



Universitätsverlag Potsdam

MenschenRechtsZentrum

## **MenschenRechtsMagazin**

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika
- Kopftuchverbote im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Lichte des unionsrechtlichen Diskriminierungsschutzes
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 – Teil I: Staatenberichte



MenschenRechtsZentrum

## **MenschenRechtsMagazin**

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika
- Kopftuchverbote im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Lichte des unionsrechtlichen Diskriminierungsschutzes
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 – Teil I: Staatenberichte

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2020**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

**Herausgeber:**

Prof. Dr. phil. Logi Gunnarsson ([logi.gunnarsson@uni-potsdam.de](mailto:logi.gunnarsson@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Eckart Klein ([klein@uni-potsdam.de](mailto:klein@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) ([andreas.zimmermann@uni-potsdam.de](mailto:andreas.zimmermann@uni-potsdam.de))

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam  
August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451 ([mrz@uni-potsdam.de](mailto:mrz@uni-potsdam.de))

**Redaktion:**

Prof. Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Marlene Wagner ([redaktion-mrm@uni-potsdam.de](mailto:redaktion-mrm@uni-potsdam.de))

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Satz: text plus form, Dresden

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	4
AUFsätze:	
Rosario Figari Layús Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen in Lateinamerika .....	5
Christoph Safferling/Gurgen Petrossian Wiedergutmachung für Opfer von Makroverbrechen. Die Praxis des Internationalen Strafgerichtshofes im Überblick .....	20
Azim Semizoglu Kopftuchverbote im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Lichte des unionsrechtlichen Diskriminierungsschutzes .....	32
BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:	
Marlene Wagner Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 - Teil I: Staatenberichte .....	42
Leon Holger Switala/René Wolfsteller Tagungsbericht: The UN Guiding Principles and the Future of Business and Human Rights Regulation .....	70
BUCHBESPRECHUNG:	
<i>Christie Miedema</i> , Not a Movement of Dissidents. Amnesty International Beyond the Iron Curtain (Mauer) .....	72
Autorinnen und Autoren in diesem Heft .....	75

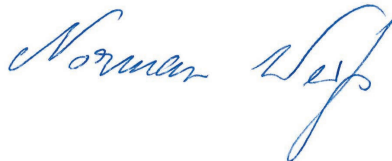
## Editorial

**M**it dem vorliegenden Heft kehren wir zu unserem üblichen Rhythmus zurück und veröffentlichen zwei Hefte im Jahr. Im Aufsatzteil behandeln unsere Autor\*innen vier Themen, die die Breite der menschenrechtlichen Diskussionen und Gefährdungslagen abbilden.

*Rosario Figari Layús*, die bereits in der Vergangenheit zu unseren Autor\*innen zählte, behandelt in ihrem Beitrag „Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika“. Der Beitrag von *Christoph Safferling* und *Gurgen Petrossian* untersucht die Praxis des Internationalen Strafgerichtshofes mit Blick auf die „Wiedergutmachung für Opfer von Makroverbrechen“. *Azim Semizoglu* schließlich diskutiert „Kopftuchverbote im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Lichte des unionsrechtlichen Diskriminierungsschutzes“ und setzt sich dabei kritisch mit der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auseinander.

Der regelmäßig erscheinende Bericht von *Marlene Wagner* über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen beschäftigt sich mit dem Staatenberichtsverfahren. *Leon Holger Switala* und *René Wolfsteller* steuern einen Tagungsbericht bei, der auf den internationalen und interdisziplinären Forschungsworkshop „The UN Guiding Principles and the Future of Business and Human Rights Regulation“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg eingeht. Eine Buchbesprechung aus der Feder von *Victor Mauer* beschließt das Heft.

Wir wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre.



## Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika

Rosario Figari Layús

---

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Gewaltmodalitäten und Dynamiken gegen Aktivist\*innen in Lateinamerika
- III. Internationale Standards zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen
- IV. Nationale Schutzprogramme für Menschenrechtsaktivist\*innen
- V. Schlussfolgerungen

### I. Einleitung

Dieser Artikel analysiert die Rolle, Auswirkungen und Herausforderungen staatlicher Programme zum Schutz bedrohter zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen in Lateinamerika. In den letzten Jahren sahen sich politische und soziale Aktivist\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen in vielen Regionen der Welt zunehmend gewalttätigen und restriktiven Umgebungen gegenüber, die sie mit Strafandrohungen einschüchtern. Morde, Angriffe und die Kriminalisierung von zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen haben auf virulente Weise zugenommen. Nach Angaben der Organisation Front Line Defenders wurden 2018 weltweit 321 Aktivist\*innen ermordet.<sup>1</sup> Davon wurden allein 241 Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika getötet, wobei der Großteil dieser Tötungen in Brasilien, Guatemala, Mexiko und Kolumbien erfolgte.<sup>2</sup> Häufig werden extreme Gewalt sowie eine Reihe gesetzlicher und illegaler Strategien eingesetzt, um kritische Aktivist\*innen unter formal demokratischen

Regierungen zum Schweigen zu bringen. Verantwortlich dafür sind sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure, die durch unterschiedliche Einschüchterungs- und Gewaltmodalitäten zivile und politische Freiheiten in den Ländern einschränken.

Dennoch gibt es auf internationaler und nationaler Ebene Fortschritte zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen zu verzeichnen. Zum einen ist inzwischen das Recht eines jeden Menschen anerkannt, Menschenrechte zu verteidigen. Seit einigen Jahren wurden internationale Erklärungen, Richtlinien und sogar nationale Gesetze entwickelt, in denen das Recht auf Verteidigung der Menschenrechte eindeutig als Recht jedes/jeder Bürger\*in verankert ist. Zum anderen ist jeder Staat dafür verantwortlich, diese Menschen zu schützen. Entsprechende Gesetze wurden vor allem in Lateinamerika, namentlich in Mexiko, Kolumbien, Honduras, Guatemala und Brasilien, entwickelt. Auch wenn diese Gesetze und ihre entsprechenden Schutzprogramme für Aktivist\*innen die Arbeit der Menschenrechtler\*innen auf eine rechtliche Basis stellen und damit ihre wichtige Rolle für die Gesellschaft anerkennen, wird diesen Maßnahmen mit viel Kritik und Skepsis bezüglich ihrer Wirkungen, Effektivität und Reichweite auf kurze und lange Sicht begegnet.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rolle Staaten auf nationaler Ebene spielen, um Schutz zu gewährleisten? Welche Hauptfaktoren erschweren die Bereitstellung von Schutzmaßnahmen? Um verständlich zu machen, vor welchen Hauptherausforderungen und Risiken Umwelt- und Menschenrechtsaktivist\*innen sowie Journalist\*innen heute stehen, um ihre Arbeit in Lateinamerika auszuführen, ist

---

1 *Front Line Defenders*, Análisis Global de Front Line Defenders 2018, S. 4, abrufbar unter: [www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish\\_annual\\_report.pdf](http://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_annual_report.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

2 *Ibidem*.

der vorliegende Artikel in die folgenden drei Abschnitte gegliedert: Zunächst werden die Kontexte analysiert, in denen Aktivist\*innen in Lateinamerika arbeiten. Dabei werden Gewaltdynamiken identifiziert, die die Menschenrechtsarbeit zu einer lebensgefährlichen Aufgabe machen (II). Im folgenden Abschnitt werden die bestehenden internationalen Normen und Regelungen zum Schutz der Menschenrechte beschrieben (III). Schließlich werden nationale Gesetze und Initiativen zum Schutz von zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen sowie Kritikpunkte und Grundprobleme in Lateinamerika analysiert (IV).

## II. Gewaltmodalitäten und Dynamiken gegen Aktivist\*innen in Lateinamerika

Zahlreiche Menschenrechtsverteidiger\*innen werden von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kriminalisiert,<sup>3</sup> getötet und bedroht.<sup>4</sup> Gerade Organisationen, die sich für soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte, Umweltschutz und bessere Beteiligung von Minderheiten einsetzen, geraten weltweit in immer mehr Ländern unter Druck und werden in ihrer Arbeit stark behindert.<sup>5</sup> Einschüchterungsversuche, öffentliche Diskreditierung, Verbote von Aktivitäten, Einschränkungen von Finanzierungsmöglichkeiten, willkürliche Verhaftungen, Gewalt und administrative Schikanen zwingen sie vielfach dazu, ihre Arbeit einzuschränken oder ganz aufzugeben.<sup>6</sup> Nach Angaben von CIVICUS, einer Weltallianz von zivilgesell-

schaftlichen Organisationen für Bürgerbeteiligung und zivile Freiheiten, lebten im Jahr 2018 nur vier Prozent der Weltbevölkerung in uneingeschränkter gesellschaftlicher Freiheit.<sup>7</sup> In drei von vier Ländern setzt die jeweilige Regierung restriktive und repressive Maßnahmen gegen politische Aktivist\*innen und Nichtregierungsorganisationen ein.<sup>8</sup> Allein zwischen 2012 und 2015 wurden mehr als 90 Gesetze in verschiedenen Ländern verabschiedet, welche Bürger\*innen, Aktivist\*innen und Organisationen in ihren grundlegenden Menschenrechten (vor allem in ihren Rechten auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) in unterschiedlicher Weise einschränken.<sup>9</sup> Diese zunehmenden und vielseitigen Einschränkungen des Handlungsspielraumes der Zivilgesellschaft, die sich kritisch mit Regierungen auseinandersetzen, werden als *“shrinking spaces”* oder *“disabled environments”* bezeichnet.<sup>10</sup>

Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume zeigen sich aktuell in fast allen Regionen der Welt, von der Europäischen Union bis zu Ländern Asiens, Afrikas, im Mittleren Osten, in Osteuropa (so weit nicht in der EU) und Lateinamerikas.<sup>11</sup>

3 Vgl. *Interamerikanische Kommission für Menschenrechte* (IAKMR), *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31. Dezember 2015, S. 18, abrufbar unter: [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

4 Vgl. *Amnesty International*, *Human rights defenders under threat – A shrinking space for civil society*, 2017, S. 9–10, abrufbar unter: [www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017ENGLISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017ENGLISH.PDF) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

5 *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 6, 12.

6 Vgl. *Amnesty International* (Fn. 4), S. 9.

7 *Civicus*, *State of Civil Society Report*, 2019, S. 6, abrufbar unter: [www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019\\_executive-summary.pdf](http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019_executive-summary.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

8 *Brot für die Welt*, *Atlas der Zivilgesellschaft*, 2019, S. 14.

9 *Douglas Rutzen*, *Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism*, in: *International Journal of Not-For-Profit-Law* 17, 1 (2015), S. 5–44 (7).

10 Vgl. *Sarah Albrecht*, *Shrinking, closing, shifting: A changing space for civil society*. *Alliance Magazine*, abrufbar unter: [www.alliancemagazine.org/blog/shrinking-closing-shifting-changing-space-civil-society/](http://www.alliancemagazine.org/blog/shrinking-closing-shifting-changing-space-civil-society/) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. *Peter van Tuijl*, *Promoting rights while offsetting risks. An overview of NGOs in a disabled environment*, abrufbar unter: [www.civicus.org/csw\\_files/Promoting\\_rights\\_Tuijl.pdf](http://www.civicus.org/csw_files/Promoting_rights_Tuijl.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. *Amnesty International* (Fn. 4), S. 32–33.

11 *VENRO*, *Positionspapier Demokratie braucht eine starke Zivilgesellschaft*, 2018, S. 4, abrufbar unter: [www.kindernothilfe.de/multimedia/KNH\\_DE/Neue+Webseite/Sonstiges/RBÖ/Kam](http://www.kindernothilfe.de/multimedia/KNH_DE/Neue+Webseite/Sonstiges/RBÖ/Kam)



Aber drei von vier Morden an Aktivist\*innen in der Welt ereignen sich in der lateinamerikanischen Region.<sup>12</sup> Im Jahr 2018 wurden weltweit 321 Menschenrechtsverteidiger\*innen in 27 Ländern getötet.<sup>13</sup> Davon entfielen 54 Prozent auf Kolumbien und Mexiko und 77 Prozent betrafen die Tötung von Menschen, die sich für die Rechte von indigenen Völkern und die Umwelt einsetzen.<sup>14</sup> Besonders betroffen von diesen Repressionen sind auch marginalisierte Gruppen, Journalist\*innen, und Aktivist\*innen, die sich für deren Rechte einsetzen, sowie Teile der Zivilgesellschaft, die sich kritisch und unabhängig äußern.<sup>15</sup> Außerdem werden auch Aktivist\*innen angegriffen, die sich gegen mächtige wirtschaftliche Interessen und Gruppen, wie z.B. im Energiesektor,<sup>16</sup> oder gegen Extraktions- und Megaprojekte und ihre sozioökologischen Auswirkungen sowie Ungleichheit und Armut einsetzen.<sup>17</sup>

---

pagnen+\_+Lobby/Shrinking+space/VENRO\_Positionspapier\_Demokratie+braucht+eine+starke+Zivilgesellschaft.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

- 12 *Pressemitteilung des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen, UN Human Rights Office, Inter-American Commission launch joint action plan on protection of human rights defenders in the Americas*, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22301&LangID=E> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 13 *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 8.
- 14 *Ibidem*.
- 15 *Civicus* (Fn. 7), S. 9.
- 16 *Business and Human Right Resource Centre, Latin America Briefing Focus on Human Rights Defenders under threat & attack, 2017*, S. 1, abrufbar unter: [www.business-humanrights.org/sites/default/files/Formated%20-%20Latin%20America%20and%20Caribbean%20Briefing-HRDs-2017-Final\\_0.pdf](http://www.business-humanrights.org/sites/default/files/Formated%20-%20Latin%20America%20and%20Caribbean%20Briefing-HRDs-2017-Final_0.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 17 *Elisabet Dueholm Rasch, Citizens, Criminalization and Violence in Natural Resources Conflicts in Latin America*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No 103 (2017) S. 131-142 (132); *Oxfam, The Risks of Defending Human rights*, 2016, S. 6, abrufbar unter: <https://www.oxfam.org/en/research/risks-defending-human-rights> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

Darüber hinaus ist die Kriminalisierung von Menschenrechtsaktivitäten in Lateinamerika, wie im Fall von friedlichen Demonstrationen,<sup>18</sup> eine übliche Praxis geworden.<sup>19</sup> Der Missbrauch des Justizsystems zur Kriminalisierung und Stigmatisierung der Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger\*innen wurde vom Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrates<sup>20</sup> und von der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (IAKMR)<sup>21</sup> als eine Methode beschrieben, diese Menschen zum Schweigen zu bringen. Laut der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger\*innen, Margaret Sekaggya, erhöht die Kriminalisierung nicht nur die Gefahr für die körperliche Unversehrtheit der Menschenrechtsverteidiger\*innen und beeinträchtigt ihre Arbeit, sondern schafft auch ein Klima der Angst und sendet eine Botschaft der Einschüchterung an die Gesellschaft als Ganzes.<sup>22</sup> Dies widerspricht der Verantwortung der Staaten, die dazu verpflichtet sind, die Legitimität der Arbeit der Menschenrechtsverteidiger\*innen und ihrer Organisationen zu fördern.

- 
- 18 Vgl. *CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales, Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Centro de Estudios, Legales y Sociales: Buenos Aires, 2016, S. 36, abrufbar unter: [www.cels.org.ar/protestasocial\\_AL/pdf/protesta\\_social.pdf](http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/pdf/protesta_social.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 19 *Dueholm Rasch* (Fn. 17), S. 134.
- 20 Vgl. *Michel Forst, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Colombia, 20 November to 3 December 2018 End of mission statement*, S. 11 ff., abrufbar unter: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_EN.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 21 Vgl. *IAKMR, Criminalización* (Fn. 3), S. 23, 62, 65.
- 22 UN-Dok. A/HRC/25/55, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya*, vom 23. Dezember 2013, Nr. 59.

### III. Internationale Standards zum Schutz Menschenrechtsverteidiger\*innen

Die Gefahr, die Aktivist\*innen nicht nur in Lateinamerika, sondern weltweit erleben, hat sich in den letzten Jahren verschärft, aber es handelt sich dabei um keine neue Problematik. Als Reaktion auf diese Situation wurden unterschiedliche rechtliche Instrumente, Erklärungen und Richtlinien verabschiedet, die dem Schutz von Menschenrechtsaktivist\*innen dienen sollen. Eines der relevantesten internationalen Dokumente zu diesem Thema ist die Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft zur Förderung und zum Schutz von allgemein anerkannten Menschenrechten und Grundfreiheiten von 1998, bekannt als Erklärung zu den Menschenrechtsverteidiger\*innen.<sup>23</sup> Zwar ist die Erklärung nicht völkerrechtlich bindend, aber sie fasst die Verpflichtungen anderer rechtlich bindender Konventionen und Übereinkommen zusammen, die vorwiegend Menschenrechtsverteidiger\*innen betreffen. Sie bedeutet auch eine wichtige Anerkennung für die Arbeit von Menschenrechtsaktivist\*innen.

Eine der relevantesten Aspekte der Erklärung bezieht sich auf die Definition des Rechtes auf das Verteidigen von Menschenrechten, d. h., den Schutz und Legitimation von Aktivitäten, die anerkannte Menschenrechte fördern.<sup>24</sup> Artikel 2 der Erklärung schreibt die Verantwortung der Staaten fest,

alle notwendigen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um jede\*n zu schützen, der oder die seine oder ihre Menschenrechte verteidigt.<sup>25</sup> Unter anderem werden von der Erklärung das Recht auf Versammlungsfreiheit, das Recht auf Beteiligung in Nichtregierungsorganisationen, auf Sammlung und Veröffentlichung von Dokumenten zu Menschenrechtsverletzungen, das Recht auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Finanzmitteln und das Recht auf Zugang zu und Kommunikation mit internationalen Organisationen und Schutzmechanismen geschützt.<sup>26</sup>

Auf UN-Ebene wurden weitere Maßnahmen ergriffen, damit die Erklärung ihre Schutzwirkung auch entfaltet.<sup>27</sup> So wurde zur institutionellen Verankerung im UN-System eine Stelle für eine/n Sonderbeauftragte\*n über die Situation von Menschenrechtsverteidiger\*innen weltweit sowie über mögliche Schutzmaßnahmen geschaffen.<sup>28</sup> Dafür wurde von 2000 bis 2008 die pakistanische Menschenrechtsanwältin Hina Jilani berufen.<sup>29</sup> Diese Rolle wurde 2007 in die eines/r Sonderberichterstatter\*in umgewandelt, welche zunächst von der ugandischen Anwältin Margaret Sekaggya (2008–2014) und dann von dem französischen Sonder-

23 Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, UN-Dok. A/RES/53/144 vom 9. Dezember 1998.

24 Vgl. Margaret Sekaggya, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, 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, S. 101, abrufbar unter: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

25 Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft (Fn. 23), Art. 2.

26 Ibidem, Vgl. Sekaggya (Fn. 24); Benjamin Beuerle, Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme, in: MRM 2004, S. 47–52 (47).

27 Norman Weiß, Schutz von Menschenrechtsverteidigern – neuere Entwicklungen, in: MRM 2016, S. 29–44 (31 ff.).

28 Janika Spannagel, Erklärung zu Menschenrechtsverteidigern (1998), in: Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert, Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, September 2017, abrufbar unter: [www.geschichte-menschenrechte.de/erklaerung-zu-menschenrechtsverteidigern-1998/](http://www.geschichte-menschenrechte.de/erklaerung-zu-menschenrechtsverteidigern-1998/) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

29 UN Secretary General Press Release, Secretary-General Names Hina Jilani, Pakistan, As Special Representative On Human Rights Defenders, UN-Dok. SG/A/743 vom 18. August 2000; J. Spannagel (Fn. 28).

berichterstatte Michel Forst (2014 bis heute) übernommen wurde.<sup>30</sup>

Auch auf regionaler Ebene wurden als Reaktion auf die schwierige Situation von Aktivist\*innen Schutzprogramme und -institutionen eingerichtet, insbesondere in Lateinamerika und Afrika. Einerseits gründete die Interamerikanische Menschenrechtskommission 2001 die *Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos* – eine Anlaufstelle für Menschenrechtsverteidiger\*innen.<sup>31</sup> Aufgrund der starken Zunahme von Beschwerden und Angriffen auf Aktivist\*innen wurde die Anlaufstelle 2011 zu einem Sonderberichterstatter umgewandelt, um die Lage von Menschenrechtsverteidiger\*innen sichtbarer zu machen.<sup>32</sup> Ähnlich war der Fall auf dem afrikanischen Kontinent, wo die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker 2004 einen Special Rapporteur on Human Rights Defenders (Sonderberichterstatter für Menschenrechtsverteidiger\*innen) einrichtete.<sup>33</sup> Das Mandat des Sonderberichterstatters wurde 2014 erweitert, um eine Datenbank mit Fällen von Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen aufzubauen und damit ein regelmäßiges und aktuelles Monitoring der Situation

zu garantieren.<sup>34</sup> Auch die Europäische Union (EU) hat unterschiedliche Instanzen für den Umgang mit der Problematik eingerichtet. Zum einen bietet die EU über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR) finanzielle Hilfe für Menschenrechtsverteidiger\*innen.<sup>35</sup> Aus dem EIDHR wird auch das Programm „ProtectDefenders“ der EU finanziert, welches besonders gefährdeten Menschenrechtsverteidiger\*innen Schutz bieten soll.<sup>36</sup> Auf politischer Ebene zielen die 2004 verabschiedeten und 2008 aktualisierten „Leitlinien der Europäischen Union zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ darauf ab, den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen in Drittländern zu verbessern.<sup>37</sup> Insbesondere bieten sie Leitlinien für die Arbeit zu und mit Aktivist\*innen durch EU-Botschaften.<sup>38</sup>

Während sich in der UN-Erklärung der Begriff „Menschenrechtsverteidiger\*in“ aus strategischen Gründen weder im offiziellen Titel noch im Erklärungstext selbst findet,<sup>39</sup> definieren die EU-Leitlinien das Konzept

30 UNHCHR Press Release, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/srhrdefendersindex.aspx> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Weiß* (Fn. 27); *Spannagel* (Fn. 28).

31 IAKMR, Pressemitteilung N° 32/01, La secretaria ejecutiva crea una unidad para defensores de derechos humanos, 2001, abrufbar unter: [www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2001/32-01.htm](http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2001/32-01.htm) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

32 *Alan Diego Vogelfanger*, El status jurídico de defensores y defensoras de derechos humanos, in: *Revista IIDH*, Vol. 6, (2016). S. 267–294 (283); OAS, Rapporteurship on Human Rights Defender, abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

33 African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Res. 69(XXXV)04, Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa, vom 4. Juni 2004; *Spannagel* (Fn. 28).

34 ACHPR, Res.273(LV)2014, Resolution on Extending the Scope of the Mandate of the Special Rapporteur on Human Rights Defenders in Africa, verabschiedet bei der 55. Sitzung der ACHPR vom 28. April bis zum 12. Mai 2014.

35 *Auswärtiges Amt*, Was tut die EU zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern?, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/menschenrechte/03-zivilgesellschaft/eu-menschenrechtsschutz/290878> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

36 *Ibidem*; *Spannagel* (Fn. 28).

37 *Deutscher Bundestag*, Die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/-innen. Internationaler Schutz und praktische Umsetzung, Sachstand WD 2 – 3000 – 026/18, 2018, S. 10, abrufbar unter: [www.bundestag.de/resource/blob/562702/2f76dca10faf7e91ac68ee8819bfc6fd/wd-2-026-18-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/562702/2f76dca10faf7e91ac68ee8819bfc6fd/wd-2-026-18-pdf-data.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

38 *Rat der Europäischen Union*, Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders, abrufbar unter: [eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

39 *Spannagel* (Fn. 28); *Raghad Jaraisy/Tamar Feldman*, *Protesting for Human Rights in the Oc-*

von Menschenrechtsverteidiger\*innen unter Punkt 3 wie folgt:

„Menschenrechtsverteidiger sind Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen. Sie bemühen sich um die Förderung und den Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte und um die Förderung, den Schutz und die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Sie fördern und schützen ferner die Rechte von Mitgliedern bestimmter Gruppen wie beispielsweise indigenen Bevölkerungsgruppen. Einzelpersonen oder Gruppen, die Gewalt anwenden oder dazu aufrufen, sind von dieser Definition ausgeschlossen.“<sup>40</sup>

Mit all diesen Instrumenten erkennt die Staatengemeinschaft in verschiedenen Regionen die Bedeutung der Zivilgesellschaft zur Verteidigung der Menschenrechte an.

Neben diesen allgemein auf den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen ausgerichteten Instrumenten, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen 2013 die Resolution 68/181 zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen verabschiedet.<sup>41</sup> Diese adressiert geschlechtsspezifische Gewalt gegen Menschenrechtsverteidigerinnen. Angriffe auf Aktivist\*innen nehmen spezifische Eigenschaften an, wenn sie sich gegen Frauen richten, insbesondere gegen Frauen, die als soziale Führerinnen und Vertreterinnen in sozialen Be-

wegungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle spielen.<sup>42</sup> Menschenrechtsverteidigerinnen sehen sich einerseits aufgrund ihres Geschlechts, und andererseits aufgrund der Interessen, für die sie sich einsetzen, besonderen Anfeindungen gegenüber.<sup>43</sup> Gerade weil diese Aktivistinnen häufig soziale, kulturelle und religiöse Normen in Frage stellen, werden sie häufiger Opfer von Stigmatisierungen, Unterdrückungen und Gewalt als Männer.<sup>44</sup> Diese entscheidende und kritische Rolle der Frauen machen sie wiederholt zum Ziel vielfältiger Arten von Angriffen, Gewalt und Misshandlungen, die von Schmutzkampagnen bis hin zu sexueller Gewalt reichen.<sup>45</sup> Die Resolution 68/181 zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen ist ein historisches Dokument, das den wichtigen Beitrag von Aktivistinnen zur Gesellschaft sowie die Diskriminierung und Gewalt, der sie ausgesetzt sind, anerkennt.<sup>46</sup> Das Dokument fordert dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen, die spezifisch den Schutz der Frauen gewährleisten.

Auf der einen Seite wurden internationale Menschenrechtsinstitutionen und -gerichte eingerichtet, die im Bedarfsfall schnell konkrete Schutzmaßnahmen für gefährdete Menschenrechtsverteidiger\*innen er-

---

cupied Palestinian Territory: Assessing the Challenges and Revisiting the Human Rights Defender Framework, in: *Journal of Human Rights Practice* 5, 3 (2013), S. 421–434 (427).

40 *Rat der Europäischen Union* (Fn. 38), Art. 3, S. 2. Für die deutsche Fassung des Art. 3 der Leitlinien siehe: *Internationale Gesellschaft für Menschenrechte*, Was sind Menschenrechtsverteidiger, abrufbar unter: [www.igfm.de/was-sind-menschenrechtsverteidiger/](http://www.igfm.de/was-sind-menschenrechtsverteidiger/) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

41 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, UN-Dok. A/RES/68/181, vom 18. Dezember 2013.

---

42 *Oxfam*, Women Defenders of Agricultural, Territorial, and Environmental Rights in Colombia. Risking their Lives for Peace, 2019, S. 24; *Itzik Aharon et al.*, The Protection of Women Human Rights Defenders and their Collective Actions, Staat, Recht und Politik – Forschungs- und Diskussionspapiere, 2020, S. 2.

43 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 34.

44 *Oxfam*, The Risks of Defending Human Rights (Fn. 17), S. 5; Office of the High Commissioner for Human Rights, Women Human Rights Defenders, abrufbar unter: [https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017\\_ENGLISH.PDF](https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017_ENGLISH.PDF) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

45 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 35, 36.

46 *Nancy Tapias Torrado*, Situación de las lideresas y defensoras de derechos humanos: análisis desde una perspectiva de género e interseccional, CAPAZ: Bogotá, Juni 2019, S. 8, abrufbar unter [www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Policy-Brief-4-2019-V2.pdf](http://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Policy-Brief-4-2019-V2.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

greifen können. Auf der anderen Seite ist jeder Staat selbst dafür verantwortlich, diese Menschen zu schützen. Internationale Menschenrechtsvorschriften und -standards verlangen, dass Staaten das Leben aller Menschen, die sich im jeweiligen Hoheitsgebiet befinden, respektieren und vor Angriffen und Bedrohungen schützen und ein wirksames Rechtsmittel bereitstellen müssen, wenn dies nicht der Fall ist.<sup>47</sup> Das Recht auf Leben verpflichtet die Staaten und ihre Vertreter\*innen, nicht nur willkürliche Tötungen zu unterlassen, sondern auch die Menschen vor solchen Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure zu schützen,<sup>48</sup> was den Schutz von Umwelt- und Menschenrechtsaktivist\*innen einschließt.

#### IV. Nationale Schutzprogramme für Menschenrechtsaktivist\*innen

Um die Einhaltung dieser internationalen Standards zu gewährleisten, haben einige Staaten in Lateinamerika Gesetze und spezifische institutionelle Mechanismen verabschiedet, mit denen sie Schutz- und Präventionsmaßnahmen für Menschenrechtsverteidiger\*innen und andere gefährdete Gruppen wie etwa Journalist\*innen, Gewerkschafter\*innen und Justizakteure bereitstellen. Diese Schutzprogramme, auch als „Schutzmechanismen“ bekannt, sind einige der jüngsten Antworten auf das Problem der politischen Gewalt gegen und der schrumpfenden Räume für Aktivist\*innen. Solche wurden in fünf Ländern Lateiname-

rikas verabschiedet, namentlich Kolumbien (Nationale Schutzeinheit, eingerichtet im Jahr 2011),<sup>49</sup> Brasilien (Nationales Programm zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen, eingerichtet im Jahr 2004),<sup>50</sup> Guatemala (Koordinierungsstelle zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen, Justizbeamte\*innen, Journalist\*innen und sozialen Vermittler\*innen, eingerichtet im Jahr 2004),<sup>51</sup> Honduras (Nationales System zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen, Journalist\*innen, Kommentator\*innen und Justizbeamte\*innen, eingerichtet im Jahr 2015)<sup>52</sup> und Mexiko (Schutzmechanismus für Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen, eingerichtet im Jahr 2012)<sup>53</sup>. Diese Schutzmaßnahmen sollten zum Ziel haben, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Menschenrechtsverteidiger\*innen zu schützen, damit diese ihre Arbeit frei und ohne Gefahr fortsetzen können. Betrachtet man jedoch die derzeitige Anzahl von Angriffen, Drohungen und Morden an Aktivist\*innen in Lateinamerika, stellt sich die Frage, ob sie zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind. Eine

47 Sieht Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z. B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19 Artikel 3; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534, Artikel 6; Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123; dt. z. B. abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Nr. 46, Artikel 4.

