenrechtskonzessionen. Von dieser Realität sind selbstverständlich auch politische Gefangene betroffen. Anreize für Freilassungen per se untergraben außerdem nicht die Resilienz autoritärer Regime, vor allem nicht kurzfristig. Zudem sind solche Anreize nicht unproblematisch: In der innerdeutschen Geschichte wurden politische Gefangene aus der DDR im sogenannten Häftlingsfreikauf zwischen 1962 und 1989 gegen Devisen oder Warenaustausch ins Exil freigelassen. Ähnlich wie bei Zahlungen im Zuge von Geiselnahmen kann ein solches Vorgehen unversehens zum Anreiz werden, mehr Menschen in Haft zu nehmen. In Kuba werden politische Gefangene auch heute noch als Faustpfand missbraucht, deren Wert bei jeder Freilassung zu steigen scheint. Auch in anderen Ländern diskutieren Menschenrechtsaktivisten diese Praxis und die möglichen negativen Folgen einer regelrechten Geiseldiplomatie mit politischen Gefangenen. Daher stellt sich in der Einzelfallarbeit auch die Frage, was als Erfolg zu werten ist. Eine Freilassung, die unter der Voraussetzung erreicht wird, dass politische Gefangene wider Willen ins Exil müssen, ist kein zufriedenstellender Erfolg – vor allem nicht für jene, die ihre Inhaftierung mit einem politischen Kalkül bewusst auf sich genommen haben und durch das Zwangsexil politisch kalt gestellt werden. Ähnlich unbefriedigend ist ein erzwungenes Schuldgeständnis als Freilassungsvoraussetzung, denn dieses untergräbt leicht die Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit der betroffenen Person.

Der Einsatz für politische Gefangene muss daher mögliche nichtintendierte Konsequenzen berücksichtigen, und zwar sowohl für die betroffene Person, die Familie und die mit dem Fall betraute Rechtsanwältin als auch für die Menschenrechtsbewegung im jeweiligen Land.

## Die Täter im Fokus

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die internationale Einzelfallarbeit bisher primär darauf abzielt, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu helfen – nicht aber, das Handeln der Täter zu beeinflussen. Eine nennenswerte Ausnahme stellt das US-amerikanische Magnitski-Gesetz dar, benannt nach einem russischen Anwalt, der verhaftet wurde, nachdem er Mitgliedern des russischen Innenministeriums Unterschlagung und Veruntreuung vorgeworfen hatte. Sergej Leonidowitsch Magnitstki wurde in Haft derart misshandelt, dass er im Jahre 2009 starb. Das Magnitski-Gesetz ermöglicht es der US-amerikanischen Regierung, Einreise- und Kontensperren gegen jene zu verhängen, die Magnitskis Haft zu verantworten und davon profitiert haben, sowie weitere Personen, denen Folter und andere Menschenrechtsverstöße angelastet werden. Mit diesem Gesetz aus dem Jahr 2012 wird demnach versucht, durch Sanktionen *außerhalb* von Russland *direkt* auf Personen einzuwirken, die an Menschenrechtsverletzungen gegenüber Gefangenen beteiligt sind. Mittlerweile sind bereits über 30 Personen auf der Magnitski-Liste. Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses des US-Senats haben eine globale Ausweitung des Gesetzes über Russland hinaus in Gang gesetzt. Ein ähnliches Gesetz wurde auch in Kanada angestoßen. In Europa waren die Reaktionen ambivalent: Während die Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in einer unverbindlichen Resolution die Mitgliedsstaaten dazu aufrief, dieselben Sanktionen gegen Personen auf der Magnitski-Liste durchzusetzen, zeigte sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats kritischer und bezeichnete Sanktionen als Ultima Ratio. Klar ist: Bleibt die deutsche Aufmerksamkeit allein auf die politischen Gefangenen ausgerichtet, ohne dabei auch die Täter in den Blick zu nehmen, ist die ohnehin schwierige Beeinflussung des Repressionskalküls eines autoritären Staates kaum nachhaltig möglich. Während das Magnitski-Gesetz vergleichsweise ambitioniert ist (und im EU-Kontext einen länderübergreifenden Konsens im Schengen-Raum erfordern würde), so kann doch jedes EU-Mitgliedsland zumindest durch den Ausbau und die Unterstützung von Täterdokumentation einen sinnvollen Beitrag leisten. Menschen, die politische Haft durch Kooperation in politischen Schauprozessen erst ermöglichen, sollten zukünftig nicht darauf hoffen können, dass ihre Kollaboration unbemerkt bleibt. Ein Ausbau der Täterdokumentation – nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zur Opferdokumentation – kann somit präventiv wirken.

