Europäisches Parlament
2024-2029

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

2025/2048(INI)

16.6.2025

ENTWURF EINES BERICHTS

über Maßnahmen gegen die länderübergreifende Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern
(2025/2048(INI))

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

Berichterstatterin: Chloé Ridel

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

BEGRÜNDUNG.....8

ANLAGE: EINRICHTUNGEN ODER PERSONEN, VON DENEN DIE BERICHTERSTATTERIN BEITRÄGE ERHALTEN HAT 10

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu Maßnahmen gegen die länderübergreifende Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern
(2025/2048(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf die Erklärung der Vereinten Nationen über die Menschenrechtsverteidiger und die Resolution des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen vom 4. April 2025 mit dem Titel „Human rights defenders and new and emerging technologies: protecting human rights defenders, including women human rights defenders, in the digital age“ (Menschenrechtsverteidiger und neue und aufkommende Technologien: Schutz von Menschenrechtsverteidigern, einschließlich Menschenrechtsverteidigerinnen, im digitalen Zeitalter),

– unter Hinweis auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere Artikel 3 und 21,

– unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die im Juni 2004 angenommenen EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und seine Entschließung vom 16. März 2023 zu den EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern[1],

– unter Hinweis auf Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A10-0000/2025),

A. in der Erwägung, dass es sich bei der länderübergreifenden Unterdrückung (transnational repression – TNR) um ein gut dokumentiertes Phänomen handelt, das in einem globalen Kontext einer sich verschlechternden Menschenrechtslage, eines schrumpfenden zivilgesellschaftlichen Raums und einer zunehmenden Verbreitung autoritärer Regime stattfindet;

B. in der Erwägung, dass Menschenrechtsverteidiger bei der Verteidigung und Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit wichtige Verbündete der EU sind; in der Erwägung, dass die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und die darin enthaltenden Verpflichtungen nach wie vor uneinheitlich umgesetzt werden;

C. in der Erwägung, dass Menschenrechtsverteidiger weltweit von länderübergreifender Unterdrückung bedroht sind, wobei in den letzten Jahren immer mehr Fälle registriert wurden;

D. in der Erwägung, dass es keine allgemein anerkannte Definition von

[1] ABl. C, C/2023/409, 23.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/409/oj.

länderübergreifender Unterdrückung gibt und kaum offizielle Daten dazu vorliegen; in der Erwägung, dass sich die länderübergreifende Unterdrückung in der Regel auf Angriffe und Drohungen von Staaten bezieht, die darauf abzielen, ihre Interessen zu verteidigen und voranzutreiben, indem sie über nationale Grenzen hinweg Dissidenten, politische Gegner, Journalisten, Aktivisten, Menschenrechtsverteidiger und Mitglieder der Diaspora durch eine Vielzahl von Methoden einschüchtern, kontrollieren oder zum Schweigen bringen;

E. in der Erwägung, dass die außenpolitischen und innenpolitischen Reaktionen der EU auf die länderübergreifende Unterdrückung trotz zunehmender Sensibilisierung nach wie vor begrenzt sind;

F. in der Erwägung, dass soziale Medien und andere digitale Plattformen ein günstiges Umfeld für länderübergreifende Unterdrückung bieten können;

I. Länderübergreifende Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern: Zunehmende Tendenzen und Bedrohungen

1. verurteilt die länderübergreifende Unterdrückung als eine ernsthafte Bedrohung der internationalen Menschenrechtsnormen und des Rechts auf Freiheit, Meinungsäußerung, Vereinigung und Schutz vor willkürlicher Inhaftierung und Gewalt sowie als eine Bedrohung der Souveränität der Gastländer durch Taktiken der ausländischen Einmischung;

2. betont, dass die staatlich geförderte länderübergreifende Unterdrückung zunehmend heimtückische Formen annimmt, darunter körperliche Gewalt und Folter, Überwachung, rechtlicher Druck, digitale Drohungen, Verschwindenlassen und gewaltsame Entführungen, häufig wegen Zwangsrückführung, Auslieferungsersuchen, Drohungen gegen Familienangehörige und unrechtmäßige Tötungen;

3. verurteilt, dass autoritäre Regime in aller Welt zunehmend auf digitale länderübergreifende Unterdrückung und KI-gestützte Technologien, Spähsoftware, Hacking und Doxing zurückgreifen, um Menschenrechtsverteidiger, insbesondere Frauen, die unverhältnismäßig stark von sexuellem Missbrauch und Bedrohungen betroffen sind, zu schikanieren, zu überwachen und einzuschüchtern;