48 UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on armed non-State actors: the protection of the right to life, UN-Dok. A/HRC/38/44, 5. Juni 2018, Nr. 22; HRC, General Comment Nr. 36, UN-Dok. CCPR/C/GC/36, Nr. 7.

49 *Unidad Nacional de Protección*, mehr Informationen abrufbar unter: [www.unp.gov.co/](http://www.unp.gov.co/) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

50 *Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*, mehr Informationen abrufbar unter: [www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1](http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

51 *Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Trabajadores de los Medios*, mehr Informationen abrufbar unter: IAKMR, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras*. Washington D.C.: 2017, S. 127, abrufbar unter: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

52 *Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia*, mehr Informationen abrufbar unter [observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-proteccion-defensores-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales](http://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-proteccion-defensores-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

53 *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, mehr Informationen abrufbar unter: [www.gob.mx/defensorasyperiodistas](http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

Beschreibung der allgemeinen Merkmale dieser Programme sowie die Analyse ihrer wichtigsten Herausforderungen und Defizite soll dabei helfen, eine Antwort zu finden.

## 1. Eigenschaften

Die Umsetzung der fünf Schutzprogramme basiert zunächst auf der Verabschiedung von Gesetzen in den jeweiligen Ländern, mit dem Ziel, Mandate, Führungsorgane, Budget sowie Maßnahmen zu definieren. Sobald das Programm festgelegt ist, müssen bedrohte Aktivist\*innen eine Reihe von Evakuierungsphasen durchlaufen, um Zugang zu Schutz zu erhalten. Obwohl es von Land zu Land einige Unterschiede gibt, ist das Antragsverfahren im Allgemeinen sehr ähnlich. Zunächst reicht die bedrohte Person eine Beschwerde vor der Behörde ein und stellt einen Antrag auf Schutzmaßnahmen. Dieser Antrag wird von einem technischen Ausschuss analysiert, der das Risiko des oder der Beschwerdeführer\*in bewertet und auf der Grundlage dieser Analyse entscheidet, ob und wenn ja, welche Schutzmaßnahmen gewährt werden. Diese Maßnahmen werden in der Regel nach einem bestimmten Zeitraum, der je nach Land und Schwere des Falls bei drei und sechs Monaten liegen kann, neu bewertet und aktualisiert oder zurückgezogen.<sup>54</sup> Die in den Schutzprogrammen vorgesehenen Maßnahmen sind vorrangig polizeilicher Natur,<sup>55</sup> wie etwa: bewaffneter (oder in einigen Fällen nicht bewaffneter) Personenschutz, gepanzerte Autos, Panikknöpfe, Überwachungskameras, Satelliten-Handys, schussichere Westen oder Geld für den Fall, dass die Person unter anderem

aus dem Hoheitsgebiet gebracht werden muss.<sup>56</sup> Diese Maßnahmen werden individuell gewährt. Andere ganzheitlichere Vorgehensweisen wie kollektive Schutzsysteme für indigene Gemeinschaften, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung sind in diesen Programmen bisher nicht berücksichtigt worden.

## 2. Herausforderungen des nationalgebundenen Schutzparadigmas

Die Umsetzung der meisten dieser staatlichen Schutzmechanismen ist jedoch auf nationaler wie internationaler Ebene auf massive Kritik gestoßen. Zivilgesellschaftliche Organisationen in Brasilien, Kolumbien, Honduras, Guatemala und Mexiko haben vielfältige Schwierigkeiten und Herausforderungen identifiziert, welche die Schutzmechanismen in ihren Ländern – in einigen mehr als in anderen – gemeinsam haben. Einer der wichtigsten Punkte ist vielleicht der, dass diese Programme nicht die grundlegenden und vor allem strukturellen Probleme angehen, die zur Vulnerabilität von Aktivist\*innen führen. Es lassen sich insbesondere fünf Kritikpunkte identifizieren:

### a. Kontinuierliche Straflosigkeit

Die Schutzmechanismen legen keine Priorität auf die Ermittlung und Sanktionierung der Täter als fundamentales Element, um eine Nichtwiederholung und einen wirksamen Schutz für Menschenrechtsverteidiger\*innen zu gewährleisten. Die Straflosigkeit ist im Allgemeinen hoch und liegt bei Angriffen gegen Menschenrechtsaktivist\*innen etwa in Mexiko bei 98 Prozent<sup>57</sup>

54 Für eine ausführliche Beschreibung der Funktionierweise der fünf staatlichen Programme in Lateinamerika vgl. IAKMR, *Política integral* (Fn. 51) S. 99–137.

55 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 6; *Sandra Carvalho/Alice De Marchi Pereira de Souza/Rafael Mendonça Dias*, Protection policies for Human Rights Defenders, An analysis of the Latin American context: Brazil, Colombia and Mexico. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2016, S. 179, abrufbar unter: [sur.conectas.org/es/politicas-de-proteccion-defensores-as-de-derechos-humanos/](http://sur.conectas.org/es/politicas-de-proteccion-defensores-as-de-derechos-humanos/) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

56 *Maria Martin Quintana/Enrique Eguren Fernandez*, Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt. Research and Training Unit Protection International. 2011, S. 107 ff., abrufbar unter: [www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Best-Practices-and-Lessons-Learnt.pdf](http://www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Best-Practices-and-Lessons-Learnt.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Tapias Torrado* (Fn. 46), S. 8.

57 UNHCHR, Pressemitteilung, End of mission statement by the United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Michel Forst on his visit to Mexico from from

der Fälle und in Kolumbien<sup>58</sup> sogar darüber. Die strukturelle Straffreiheit aufgrund fehlender Untersuchungen und ausbleibender strafrechtlicher Verfolgungen der möglichen Verantwortlichen geht mit einer realen und potenziell konkreten Bedrohung und Gewalt gegenüber den Opfern durch dieselben Täter einher. Die Straffreiheit zeigt sich insbesondere in kleinen und ländlichen Orten als sehr gefährlich, in denen es normal ist, den Aggressoren auf der Straße oder im Alltag (wieder) zu begegnen. Dieses Zusammenleben mit den Tätern erzeugt ein soziales Klima der Angst,<sup>59</sup> da dadurch die ständige Bedrohung und gewalttätige Einschüchterung der Menschenrechtsverteidiger\*innen und ihres familiären Umfelds ermöglicht wird.<sup>60</sup>

Zwar erklären viele Staaten, dass die zunehmenden Übergriffe auf Akteure der Zivilgesellschaft inakzeptabel seien. Jedoch gehen die Schutzmechanismen die strukturelle Straflosigkeit, die die Täter genießen, nicht an, und Aktivist\*innen bleiben in der

Folge weiteren Angriffen schutzlos ausgesetzt. Solange die Staaten nicht ernsthaft gegen die Verantwortlichen der Angriffe ermitteln und diese sanktionieren, bieten diese Schutzprogramme nur eine schwache und kurzfristige Lösung, ohne die strukturelle Problematik zu adressieren.<sup>61</sup> Unzureichende strafrechtliche Untersuchungen führen dazu, dass der Gefährdungskontext, in dem sich die Menschenrechtsverteidiger\*innen befinden, außer Acht gelassen wird. Dies erschwert zugleich den Versuch mithilfe der Behörden, die mit dem Schutz der gefährdeten Personen betraut sind, zu den Wurzeln des Problems zu gelangen.

Ein weiteres Element, das zur Straflosigkeit beiträgt, ist der Mangel an angemessenen und sicheren Bedingungen, die den Zugang zur Justiz gewährleisten. Laut einem Bericht von 2015 über die Situation in Mexiko wird das Einreichen von Beschwerden durch ständige Bedrohung und Anfeindungen von Seiten der lokalen oder staatlichen Sicherheitskräfte erschwert oder gar verhindert.<sup>62</sup> Ebenso gravierend ist die Situation der Straflosigkeit in Kolumbien, insbesondere im Fall führender Aktivist\*innen, die in ländlichen Gebieten getötet wurden, wo sie auch Angriffen und Drohungen illegaler bewaffneter Gruppen ausgesetzt sind.<sup>63</sup> Ferner findet oft eine unangemessene oder respektlose Haltung seitens des Personals der öffentlichen Institutionen statt, die für die Annahme und Ermittlungen von Beschwerden zuständig sind, wie beispielsweise Ministerien, Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften oder Richter.<sup>64</sup>

16 to 24 January 2017, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=E> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

- 58 *Santiago Serna Duque*, Denuncian ante la CIDH que impunidad en asesinatos a líderes sociales en Colombia es del 98 %, Anadolu Agency, 26. September 2019, abrufbar unter: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/denuncian-ante-lacidh-que-impunidad-en-asesinatos-a-lideres-sociales-en-colombia-es-del-98-/1595175#> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General Situation of human rights in Colombia, UN-Dok. A/HRC/40/3/Add.3, vom 4. Februar 2019, S. 8, 9.
- 59 *Rosario Figari Layus*, *The Reparative Effects of Human Rights Trials: Lessons from Argentina*. Transitional Justice Series. Routledge, 2018, S. 82–87.
- 60 *Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*, *El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos en México, Los avances y continuos desafíos*, Mai 2016, S. 4, abrufbar unter: [www.wola.org/wp-content/uploads/2016/05/Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-Derechos-Humanos-y-Periodistas.pdf](http://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/05/Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-Derechos-Humanos-y-Periodistas.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Oxfam*, *Women Defenders* (Fn. 42), S. 25.

61 *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 50; *Amnesty International*, *Americas: State Protection Mechanisms for Human Rights Defenders*, 2017, S. 6–7, abrufbar unter: [www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017ENGLISH.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

62 *Angelita Baeyens Caro et al.*, In Defense of Life. Civil Observation Mission (moc) Report on the situation of Human Rights Defenders in Mexico 2015, S. 36, 37, abrufbar unter: [www.omct.org/files/2015/09/23475/mexico\\_2015.09\\_report\\_espanol\\_english.pdf](http://www.omct.org/files/2015/09/23475/mexico_2015.09_report_espanol_english.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

63 *Oxfam*, *Women Defenders* (Fn. 42), S. 27.

64 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 37.

b. Mangel an finanziellen Mitteln, Humankapital und Ressourcen

Die meisten der Schutzprogramme, besonders in Ländern wie Brasilien<sup>65</sup>, Guatemala<sup>66</sup> und Mexiko<sup>67</sup> bleiben oft extrem unterfinanziert, was sich unmittelbar auf ihre Wirksamkeit und ihren Umfang auswirkt. Die Knappheit der Finanzmittel wird an zwei grundlegenden Aspekten sichtbar.

Zum einen ist die Anzahl angenommener Schutzfälle und gewährter Maßnahmen sehr gering. Es werden viel weniger Fälle zum Schutz akzeptiert und es wird viel weniger Schutz gewährt, als Beschwerden vorgetragen werden.<sup>68</sup> Dadurch kommt es zu selektiven Annahmen von Fällen. Diejenigen Aktivist\*innen, die in der Öffentlichkeit bekannter sind, erhalten mit größerer Wahrscheinlichkeit Schutzmaßnahmen, als diejenigen, die anonym und in entfernten ländlichen Gebieten arbeiten.

Auf der anderen Seite besteht ein Mangel an Humankapital. Folgen der mangelnden Finanzierung sind Personalmangel sowie niedrige Löhne, was zu einem kontinuierlichen Personalwechsel führt.<sup>69</sup> Die hohe Personalfluktuation wirkt sich erschwerend auf die Schulung, die Zurückhaltung von Informationen und die angemessene Verfolgung der Fälle aus. Beispielsweise gab es

im Fall des Mechanismus in Mexiko in den ersten zwei Jahren sowohl ständige Wechsel beim Personal des Schutzmechanismus als auch bei den mit dem Schutz der Menschenrechte betrauten Schlüsselämtern in der mexikanischen Regierung.<sup>70</sup> Weder die Personalprofile wurden erfüllt noch alle Fristen eingehalten, um eine effektive Funktionsweise des Schutzprogramms sicherzustellen.<sup>71</sup> Den öffentlich bestellten Personen in diesem Bereich mangelt es zudem an technischem Wissen in Bezug auf Menschenrechtsarbeit. Dies spiegelt sich in den fehlerhaften Einschätzungen der Gefährdungssituation von Aktivist\*innen sowie in der Festlegung der entsprechenden – und oft unpassenden – Schutzmaßnahmen wider.<sup>72</sup> Der Mangel an finanziellen Mitteln hat sogar in einigen Fällen wie etwa in Kolumbien zu institutionellen Krisen<sup>73</sup> und Personalstreiks<sup>74</sup> geführt.

c. Das Problem der Definition von Menschenrechtsverteidiger\*innen

Obwohl man ein breites Spektrum an Personen in verschiedenen Tätigkeiten als Menschenrechtsverteidiger\*innen verstehen könnte (und sollte), wird der Begriff „Menschenrechtsverteidiger\*in“ in den besprochenen Schutzmechanismen sehr oft restriktiv

65 *Amnesty International*, Américas: situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos, 2018, S. 2, abrufbar unter: [www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF) (zuletzt besucht am 22. Oktober 2019).

66 *Ibidem*, S. 7.

67 *Animal Político*, Gobierno de Peña deja sin recursos de protección a 727 periodistas y defensores, acusan activistas, Oktober 2018, abrufbar unter: [www.animalpolitico.com/2018/10/recursos-proteccion-periodistas-defensor](http://www.animalpolitico.com/2018/10/recursos-proteccion-periodistas-defensor) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

68 *Amnesty International* (Fn. 65), S. 3, 6, 9, 10; *UN-Menschenrechtsrat*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, UN-Dok. A/HRC/40/3/Add.2, 26. Januar 2019, S. 12.

69 *Ibidem*; *IAKMR*, Política integral (Fn. 51), S. 124; *Amnesty International* (Fn. 65), S. 2, S. 7.

70 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 34.

71 *Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos und Peace Brigades International*, Cambiando el curso de la impunidad. Protección y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, März 2019, S. 4, 8, 10, abrufbar unter: [www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/SPN\\_WOLA-PBI-2019.pdf](http://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/SPN_WOLA-PBI-2019.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

72 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 34.

73 *Pacifista!*, La UNP se declara en huelga. Quien va a defender a los líderes sociales?, 19. Januar 2019, abrufbar unter: <https://pacifista.tv/notas/unp-huelga-unidad-nacional-proteccion-pablo-elias-gonzalez-explica-escoltas-corrupcion/> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

74 *Revista Semana*, La crisis de la Unidad Nacional de Protección, 11. Juni, 2014, abrufbar unter: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-crisis-de-la-unidad-nacional-de-proteccion/408188-3> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).



tiv ausgelegt. Diese mangelnde Anerkennung aber auch das begrenzte Verständnis davon, was Menschenrechtsarbeit involvieren kann, scheint bei bestimmten Gruppen von Aktivist\*innen – wie z. B. sozialen Führer\*innen und Vertreter\*innen in sozialen Bewegungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, Personen, die sich im Bereich Land und Territorium engagieren, Personen, deren Lebensunterhalt nicht aus ihrer Arbeit als Menschenrechtsverteidiger\*in herrührt und Gewerkschafter\*innen – besonders ausgeprägt zu sein. Die Ablehnung von Anträgen, weil diese von Personen stammten, die sich ehrenamtlich für die Verteidigung der Menschenrechte engagieren oder die nicht mit einer Nichtregierungsorganisation in Verbindung stehen, wurde in einem Bericht über die Situation in Mexiko von 2015 als ein Risikofaktor ausgewiesen.<sup>75</sup> Das, was Menschenrechtsverteidiger\*innen ausmacht, ist weder ihr Titel noch der Name der Organisation, mit der sie zusammenarbeiten oder wie viel Geld sie für die Tätigkeit erhalten.<sup>76</sup> Tatsächlich eignet sich keine dieser Eigenschaften als Voraussetzung für die Qualifizierung als Menschenrechtsverteidiger\*in. Entscheidend ist vielmehr die Aktivität zur Förderung der Menschenrechte.<sup>77</sup> Oft belegen die durchgeführten Risikobewertungen das Unverständnis oder sogar die Ablehnung der Beamt\*innen gegenüber der Arbeit und dem spezifischen Risiko, dem sich die Menschenrechtsverteidiger\*innen ausgesetzt sehen.<sup>78</sup>

Allerdings ist die Diskussion darüber, wer als Menschenrechtsverteidiger\*in bezeichnet werden darf, weiterhin nicht abgeschlossen, was schwerwiegende Konsequenzen für die Umsetzung von Schutzmaßnahmen haben kann. Das Hochkommissariat für

Menschenrechte der Vereinten Nationen hat drei Kriterien vorgeschlagen, die für die Definition von Menschenrechtsaktivist\*innen erforderlich wären:<sup>79</sup> Erstens sollte die Person die Universalität der Menschenrechte anerkennen und zweitens sollten ihre Argumentationen einen menschenrechtsbasierten Ansatz beinhalten.<sup>80</sup> Drittens müssen die von Menschenrechtsverteidiger\*innen ergriffenen Maßnahmen friedlich sein.<sup>81</sup> Das dritte Kriterium wurde von der UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger\*innen, Margaret Sekaggya, als „Gewaltlosigkeit“ beschrieben.<sup>82</sup> Die Mindeststandards des Hochkommissariats wurden jedoch mehrfach kritisiert. Verschiedene Autor\*innen sind der Ansicht, dass die Mindeststandards zu viele Fragen offenlassen und den Kontext sowie die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, in denen sich Aktivist\*innen befinden, außer Acht lassen.<sup>83</sup> Dadurch könnte ein effektiver Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen gefährdet sein.<sup>84</sup> So ist unklar, inwiefern die Anerkennung von Universalität zum Ausdruck gebracht werden soll und ob z. B. auch Personen, die sich bezüglich der Menschenrechte einer bestimmten Gruppe einsetzen, bezüglich anderen Menschenrechtsverletzungen aber schweigen oder sich sogar widersprüchlich verhalten, erfasst sind.<sup>85</sup> Auch der Begriff der „Friedlichkeit“ kann mehr oder weniger

75 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 29.

76 Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Fact Sheet No. 29, 2004, S. 6–9 abrufbar unter: [www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

77 Ibidem, S. 6.

78 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 29.

79 Ibidem, S. 8–10.

80 Ibidem, S. 9.

81 Ibidem, S. 10.

82 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, UN-Dok. A/HRC/16/44 vom 20. Dezember 2010. Nr. 21.

83 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 427–430; Enrique Eguren Fernández/Champa Patel, Towards Developing a Critical and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders, *The International Journal of Human Rights* 19:7 (2015), S. 896–907 (S. 902–905).

84 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83) zitiert nach Karen Bennett/Danna Ingleton/Alice M. Nah/James Savage, Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, in: *The International Journal of Human Rights*, 19:7 (2015), S. 883–895 (889).

85 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 428.

restriktiv ausgelegt werden und ist darüber hinaus nicht zwingend synonym mit dem von Sekagya verwendeten Begriff der „Gewaltlosigkeit“.<sup>86</sup> Die Bewertung der Friedlichkeit stellt sich insbesondere im Kontext von eigentlich friedlich Demonstrierenden, die sich gegen Polizeigewalt wiederum mit Gewalt wehren, problematisch dar.<sup>87</sup> Angesichts dieser Problematik vertreten Eguren und Patel die Ansicht, dass der „relationale Kontext“ entscheidend ist.<sup>88</sup> Die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger\*innen sind stark beeinflusst durch die komplexen Lebensrealitäten, in denen sie sich befinden, und können sich stark voneinander unterscheiden.<sup>89</sup> Die Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts könnte die Wirksamkeit der Schutzprogramme erhöhen und die missbräuchliche Verwendung des Begriffs durch Staaten zum Ausschluss bestimmter Aktivist\*innen verhindern.<sup>90</sup>

#### d. Unzureichende operative Funktionsweise der Schutzverfahren

Mehreren Berichten zufolge bestehen Defizite und Verzögerungen in den verschiedenen Phasen des sogenannten Schutzzyklus, das heißt ab dem Zeitpunkt der Beschwerde bis zur Umsetzung von Schutzmaßnahmen.<sup>91</sup> Zunächst sind dies längere Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge und der Risikobewertung. Damit verzögert sich auch – sofern der Fall angenommen wird – die entsprechende Gewährung von Schutzmaßnahmen. Im Fall Mexikos sieht das Gesetz zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen (2012) in Artikel 27 eine Frist von drei bis neun Stunden für die Aufnahme eines/einer Menschenrechtsvertei-

diger\*in in den Schutzmechanismus vor.<sup>92</sup> Laut Berichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Medien mussten Menschenrechtsaktivist\*innen aber einen Monat bis zu einem Jahr lang darauf warten, dass ihr Fall überhaupt bearbeitet wurde.<sup>93</sup> Während dieser Zeit befinden sich die Aktivist\*innen immer noch in einer Risikosituation und ohne Sicherheitsmaßnahmen. In einigen Fällen wurden Aktivist\*innen während der Wartezeiten bis zur Gewährung der Maßnahmen ermordet.<sup>94</sup>

Aber auch in den Fällen, in denen entschieden wurde, Schutzmaßnahmen zu gewähren, sind gravierende Mängel bei der Umsetzung und Funktionsweise festzustellen. Auch hier sind lange Verzögerungen zu beobachten, sogar bei dringenden Schutzmaßnahmen.<sup>95</sup> Außerdem sind Verzögerungen bei der Zuweisung von Sicherheitspersonal zu verzeichnen, ebenso bei der Bereitstellung von anderen Instrumenten, wie beispielsweise Sicherheitskameras oder dem sogenannten Panikknopf.<sup>96</sup> Organisationen berichten sogar von Fällen, in denen Maßnahmen gar nicht erst angewandt oder ohne vorherige Ankündigung aufgehoben wur-

86 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83), S. 902.

87 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 429.

88 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83), S. 902.

89 Ibidem, S. 904.

90 Ibidem, zitiert nach Bennett/Ingleton/Nah/Savage (Fn. 84), S. 889.

91 Vgl. IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 109, 110, 119, 131; Baeyens Caro et al. (Fn. 62) S. 30; Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Fn. 63), S. 8.

92 *Presidencia de la República de México* (Präsidentschaft der Republik Mexiko), Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, abrufbar unter: [www.cedhnl.org.mx/somos/legislacion/Ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas.pdf](http://www.cedhnl.org.mx/somos/legislacion/Ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

93 *Adrián Atehortúa*, „Un líder social en Colombia pasa los días viendo como sobrevive“. Cristian Delgado, 29 Januar, 1919, abrufbar unter: <http://hacemosmemoria.org/2019/01/29/entrevista-cristian-delgado-lideres-sociales/> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 28.

94 *Lizbeth Padilla*, Mecanismos de protección a periodistas y defensores no funcionan en América Latina, *Animal Político*, 15 November 2018, abrufbar unter: [www.animalpolitico.com/2018/11/mecanismos-proteccion-periodistas-defensores-no-funcionan-america-latina/](http://www.animalpolitico.com/2018/11/mecanismos-proteccion-periodistas-defensores-no-funcionan-america-latina/) (zuletzt besucht am 4. November 2019); IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 99.

95 *Amnesty International* (Fn. 68), S. 2, 6; IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 109, 110, 119, 131.

96 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 31, 32.

den.<sup>97</sup> Als weitere Defizite sind ausbleibende Reaktionen auf die Nutzung der sogenannten Panikknöpfe, die mangelnde Reichweite von Satellitentelefonen und sogar die Feindseligkeit des Sicherheitspersonals gegenüber den zu schützenden Personen zu beklagen.<sup>98</sup> Das Misstrauen gegenüber dem eingesetzten Sicherheitspersonal ist besonders groß, wenn die Aktivist\*innen von staatlichen Sicherheitskräften bedroht oder attackiert wurden, wie es in Mexiko oftmals der Fall ist.<sup>99</sup> In einigen Fällen wurde von internationalen Organisationen berichtet, dass das gleiche Polizeipersonal, das als Angreifer identifiziert wurde, zum Schutz der angegriffenen Person eingesetzt wurde.<sup>100</sup> Das Fehlen oder die schlechte Funktionsweise der Notvorrichtungen können äußerst gravierende Auswirkungen auf die körperliche und psychische Unversehrtheit von gefährdeten Aktivist\*innen haben. Sie können zu unrichtigen Wahrnehmungen der eigenen Sicherheitslage führen, die von diesen Mitteln eigentlich gewährleisten sollten, und damit in eine noch riskante Situation gebracht werden.<sup>101</sup> Selbst wenn im Rahmen des Schutzprogramms, wie es in Kolumbien oft der Fall ist, ein privates Unternehmen mit der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt wird, obliegt dem Staat dennoch die alleinige Verantwortung für die Umsetzung.<sup>102</sup> Die IAKMR hat die Empfehlung ausgesprochen, die Sicherheitsaufgaben zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen nicht auf privates Sicherheitspersonal zu übertragen.<sup>103</sup>

- e. Fehlen einer ernsthaften intersektionalen Perspektive bei den Schutzmaßnahmen

Es scheint bei solchen Schutzprogrammen keine spezifischen und ernsthaften Schutzmaßnahmen zu geben, die auf Gruppen mit besonderer Gefährdung (beispielsweise LGBTI, Frauen, Indigene, Afro-Gemeinde oder Migrant\*innen) zugeschnitten sind.<sup>104</sup> Die Schutzprogramme sowie die Mehrheit der verabschiedeten Maßnahmen lassen wichtige Faktoren hinsichtlich der Identität, des Kontexts und der persönlichen Umstände der Aktivist\*innen außer Acht, wenn es um die Bewertung des entsprechenden Risikos und die Festlegung einer Strategie zur Prävention oder zur Reaktion geht. Die Risikoanalysen sowie die Schutzmaßnahmen sollten eine intersektionale und geschlechterbasierte Perspektive einbeziehen.<sup>105</sup> Wenn es sich bei einer Person beispielsweise zugleich um eine Frau, eine Indigene und eine Umweltaktivistin handelt, ist sie aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihres Geschlechts und ihrer sozialen Schicht dreifach gefährdet,<sup>106</sup> und benötigt differenzierte Maßnahmen: Indigene Frauen erfahren verschiedene Formen von Diskriminierung, da sie einer der wirtschaftlich am stärksten benachteiligten Gruppen der Gesellschaft in Lateinamerika angehören.<sup>107</sup> Sie müssen täglich so-

97 Ibidem, S. 32.

98 Ibidem, S. 32, 36.

99 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 41.

100 Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Fn. 62), S. 3.

101 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 32.

102 Martin Quintana/Eguren Fernandez (Fn. 56), S. 15–16, 110–112.

103 IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 161.

104 Tapias Torrado (Fn. 46), S. 8; Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 31.

105 Association for Women's Rights in Development, AWID, Nuestro derecho a la seguridad. La protección integral desde la mirada de las mujeres defensoras de derechos humanos, 2014, S. 14 ff., abrufbar unter: [www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/Our%20Right%20To%20Safety\\_SP.pdf](http://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/Our%20Right%20To%20Safety_SP.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

106 Rachel Sieder/María Teresa Sierra, Indigenous Women's Access to Justice in Latin America, in: Zeitschrift für Menschenrechte (2011), S. 36–51 (36).

107 Cepal, Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas, 2014, S. 7, abrufbar unter: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351_es.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); Vereinte Nationen, Mujeres indígenas, las más pobres, discriminadas y maltratadas en el mundo. Reportajes, März 2015, abrufbar unter: [news.un.org/es/audio/2015/03/1408371](http://news.un.org/es/audio/2015/03/1408371) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

wohl die Autonomie ihrer Gemeinschaften als auch ihre eigene verteidigen.<sup>108</sup> Aufgrund erschwerender Umständen wie den langen Distanzen bis zur nächsten Stadt, sprachlichen und kulturellen Barrieren sowie Angst vor Vergeltung, ist es indigenen Frauen nur unter großen Schwierigkeiten möglich, an ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen zu melden. Wenn sie es trotz dieser Hürden schaffen, die erlittene Gewalt zu melden, werden ihre Beschwerden häufig nicht ernst genommen und zurückgewiesen, was zu Folge hat, dass die Verbrechen nicht verfolgt werden.<sup>109</sup>

Die unzureichende Analyse des Risikos, dem die Schutzsuchenden ausgesetzt sind, trifft auf alle Aktivist\*innen von Vertriebenen, Migrant\*innen, LGBTTI und anderen zu, da die Prozesse der Schutzmechanismen ein Schema von standardisierten Maßnahmen für alle gefährdeten Menschenrechtsverteidiger\*innen vorsehen, welche außer Acht lassen, wie verschiedene Faktoren, beispielsweise den sozioökonomischen Status, das Geschlecht, die sexuelle Orientierung oder die Ethnizität, das Erleben und die Folgen einer Menschenrechtsverletzung beeinflussen. Damit Schutzprogramme effektiv wirken, ist es erforderlich, die Sicherheit als multidimensionales Phänomen zu betrachten. Die Einbeziehung einer ganzheitlichen Perspektive bei der Formulierung und Implementierung von Sicherheitsmaßnahmen würde ein breites Unterstützungsspektrum bieten, das von psychologischer Beratung, Betreuung der Kinder der Aktivist\*innen bis zur gesundheitlichen Versorgung reicht – Leistungen, die oft nicht als Sicherheitsmaßnahmen gelten.<sup>110</sup> Ganzheitliche Sicherheitsmaßnahmen bedeuten auch, sich mit den Rahmenbedingungen, Akteuren, strukturell unterliegenden wirtschaftlichen und politischen Faktoren auseinanderzusetzen, die in einem bestimmten Kontext die Menschenrechtsverletzungen gegen unterschiedlichen Gruppen von Ak-

tivisti\*innen ermöglichen.<sup>111</sup> Gleichzeitig gibt die fehlende kollektive Sicht auf den Schutz Anlass zur Besorgnis. Mit anderen Worten: Es ist wichtig, die Rechte der Gemeinschaften, insbesondere im Fall von indigenen Völkern, als Gruppe zu betrachten und nicht nur die der Einzelpersonen einer Gemeinschaft.<sup>112</sup> Das Konzept des kollektiven Schutzes bezieht sich auf den Umgang mit Gewalt, die Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe betrifft. Die Maßnahmen müssen einen kollektiven Schutzansatz beinhalten, um effektiv den Mitgliedern der Gruppe zu schützen.<sup>113</sup>

## V. Schlussfolgerungen

Obwohl die Umsetzung von Schutzprogrammen einen wichtigen Versuch darstellt, mit der Risikosituation der Menschenrechtsverteidiger\*innen umzugehen, zeigen die Regierungen, die sie implementieren, bemerkenswerte Widersprüche in ihrer Haltung gegenüber den Bedrohten, die sie zu schützen behaupten. Dies wird nicht nur durch die oben genannten Faktoren belegt, sondern zeigt sich auch am deutlichen Mangel an Unterstützung für die Arbeit der Menschenrechtsverteidiger\*innen im öffentlichen Diskurs des Staates. In einigen Ländern Lateinamerikas machen Menschenrechtsverteidiger\*innen darauf aufmerksam, dass die öffentlichen Behörden auf verschiedenen Ebenen – zentralstaatlicher, bundesstaatlicher und lokaler Ebene – sie wiederholt als „Agitatoren“, „Subversive“ oder „Terroristen“ einstufen, statt sie als Menschenrechtsverteidiger\*innen anzuerkennen.<sup>114</sup>

In diesem Sinne wird von der Organisation Front Line Defenders argumentiert, dass

108 AWID (Fn. 108), S. 11.

109 Ibidem.

110 Vgl. *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 212; *AWID* (Fn. 105), S. 31; Vgl. *IAKMR, Política integral* (Fn. 51), S. 162.