# 4 Aktionsfelder und Kooperation deutscher Akteure

Die Handlungsweisen der Akteure, die sich in Deutschland für politische Gefangene einsetzen, variieren deutlich. Von den Workshop-Teilnehmenden wurden folgende Tätigkeiten genannt (dabei verfolgen einige Akteure mehrere Aktivitäten gleichzeitig):

- Öffentlichkeitsarbeit, Medienarbeit, Lobbyarbeit, öffentliche Kampagnen in Deutschland;
- Eilaktionen (sogenannte „urgent actions“) wie schriftliche Anfragen bei relevanten Entscheidungsträgern im Ausland oder Anrufe bei der zuständigen Staatsanwaltschaft;
- Mitwirkung in internationalen Menschenrechtsgremien sowie Verfassen von Schattenberichten;
- finanzielle, medizinische und juristische Unterstützung der Gefangenen und ihrer Familien vor Ort;
- Einladungen für politisch Verfolgte nach Deutschland und Stipendien für ehemalige politische Gefangene;
- Patenschaftsprogramme für politische Gefangene, zum Beispiel durch Abgeordnete des Deutschen Bundestages oder des Europäischen Parlaments;
- Monitoring von Einzelfällen durch internationale Menschenrechtsorganisationen und durch deutsche Botschaften;
- stille Diplomatie, vertrauliche Menschenrechtsdialoge und Demarchen, zum Beispiel im Rahmen von Auslandsbesuchen oder in Abstimmung mit den Mitgliedsländern der Europäischen Union;
- öffentliche Stellungnahmen der Bundesregierung, auch in internationalen Foren wie dem Europarat und dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.

Diese Auflistung macht deutlich, dass sowohl nicht-öffentliche als auch öffentliche Handlungsweisen zum Einsatz kommen. Es gibt keine eindeutige Hierarchie zwischen den *stillen* und *lauten* Handlungsweisen, und sie schließen sich auch nicht aus: „Die Drohung, etwas öffentlich zu machen, kann Teil der stillen Diplomatie sein“, erklärte eine Teilnehmerin. Bei öffentlichen Aktionen geht es vor allem darum, die Verbindlichkeit der Menschenrechte zu unterstreichen und Gegendiskurse als Instrumente des Machterhalts zu entlarven. Für konkrete Menschenrechtskonzessionen ist letztlich jedoch immer die Frage entscheidend, ob und wie das Interessenkalkül der jeweiligen Machthaber beeinflusst werden kann. Eine solche macht- und systempolitisch informierte Herangehensweise scheint unter deutschen Akteuren bisher jedoch eher die Ausnahme zu sein. Das normbasierte Werben für die Menschenrechte dominiert bei Regierungsvertretern, während Nichtregierungsorganisationen vornehmlich auf

Kampagnenarbeit und Bewusstseinsbildung im eignen Land setzen. International aufgestellte Nichtregierungsorganisationen sind auch im Zielland aktiv, wo sie in der Regel nicht nur die Achtung internationaler Menschenrechtsstandards einfordern, sondern oft auch die Missachtung nationaler Gesetze anmahnen.

Die staatliche Menschenrechtsaußenpolitik ist aus Sicht einiger Workshop-Teilnehmenden nicht nur von der Abwägung gegenüber anderen außenpolitischen Interessen, sondern auch von mangelnder Konsistenz geprägt. Einige Teilnehmerinnen bedauerten, dass trotz bestehender Richtlinien der EU[6] und OSZE[7] zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen eine „konsequente Einzelfallarbeit bisher nicht gewährleistet" sei. Die Form und das Ausmaß der Bemühungen würden zu stark von Einzelpersonen in Führungspositionen abhängen, vor allem von Botschafterinnen. Zu viele Botschafter, so die Kritik, würden noch immer betonen, dass Deutschland sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes einzumischen habe. In allen für diesen Bericht durchgeführten Fachgesprächen wurde einvernehmlich argumentiert, dass es sich bei Menschenrechtsverletzungen nicht um innere Angelegenheiten handelt. Da einige Rechte, wie zum Beispiel das Folterverbot, den Status von Völkergewohnheitsrecht innehaben, können Verstöße auch dann thematisiert werden, wenn der jeweilige Staat weder den Internationalen Zivilpakt noch die Antifolterkonvention unterzeichnet hat.