4. verurteilt die Ausübung von rechtlichem und diplomatischem Druck durch die Täter, unter anderem durch politisch motivierte Rotecken von Interpol, um die Festnahme und Auslieferung von im Exil lebenden Menschenrechtsverteidigern zu beantragen, den Missbrauch der Einstufung als „Terroristen“, strafrechtliche Verfolgungen in Abwesenheit und andere administrative Maßnahmen wie die Aberkennung der Staatsbürgerschaft, Reiseverbote und die Verweigerung von Ausweispapieren und Konsular- oder Bankdienstleistungen;

5. ist zutiefst besorgt über die Rolle der Gastländer und der nichtstaatlichen Akteure wie der privaten Spähsoftware-Industrie, krimineller Organisationen sowie ihrer Stellvertreter bei der Erleichterung der länderübergreifenden Unterdrückung;

6. ist besorgt über den schrumpfenden zivilgesellschaftlichen Raum und die Unterdrückung von Exilanten, deren Stimmen bei der Dokumentation von Missständen

in autoritären Staaten eine zentrale Rolle spielen; weist darauf hin, dass freie, demokratische Gesellschaften, insbesondere in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU, in ihrem Interesse liegen;

7. hebt die dauerhafte psychische Belastung der länderübergreifenden Unterdrückung für die psychische Gesundheit und das allgemeine Wohlbefinden der Opfer hervor;

II. Durchgängige Berücksichtigung der länderübergreifenden Unterdrückung in der EU-Politik

8. fordert die Kommission, die Mitgliedstaaten und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) auf, sich im Rahmen der Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten und in anderen Foren für bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit wie dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen systematisch mit der länderübergreifenden Unterdrückung zu befassen;

9. fordert die Kommission und den EAD auf, den EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie und die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern so zu überarbeiten, dass die zunehmende Bedrohung von Menschenrechtsverteidigern durch die länderübergreifende Unterdrückung sowie Bestimmungen über den Schutz und die Sicherheit von Menschenrechtsverteidigern und ihre finanzielle Unterstützung einbezogen werden;

10. fordert die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, das Migrations- und Asylpaket der EU so umzusetzen, dass Menschenrechtsverteidiger, die aus Drittstaaten mit autoritären Regimen Zuflucht suchen, geschützt werden;

11. fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre nationalen Strategien und ihre Flexibilität bestmöglich zu nutzen, um eine kohärentere, besser koordinierte und berechenbarere Visumpolitik für Menschenrechtsverteidiger, die von der länderübergreifenden Unterdrückung bedroht sind, zu gestalten;

III. Verbesserung der koordinierten Überwachung und Datenerhebung

12. fordert den EAD und die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zu koordinieren und Informations-, Daten-, Verfolgungs- und Berichterstattungsmechanismen einzurichten, um die Dokumentation von Fällen von länderübergreifender Unterdrückung in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten zu verbessern und Anlaufstellen für Menschenrechtsverteidiger in den EU-Delegationen einzurichten;

13. fordert die Kommission auf, einen zentralen Mechanismus zur Registrierung, Überwachung und Bewertung von Vorfällen von länderübergreifender Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern in der EU einzurichten, der dazu beitragen wird, Lücken in der EU-Politik zu ermitteln und angemessene strategische Reaktionen zu entwickeln;

14. fordert die Mitgliedstaaten auf, die länderübergreifende Unterdrückung in ihren nationalen Rechtsvorschriften zu kodifizieren, um die staatlichen Institutionen dabei zu unterstützen, Fälle von länderübergreifender Unterdrückung zu ermitteln und zu verhindern;

15. fordert die Mitgliedstaaten und Europol auf, für einschlägige Regierungsstellen, externe Dienstleister und deren Personal, insbesondere im Bereich Cybersicherheit, Strafverfolgung und Einwanderung, sowie für Personal, das mit der Bearbeitung von Visumanträgen und der Überprüfung von Auslieferungsersuchen und anderen Formen der rechtlichen Zusammenarbeit mit Drittstaaten betraut ist, Schulungen zur Sensibilisierung für länderübergreifende Unterdrückung anzubieten;

IV. Bewältigung der Risiken, die von den digitalen Technologien als Wegbereiter der länderübergreifenden Unterdrückung ausgehen

16. fordert die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, gegen digitale Formen der länderübergreifenden Unterdrückung vorzugehen;

17. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Märkte für Spähsoftware und Überwachungsprogramme sowie die entsprechenden Tätigkeiten streng zu überwachen und die Ausfuhrlizenzen für Spähsoftware erforderlichenfalls aufzuheben;

