

## Schutz von Menschenrechtsverteidigern – neuere Entwicklungen

Norman Weiß

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Menschenrechtsverteidiger als Thema und neukonturiertes Arbeitsfeld der Vereinten Nationen
- III. Neuere Entwicklungen
- IV. Ausgewählte regionale Initiativen und Maßnahmen
- V. Rolle der Europäischen Union
- VI. Würdigung und Ausblick

### I. Einführung

Der Schutz von Menschenrechten hat viele Aspekte. Aus völkerrechtlicher Perspektive sind dabei vor allem das Standard-setting und das Monitoring interessant, also der Prozess der Rechtssetzung einerseits und die anschließenden Überwachungsverfahren andererseits. Obwohl es das vordringliche Ziel des Menschenrechtsschutzes im Speziellen und des Rechtsgebiets Menschenrechte im Allgemeinen ist, den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen, konzentrieren sich die beiden vorgenannten Aspekte – der Logik des Völkerrechts folgend – auf den Staat.

Staaten sind – häufig im Aktionsraum internationaler Organisationen – die maßgeblichen Rechtserzeuger des Völkerrechts<sup>1</sup> und ebenfalls typischerweise für Menschen-

rechtsverletzungen verantwortlich, mithin diejenigen, die von Überwachungsmechanismen in den Blick genommen werden<sup>2</sup>. Mit internationalen (Regierungs-)Organisationen und nationalen wie internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGO) sind gerade im langwierigen Prozess der Normsetzung und den verschiedenen Überwachungsverfahren neue Akteure hinzugekommen, die die sogenannte internationale Gemeinschaft entscheidend mitprägen und durch ihre Beteiligung wichtige Impulse setzen.<sup>3</sup> Dies gilt nicht zuletzt für die Initiierung und Begleitung menschenrechtlicher Normsetzung durch einschlägig engagierte NGO,<sup>4</sup> zeigt sich aber auch an deren institutionalisierter Beteiligung am UPR-Verfahren des Menschenrechtsrates und der inten-

<sup>1</sup> Hierzu *Eckart Klein*, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Helmut Volger, Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, 2007, S. 21–66 (S. 26f., 41). Zu dem für die völkerrechtliche Rechtserzeugung immer wichtigeren Trend des Soft law vgl. *Alan Boyle*, Soft Law in International Law-Making, in: Malcolm D. Evans (Hrsg.), *International Law*, 4. Aufl. 2014, S. 118–136. Für die politikwissenschaftliche Normenforschung vgl. etwa *Ann Florini*, The Evolution of International Norms, in: *International Studies Quarterly* 40 (1996) 3, S. 363–389.

<sup>2</sup> Näher *Norman Weiß*, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre nach der Weltmenschrechtskonferenz 1993 in Wien*, 2008, S. 517–540.

<sup>3</sup> Vgl. *Guido Acquaviva*, Subjects of International Law: A Power-Based Analysis, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 38 (2005), 345–396; *Norman Weiß*, Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Fn. 2), S. 232–257. Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Kate O’Neil/Jörg Balsiger/Stacy D. VanDeveer*, Actors, Norms, and Impact, Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate, in: *Annual Review of Political Science* 7 (2004), S. 149–175.

<sup>4</sup> Siehe *Norman Weiß*, Das globale Menschenrechtssystem: Entwicklungsstand und Voraussetzungen seiner Verwirklichung, in: Helmut Breitmeyer/Michèle Roth/Dieter Senghaas (Hrsg.), *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?*, 2009, S. 72–91 (S. 79); *ders.*, Bedeutung und Funktion von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im demokratischen Rechtsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: *JöR N.F.* 61 (2013), S. 15–60 (S. 55 ff.).

siven informellen Begleitung von dessen Tätigkeit insgesamt<sup>5</sup>.

Das Individuum ist in diesem Kontext meistens das Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder es agiert – sofern dies rechtlich möglich ist – als Wächter über die eigenen Rechte, indem es Individualbeschwerdeverfahren nutzt.<sup>6</sup> Einzelpersonen können aber auch als Menschenrechtsverteidiger – alleine oder in Gruppen – aktiv werden und sich für die Einhaltung der Menschenrechte engagieren. Diese Menschen stehen sozusagen in vorderster Linie und geben etwa einer ansonsten abstrakt bleibenden Menschenrechts-NGO ein Gesicht, indem sie zum Beispiel andere bei der Wahrnehmung ihrer Rechte beraten und unterstützen oder indem sie politisch auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen und Protest organisieren. Neben der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen, der Unterstützung von Opfern und der Sensibilisierung von Gesellschaften zählt der Kampf gegen eine Kultur der Straflosigkeit zu den Tätigkeitsfeldern von Menschenrechtsverteidigern.

Menschenrechtsverteidiger sind normalerweise keine parteipolitischen Aktivisten, aber ihre Tätigkeit ist in jedem Falle politisch. Wer für Menschenrechte eintritt, will politische Herrschaftsmacht begrenzen und an kontrollierbare Maßstäbe binden und kommt dadurch nahezu zwangsläufig in Konflikt mit den Regierenden, die überdies nicht selten in solchen Aktivitäten die Vorboten eines Regimewechsels erblicken oder jedenfalls Unbequemlichkeiten erwarten.<sup>7</sup> In jedem Fall sind Menschen-

rechtsverteidiger wichtige Akteure, die auf dem Mikrolevel Gemeinwohlbelange in den Blick nehmen, die ansonsten oft unter der Wahrnehmungsschwelle von administrativen und gerichtlichen Kontrollmechanismen blieben.<sup>8</sup>

Dieses aktive Heraustreten aus der Masse der Bevölkerung, das mit dem Sichtbarmachen von Menschenrechtsverletzungen verbundene Sichtbarwerden der Menschenrechtsverteidiger begründet gleichzeitig ihre Schutzbedürftigkeit. Viele Regierungen und deren Apparate, aber auch mächtige private Akteure sehen in ihnen unliebsame Störenfriede. Dementsprechend werden sie häufig zum Ziel von Angriffen und Bedrohungen.<sup>9</sup> Insbesondere autoritäre Regierungen haben sich die weltweite Furcht vor Terrorismus zunutze gemacht und gehen unter dieser Etikettierung gerade auch gegen Menschenrechtsverteidiger vor.<sup>10</sup> Ebenso wird die eigentlich wichtige Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern durch ausländische zivilgesellschaftliche Gruppen und Regierungen<sup>11</sup> von vielen Regierungen

<sup>5</sup> Hierzu *Theodor Rathgeber*, Der UN-Menschenrechtsrat: Was kann er leisten, was nicht?, in: *Andreas Zimmermann/Helmut Volger* (Hrsg.), *Die UN-Politik deutschsprachiger Länder* (Potsdamer UNO-Konferenzen, Bd. 10), 2013, S. 59–79.

<sup>6</sup> Dazu *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, 2. Aufl. 2007; *Klaus Hüfner/Anne Sieberns/Norman Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis (DGVN Texte, Bd. 55), 3. Aufl. 2012.

<sup>7</sup> So etwa *Aaron Rhodes*, Aspekte der rückläufigen Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region, in: *OSCE Yearbook 2009*, S. 285–295 (S. 286 f.). Die umgekehrte Perspektive

entfaltet *K. Peter Fritzsche*, Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung, in: *Bürger im Staat*, Vol. 55, Heft 1/2, S. 64–71.

<sup>8</sup> *Dimitris Xenos*, The Issue of Safety of Media Professionals and Human Rights Defenders in the Jurisprudence of the Human Rights Committee, in: *11 Chinese Journal of International Law* (2012), S. 767–783 (S. 768).

<sup>9</sup> Vgl. *Andreas Selmecki*, Menschenrechtsverteidiger in Not. Ein Arbeitsfeld der Diakonie, in: *Diakonie. Theorien, Erfahrungen, Impulse 2002*, S. 29–32; *ders.*, Hilfe für Menschenrechtsverteidiger, in: *Jahrbuch Mission 2005*, S. 143–150. Jüngeres Datum und zur Situation in den OSZE-Teilnehmerstaaten vgl. FIDH, *Developing OSCE/ODIHR Recommendations on the Protection of Human Rights Defenders: Contribution of the Observatory vom 1. Okt. 2013*, abrufbar unter <https://www.fidh.org/en/international-advocacy/other-regional-organisations/organization-for-security-and-cooperation-in-europe-osce/15850-developing-osce-odihr-recommendations-on-the-protection-of-human-rights> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

<sup>10</sup> Ausführlich dazu *Todd Landman*, Holding the Line: Human Rights Defenders in the Age of Terror, in: *BJPIR 2006* (8), S. 123–147.