Obgleich das völkerrechtliche Interventionsverbot nicht die Thematisierung von Menschenrechtsverstößen abdeckt, ist es keineswegs offensichtlich, wie der Verweis auf die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten politisch betrachtet am wirksamsten zurückgewiesen werden kann. Um einen sinnvollen Beitrag leisten und negativen Konsequenzen vorbeugen zu können, ist es unerlässlich, das jeweilige autoritäre System und seine Machtstruktur zu kennen, interne Diskurse in dem Land zu verstehen und auf diese einzugehen.

„Wir müssen besser verstehen, wie autoritäre Regime ticken. Es ist ein Fehler, davon auszugehen, dass ihre Entscheidungsprozesse so funktionieren wie bei uns. Vielen deutschen Entscheidungsträgern fehlt schlicht der notwendige Einblick in autoritäre Machtstrukturen."

In diesem Zusammenhang wurde auch moniert, dass außenpolitische und menschenrechtliche Expertennetzwerke (oder: epistemische Gemeinschaften) in Deutschland bisher zu wenig Kontakt miteinander haben. Deutsche Außenpolitikerinnen und Diplomaten sollten bei der Entwicklung von Länderstrategien auf die Expertise von Menschenrechtsorganisationen aufbauen und sich außerdem stärker als bisher mit Wissenschaft und Think Tanks vernetzen – sowohl in Deutschland als auch international. Nicht zuletzt ist für die Vernetzung der Kontakt mit ehemaligen politischen Gefangenen und mit vor politischer Verfolgung Geflohenen wichtig. Sie haben bisher

6 EU Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Online: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:l33601, letzter Zugriff: 9. September 2015.

7 Human Rights Defenders in the OSCE Region. Online: http://www.osce.org/odihr/29714?download=true, letzter Zugriff: 9. September 2015.

zu wenige Möglichkeiten, in Deutschland bei der Strategieentwicklung für die Menschenrechtsaußenpolitik mitzuwirken. Dabei wären sie wichtige Gesprächspartnerinnen, um die Machtstrukturen in ihrem Herkunftsland besser zu ergründen. Sie können Auskunft geben über Ursachen politischer Instabilität, Strukturen der Repression und mögliche Gegenstrategien. In jedem Fall sollte das deutsche Engagement gegen politische Haft so eng wie möglich mit den Betroffenen abgesprochen werden, damit die lokale Menschenrechtsarbeit nicht unbedachterweise untergraben wird.

Die Koordination der unterschiedlichen Akteure, die sich in Deutschland bereits aktiv für politische Gefangene einsetzen, ist ausbaufähig. Obwohl sich viele der relevanten Akteure persönlich kennen, besteht bisher kein regelmäßiger, systematischer Austausch, der ein abgestimmtes Vorgehen ermöglichen würde. Im Bundestag könnte der Menschenrechtsausschuss eine koordinierende Rolle in der Einzelfallarbeit übernehmen, allerdings wird die fehlende politische Schlagkraft des Ausschusses beklagt. Unter Bundestagsabgeordneten werde die Mitgliedschaft im Menschenrechtsausschuss nicht als Prestigeaufgabe wahrgenommen, erzählte ein Teilnehmer des Workshops. Auch übe der Bundestag wenig Druck auf die Bundesregierung aus, sich für konkrete Einzelfälle einzusetzen.

Wie eng Staat und Zivilgesellschaft in der Menschenrechtsaußenpolitik zusammenarbeiten können, wurde kontrovers diskutiert. Manchmal sind sie durchaus gleichwertige Partner in der Einzelfallarbeit und stärken sich gegenseitig, insbesondere durch Wissens- und Kompetenzaustausch, aber auch durch abgestimmtes Handeln. Doch deutsche Menschenrechtsorganisationen und staatliche Stellen sind bei der Einzelfallarbeit regelmäßig unterschiedlicher Auffassung. Vertreterinnen von Menschenrechtsorganisationen beklagen insbesondere, dass die Bundesregierung menschenrechtliche Bedenken aufgrund von anderen Interessen gegenüber dem Ausland zu oft nicht ausreichend berücksichtige. In dieser Situation sei es aus Sicht der Zivilgesellschaft zielführender, die Bundesregierung öffentlich an ihr Versprechen einer normbasierten Außenpolitik zu erinnern, auch wenn dieses Vorgehen eine enge Abstimmung behindere.