111 Vgl. *IAKMR, Política integral* (Fn. 51), S. 14, 32, 52; *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 119.

112 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 31.

113 Ibidem, S. 21.

114 *Dueholm Rasch* (Fn. 17), S. 132; *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 6; *Amnesty International* (Fn. 4), S. 5, 14; *IAKMR, Criminalización* (Fn. 3), S. 50.

die Umsetzung derartiger staatlicher Programme eine Möglichkeit für Regierungen darstellt, den Eindruck in der Öffentlichkeit zu erwecken, dass sie Gewalt gegen Akteure der Zivilgesellschaft bekämpfen, ohne ernsthafte Maßnahmen zur Lösung des zugrundeliegenden Problems ergreifen zu müssen.<sup>115</sup> Gleichzeitig aber sind Menschenrechtsverteidiger\*innen in vielen Ländern Lateinamerikas häufig von Stigmatisierungen und Anschuldigungen betroffen, besonders von Seiten der staatlichen Behörden, die sie der Förderung von Gewalt oder der Verbindung zu illegalen und kriminellen Gruppen bezichtigen oder ihre Tätigkeiten und Ziele in Frage stellen. Diese Handlungen zeigen nicht nur, dass die Behörden die Rolle der Aktivist\*innen bei der Förderung des Rechtsstaates und der demokratischen Werte in der Gesellschaft verkennen, sondern setzen sie auch größeren Gefahren aus.

Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Erklärung der Ver-

einten Nationen zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen hat jeder Mensch das Recht, sich für die Verwirklichung der Menschenrechte einzusetzen. Die Rolle der Menschenrechtsverteidiger\*innen zum Schutz aller Menschenrechte muss allgemein anerkannt und respektiert werden. Letztendlich haben die Staaten die Verantwortung, den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen zu übernehmen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie ihre legitime Arbeit in einem sicheren und fördernden Umfeld durchführen können. In diesem Sinne stellt sich die Frage, wie glaubwürdig Regierungen sein können und wie viel Effektivität ihre Schutzprogramme tatsächlich erreichen können, wenn sie gleichzeitig solche Programme nicht ausreichend finanzieren, Straflosigkeit nicht bekämpfen und Menschenrechtsaktivist\*innen kriminalisieren und stigmatisieren.

---

115 *Front Line Defenders*, Annual report on Human rights defenders. 2016, S. 9, abrufbar unter: [www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/2016-annual-report](http://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/2016-annual-report) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

## Wiedergutmachung für Opfer von Makroverbrechen. Die Praxis des Internationalen Strafgerichtshofes im Überblick

Christoph Safferling/Gurgen Petrossian

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Wiedergutmachungsprozess im Wandel
- III. Die Opfer im Wiedergutmachungsverfahren vor dem IStGH
- IV. Grundsätze der Wiedergutmachung
- V. Feststellung der Haftung
- VI. Funktion des Treuhandfonds
- VII. Die Opfer außerhalb des Strafprozesses
- VIII. Ist die Wiedergutmachung von dem IStGH sinnvoll?

### I. Einführung

Mit dem Urteil und dem Freispruch durch die Berufungskammer im Falle von *Jean-Pierre Bemba*,<sup>1</sup> dem ehemaligen Vize-Präsidenten der Demokratischen Republik Kongo, ist die Teilnahme von mehr als 5 000 Opfern im Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof beendet. Mehr als zehn Jahre haben die Opfer aus der Zentralafrikanischen Republik in der Hoffnung an dem Prozess teilgenommen, damit Gerechtigkeit für ihr Leiden hergestellt und der erlittene Schaden wiedergutmacht wird. Da die Voraussetzungen der Vorgesetztenverantwortlichkeit gemäß Artikel 28 lit. a ii. des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs<sup>2</sup> (im Folgenden: IStGHSt) überraschenderweise als nicht erfüllt erachtet wurden, wurde die Hoffnung der Opfer der grausamen Verbrechen der kongolesischen Soldaten in dem Verfahren enttäuscht. Dennoch gehen die Opfer nicht völlig leer aus. Der Internationale Strafgerichtshof (im Fol-

genden: IStGH) mit seiner quasi-unabhängigen Institution des Treuhandfonds für die Opfer (Trust Fund for Victims) hat immer noch die Möglichkeit, die Opfer dieser Verbrechen unabhängig von dem ergangenen Urteil weiterhin zu unterstützen, allerdings auch unabhängig von dem konkreten Fall des freigesprochenen *Bemba*. Das resultiert aus der doppelten Mandatsstruktur des Treuhandfonds: Einerseits kommt ihm das Umsetzungsmandat (*Reparation Mandate*)<sup>3</sup> zu, das sich auf die Entschädigungen in einem bestimmten Fall bezieht, und andererseits das Unterstützungsmandat (*Assistance Mandate*),<sup>4</sup> in dem die Opfer unabhängig von einem konkreten Strafverfahren vom Fonds Unterstützung erfahren können.

Die Opferbeteiligung ist nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der internationalen Ebene ein neues Phänomen. Ein besonderer Teil der Opferbeteiligung ist die Wiedergutmachung für die Opfer.<sup>5</sup> Dabei

1 ICC, *Prosecutor v. Bemba*, ICC-01/05-01/08-3636-Red, Appeals Judgment, 8. Juni 2018.

2 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, UNTS 2187, 3854, BGBl. 2000 II S. 1393, aktuelle deutsche Fassung abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 35.

3 Regel 98 Absätze 2–4 Verfahrens- und Beweisordnung (VBO), Rules of Procedure and Evidence, abrufbar unter: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/pids/legal-texts/rulesprocedureevidenceeng.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020) und Regel 56 und 50 lit. a i. Regeln Trust Fund for Victims, Regulations of the Trust Fund for Victims (RoTFV), abrufbar unter [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/OCE5967F-EADC-44C9-8CCA-7A7E9AC89C30/140126/IC\\_CASP432Res3\\_English.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/OCE5967F-EADC-44C9-8CCA-7A7E9AC89C30/140126/IC_CASP432Res3_English.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

4 Regel 98 Absatz 5 VBO und Regel 50 lit. a ii RoTFV.

5 Siehe z. B. Artikel 16 Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, und Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, BGBl. 1996 II S. 1121.

ist zu beachten, dass Artikel 75 IStGHSt drei Arten der Wiedergutmachung unterscheidet: Rückerstattung, Entschädigung und Genugtuung bzw. Rehabilitierung.

Die Menschenrechtsbewegungen der 1980er Jahre für die Interessen der Opfer von Verbrechen haben zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren geführt. Die Opfer standen bis dahin wenig im Mittelpunkt des Strafprozesses.<sup>6</sup> Die Internationalen Militärgerichtshöfe in Nürnberg und in Tokio haben die Opfer nur als Zeugen der Verbrechen betrachtet. Diese Praxis wurde dann auch in den *Ad-hoc*-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda übernommen.<sup>7</sup> Nur mithilfe des starken Willens der Verfasser des Römischen Statutes haben die Opfer das Recht bekommen, aktiv an den einzelnen Verfahren auf unterschiedliche Weise teilzunehmen, soweit ihre Interessen gemäß Artikel 68 Absatz 3 IStGHSt betroffen sind.<sup>8</sup> Aus Artikel 75 IStGHSt haben die Opfer in den einzelnen Verfahren nach einer Verurteilung einen Entschädigungsanspruch.

---

6 *Ilaria Bottiglierio*, Redress for Victims of Crimes Under International Law, 2004, S. 2–3.

7 *Michael Kelly*, The Status of Victims under the Rome Statute of the International Criminal Court, in: Thorsten Bonacker/Christoph Safferling (Hrsg.), Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse, 2013, S. 47–66 (49), siehe aber auch zur nationalen Wiedergutmachung der Opfer Regel 106 der Verfahrens- und Beweisordnung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, UN-Dok. IT/32/Rev.50, vom 8. Juli 2015, und Regel 130 der Verfahrens- und Beweisordnung des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, UN-Dok. ITR/3/Rev. 23 vom 13. Mai 2015; *Robert Cryer/Hakan Friman/Darryl Robinson/Elizabeth Wilmschurst*, An introduction to international criminal law and procedure, 2. Auflage 2010, S. 490.

8 Siehe *Sigall Horowitz*, The Role of Victims, in: Linda Carter/Fausto Pocar (Hrsg.), International criminal procedure: The interface of civil law and common law legal systems, 2013, S. 166–191 (175–176), *William Schabas*, The international criminal court: A commentary on the Rome Statute, 2016, Article 68, S. 1056–1057, *Christoph Safferling*, Das Opfer völkerrechtlicher Verbrechen: Die Stellung der Verbrechenopfer vor dem Internationalen Strafgerichtshof, in: ZStW 115 (2003), S. 352–384 (372 ff.).

## II. Wiedergutmachungsprozess im Wandel

Die Wurzeln der Wiedergutmachung für Makroverbrechen (Völkerstraftat) stammen aus dem Völkerrecht. Noch nach dem Ersten Weltkrieg wurde in den Friedensverhandlungen intensiv über die verschiedenen möglichen Mechanismen der Wiedergutmachung gesprochen. Neben der materiellen Wiedergutmachung wurde auch die Durchführung strafrechtlicher Maßnahmen gegen die Kriegsverbrecher als ein wesentlicher Teil der Reparationspolitik angesehen.<sup>9</sup> Die gleichen Schritte wurden auch nach dem Zweiten Weltkrieg unternommen, indem nicht nur Strafprozesse gegen die Kriegsverbrecher durchgeführt wurden, sondern auch eine entsprechende staatliche Wiedergutmachungspolitik entwickelt wurde.<sup>10</sup> Der IStGH bleibt aber die einzige Institution, die unter einem Dach mit der Strafverfolgung auch eine direkte Unterstützung für die Opfer von Makroverbrechen vorsieht. Die *Ad-hoc*-Tribunale, die nach den bewaffneten Konflikten in Ruanda und im ehemaligen Jugoslawien eingerichtet wurden, haben weder eine Opferbeteiligung noch eine Wiedergutmachung für die Opfer vorgesehen.<sup>11</sup> Im Gegensatz zu den hybriden Strafgerichtshöfen, wie in Sierra Leone und Ost-

---

9 Siehe z. B. Artikeln 227–247 Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919, abrufbar unter: <http://www.versailles-vertrag.de/vv-i.htm> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. *Stephanie Wolfe*, The Politics of Reparations and Apologies, 2014, S. 23, 24; *Sally Marks*, Smoke and Mirrors, in: Manfred Boemeke/Gerald Feldman/Elisabeth Glaser (Hrsg.), The Treaty of Versailles: A reassessment after 75 years, 1998, S. 337 ff.

10 Siehe Bundesentschädigungsgesetz, näher in *Gurgen Petrossian*, Staatenverantwortlichkeit für Völkermord, 2018, S. 191–197.

11 Siehe Artikel 18 Absatz 2, Artikel 20 Absatz 1, 22 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, abrufbar unter: <https://www.un.org/Depts/german/internatrecht/jugostat2000.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020) und Artikel 17 Absatz 2, 19 Absatz 1, 21 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, abrufbar unter: <https://www.un.org/depts/german/internatrecht/ruandastat2000.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

timor, sieht das Sondertribunal für Libanon zwar eine aktive Opferbeteiligung im Strafverfahren vor, kennt aber keine Entschädigungsverfahren für die Opfer.<sup>12</sup> Eine Besonderheit stellt das Rote-Khmer-Tribunal in Kambodscha (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia – ECCC) dar, das trotz der vorgesehenen Wiedergutmachungsfunktion den Opfern keine finanzielle Entschädigung gewährt. Das ECCC setzt sich hauptsächlich mit der nicht-monetären Genugtuung für die Opfer auseinander.<sup>13</sup> Gemäß Regel 23<sup>bis</sup> Absatz 1 lit. b der internen Regeln des ECCC<sup>14</sup> kann das Tribunal nur eine kollektive und moralische Entschädigung zugunsten der Opfer festlegen. Die Opfer vor dem ECCC können sich weiterhin an nationale Gerichte in Kambodscha wenden, um finanzielle Wiedergutmachung zu verlangen. Im Rahmen der kollektiven und moralischen Wiedergutmachung prüft das Hybridgericht die Anerkennung des Schadens von Opfern und die Gewährung von Leistungen an die Opfer wie beispielsweise die Verbreitung des Urteils über offizielle Kanäle, den Zugang zu Therapie und psychologischer Betreuung für die Opfer, Dokumentations-, Bildungs- und Gedenkprojekte.<sup>15</sup> In seinem ersten Urteil hatte das ECCC einen klaren Unterschied zwischen dem Tribunal und den regionalen Menschenrechtsgerichten festgestellt. Das Tribunal ist nicht befugt, die nationalen Behörden anzuweisen, den Opfern finanzielle Entschädigung zu gewähren. Das ECCC kann jedoch jede Institution zur Solidarität

mit den Opfern ermutigen.<sup>16</sup> Im jüngsten Urteil des ECCC beantragte das Tribunal die Anerkennung von 14 Projekten. Diese Projekte umfassen Bildungsmaßnahmen zur Sicherstellung der Nichtwiederholung der Gräueltaten, die Dokumentation der Erfahrungen bestimmter Gruppen sowie das Gedenken an das Leid der Opfer.<sup>17</sup>

### III. Die Opfer im Wiedergutmachungsverfahren vor dem IStGH

Das Wiedergutmachungsverfahren ist ein eigenständiges Verfahren und unterscheidet sich vom Strafverfahren, es ist jedoch auch ein gerichtlicher Prozess.<sup>18</sup> Das Ziel ist es, den Schaden, der den Opfern zugefügt wurde, festzustellen und die Verurteilten zu verpflichten, diese zu entschädigen.<sup>19</sup>

Während die Opfer in der Hauptverhandlung vor dem Internationalen Strafgerichtshof die Rolle von Teilnehmern einnehmen,<sup>20</sup> ändert sich dies, sobald der Gerichtshof in das Wiedergutmachungsverfahren eintritt. Dann sind die Opfer keine Teilnehmer mehr, sondern Partei des Verfahrens.<sup>21</sup> Al-

12 Artikel 17 des Status des Sondertribunals für den Libanon, UN-Dok. S/RES/1757 (2007), Attachment, siehe zu Sierra Leone und Ost-Timor in *Christine Evans*, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, 2012, S. 110–115.

13 ECCC, *Case of Nuon Chea, Khieu Samphan*, (Case 002/01), 002/19-09-2007/ECCC/TC, Judgment, 7. August 2014, Nr. 1114–1115.

14 ECCC Internal Rules, in der zuletzt am 16. Januar 2015 durch die Revision 9 geänderten Fassung, abrufbar unter: [https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/legal-documents/Internal\\_Rules\\_Rev\\_9\\_Eng.pdf](https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/legal-documents/Internal_Rules_Rev_9_Eng.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

15 ECCC (Fn. 13), Nr. 1153, 1155, 1160.

16 ECCC, *Case of Kaing Guek Eav (Case 001)*, 001/18-07-2007/ECCC/TC, Judgment, 26. Juli 2010, Nr. 663.

17 ECCC, *Case of Nuon Chea, Khieu Samphan (Case 002/02)*, 002/19-09-2007/ECCC/TC, Summary of Judgment, 16. November 2018, Nr. 63–68.

18 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-2953, Decision on the admissibility of the appeals against Trial Chamber I's "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations" and directions on the further conduct of proceedings, vom 14. Dezember 2012, Nr. 70; ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-3129, Judgment on the appeals against the "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations" of 7 August 2012 with Amended order for reparations (Annex A) and public annexes, vom 3. März 2015, Nr. 237; ICC, *Prosecutor v. Katanga*, ICC-01/04-01/07-3728-tENG, Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute, vom 24. März 2017, Nr. 16.

19 Artikel 75 Absätze 1–2 IStGHSt.

20 *Christoph Safferling* (Fn. 8), S. 376.

21 Siehe ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2012 (Fn. 18), Nr. 67.



lerdings haben nicht alle Opfer die Möglichkeit, am Wiedergutmachungsverfahren teilzunehmen. Laut Regel 85 der Verfahrens- und Beweisordnung können nur diejenigen teilnehmen, die Schaden durch Verbrechen erlitten haben, die der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterfallen. Wird also der Angeklagte wegen eines bestimmten Anklagevorwurfs unter der Gerichtsbarkeit des IStGH verurteilt, können nur die Opfer im Zusammenhang mit diesem Verbrechen an dem Wiedergutmachungsprozess teilnehmen.<sup>22</sup> Wird der Angeklagte von einem Anklagevorwurf freigesprochen, entfällt damit für die davon betroffenen Opfer auch die Möglichkeit der Teilnahme am Verfahren.<sup>23</sup>

Allerdings ist es auch nicht ausgeschlossen, dass Opfern, die an der Hauptverhandlung nicht teilgenommen haben oder nicht teilnehmen wollten, nach erfolgreicher Antragstellung gemäß Regel 94 VBO eine Entschädigung gewährt wird.<sup>24</sup> Die rechtliche Stellung der Opfer im Wiedergutmachungsverfahren ist insofern „besser“, als der Umfang der Opferrechte in dieser Phase viel weitgehender als im Strafverfahren ist.

Neben den allgemeinen Opferrechten in der Wiedergutmachungsphase wie beispielsweise dem Recht auf Beteiligung,<sup>25</sup> dem Recht auf institutionelle Unterstützung<sup>26</sup>

oder dem Recht auszusagen,<sup>27</sup> haben die Beteiligten im Gegensatz zum Strafverfahren das Recht, die Zeugen und Sachverständigen sowie die anderen Betroffenen gemäß Regel 91 Abs. 4 VBO uneingeschränkt durch ihre gesetzlichen Vertreter zu befragen, sofern dies vom Gericht gestattet wird. Darüber hinaus haben die Opfer das Recht, gegen die Wiedergutmachungsanordnungen gemäß Artikel 82 Absatz 4 IStGHSt Berufung einzulegen. Gleichzeitig erlaubt Regel 150 VBO auch denjenigen Opfern eine Berufung einzulegen, die in einem bestimmten Stadium eine Wiedergutmachung beantragt haben oder von dieser nachteilig betroffen wurden.<sup>28</sup> Im Gegensatz dazu ist die Anklagebehörde nicht in der Position, gegen die Entscheidung Berufung einzulegen, weil sie nicht mehr Partei des Verfahrens ist.

#### IV. Grundsätze der Wiedergutmachung

Laut Artikel 75 Absatz 1 IStGSt stellt der Gerichtshof Grundsätze für die Wiedergutmachung auf. Es liegt im Ermessen des Gerichtshofs, auf die früher festgelegten Grundsätze zurückzugreifen und diese als Leitlinien zu verwenden.<sup>29</sup> Die Berufungskammer entschied, dass die Grundsätze zwar in einem bestimmten Fall entwickelt werden sollten, jedoch allgemeine Konzepte formulieren sollen, die in zukünftigen Fällen angewendet oder bei Bedarf angepasst sowie erweitert werden könnten.<sup>30</sup> In seinem ersten Wiedergutmachungsverfahren im Falle von *Lubanga*<sup>31</sup> legte der Gerichtshof fest, dass

22 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Nr. 65–67; vgl. Michael Kelly (Fn. 7), S. 47–66 (S. 53–55); Gerson Trüg, Die Position des Opfers im Völkerstrafverfahren vor dem IStGH: ein Beitrag zu einer opferbezogenen verfahrenstheoretischen Bestandsaufnahme, in: ZStW 125(1) (2013), S. 34–85 (71).

23 Siehe Regel 85 lit. a VBO.

24 Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, 2016, S. 198.

25 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-2904, Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations, 7. August 2012, Nr. 203.

26 Siehe Regel 110 Regel der Kanzlei (RoR), Regulations of the Registry, abrufbar unter: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RegulationsRegistryEng.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

27 Siehe Artikel 75 Absatz 3 IStGHSt, David Donat-Cattin, in: Otto Triffterer/Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, 2016, Article 75, Rn. 21.

28 Vgl. ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2012 (Fn. 18), Nr. 67–71; Volker Nerlich, Article 82, in: Otto Triffterer/Kai Ambos (Fn. 27), Rn. 26; ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Nr. 180.

29 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Nr. 55.

30 Ibidem.

31 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Trial Chamber 2012 (Fn. 25).

- (a) der Gerichtshof frei ist, weitere Normen und Sitten im Rahmen des Artikels 21 IStGHSt für die Wiedergutmachung anzuwenden und zu berücksichtigen,<sup>32</sup>
- (b) dass alle Opfer gleich und fair behandelt werden müssen,<sup>33</sup>
- (c) die Wiedergutmachung, soweit möglich, eine Versöhnung zwischen den Beteiligten herstellen sollte,<sup>34</sup>
- (d) eine Identifizierung der Wiedergutmachungsempfänger erfolgen muss,<sup>35</sup>
- (e) die Opfer institutionell unterstützt werden müssen,<sup>36</sup>
- (f) bestimmte Opfergruppen wie Opfer sexueller Gewalt oder Kinder besonders berücksichtigt werden müssen,<sup>37</sup>
- (g) die Modalitäten der Wiedergutmachung bestimmt werden müssen,<sup>38</sup>
- (h) die Opfer unverzüglich, verhältnismäßig und angemessen entschädigt werden müssen,<sup>39</sup>
- (i) eine Kausalität zwischen dem Schaden und dem Verbrechen, wegen dem verurteilt wurde, existieren muss,<sup>40</sup>
- (j) die Beweislast bei den Opfern liegt,<sup>41</sup>
- (k) das Verfahren fair und unparteiisch bleiben soll,<sup>42</sup>
- (l) die Staaten mit dem Gerichtshof kooperieren müssen.<sup>43</sup>

---

32 Ibidem, Nr. 182–186.

33 Ibidem, Nr. 187–192.

34 Ibidem, Nr. 193.

35 Ibidem, Nr. 194–201.

36 Ibidem, Nr. 202–206.

37 Ibidem, Nr. 189, 207–216.

38 Ibidem, Nr. 217–241.

39 Ibidem, Nr. 242–246.

40 Ibidem, Nr. 247–250.

41 Ibidem, Nr. 251–254.

42 Ibidem, Nr. 255.

43 Ibidem, Nr. 256–259.

Die Grundsätze für die Wiedergutmachung wurden dann durch die Entscheidung der Berufungskammer ergänzt. In dieser wurde hervorgehoben, dass die Wiedergutmachungsentscheidung nicht zu einer staatlichen Verantwortung führt, sondern die Haftung des Verurteilten für die begangenen Verbrechen festlegt.<sup>44</sup> Aus diesem Grund muss sie gegen den Verurteilten gerichtet werden und ihn/sie über seine/ihre Haftung informieren.<sup>45</sup> Die Entscheidung soll die Art der Wiedergutmachung feststellen und den zu entschädigenden Schaden sowie die Opfer identifizieren.<sup>46</sup> Die Grundsätze, die im Falle von *Lubanga* festgestellt wurden, wurden auch identisch von den anderen Kammern umgesetzt.<sup>47</sup>

Zwar werden die Arten bzw. die Modalitäten der Wiedergutmachung nach Artikel 75 Absatz 1 IStGHSt statutarisch festgeschrieben (Wiederherstellung, Entschädigung und Rehabilitierung), es liegt aber im freien Ermessen des Gerichtshofes, weitere Arten der Wiedergutmachung, wie etwa die *Van-Boven-Grundsätze*,<sup>48</sup> umzusetzen.<sup>49</sup>

---

44 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Nr. 69–73; Luke Moffett, Reparations for victims at the International Criminal Court: A new way forward?, in: International Journal of Human Rights 2017, S. 1204–1222 (1210).

45 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Nr. 99.

46 Siehe auch REDRESS, Ending Torture, Seeking Justice for Survivors, Moving Reparations Forward at the ICC: Recommendations, November 2016, S. 6–7, abrufbar unter: [https://redress.org/wp-content/uploads/2017/12/1611REDRESS\\_ICCReparationPaper.pdf](https://redress.org/wp-content/uploads/2017/12/1611REDRESS_ICCReparationPaper.pdf) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

47 Siehe z. B. ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 30; ICC, *Prosecutor v. Al Mahdi*, Reparations Order (ICC-01/12-01/15), 17. August 2017, Nr. 26.

48 Siehe UN Basic Principles and Guidelines on the Rights to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN-Dok. A/RES/60/147 (2006), Nr. 18–23, Satisfaction, Guarantees of non-repetition.

49 Artikel 21 IStGHSt.

Die Modalitäten der Wiedergutmachung können entweder individueller (Regeln 94 und 95 VBO) oder kollektiver (Regeln 97 Absatz 1 und 98 Absatz 3 VBO) Natur sein. Schon bei Entstehung des Römischen Statutes hatten die Verfasser unterschiedliche Meinungen darüber, wie die Wiedergutmachung für die Opfer der Makroverbrechen aussehen soll.<sup>50</sup> In der Tat ist es bei einer großen Anzahl an Opfern schwieriger, jedes Opfer angemessen zu befriedigen.

Im Falle einer individuellen Wiedergutmachung wird davon ausgegangen, dass der Schaden eines Opfers durch eine Leistung behoben werden kann.<sup>51</sup> Gleichzeitig dürfen solche individuellen Entschädigungen innerhalb der betroffenen Gesellschaft keine Spannungen und Spaltungen provozieren.<sup>52</sup>

Im Falle einer kollektiven Wiedergutmachung soll der Gruppenschaden behoben werden.<sup>53</sup> Der Gerichtshof stellte fest, dass eine Opfergruppe eines Verbrechens durch das gemeinsame Leid verbunden ist.<sup>54</sup> Dementsprechend kann die kollektive Wiedergutmachung nur dann gewährt werden, wenn sich die betroffenen Personen wegen des gemeinsamen Schadens als Opfergruppe wahrnehmen.<sup>55</sup> Dies kann aber gleichzeitig dazu führen, dass auch die nicht un-

mittelbar Verletzten von den kollektiven Wiedergutmachungen profitieren können.<sup>56</sup>

Wie oben bereits erwähnt, muss das Opfer, um am Strafverfahren, aber auch am Wiedergutmachungsverfahren teilnehmen zu können, einen Schaden nachweisen. Völkerrechtlich unterscheiden sich drei Arten von Schäden, namentlich physische, psychologische und ökonomische Schäden.<sup>57</sup> Es reicht aus, dass einer der genannten Schadensarten beim Opfer vorliegt, um einen Antrag auf Wiedergutmachung stellen zu können.

## V. Feststellung der Haftung

Bis jetzt hat der Internationale Strafgerichtshof drei rechtskräftige Wiedergutmachungsentscheidungen getroffen. Zwar gibt es in zwei Fällen materielle Ähnlichkeiten, dennoch unterscheiden sich die verschiedenen Entscheidungen. Im Fall von *Lubanga*, in dem es u. a. um Kindersoldaten ging, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die wirkliche Opferanzahl in diesem Fall bei weitem 425 übersteigt und es schwierig ist, die genaue Anzahl festzulegen.<sup>58</sup> Nach den Hochrechnungen kann es über 2 000 Opfer geben.<sup>59</sup> Obwohl die Verfahrenskammer feststellte, dass jedes Opfer individuell gelitten hat, hat der Gerichtshof nicht für jedes einzelne Opfer eine spezifische Entschädigung festgestellt, weil viele weitere Opfer der genannten Straftaten noch während der Umsetzungsphase entdeckt werden könnten.<sup>60</sup> Für den materiellen Schaden hat der

50 Christoph Sperfeldt, *Rome's Legacy: Negotiating the Reparations Mandate of the International Criminal Court*, in: *International Criminal Law Review* 17 (2017) S. 351–377 (357–363).

51 ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 271.

52 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Appeals Chamber 2015 (Fn. 18), Annex Order for Reparations, Nr. 33.

53 Ibidem.

54 ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 274; siehe näher über kollektive Wiedergutmachung in: in Friedrich Rosenfeld, *Collective reparation for victims of armed conflict*, in: *International Review of the Red Cross* 92 (2010) S. 731–745 (732–733); vgl. auch Stefanie Bock, *Das Opfer vor dem Internationalen Strafgerichtshof*, 2010, S. 570–574.

55 ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 275.

56 Ibidem, Nr. 276.

57 Vgl. T. Markus Funk, *Victims' rights and advocacy at the International Criminal Court*, 2015, S. 101; David Donat-Cattin, in: Triffterer/Ambos (Fn. 27), Article 86, Rn. 37.

58 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-3379-Red-Corr-tENG, Corrected version of the 'Decision Setting the Size of the Reparations Award' for which Thomas Lubanga Dyilo is Liable, 21. Dezember 2017, Nr. 211–212.