<sup>11</sup> So bereits die Untersuchungen zum sogenannten Spiralmodell bei *Thomas Risse/Stephen C. Ropp*/

als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen und überdies als Beleg für „staatsfeindliche“ Aktivitäten der Menschenrechtsverteidiger gewertet.<sup>12</sup>

Die Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern vom 9. Dezember 1998<sup>13</sup> stellte eine wichtige Reaktion auf diese Gefahren dar. Nach mehr als zehnjährigen Verhandlungen unter Führung der damaligen Menschenrechtskommission konnte dieser Prozess, der auch von der Zivilgesellschaft intensiv begleitet wurde, mit einer Aufzählung von den Menschenrechtsverteidigern zustehenden Rechten und korrespondierenden Pflichten der Regierungen erfolgreich abgeschlossen werden.<sup>14</sup>

---

*Kathryn Sikkink* (Hrsg.), *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, 1999.

<sup>12</sup> Besonders prominent ist das russische NGO-Gesetz aus dem Jahr 2006. Seit 2012 – dem Jahr der dritten Amtszeit von Präsident Putin – kamen mehrere Novellen und gesetzliche Ausweitungen hinzu, die die zivilgesellschaftliche Arbeit stark erschweren. Hierzu *Grigorij Ochotin*, Agentenjagd, Die Kampagne gegen NGOs in Russland, in: *Osteuropa* 1-2/2015, S.83-94; ebenso zu Russland und zur kaum besseren Lage in anderen autoritär regierten Ländern der Welt siehe den Überblick bei *Michael Krennerich*, Zivilgesellschaft unter Druck, in: *zfmr* 1/2015, S.144-154.

<sup>13</sup> UN-Dok. GA-Res. 53/144.

<sup>14</sup> Hierzu *Benjamin Beuerle*, Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme, in: *MRM* 2004, S.47-52 (S.47f.); bereits *Daniela Gotzel*, Menschenrechtsverteidiger am Etappenziel. Der lange Weg zu einer Erklärung der Generalversammlung, in: *Vereinte Nationen* 2001, S.13-17.

## II. Menschenrechtsverteidiger als Thema und neukonturiertes Arbeitsfeld der Vereinten Nationen

### 1. Chartabasierte Mechanismen

#### a. Sonderrepräsentantin/ Sonderberichtsteratterin

Um eine tatsächliche Schutzwirkung zu entfalten, bedarf die Erklärung als rechtlich unverbindliche Resolution der Generalversammlung eines begleitenden Mechanismus, der zu einem Minimum an politischer Überwachung führt. Diesem Ansatz folgend forderte die Menschenrechtskommission den Generalsekretär mit Resolution 2000/61 vom 26. April 2000 auf, einen Sonderrepräsentanten zu ernennen; sie reagierte damit auf entsprechende Vorstöße aus der Zivilgesellschaft, Forderungen von Mitgliedstaaten und einen Bericht des Generalsekretärs.<sup>15</sup> Die Generalversammlung selbst verabschiedet alle zwei Jahre eine Resolution zur Lage der Menschenrechtsverteidiger;<sup>16</sup> sie stellt damit die größtmögliche Öffentlichkeit her, dokumentiert aber auch die Geringfügigkeit der erzielten Fortschritte.

Sonderrepräsentantin des Generalsekretärs zu Menschenrechtsverteidigern war zunächst Hina Jilani (Pakistan), 2000–2008. Danach wurde Margaret Sekaggya (Uganda) mit Resolution 7/8 vom 27. März 2007 zur Sonderberichtsteratterin des Menschenrechtsrates mit einem Dreijahresmandat ernannt; sie amtierte (nach ihrer Wiederbestellung) insgesamt von 2008 bis 2014.<sup>17</sup>

Die hier festzustellende Änderung der Stellung und Mandatsbezeichnung muss in der Sache keine Verschlechterung oder Degra-

---

<sup>15</sup> *Beuerle* (Fn.11), S.48f.

<sup>16</sup> Zuletzt GV-Res. vom 17. Dez. 2015, UN-Dok. A/RES/70/161 vom 10. Feb. 2016; GV-Res. vom 18. Dez. 2013, UN-Dok. A/RES/68/181 vom 30. Jan. 2014; GV-Res. vom 19. Dez. 2011, UN-Dok. A/RES/66/164 vom 10. Apr. 2012.

<sup>17</sup> Hintergründe von Mandatsformulierungen, Entwicklungen von Mandatsverständnissen und Auswahl der Amtsträger beleuchtet (an einem anderen Beispiel) *Michael Wiener*, Das Mandat des UN-Sonderberichtsteratters über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit, 2007, S.9-99.

dierung bedeuten.<sup>18,19</sup> Eingerichtet wurde der Mechanismus auf Wunsch der Generalversammlung als Sonderrepräsentantin des Generalsekretärs (das englische Akronym lautet: SRSG); dies ist üblicherweise mit dem formalen Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs oder Untergeneralsekretärs verbunden. Viele der SRGS sind im Rahmen von Friedensmissionen in unterschiedlichen Stadien eingesetzt und vertreten dabei den Generalsekretär vor Ort. Thematische SRSG haben demgegenüber eine etwas andere Bedeutung. Sie sollen das Bewusstsein für neue, oftmals grenzüberschreitende Probleme wecken und den Mitgliedstaaten helfen, Strategien zum Umgang mit ihnen zu entwickeln. Sie repräsentieren dabei Ideen und Grundprinzipien der Charta der Vereinten Nationen und tragen zur Entwicklung und Festigung von Normen bei.<sup>20</sup> Gerade im Fall der Menschenrechtsverteidiger ist der Bezug zur menschlichen Sicherheit (Human Security) evident – und damit ein Beleg für die wichtige Neuausrichtung der Vereinten Nationen durch dieses Konzept und ihre vielfältigen Implikationen.

Die Bestellung von Hina Jilani als SRSG erfolgte unter Kofi Annan, der von dieser Möglichkeit besonders intensiv Gebrauch

machte und während seiner beiden Amtszeiten mehr als 200 SRGS und Hochrangige Panels einsetzte.<sup>21</sup> Von Anfang an war die Tätigkeit Jilanis eng mit der damaligen Menschenrechtskommission und seit 2006 mit dem Menschenrechtsrat verbunden. Insofern kann es als durchaus naheliegend bezeichnet – und nicht als Degradierung aufgefasst – werden, den Mechanismus in einer achtjährigen Gründungsphase, während derer es gelungen war, die Schutzbedürftigkeit von Menschenrechtsverteidigern als weltweites Problem auf die Agenda zu setzen, herauszuheben und danach die weitere Bearbeitung in den regulären Formen der thematischen Mechanismen des Menschenrechtsrates durch eine Sonderberichterstatlerin durchzuführen.

Eine zusammenfassende Auswertung des größten Teils der ersten Periode bringt der letzte Bericht Hina Jilanis an die Menschenrechtskommission im Jahr 2006:

Die Einrichtung des Mandats habe die Erklärung über Menschenrechtsverteidiger bekannter gemacht und wesentlich zu ihrer Umsetzung eingetragen, insbesondere das Bewusstsein dafür geschaffen, wie wichtig ein menschenrechtsfreundliches Klima in Staat und Gesellschaft sei, damit sich Menschen auch für die Verteidigung der Menschenrechte einsetzen. Das Mandat der Sonderrepräsentantin bedeute auch keine Dopplung mit anderen, bereits bestehenden Mechanismen, die sich auf Menschenrechtsverletzungen als solche beziehen, weil der Fokus auf den notwendigen Rahmenbedingungen für Menschenrechtsverteidiger liege. Das Mandat habe ferner einen kontinuierlichen Dialog zwischen Regierungen und Menschenrechtsverteidigern ermöglicht.<sup>22</sup>

In den ersten sechs Jahren sei es zunächst um die Bekanntheit, Sichtbarkeit und Zugänglichkeit des Mechanismus gegangen. Dazu habe die Sonderrepräsentantin

<sup>18</sup> Für Hinweise zu diesem Punkt danke ich Dr. Helmut Volger vom Forschungskreis Vereinte Nationen.