Zivilgesellschaftliche Akteure verstehen sich allerdings nicht nur als Informationsvermittler und Meinungsmacher, sie organisieren auch tatkräftige Unterstützung. Die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte und das Writers-in-Exile-Programm des deutschen PEN-Zentrums stellen zum Beispiel Zufluchtsorte zur Verfügung; allerdings ist die Anzahl der insgesamt zur Verfügung stehenden Plätze gering. Das wird auch im wissenschaftlichen Sektor deutlich: Am internationalen Scholars-at-Risk-Netzwerk, das politisch verfolgten Akademikerinnen eine Stelle im Ausland vermittelt, beteiligen sich nur drei deutsche Institutionen. In den Niederlanden sind es sechzehn Einrichtungen, in Großbritannien sogar mehr als hundert.[8]

Der hier skizzierte Überblick über die Aktionsfelder und Kooperationen deutscher Akteure in der Einzelfallarbeit macht deutlich: Es besteht Potenzial für mehr strategische Zusammenarbeit und Deutschland kann insgesamt mehr als bisher für ehemalige und aktuelle politische Gefangene tun.

8 Online: http://scholarsatrisk.nyu.edu/, letzter Zugriff: 9. September 2015.

# 5 Empfehlungen

## Bundestag

- Öffentliche Stellungnahmen einzelner Ausschüsse zu Fällen politischer Haft sowie Anträge zur Abstimmung im Bundestag sollten fraktionsübergreifend getragen werden, damit ein deutliches politisches Signal an Entscheidungsträger im Ausland gesandt wird.

- Alle Bundestagsabgeordneten sollten das Programm „Parlamentarier schützen Parlamentarier“ (PsP) des Menschenrechtsausschusses unterstützen und mindestens eine Patenschaft übernehmen. Die Auswahl der Einzelfälle kann nach eigenen geographischen und inhaltlichen Interessen erfolgen, wobei sich die Abgeordneten bemühen sollten, besonders gefährdete politische Gefangene zu priorisieren. Dabei muss die wohlinformierte Einwilligung nach erfolgter Aufklärung („informed consent“) stets gesichert sein. Die PsP-Datenbank führt aktuell rund 700 Namen von Parlamentarierinnen, Menschenrechtlern, Journalisten und Dissidentinnen, die politisch verfolgt werden. Das ungenutzte Potenzial dieses Programms ist groß: Zum Zeitpunkt des Workshop hatten nur 48 der derzeit 631 Bundestagsabgeordneten eine Patenschaft übernommen.

- Auf Auslandsreisen in Länder, in denen politische Haft systematisch als Machtinstrument eingesetzt wird, sollten Bundestagsabgeordnete nicht nur Einzelfälle in ihren Gesprächen mit Regierungsvertreterinnen ansprechen. Sie sollten vielmehr auch um Besuchstermine im Gefängnis oder bei unter Hausarrest stehenden Personen bitten und bei der Übernahme einer Patenschaft wenn möglich auch Prozessen beiwohnen. Ein solches Engagement unterstreicht, dass politische Haft keine Bagatelle ist, sondern außenpolitische Reputationskosten verursacht. Besonders wenn der Zugang zu politischen Gefangenen für Nichtregierungsorganisationen behindert wird, können politische Mandatsträgerinnen neue Informationen über die Haftbedingungen politischer Gefangener beschaffen. Wo erforderlich sollten deutsche Bundestagsabgeordnete auf eine bessere medizinische Versorgung, die Ermöglichung von Familienbesuchen oder andere Hafterleichterungen drängen. Die deutsche Botschaft vor Ort sollte vorab die betroffene Person oder ihre Familie nach Bedarf aufklären und die notwendige Zustimmung einholen.