59 Ibidem, Nr. 230.

60 Siehe ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-3466-Red, Judgment on the appeals against Trial Chamber II's 'Decision Setting the Size of the Reparations Award for which Thomas Lubanga Dyilo is Liable', 18. Juli 2019, Nr. 170–174.

Gerichtshof die Feststellungen und Wiedergutmachungstabellen aus dem *Katanga*-Fall verwendet.<sup>61</sup> So hat der Gerichtshof für die Opfer, die einen Antrag gestellt haben, eine Summe von 3 400 000 USD und den weiteren Opfern, die noch im Laufe der Umsetzung des Wiedergutmachungsprogramms entdeckt werden können, weitere 6 600 000 USD zugesagt.<sup>62</sup> Zwar hat die Verfahrenskammer im *Katanga*-Verfahren eine Wiedergutmachungstabelle für den ökonomischen, psychologischen und materiellen Schaden zusammengestellt,<sup>63</sup> hat aber in diesem Fall den Opfern der Kriegsverbrechen – namentlich Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, Plünderungen, etc. – eine symbolische Entschädigung von 250 USD mit der Begründung zugesprochen, dass diese nicht auf die vollständige Wiedergutmachung des Schadens abzielt, sondern dem Opfer einen finanziellen Spielraum für den Kauf von Werkzeugen, Vieh oder die Gründung eines kleinen Unternehmens eröffnen soll.<sup>64</sup> Die gesamte Haftung von *Katanga* beträgt 1 000 000 USD.<sup>65</sup> In der Feststellung der Haftung von *Katanga* ist der Gerichtshof davon ausgegangen, dass die Taten von *Katanga* im Kontext mit von anderen begangenen Verbrechen gesehen werden müssten und die verurteilte Person daher nicht für den ganzen Schaden in Anspruch genommen werden könne.<sup>66</sup>

Die Opfer lehnten jegliche kollektive, symbolische Wiedergutmachung, wie die Schaffung von Gedenkstätten oder Live-Übertragungen der Prozesse oder ähnliche Maßnahmen, mit der Begründung ab, sie

seien nutzlos, könnten ein neues Trauma verursachen oder die sozialen Unruhen verschärfen.<sup>67</sup> Als aus ihrer Sicht wirksamere Maßnahmen verlangten sie Unterstützung bei der Unterbringung sowie bei einkommensschaffenden Tätigkeiten und die Schaffung von Zugang zu psychologischer Betreuung.<sup>68</sup>

In dem Fall von *Al Mahdi*, indem es um die Zerstörung religiöser Monumente in Mali ging, stellte der Gerichtshof eine Haftungssumme von 2,7 Millionen EUR fest.<sup>69</sup> In diesem Fall vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass der von der verurteilten Person verursachte Schaden in erster Linie kollektiven Charakter hat.<sup>70</sup> Im Vergleich ist dieser viel größer und von anderer Natur als der Schaden, den die 139 Opfer, die einen Antrag auf individuelle Wiedergutmachung stellten und einen Verlust des wirtschaftlichen Einkommens erlitten haben.<sup>71</sup> Dementsprechend hielt es der Gerichtshof für angemessen, nur diejenigen individuell zu entschädigen, deren Lebensunterhalt vollständig von den religiösen Gebäuden abhing.<sup>72</sup> Die Haftung betrug 97 000 EUR für die Reparatur der Gebäude, der ökonomische Schaden der Opfer betrug 2,12 Millionen EUR.<sup>73</sup> Entschädigungen in Höhe von 483 000 EUR wurden für die psychologischen Schäden festgestellt.<sup>74</sup>

61 Ibidem, Nr. 257–259.

62 Ibidem, Nr. 279, 280.

63 Vgl. ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 239; ICC, *Prosecutor v. Katanga*, ICC-01/04-01/07-3778-Red, Public redacted Judgment on the appeals against the order of Trial Chamber II of 24 March 2017 entitled “Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute”, 8. März 2018, Nr. 151.

64 ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 18), Nr. 300.

65 Ibidem, Nr. 264.

66 Ibidem, Nr. 261–263; ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Appeals Chamber 2018 (Fn. 63), Nr. 181–183.

67 ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber 2017 (Fn. 19), Nr. 301.

68 Ibidem, Nr. 302.

69 ICC, *Prosecutor v. Al Mahdi* (Fn. 47), Nr. 135.

70 Ibidem, Nr. 67.

71 Ibidem, Nr. 76.

72 Ibidem, Nr. 79–83.

73 Ibidem, Nr. 118, 128.

74 Ibidem, Nr. 131–133. Dabei wurde sich an der Praxis der Ethiopia-Eritrea Claim Commission im Falle von der Zerstörung von Stela of Matara orientiert, siehe Reports Of International arbitral Awards, *Eritrea-Ethiopia Claims Commission – Final Award – Ethiopia’s Damages Claims* vom 17. August 2009, Nr. 217–223.

	Verbrechen	Opferanzahl	Schaden	Wiedergutmachung	Haftung
<b>Lubanga</b>	Eingliederung von Kindersoldaten als Kriegsverbrechen	425	Materiell, psychologisch, ökonomisch	Kollektive Wiedergutmachung	3 400 000 USD für die aktuellen Opfer 6 600 000 USD für die potentiellen Opfer/ pro Opfer 8 000 USD
<b>Katanga</b>	Vorsätzliche Tötung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und als Kriegsverbrechen, vorsätzliche Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, Zerstörung des Eigentums und Plünderung als Kriegsverbrechen	297	Materiell, psychologisch, ökonomisch	Individual und kollektive Wiedergutmachung	1 000 000 USD
<b>Al Mahdi</b>	Vorsätzliche Angriffe auf Gebäude als Kriegsverbrechen	139	Ökonomisch und psychologisch	Kollektive Wiedergutmachung	2 700 000 EUR

Tabelle 1 Übersicht rechtskräftiger Wiedergutmachungsentscheidungen (eigene Darstellung)

## VI. Funktion des Treuhandfonds

Wie bereits oben erwähnt ist die Anklagebehörde keine Partei des Wiedergutmachungsverfahrens, weshalb der Treuhandfonds für Opfer im Sinne des Artikel 79 IStGHSt in das Verfahren eintritt. Zwei Monate nach Inkrafttreten des Römischen Statutes beschlossen die Mitgliedstaaten die Errichtung eines Fonds für Opfer von Straftaten.<sup>75</sup> Diese neu gegründete teilunabhängige Institution innerhalb des Gerichtshofes erhielt zwei Mandate: einerseits das Umsetzungsmandat bzw. die Reparationsfunktion, durch die die Wiedergutmachungsentscheidungen gegen die verurteilte Person gemäß Artikel 75 Absatz 2 IStGHSt umgesetzt werden; andererseits das Unterstüt-

zungsmandat bzw. eine humanitäre Funktion, wodurch die Rehabilitation der Opfer und ihrer Familien unabhängig vom Gerichtsverfahren durch finanzielle, psychologische und materielle Unterstützung sichergestellt werden soll.<sup>76</sup>

Sobald der Angeklagte verurteilt ist, tritt der Treuhandfonds in das Verfahren ein, um die Wiedergutmachungsanordnung nachträglich umzusetzen. Um sein Unterstützungsmandat wahrzunehmen, kann der Treuhandfonds für Opfer jedoch bereits von Beginn des Verfahrens gesondert einbezogen werden.<sup>77</sup>

Um seine Funktionen und die entsprechenden Leistungen erbringen zu können, sammelt der Fond die finanziellen Mittel aus vier Quellen, nämlich

<sup>75</sup> ICC-ASP, Resolution ICC-ASP/1/Res.6, Establishment of a fund for the benefit of victims of crimes within the jurisdiction of the Court, and of the families of such victims, Adopted at the 3rd plenary meeting, on 9 September 2002, by consensus.

<sup>76</sup> Bock (Fn. 54), S. 576–579.

<sup>77</sup> Regel 98 Absatz 5 VBO und Regel 50 lit. a ii RoTVF.

- (1) aus freiwilligen Beiträgen,
- (2) aus Geld und Eigentum, das gemäß Artikel 79 Absatz 2 lit. d IStGHSt durch Geldstrafen gesammelt wurde,
- (3) aus den Mitteln, die durch Wiedergutmachungsentscheidung gemäß Regel 98 VBO gesammelt wurden,
- (4) aus den anderen möglichen Ressourcen.<sup>78</sup>

Die Quellen der Finanzmittel spielen eine wichtige Rolle bei der Ausübung der Funktionen des Treuhandfonds. So müssen beispielsweise solche Mittel, die aufgrund Wiedergutmachungsentscheidungen eingesammelt wurden, für die Wiedergutmachung in Bezug auf die Opfer verwendet werden, die aufgrund der Verbrechen, für die die Person verurteilt wurde, betroffen waren.<sup>79</sup> Die Verwendung des Geldes aus anderen Quellen wie z. B. den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten gemäß Regel 98 Absatz 5 VBO kann für die Wiedergutmachung vorgesehen werden, wenn der Aufsichtsrat des Treuhandfonds gemäß Regelung 56 Regel des Treuhandfonds (RoTFV) dies für angemessen hält.

In seiner Unterstützungsfunktion kann der Treuhandfonds unabhängig von den anstehenden Verfahren die Opfer in Rahmen der Situation unter der Gerichtsbarkeit des IStGH physisch, psychologisch und materiell unterstützen.<sup>80</sup>

Im Falle einer Wiedergutmachungsentscheidung gegen die verurteilte Person fängt der Treuhandfonds gemäß Regel 57 RoTFV mit

der Vorbereitung des Umsetzungsplans der Wiedergutmachungsentscheidung (Draft Implementation Plan – DIP) an, der auch von dem Gerichtshof bestätigt werden muss. Der Umsetzungsplan führt nach Regel 59 RoTFV die Namen und Orte der Opfer, für die der Schiedsspruch gilt, alle Verfahren, die der Treuhandfonds zur Erhebung fehlender Angaben anzuwenden beabsichtigt, sowie die Auszahlungsmethoden auf. Falls das nicht erfüllt ist, muss der Umsetzungsplan weiter ausgearbeitet werden.<sup>81</sup>

In allen drei Fällen (*Lubanga*, *Katanga*, *Al Mahdi*) wurden die Verurteilten als zahlungsunfähig eingestuft, sodass die Mittel für die Wiedergutmachung ausschließlich aus den anderen Quellen des Treuhandfonds finanziert werden müssen.<sup>82</sup> In die-

---

haltsaktivitäten, Einkommensgenerierung und Ausbildungsmöglichkeiten für wirtschaftliche Unternehmer, vgl. *The Trust Fund for Victims, Assistance and Reparations, Achievements, Lessons Learned and Transitioning*, Programme Progress Report 2015 S. 9, abrufbar unter: <https://www.legal-tools.org/doc/370265/pdf/> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *The Trust Fund for Victims, Strategic Plan 2014–2017*, S. 19, abrufbar unter: <https://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/imce/1408%20TFV%20Strategic%20Plan%202014-2017%20Final%20ENG.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); ICC-ASP/17/14, Report to the Assembly of States of Parties on the Projects and the Activities of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims for the Period 1 July 2017 to 30 June 2018, vom 23. Juli 2018, Nr. 58–77.

78 Ibidem, para. 2; kodifiziert in Regulations of the Trust Fund for Victims, Resolution ICC-ASP/4/Res.3, vom 3. Dezember 2005, Annex, para. 21.

79 Regel 98 Absatz 2 VBO und Regel 56 RoTFV.

80 Diese Unterstützung beinhaltet Maßnahmen wie die Rehabilitierung, darunter Einzel-, Familien- und Gruppentraumabarbeitung, psychologische Gruppenworkshops und Gemeindetreffen oder Operationen, Implementierung von orthopädischen und medizinischen Geräten und Implantaten, weitere medizinische Hilfe, sowie auch materielle Unterstützung für die Lebensunter-

81 Bereits zweimal war der Gerichtshof mit den DIPs des Treuhandfonds für Opfer nicht zufrieden und wies darauf hin, dass er seine Aufgaben nicht angemessen erfüllt, ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-3198-tENG, Order instructing the Trust Fund for Victims to supplement the draft implementation plan, 9. Februar 2016, Nr. 10–11; ICC, *Prosecutor v. Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-273-Red, Public redacted version of 'Decision on Trust Fund for Victims' Draft Implementation Plan for Reparations', 12. Juli 2018, Nr. 11–13.

82 Regel 21 RoTFV; ICC, *Prosecutor v. Al Mahdi*, Trial Chamber (Fn. 47), Nr. 113; ICC, *Prosecutor v. Katanga*, Trial Chamber (Fn. 18) Nr. 328; ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06, Corrected version of the "Decision Setting the Size of the Reparations Award for which Thomas Lubanga Dyilo is Liable", 21. Dezember 2017, S. 111.

sem Fall hat der Gerichtshof aber weniger Einfluss. Nur mit der Genehmigung des Aufsichtsrates des Treuhandfonds können die Mittel an die Opfer der oben genannten Fälle gebracht werden.<sup>83</sup> So hat der Aufsichtsrat im Falle von *Al Mahdi* 800 000 EUR für die Wiedergutmachung zur Verfügung gestellt.<sup>84</sup> Im Fall von *Lubanga* wurde der Plan der Umsetzung der symbolischen Wiedergutmachung von dem Gerichtshof bestätigt.<sup>85</sup> Dieser beinhaltet Aktivitäten wie die Integrierung und Rehabilitation der ehemaligen Kindersoldaten durch die Organisation von Ausstellungen und Kunstwerken ehemaliger Kindersoldaten oder die Durchführung von Musik-, Tanz- und anderen kulturellen Veranstaltungen.<sup>86</sup>

## VII. Die Opfer außerhalb des Strafprozesses

Derzeit leistet der Treuhandfonds für Opfer Unterstützung in vier Ländern: in der Demokratischen Republik Kongo, in Uganda, in der Elfenbeinküste und trotz des Freispruchs von *Jean Pierre Bemba* auch in der Zentralafrikanischen Republik. In der Demokratischen Republik Kongo und in Uganda ist der Treuhandfonds seit 2008 aktiv.<sup>87</sup> In der Mitteilung an den Gerichtshof genehmigte der Aufsichtsrat in beiden Fällen drei Kategorien von Projekten: physische,

psychologische und materielle.<sup>88</sup> Weitere Hilfsmaßnahmen wurden vom Aufsichtsrat des Treuhandfonds genehmigt und dem Gerichtshof im Dezember 2018 gemeldet.<sup>89</sup> In der Elfenbeinküste wird durch den Treuhandfonds seit 2017 Hilfe geleistet.<sup>90</sup> Für die Opfer in der Zentralafrikanischen Republik wird seit 2009 geleistet.<sup>91</sup> Besonders wurden die Interessen der Opfer der sexuellen Gewalt aufgegriffen.<sup>92</sup> Nach dem Freispruch von Bemba wurde beschlossen, das Hilfsprogramm erneut zu starten, wobei den Opfern, die am Fall *Bemba* teilgenommen hatten, Vorrang eingeräumt wurde.<sup>93</sup> Dies beinhaltet hauptsächlich die Umsetzung von Sonderinitiativen für Opfer sexuel-

83 Regel 50 lit. a i. RoTFV.

84 ICC-ASP/17/14 (Fn. 80), Nr. 54.

85 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Order approving the proposed plan of the Trust Fund for Victims in relation to symbolic collective reparations, 21. Oktober 2016.

86 ICC, *Prosecutor v. Lubanga*, Filing regarding symbolic collective reparations projects with Confidential Annex: Draft Request for Proposals, ICC-01/04-01/06-3223-Con, 19. September 2016, Nr. 31–37.

87 ICC, *Situation in DRC*, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 24. Januar 2008; ICC, *Situation in Uganda*, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 25. Januar 2008.

88 ICC, *Situation in Uganda*, ICC-02/04, Notification by the Board of Directors in accordance with Regulation 50(a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims of its conclusion to undertake further activities in Uganda, 19. Dezember 2018; ICC, *Situation in Uganda*, ICC-02/04, Decision on the “Notification by the Board of Directors in accordance with Regulation 50(a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims of its conclusions to undertake further activities in Uganda”, vom 4. Februar 2019.

89 ICC, Report to the Assembly of States Parties on the projects and the activities of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims for the period 1 July 2018 to 30 June 2019, 26. Juli 2019, Nr. 67–98; siehe auch M. Noguchi, Report of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, Seventh Session of Assembly of States Parties, 5. Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20181205-tfv-state-ment.pdf>, (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

90 See ICC, Press Release, Trust Fund for Victims decides to launch assistance programme in Côte d’Ivoire, 17 Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1304>, (zuletzt besucht 25. Februar 2020), siehe auch ICC, Report to the Assembly of States Parties on the projects and the activities of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims for the period 1 July 2017 to 30 June 2018, 23. Juli 2018, Nr. 11.

91 ICC, *Situation in CAR*, Notification by the Board of Directors in accordance with Regulation 50 a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims to undertake activities in the Central African Republic, 11. Oktober 2012.

92 ICC, ASP, Report to the Assembly of States of Parties on the Projects and the Activities of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims for the Period 1 July 2017 to 30 June 2018, Nr. 57.

93 ICC, ASP/17/14 (Fn. 80), Nr. 57.

ler Gewalt und deren Kinder, einschließlich von aus Vergewaltigung geborenen Kindern, den Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten, Traumaberatungen zur Stärkung der Bindung von Mutter und Kind, Erziehungshilfen, Unterstützung bei der Ernährung und generationenübergreifende Maßnahmen zur Bekämpfung von Stigmatisierung und Diskriminierung sowie Maßnahmen zur Versöhnung von Familien und Gemeinschaften.<sup>94</sup>

### VIII. Ist die Wiedergutmachung durch den dem IStGH sinnvoll?

Die Opferbeteiligung im Strafverfahren ist in der Literatur immer noch umstritten.<sup>95</sup> Dies gilt auch für die Opferbeteiligung am internationalen Strafverfahren.<sup>96</sup> Ebenso fragwürdig ist, inwiefern das Strafverfahren eine Wiedergutmachungsfunktion hat. So ist beispielsweise die Opferbeteiligung ohne Wiedergutmachung möglich, aber Wiedergutmachung ohne Opferbeteiligung im Strafverfahren kaum vorstellbar. Das Strafverfahren kann auch ohne Opferbeteiligung als eine Form der Wiedergutmachung betrachtet werden. Historisches Beispiel sind die Nürnberger Prozesse, die eine Art Wiedergutmachung durch Schaffung von Gerechtigkeit durch Aufklärung der Verbrechen und der Bestrafung der Haupt-

verantwortlichen etablierten. Das gleiche gilt auch für die Verfahren vor dem JStGH und RStGH, vor denen sich die Verantwortlichen grausamer Verbrechen verantworten mussten. Andererseits ist auch zu erwähnen, dass der Schaden, den Opfer wegen eines Verbrechens erleiden, nicht in allen Fällen wiedergutmachen ist. Getötete Personen werden nicht wieder lebendig, das zerstörte Eigentum wird nach dem Aufbau nicht wie vorher sein, Verletzung verheilen nicht spurlos. Gleichzeitig weitet die Einbeziehung der Opfer in das internationale Strafverfahren sowohl technisch als auch logistisch die Länge der Verfahren aus. Damit verzögert sich auch die Suche nach Gerechtigkeit und Wahrheit. So waren die ehemaligen Kindersoldaten im Falle von *Lubanga* in der Wiedergutmachungsphase längst keine Kinder mehr, sodass die symbolischen Aktivitäten sowohl weniger Bedeutung als auch weniger Effektivität auf die erwachsenen Persönlichkeiten haben. Symbolische Wiedergutmachungsmaßnahmen haben auch für Opfer sexueller Gewalt wenig Bedeutung.<sup>97</sup> Im Fall *Bemba* wird die zusätzliche Gefahr deutlich, dass die Opfer während der langen Verfahrensdauer erheblichen Unsicherheiten ausgesetzt sind und mit dem Freispruch des Angeklagten zehn Jahre nach Verfahrensbeginn auch eine Abberkennung des Opferstatus einhergeht, was jeweils retraumatisierende Wirkung auf die Betroffenen haben kann.

94 ICC, ICC-ASP/18/14, Report to the Assembly of States Parties on the projects and the activities of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims for the period 1 July 2018 to 30 June 2019, vom 26. Juli 2019, Nr. 67–75.

95 Siehe diesbezüglich Gerson Trüg (Fn. 23), S. 80, vgl. Ian Edwards, An Ambiguous Participant: The Crime Victim and Criminal Justice Decision-Making, in: British Journal of Criminology 44 (2004), S. 967–882 (968 ff.); Sandra Walklate, Handbook of victims and victimology, 2011, S. 389 ff.; Antony Pemberton/Sandra Reynaers, The controversial nature of victim participation, in: Edna Erez/Michael Kilchlinh/Jo-Anne Wemmers (Hrsg.), Therapeutic jurisprudence and victim participation in justice: International perspectives, 2010, S. 229–248 (231 ff.).

96 Luke Moffett, Meaningful and Effective? Considering Victims' Interests Through Participation at the International Criminal Court, in: Criminal Law Forum 26 (2015), S. 255–289 (267 ff.).

Es ist nicht zu erwarten, dass die Verurteilten von dem IStGH in naher Zukunft die Mittel haben werden, die Gesamtsumme für die Wiedergutmachung selbständig bestreiten zu können. Gleichzeitig schützen die Straftatbestände, die der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen, nicht die individuellen Interessen einzelner Personen, sondern Gruppen. Die Aufgabe des Völkerstrafrechts ist nicht die Aufarbeitung individueller Konflikte zwischen zwei oder mehreren Personen, sondern bezieht sich auf die Bewältigung kollektiver Konflikte, der Su-

97 Über die sexuelle Gewalt in den Fällen der Vorgesetztenverantwortlichkeit näher in Gurgun Petrossian, Elements of Superior Responsibility for Sexual Violence by Subordinates, in: Manitoba Law Journal 42(3) (2019) S. 124–152 (141 ff.).



che nach der Wahrheit und den Schutz der Gemeinschaft vor zukünftigen grausamen Straftaten. Deshalb sollten sich andere, ge-

eignetere nationale wie internationale Institutionen der Aufgabe der Wiedergutmachung annehmen.

## Kopftuchverbote im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Lichte des unionsrechtlichen Diskriminierungsschutzes

Azim Semizoglu

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Unionsrechtlicher Rahmen
- III. Kopftuchverbote als diskriminierende Maßnahme
- IV. Unternehmerische Neutralitätsregel als Rechtfertigungsgrund

### I. Einleitung

Die Verhüllung von muslimischen Frauen ist in einer multikulturellen und multi-religiösen Gesellschaft wie der deutschen zweifelsohne ein konfliktbeladenes und gesellschaftspolitisch höchstkontrovers diskutiertes Thema, das mit der starken Migrationsbewegung seit 2015 nach Europa, insbesondere nach Deutschland, nochmal intensiver und auch emotionaler diskutiert wird. Von diesem Diskurs ist die juristische Auseinandersetzung nicht verschont geblieben. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Tragen eines Kopftuches verboten werden kann, beschäftigt seit mehr als 20 Jahren Rechtsprechung<sup>1</sup> und Literatur.<sup>2</sup>

1 Siehe: BVerfGE 108, 282; BVerfGE 138, 296; BVerfG, 1 BvR 354/11; VGH Kassel, Beschl. v. 24.05.2017, Az. 1 B 1056/17; BayVGH Urt. v. 07.03.2018, Az. 3 BV 16.2040; BAGE 103, 111; ArbG Berlin vom 24.05.2018 – 58 Ca 7193/17.

2 Siehe: *Martin Nettesheim*, Grundgesetz und Verbot eines „Kinderkopftuchs“. Zur Diskussion über Kopftuchverbote für Schülerinnen. Gutachten im Auftrag von TERRE DES FEMMES Menschenrechte für Frauen e.V., Tübingen, 2019; *Rudolf Steinberg*, Kopftuch und Burka – Laizität, Toleranz und religiöse Homogenität in Deutschland und Frankreich, Baden-Baden 2015; *Benjamin Rusteberg*, Das Kopftuchverbot als Mittel zur Abwehr nicht existenter Gefahren, JZ 2015, 637–644; *Claudio Franzius*, Vom Kopftuch I zum Kopftuch II, Der Staat 2015, 435–452; *Katharina Haupt*, Verfassungsfragen zum muslimischen Kopftuch

Eine reine national-rechtliche Betrachtung der Thematik würde aber aufgrund des allgemeinen europarechtlichen Schutzes der Religionsfreiheit<sup>3</sup> und spezielleren europarechtlichen Vorgaben für gewisse Gesellschaftsbereiche zu kurz greifen. Eine dieser Vorgaben, die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000,<sup>4</sup> zielt

von Erzieherinnen in öffentlichen Kindergärten, Frankfurt am Main 2010; *Kristine Kinzinger-Büchel*, Der Kopftuchstreit in der deutschen Rechtsprechung und Gesetzgebung: Eine verfassungsrechtliche Analyse, Bonn 2009; *Rike Sinder*, Das Kopftuchverbot für Richterinnen, Der Staat 2008, 459–476; *Kirsten Wiese*, Lehrerin mit Kopftuch – Zur Zulässigkeit eines religiösen und geschlechtsspezifischen Symbols im Staatsdienst, Berlin 2008; *Sonja Rademacher*, Das Kreuz mit dem Kopftuch – Wieviel religiöse Symbolik verträgt der neutrale Staat?, Baden-Baden 2005; *Sonja Lanzerath*, Religiöse Kleidung und öffentlicher Dienst: Zur Zulässigkeit dienstrechtlicher Bekleidungsverbote in Schule, Gerichtsbarkeit und Polizei, Frankfurt am Main (u. a.) 2003.

3 Siehe für religions- bzw. weltanschauungsbezogene Normen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 7. Dezember 2000, ABl. C 364/1, BGBl. 2008 II, 1165 (GR-Charta): Art. 10 (Bekenntnisfreiheit), Art. 14 III (Erziehungsrecht der Eltern), Art. 21 (Diskriminierungsverbot), Art. 22 (Garantie der Religionsvielfalt); siehe für solche Normen im Sekundärrecht: Art. 20 II S. 3 RL 2010/13/EU (RL 2010/13/EU v. 10. März 2010, ABl. EU 2010 L 95/1 – Verbot Gottesdienste und Sendungen religiösen Inhalts durch Werbung zu unterbrechen), Verordnung über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (VO (EG) Nr. 1099/2009 v. 24. Sept. 2009, ABl. EU L 303/1) – Vorgaben bzgl. des Betäubungsgebots für Schlachttiere im Falle des religiösen Schlachtens), Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG v. 4. November 2003, ABl. EU 2003 L 299/9 – Ausnahmenvorschriften für Arbeitnehmer des liturgischen Bereichs).

4 Richtlinie 2000/78/EG des Rates v. 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EG 2000 L 303/16.

– wie es ihr Titel schon zeigt – auf die „Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ ab. Es verwundert daher nicht, dass diese Thematik auch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) erreicht hat.<sup>5</sup> Erstmals hat die Große Kammer des EuGH am 14. März 2017 zwei Urteile in einem Vorlageverfahren zur unionsrechtlichen Zulässigkeit von Kopftuchverboten in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen gefällt.<sup>6</sup> Diese Urteile ließen die notwendige Tiefe und Ausführung in einigen relevanten Punkten vermissen.<sup>7</sup> Am 30. Januar 2019 hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) dem EuGH nun Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die ein Kopftuchverbot gegenüber einer Angestellten eines Drogeriemarktes betreffen.<sup>8</sup> Die in Aussicht stehende Entscheidung des EuGH gibt Anlass zur erneuten wissenschaftlichen Befassung mit der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zur Thematik.

Im Folgenden wird zunächst der unionsrechtliche Rahmen nachgezeichnet (II.). Sodann folgen Ausführungen zur Frage, ob Kopftuchverbote, insbesondere wenn sie auf einer unternehmerischen Neutralitätsregelung fußen, eine diskriminierende Maßnahme darstellen (III.). Diesem Punkt schließen sich Gedanken zur möglichen Rechtfertigung einer solchen Maßnahme an (IV.). Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick (V.).

## II. Unionsrechtlicher Rahmen

Der primärrechtliche Ausgangspunkt für den hier behandelten Themenkomplex ist Art. 19 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>9</sup>, wonach der Rat ermächtigt wird, „geeignete Vorkehrungen“ zu treffen, um Diskriminierungen<sup>10</sup> aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Allerdings verankert Art. 19 AEUV kein unmittelbar anwendbares Diskriminierungsverbot, weshalb sich Einzelne nicht auf ihn berufen können;<sup>11</sup> vielmehr stellt er eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Sekundärrecht dar.<sup>12</sup> Daneben normiert Art. 21 Abs. 1 Grundrechtecharta (GR-Charta) besondere Diskriminierungsverbote für sämtliche personen gebundenen Merkmale,<sup>13</sup> die allerdings im privatrechtlichen Verhältnissen ebenfalls nicht unmittelbar zur Anwendung gelan-

5 Burkhard Boemke, Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung durch Verbot des Tragens eines islamischen Kopftuches, in: juris-ArbR 25/2017, Anm. 2, S. 1–4 (1).

6 EuGH, *Samira Achbita ./. G4S Secure Solutions NV*, Rs. C-157/15, Urteil v. 14. März 2017, ECLI:EU:C:2017:203; *Asma Bougnaoui ./. Micro-pole SA*, Rs. C-188/15, Urteil v. 14. März 2017, ECLI:EU:C:2017:204.

7 Siehe dazu die Ausführungen unter Gliederungspunkt IV.

8 BAG, Beschluss v. 30. Januar 2019 – 10 AZR 299/18 (A).

9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) v. 26. Oktober 2012, ABl. C 326/47.

10 Diskriminierung ist eine Ungleichbehandlung, die nicht gerechtfertigt ist, s. dazu: Jochen Mohr, in: Martin Franzen/Inken Gallner/Hartmut Oetker (Hrsg.), Kommentar zum Europäischen Arbeitsrecht, 3. Auflage 2020, Art. 2 RL 2000/78/EG, Rn. 5.