<sup>19</sup> Bei Philip Alston, *The Commission on Human Rights*, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal*, 1992, Nachdruck 1996, S.126–210 (S.165), findet sich der Hinweis, die Menschenrechtskommission habe bei der Mandatierung ihrer thematischen Mechanismen ursprünglich durch begriffliche Unterschiede die Menschenrechte nach ihrer Bedeutung gewichten wollen, dies durch uneinheitliche Begriffsverwendung jedoch selbst ad absurdum geführt. Im hier behandelten Fall lag der entscheidende Punkt ja nicht primär auf der Bezeichnung Sonderrepräsentantin oder -berichterstatler, sondern auf dem Wechsel in der institutionellen Zuordnung vom Generalsekretär hin zum Menschenrechtsrat.

<sup>20</sup> Volker Lehmann, *Special Representatives of the United Nations Secretary General*, in: *Dialogue on Globalization / Fact Sheet*, FES New York, Juli 2007; Manuel Fröhlich, *The John Holmes Memorial Lecture: Representing the United Nations-Individual Actors*, International Agency, and Leadership, in: *Global Governance* 20 (2014), S.169–193 (S.184).

<sup>21</sup> Fröhlich (Fn.20), S.177.

<sup>22</sup> Promotion and Protection of Human Rights: Human Rights Defenders. Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, UN-Dok. E/CN.4/2006/95 vom 23. Jan. 2001, Nr.14.

den kontinuierlichen Dialog mit Regierungen, mit dem UN-System, mit anderen internationalen Organisationen und mit der Zivilgesellschaft gepflegt.<sup>23</sup> Die Sonderrepräsentantin entwickelte im Lauf der Zeit eine Interpretation der Erklärung als dem wichtigsten Bezugspunkt ihres Mandats.<sup>24</sup> Hierzu gehört ein breiter Begriff des Menschenrechtsverteidigers, worunter letztendlich jeder fällt, der sich für Menschenrechte einsetzt. Inhaltliche Anknüpfungspunkte für die zu sichernden Menschenrechte sind die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge. Mit Blick auf Art. 13 der Erklärung unterstrich die Sonderrepräsentantin, dass Menschenrechtsverteidiger, insbesondere NGO, legalen Zugang zu ausländischen Finanzierungsquellen haben müssten, diese aber transparent zu machen hätten. Auch dürften die Beschränkbarkeit von Menschenrechten in Notstandssituationen – z. B. nach Art. 4 IPbpr – oder die besonderen Schrankenregelungen – etwa in Art. 19 Abs. 3 IPbpr – nicht dazu verwendet werden, um die Tätigkeit von Menschenrechtsverteidigern einzuschränken.

Große Bemühungen verwandte die Sonderrepräsentantin auch auf die Diskussion und Entwicklung von Schutzstrategien.<sup>25</sup> Dazu gehörten die Instrumente der dringenden Beschwerde und des Mahnbriefs.<sup>26</sup> Deren Zahl nahm in den ersten sechs Jahren des Mandats konstant und stark zu: Schickte sie im ersten Jahr noch elf Briefe an sechs Staaten, waren es im Jahr 2005 bereits 310 Briefe, die sie an 68 Staaten schickte. Insgesamt wurden 1.263 Beschwerden verschickt. Damit wurde zwar das Mandat und die Arbeit der Sonderrepräsentantin sichtbar, aber gleichzeitig manifestierte sich in dieser

Zahl auch die wachsende Gefährdung von Menschenrechtsverteidigern.

Außerdem unternahm die Sonderrepräsentantin insgesamt zehn Untersuchungsreisen, die sie nach Kirgistan, Kolumbien, Guatemala, Mazedonien (FYROM), Thailand, Angola, in die Türkei, nach Nigeria, Israel und die besetzten palästinensischen Gebiete sowie nach Brasilien führten.<sup>27</sup>

Zu den künftigen Herausforderungen zählte sie damals die Verbesserung des Follow-up zu ihren Briefen und Länderbesuchen, um eine größere Nachhaltigkeit zu erzielen. Sie rief die Staaten dazu auf, mehr Einladungen auszusprechen sowie häufiger und substanzieller auf die Briefe zu antworten. Insgesamt wünschte sie sich mehr Offenheit der Staaten für den Dialog, der oftmals recht schnell abgeblockt werde, indem etwa bestritten werde, dass es sich bei den Betroffenen um Menschenrechtsverteidiger handle oder indem die Legitimität des Mandats angezweifelt werde.<sup>28</sup>

An der Trennlinie zwischen dem alten und dem erneuerten Mandat stehen die Berichte des Jahres 2008 an den Menschenrechtsrat und an die Generalversammlung.

Vor dem Menschenrechtsrat<sup>29</sup> thematisierte die Sonderrepräsentantin die Bedeutung von Follow-up-Aktivitäten für ihre Tätigkeit. Dabei gehe es sowohl darum, die Maßnahmen zur Verwirklichung des Mandats auf ihre Tauglichkeit hin zu untersuchen (methodische Komponente), als auch darum, die Umsetzung der konkreten Empfehlungen an die Staaten und die Zusammenarbeit mit diesen zu überprüfen (inhaltliche Komponente). An den Handlungsformen der Mitteilungen, der Länderbesuche und der thematischen Berichte erläuterte sie die

<sup>23</sup> Ebd., Nr. 19 ff.

<sup>24</sup> Die nachstehenden Beispiele ebenda, Nr. 29 ff.

<sup>25</sup> Für eine vergleichende Analyse und Bewertung verschiedener Sonderberichtersteller siehe *Beate Rudolf*, Die thematischen Berichtersteller und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, 2000, S. 543–561.

<sup>26</sup> Promotion and Protection of Human Rights (Fn. 22), Nr. 35.

<sup>27</sup> Promotion and Protection of Human Rights (Fn. 22), Nr. 38.

<sup>28</sup> Ebd., Nr. 39 ff.

<sup>29</sup> Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, UN-Dok. A/HRC/7/28 vom 31. Jan. 2008.

Erwartungen an die anderen Beteiligten. Sie regte außerdem an, die Lage von Menschenrechtsverteidigern zum Gegenstand des UPR-Verfahrens zu machen, und erklärte, eine verstärkte Zusammenarbeit mit regionalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger anzustreben.

Gegenüber der Generalversammlung<sup>30</sup> wies die neue Sonderberichterstatterin auf die vorgenannten und eine Reihe weiterer Punkte hin. Bei einer Fokussierung auf die besonders gefährdeten Gruppen unter den Menschenrechtsverteidigern sollten zukünftig regelmäßig Trends und Herausforderungen, denen sie sich ausgesetzt sehen, analysiert werden. Sie wolle untersuchen, welches die Haupthindernisse sind, die den Genuss der Rechte aus der Erklärung über Menschenrechtsverteidiger von 1998, insbesondere das Recht auf Vereinigungsfreiheit und friedliche Versammlung verhindern. Es gelte, mit allen relevanten Akteuren nach wirkungsvollen Schutzstrategien zu suchen und diese gemeinsam umzusetzen. Zu untersuchen sei außerdem, inwieweit im Rahmen des UPR-Verfahrens Schutzempfehlungen zugunsten der Menschenrechtsverteidiger ausgesprochen werden könnten.

Die Zusammenarbeit mit regionalen Mechanismen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern solle ausgebaut werden. Neben dem wichtigen Schutz von Menschenrechtsverteidigern wolle sie sich verstärkt auch dem Element der Förderung widmen und die Erklärung – deren zehnter Jahrestag damals anstand – weiter ins öffentliche Bewusstsein tragen.