- Auch das Bundestagspräsidium sollte im Ausland das Schicksal einzelner politischer Gefangener ansprechen. Bei der Zusammenstellung einer geeigneten Einzelfallliste sollte sich das Bundestagspräsidium nicht nur vom PsP-Programm informieren lassen, sondern auch deutsche Nichtregierungsorganisationen frühzeitig über anstehende Reisen informieren und um deren Vorschläge zu relevanten Einzelfällen bitten. Die Auswahl der Fälle obliegt dem Bundestagsprä-

sidium; die endgültige Einzelfallliste sollte trotzdem den an der Vorbereitung beteiligten Nichtregierungsorganisationen übermittelt werden. Auch sollten diese nach der Auslandsreise über den Ausgang der Gespräche – wenn relevant auch über schriftliche Antworten auf Einzelfalllisten – informiert werden.

- Die Menschenrechtspolitik darf nicht ausschließlich an den Menschenrechtsausschuss delegiert werden. Alle relevanten Bundestagsausschüsse, insbesondere Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Wirtschaft, Sport, Kultur, Forschung und Tourismus sollten ihre Handlungsmöglichkeiten in der Einzelfallarbeit verstehen und nutzen. Vor allem sollten sie ihre Informationspolitik gegenüber der Zivilgesellschaft verbessern und die jeweils relevanten Menschenrechtsorganisationen frühzeitig über anstehende Auslandsreisen in Kenntnis setzen, damit aktuelle Informationen und für den jeweiligen Ausschuss angepasste Empfehlungen vorgebracht werden können.

- Einzelne außenpolitisch profilierte Abgeordnete mit ausgeprägtem Interesse für Menschenrechte und einschlägigen Erfahrungen in der Einzelfallarbeit sollten parteiübergreifend bei jüngeren Bundestagsabgeordneten für ein aktiveres Engagement für politische Häftlinge werben, von Erfolgen berichten und, wenn erwünscht, auch individuelles Coaching anbieten. Der Dialog unter besonders engagierten und interessierten Abgeordneten kann und sollte auch durch regelmäßigen Erfahrungsaustausch auf der Mitarbeiterebene vorangetrieben werden.

## Bundesregierung

- Die Bundeskanzlerin und der Außenminister sind in der Einzelfalldiplomatie besonders gefordert und formell liegt die Koordinierungsfunktion bei letzterem, allerdings haben auch alle anderen Bundesministerien vielfältige Gelegenheiten, sich für politische Gefangene im Ausland einzusetzen. Sie sollten sich vor allem dann engagieren, wenn ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem Zuständigkeitsbereich ihres jeweiligen Ministeriums und dem Wirkungsfeld der politischen Gefangenen besteht.

- Bei offiziellen Auslandsreisen sollten Menschenrechtsexpertinnen vermehrt als Delegationsmitglieder eingeladen werden. In jedem Fall aber sollten nicht nur die Bundeskanzlerin, sondern alle Bundesminister die in Deutschland ansässigen Menschenrechtsorganisationen über ihre anstehenden Reisen informieren – beispielsweise über das Sekretariat des Forum Menschenrechte – damit ein fachlicher Input zur Menschenrechtslage gewährleistet ist.

- Wenngleich eine enge Koordinierung der Einzelfallarbeit zwischen Regierungsmitgliedern bereits angestrebt wird, so ist diese bisher nicht immer lückenlos gewährleistet. Keine Ministerin sollte ohne Abstimmung öffentliche Stellungnahmen zu einem Einzelfall abgeben, da nicht abgestimmte Vorstöße vertrauliche Verhandlungschancen torpedieren könnten. Gleichfalls ist es für die Bundesre-

gierung ratsam, nicht immer neue Einzelfälle zu benennen, sondern ressortübergreifend solange einen konkreten Fall zu bearbeiten, bis dieser gelöst ist bzw. bis maßgebliche Verbesserungen der individuellen Situation eingetreten sind.

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe sollte wie bisher öffentliche Stellungnahmen in besonders prägnanten und dringlichen Einzelfällen abgeben, allerdings kann und sollte das Follow-up gestärkt werden. Wenn öffentliche Stellungnahmen im Ausland unbeachtet verhallen, sollte der Beauftragte nachhaken. Hierzu kann er vorab Rückendeckung vom Außenminister und der Bundeskanzlerin einholen, um weitere, höherrangige Stellungnahmen androhen zu können. Die besondere Position des Beauftragten darf nicht dazu führen, dass die Einzelfallarbeit an ihn ausgelagert wird. Liegt ausreichend Dokumentation über die verantwortlichen Richterinnen, Polizeibeamten und Gefängniswächterinnen vor, kann der Beauftrage auch diese namentlich nennen, zum Beispiel um die Aufnahme von Ermittlungen einzufordern.