11 Astrid Epiney, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 5. Auflage 2016, Art. 19 AEUV, Rn. 1; Jacob Jousen, Die Folgen der europäischen Diskriminierungsverbote für das kirchliche Arbeitsrecht, in: RdA 2003, S. 32–39 (34); Kerstin Odendahl, in: Sebastian Heselhaus/Carsten Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 45 Rn. 44, 48; Andreas Haratsch, in: Eckart Klein (Hrsg.), Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, 2002, S. 195 (204); Florian Stork, Das Anti-Diskriminierungsrecht der Europäischen Union und seine Umsetzung in das deutsche Zivilrecht, 2006, S. 48 ff.; Markus Sprenger, Das arbeitsrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung nach der Richtlinie 2000/78/EG, 2006, S. 34 f.

12 Epiney, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn. 11), Art. 19 AEUV Rn. 1.

13 Rudolf Streinz, in: Rudolf Streinz, EUV/AEUV-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 21 GR-Charta Rn. 4.

gen.<sup>14</sup> Die Voraussetzungen einer Diskriminierung, die Bedingungen von etwaigen Rechtfertigungsmöglichkeiten und sonstige rechtliche Vorgaben hinsichtlich unionsrechtlicher Diskriminierungsverbote sind vielmehr im Sekundärrecht in Form von Richtlinien dargelegt und konkretisiert; sie legen das konkrete Prüfprogramm fest.

Im Falle von Kopftuchverboten, die im Rahmen von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ausgesprochen werden, ist die Richtlinie 2000/78/EG die einschlägige sekundärrechtliche Antidiskriminierungsvorschrift. Diese gilt gemäß Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie<sup>15</sup> im Rahmen der auf die Union übertragenen Zuständigkeit für alle Personen in öffentlichen sowie privaten Bereichen in Bezug auf u. a. (lit. c) die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassungsbedingungen und somit auch auf Kündigungen aufgrund von Kopftuchverboten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis.<sup>16</sup>

### III. Kopftuchverbote als diskriminierende Maßnahme

#### 1. Das Diskriminierungsmerkmal „Religion“

Ausgangspunkt für die juristische Auseinandersetzung in dieser Sache ist die Frage, inwiefern das Tragen eines Kopftuches aus religiösen Gründen von der Richtlinie überhaupt geschützt ist. Nach Art. 1 bezweckt die Richtlinie die Bekämpfung der Diskriminierung u. a. aufgrund der Religion oder Weltanschauung. Das Merkmal Religion erfasst dabei sowohl das *Forum internum*, also den Umstand, Überzeugungen zu haben,

als auch das *Forum externum*, also die Bekundung des Glaubens.<sup>17</sup> Dabei wird verlangt, dass das Verhalten eine enge religiöse Konnotation aufweisen muss;<sup>18</sup> ggf. muss diese hinreichend und plausibel dargelegt werden.<sup>19</sup> Das Tragen eines Kopftuches aus religiösen Gründen weist als Teil der Glaubensbekundung gerade diese enge religiöse Konnotation auf und ist somit zweifelsohne von Art. 1 der Richtlinie umfasst.<sup>20</sup>

#### 2. Arten der Diskriminierung

In der Dogmatik der Diskriminierungsverbote haben sich zwei Arten von Diskriminierungsverboten herausgebildet, die in der Rahmenrichtlinie auch legal definiert sind: das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung und das Verbot der mittelbaren Diskriminierung. Diese grundlegende Unterscheidung ist für die weitere juristische Bewertung auf der Rechtfertigungsebene von wesentlicher Bedeutung, denn der Maßstab der Rechtfertigung orientiert sich an der Art der Diskriminierung. An die Rechtfertigung einer unmittelbaren Diskriminierung werden weitaus strengere Bedingungen geknüpft als an die der mittelbaren Diskriminierung.<sup>21</sup>

14 Hans D. Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage 2016, Art. 21 Rn. 9, 10.

15 Alle nachfolgenden Artikel ohne Gesetzesangabe sind solche der Richtlinie 2000/78/EG.

16 In Deutschland wurde die Richtlinie durch das Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung v. 14. August 2006 umgesetzt; wesentlicher Bestandteil des Umsetzungsgesetzes war das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006, BGBl. 2006 I, 1897.

17 Achbita ./ G4S Secure Solutions NV (Fn. 6), Rn. 25–28; Bougnaoui ./ Micropole SA (Fn. 6), Rn. 27–30; Mohr (Fn. 10), Art. 1 Rn. 16.

18 EGMR, Eweida et al. ./ The United Kingdom, 48420/10, Entscheidung vom 15.1.2013, ECHR Reports 2013-I, S. 215; die Rechtsprechung des EGMR kann aufgrund Art. 53 GR-Charta bei der Auslegung der die GR-Charta konkretisierenden Richtlinie herangezogen werden, was zusätzlich dadurch verstärkt wird, dass der Unionsgesetzgeber im ersten Erwägungsgrund der Richtlinie Bezug auf die EMRK und somit auch auf Art. 9 der EMRK genommen hat.

19 EGMR, Kosteski ./ „The Former Yugoslav Republic of Macedonia“, 55170/00, Entscheidung vom 13.4.2006.

20 EGMR, Leyla Sahin ./ Turkey, 44774/98, Entscheidung vom 10.11.2005, ECHR Reports 2005-XI, S. 173.

21 Anna Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh, Diskriminierungsschutz und unternehmerische Freiheit im Unionsrecht. Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH v. 14.3.2017 in den Rs. C-157-15 (Achbita) und C-188/15 (Bougnaoui), in: EuR 2017, S. 700–725 (702).

In Art. 2 Abs. 2 definiert die Richtlinie jeweils die (lit. a) unmittelbare und (lit. b) mittelbare Diskriminierung. Danach ist eine *unmittelbare* Diskriminierung gegeben, wenn eine Person wegen einer der in Art. 1 genannten Gründe in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Von einer *mittelbaren* Diskriminierung ist nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) hingegen die Rede, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, einer bestimmten Behinderung, einem bestimmten Alter oder einer bestimmten sexuellen Ausrichtung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können. Dies ist schon dann zu vermuten, „wenn als Differenzierungskriterium, dass die nachteilige Folge bewirkt, zwar nicht unmittelbar die Zugehörigkeit zur geschützten Personengruppe dient (z. B. Personen eines fortgeschrittenen Alters oder mit einer bestimmten Behinderung), aber ein scheinbar neutrales Merkmal, das im Ergebnis überwiegend von Personen mit dem Merkmal verwirklicht wird.“<sup>22</sup> Die Diskriminierung wird gerade nicht direkt an ein bestimmtes Merkmal angeknüpft – wie bei einer unmittelbaren Diskriminierung –, sondern an ein scheinbar neutrales Kriterium, das theoretisch auch nicht geschützte Personen treffen kann, im Ergebnis aber vor allem geschützte Personen trifft.<sup>23</sup>

### 3. Unternehmerische Neutralitätsregel als Diskriminierung

Am 14. März 2017 hat die Große Kammer des EuGH zwei Urteile gefällt, denen im Kern ähnliche Sachverhalte zugrunde liegen: In beiden Fällen haben Unternehmen gegenüber Arbeitnehmerinnen Kündigungen ausgesprochen, weil sie der Aufforderung, während der Arbeit ihr Kopftuch abzunehmen, nicht nachgekommen sind. In beiden Fällen beriefen sich die Unterneh-

men bei der Begründung des Kopftuchverbotes auf das Anliegen, nach außen hin neutral wirken zu wollen.<sup>24</sup> Im Fall von *Samira Achbita* beruht das Verbot auf einer Neutralitätsregel, wonach es Arbeitnehmenden verboten war, „am Arbeitsplatz sichtbare Zeichen ihrer politischen, philosophischen oder religiösen Überzeugungen zu tragen und/oder jeglichen Ritus, der sich daraus ergibt, zum Ausdruck zu bringen.“<sup>25</sup> In dieser Regelung sieht der EuGH aus nachstehenden Gründen eine lediglich mittelbare Diskriminierung: Das Verbot betreffe *alle* politischen, philosophischen oder religiösen Überzeugungen und diskriminiere somit den islamischen Glauben nicht besonders; es finde also keine Diskriminierung *zwischen* den Religionen und auch nicht gegenüber politischen oder philosophischen Überzeugungen statt. Es handele sich um eine Betriebsregelung als Ausdruck einer allgemeinen und unterschiedslos geltenden Neutralitätspolitik.<sup>26</sup> Zumal sei zu berücksichtigen, dass in allen Fällen, in denen der EuGH eine unmittelbare Diskriminierung angenommen habe, es sich stets um unabänderliche Körpermerkmale oder persönliche Eigenschaften handele und nicht um Verhaltensweisen, die auf willensgetragenen Entscheidungen beruhen, wie hier das Tragen eines Kopftuches.<sup>27</sup>

Dieser Ansatz überzeugt aus mehreren Gründen nicht. Zum einen wählt der EuGH ein falsches Kriterium für die Beurteilung einer unmittelbaren Diskriminierung. Maßgeblich für ihn scheint der Aspekt zu sein, dass die Verbotsregelung keine spezifische Regelung gegen eine bestimmte Religion bzw. gegen das Tragen eines islamischen Kopftuches ist, sondern in gleicher Weise alle Religionen bzw. deren Bekundung be-

22 *Mohr* (Fn. 10), Art. 2 Rn. 37.

23 *Ibidem*.

24 *Achbita* ./ *G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 13, 15; *Bouagnaoui* ./ *Micropole SA* (Fn. 6), Rn. 14.

25 *Achbita* ./ *G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 15.

26 *Achbita* ./ *G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 30–32; *Bouagnaoui* ./ *Micropole SA* (Fn. 6), Rn. 32.

27 So die Generalanwältin (GA) *Juliane Kokott*, *Samira Achbita* ./ *G4S Secure Solutions NV*, Rs. C-157/15, Schlussanträge vom 31. Mai 2016, ECLI:EU:C:2016:382, Rn. 45.

trifft;<sup>28</sup> es handele sich also nicht um ein *Lex islamisches Kopftuch*. Somit übersieht der EuGH die Vorgabe, die hinter dem Wort „wegen“ in Art. 2 Abs. 2 lit. a) zum Ausdruck kommt. Damit wird verlangt, dass die ungünstige Behandlung mit einem geschützten Merkmal begründet wird oder direkt an ihm anknüpft.<sup>29</sup> Die Unmittelbarkeit einer Diskriminierung liegt also in der direkten, eben *unmittelbaren* Anknüpfung einer Regelung an ein geschütztes Merkmal.<sup>30</sup> Eine Regelung, die das Tragen eines religiösen Zeichens verbietet, knüpft gerade an dem geschützten Merkmal der Religion an; das Merkmal dient als Unterscheidungskriterium in der ungünstigen Behandlung.<sup>31</sup> Frauen, die ein Kopftuch tragen, werden gegenüber anderen weiblichen Angestellten, die kein Kopftuch tragen, benachteiligt – und zwar *aus religiösen Gründen*. Der Umstand, dass Arbeitnehmende mit anderen Religionszugehörigkeiten ebenfalls unmittelbar diskriminiert werden, führt nicht dazu, dass im Ergebnis jeder nur mittelbar diskriminiert wird.<sup>32</sup> *Boemke* hält diesen Aspekt sehr bildhaft und treffend fest: „Das

*Verbot, ein islamisches Kopftuch zu tragen, mutiert nicht deswegen von einer unmittelbaren Diskriminierung zu einer mittelbaren Diskriminierung, weil Christinnen kein Kreuz und Sikhs keinen Dastar tragen dürfen.*“<sup>33</sup>

Zum anderen führt die Herangehensweise des EuGH dazu, dass sie unzutreffend die Vergleichsgruppen beschränkt; nämlich auf Angestellte, die ihre religiöse, politische oder philosophische Überzeugung bekunden wollen.<sup>34</sup> Eine solche Verengung geht aber aus der Richtlinie nicht hervor. Art. 2 Abs. 2 lit. a) verlangt den Vergleich zu einer Person in einer lediglich „vergleichbaren“, nicht unbedingt identischen oder gleichen Situation. Davon ausgehend stellen dann auch Angestellte, die gar kein religiöses Zeichen tragen oder ein Kopftuch aus anderen, etwa modischen Gründen tragen, mögliche Vergleichsgruppen dar.<sup>35</sup> Die ungünstigere Behandlung, die eine kopftuchtragende Angestellte erfährt, ergibt sich genau in diesem Vergleich. Vor diesem Hintergrund ist die Beschränkung der Vergleichsgruppe auf Arbeitnehmende, die ihre religiösen oder politischen Ansichten bekunden wollen, nicht richtig.

Zudem hat der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung in aller Regel ein weites Verständnis des Begriffes der unmittelbaren Diskriminierung verfolgt und schon immer eine solche angenommen, wenn eine Maßnahme untrennbar mit einem bestimmten geschützten Merkmal zusammenhing.<sup>36</sup> Allein aus dem Umstand, dass bisher in allen Fällen unabänderliche Körpermerkmale

28 *Achbita ./ G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 30–32; so auch: *Michael Germann*, Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs über Kopftuchverbote in privaten Arbeitsverhältnissen – Anmerkung zu den Urteilen des EuGH vom 14. 3. 2017 in den Rechtssachen C-157/15 und C-188/15, in: *EuR* 2018, S. 235–248 (241).

29 EuGH, *Kommission ./ Ungarn*, Rs. C-286/12, Urteil v. 6. November 2012, ECLI:EU:C:2012:687, Rn. 48 ff; zustimmend: *Mohr* (Fn. 10), Art. 2 Rn. 26.

30 *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 704; *Germann* (Fn. 28), S. 241; siehe zum Anknüpfungsverbot: *Michael Sachs*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, 3. Auflage 2010, § 182 Rn. 69; *Thüsing*, in: *Franz Jürgen Sacker/et al.* (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Bd. 1, 8. Auflage 2018, § 3 AGG Rn. 10.

31 *Boemke* (Fn. 5), S. 3.

32 *Boemke* (Fn. 5), S. 3; *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 704; *Adam Sagan*, Unionaler Diskriminierungsschutz gegen Kopftuchverbote am Arbeitsplatz, in: *EuZW* 2017, S. 457–461 (459); *Andreas Stein*, Kopftuchverbot am Arbeitsplatz – Hat der EuGH das letzte Wort gesprochen?, in: *NZA* 2017, S. 828–833 (830).

33 *Boemke* (Fn. 5), S. 3.

34 *Sagan* (Fn. 32), S. 459.

35 *Germann* (Fn. 28), S. 241; *Sagan* (Fn. 32), S. 459; *Roland Schwarze*, Neutraler Unternehmensauftritt rechtfertigt Kopftuchverbot, in: *JA* 2017, S. 943–945 (944).

36 EuGH, *Dekker ./ VJV-Centrum*, Rs. C-177/88, Urteil v. 8. März 1990, Slg. 1990, I-03941, Rn. 12, 17; EuGH, *Busch ./ Klinikum Neustadt*, Rs. C-320/01, Urteil v. 27. Februar 2003, Slg. 2003, I-02041, Rn. 39; EuGH, *Kiiski ./ Tampereen kaupunki*, Rs. C-116/06, Urteil v. 20. September 2007, Slg. 2007, I-07643, Rn. 55; EuGH, *Pensionsversicherungsanstalt ./ Kleist*, Rs. C-356/09, Urteil v. 18. November 2010, Slg. 2010, I-11939, Rn. 31.

betroffen waren, lässt sich nicht schlussfolgern, dass dies Voraussetzung für eine unmittelbare Diskriminierung sei.<sup>37</sup> Dafür lassen sich keinerlei Hinweise in der Richtlinie finden; vielmehr werden in Art. 1 unabänderliche und willensgetragene Merkmale gemeinsam genannt. Nach den obigen Ausführungen ist die Regelung entgegen der Bewertung des EuGH als unmittelbare Diskriminierung einzustufen.<sup>38</sup>

Identisch sind die Ausführungen des EuGH im Fall von *Asma Bougnaoui*. Hier wollte das vorlegende Gericht wissen, ob Kundenwünsche eine Rechtfertigung für ihre Kündigung nach Art. 4 darstellen, denn ein Kunde, bei dem Frau *Bougnaoui* als Softwaredesignerin eingesetzt war, beschwerte sich darüber, dass sie ein Kopftuch getragen hatte. Da Frau *Bougnaoui* sich weigerte, während der Arbeit ihr Kopftuch abzunehmen, wurde ihr gekündigt. Auch hier bewertet der Gerichtshof – unter Verweis auf die am selben Tag ergangene Entscheidung im Fall von *Achbita* und ohne weitere dogmatische Auseinandersetzung – eine Kündigung, die auf der Grundlage einer etwaigen unternehmerischen Neutralitätsregel ergehe, lediglich als eine mittelbare Diskriminierung.<sup>39</sup> In der Literatur wird die Auffassung des Gerichtshofes vereinzelt sogar als Bruch mit der tradierten Dogmatik der Diskriminierungsverbote bewertet.<sup>40</sup>

#### IV. Unternehmerische Neutralitätsregel als Rechtfertigungsgrund

Schon an anderer Stelle wurde erwähnt, dass der Unterscheidung zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung aufgrund der unterschiedlichen Rechtfertigungsanforderungen eine erhebliche Bedeutung zukommt. Unmittelbare Diskriminierung können nur durch besondere Rechtfertigungsgründe, wie etwa den in Art. 4 genannten, gerechtfertigt werden. Die Anforderungen für mittelbare Diskriminierung hingegen sind mit Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) deutlich niedriger. Im Folgenden soll untersucht werden, ob bei der Annahme einer nur mittelbaren Diskriminierung – wie sie der EuGH annimmt – eine Rechtfertigung vorliegen würde.

##### 1. Rechtmäßiges Ziel

Laut Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) kann eine mittelbare Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden, sofern die jeweilige Maßnahme ein rechtmäßiges Ziel verfolgt und die Mittel zur Erreichung des Ziels angemessen und erforderlich sind. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des verfolgten Ziels bedarf es einer normativen Betrachtung, bei der die fundamentalen Werte der Union nach Art. 2 EUV und Art. 3 EUV zu berücksichtigen sind.<sup>41</sup> Zu diesem Wertekanon gehört auch die GR-Charta, weshalb der Gerichtshof den Willen des Arbeitsgebers, gegenüber seinen Kunden politisch oder religiös neutral wirken zu wollen, als Ausdruck der unternehmerischen Freiheit des Arbeitgebers nach Art. 16 der GR-Charta betrachtet und somit als rechtmäßiges Ziel im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) einstuft.<sup>42</sup> Wie zutreffend diese Bewertung des Gerichtshofs auch ist, übersieht sie die Frage, inwieweit die in der Kleiderordnung zum Ausdruck kommende Neutralitätspolitik des Arbeitgebers als solche mit den Werten der Union vereinbar ist. Dieser Aspekt ist aber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit ei-

37 So aber: GA Kokott (Fn. 27), Rn. 45

38 So auch: *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 705; *Stein* (Fn. 31), S. 829, 830; *Sagan* (Fn. 32), S. 459; *Eva Kocher*, in: Monika Schlachter/Hans Michael Heinig (Hrsg.), *Europäisches Arbeits- und Sozialrecht*, 2016, § 5 Rn. 139; *Boemke* (Fn. 5), S. 3; *Germann* (Fn. 28), S. 241; so wohl auch: *Schwarze* (Fn. 35), S. 944.

39 *Bougnaoui ./ Micropole SA* (Fn. 6), Rn. 32.

40 *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 706.

41 GA Kokott (Fn. 27), Rn. 87.

42 *Achbita ./ G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 38.

nes Ziels wesentlich, denn eine Kleiderordnung, die zu den grundlegenden Werten der Union im eklatanten Widerspruch steht, etwa weil sie ein menschenverachtendes Unternehmensbild transportiert, kann deshalb kein rechtmäßiges Ziel nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) darstellen.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund verdient die Frage, ob die in der Kleiderordnung zum Ausdruck kommende Neutralitätsvorstellung legitim ist, eine nähere Betrachtung.

Unabhängig von einer tiefgründigen Betrachtung des Begriffes *Neutralität*,<sup>44</sup> die zweifelsohne den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde, erscheint der Wunsch des Arbeitgebers, in der Außendarstellung seines Unternehmens keinerlei politische oder religiöse Konnotation – ganz gleich welcher Ausrichtung auch immer – hervorrufen zu wollen, ein aus unternehmerischer Sicht völlig nachvollziehbares Anliegen, an dessen Vereinbarkeit mit den unionalen Grundwerten zunächst auch kein Zweifel besteht. Dieser Ansatz kann zwar dazu führen, dass bestimmte Personengruppen mit bestimmten Merkmalen – hier sind es besonders muslimische Frauen, die ein Kopftuch tragen – nachteilig betroffen bzw. ungleich behandelt werden. Jedoch vermag dieser Umstand allein es aber nicht, die Neutralitätspolitik des Arbeitgebers als rechtmäßiges Ziel im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) von vornherein zu disqualifizieren, denn genau solche Situationen kennt das Antidiskriminierungsrecht und bietet entsprechende Lösungen. Vor dem Hintergrund auch sehr komplex gelagerter Einzelfälle wäre es mit Blick auf das fein austarierte Rechtfertigungssystem der Richtlinie nicht sachgerecht, der Neutralitätspolitik des Arbeitgebers die Rechtmäßigkeit abzuspochen, weil es das grundlegende Anliegen von Diskriminierungsverboten, weitgehende ge-

sellschaftliche Inklusion gewährleisten zu wollen, erschwere.<sup>45</sup>

## 2. Geeignetheit

Zu kurz geraten die Ausführungen des Gerichtshofs zur Geeignetheit. Vor allem drängt sich die Frage auf, inwieweit das Tragen eines Kopftuches durch eine Angestellte auf eine mangelnde Neutralität des Unternehmens schließen lässt. Denn würde man zu dem Ergebnis gelangen, dass das Verhalten der Angestellten in dieser Hinsicht dem Unternehmen überhaupt nicht zugerechnet werden kann, würde sich eine Regelung, die gerade die Angestellten zu neutralem Auftreten verpflichtet, als ein offensichtlich ungeeignetes Instrument darstellen. In diesem Zusammenhang kann zunächst festgehalten werden, dass das Tragen eines Kopftuches durch eine Angestellte ersichtlich kein Ausdruck der Identifizierung des Unternehmens mit diesem Glaubensbekenntnis darstellt.<sup>46</sup> Letztlich handelt es sich beim Angestellten nicht um eine Projektion des Unternehmens, sondern um ein eigenständiges Individuum mit persönlichen Überzeugungen – und das auch während der Arbeitszeit. Dies ist auch den außenstehenden Personen bewusst. Daher erscheint es der alltäglichen Lebenserfahrung nach fremd, wenn davon ausgegangen wird, dass jedes religiöse, politische, modische oder künstlerische Bekenntnis eines Angestellten vom Kundenhorizont automatisch auch als Bekenntnis des Unternehmers aufgefasst wird. Jedoch erscheint es für die Tangierung des Neutralitätsinteresses des Unternehmers nicht unbedingt notwendig, dass das Bekenntnis der Angestell-

43 So auch: GA Kokott (Fn. 27), Rn. 88.

44 Siehe etwa für die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates: Stefan Koriath, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band VII, Loseblattsammlung, 88. Ergänzungslieferung – Stand: August 2019, Art. 140, Rn. 31 ff.

45 So aber: Mangold/Payandeh (Fn. 21), S. 716; ähnlich Sagan (Fn. 32), S. 460: „... dass das Neutralitätsinteresse des Arbeitgebers für sich genommen nur eine – grundrechtlich unterlegte – Paraphrase seiner Entscheidung ist, religiöse Zeichen im Betrieb zu verbieten.“

46 So das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Angestellten im Öffentlichen Dienst, die ein Kopftuch tragen, s. dazu BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, 1 BvR 354/11, Beschluss vom 18. Oktober 2016, NJW 2017, S. 381 (385); zustimmend: Mangold/Payandeh (Fn. 21), S. 715.



ten dem Unternehmen zugerechnet werden muss. Vielmehr würde es nach hiesiger Auffassung genügen, wenn das Unternehmen in irgendeiner Art und Weise mit dem Bekenntnis in Verbindung gebracht wird, denn von der unternehmerischen Freiheit ist auch das Interesse umfasst, dass das Unternehmen eben in *überhaupt keinen* Zusammenhang mit irgendeinem Bekenntnis gebracht wird. Ein solcher Zusammenhang wird aber durch die Angestellten zweifelsohne hergestellt, denn sie treten letztendlich für ein ganz bestimmtes Unternehmen auf und erbringen Dienstleistungen im dessen Namen. Deshalb überzeugt die Annahme, dass das Bekenntnis einer Angestellten jedenfalls mit absoluter Gewissheit in keinerlei Hinsicht mit dem Unternehmen in Verbindung gebracht werden kann, genauso wenig. Vor diesem Hintergrund erscheint eine an die Angestellten adressierte betriebsinterne Neutralitätsregel für das Ziel der neutralen Außendarstellung des Unternehmens als ein geeignetes Instrument.

### 3. *Erforderlichkeit und Angemessenheit*

Zuletzt verlangt Art. 2 Abs. 2 lit. b) i) die Erforderlichkeit der Maßnahme. Diese ist gegeben, wenn sie unter mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige ist, die am wenigsten belastend für das betroffene Interesse oder das betroffene Rechtsgut ist.<sup>47</sup> Dies bejaht der Gerichtshof für den Fall, dass sich das Verbot ausschließlich an Arbeitnehmende mit Kundenkontakt richtet. Für den Fall, dass die Arbeitnehmerin sich weigert, ihr Kopftuch abzunehmen, solle die Möglichkeit der Versetzung auf einen Arbeitsplatz ohne Kundenkontakt berücksichtigt werden.<sup>48</sup> Leider belässt es der Gerichtshof bei der Prüfung der Erforderlichkeit und unternimmt keine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne einer Abwägung kollidierender Interessen; die Grundrechtsposition der Arbeitnehmerin, insbesondere die Religionsfreiheit blendet der Gerichtshof so-

mit vollkommen aus. Daneben überzeugt die Auslassung dieser Prüfung auch dogmatisch nicht: Schon der Umstand, dass die Rahmenrichtlinie eine Konkretisierung des grundrechtlichen Diskriminierungsverbotes nach Art. 21 GR-Charta darstellt, führt dazu, dass die primärrechtlichen Rechtfertigungsmaßstäbe, folglich auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, im Sekundärrecht anzuwenden sind.<sup>49</sup>

Unterzieht man den Fall *Achbita*<sup>50</sup> nun einer umfassenden Abwägung unter Berücksichtigung beider Grundrechtspositionen, kann die Rechtfertigung des Kopftuchverbotes und somit auch das Urteil des Gerichtshofs in dieser Hinsicht nicht überzeugen. So ist zunächst zu erwähnen, dass das Kopftuchverbot mit einer hohen Intensität in die Religionsfreiheit der Arbeitnehmerin eingreift, denn die Entscheidung, ein Kopftuch zu tragen, kann einen äußerst sensiblen Bereich der persönlichen Selbstentfaltung treffen.<sup>51</sup> Auch wenn das Tragen eines Kopftuches *nur* der äußeren Dimension der Religionsfreiheit (*Forum externum*) zugeordnet wird, ändert dies nichts an der Eingriffsintensität eines Kopftuchverbotes.<sup>52</sup> Das Tragen eines Kopftuches wird von der Muslima nicht zwingend als eine Form des äußeren Bekenntnisses zur Religion, sondern vielmehr als eine Befolgung eines religiösen Gebots betrachtet.<sup>53</sup> Die Betrachtung

47 Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein, *Europarecht*, 11. Auflage 2018, Rn. 193.

48 *Achbita* ./ *G4S Secure Solutions NV* (Fn. 6), Rn. 43.

49 *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 717, die als weiteren dogmatischen Anknüpfungspunkt auf den Erwägungsgrund 1 in der Richtlinie abstellen, wonach die Union die Grundrechte, wie sie in der EMRK enthalten sind, achtet und somit auch die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) enthaltene Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Kollision zwischen Religionsfreiheit und unternehmerischer Freiheit zu berücksichtigen hat.

50 Die Entscheidung des EuGH im Fall *Bouagnaoui* wird an dieser Stelle nicht einbezogen, da in diesem danach gefragt wird, ob die Berücksichtigung von Kundenwünsche als eine Anforderung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie ausgelegt werden kann; hier soll aber nur die unternehmerische Neutralitätsregel als Rechtfertigungsgrund bewertet werden.

51 *Mangold/Payandeh* (Fn. 21), S. 718.

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*.

des Kopftuches als einen Kommunikationsakt vernachlässigt somit, „*dass die Religionsfreiheit auch ein Integritätsinteresse schützt, wie es in einem religiös motivierten Interesse am Bedecken des Haars vorkommt.*“<sup>54</sup> Auch Generalanwältin Kokott lässt diesen Aspekt unberücksichtigt, wenn sie in ihren Schlussanträgen davon ausgeht, dass bestimmte religiöse Bräuche nicht zwingend am Arbeitsplatz, sondern auch in der Freizeit ausgeübt werden können<sup>55</sup> oder etwa dass es sich beim Tragen eines Kopftuches anders als bei unabänderlichen Körpermerkmalen um ein willensgetragenes Merkmal handle, dass im Zweifel vor Betreten des Arbeitsplatzes an der „*Garderobe abgegeben*“ werden könne.<sup>56</sup> Misst man dem Tragen des Kopftuches aber über der Glaubensbekundung hinaus auch ein Integritätsinteresse zu, erscheint der Vergleich zur Garderobe wenig stringent: „*Wenn die Arbeitnehmerin ihr Kopftuch an der Garderobe abgeben muss, dann kann sie doch nicht zugleich ihren Kopf abgeben, um dessen Bedeckung es ihr geht.*“<sup>57</sup>

Gegenüber dieser sehr stark persönlichkeitsgeprägten Facette des Kopftuchtragens erscheint der Wunsch des Arbeitgebers, in der Außendarstellung seines Unternehmens neutral wirken zu wollen, weniger schutzwürdig. Jedenfalls kommt sie dem Bereich der autonomen Selbstentfaltung der Person nicht so nahe, wie es das Tragen eines Kopftuches kommen kann. Vor diesem Hintergrund erscheint die pauschale Höhergewichtung des Neutralitätsinteresses des Arbeitgebers als unangemessen. Eine Entscheidung, die Kopftuchverbote nur innerhalb bestimmter und konkreter Gefährdungslagen für den Arbeitgeber vorsieht, etwa wenn dem Arbeitgeber konkrete betriebliche Störungen oder wirtschaftliche Einbußen drohen,<sup>58</sup> würde der Angemessenheit eher Rechnung tragen. Eine solche Herangehensweise würde den Unterneh-

mer zwar in seiner Unternehmensführung einschränken (können), jedoch würde der Freiheitseingriff, den der Unternehmer dulden muss, ein weniger intensiver sein, als der, den die Arbeitnehmerin bei einem pauschalen Kopftuchverbot dulden muss.