18. fordert die Kommission auf, das Gesetz über digitale Dienste durchzusetzen und sicherzustellen, dass Social-Media-Plattformen die Menschenrechtsverpflichtungen einhalten und gegen länderübergreifende Unterdrückung vorgehen;

V. Sicherstellung der Rechenschaftspflicht und Anwendung von Sanktionen

19. fordert die EU auf, Staaten und Regime, die länderübergreifende Unterdrückung betreiben, für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Rechenschaft zu ziehen;

20. fordert die EU auf, die Mittel für ProtectDefenders.eu aufzustocken, ihr Mandat auf Menschenrechtsverteidiger auszuweiten, die von länderübergreifender Unterdrückung bedroht sind, und die Mittel für Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für den Schutz gefährdeter Menschenrechtsverteidiger einsetzen, aufzustocken;

21. fordert die Kommission auf, weiter mit Interpol und den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um der missbräuchlichen und politisch motivierten Verwendung von Rotecken, Blauecken, Durchgaben und Auslieferungsersuchen ein Ende zu setzen; fordert, dass das Mandat von Europol auch die länderübergreifende Unterdrückung und die Bewertung damit zusammenhängender Vorfälle und Interpol-Meldungen in Bezug auf Menschenrechtsverteidiger umfasst;

22. fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, alle verfügbaren Instrumente zu nutzen, um Menschenrechtsverteidiger zu schützen und die nationale Souveränität und die demokratischen Werte zu stärken, einschließlich Sanktionen im Rahmen der globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, Visaverbote und der Ausweisung von Diplomaten;

23. fordert die EU und den EAD auf, die diplomatischen Beziehungen, auch über EU-Delegationen, zu intensivieren, um Taktiken der länderübergreifenden Unterdrückung durch Drittstaaten zu verhindern und abzuwehren und diese Vorfälle in öffentlichen Erklärungen hervorzuheben;

°

° °

24. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Das Parlament hat diesen Initiativbericht angesichts der zunehmenden Sensibilisierung und Dokumentation zum Thema länderübergreifende Unterdrückung gefordert. Er enthält eine umfassende Analyse und Empfehlungen an die EU-Organe und die Mitgliedstaaten zur Erleichterung, Ausweitung und Stärkung des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern, die von länderübergreifender Unterdrückung durch Drittstaaten betroffen sind, deren Behörden und Stellvertreter unermüdlich daran arbeiteten, Menschenrechtsverteidiger in ihren Gastländern zum Schweigen zu bringen, einzuschüchtern oder zu schikanieren. Zu den diesbezüglichen Praktiken gehören körperliche Gewalt, Überwachung, rechtlicher Druck, digitale Drohungen, Entführungen, Auslieferungs- und Abschiebungsersuchen, Drohungen gegen Familienangehörige sowie rechtswidrige Tötungen.

Die länderübergreifende Unterdrückung durch autoritäre Regime wirkt sowohl innenpolitisch, indem von abweichenden Meinungen abgeschreckt und Verteidigern und ihren Familien die Sicherheit verweigert wird, sowie außenpolitisch, indem die Gastländer und ihre Möglichkeiten zur Reaktion und zum Schutz von Verteidigern auf die Probe gestellt werden, wodurch die Fragilität ihrer Rechtssysteme aufgedeckt wird. Sie verletzt grundlegende Menschenrechte, hebelt die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie aus und bedroht die nationale Souveränität und Sicherheit durch Einflussnahme aus dem Ausland. Infolgedessen schrumpft der zivilgesellschaftliche Raum weltweit, während Menschenrechtsverteidiger, die Missbrauch und autoritäre Praktiken melden, zum Schweigen gebracht und daran gehindert werden, ihre Gemeinschaften zu informieren.

Weder der internationale noch der europäische Rechtsrahmen sehen jedoch einen gemeinsamen konzeptionellen Rahmen oder eine gemeinsame Definition vor, geschweige denn eine koordinierte, zwischenstaatliche Reaktion auf EU-Ebene, die aus Präventiv- und Schutzmaßnahmen besteht.

Staatliche Täter nutzen rechtliche Lücken und den Mangel an offiziellen Daten. Mit immer heimtückischeren Taktiken stützen sie sich auf nichtstaatliche Akteure oder Stellvertreter, um Unterdrückung jenseits ihrer Grenzen und Gerichtsbarkeit zu betreiben, z. B. private Spähsoftware- und Überwachungsunternehmen, Netzwerke der organisierten Kriminalität oder mit ihnen verbundene Diaspora-Gruppen.