- Im Vorfeld von Staatsbesuchen und Regierungskonsultationen ist eine enge Koordination der Einzelfallarbeit unerlässlich, denn hier gilt es, eine Eskalationsstrategie umzusetzen. Falls im Vorfeld des offiziellen Treffens auf der Arbeitsebene keine zufriedenstellende Lösung erarbeitet werden konnte, kann in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt damit gedroht werden, dass bei Ausbleiben eines Entgegenkommens der Einzelfall von der Bundeskanzlerin angesprochen wird. In der Regel versuchen die zuständigen Diplomaten im Ausland genau dies zu verhindern. Ein solches Vorgehen verändert somit das Interessenkalkül über die politischen Kosten und Nutzen von Inhaftierung und kann zur frühzeitigen Freilassung einer oder mehrerer Gefangenen führen.

- Bei der Verhandlung über Konzessionen – von Haftbedingungen bis hin zu Freilassungen – sollte die Bundesregierung auf positive Anreize verzichten, da ansonsten ungewollt zukünftige Inhaftierungen begünstigt werden könnten. Anstatt Freilassungen zu belohnen, sollten deutsche Regierungsvertreterinnen daher eher versuchen, politische Haft mit negativen Konsequenzen zu sanktionieren. Dazu gehört zum Beispiel die oben genannte Eskalation oder das Androhen von kritischen, öffentlichen Stellungnahmen. Auch individualisierte Sanktionen sind mögliche negative Konsequenzen, wie das Beispiel des amerikanischen Magnitski-Gesetzes zeigt.

- In Gesprächen über einzelne politische Gefangene hinter verschlossenen Türen sollte die Bundesregierung immer kritischer auftreten als in der Öffentlichkeit. Ansonsten entsteht im Ausland leicht der Eindruck, dass die Bundesregierung dem Problem der politischen Haft in der Außenpolitik keine Bedeutung beimisst und die öffentlichen Stellungnahmen nur aus Gründen der Innenpolitik abgibt. Öffentlichen Stellungnahmen sollten daher deutlich kritischere vertrauliche Stellungnahmen vorausgehen. Ein Verweis auf innenpolitische Erwägungen kann jedoch nützlich sein, nämlich um unmissverständlich zu signalisieren, dass sich die Haltung der Bundesregierung zu Menschenrechtsfragen auch we-

gen der eigenen innenpolitischen Interessenlage nicht ändern wird und insofern im Ausland ernst zu nehmen ist.

## Auswärtiges Amt

- Dem Auswärtigen Amt fehlt eine systematische Übersicht über die bisher erfolgte Einzelfallarbeit. Eine umfassende Sichtung und Evaluation wird empfohlen, um die Arbeit und Kohärenz des Amtes zu stärken.

- Aufbauend auf den Ergebnissen der Evaluation sollte das Auswärtige Amt eine Leitlinie zur Einzelfallarbeit erstellen und dafür Sorge tragen, dass diese konsequent umgesetzt wird. Derzeit hängt die Intensität der Einzelfallarbeit vor Ort noch stark vom jeweiligen Botschafter ab und ist insgesamt wenig ausgeprägt. Eine Leitlinie in Kombination mit der Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte in den Zielvorgaben für deutsche Botschafterinnen könnte hier Abhilfe schaffen und zu mehr Kohärenz führen.

- Das Auswärtige Amt sollte die Einzelfallarbeit zudem mit UN-Sondermechanismen abstimmen, insbesondere mit der Arbeitsgruppe über willkürliche Haft, dem Sonderberichterstatter über Menschenrechtsverteidiger und dem Sonderberichterstatter über Folter.