In ihrem Bericht des Jahres 2009 an die Generalversammlung,<sup>31</sup> der sich erneut mit dem Recht auf Vereinigungsfreiheit beschäftigte, wies die Sonderberichterstatterin darauf hin, dass ungeachtet der eindeutigen völkerrechtlichen Rechtslage zum Schutz dieser Freiheit sich die tatsächliche und rechtliche Situation in vielen Staaten verschlechtert habe und hiervon auch Men-

schenrechtsverteidiger besonders betroffen seien.

Verletzungen von Menschenrechtsverteidigern durch nichtstaatliche Akteure standen im Zentrum des Jahresberichts 2010 an die Generalversammlung.<sup>32</sup> Hier unterstrich die Sonderberichterstatterin, dass die Erklärung von 1998 sich nicht nur an Staaten und an Menschenrechtsverteidiger wende, sondern an alle Menschen, Gruppen und gesellschaftlichen Akteure gerichtet sei. Vor allem bewaffnete Gruppen, private Wirtschaftsunternehmen, Einzelpersonen und die Medien kämen als relevante Akteure in Betracht. Der Bericht geht ferner der Frage nach, welche Schutzpflichten den Staaten gegenüber den Aktivitäten der vorgenannten Akteure zugunsten der Menschenrechtsverteidiger obliegen.

Im Jahr 2011 legte die Sonderberichterstatterin einen Kommentar zur Erklärung von 1998 vor.<sup>33</sup> Das über hundert Seiten starke Dokument fasste den Inhalt der Rechte von Menschenrechtsverteidigern zusammen, buchstabierte zur Umsetzung notwendigen Aspekte und Maßnahmen aus und ging auf die typischen Menschenrechtsverletzungen ein, denen sich die Personengruppe ausgesetzt sieht. Der Kommentar wollte das Bewusstsein für die Situation der Menschenrechtsverteidiger schärfen und vor allem durch die Bereitstellung von Erfahrungen und Empfehlungen zur praktischen Verbesserung ihrer Lage beitragen.

## b. Universal Periodic Review

Das UPR-Verfahren soll die Menschenrechtslage in allen Mitgliedstaaten auf einer universellen, kooperativen und nichtdiskriminierenden Grundlage beleuchten, dazu werden neben einer Selbstberichterstattung durch die jeweilige Regierung kompilierte

<sup>30</sup> Vision and priorities of the Special Rapporteur, UN-Dok. A/68/288 vom 14. Aug. 2008.

<sup>31</sup> UN-Dok. A/64/226 vom 4. Aug. 2009.

<sup>32</sup> UN-Dok. A/65/223 vom 4. Aug. 2010.

<sup>33</sup> Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Juli 2011, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4e2fc3f02.html>

Informationen aus dem UN-System und Berichte von NGO zur Beurteilungsgrundlage gemacht. Dieser positive Ansatz wird durch die – schon bei der Menschenrechtskommission beklagte – Politisierung von Prüfung und Diskussion konterkariert und hat zu einer mittlerweile eher zurückhaltenden Beurteilung des UPR-Verfahrens geführt.<sup>34</sup>

Mit Blick auf Belarus und auf die Russländische Föderation – um nur zwei Beispiele zu nennen – wurde das Thema Menschenrechtsverteidiger bereits im ersten Zyklus des UPR-Verfahrens (2008–2011) behandelt. Die Zusammenstellung von Materialien zu Russland durch das OHCHR erwähnt vor allem die Befunde der Sonderberichterstatteurin aus den Jahren 2006 und 2008;<sup>35</sup> auch die Information der NGO<sup>36</sup> spricht das Thema – erstaunlich kurz – an. Zu Belarus finden sich ebenfalls Hinweise in beiden Dokumenten.<sup>37</sup>

An diesen Beispielen wird die Kooperation der verschiedenen Schutzmechanismen deutlich; Erkenntnisse werden zusammengeführt und erfahren so Öffentlichkeit in verschiedenen Foren. Dies kann zumindest mittelbar zur Stärkung der betroffenen Personen und ihrer Menschenrechte beitragen. Die gewählten Beispiele zeigen freilich auch die begrenzte Wirksamkeit dieser Strategie, da sich in der Praxis keine Verbesserungen zeigen. Allerdings wurde die Aufmerksamkeit größer: Hatte es im ersten Zyklus drei Äußerungen gegenüber Belarus gegeben (Schweiz, Ungarn und Norwegen), so waren es im zweiten Durchgang schon zehn (Luxemburg, Niederlande, Slowenien, Italien, Uruguay, Griechenland, Ungarn, Japan,

Kanada und Norwegen).<sup>38</sup> An die Russische Föderation wurden im ersten Zyklus ebenfalls drei Empfehlungen gerichtet (Deutschland, Italien und Österreich), im zweiten Durchgang richteten zwölf Staaten (Niederlande, Norwegen, Polen, Schweiz, Tschechische Republik, Costa Rica, Botsuana, Chile, Vereinigtes Königreich, Slowakei, und Spanien) teils mehrfach Empfehlungen an den Staat.<sup>39</sup>

## 2. *Vertragsbasierte Mechanismen*

### a. Zivilpakt

Die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>40</sup> trägt ebenfalls zur Sicherheit von Menschenrechtsverteidigern bei. Die verschiedenen Überwachungsmechanismen fördern einerseits insgesamt eine Achtung der Menschenrechte, wovon auch die Menschenrechtsverteidiger profitieren, andererseits kümmert sich der Ausschuss konkret um die Rechte auf körperliche Unversehrtheit, Freiheit, Eigentum und Meinungsäußerung, unter deren Verletzungen diese Personengruppe besonders leidet. Im Bewusstsein des Ausschusses ist die notwendige Zusammenschau von Einzelbestimmungen zur besseren Erfassung der Situation von Angehörigen einer gefährdeten Gruppe im Laufe der Zeit gewachsen. Seit einigen Jahren spricht er die Situation von Menschenrechtsverteidigern in seinen abschließenden Bemerkungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens regelmäßig an.<sup>41</sup>

<sup>34</sup> Hierzu *Rathgeber* (Fn. 5), S. 77 ff.; Zu Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat vgl. *Daniela Karpenstein*, *Der Menschenrechtsrat der Vereinen Nationen*, 2011, S. 121 ff.; 256 ff.

<sup>35</sup> A/HRC/WG.6/4/RUS/2 vom 22. Dez. 2008, Nr. 41 ff.

<sup>36</sup> A/HRC/WG.6/4/RUS/3 vom 1. Dez. 2008, Nr. 73.

<sup>37</sup> A/HRC/WG.6/8/BLR/2 vom 17. Feb. 2010, Nr. 40 f., 45 f.; A/HRC/WG.6/8/BLR/3 vom 17. Feb. 2010, Nr. 14, 42.

<sup>38</sup> Vgl. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belarus, A/HRC/15/16 vom 21. Juni 2010 und A/HRC/30/3 vom 13. Juli 2015.

<sup>39</sup> Vgl. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Russland, A/HRC/11/19 vom 5. Okt. 2009 und A/HRC/24/14 vom 8. Juli 2013.

<sup>40</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu *Pascal Nägeler*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2013 – Teil I: Staatenberichtsverfahren, in: MRM 2014, S. 42–57; *ders.*,

Dies zeigt umgekehrt leider auch, dass sich die Situation dieser Personengruppe weltweit nicht verbessert.

Um einen wirksamen Schutz der Menschenrechtsverteidiger zu gewährleisten, sind aus den betroffenen Einzelrechten auf körperliche Unversehrtheit, Freiheit, Eigentum und Meinungsäußerung konkrete Staatenpflichten abzuleiten. Dies ist notwendig, um die Sicherheit dieser Personengruppe zu garantieren, in der sie ihrer für den Schutz der Menschenrechte insgesamt wichtigen Tätigkeit nachgehen können. Neben der generellen Strafbarkeit von Taten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit ist deren effektive Aufklärung und zeitnahe gerichtliche Ahndung notwendig, egal, ob sie von privater Seite oder durch den Staat selbst begangen werden. Ferner darf der Staat sich keiner Einschüchterungsmaßnahmen in der politischen Auseinandersetzung bedienen; dies stellt hohe Anforderungen an die Rechtfertigung von Maßnahmen zur Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit.<sup>42</sup> Vor allem muss der Staat die besonders gefährdete Gruppe der Menschenrechtsverteidiger präventiv vor dem Verschwindenlassen schützen.<sup>43</sup>

## b. CEDAW

Auch der Ausschuss nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen<sup>44</sup> misst dem Schutz

---

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2014 – Teil I: Staatenberichtsverfahren, in: MRM 2015, S.39–55; *ders.*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2015 – Teil I: Staatenberichtsverfahren, in diesem Heft, S.65–83.