## V. Fazit und Ausblick

Wie schon zu Beginn erwähnt, ist die Verhüllung von muslimischen Frauen zweifelsohne ein konfliktbeladenes und gesellschaftspolitisch hoch kontrovers diskutiertes Thema. Umso wichtiger ist es, dass die juristische Auseinandersetzung dazu frei von gesellschaftlichen Befindlichkeiten streng entlang rechtlicher Vorgaben stattfindet und somit aufgeheizte Debatten immer wieder auf den Boden der gegenwärtigen Rechtslage zurückholt. Es hat sich gezeigt, dass die Einstufung von unternehmerischen Neutralitätsregeln, die es den Angestellten verbietet, religiös konnotierte Zeichen zu tragen, als nur mittelbare Diskriminierung nicht überzeugt; Verbotsregelungen, die unmittelbar an der Religion anknüpfen sind als unmittelbare Diskriminierungen zu bewerten. Umso überraschender ist es, dass der EuGH in den Fällen *Achbita* und *Bougnaoui* in einer fast schon selbstverständlichen Kürze zu einem gänzlich gegenteiligen Ergebnis gelangt. Aber auch bei der Annahme einer lediglich mittelbaren Diskriminierung erscheint der Wunsch des Arbeitgebers, in der Außendarstellung seines Unternehmens neutral wirken zu wollen, gegenüber der sehr stark persönlichkeitsgeprägten Facette des Kopftuchtragens weniger schutzwürdig, weshalb eine solche Diskriminierung un gerechtfertigt ist. Eine Herangehensweise, die Kopftuchverbote nur innerhalb bestimmter und konkreter Gefährdungslagen vorsieht, würde der Angemessenheit mehr Rechnung tragen.

Die Tatsache, dass die seit zwei Jahrzehnten auf nationaler Ebene geführte juristische Debatte um Kopftuchverbote nun auch die unionsrechtliche Ebene erreicht hat, zeigt, dass dieses Thema noch lange Gegenstand juristischer (und politischer) Auseinander-

54 Germann (Fn. 28), S. 238.

55 GA Kokott (Fn. 27), Rn. 110.

56 Ibidem, Rn. 114.

57 Germann (Fn. 28), S. 239.

58 BAG, 2 AZR 472/01, Urteil vom 10.10.2002, BAGE 103, S. 111 (121).

setzungen sein wird. In dem im Januar 2019 angestoßenen Vorlageverfahren geht es um Fragen, welche die vom EuGH in den Fällen *Achbita* und *Bougnaoui* ungenügend oder überhaupt nicht beachteten Aspekte betreffen.<sup>59</sup> Es bleibt zu hoffen, dass der EuGH in

dem ihm 2019 vorgelegten Fall eine umfassende und dogmatisch korrekte Stellungnahme bezieht und ggf. seinen Standpunkt aus den ersten beiden Fällen korrigiert.

---

59 BAG (Fn. 8).

## Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 – Teil I: Staatenberichte

Marlene Wagner

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Allgemeines aus dem Jahre 2019
- III. Staatenberichtsverfahren

#### I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen fort.<sup>1</sup>

Der Menschenrechtsausschuss ist ein Quasi-Justizorgan der Vereinten Nationen, der sich mit der Einhaltung der Normen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)<sup>2</sup> beschäftigt. Der Zivilpakt wurde am 16. Dezember 1966 in New York geschlossen. Er verbürgt die Menschenrechte der ersten Generation. Mit der 35. Ratifikation trat er am 23. März 1976 in Kraft. Die Umsetzung und Einhaltung der Normen sind zum Großteil den Staaten selbst überlassen. Zur Überwachung davon wurde gemäß Art. 28 Abs. 1 bestimmt, den Menschenrechtsausschuss (im Folgenden Ausschuss) einzurichten, der aus 18 Mitgliedern, die Angehörige der Vertragsstaaten sind, bestehen soll. Die Mitglieder werden durch die Vertragsstaaten auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt und dienen in ihrer persönlichen Eigenschaft. Rechtliche Erfahrung ist nicht zwingend, aber ratsam, jedoch sollen

die Personen von hohem sittlichen Ansehen sein und über eine anerkannte Kompetenz im Bereich Menschenrechte verfügen. Bezüglich der Zusammensetzung gibt Art. 31 die Empfehlung, bei der Wahl auf eine ausgeglichene geographische Verteilung der Mitglieder und die Vertretung unterschiedlicher Kulturformen und Rechtssysteme zu achten.

Der Ausschuss ist mit drei Verfahrensarten betraut: dem obligatorischen Staatenberichtsverfahren nach Art. 40, dem fakultativen Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 41 (von dem bislang noch kein Gebrauch gemacht wurde<sup>3</sup>), und dem Individualbeschwerdeverfahren, welches im 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (im Folgenden FP I) geregelt ist. Ergänzend gibt der Ausschuss Empfehlungen zur Auslegung und Konkretisierung der im Zivilpakt verbürgten Rechte in Form von Allgemeinen Bemerkungen (general comments) an die Mitgliedstaaten. Bis dato wurden 36<sup>4</sup> Allgemeine Bemerkungen auf Grundlage von Art. 40 Abs. 4 erlassen, die sich an alle Vertragsstaaten richten und bei der Interpretation und Umsetzung einzelner Normen behilflich sein sollen und zugleich als Bewertungsmaßstab durch den Ausschuss herangezogen werden können.<sup>5</sup>

---

1 Siehe zur Berichterstattung über das Jahr 2018: *Marlene Wagner*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2018 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2019, S. 108–135–80.

2 International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524. Alle im Folgenden genannten Artikel sind, sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet, solche des Zivilpaktes.

3 Stand: Februar 2020, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

4 Stand Februar 2020, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

5 Siehe dazu *David Roth-Isigkeit*, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen – ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht, in: MRM 2012, S. 196–210.

Die Sitzungen des Ausschusses finden gemäß Regel 2 Nr. 1 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses<sup>6</sup> drei Mal pro Jahr statt. Im Jahr 2019 wurden die Sitzungen 125 bis 127 in Genf abgehalten und zwar vom 4. bis 29. März, vom 1. bis 26. Juli sowie vom 4. Oktober bis 8. November.

## II. Allgemeines aus dem Jahre 2019

Im Jahre 2019 hat Antigua und Barbuda<sup>7</sup> den Zivilpakt ratifiziert, so dass dieser nun in 172 Staaten<sup>8</sup> gilt. Dem FP I sind keine weiteren Staaten beigetreten, so dass Individualbeschwerden weiterhin gegen 116 Staaten durchgeführt werden können.<sup>9</sup> Das 2. Fakultativprotokoll (im Folgenden FP II)<sup>10</sup> vom 15. Dezember 1989, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat, hat 2019 Angola<sup>11</sup> ratifiziert, so dass es seitdem für 88 Vertragsstaaten gilt.<sup>12</sup>

In seiner 125. Sitzung wählte der Ausschuss Ahmed Amin Fathallah (Ägypten) zum neuen Vorsitzenden und Tania Maria Abdo Rocholl (Paraguay), Photini Pazartzis (Griechenland) und Yuval Shany (Israel) zu stellvertretenden Vorsitzenden.<sup>13</sup> Darüber

hinaus wurden sechs neue Mitglieder willkommen geheißen.<sup>14</sup>

Während der drei Sitzungen hat sich der Ausschuss mit dem Entwurf der 37. Allgemeinen Bemerkungen zu Artikel 21, welcher die Versammlungsfreiheit garantiert, befasst. Der Auftakt dazu wurde durch eine halbtägige Diskussion im Rahmen der 125. Sitzung gemacht.<sup>15</sup> Dabei wurden insbesondere die verschiedenen Interpretationsweisen des Begriffs „friedlich“ sowie die Herausforderungen durch die Nutzungen von neuen Technologien und sozialen Netzwerken als Problemschwerpunkte identifiziert.<sup>16</sup> Im Rahmen der 126. Sitzung nahm der Ausschuss die erste Lesung des Entwurfs auf,<sup>17</sup> welche er auf der 127. Sitzung abschloss.<sup>18</sup>

Aufgrund von Rückständen in der Finanzierung und Einschränkungen in der Verteilung der Mittel, war 2019 das Halten der dritten Sitzung des Ausschusses gefährdet,<sup>19</sup> konnte erfreulicherweise aber möglich gemacht werden.

6 Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 9. Januar 2019, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.11. Im Folgenden VerfO.

7 In Kraft seit 3. Juli 2019.

8 Stand: 31. Dezember 2019, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

9 Stand: 31. Dezember 2019, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-5&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_en) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020)

10 Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

11 In Kraft seit 2. Oktober 2019.

12 Stand: 31. Dezember 2019, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-12&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&clang=_en) (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

13 Press release, Human Rights Committee opens one hundred and twenty-fifth session in Geneva,

abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24250&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

14 Ibidem.

15 Press release, Human Rights Committee holds general discussion in preparation for a general comment on the right of peaceful assembly, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24378&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

16 Ibidem.

17 Press release, Human Rights Committee starts first reading of its draft General Comment on the right of peaceful assembly, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24825&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

18 Press release, Human Rights Committee concludes the first reading of its draft General Comment on the right of peaceful assembly, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25273&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

19 Press release, Human Rights Committee opens its one hundred and twenty-sixth session, abruf-

Anlässlich des 100-jährigen Bestehens der Internationalen Arbeitsorganisation verabschiedete der Ausschuss im Rahmen der 127. Sitzung gemeinsam mit seinem Schwes-terausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine gemeinsame Erklärung zur Vereinigungsfreiheit.<sup>20</sup>

### III. Staatenberichtsverfahren

#### 1. Einführung

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. a ein Jahr nach Inkrafttreten des Zivilpakts dem Ausschuss einen Erstbericht (initial report) vorzulegen, und im Folgenden gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. b nach Aufforderung durch den Ausschuss periodische Folgeberichte (periodic reports) einzureichen. Im Staatenbericht wird dargelegt, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechte des Zivilpaktes getroffen wurden.<sup>21</sup> Zudem wurde ein vereinfachtes Berichtsverfahren eingeführt,<sup>22</sup> indem der Vertragsstaat eine Liste mit relevanten Themen ("list of issues prior to reporting" (LOIPR)) erhält. Daraus ergibt sich zum einen eine Leitlinie zum Verfassen ihres Berichts, zum anderen sind die Staaten dann von der zusätzlichen Einreichung einer schriftlichen Antwort in Bezug auf die Themenliste befreit. Sodann erstellt eine Task Force aus 3–5 Ausschussmitgliedern

eine Liste an Fragen zu Problemen (list of issues), die – am besten schriftlich – zu Beginn der Sitzung beantwortet werden sollen. Im Anschluss beginnt die Erörterung im Rahmen eines konstruktiven Dialogs mit den Delegierten des betreffenden Staates. Die Ergebnisse des Berichtsverfahrens fasst der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zusammen. Am Ende seiner Abschließenden Bemerkungen stellt der Ausschuss einige Punkte heraus und fordert den Staat dazu auf, über Fortschritte in diesem Bereich bereits innerhalb eines Jahres zu berichten (sog. Follow-up-Verfahren). Die Auswertung erfolgt durch einen Sonderbericht-erstatte.

#### 2. Thematische Schwerpunkte

Im Beobachtungszeitraum wurden wie gewöhnlich einige der Berichte verspätet eingereicht. Explizit erwähnt hatte der Ausschuss dies bei vier Staaten.<sup>23</sup> Bei Nichtvorlage hat der Menschenrechtsausschuss nach Regel 71 VerfO die Kompetenz die Situation selbstständig ohne Vorlage eines Erst- oder Folgeberichts zu untersuchen, was er diesmal bei Eritea, St. Vincent und den Grenadinen sowie Nigeria in Anspruch genommen hat.

Zahlreiche internationale Dokumente wurden von den einzelnen Vertragsstaaten ratifiziert oder traten für diese in Kraft: Das Fakultativprotokoll des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;<sup>24</sup> das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;<sup>25</sup> das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behand-

---

bar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24777&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

20 Press release, Human Rights Committee closes its one hundred and twenty-seventh session, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25275&LangID=E> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020); vgl. UN-Dok. E/C.12/2019/3-CCPR/C/2019/1 vom 23. Oktober 2019.

21 Siehe näher zum Staatenberichtsverfahren: Consolidated Guidelines for State Reports under the International Covenant on Civil and Political Rights vom 26. Februar 2001, UN-Dok. CCPR/C/66/GUI/Rev.2; *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 3. Aufl. 2016, S. 369–371, Rn. 857–868.

22 Siehe im Detail: UN-Dok. CCPR/C/99/4 vom 29. September 2010.

23 Niger, Vietnam, Kap Verde, Senegal.

24 Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 10. Dezember 2008, UN-Dok. A/RES/63/117; UNTS Vol. 2922; Niger, Belgien, Kap Verde.

25 Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 6. Oktober 1999, UN Dok. A/RES/54/4, Annex; BGBl. 2001 II, S. 1238; Tadschikistan, Äquatorialguinea.

lung oder Strafe<sup>26</sup> und das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen;<sup>27</sup> die Fakultativprotokolle zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinderhandel<sup>28</sup> und Kinder in bewaffneten Konflikten<sup>29</sup> und betreffend eines Mitteilungsverfahrens<sup>30</sup>; das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>31</sup> und dessen Fakultativprotokoll<sup>32</sup>; die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen;<sup>33</sup> das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlas-

sen;<sup>34</sup> das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,<sup>35</sup> sowie die dieses ergänzende Protokolle zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels<sup>36</sup> und gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See-, und Luftweg<sup>37</sup>; das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption;<sup>38</sup> und die Konvention der Afrikanischen Union zum Schutz von Binnenvertriebenen.<sup>39</sup>

Im Rahmen der Punkte, über die innerhalb eines Jahres erneut berichtet werden soll, ließen sich einige Schwerpunkte erkennen. Vielerorts wurde die Situation betreffend Geflüchteten, Non-refoulement und die Inhaftierung von Asylsuchenden kritisiert.<sup>40</sup> Auch starke Einschränkungen der Meinungs- sowie der Versammlungsfreiheit wurde in vielen Staaten kritisiert.<sup>41</sup> Zudem ist der Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen in einigen Staaten unzureichend.<sup>42</sup> Angola und Nigeria wurden zu Verbesserungen des Zugangs

26 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247; Vietnam, Eritrea, Nigeria.

27 Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 18. Dezember 2002, UN Dok. A/RES/57/199, Annex; Niger, Niederlande, Nigeria, Kap Verde.

28 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography vom 25. Mai 2000, UNTS Bd 2171, S. 227; BGBl. 2008 II, S. 1222; Eritrea, Nigeria, Tschechien.

29 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts vom 25. Mai 2000, UNTS Bd. 2173, S. 222; BGBl. 2004 II, S. 1355; Estland, Niger, Eritrea, St. Vincent und die Grenadinen, Nigeria.

30 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, UN-Dok. A/RES/66/138 vom 27. Januar 2012; Tschechien.

31 Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419; Angola, Niger, Vietnam, St. Vincent und die Grenadinen, Niederlande, Nigeria.

32 Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UNTS-Bd. 2518, 283; Angola, Estland.

33 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families vom 18. Dezember 1990, UN Dok. A/RES/45/158, Annex; dt. Übersetzung in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2002, Nr. 57; Niger, St. Vincent und die Grenadinen, Nigeria.

34 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance vom 20. Dezember 2006, UN-Dok. A/61/488; BGBl. 2009 II, S. 933; Niger, Niederlande, Nigeria, Tschechien.

35 United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTS-Bd. 2225, 209; Nigeria.

36 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime vom 15. November 2000, UNTS Bd. 2237, S. 319, BGBl. 2005 II, S. 995; Nigeria.

37 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTS-Bd. 2241, 507; Nigeria.

38 United Nations Convention against Corruption, UNTS-Bd. 2349, 41; Äquatorialguinea.

39 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa; Niger.

40 Estland, Niederlande, Belgien, Senegal, Tschechien.

41 Angola, Vietnam, Tadschikistan, Mauretanien.

42 Niger, Vietnam, Mauretanien, Mexiko.

zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdiensten, insbesondere im Hinblick auf Müttersterblichkeit und Schwangerschaftsabbrüche, ermahnt. Estland, die Niederlande und Tschechien wurden für das erhöhte Aufkommen von rassistischen Diskriminierungen, Hassreden und Hassdelikten, die oft straffrei bleiben, kritisiert.

### 3. *Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten*

Im Berichtszeitraum 2019 setzte sich der Menschenrechtsausschuss während seiner drei Sitzungen mit der Menschenrechtslage in 22 Vertragsstaaten auseinander. Zum Schwerpunkt der folgenden Zusammenfassung wurden jene Punkte der Abschließenden Bemerkungen gemacht, die der Ausschuss auch zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gewählt hat.

#### - 125. Sitzung -

Die 125. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 4. bis 29. März 2019 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Angola, Estland, Niger und Vietnam. Die Situation in Eritrea und St. Vincent und die Grenadinen erörterte der Ausschuss im Einklang mit Art. 71 Verfo, ohne dass die Vertragsstaaten Berichte vorgelegt hatten.

#### *Angola*

Der Ausschuss begrüßt das pünktliche Einreichen des zweiten Berichts<sup>43</sup> von Angola. In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>44</sup> dazu werden zunächst die Verabschiedungen einiger legislativer Maßnahmen gewürdigt: das neue Strafgesetzbuch, welches auch Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung unter Strafe stellt; gesetzliche Bestimmungen zu Barrierefreiheit und Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen; ein Gesetz über das

Asylrecht und Flüchtlingsstatus und ein Gesetz über Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel und Geldwäsche. Darüber hinaus werden positiv vermerkt: die Einsetzungen des Nationalen Flüchtlingsrats, der Interministeriellen Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel und der Direktion für Korruptionsdelikte innerhalb des Strafverfolgungsdienstes sowie die Aufstellung eines strategischen Plans zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption, die Verabschiedung einer nationalen Politik zur Geschlechtergleichstellung und die Annahme eines Aktionsplans zur Bekämpfung häuslicher Gewalt. Zu verzeichnen ist außerdem die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>45</sup> und dessen Fakultativprotokolls.<sup>46</sup>

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 22, 26 und 46.

In Punkt 22 mahnt der Ausschuss den Vertragsstaat die Gesetzeslage zu Schwangerschaft und Abtreibung an seine Pflichten aus dem Zivilpakt anzupassen. Er ist besorgt über die fast ausnahmslose Kriminalisierung von freiwilligen Schwangerschaftsabbrüchen im neu verabschiedeten Strafgesetzbuch. Darüber hinaus ist der Zugang zu legalen Schwangerschaftsabbrüchen schwerfällig, was dazu führt, dass mehr und mehr illegale, unsichere Abtreibungen durchgeführt werden, welche Leben- und Gesundheit der Betroffenen gefährden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat daher auf, alle praktischen wie rechtlichen bestehenden Hindernisse zu beseitigen, um Frauen und Mädchen vor unsicheren Abtreibungen zu bewahren. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass keine strafrechtlichen Sanktionen gegen Frauen, die Abtreibungen haben vornehmen lassen, oder deren medizinische Dienstleister vorgenommen werden. Zudem sollte ein effektiver Zugang zu Gesundheitsversorgung sowohl pränatal als auch nach einer Abtreibung im gesamten Hoheitsgebiet ge-

43 UN-Dok. CCPR/C/AGO/2 vom 28. November 2017.

44 UN-Dok. CCPR/C/AGO/CO/2 vom 8. Mai 2019.

45 Fn. 31. In Kraft seit 19. Mai 2014.

46 Fn. 32. In Kraft seit 19. Mai 2014.



währleistet werden. Schließlich ist der Ausschuss auch beunruhigt über die hohe Rate von Schwangerschaften von Jugendlichen und fordert den Vertragsstaat auf, allen Personen, insbesondere aber Jugendlichen, Zugang zu qualitativ hochwertigen und evidenzbasierten Informationen und Aufklärungsmaßnahmen über die sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie zu einem breiten Spektrum bezahlbarer Verhütungsmethoden zu gewährleisten.<sup>47</sup>

Punkt 26 behandelt exzessive Gewaltanwendung und das Verhalten von Vollzugsbeamt\*innen. Der Ausschuss stellt fest, dass der Rechtsrahmen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung internationalen Standards widerspricht, und fordert den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – im Einklang mit den UN-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamt\*innen mit Polizeibefugnissen<sup>48</sup> – in den Gesetzen in angemessener Weise zum Ausdruck kommen. Schulungen von Vollzugsbeamt\*innen zu den internationalen Standards sollten intensiviert und Richter, Staatsanwälte und Anwälte für diese sensibilisiert werden. Der Ausschuss ist ferner besorgt über exzessive Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamt\*innen insbesondere bei Demonstrationen, zu denen glaubwürdige Berichte vorliegen, und welche selten strafrechtlich verfolgt werden. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass alle Fälle übermäßiger Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamt\*innen unverzüglich, unparteiisch und wirksam untersucht werden, die Verantwortlichen vor Gericht gestellt und mit angemessenen Sanktionen bestraft wer-

den und dass den Opfern wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung gestellt werden.<sup>49</sup>

Der Ausschuss drückt in Punkt 46 seine Besorgnis aufgrund des berichteten Einsatzes exzessiver Gewalt gegenüber friedlich Demonstrierenden, einschließlich des Einsatzes von Hunden, Einschüchterung und willkürlicher Inhaftierungen, aus. Er ist auch besorgt über die vom Vertragsstaat unzureichend bereitgestellten Informationen hinsichtlich Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und Verurteilungen im Zusammenhang mit diesen Geschehnissen. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass alle Beschränkungen friedlicher Demonstrationen, die nicht notwendig und verhältnismäßig im Sinne von Artikel 21 sind, aufgehoben werden. Alle Vorwürfe über die Anwendung übermäßiger Gewalt, Einschüchterung und willkürliche Inhaftierung von friedlichen Demonstrierenden sollten untersucht werden und es sollte sichergestellt werden, dass die Täter ordnungsgemäß verfolgt und verurteilt werden und dass die Opfer angemessen entschädigt werden.<sup>50</sup>

### *Estland*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>51</sup> zum vierten Bericht von Estland<sup>52</sup> begrüßt der Ausschuss auf nationaler Ebene die Neuregelung des Opferunterstützungsgesetzes, die Annahme des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Regelungen der Europäischen Union zu Notverlagerungen und Neuansiedlungen sowie die Verabschiedung des Wohlfahrtsentwicklungsplans für 2016–2023. Auf internationaler Ebene sind die Ratifizierungen des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten<sup>53</sup> und des Übereinkommens über die Rechte

47 Voluntary termination of pregnancy and maternal mortality, paras. 21, 22.

48 Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, angenommen vom Achten Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger, vom 27. August bis zum 7. September 1990, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/firearms.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

49 Excessive use of force and conduct of law enforcement officers, paras. 25, 26.

50 Freedom of assembly, paras. 45, 46.

51 UN-Dok. CCPR/C/EST/CO/4 vom 18. April 2019.

52 UN-Dok. CCPR/C/EST/4 vom 29. August 2018.

53 Fn. 29. In Kraft seit 12. Februar 2014.

von Menschen mit Behinderungen<sup>54</sup> positiv zu vermerken.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 14, 24 und 28 gewählt.

In Punkt 14 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat zu Maßnahmen gegen Hassrede und Hasskriminalität auf. Rechtlich wie tatsächlich sollte im Einklang mit Artikel 19 und 20 und unter Berücksichtigung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34<sup>55</sup> ein effektiver, umfassender Schutz gegen Hassrede und Hasskriminalität gewährleistet werden. Insbesondere sollten die bisher zu leichten Strafen und die zu hohe Strafschwelle für den Tatbestand der Aufstachelung zu Hass, Gewalt oder Diskriminierung überarbeitet werden. Zudem sollte Geschlechteridentität als Motiv von hassmotivierten Straftaten aufgenommen werden und Hassmotive, inklusive Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung, als erschwerende Gründe für alle Straftaten anerkannt werden. Ferner fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, öffentliche Verleugnung, Rechtfertigung und Billigung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und rassistische oder anderweitig diskriminierende Hasspropaganda unter Strafe zu stellen. Eine kontinuierliche Fortbildung von Vollzugs- und Grenzschutzbeamten\*innen, Staatsanwälten und Richtern zu Hassverbrechen sollte sichergestellt werden. Der Ausschuss begrüßt die Schaffung von Netzschutzkräften zur Identifizierung von Online-Hassrede und bestärkt die Pläne, diese Maßnahme auszuweiten. Schließlich sollte gegen alle Hassdelikte wirksam ermittelt werden, ihre Täter strafrechtlich verfolgt und im Falle einer Verurteilung angemessen bestraft werden. Opfern sollten angemessene Rechtsmittel geboten werden.<sup>56</sup>

54 Fn. 32. In Kraft seit 30. Mai 2012.

55 General comment No. 34 (2011) Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN-Dok. CC PR/C/GC/34.

56 Hate speech and hate crimes, paras. 12–14.

In Punkt 24 drückt der Ausschuss seine Beunruhigung darüber aus, dass es keine umfassenden Regelungen dazu gibt, nach denen eine vorherige Zustimmung zu psychiatrischen Behandlungen einzuholen ist. Solche Regelungen sollten eingeführt werden und sichergestellt werden, dass psychiatrische Behandlungen ohne Zustimmung, wenn überhaupt, nur in Ausnahmefällen und als letztes Mittel angewendet werden können, wenn dies zum Schutz der Gesundheit oder des Lebens der betreffenden Person oder zur Vermeidung von Verletzungen anderer unbedingt erforderlich ist und die betreffende Person nicht in der Lage ist, die Zustimmung so schnell wie möglich und unter regelmäßiger unabhängiger Überprüfung zu erteilen. Darüber hinaus sollte im Einklang mit den Artikeln 9 und 14 ein wirksamer Zugang zur gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen über Behandlungen ohne Zustimmung im Einklang mit den Artikeln gewährleistet werden. Dazu sollte unter anderem sichergestellt werden, dass Angehörige und anderen gesetzlichen Vertreter\*innen von Patient\*innen ausreichend über das Verfahren zur Beantragung der Beendigung der Zwangsbehandlung informiert werden.<sup>57</sup>

Punkt 28 behandelt Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Geflüchteten und Asylsuchenden. Der Ausschuss würdigt zwar die Bemühungen des Vertragsstaats insbesondere durch spezifische Schulungen von Grenzbeamten\*innen zum internationalen Schutz, sieht jedoch in verschiedener Hinsicht weiteren Handlungsbedarf. Er fordert den Vertragsstaat auf, den Non-refoulement-Grundsatz uneingeschränkt zu respektieren. Dazu muss die wirksame Gewährleistung des Rechts von Asylsuchenden, Asylanträge an Grenzübergangsstellen oder in Transitzonen einzureichen, sichergestellt werden. Der Ausschuss rät zu diesem Zwecke zu der Einrichtung eines unabhängigen Überwachungssystems an Grenzübergängen in Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Darüber

57 Non-consensual psychiatric treatment, paras. 23, 24.

hinaus sollte Asylsuchenden an der Grenze in geeigneten Fällen Zugang zu kostenloser Rechtsberatung gewährt werden. Ferner ist die Schulung der Grenzbeamt\*innen so zu verbessern, dass sie den Bedarf an internationalem Schutz hinreichend zu bewerten in der Lage sind und die Achtung der Rechte von Asylsuchenden und Geflüchteten gewährleistet ist. Der Ausschuss ist darüber hinaus besorgt über Berichte, nach denen Asylsuchende die illegale Einreise oder der unrechtmäßige Aufenthalt nach Artikel 258 Absatz 1 des Strafgesetzbuches vorgeworfen wurde und fordert den Vertragsstaat auf, geeignete Garantien im Strafgesetzbuch einzuführen, welche Personen, die von ihrem Recht auf Asyl Gebrauch machen, von jeglicher strafrechtlichen Verantwortung für die illegale Einreise oder den illegalen Aufenthalt befreien. Schließlich ist der Ausschuss beunruhigt über die aktuelle Fassung einer geplanten Gesetzesänderung, welche die Aufhebung aus nicht klar bestimmten Gründen, unter anderem aufgrund von „Gefahr für die Gesellschaft Estlands“, vorsieht. Der Vertragsstaat sollte bei der weiteren Prüfung des Gesetzesentwurfs die Bestimmtheit dieses Begriffes klären und sicherstellen, dass die Gesetzesänderungen den Verpflichtungen aus dem Pakt, insbesondere dem Non-refoulement-Grundsatz, entspricht.<sup>58</sup>

### *Niger*

Trotz erheblicher Verspätung begrüßt der Menschenrechtsausschuss den zweiten Bericht<sup>59</sup> der Republik Niger. Der Ausschuss würdigt in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>60</sup> zunächst einige gesetzliche Maßnahmen. Darunter zählen die Einführung eines Quotensystems zur Förderung der Vertretung von Frauen in Wahlämtern; die Kriminalisierung von Genitalverstümmelungen an Frauen; eine Anordnung zur Bekämpfung von Menschenhandel; sowie die Einsetzung eines interministeriellen Ausschusses, der für die Ausarbeitung der Staa-

tenberichte zur Vorlage vor den UN-Vertragsorganen zuständig ist. Darüber hinaus ist die Einrichtung der Nationalen Menschenrechtskommission zu begrüßen. Positiv zu vermerken sind schließlich die Ratifizierungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>61</sup>, der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen<sup>62</sup>, des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten<sup>63</sup>, des Übereinkommens der Afrikanischen Union zum Schutz von Binnenvertriebenen<sup>64</sup>, des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>65</sup>, des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>66</sup> und des Internationale Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>67</sup>.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens sind die Punkte 11, 33 und 43.