- Im Sinne der EU-Leitlinie zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern sollten deutsche Diplomatinnen im Ausland politische Gefangene im Gefängnis besuchen, inklusive Menschenrechtsverteidiger in Polizeigewahrsam. Auch ist die Anwesenheit bei allen Gerichtsverfahren gegen Menschenrechtsverteidiger weiterhin sicherzustellen. Wenn die Anwesenheit nicht genehmigt wird, können Diplomaten an ausgewählten Verhandlungstagen mit einer Präsenz vor dem Gerichtsgebäude deutlich machen, dass sie das Verfahren beobachten. Diese zeitaufwändige Aufgabe teilen sich deutsche Botschaften mit denen anderer EU-Mitgliedsländer und gleichgesinnter Staaten. Es ist zwar nur selten möglich, den Prozessverlauf durch die reine Präsenz zu beeinflussen, trotzdem handelt es sich hierbei um gut investierte Zeit. Denn erstens kann die Präsenz durchaus eine moderierende Auswirkung haben; zweitens bleiben diese Häftlinge, wenn sie wieder auf freien Fuß kommen, laut Berichten von Diplomaten der deutschen Botschaft aus Dankbarkeit oft eng verbunden und stellen wichtige Kontakte dar. Internationale Menschenrechtsdiplomatie kann nur wirksam sein, wenn sie auf der Arbeit von lokalen Menschenrechtsverteidigerinnen aufbaut. Deutschlands Engagement erfordert daher gute Kenntnisse des internen Menschenrechtsdiskurses, und zwar nicht nur der Regierungspositionen, sondern auch der Sichtweisen und Strategien unabhängiger Akteure und Oppositioneller. Um diese Kenntnisse zu erlangen, müssen deutsche Diplomatinnen über den Einzelfall als „Opferfall“ hinausschauen und vor Ort die Hintergründe politischer Haft sowie die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern studieren.

- In die länderspezifische Strategieentwicklung sollte das Auswärtige Amt verstärkt deutsche und internationale Menschenrechtsexpertinnen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft einbinden, inklusive ehemalige politische Gefangene im Exil. Vergleichbare Konsultationen sollten im jeweiligen Land zwischen Botschaftern und lokalen Menschenrechtsverteidigerinnen stattfinden. Diese Abstimmung sollte der Identifikation von konkreten, realistischen Ziele dienen.

## Zivilgesellschaft

- Vertreterinnen von Menschenrechtsorganisationen sollten ihre Bitten um Unterstützung in besonders dringlichen Einzelfällen gegenüber staatlichen Akteuren strategisch abstimmen, anstatt in Konkurrenz Aufmerksamkeit für ihre eigenen Fälle zu suchen; Konkurrenz mindert ihre Einflussmöglichkeiten.

- Deutsche Menschenrechtsorganisationen sollten die Adressaten ihrer Anfragen und Forderungen diversifizieren und sich nicht auf den Menschenrechtsausschuss, das Auswärtige Amt und das Bundeskanzleramt beschränken. Im Bundestag sollten sie vermehrt Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses ansprechen, da diese im Ausland deutlich mehr Gewicht haben als Mitglieder des Menschenrechtsausschusses. Auch die Ausschüsse für Wirtschaft, Entwicklungspolitik, Sport, Tourismus, Forschung und Kultur sollten stärker zur Unterstützung in der Einzelfallarbeit angeworben werden. Gleiches gilt für die Mitglieder der Bundesregierung: Eine breiter gefächerte Suche nach Regierungsvertreterinnen, die bereit sind, sich in der Einzelfallarbeit zu engagieren, leistet auch einen Beitrag zum Mainstreaming des Themas Menschenrechte.

- Gute Basisinformationen sind in der Einzelfalldiplomatie entscheidend. Menschenrechtsorganisationen spielen eine zentrale Rolle in der Informationsbeschaffung und sollten daher ihren hohen Qualitätsstandard aufrechterhalten. Eine ausführliche Erläuterung von Folgen der Veröffentlichung eines Einzelschicksals sowie Einwilligungsformalitäten nach erfolgter Aufklärung („informed consent“) für politische Häftlinge gehören bei einigen Menschenrechtsorganisationen bereits zum Qualitätsstandard. Dies sollte bei allen der Fall sein. Darüber hinaus sollten Menschenrechtsorganisationen in der Institutionalisierung ihrer Kampagnenarbeit auch dafür Sorge tragen, dass die Auswahl der politischen Häftlinge nicht durch institutionelle Interessen – insbesondere die Attraktivität eines Falls für Fundraising – beeinflusst wird. Neben Informationen über Häftlinge sollten Nichtregierungsorganisationen auch gezielt Informationen über die mit dem Fall betrauten Verantwortlichen sammeln, also die politischen Entscheidungsträger sowie die Staatsanwältinnen, Richter, Polizeibeamten und Gefängnisdirektorinnen, die das System der politischen Haft aufrechterhalten.