<sup>42</sup> So *Xenos* (Fn.8), S.773f. unter Berufung auf die Fälle *Maria Tulzhenkova* ./ Weißrussland (2012) UN-Dok. CCPR/C/103/D/1838/2008 und *Philip Afuson Njaru* ./ Kamerun (2007) UN-Dok.CCPR/C/89/D/1353/2005.

<sup>43</sup> *Menschenrechtsausschuss*, Salem Saad Ali Bashasha and Milhoud Ahmed Hussein Bashasha ./ The Libyan Arab Jamahiriya (2010) UN-Dok. CCPR/C/100/D/1776/2008.

<sup>44</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 18. Dez. 1979, UNTS Bd. 1249, S.13; BGBl. 1985 II, S. 647.

von Menschenrechtsverteidigern mittlerweile Bedeutung zu; in seinen Allgemeinen Empfehlungen Nr.30<sup>45</sup> (2013) werden sie als schützenswerte Gruppe mehrfach angesprochen. In den älteren Allgemeinen Empfehlungen zu „politischem und öffentlichem Leben“<sup>46</sup> (1997) und „Gewalt gegen Frauen“<sup>47</sup> (1992) war dies noch nicht der Fall gewesen. Inzwischen ist der Hinweis auf die – meist schlechte – Situation von Menschenrechtsverteidigern in den abschließenden Bemerkungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens<sup>48</sup> selbstverständliche Praxis des Frauenrechtsausschusses.

## c. Übereinkommen über erzwungenes Verschwindenlassen

Der Ausschuss nach dem Übereinkommen über erzwungenes Verschwindenlassen<sup>49</sup> behandelt das Thema erstaunlicherweise ziemlich stiefmütterlich. In jedem seiner bisher vier Jahresberichte werden Menschenrechtsverteidiger einmal (in einem Fall zweimal) erwähnt; dabei handelt es sich aber stets um Dritte, die diesen Punkt ansprechen. Entweder sind es NGO, die bei einem Treffen auf die Bedeutung der Arbeit und des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern hinweisen,<sup>50</sup> ein Vertreter des

---

<sup>45</sup> CEDAW, General recommendation No.30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations vom 1. Nov. 2013, UN-Dok. CEDAW/C/GC/30, Nr. 6, 36, 37, 57 lit. b.

<sup>46</sup> CEDAW, General recommendation No. 23: Political and public life, UN-Dok. A/52/38.

<sup>47</sup> CEDAW, General recommendation No.19: Violence against women, UN-Dok. A/47/38.

<sup>48</sup> Etwa CEDAW, Concluding observations on the fifth periodic report of Uzbekistan, UN-Dok. CEDAW/C/UZB/CO/5 vom 20. Nov. 2015.

<sup>49</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance vom 20. Dez. 2006, UN-Dok. A/61/488; BGBl. 2009 II, S. 933.

<sup>50</sup> Report of the Committee on Enforced Disappearances vom 21. Mai 2012, UN-Dok. A/67/56, Nr. 41 und vom 3. Juni 2013, UN-Dok. A/68/56, Nr. 34.

OHCHR<sup>51</sup> oder die Regierung Frankreichs<sup>52</sup> bei einem öffentlichen Treffen des Ausschusses mit Staaten. In einem weiteren Fall berichtet der Ausschuss darüber, dass Aktivitäten von Menschenrechtsverteidigern den Anstoß für nationale Ermittlungen gaben.<sup>53</sup>

### III. Neuere Entwicklungen

Die Resolution 22/6 des Menschenrechtsrates vom 21. März 2013 unter dem Titel "Protecting Human Rights Defenders"<sup>54</sup> macht die Entwicklung seit 1998 sichtbar und liefert das wichtige Narrativ dafür, dass der Schutz der betreffenden Personengruppe einen wesentlichen Teil des Menschenrechtsschutzes im System der Vereinten Nationen ausmacht. Dies dient dazu, den Schutz der Menschenrechtsverteidiger nicht als Fremdkörper und Einmischung in innere Angelegenheiten erscheinen zu lassen, sondern eine selbstverständliche Verbundenheit mit dem Schutz der Menschenrechte herzustellen.

Die Resolution fasst die zentralen aktuellen Probleme von Menschenrechtsverteidigern zusammen und stellt die folgenden Kernforderungen zu ihrem Schutz und zur Prävention von typischerweise ihnen gegenüber begangenen Menschenrechtsverletzungen auf:

Staaten sollen die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern grundsätzlich nicht behindern, sondern ihnen ein freies und gesichertes Arbeiten ermöglichen. Gesetzgebung, die Menschenrechtsverteidiger betrifft, muss im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten stehen; dieses gilt insbesondere auch für

Vorschriften zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Terrorismusbekämpfung.

Der freie und ungehinderte Gebrauch von Medien und Informationstechnologien ist ebenso wichtig wie die Vereinigungsfreiheit von Menschenrechtsverteidigern, weshalb an Registrierungspflichten und Überwachungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse hohe Anforderungen zu stellen sind. Das Engagement für die Menschenrechte darf zudem keine Straftat darstellen.

Eine unabhängige Justiz soll die Rechtsetzung und -anwendung von Vorschriften, die Menschenrechtsverteidiger betreffen, überprüfen. In etwaigen Verfahren gegen Menschenrechtsverteidiger müssen hinreichende Verfahrensgarantien bestehen, damit die Prozesse nicht instrumentalisiert werden können, um deren Arbeit zu behindern.

Weibliche Menschenrechtsverteidiger sehen sich besonderen systematischen und strukturellen Gefährdungen und Verletzungen ihrer Rechte ausgesetzt.<sup>55</sup>

Der Menschenrechtsrat fordert außerdem einen inklusiven und offenen Dialog zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschenrechtsverteidigern. Ebenso sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen die Regierungen über die Schutzbedürftigkeit von Menschenrechtsverteidigern aufklären und Verbesserungsvorschläge machen. Führende Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Medien, Gesellschaft und Religion sollen sich mit Menschenrechtsverteidigern solidarisch erklären und die Bedeutung ihrer Arbeit unterstreichen.

Die Staaten werden ferner dazu ermuntert, auch in ihren Berichten an den Menschen-

<sup>51</sup> Report of the Committee on Enforced Disappearances vom 3. Juni 2013, UN-Dok. A/68/56, Nr. 3.

<sup>52</sup> Report of the Committee on Enforced Disappearances vom 19. Aug. 2015, UN-Dok. A/70/56, Nr. 30.

<sup>53</sup> Report of the Committee on Enforced Disappearances vom 2. Juni 2014, UN-Dok. A/69/56, Nr. 56.

<sup>54</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/22/6 vom 12. Apr. 2013.

<sup>55</sup> Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders, GV-Res. vom 18. Dez. 2013, UN-Dok. A/RES/68/181 vom 30. Jan. 2014.

rechtsrat im Rahmen des Universal Periodic Review und an die Vertragsorgane nach den verschiedenen Menschenrechtsverträgen im Rahmen der jeweiligen Staatenberichtsverfahren darüber zu berichten, welche Schritte sie unternommen haben, um eine sichere und unterstützende Umgebung für Menschenrechtsverteidiger und ihre Arbeit zu schaffen.<sup>56</sup>

Das Mandat des Sonderberichterstatters über die Situation von Menschenrechtsverteidigern wurde in Resolution 25/18 vom 28. März 2014<sup>57</sup> für drei Jahre erneuert; gegenwärtiger Amtsinhaber ist Michel Forst (Frankreich).