Trotz Anerkennung der Bemühungen des Vertragsstaats im Kampf gegen Korruption äußert der Ausschuss in Punkt 11 seine Besorgnis über das Fortbestehen von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, einschließlich des Polizei- und Justizsektors. Er fordert den Vertragsstaat daher auf, seine Bemühungen im Kampf gegen Korruption noch zu verstärken und sicherstellen, dass alle Fälle unabhängig und unparteiisch untersucht werden und im Falle der Verurteilung angemessene Strafen gegen die Täter verhängt werden. Darüber hinaus sollten die notwendigen Schritte unternommen werden, um Transparenz bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen herzustellen.

58 Refugees and asylum seekers, paras. 27, 28.

59 UN-Dok. CCPR/C/NER/2 vom 23. März 2018.

60 UN-Dok. CCPR/C/NER/CO/2 vom 16. Mai 2019.

61 Fn. 31. In Kraft seit 24. Juni 2008.

62 Fn. 33. In Kraft seit 18. März 2009.

63 Fn. 29. In Kraft seit 13. März 2012.

64 Fn. 39. In Kraft seit 6. Dezember 2012.

65 Fn. 27. In Kraft seit 7. November 2014.

66 Fn. 24. In Kraft seit 7. November 2014.

67 Fn. 34. In Kraft seit 24. Juli 2015.

len, insbesondere bezüglich der Verträge mit internationalen Bergbauunternehmen und aus diesen stammenden Einnahmen.<sup>68</sup>

In Punkt 33 äußert der Ausschuss seine Beunruhigung über die unangemessenen Haftbedingungen, die in fast allen Gefängnissen des Vertragsstaates vorherrschend zu sein scheinen. Der Vertragsstaat sollte seine Bemühungen, die Lebensbedingungen und die Behandlung von Gefangenen zu verbessern, im Einklang mit den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen fortsetzen. Insbesondere sollte er: das Problem der Überbelegung im Zivilgefängnis von Niamey durch Verlegung und Alternativen zum Freiheitsentzug adressieren; alle Haftanstalten renovieren; und der Nationalen Menschenrechtskommission weiterhin uneingeschränkten Zugang zu allen Haftanstalten gewähren.<sup>69</sup>

Punkt 43 behandelt Maßnahmen zur Gewährleistung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit und dem Schutz von Journalist\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen, die im Lichte der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34 des Ausschusses<sup>70</sup> vom Vertragsstaat vorgenommen werden sollten. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass alle Einschränkungen der Presse- und Medienaktivitäten voll und ganz mit den Bestimmungen von Artikel 19 Absatz 3 vereinbar sind. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, jede unnötige oder unverhältnismäßige Einmischung von staatlicher Seite in die Meinungsfreiheit der Medien zu vermeiden und Journalist\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen vor jeder Form von Bedrohungen und Einschüchterungen zu schützen und die Täter solcher Handlungen strafrechtlich zu verfolgen. Zudem sollte die Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen beschleunigt werden. Alle unnötigen Einschränkungen der Versamm-

lungs- und Demonstrationsfreiheit sollten aufgehoben werden. Darüber hinaus sollten sofortige, unparteiische und wirksame Ermittlungen aller Fälle übermäßiger Anwendung von Gewalt zur Auflösung von Demonstrationen durchgeführt werden. Schließlich sollte der regulatorische und gesetzliche Rahmen für die Genehmigung von Demonstrationen, inklusive der Rolle und dem Aufgabengebiet des Hohen Rates für Kommunikation, kritisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.<sup>71</sup>

### *Vietnam*

Der Ausschuss begrüßt den dritten Bericht Vietnams<sup>72</sup> – wenn auch mit dreizehnjähriger Verspätung. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>73</sup> zum Bericht werden zunächst positive Maßnahmen gewürdigt: die Aufnahme eines Kapitels über die Menschen- und Grundrechte im Rahmen der Verfassungsänderung; die Änderungen der Strafprozessordnung, welche unter anderem das Recht auf Zugang zu Rechtsbeistand in allen Phasen des Strafverfahrens vorsehen, die Berechtigung für einen kostenlosen Rechtsbeistand erweitern und die Aufzeichnung von Verhören von Beschuldigten durch Ermittlungsbehörden in amtlichen Räumlichkeiten einführen; die Änderung des Gesetzes über Prozesskostenhilfe, mit der die Liste der Begünstigten von Prozesskostenhilfe erweitert wurde; die Änderung des Gesetzes über die Vollstreckung von Ingehorsamnahme und vorläufiger Inhaftierung, die unter anderem das Recht auf Familienbesuche und Rechtsbeistand vorsieht; Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes, welches die Annahme der Staatsangehörigkeit für Geflüchtete und Staatenlose erleichtert; das gesetzliche Verbot von Zwangsarbeit und sexueller Ausbeutung; und die nationale Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter

68 Fight against corruption, paras. 10, 11.

69 Conditions of detention, paras. 32, 33.

70 General Comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN-Dok. CCPR/C/GC/34 vom 12. September 2011.

71 Freedoms of expression and assembly and protections of journalists and human rights defenders, paras. 42, 43.

72 UN-Dok. CCPR/C/VNM/3 vom 30. Januar 2018.

73 UN-Dok. CCPR/C/VNM/CO/3 vom 28. März 2019.

(2011–2020). Außerdem begrüßt der Ausschuss die Ratifizierungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>74</sup> und des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>75</sup>.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss drei Punkte – Punkt 24, 46 und 52 – gewählt.

In Punkt 24 äußert der Ausschuss seine anhaltende Besorgnis über das Bestehen der Möglichkeit der Todesstrafe im Vertragsstaat und wiederholt seine Empfehlungen<sup>76</sup> von 2002. Der Vertragsstaat sollte ein Moratorium für die Anwendung der Todesstrafe einführen und die Ratifizierung des FP II<sup>77</sup> mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe in Erwägung ziehen. Bis zum Inkrafttreten eines Moratoriums sollte das Strafgesetzbuch wenigstens so angepasst werden, dass die Strafe nur für schwerste Verbrechen i. S. v. Art. 6 Abs. 2, welche eine vorsätzliche Tötung beinhalten, vorgesehen wird. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Todesstrafe für kein Verbrechen zwingend als Strafe vorgesehen wird und, falls sie verhängt wird, dies immer im Einklang mit den Bestimmungen des Paktes geschieht, insbesondere unter Einhaltung des fairen Verfahrens und rechtzeitiger Mitteilung des Datums und der Zeit der Hinrichtung an die betroffene Person und ihre Angehörigen. Begnadigungen und Umwandlungen von Todesstrafen sollten nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich und unabhängig vom begangenen Verbrechen möglich sein. Der Vertragsstaat sollte zudem offizielle Zahlen über Todesurteile und Hinrichtungen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Religion und begangenen Verbrechen, veröffentlichen.<sup>78</sup>

74 Fn. 31. In Kraft seit 5. Februar 2015.

75 Fn. 26. In Kraft seit 5. Februar 2015.

76 UN-Dok. CCPR/CO/75/VNM vom 5. August 2002, para. 7.

77 Fn. 10.

78 Death penalty, paras. 23, 24.

Der Ausschuss drückt sein Bedauern über die starken Einschränkungen der Meinungsfreiheit durch Gesetze und Maßnahmen aus, welche nicht mit den Grundsätzen von Rechtssicherheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit im Einklang zu stehen scheinen. Beispielfhaft dafür nennt der Ausschuss vage und weit gefasste Straftatbestände, welche zur Beschränkung der Meinungsfreiheit angewendet werden; staatliche Kontrolle und Einschränkungen der Medien etwa durch die neue Fassung des Pressegesetzes, welches jegliche Kritik an der Regierung untersagt; das Gesetz für Cybersicherheit, welches das Nutzen von Internetdiensten zur Verbreitung von Kritik an der Regierung verbietet; sowie willkürliche Verhaftungen, Inhaftierungen, unfaire Gerichtsverfahren und strafrechtliche Verurteilungen von Menschenrechtsverteidiger\*innen, Journalist\*innen, Blogger\*innen und Anwalt\*innen, welche staatlichen Behörden oder politischen Maßnahmen kritisiert hatten. In Punkt 46 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat daher auf, alle notwendigen Schritte, einschließlich der Überarbeitung der Gesetzgebung, zu unternehmen, um Verletzungen der Meinungsfreiheit offline und online zu beenden, und im Lichte der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34<sup>79</sup> sicherzustellen, dass die Einschränkungen nicht über die streng definierten Beschränkungen nach Artikel 19 hinausgehen. Zudem sollten pluralistische Medien gefördert werden, welche frei von unangemessenen staatlichen Eingriffen operieren können.<sup>80</sup>

Der Ausschuss ist besorgt über Berichte über ein verstärktes Sicherheitsrisiko für Menschenrechtsverteidiger\*innen und Akteure der Zivilgesellschaft und ermahnt den Vertragsstaat in Punkt 52, sicherzustellen, dass diese vor Bedrohungen, Einschüchterungen und körperlichen Angriffen geschützt werden. Ebenso besorgt ist der Ausschuss über Fälle von Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen unter anderem aufgrund ihres Engagements für die Vereinten Nationen. Der Vertragsstaat soll-

79 General Comment No. 34 (Fn. 70).

80 Freedom of expression, paras. 45, 46.

te Menschenrechtsverteidiger\*innen den notwendigen Spielraum lassen, ihre Aktivitäten, einschließlich des Engagements bei den Vereinten Nationen, ohne Furcht vor Einschränkungen oder Repressalien durchführen zu können.<sup>81</sup>

### *Eritrea*

Mangels eines Berichts von Eritrea hat der Ausschuss die Situation im Vertragsstaat selbständig bewertet. Der Ausschuss würdigt in den Abschließenden Bemerkungen die gemeinsame Erklärung über Frieden und Freundschaft zwischen Äthiopien und Eritrea, sowie das Kooperationsabkommen zwischen Eritrea, Äthiopien, Dschibuti und Somalia über die Zusammenarbeit bei der Wiederherstellung von Frieden und Stabilität am Horn von Afrika. Darüber hinaus nimmt der Ausschuss die Aufhebung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen Eritrea verhängten Sanktionen zur Kenntnis. Der Ausschuss hofft, dass der Vertragsstaat diese Chancen nutzen wird, um eine friedlichere, integrativere und beständige Zukunft für die Bevölkerung Eritreas aufzubauen. Begrüßenswert sind die Ratifizierungen des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>82</sup> und der Fakultativprotokolle zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinderhandel<sup>83</sup> und Kinder in bewaffneten Konflikten<sup>84</sup>.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss die Punkte 8, 28 und 38.

Der Ausschuss ist beunruhigt darüber, dass im Vertragsstaat aktuell keine Verfassung in Kraft ist, da weder die Verfassung von 1997 noch eine neue Verfassung verabschiedet wurde. Der Ausschuss nimmt die Pläne zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung zwar zur Kenntnis, fordert den Vertrags-

staat in Punkt 8 jedoch auf, die Verfassung von 1997 bis zu ihrer Ersetzung in Kraft zu setzen. Die Verfassungsüberprüfung sollte innerhalb eines klaren Zeitrahmens und in transparenter und partizipativer Weise vorangetrieben werden. Zudem sollte die seit 2002 suspendierte Nationalversammlung dringend wieder einberufen werden, damit sie gemäß ihrem Mandat die notwendigen Schritte zur Umsetzung des Paktes unternehmen kann. Die im Pakt verankerten Rechte sollten vollständig in die Verfassung und andere einschlägige innerstaatliche Rechtsvorschriften aufgenommen werden. Alle Rechtsvorschriften, einschließlich des Gewohnheitsrechts und Scharia-Rechts müssen in voller Übereinstimmung mit dem Pakt ausgelegt und angewandt werden und vor nationalen Gerichten durchsetzbar sein. Ferner sollten alle Personen in Rechtsberufen und die Öffentlichkeit über die im Pakt verankerten Rechte und ihre Anwendung geschult werden.<sup>85</sup>

Aufgrund von Berichten über das Verschwindenlassen und außergerichtliche Tötungen von Personen von staatlicher Seite und über willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen ist der Ausschuss zutiefst beunruhigt und fordert den Vertragsstaat daher in Punkt 28 zu einer Vielzahl von Maßnahmen auf. Hinsichtlich der Anschuldigungen des Verschwindenlassens und der außergerichtlichen Tötungen sollte der Vertragsstaat rasche, unparteiische und gründliche Untersuchungen einleiten und die strafrechtliche Verfolgung und angemessene Sanktionierung verurteilter Täter sicherstellen. Der Vertragsstaat sollte das Schicksal oder den Verbleib von verschwundenen Personen klären und sicherstellen, dass ihre Angehörigen über den Verlauf und die Ergebnisse der Untersuchungen informiert werden. Die Opfer sollten volle Wiedergutmachung und die Garantie der Nicht-Wiederholung erhalten. Zudem sollten alle Personen, denen die Freiheit entzogen ist, nur in offiziellen Haftanstalten untergebracht werden und ihnen sollten alle rechtlichen Garantien zugänglich sein, einschließlich

81 Human rights defenders, paras. 51, 52.

82 Fn. 26. In Kraft seit 25. September 2014.

83 Fn. 28. In Kraft seit 16. Februar 2005.

84 Fn. 29. In Kraft seit 16. Februar 2005.

85 Constitutional and legal framework within which the Covenant is implemented, paras. 7, 8.

des Zugangs zu rechtlichem Beistand und ärztlicher Versorgung, dem Kontakt zu einem Familienmitglied und der unverzüglichen Vorführung vor einem/r Richter\*in. Alle Behauptungen unrechtmäßiger Inhaftierungen müssen unverzüglich untersucht und die Täter vor Gericht gestellt werden. Die Opfer willkürlicher und unrechtmäßiger Inhaftierungen müssen freigelassen werden und Zugang zu Rechtsmitteln sowie vollständige Wiedergutmachung erhalten. Die Angehörigen von inhaftierten Personen sollten umgehend über ihren Aufenthaltsort informiert werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat darüber hinaus über die Veröffentlichung einer Reihe inhaftierter Personen<sup>86</sup> auf.<sup>87</sup>

In Punkt 38 fordert der Ausschuss von Vertragsstaat auf, die Verpflichtung zu einem Militär- und Staatsdienst auf unbestimmte Dauer wieder auf die eigentlich vorgesehene Dauer von 18 Monaten zu begrenzen. Die aktuell unbestimmte Dauer ist auch deshalb beunruhigend, weil sie Hauptursache für die Ausreise vieler Eritreer\*innen aus dem Vertragsstaat ist. Der Vertragsstaat sollte zudem davon absehen, Personen im Militärdienst für Tätigkeiten einzusetzen, welche Zwangsarbeit darstellen, wie etwa der Einsatz in privaten Bergbauanlagen gegen keinen oder nur sehr geringen Lohn. Schließlich sollte der Vertragsstaat das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkennen und einen zivilen Ersatzdienst vorsehen.<sup>88</sup>

### *St. Vincent und die Grenadinen*

Auch die Situation in St. Vincent und den Grenadinen hat der Ausschuss mangels eines Berichts durch den Vertragsstaat selbst-

ständig bewertet. In seinen Abschließenden Bemerkungen begrüßt der Ausschuss die Verabschiedung der Gesetze über Pflege und Adoption von Kindern, zur Verhütung von Menschenhandel und zur Verhütung von häuslicher Gewalt. Darüber hinaus wird die Einrichtung eines Mechanismus für das Berichts- und Follow-up-Verfahren gelobt. Schließlich sind die Beitritte zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,<sup>89</sup> der Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen<sup>90</sup> sowie dem Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend Kindern in bewaffneten Konflikten<sup>91</sup> positiv zu vermerken.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss die Punkte 19, 25 und 35.

Trotz der Anerkennung der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung häuslicher Gewalt von 2015 ist der Ausschuss beunruhigt über die nach wie große Verbreitung von häuslicher und sexueller Gewalt, sexuellem Missbrauch, Inzest und sexueller Belästigung. In Punkt 19 fordert er den Vertragsstaat zu einer Reihe von Maßnahmen dagegen auf. In der derzeitigen Fassung des Strafgesetzbuches sind Vergewaltigung und Inzest sehr eng definiert und Verbote von Vergewaltigung in der Ehe, sexueller Belästigung und eine umfassende Definition geschlechtsspezifischer Gewalt fehlen. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetze umgehend ändern, um einen angemessenen Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt und Missbrauch wie Vergewaltigung, Inzest und sexuelle Belästigung, zu gewährleisten. Er sollte sich verstärkt darum bemühen, die Öffentlichkeit für die nachteiligen Auswirkungen häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt zu sensibilisieren und die gesellschaftliche Einstellung gegenüber Frauen und kulturellen Geschlechternormen zu ändern. Das Anzeigen von Fällen

86 18 seit dem 19. September 2011 inhaftierte Journalist\*innen, elf seit dem 18. September 2011 inhaftierte ehemalige Spitzenfunktionäre der Volksfront für Demokratie und Gerechtigkeit, der seit dem 17. September 2018 inhaftierte ehemalige Finanzminister Berhane Abrehe und seine seit Januar 2018 inhaftierte Frau.

87 Enforced disappearances, extrajudicial killings, arbitrary arrest and detention, paras. 27, 28.

88 Military and national service programme, paras. 37, 38.

89 Fn. 31. In Kraft seit 29. Oktober 2010.

90 Fn. 33. In Kraft seit 29. Oktober 2010.

91 Fn. 29. In Kraft seit 29. März 2011.

häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt sollte gefördert werden. Die Vorwürfe sollten gründlich untersucht werden und Täter dieser strafrechtlich verfolgt und im Falle der Verurteilung angemessen bestraft werden. Darüber hinaus sollten Einrichtungen und Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern verbessert werden und gewährleistet werden, dass die Opfer angemessenen rechtlichen, medizinischen und psychologischen Beistand erfahren.<sup>92</sup>

In Punkt 25 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, die Aufnahme von Folter als Tatbestand im Strafgesetzbuch zu überprüfen. Darüber hinaus sollte eine unabhängige Stelle eingerichtet werden, welche Beschwerden über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung durch Vollstreckungsbeamte\*innen untersucht und diese Vorfälle verhindert. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass alle Vorwürfe von Folter und Misshandlung unverzüglich, unparteiisch und gründlich untersucht werden, die Täter strafrechtlich verfolgt und im Falle der Verurteilung angemessen bestraft werden. Den Opfern sollte der Zugang zu Rechtsmitteln gewährleistet werden.<sup>93</sup>

Punkt 35 thematisiert Maßnahmen zur Verstärkung der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Der Ausschuss nimmt zwar die Bemühungen des Vertragsstaats diesbezüglich zur Kenntnis, ist jedoch besorgt über die verbleibenden Missstände: Die Verfolgungs- und Verurteilungsraten für sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen sowie für Inzest sind besorgniserregend niedrig. Der Ausschuss ist zudem besorgt über die Möglichkeit eine Anklage wegen sexuellen Missbrauchs an Kindern mit der irrigen Annahme des/der Täter\*in zu rechtfertigen, dass Opfer seit über 15 Jahre alt gewesen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Mechanismen zur Früherkennung und Intervention zu verbessern. Das Anzeigen von vermutetem und tatsäch-

lichem Kindesmissbrauch sollte gefördert werden, unter anderem durch Maßnahmen, welche die verhaltene gesellschaftliche Einstellung dazu adressieren. Der Vertragsstaat muss die gründliche Untersuchung von Missbrauchsfällen und strafrechtliche Verfolgung sowie – im Falle der Verurteilung – angemessene Sanktionierung der Täter\*innen gewährleisten. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Opfer Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln und Wiedergutmachung haben. Anders als bisher sollte Kindern, welche Beschwerde wegen Missbrauch einreichen, ein garantierter Rechtsbeistand oder ein vom Staat anerkannter Anwalt für Kinder bereitgestellt werden. Schließlich sollte ein Mechanismus für die systematische Sammlung und Veröffentlichung umfassender und ausgeschlüsselter Daten über die Ausbeutung und den Missbrauch von Kindern in allen Bereichen eingerichtet werden.<sup>94</sup>

#### – 126. Sitzung –

Die 126. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 1. bis 26. Juli 2019 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von den Niederlanden, Tadschikistan, Mauretanien, Paraguay und Äquatorialguinea. Die Situation in Nigeria erörterte der Ausschuss im Einklang mit Art. 71 VerfO, ohne dass der Vertragsstaat einen Bericht vorgelegt hatte.

#### *Niederlande*

Der Ausschuss beschäftigte sich mit dem fünften Staatenbericht der Niederlande<sup>95</sup> und begrüßt diesen in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>96</sup>. Positiv zu verzeichnen sind folgende legislative wie politische Maßnahmen: die Ausdehnung der Definition von „Opfern von häuslichem Missbrauch“ im neuen Strafgesetzbuch auf Partner oder Lebensgefährten; die Einführung

92 Violence against women and domestic violence, paras. 18, 19.

93 Torture and ill-treatment, paras. 24, 25.

94 Sexual exploitation and abuse of children, paras. 34, 35.

95 UN-Dok. CCPR/C/NLD/5 vom 8. November 2018.

96 UN-Dok CCPR/C/NLD/CO/5 vom 22. August 2019.



der Straftat des Menschenhandels im Strafgesetzbuch von Curaçao; die Einrichtung einer länderübergreifenden Task Force im karibischen Teil des Königreichs als Reaktion auf das Urteil *Murray gegen die Niederlande*<sup>97</sup> vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte; die Einrichtung des Niederländischen Instituts für Menschenrechte; die Annahme eines nationalen Aktionsplans für Menschenrechte und weiterer spezifischer nationaler Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte, zur Bekämpfung von Diskriminierung und gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt; und die Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens zur Verstärkung der Bekämpfung häuslicher Gewalt für den Zeitraum von 2017–2020. Darüber hinaus sind die Ratifizierungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,<sup>98</sup> des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>99</sup> und des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>100</sup> zu begrüßen.

Binnen eines Jahres hat der Vertragsstaat über die Punkte 16, 19 und 35 Bericht zu erstatten.

Der Ausschuss thematisiert in Punkt 16 rassistische Diskriminierungen, Hassreden und Hassverbrechen. Trotz deren Verurteilung durch die niederländische Regierung sieht der Ausschuss Handlungsbedarf. Er fordert den Vertragsstaat auf, seine Bemühungen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierungen, Hassreden und Aufstachelung zu Diskriminierung und Gewalt, sowohl durch Strafverfolgung als auch Sensibilisierungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit den Artikeln 19 und 20 und den

Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34<sup>101</sup> zu verstärken. Insbesondere geboten sind intensivere Bemühungen zur Verhinderung der anhaltenden rassistischen Hassreden, welche von Politiker\*innen und hochrangigen Beamte\*innen über soziale Medien und auf öffentlichen Veranstaltungen gehalten werden. Den Ausschuss beunruhigt, dass neben den Verletzungen der Rechte der durch Hassreden betroffenen Personen und Personengruppen die Hassreden auch zu einem wachsenden Klima der Intoleranz und zu Hassverbrechen beigetragen haben. Der Vertragsstaat sollte in Zusammenarbeit mit Unternehmen digitaler Technologie wirksame Strategien zur Verringerung von Online-Hassreden entwickeln. Ferner sollten Programme zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Hassreden bei öffentlichen Veranstaltungen entwickelt werden. Gegen Hassdelikte sollte gründlich ermittelt werden, mutmaßliche Täter strafrechtlich verfolgt und im Falle der Verurteilung angemessenen bestraft werden. Opfern sollten angemessene Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden. Strafverfolgungsbeamte\*innen, Richter\*innen und Staatsanwälte\*innen sollten zur Förderung ethnischer und religiöser Vielfalt geschult werden. Gegen den bisherigen Mangel an Informationen über die Verfolgung von Hassverbrechen sollten gezielt und differenziert Daten im Zusammenhang mit der Untersuchung und Verfolgung von Hassverbrechern gesammelt werden. Der Ausschuss ist ferner besorgt über die anhaltende Diskriminierung von ethnischen Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt und fordert den Vertragsstaat auf, seine Bemühungen zur wirksamen Umsetzung des Aktionsplans gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt von 2018 und dem nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung von 2016 zu intensivieren, um die tatsächliche Beteiligung der Zielgruppen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Schließlich sollten die Bemühungen fortgesetzt werden, um die Paraden mit der Figur des "Zwarte Piet" zu beenden oder deren Natur zu verändern.<sup>102</sup>

97 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Murray ./. Niederlande*, Nr. 10511/10 vom 26. April 2016.

98 Fn. 31. In Kraft seit 14. Juni 2016.

99 Fn. 34. In Kraft seit 23. März 2011.

100 Fn. 27. In Kraft seit 28. September 2010.

101 General Comment No. 34 (Fn. 70).

102 Racial discrimination, hate speech and hate crimes, paras. 15, 16.

Punkt 19 behandelt den Umgang mit Geflüchteten und Asylsuchenden im Vertragsstaat. Der Ausschuss würdigt die Förderung von Familienzusammenführungen von Personen, denen subsidiären Schutz gewährt wird, sowie die Bereitstellung von kostenlosem Rechtsbeistand für Asylsuchende, und bittet den Vertragsstaat, diese Bemühungen fortzusetzen. Jedoch ist der Ausschuss beunruhigt über Berichte erzwungener Rückkehr von Asylsuchenden nach Afghanistan, Bahrain und in den Sudan, die potenziell gegen den Non-refoulement-Grundsatz verstoßen. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass der Non-refoulement-Grundsatz gesetzlich verankert ist und in der Praxis unter allen Umständen und von allen Ländern Königreichs eingehalten wird. Ferner sollte sichergestellt werden, dass gegen Verletzungen des Non-refoulement-Grundsatzes Ermittlungen durchgeführt werden. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, die Rückstände in Asyl- und Familienzusammenführungsverfahren abzubauen, unter anderem durch die Stärkung der Kapazitäten der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörden in allen Ländern. Der Ausschuss bedauert zudem den Mangel an Daten über Asylsuchende in den Niederlanden und regt an, umfassende Daten im gesamten Vertragsstaat zu sammeln. Schließlich befasst sich der Ausschuss mit der speziellen Situation in den karibischen Gliedstaaten der Niederlande. Er nimmt die besondere Herausforderung durch den großen Zustrom venezolanischer Staatsangehöriger zur Kenntnis und äußert seine Besorgnis über die unzureichende Rechtslage in den niederländischen Gliedstaaten, welche zu Unzulänglichkeiten im Umgang mit Asylsuchenden führt. Der Vertragsstaat sollte in den karibischen Gliedstaaten auf die Einführung oder Stärkung von Asylgesetzgebungen und Asylverfahren im Einklang mit den internationalen Menschen- und Flüchtlingsrechten einwirken. Zudem sollten alle karibischen Länder, welche die Genfer Flüchtlingskonvention<sup>103</sup> und das Protokoll über die Rolle von Flüchtlin-

103 Convention relating to the Status of Refugees, UNTS-Bd. 189, 137.

gen<sup>104</sup> noch nicht ratifiziert haben, die Ratifizierungen in Erwägung ziehen.<sup>105</sup>

Trotz Kenntnisnahme der Absicht des Vertragsstaats, die Erdgasförderung in Groningen zu stoppen, fordert der Ausschuss in den Vertragsstaat in Punkt 35 auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die physische Sicherheit und das psychische Wohlbefinden der im Gebiet der Gasförderung Ansässigen sowie die Sicherheit und den Schutz ihrer Häuser zu gewährleisten. Der Vertragsstaat sollte Opfer von Schäden im Zusammenhang mit der Erdgasförderung angemessen entschädigen und zukünftige Schäden verhindern. Bei der Gestaltung und Umsetzung des Ausstiegsplans sollte die maßgebliche Beteiligung der Anwohner sichergestellt werden.<sup>106</sup>

### *Tadschikistan*

Der Ausschuss würdigt den pünktlich eingereichten dritten Bericht<sup>107</sup> Tadschikistans in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>108</sup>. Auf nationaler Ebene sind zu begrüßen: Änderungen der Strafprozessordnung einschließlich des Verbots von Auslieferungen bei Vorliegen von Informationen, die Folter im Heimatland befürchten lassen; die Einführung eines Rechtsrahmens für kostenfreien Rechtsbeistand sowie verschiedener Pilotprojekte zur Bereitstellung von kostenloser Rechtshilfe für einkommensschwache und schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen; das neue Verfassungsgesetz zur Staatsangehörigkeit; und eine Änderungen des Gesetzes über Verfahren und Bedingungen für die Verwahrung von Verdächtigten, Beschuldigten und Angeklagten. Auf internationaler Ebene ist die Ratifizierung des Fakultativprotokolls des Übereinkommens

104 Protocol relating to the Status of Refugees, UNTS-Bd. 606, 267.

105 Refugess and asylum seekers, paras. 17–19.

106 Gas extraction operations in Groningen, paras. 34, 35.

107 UN-Dok. CCPR/C/TJK/3 vom 29. November 2017.

108 UN-Dok. CCPR/C/TJK/CO/3 vom 22. August 2019.

zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau<sup>109</sup> positiv zu vermerken.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss die Punkte 42, 48 und 55.