- In der Medienberichterstattung über politische Gefangene sollte eine Heroisierung, aber auch die Stilisierung der Opferrolle vermieden werden. Vielmehr sollte neben den Einzelschicksalen die ursächliche Repressionssystematik beleuchtet werden.

- Forschungseinrichtungen und Think Tanks können neben der Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise einen Beitrag zu Strategieentwicklung und Organisationslernen leisten, indem sie einen informellen Raum für offenen Austausch über Erfolge und Misserfolge in der Menschenrechtsaußenpolitik schaffen. Im Schulterschluss mit privaten Wissenschaftsförderern sollten Universitäten zudem das Engagement Deutschlands im internationalen Scholars-at-Risk-Netzwerk ausbauen.

- Private Förderer für die vorübergehende Aufnahme von politisch Verfolgten in Deutschland sollten nicht nur Mittel für die betroffene Person, sondern auch für enge Familienmitglieder zur Verfügung stellen, da zurückgebliebene Familienmitglieder als Pfand missbraucht werden können und daher besonders gefährdet sind.

# Anhang

## Teilnehmende des Workshops

**Martina Bäurle**
Geschäftsführerin, Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte

**Dr. Andrea Berg**
Abteilungsleiterin, Länder, Themen und Asyl,
Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.

**Wolfgang Büttner**
Press Officer/Associate Advocate, Human Rights Watch Deutschland

**Martin Huth**
Leiter des Referats Menschenrechte, Internationaler Menschenrechtsschutz im Auswärtigen Amt

**Dr. Katrin Kinzelbach**
Stellvertretende Direktorin, Global Public Policy Institute (GPPi)

**Mario Krebs**
Persönlicher Referent des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

**PD Dr. Michael Krennerich**
Vorsitzender, Nürnberger Menschenrechtszentrum/Mitglied des Koordinierungskreises, Forum Menschenrechte/Privatdozent, Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg

**Julian Lehmann**
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Global Public Policy Institute (GPPi)

**Markus Löning**
Ehemaliger Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe/Gründer, Löning – Human Rights & Responsible Business

**Dr. Katharina Lübbe**
Leiterin des Sekretariats, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag

**Christian Mihr**
Geschäftsführer, Reporter ohne Grenzen e.V.

**Dr. Eva Pils**
Reader in Transnational Law, King's College London

**Julian Pohl**
Praktikant, Global Public Policy Institute (GPPi)

**Dr. Katja Pohlmann**
Stellvertretende Referatsleiterin, Referat Globale Fragen, Vereinte Nationen, Entwicklungspolitik im Bundeskanzleramt

**Maria Sannikova-Franck**
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro von Marieluise Beck, MdB

**Stefan Stähle**
Legationsrat Erster Klasse, Referat Naher und Mittlerer Osten, Asien, Afrika, Lateinamerika im Bundeskanzleramt

**Leonie Steffen**
Praktikantin, Büro von Christoph Strässer, MdB

**Christoph Strässer**
Mitglied des Deutschen Bundestages/Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe

**Jana Strube**
Koordinatorin, „Parlamentarier schützen Parlamentarier"-Programm des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag

**Doris Weidig**
Fachreferentin, Einzelfallarbeit, Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.

**Catherine Wolf**
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Global Public Policy Institute (GPPi)

## Zentrale Fragestellungen des Workshops

- Wie werden Einzelfälle für öffentliche Kampagnen und diplomatische Bemühungen ausgewählt?
- Soll und kann die Einzelfallarbeit auch systemische Menschenrechtsverbesserungen begünstigen oder gilt der Einsatz vor allem der betroffenen Person?
- Welche Erfolge haben Sie bisher mit Ihrer Einzelfallarbeit erzielt und wie kam es dazu? Wie erklären Sie Misserfolge?
- Welche Kooperationserfahrungen haben Sie bisher mit anderen deutschen oder internationalen Akteuren gemacht und hatte diese Kooperation einen Mehrwert? Lässt sich die Kooperation im Sinne eines abgestimmten, strategischen Vorgehens ausbauen?

**Global Public Policy Institute (GPPi)**
Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany
Phone +49 30 275 959 75-0
Fax +49 30 275 959 75-99
gppi@gppi.net

gppi.net