Mit seinem Bericht an die Generalversammlung im August 2014 (Vision and Working Methods of the Mandate)<sup>58</sup> beschreibt er seine Vorstellungen von der Tätigkeit und operationalisiert diese im Bericht an den Menschenrechtsrat vom 29. Dezember 2014 (Workplan and Future Activities)<sup>59</sup>. Dabei betonte er gegenüber der Generalversammlung, dass er inhaltlich und methodisch an die wichtige Arbeit seiner Vorgängerinnen anknüpfen, gleichzeitig aber auch versuchen wolle, neue Arbeitsmethoden zu entwickeln, wobei moderne Kommunikationsformen eine größere Rolle spielen sollten.<sup>60</sup> Die Kooperation mit anderen universellen und regionalen Mechanismen müsse weiter ausgebaut werden, ferner gelte es, das Follow-up-Verfahren zu stärken. Der Sonderberichterstatter unterstrich, dass er mit Menschenrechtsverteidigern und Regierungen gleichermaßen zusammenarbeiten wolle.

Gegenüber dem Menschenrechtsrat führte er ergänzend zur Kooperation verschiedener Mechanismen aus, dass bereits im

Jahr 2014 sämtliche 231 Mitteilungen gemeinsam mit anderen Mandatsträgern gemeinsam verschickt habe.<sup>61</sup> Es gelte auch hier, das Follow-up-Verfahren kontinuierlich zu stärken und gegenüber den Regierungen die Erwartung auf Antwort klarzumachen.<sup>62</sup> Dazu gehöre auch, verstärkt die Öffentlichkeit zu suchen und die Lage in einzelnen Staaten direkt öffentlich anzusprechen.<sup>63</sup> Mit Blick auf das Instrument der Länderbesuche wies er auf die umfangreiche Liste zum Teil seit langem unbeantworteter Besuchsfragen hin.<sup>64</sup>

#### IV. Ausgewählte regionale Initiativen und Maßnahmen

##### 1. Afrika

Seit im November 1998 in Johannesburg die "All Africa Human Rights Defenders Conference" stattfand, wird das Thema in kontinentalen und sub-regionalen Netzwerken zivilgesellschaftlicher Gruppen diskutiert und werden die regionalen Mechanismen, die in Afrika eingerichtet wurden, aktiv begleitet. Auf einem Jubiläumstreffen in Kampala wurden eine Erklärung und ein Aktionsprogramm verabschiedet, in denen die erreichten Fortschritte gewürdigt, andauernde oder gar verschärfte Gefährdungslagen beklagt und Handlungsempfehlungen ausgesprochen wurden. Hierzu gehörte die Forderung an die Afrikanische Union, ein Zusatzprotokoll zur Banjul-Charta zu verabschieden, das die Rechte von Menschenrechtsverteidigern schützen und fördern solle.<sup>65</sup>

Die Afrikanische Kommission für die Rechte des Menschen und der Völker richtete im Jahr 2004 das Mandat eines Sonderbericht-

<sup>56</sup> Dies geschieht freilich nicht in ausreichendem Maße durch die Staaten selbst. Aber das vom OHCHR zusammengestellte Material und der Textbeitrag der NGO und Stakeholder geht auf diese Problematik heute regelmäßig ein.

<sup>57</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/25/18 vom 11. Apr. 2014.

<sup>58</sup> UN-Dok. A/69/259 vom 5. Aug. 2014.

<sup>59</sup> UN-Dok. A/HRC/28/63 vom 29. Dez. 2014.

<sup>60</sup> UN-Dok. A/69/259 (Fn. 58), Nr. 18.

<sup>61</sup> UN-Dok. A/HRC/28/63 (Fn. 59), Nr. 7.

<sup>62</sup> Ebd., Nr. 85 ff.

<sup>63</sup> Ebd., Nr. 17.

<sup>64</sup> Ebd., Nr. 20.

<sup>65</sup> Vgl. Kampala Declaration of Human Rights Defenders vom 23. Apr. 2009, abrufbar unter: [https://www.defenddefenders.org/wp-content/uploads/2011/12/Final\\_Kampala-Plan-of-Action-KAPA\\_Banjul\\_ENG.pdf](https://www.defenddefenders.org/wp-content/uploads/2011/12/Final_Kampala-Plan-of-Action-KAPA_Banjul_ENG.pdf) (zuletzt besucht am 25. Mai 2016).

statters zu Menschenrechtsverteidigern ein, das seither regelmäßig erneuert wurde.<sup>66</sup> Zu den Aufgaben gehören das Sammeln von Informationen über die Lage von Menschenrechtsverteidigern, die Zusammenarbeit mit den Staaten, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, internationalen und regionalen Mechanismen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und der Zivilgesellschaft sowie die regelmäßige Berichterstattung an die Afrikanische Kommission. Dadurch sollen wirksame Strategien zum besseren Schutz von Menschenrechtsverteidigern entwickelt und empfohlen sowie das Bewusstsein für die Situation der betroffenen Personengruppe gestärkt werden.

## 2. *Inter-Amerikanische Mechanismen*

Die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte hatte sich in ihrem Jahresbericht 1998 mit der Bedeutung der Arbeit von Menschenrechtsverteidigern auseinandergesetzt und empfahl allen OAS-Mitgliedstaaten, Maßnahmen zum Schutz ihrer körperlichen Integrität zu ergreifen und ihnen gesicherte Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Daraufhin beschloss die Generalversammlung der OAS die Resolution "Human Rights Defenders in the Americas: Support for the Individuals, Groups, and Organizations of Civil Society Working to Promote and Protect Human Rights in the Americas".<sup>67</sup> Auf dieser Grundlage wurde die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte im Jahr 2001 beauftragt, eine Studie über die Situation von Menschenrechtsverteidigern in der Region anzufertigen. Um die Kommission hierbei zu unterstützen und generell eine Anlaufstelle für Fragen zum Thema Menschenrechtsverteidiger zu haben, wurde noch im gleichen Jahr eine "Unit for Human Rights Defenders" eingerichtet. Im

Jahr 2006 legte die Kommission ihren ersten Bericht über die Lage der Menschenrechtsverteidiger vor,<sup>68</sup> der zweite Bericht folgte 2011/12<sup>69</sup>.

In beiden Berichten werden die tatsächlichen Probleme angesprochen, denen sich Menschenrechtsverteidiger ausgesetzt sehen, und die besonders gefährdeten Akteursgruppen benannt. Eine wichtige Rolle spielen der Zugang zu Gericht für Menschenrechtsverteidiger und weitere, spezifische Schutzmechanismen. Zwar konnte die Kommission im Jahr 2012 Fortschritte in manchen Staaten gegenüber der im ersten Bericht dargestellten Situation erkennen, aber gewisse strukturelle Probleme bestehen fort, andere haben sich sogar intensiviert. Nach wie vor leben Menschenrechtsverteidiger unsicher und sind an Leib und Leben bedroht; oftmals wird ihre Tätigkeit von Politikern diskreditiert und durch teils bürokratische, teils schikanöse Maßnahmen erschwert.

Aufgrund der anhaltenden Bedrohungslage und entsprechend vieler Anfragen und Meldungen aus der Bevölkerung wurde die erwähnte "Unit" von der Kommission umgestaltet. Im Jahr 2009 wurde ein Berichterstatter für Menschenrechtsverteidiger eingesetzt; er übernahm die Verantwortung für die "Unit" im Januar 2010. Im Jahr 2011 wurde die "Unit" in eine "Rapporteurship" umgewandelt; seit 2011 fungiert die bisherige Stelle als "Office of the Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders".

<sup>66</sup> Resolution 69 at the 35th Ordinary Session held in Banjul, The Gambia from 21st May to 4th June 2004; zuletzt erneuert auf der 57th Ordinary Session, 4–18 Nov. 2015, abrufbar unter: <http://www.achpr.org/sessions/35th/resolutions/69> (zuletzt besucht am 25. Mai 2016).

<sup>67</sup> Resolution 1671 vom 7. Juni 1999, AG/RES. 1671 (XXIX-O/99).

<sup>68</sup> Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas vom 7. März 2006, abrufbar unter: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Defenders/DEFENDERS.ENGLISH.pdf> (zuletzt besucht am 25. Mai 2015).