Digitale Plattformen, Kommunikationstechnologien, Social-Media-Plattformen und andere aufkommende Instrumente wie künstliche Intelligenz haben die Risiken verschärft, darunter geschlechtsspezifische digitale Unterdrückung, Cybermobbing, Desinformation und Mobbing, und stellen zusätzliche Hindernisse für die Wahrung der Rechenschaftspflicht dar.

Laut Freedom House, das die größte verfügbare Datenbank zu diesem Thema zusammengestellt hat, waren im Jahr 2024 mehr als 20 % der Regierungen weltweit seit 2014 an länderübergreifender Unterdrückung beteiligt, mit 1 034 direkten physischen Vorfällen in 100 Zielländern. Dies deutet auf ein Muster des „globalen Autoritarismus“ hin. Interessanterweise entfallen fast 80 % dieser Menschenrechtsverletzungen auf zehn Regime – China, die Türkei, Tadschikistan, Russland, Ägypten, Kambodscha, Turkmenistan, Usbekistan, Iran und Belarus.

Die Gastländer müssen ihren Verpflichtungen im Rahmen der internationalen

Menschenrechtsnormen nachkommen, die länderübergreifende Unterdrückung in ihre nationalen Rechtsvorschriften einbinden, das Bewusstsein dafür schärfen, Schulungen für alle zuständigen Behörden und Mitarbeiter anbieten und Opfer unterstützen, die sich um Gerechtigkeit bemühen.

Die EU hat ihre Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger intensiviert, benötigt jedoch stärkere Mechanismen der Rechenschaftspflicht, eine bessere behördenübergreifende Koordinierung und ein größeres Verantwortungsbewusstsein der Unternehmen. Das Mandat von Europol sollte erweitert werden, damit die Agentur befugt ist, politisch motivierte Rotecken von Interpol und deren Zusammenhang mit länderübergreifender Unterdrückung zu bewerten und mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen. Weitere Verbesserungen umfassen die Aktualisierung der EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern mit Blick auf die länderübergreifende Unterdrückung, die Ausweitung des Mandats von ProtectDefenders.eu, die Einrichtung von Mechanismen für die Datenerhebung und Überwachung sowie die Straffung der Visumpolitik und der Aufenthaltsregelungen.

Im Hinblick auf die digitale länderübergreifende Unterdrückung sollten strenge Vorschriften für diejenigen erlassen werden, die die länderübergreifende Unterdrückung ermöglichen, wie z. B. die Spähsoftware-Industrie und die sozialen Medien, insbesondere durch die Verhinderung der Ausfuhr von Spähsoftware in autoritäre Regime, für die bereits Vorfälle der länderübergreifenden Unterdrückung nachgewiesen wurden, und durch die wirksame Durchsetzung des EU-Gesetzes über digitale Dienste.

Auf der außenpolitischen Bühne muss die EU die länderübergreifende Unterdrückung zu einem festen Thema ihres außenpolitischen Handelns machen und insbesondere das Problem der länderübergreifenden Unterdrückung im Rahmen ihrer Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten und in anderen internationalen Foren zur Sprache bringen, die Menschenrechtsauflagen für bilaterale Abkommen und Finanzhilfen durchsetzen und erforderlichenfalls gezielte Sanktionen verhängen.

ANLAGE: EINRICHTUNGEN ODER PERSONEN, VON DENEN DIE BERICHTERSTATTERIN BEITRÄGE ERHALTEN HAT

Gemäß Anlage I Artikel 8 der Geschäftsordnung erklärt die Berichterstatterin, dass sie bei der Vorbereitung des Entwurfs eines Berichts bis zu dessen Annahme im Ausschuss Beiträge von folgenden Einrichtungen oder Personen erhalten hat:

Einrichtung und/oder Person
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Freedom House
Amnesty International
Human Rights Watch
Front Line Defenders
Protection International
International Partnership for Human Rights (IPHR)
International Federation for Human Rights (FIDH)
Araminta
International Campaign for Tibet
European Uyghur Institute
CNCD-11.11.11
The Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS)
Egyptian Front for Human Rights
Egyptian Forum
Committee to Protect Journalists
EuroMed Rights
Saferworld
Baha'i International Community
Zawiya Talta online newspaper
Reporters sans frontières (RSF)

Die vorstehende Liste wird unter der ausschließlichen Verantwortung der Berichterstatterin erstellt.

Wenn natürliche Personen in der Liste namentlich, mit ihrer Funktion oder mit beidem genannt werden, erklärt die Berichterstatterin, dass sie den betroffenen natürlichen Personen die Erklärung zum Datenschutz Nr. 484 des Europäischen Parlaments (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do) vorgelegt hat, in der die Bedingungen

für die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und die mit dieser Verarbeitung verbundenen Rechte dargelegt sind.