<sup>69</sup> Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas vom 31. Dez. 2011, abrufbar unter: <https://www.oas.org/en/iachr/defenders/docs/pdf/defenders2011.pdf> (zuletzt besucht am 25. Feb. 2015).

### 3. Europäische Initiativen zum Schutze von Menschenrechtsverteidigern

#### a. Europarat

Im Rahmen des Europarates ist es das Büro des Menschenrechtskommissars,<sup>70</sup> das sich mit dem Thema beschäftigt. Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte (Steering Committee for Human Rights – CDDH) hatte eine Gruppe von Spezialisten eingesetzt, die zum Jahreswechsel 2007/2008 einen Bericht über Maßnahmen des Europarates zur Verbesserung des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern und zur Förderung ihrer Aktivitäten präsentierte.<sup>71</sup> Darin werden nicht nur den Mitgliedstaaten Maßnahmen empfohlen, sondern auch Aufgaben des Europarates und seiner zuständigen Organe und Einrichtungen konkretisiert und Handlungsformen eröffnet. Dies betrifft insbesondere den Menschenrechtskommissar.

Ebenfalls im Jahr 2007 hatte das Ministerkomitee unter Bezugnahme auf die Erklärung der UN-Generalversammlung über Menschenrechtsverteidiger den Mitgliedstaaten des Europarates Minimalstandards zur Rechtsstellung von NGO empfohlen.<sup>72</sup> Hintergrund waren die zu beobachtenden Schikanen, denen sich NGO bei der Gründung, aber auch hinsichtlich ihrer Finanzierungsmöglichkeiten und der bürokratischen Kontrolle in manchen Mitgliedstaaten ausgesetzt sahen.

Im Februar 2008 verabschiedete das Ministerkomitee dann die auf dem vorgenannten Bericht fußende Erklärung über Maßnahmen des Europarates zur Verbesserung des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern und zur Förderung ihrer Aktivitä-

ten.<sup>73</sup> Neben den zahlreichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten wird insbesondere der Menschenrechtskommissar eingeladen, seine Rolle und die Kapazität seines Büros zu stärken, um Menschenrechtsverteidigern einen starken und wirksamen Schutz gewährleisten zu können. Dementsprechend führt der Kommissar seit 2008 regelmäßig Gespräche über die Lage von Menschenrechtsverteidigern in den – allen oder Gruppen von – Mitgliedstaaten des Europarates oder mit Menschenrechtsverteidigern über bestimmte Themen beziehungsweise gefährdete Gruppen wie Frauen oder Migranten.<sup>74</sup> Der Kommissar führte Reisen in einzelne Staaten durch oder fertigte Berichte an, um die Lage der Menschenrechtsverteidiger zu untersuchen und zu präsentieren. Er schrieb das Büro des ungarischen Ministerpräsidenten an und veröffentlichte Stellungnahmen zu den Rechtsverschärfungen für NGO in Russland.<sup>75</sup>

#### b. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist aufgrund ihrer Geschichte – man denke nur an die Charta 77 – zwar eng mit der Tätigkeit von Menschenrechtsverteidigern verbunden, hat das Thema aber erst vergleichsweise spät explizit zu einem Gegenstand ihrer Aktivitäten gemacht. In ihrer Budapester Erklärung von 1994 erklärten die Teilnehmerstaaten:

*Sie unterstreichen ebenso die Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechtsaktivisten und sehen der Fertigstellung und Annahme des Erklärungsentwurfs über das „Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und*

<sup>70</sup> Siehe dazu bereits *Sebastian Schulz*, Halbzeit der Amtszeit, in: MRM 2003, S. 26–35.

<sup>71</sup> Steering Committee for Human Rights (CDDH) – Activity report on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities, CM(2008)5-add vom 8. Jan. 2008.

<sup>72</sup> Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe vom 10. Okt. 2007.

<sup>73</sup> Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities vom 6. Feb. 2008.

<sup>74</sup> Abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/commissioner/human-rights-defenders> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

<sup>75</sup> Ebenfalls abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/commissioner/human-rights-defenders> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

*Organen der Gesellschaft zur Förderung und zum Schutz der allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten“ im Rahmen der Vereinten Nationen mit Erwartung entgegen.*<sup>76</sup>

Mit einer Resolution der Parlamentarischen Versammlung brachte die OSZE ihre Wertschätzung für die Tätigkeit von Menschenrechtsverteidigern und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) zum Ausdruck.<sup>77</sup> Sie knüpfte damit unter anderem an das zusätzliche OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension im Vorjahr zum Thema „Menschenrechtsaktivisten und nationale Menschenrechtsinstitutionen – Gesetzgeberische, staatliche und nichtstaatliche Aspekte“ sowie an die dort abgegebenen Empfehlungen, etwa die Notwendigkeit, dass die OSZE, ihre Institutionen und Feldoperationen ebenso wie die Teilnehmerstaaten Menschenrechtsverteidigern besondere Beachtung schenken und ihnen Unterstützung und Schutz bieten sollen. Demgegenüber sei in einigen Teilnehmerstaaten zu beobachten, dass die Menschenrechtsverteidiger ständig unter massivem Druck der staatlichen Behörden arbeiteten und vor allem Einschränkungen ihrer Meinungsäußerungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit unterlägen, es aber auch zu willkürlichen Festnahmen, physischen Angriffen, Misshandlungen oder Verleumdungskampagnen komme. Die Parlamentarische Versammlung begrüßte

*die Schaffung einer Anlaufstelle für Menschenrechtsaktivisten und nationale Menschenrechtsinstitutionen im BDIMR der OSZE und des-*

*sen verstärkte Befassung mit der Überwachung der Situation dieser wichtigen Akteure im Sinne der Empfehlungen des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension 2006*<sup>78</sup>

und forderte dazu auf, diese Anlaufstelle – wie auch NMRI – nach Bedarf finanziell auszustatten.<sup>79</sup> Das Thema Menschenrechtsverteidiger blieb danach politisch präsent (Gipfel von Astana, 2010; Ministerratstreffen in Dublin, 2012) und wurde gleichzeitig von der Anlaufstelle beim BDIMR praktisch begleitet. Aus den umfangreichen Erfahrungen resultierte dann die Erarbeitung und Veröffentlichung der „Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern“.<sup>80</sup> Dieses Dokument geht auf den notwendigen Schutz der körperlichen Integrität, Freiheit und Sicherheit sowie der Würde von Menschenrechtsverteidigern ein und erläutert, was notwendig ist, um die erforderliche sichere und unterstützende Umgebung für die Tätigkeit von Menschenrechtsverteidigern zu schaffen.

## V. Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) knüpft in ihrer Beschäftigung mit dem Thema Menschenrechtsverteidiger ebenfalls an die UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger von 1998 an. Das Thema ist im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angesiedelt; dementsprechend wurden im Jahr 2004 Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern nach Art. 25 lit. a

<sup>76</sup> KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, VIII (Menschliche Dimension) Nr. 18. In der englischen Fassung war von „human rights defenders“ die Rede.

<sup>77</sup> OSCE Parliamentary Assembly, Resolution „Strengthening OSCE engagement with human rights defenders and national human rights institutions“, in: Kyiv Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Sixteenth Annual Session, 2007, abrufbar unter <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2007-kyiv/declaration-8> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016). Auch hier spricht die deutsche Fassung von Menschenrechtsaktivisten.

<sup>78</sup> Ebd., Nr. 21; englische Bezeichnung: Focal Point for Human Rights Defenders and National Human Rights Institutions within the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe.

<sup>79</sup> Näher zur Anlaufstelle siehe ODIHR, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Our Collective Conscience, 2007, abrufbar unter <http://www.osce.org/odihr/29714> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

<sup>80</sup> ODIHR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, 2014, abrufbar unter <http://www.osce.org/odihr/119633> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

und 26 Abs. 1 UAbs. 1 EUV erlassen und im Jahre 2008 überarbeitet.<sup>81</sup>

In den Leitlinien wird eingangs festgestellt,<sup>82</sup> dass die Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger schon seit langem ein fester Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union in ihren Außenbeziehungen sei. Die Leitlinien sollten nun praktische Vorschläge dafür zu liefern, wie die EU bei diesem Thema wirksamer vorgehen könne. Hierzu seien die Leitlinien bei Kontakten mit Drittländern auf allen Ebenen wie auch in multilateralen Menschenrechtsorganisationen und -gremien anzuwenden, um das kontinuierliche Engagement der Union für die Achtung des Rechts zur Verteidigung der Menschenrechte zu verdeutlichen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollen, so heißt es in dem Dokument weiter, zugunsten von gefährdeten Menschenrechtsverteidigern diplomatisch intervenieren können, weshalb die Leitlinien praktische Anregungen für Hilfe und Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger vor Ort enthalten. Die Leitlinien befassen sich auch mit der Haltung der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber den besonderen Verfahren des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, etwa dem Sonderberichterstatter für Menschenrechtsverteidiger, und geeigneten regionalen Mechanismen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern.

Schließlich sollen die Leitlinien die EU-Missionen (Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten der EU und Delegationen der Europäischen Kommission) bei der Entwicklung und Formulierung ihrer Position in Bezug auf Menschenrechtsverteidiger unterstützen. Obwohl sie sich in erster Linie auf spezielle Anliegen in Bezug auf Menschenrechtsverteidiger beziehen, sollen

sie zur Stärkung der Menschenrechtspolitik der EU insgesamt beitragen.

Von besonderer Bedeutung erscheint – gerade vor dem Hintergrund innenpolitischer Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten der EU, aber auch in wichtigen Partnerstaaten – folgende Feststellung:

*Die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern ist oft mit Kritik an der Politik und den Maßnahmen der Regierung verbunden. Die Regierungen sollten dies aber nicht negativ beurteilen. Das Prinzip, Raum zu geben für unabhängiges Denken und freie Diskussion über Politik und die Maßnahmen einer Regierung, ist von fundamentaler Bedeutung und stellt ein erprobtes und bewährtes Mittel zur Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte dar. Menschenrechtsverteidiger können die Regierungen bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte unterstützen.<sup>83</sup>*

Die EU-Missionen vor Ort sollen einerseits über die Lage berichten, andererseits aber auch operativ tätig werden und die lokalen Menschenrechtsverteidiger unterstützen, ihnen regelmäßige Gelegenheiten zur Diskussion bieten oder ihre Veranstaltungen mit ihrer Teilnahme unterstützen. Die Leitlinien weisen zu Recht darauf hin, dass dabei mit Fingerspitzengefühl und stets im Einvernehmen mit den betroffenen Gruppierungen vor Ort vorgegangen werden soll, um diese nicht in Schwierigkeiten zu bringen.<sup>84</sup> Besondere Bedeutung kommt dem kontinuierlichen Dialog mit den Regierungen der Drittstaaten zu, der genutzt werden soll, um deren Verständnis für die besondere Lage der Menschenrechtsverteidiger zu erhöhen und so die tatsächliche Situation zu verbessern. Dies soll in den bilateralen Beziehungen, aber auch in multilateralen Foren geschehen; dabei kommt dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und seinen Spezialmechanismen eine grundlegende Bedeutung zu.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Rat der Europäischen Union, Schutz von Menschenrechtsverteidigern, 16332/2/08 REV 1 vom 1. Dez. 2008, abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16332-2008-REV-1/de/pdf> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

<sup>82</sup> Ebd., Nr. 1.

<sup>83</sup> Leitlinien (Fn. 81), Nr. 5.

<sup>84</sup> Leitlinien (Fn. 81), Nr. 11.

<sup>85</sup> Leitlinien (Fn. 81), Nr. 12f.

Die bilateralen Erörterungen erfolgen nicht selten in besonderen Menschenrechts- oder Rechtsstaatsdialogen;<sup>86</sup> eine öffentliche diplomatische Erklärung zur Situation von Menschenrechtsverteidigern einem Drittstaat bedeutet demgegenüber eine Verschärfung der Tonlage.<sup>87</sup>

Das Thema wird aber nicht nur diplomatisch „nach außen“ gespielt, es ist auch kontinuierlich Gegenstand der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in Brüssel. Zuständig hierfür ist die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM).<sup>88</sup>

## VI. Würdigung und Ausblick

Seit der Erklärung von 1998 ist die Schutzbedürftigkeit von Menschenrechtsverteidigern als Thema präsent; die verschiedenen regionalen und universellen Mechanismen, die sich entweder generell mit solchen Menschenrechtsverletzungen befassen oder die speziell zum Schutz der betroffenen Personengruppe eingerichtet wurden, haben entscheidend dazu beigetragen, das öffentliche Bewusstsein für die Bedrohungen von Menschenrechtsverteidigern zu schärfen. Daneben ist das zivilgesellschaftliche Engagement zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern kontinuierlich gewachsen; neben dem Einsatz vor Ort und der grenzüberschreitenden Solidarität ist auch die

Bereitstellung mechanismusübergreifender Informationen zu erwähnen.<sup>89</sup>

Dies gilt vor allem für den Mechanismus des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen. Bis Ende 2015 haben die drei Amtsinhaber insgesamt fünfzehn Jahresberichte an die Generalversammlung vorgelegt sowie sechs thematische Berichte an die frühere Menschenrechtskommission und zehn an den Menschenrechtsrat (inklusive des Berichts vom Frühjahr 2016, der bereits in einer Vorabversion vorliegt). Hinzu kommen Zusammenfassungen zu Einzelfällen und Zwischenpapiere zur Vorbereitung der späteren Berichte.<sup>90</sup>

Inhaltlich geht es dabei einerseits vorrangig um die Menschenrechtsverletzungen oder zumindest Gefährdungen, denen sich Menschenrechtsverteidiger generell oder bestimmte Gruppen unter ihnen ausgesetzt sehen, und andererseits werden staatliche Maßnahmen und Gesetzgebungsakte untersucht, die Menschenrechtsverteidiger betreffen.

Mit Blick auf die Durchführung des Mandats stehen Schwierigkeiten im Vordergrund, die auch anderen Mandatsträgern bekannt sind: fehlende Kooperationsbereitschaft von Regierungen, Defizite bei der innerstaatlichen Implementierung von Menschenrechtsstandards und oft auch gesellschaftliches Desinteresse an bestimmten Menschenrechtsfragen. Wenn Regierungen zusätzlich ein Klima der gesellschaftlichen Gegensätze aufbauen, können Menschenrechtsverteidiger rasch als Störenfriede oder gar Feinde – „ausländische Agenten“ – denunziert und isoliert werden.

Die vorstehend dargestellten Bemühungen im Rahmen der verschiedenen Mechanismen wollen und sollen dem entgegenwir-

<sup>86</sup> Diese politischen Dialoge werden zum Teil von Expertenseminaren begleitet, vgl. etwa *Manfred Nowak/Xin Chunying* (Hrsg.), *EU-China Human Rights Dialogue, Proceedings of the Second EU-China Legal Expert Seminar held in Beijing on 19 and 20 October 1998, 2000*.

<sup>87</sup> Declaration by High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union regarding the treatment of human rights defenders and their relatives in China vom 1. Feb. 2014, 6025/1/14 REV 1, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/download/Asset.aspx?id=15399> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016).

<sup>88</sup> Zu dieser vgl. *Lutz Römer*, Die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte, in: Norman Weiß (Hrsg.), *Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union, Aspekte der EU-Menschenrechtspolitik*, 2011, S. 89–95.

<sup>89</sup> Wichtig ist hierbei die Webseite <http://www.humanrights-defenders.org/> (zuletzt besucht am 23. Mai 2016), die derzeit offenbar nicht mehr kontinuierlich gepflegt wird.

<sup>90</sup> Vgl. die Zusammenstellung auf <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx> (zuletzt besucht am 29. Feb. 2016).

ken: Verbindung von lokalen Menschenrechtsverteidigern mit der Welt „draußen“ und auch untereinander, Kombination und Verstärkung der Schutzwirkung durch auch ebenenübergreifende Kooperation von Mechanismen, Entwicklung von Präventionsstrategien, Beharrlichkeit bei der Bearbeitung und gegebenenfalls auch Öffentlichmachen besonders eklatanter Situationen – nur eine Mischung und Verbindung von Instrumenten und Strategien verspricht Erfolg.