In Punkt 42 kritisiert der Ausschuss, dass Gesetzesänderungen im Vertragsstaat, die eine zentrale Kommunikationsvermittlungsstelle einrichten, keinen ausreichenden Schutz gegen willkürliche Eingriffe in die Privatsphäre von Personen bieten. Der Ausschuss ermahnt den Vertragsstaat, sicherzustellen, dass alle Überwachungsaktivitäten und Eingriffe in die Privatsphäre durch geeignete Rechtsvorschriften geregelt werden, die in voller Übereinstimmung der Vorschriften des Paktes, insbesondere aus Artikel 17 und 19 und einschließlich der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit sind. Auch die staatliche Praxis solle im Einklang mit diesen Verpflichtungen stehen. Die Überwachung und das Abfangen privater Kommunikation sollte immer vorbehaltlich einer gerichtlichen Genehmigung und begleitet durch unabhängige Aufsichtsmechanismen durchgeführt werden. Betroffene Personen sollten im Falle von Missbrauch Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln haben.<sup>110</sup>

Der Ausschuss ist weiterhin<sup>111</sup> besorgt über zahlreiche gesetzliche wie praktische Einschränkungen der Meinungsfreiheit im Vertragsstaat. In Punkt 48 legt er ihm nahe, seine Gesetze und Praktiken mit dem Ziel zu überprüfen, die volle Gewährleistung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit unter Berücksichtigung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34<sup>112</sup> sicherzustellen. Alle unangemessenen Einschränkungen der Meinungsfreiheit sollten aufgehoben oder so überarbeitet werden, dass sie den strengen Anforderungen des Artikel 19

Abs. 3 gerecht werden. Der Vertragsstaat sollte erwägen, die Beleidigung und Verleumdung des Präsidenten/Staatsoberhauptes und die Beleidigung von anderen Staatsbeamt\*innen zu entkriminalisieren. Die Meinungs- und Medienvielfalt sollte frei von staatlicher Einmischung gefördert werden. Ferner sollte sichergestellt werden, dass das Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz öffentlicher Stellen wirksam ausgeübt werden kann. Zu diesem Zwecke sollten unter anderem praktische und administrative Hindernisse bei der Bearbeitung von Informationsanfragen beseitigt werden und die rechtzeitige Beantwortung solcher Fragen gewährleistet werden. Die Unabhängigkeit der Rundfunk- und Lizenzbehörde muss gewahrt werden. Schließlich sollten unabhängige Journalist\*innen und Medienschaffende wirksam vor jeder Form der Einschüchterung geschützt werden und es sollte von jeder Anwendung zivil- oder strafrechtlicher Bestimmungen zur Unterdrückung kritischer Berichterstattung abgesehen werden.<sup>113</sup>

Punkt 55 thematisiert Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten des Vertragsstaates. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis die Vereinbarkeit einer Verfassungsänderung von 2016, welche religiöse und ethnische politische Parteien verbietet, mit dem Pakt in Frage. Zudem ist er weiterhin<sup>114</sup> besorgt über politisch motivierte Schikanen von Mitgliedern der Opposition, die politischen Pluralismus untergraben. Der Vertragsstaat sollte davon absehen, das Strafgesetzbuch zur Schikanierung von Oppositionellen sowie zu ihrem Ausschluss vom öffentlichen Leben und Wahlprozessen durch Gefängnisstrafen zu instrumentalisieren. Der Ausschuss ist insbesondere beunruhigt über das vermeintliche Verschwindenlassen Ehsan Odinaev, der der als „extremistisch“ deklarierten Oppositionsbewegung „Gruppe“ 21 angehört, und fordert den Vertragsstaat auf, diesbezüglich gründliche, glaubwürdige und unparteiische Ermittlungen

109 Fn. 25. In Kraft seit 22. Juni 2014.

110 Surveillance and interception of private communications, paras. 41, 42.

111 Vgl. UN-Dok. CCPR/C/TJK/CO/2 vom 22. August 2013, para. 22.

112 General Comment No. 34 (Fn. 70).

113 Freedom of expression, paras. 47, 48.

114 Vgl. UN-Dok. CCPR/C/TJK/CO/2 vom 22. August 2013, para. 25.

aufzunehmen. Ferner sollte der Vertragsstaat seine Wahlvorschriften und -praktiken in volle Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Paktes, einschließlich Art. 25, bringen. Besonders beunruhigend sind diesbezüglich die aktuell strengen Wählbarkeitsvoraussetzungen, wie etwa in Bezug auf Sprache, Bildung und Wohnsitz. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass das Recht jeden Bürgers, sich wirklich an der Führung öffentlicher Angelegenheiten zu beteiligen, in vollem Umfang verwirklicht und eine Kultur des echten politische Pluralismus gefördert wird. Die Einschränkungen des Wahlrechts sollten auf ihre Vereinbarung mit den Vorschriften des Paktes überprüft werden. Die bisherige Gesetzeslage, welche eine pauschale Verweigerung des Wahlrechts für alle verurteilten Gefangenen unabhängig von der Schwere des Verbrechens, sowie eine Verweigerung dieses Rechts für jede Person, die von einem Gericht als unfähig erklärt wird, sollte so überarbeitet werden, dass sie den Anforderungen des Art. 10 Abs. 3 i. V. m. Art. 25 entspricht. Darüber hinaus muss in Zukunft die völlige Unabhängigkeit der Zentralkommission für Wahlen und Referenden gewährleistet werden. Es sollten für alle die gleichen Bedingungen für den Wahlkampf, inklusive des gleichen Zugangs zum staatlichen Fernsehen, eingeführt werden.<sup>115</sup>

### *Nigeria*

Mangels eines Berichts von Nigeria hat der Ausschuss die Situation im Vertragsstaat selbständig bewertet. In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>116</sup> begrüßt der Ausschuss die Verabschiedungen des HIV/AIDS-Anti-Diskriminierungsgesetzes; des Gesetzes zum Verbot von Gewalt gegen Personen; des Antifoltergesetzes; und des Verbots von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen. Positiv zu verzeichnen sind außerdem die Ratifizierung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und ernied-

rigende Behandlung oder Strafe<sup>117</sup> und der Beitritt zu dessen Fakultativprotokoll<sup>118</sup>; die Ratifizierung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>119</sup> sowie der Beitritt zu den diesen ergänzenden Protokollen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels<sup>120</sup> und gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg<sup>121</sup>; die Beitritte zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>122</sup> und zur Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen<sup>123</sup>; die Beitritte zu den Fakultativprotokollen zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinderhandel<sup>124</sup> und Kindern in bewaffneten Konflikten<sup>125</sup>; sowie die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.<sup>126</sup>

Der Vertragsstaat wird dazu aufgerufen innerhalb eines Jahres über die Punkte 23, 29 und 31 zu berichten.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat in Punkt 23 auf, seine Bemühungen zu verstärken, ungehinderten Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Aufgrund eines bisher begrenzten Zugangs zu reproduktiver Gesundheitsversorgung gehört die Müttersterblichkeitsrate in Nigeria zu den höchsten der Welt. Dies betrifft vor allem Frauen im Nordosten des Landes, die in ländlichen Gebieten leben und arm sind. Der Ausschuss nimmt auch mit Besorgnis

115 Participation in public affairs, paras. 54, 55.

116 UN-Dok. CCPR/C/NGA/CO/2 vom 29. August 2019.

117 Fn. 26. In Kraft seit 28. Juni 2001.

118 Fn. 27. In Kraft seit 27. Juli 2009.

119 Fn. 35. In Kraft seit 28. Juni 2001.

120 Fn. 36. In Kraft seit 28. Juni 2001.

121 Fn. 37. In Kraft seit 27. September 2001.

122 Fn. 34. In Kraft seit 27. Juli 2009.

123 Fn. 33. In Kraft seit 27. Juli 2009.

124 Fn. 28. In Kraft seit 27. September 2010.

125 Fn. 29. In Kraft seit 25. September 2012.

126 Fn. 31. In Kraft seit 24. September 2010.

die äußerst restriktive Gesetzgebung zum Zugang zu Abtreibung zur Kenntnis, welche zu einer hohen Zahl unsicherer Schwangerschaftsabbrüche im Vertragsstaat führt. Die Gesetzgebung sollte mit dem Ziel überarbeitet werden, einen sicheren, legalen und wirksamen Zugang zu Abtreibung zu gewährleisten, wenn das Leben und die Gesundheit der Schwangeren gefährdet sind oder wenn das Austragen des Kindes der Schwangeren erhebliche Schmerzen oder Leiden zuführen würde, insbesondere, wenn die Schwangerschaft Folge einer Vergewaltigung oder Inzest ist oder nicht durchführbar ist. Weder die Personen, die einen Schwangerschaftsbruch vornehmen lassen, noch das diese dabei unterstützende Gesundheitspersonal sollte strafrechtlich verfolgt werden. Der Vertragsstaat sollte Männern, Frauen und Jugendlichen im ganzen Land Zugang zu qualitativ hochwertigen und evidenzbasierten Informationen und Aufklärung über sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie zu angemessenen und erschwinglichen Verhütungsmethoden gewährleisten.<sup>127</sup>

In Punkt 29 benennt der Ausschuss die Notwendigkeit der Ergreifung von Maßnahmen gegen die Vorkommnisse interkommunaler und interethnischer Gewalt im Vertragsstaat. Er ist beunruhigt über den langjährigen Konflikt zwischen nomadischen Viehhirten, die sich mit Milizen verbunden haben, und Bauern. Insbesondere im mittleren Gürtel führt dieser Konflikt zu vielen Todesopfern und Vertriebenen. Berichten zufolge reagiert die nigerianische Luftwaffe auf diese Konflikte mit übermäßigen Gewaltanwendungen, einschließlich des Abschusses von Raketen auf Dörfer. Auch über diese Berichte ist der Ausschuss beunruhigt. Der Vertragsstaat sollte seine Bemühungen zur Gewährleistung von Sicherheit in der Region, unter anderem durch die Bereitstellung sicherer Unterkünfte insbesondere für Frauen und Kinder, verstärken. Darüber hinaus sollte er sicherstellen, dass alle Angriffe und Akte interethnischer Gewalt und Behauptungen über übermäßige

Gewaltanwendungen durch staatliche Akteure untersucht werden, die Verantwortlichen vor Gericht gestellt werden und die Opfer volle Wiedergutmachung erfahren.<sup>128</sup>

Punkt 31 thematisiert die mit dem Konflikt mit Boko Haram verbundenen Menschenrechtsverletzungen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, unverzüglich, unparteiische und wirksame Untersuchungen zu den Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen durchzuführen, die im Zusammenhang mit dem Konflikt mit Boko Haram sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren begangen wurden. Die Verantwortlichen müssen ermittelt, strafrechtlich verfolgt und im Falle der Verurteilung angemessen sanktioniert werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die Opfer Zugang zu Rechtsmitteln und vollständiger Wiedergutmachung haben. Der Vertragsstaat sollte, unter anderem durch Veröffentlichung der Ermittlungsergebnisse, für mehr Transparenz der Ermittlungen sorgen. Schließlich sollte er Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung zu gewährleisten und Menschenrechtsverletzungen an ihr zu verhindern.<sup>129</sup>

### *Mauretanien*

Der Ausschuss begrüßt das pünktliche Einreichen des zweiten Berichts<sup>130</sup> von Mauretanien in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>131</sup>. Sodann würdigt er auf nationaler Ebene die Verbote von körperlicher Züchtigung und der Verstümmelung weiblicher Genitalien im Kinderschutzgesetz; die Anerkennung von Folter als eigenständiger Straftat, welche nicht der Verjährung unterliegt, und die Einrichtung eines nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter; die Verabschiedung eines Gesetzes über Prozesskostenhilfe und einer Verordnung

<sup>127</sup> Maternal mortality, reproductive health and termination of pregnancy, paras. 22, 23.

<sup>128</sup> Intercommunal and inter-ethnic violence, paras. 28, 29.

<sup>129</sup> Conflict with Boko Haram and civilian protection, paras 30, 31.

<sup>130</sup> UN-Dok. CCPR/C/MRT/2 vom 30. Januar 2018.

<sup>131</sup> UN-Dok. CCPR/C/MRT/CO/2 vom 23. August 2019.

zur Einrichtung von Prozesskostenhilfebüro; und die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt (2014–2018). Darüber sind einige Maßnahmen zur Bekämpfung von Sklaverei positiv zu vermerken, namentlich die Verabschiedung des Gesetzes über die Kriminalisierung und Bestrafung von Sklaverei und von sklavereiähnlicher Praktiken, welches Sklaverei als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkennt und die Einrichtung von Sondergerichten zur Bekämpfung solcher Praktiken vorsieht, und des Plans für die Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichterstatters für zeitgenössische Formen der Sklaverei von 2014 und die Einsetzung einer interministeriellen Kommission, die für die Koordinierung, Leitung und Überwachung zuständig ist.

Innerhalb eines Jahres hat der Vertragsstaat über die Fortschritte betreffend der Punkte 11, 21 und 43 zu berichten.

Der Ausschuss nimmt zwar die Maßnahmen zur Kenntnis, die der Vertragsstaat zur Regelung der humanitären Folgen der Ereignisse von 1989 bis 1991 bereits ergriffen hat, erkennt aber in Punkt 11 weiteren Handlungsbedarf. Er fordert den Vertragsstaat daher auf, die notwendigen Schritte zur endgültigen Regelung der ungelösten Folgen zu unternehmen. Insbesondere sollte das Amnestiegesetz aufgehoben werden, welches die Zuweisung von Verantwortung für die begangenen Menschenrechtsverletzungen verhindert. Die Tatsachen und Straftaten sollten festgestellt werden, die Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt und angemessen sanktioniert werden. Den Opfern sollte vollständige Wiedergutmachung gewährt werden.<sup>132</sup>

In Punkt 21 thematisiert der Ausschuss Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Praktiken gegen Frauen und Mädchen. Trotz einiger legislativer Maßnahmen durch den Vertragsstaat, wie etwa der Kriminalisierung von Genitalverstümmelung von

Mädchen unter 18 Jahren, und dem Rückgang von Genitalverstümmelung, ist der Ausschuss besorgt, dass diese Praxis in einigen Regionen und bei einigen ethnischen Gruppen in großem Umfang fortbesteht. Der Vertragsstaat sollte die Praxis der Genitalverstümmelung gegen alle Frauen und Mädchen verbieten. Ferner sollte er sicherstellen, dass gegen alle Fälle weiblicher Genitalverstümmelung unverzüglich ermittelt wird, die Täter strafrechtlich verfolgt und sanktioniert werden. Opfern sollte Zugang zu sozialen und medizinischen Diensten gewährt werden. Sensibilisierungs- und Bildungsprogramme zur Beendigung dieser Praxis sollten verstärkt werden. Zudem sollte die, trotz der Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Förderung der Beendigung der Kinderheirat, weiterhin weit verbreitete Praxis der Kinderheirat durch das gesetzliche Verbot der Eheschließung unter 18 Jahren und alle weiteren notwendigen Schritte abgeschafft werden.<sup>133</sup>

Punkt 43 thematisiert die Meinungsfreiheit und den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen im Vertragsstaat. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, eine Reihe gesetzlicher Bestimmungen, welche übermäßige inhaltliche Beschränkungen der Meinungsäußerung vorsehen und unbestimmt sind, so zu verändern, dass sie mit Artikel 18 und 19 im Einklang stehen. Darüber hinaus ist er besorgt über Berichte darüber, dass Menschenrechtsverteidiger\*innen auf Grundlage lose definierter Straftatbestände eingeschüchert, belästigt, verhaftet und verfolgt werden, wenn sie ihr Recht auf freie Meinungsäußerung ausüben. Der Vertragsstaat sollte von dieser Praxis absehen. Alle Menschenrechtsverteidiger\*innen, welche willkürlich festgenommen wurden, sollten bedingungslos freigelassen werden. Schließlich sollte der Vertragsstaat sicherstellen, dass alle gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen begangenen Menschenrechtsverletzung so schnell wie möglich gründlich und unparteiisch untersucht werden, die Verantwortlichen strafrechtlich

132 The fight against impunity and past human rights violations, paras. 10, 11.

133 Harmful practices against women and girls, paras. 20, 21.

belangt werden und die Opfer Wiedergutmachung erhalten.<sup>134</sup>

### *Paraguay*

In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>135</sup> zum vierten Bericht<sup>136</sup> Paraguays begrüßt der Ausschuss zunächst zwei Maßnahmen zur besseren Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Standards: erstens die Erweiterung der Kompetenzen der behördenübergreifenden „Kommission zur Einhaltung internationaler Entscheidungen“ auf die Umsetzung der Empfehlungen und Auffassungen der UN-Vertragsorgane und zweitens die Einrichtung des Recommendations Monitoring Systems (SIMORE) zur Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen internationaler Menschenrechtsmechanismen, ein nationaler Mechanismus, der mehr als 80 Anlaufstellen von 37 staatlichen Institutionen umfasst und der sieben weiteren Ländern zur Verfügung gestellt wurde. Darüber hinaus hebt der Ausschuss folgende gesetzliche und institutionelle Maßnahmen positiv hervor: die Anhebung des Heirats-Mindestalters auf 18 Jahre; die Verabschiedung eines Gesetzes über den umfassenden Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt und die Einführung von Femizid als Straftat sowie des Nationalen Plans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen für 2015–2020; die Genehmigung des Protokolls über die Betreuung von Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind; und die Verabschiedung eines Gesetzes über Hausarbeit, welches Hausarbeit für Personen unter 18 verbietet, sowie eine Gesetzesänderung, welche Personen in Hausarbeit Zugang zum gesetzlich geltenden Mindestlohn gewährt.

Das Follow-up-Verfahren wird zu den Punkten 13, 29 und 35 durchgeführt.

In Punkt 13 äußert der Ausschuss seine Besorgnis über die langsamen und begrenzten Fortschritte bei den Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung und Bestrafung der Verantwortlichen für die schweren Menschenrechtsverletzungen, die während der Diktatur von 1954–1989 und in der Übergangszeit bis 2003 begangen wurden. Besonders beunruhigend ist, dass aufgrund der Untätigkeit seitens der Staatsanwaltschaft und Justiz Strafverfahren in Fällen von Folterungen eingestellt wurden. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass alle Fälle der schweren Menschenrechtsverletzungen ordnungsgemäß untersucht und die Verantwortlichen vor Gericht gestellt und im Falle der Verurteilung bestraft werden. Darüber hinaus sind bisher nur begrenzte Fortschritte bei der Entschädigung der Opfer und ihren Familien zu erkennen. Der Vertragsstaat sollte die Gewährleistung eines raschen, fairen und wirksamen Zugangs zu Entschädigung und die vollständige Wiedergutmachung aller Opfer und ihrer Angehörigen, unabhängig vom Zeitpunkt der Klageerhebung, garantieren. Zwar erkennt der Ausschuss an, dass der Vertragsstaat bereits Bemühungen um die Lokalisierung und Identifizierung der verschwundenen Personen aufgenommen hat, jedoch sollte der Vertragsstaat diese beschleunigen und sicherstellen, dass die dafür erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden.<sup>137</sup>

Der Ausschuss äußert seine Besorgnis über den hohen Anteil von Personen in Untersuchungshaft, die 78 % der Gefängnisinsassen ausmachen. In Punkt 29 fordert er den Vertragsstaat auf, seine Reformen fortzusetzen, um die Anwendung der Untersuchungshaft deutlich zu verringern und sicherzustellen, dass Alternativen zum Freiheitsentzug berücksichtigt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass Personen nur ausnahmsweise in Untersuchungshaft genommen werden, und dass diese angemessen, unter allen Umständen erforderlich und so kurz wie möglich ist. Schließ-

134 Freedom of expression and the protections of human rights defenders, paras. 42, 43.

135 UN-Dok. CCPR/C/PRY/CO/4 vom 20. August 2019.

136 UN-Dok. CCPR/C/PRY/4 vom 7. November 2018.

137 Human rights violations during the period of dictatorship, paras. 12, 13.

lich sollte der Vertragsstaat sicherstellen, dass Personen, denen die Freiheit entzogen ist, über den Grund ihrer Inhaftierung und ihre Rechte informiert werden und dass ihnen – anders als bisher – problemlos Zugang zu einem Anwalt und von Beginn ihrer Haft an die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit einem Familienmitglied oder einer Vertrauensperson gewährleistet wird.<sup>138</sup>

Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz thematisiert der Ausschuss in Punkt 35. Er ist besorgt über zahlreiche Berichte über die starke Politisierung und Korruption innerhalb der Justiz, die sich unter anderem durch die Einmischung der Exekutive und Legislative zeigt. Auch bei der Auswahl und Ernennung von Richter\*innen und Staatsanwält\*innen durch den Justizverwaltungsrat wird die Unabhängigkeit der Justiz und Staatsanwaltschaft möglicherweise nicht ausreichend gewährleistet. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat daher auf, seine Bemühungen zur Bekämpfung von Korruption innerhalb des Justizwesens zu verstärken. Unter anderem sollten dafür Richter\*innen, Staatsanwält\*innen und Polizeibeamt\*innen für die wirksamsten Methoden der Korruptionsbekämpfung sensibilisiert werden. Darüber hinaus sollten alle Formen der Einmischung in die Justiz durch Regierungszweige beseitigt werden und unabhängige Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgungen aller Vorwürfe der Einmischung und Korruption eingeleitet werden. Schließlich sollten alle Gesetze und Arbeitsweisen der für die Verwaltung der Justiz zuständigen Institutionen auf die Gewährleistung rechtlicher und tatsächlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz und der Autonomie der Staatsanwaltschaft und Transparenz untersucht werden.<sup>139</sup>

138 Pretrial detention and fundamental safeguards, paras. 28, 29.

139 Independence of the judiciary, paras. 34, 35.

### *Äquatorialguinea*

Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat seit seinem Beitritt zum Pakt 1987 keinen einzigen Bericht eingereicht hat. Trotzdem dankt er dem Vertragsstaat für seine schriftlichen Antworten auf die Liste der Fragen zu Problemen, welche durch mündliche Antworten der Delegation ergänzt wurde, und sieht diese Antworten als Erstbericht an. Er fordert den Vertragsstaat auf, einen gemeinsamen Kernbericht vorzulegen, um künftige Diskussionen zu erleichtern. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>140</sup> begrüßt der Ausschuss auf nationaler Ebene unter anderem die Einsetzung eines nationalen Ausschusses für die Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; die Festlegung des Moratoriums für die Todesstrafe; den multisektoralen nationalen Aktionsplan zur Förderung von Frauen und zur Gleichstellung der Geschlechter für die Jahre 2005–2015; die Kampagne „Nein zur Gewalt gegen Frauen in Äquatorialguinea“ von 2008; und die Verabschiedung des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von sexuell übertragbaren Krankheiten und HIV/AIDS. Auf internationaler Ebene begrüßt der Ausschuss den Beitritt zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption<sup>141</sup> und dem Fakultativprotokoll der Frauenrechtskonvention.<sup>142</sup>

In den Abschließenden Bemerkungen wählte der Ausschuss die Punkte 19, 21 und 39, über welche bereits innerhalb eines Jahres Bericht erstattet werden soll.

In Punkt 19 thematisiert der Ausschuss Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und die Verwaltung natürlicher Ressourcen. Trotz der vom Vertragsstaat bereits ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ist der Ausschuss besorgt über die weiterhin breite Verbreitung von Korruption, insbesondere auf den höchsten Regierungsebenen. Der Vertragsstaat sollte seine

140 UN-Dok. CCPR/C/GNQ/CO/1 vom 22. August 2019.

141 Fn. 38. Beigetreten am 30. Mai 2018.

142 Fn. 25. Beigetreten am 16. Oktober 2009.



Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption intensivieren. Die Gesetzgebung sollte dahingehend überarbeitet werden, einen umfassenderen Schutz von Whistleblowern zu gewährleisten. Gute Regierungsführung sollte durch die Überwachung der Umsetzung der bereits angenommenen Antikorruptionsstrategie gestärkt werden. Die Kapazitäten der Staatsanwaltschaft und der Vollzugsbehörden zur Bekämpfung von Korruption sollten insbesondere durch die Bereitstellung berufsbegleitender Schulungen und Ressourcen gestärkt werden. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, alle Korruptionshandlungen unabhängig und unparteiisch zu untersuchen und die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen und im Falle der Verurteilung angemessen zu bestrafen. Ferner sollte der Vertragsstaat weitere Sensibilisierungskampagnen zu den wirtschaftlichen und sozialen Kosten von Korruption durchführen. Hinsichtlich der Verwaltung natürlicher Ressourcen nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, dass ein Teil der durch die Rohstoffindustrie erwirtschafteten Gewinne in soziale Projekte investiert wird. Jedoch erscheinen weitere Maßnahmen erforderlich, um die bisher unzureichende Beteiligung der Zivilgesellschaft und Transparenz in Bezug auf die Rohstoffindustrien auszubauen.<sup>143</sup>

Zwar nimmt der Ausschuss die Bekräftigungen des Vertragsstaats zu Kenntnis, dass kein Ausnahmezustand ausgerufen wurde. Jedoch ist er beunruhigt über Informationen, die darauf schließen lassen, dass der Vertragsstaat im Rahmen der Wahlen 2016 und während des Putschversuchs 2017 Maßnahmen ergriffen hat, die Notstandsregelungen und -maßnahmen gleichkommen, ohne die in Artikel 4 vorgesehenen grundlegenden Garantien zu beachten. In Punkt 21 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat daher auf, so bald wie möglich Schritte einzuleiten, um den faktischen Notstand zu beenden und sicherzustellen, dass jeder in seinem Hoheitsgebiet angewandte und ausgeführte Notstand den Garantien

des Artikel 4 entspricht. Der Vertragsstaat sollte im Lichte der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 29<sup>144</sup> Gesetze zur eindeutigen Regelung von Notständen verabschieden, welche sicherstellen, dass jede Außerkraftsetzung von Verpflichtungen des Paktes mit Artikel 4 vereinbar sind und insbesondere keine der in Artikel 4 Absatz 2 genannten Verpflichtungen außerkräftgesetzt werden.<sup>145</sup>

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat in Punkt 39 auf, der berichteten Praxis von Folter und Misshandlung durch die Polizei dringend ein Ende zu setzen. Alle Vorwürfe sollten rasch, gründlich, unparteiisch und wirksam untersucht werden, die Verantwortlichen sollten strafrechtlich verfolgt und angemessen bestraft werden. Den Opfern sollte Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln und Rehabilitation gewährt werden. Der Vertragsstaat sollte zudem die Schulungen von Richter\*innen, Staatsanwält\*innen und Angehörigen der Polizei und des Militärs zur Verhinderung von Folter verbessern. Darüber hinaus sollte er genaue Daten über Fälle von Folter der Verfolgung dieser veröffentlichen. Schließlich sollte ein unabhängiger Mechanismus zur Untersuchung von Beschwerden über Folter und Misshandlung durch Vollstreckungsbeamt\*innen eingerichtet werden.<sup>146</sup>

#### - 127. Sitzung -

Die 127. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 4. Oktober bis 8. November 2019 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Belgien, Kap Verde, Tschechien, Mexiko und Senegal. Die geplante Prüfung des Berichts der Zentralafrikanischen Republik wurde aufgrund Abwesenheit der Delegation die nächste Sitzung des Ausschusses verschoben.

<sup>143</sup> Anti-corruption measures and natural resource management, paras. 18, 19.

<sup>144</sup> General Comment No. 29. States of Emergency (Article 4), UN-Dok. CCPR/C/Rev.1/Add.11 vom 31. August 2001.

<sup>145</sup> State of emergency, paras. 20, 21.

<sup>146</sup> Prohibition of torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment, paras. 38, 39.

## Belgien

Der Ausschuss befasste sich mit dem sechsten Bericht<sup>147</sup> von Belgien. In seinen abschließenden Bemerkungen<sup>148</sup> begrüßt er auf nationaler Ebene die Verabschiedung zahlreicher legislativer Maßnahmen. Neben anderen nennt er das Gesetz zur Verringerung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen; die Präzisierung und Erweiterung der Definition von Menschenhandel im Strafgesetzbuch; die Gesetzesänderung in Bezug auf den Eintrag im Personenstandsregister bei Änderung der Geschlechtszuordnung von Transgender-Personen in Reaktion auf ein Verfassungsgerichtsurteil, welches die alte Fassung für verfassungswidrig erklärt hatte; die Verabschiedung der Interföderalen Aktionspläne zur Bekämpfung homophober und transphober Gewalt für 2013–2014 und zur Bekämpfung von Diskriminierung und Gewalt gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle für 2018–2019; und die Verabschiedung der nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung aller Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt für 2015–2019 und zur Bekämpfung des Menschenhandels für 2015–2019. Auf internationaler Ebene ist die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt für wirtschaftlichem, soziale und kulturelle Rechte<sup>149</sup> positiv zu verzeichnen.

Im Rahmen des Follow-up-Verfahrens wird der Vertragsstaat dazu aufgerufen binnen eines Jahres über die Punkte 10, 14 und 30 Bericht zu erstatten.

In Punkt 10 nennt der Ausschuss Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeit des Bundesinstituts für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Der Ausschuss begrüßt zwar die Errichtung dieses Institut, schätzt es aber als noch nicht funktionsfähig ein. Daher sollte der Vertragsstaat es mit einem umfassenden Mandat einschließlich

der Möglichkeit, Beschwerden entgegenzunehmen, ausstatten und dadurch die Etablierung des Instituts in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien<sup>150</sup> beschleunigen. Darüber hinaus sollten Kooperationsvereinbarungen ausgehandelt werden, um die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesinstitut und den föderalen Instituten zu verstärken und einen wirksamen Schutz im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Pakt zu gewährleisten.<sup>151</sup>

Der Ausschuss äußert sich in Punkt 14 besorgt über die Zahl der Kinder belgischer Staatsangehöriger, die sich noch immer in Konfliktzonen befinden, und fordert den Vertragsstaat auf, die Rückführung dieser unter Beachtung des Prinzips des Kindeswohls zu erleichtern und Zugang zu Rehabilitationsdiensten und -versorgung bei der Rückführung zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten sichergestellt werden, dass belgische Staatsangehörige, die terroristischer Verbrechen oder Kriegsverbrechen verdächtigt werden, im Einklang mit den im Pakt enthaltenen Rechten vor Gericht gestellt werden.<sup>152</sup>

Der Ausschuss ist besorgt, dass nach wie vor Inhaftierungen aus Gründen der Einwanderung vorgenommen werden. Er fordert den Vertragsstaat in Punkt 30 auf, solche im Allgemeinen und insbesondere die von Familien, Schwangeren und Kindern zu verbieten. Es sollten Alternativen gefunden werden, die mit Verpflichtungen aus dem Pakt im Einklang stehen. Ferner sollte ein Gesetz verabschiedet werden, welches den Umgang mit als im Vertragsstaat als staatenlos anerkannten Personen regelt und eine Gewährung von Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsgenehmigungen für diese vorsieht.<sup>153</sup>

147 UN-Dok. CCPR/C/BEL/6 vom 10. Dezember 2018.

148 UN-Dok. CCPR/C/BEL/CO/6 vom 6. Dezember 2019.

149 Fn. 24. In Kraft seit 20. Mai 2014.

150 Principles relating to the status of national institutions, UN-Dok. A/RES/48/134 vom 4. März 1994, Annex.

151 National human rights institution, paras. 9–10.

152 Reparation of all children of Belgian nationals in conflict zones, paras. 13–14.

153 Refugees, asylum seekers and non-refoulement, paras. 29–30.

### *Kap Verde*

Der Ausschuss begrüßt trotz 20-jähriger Verspätung die Einreichung des Erstberichts<sup>154</sup> von Kap Verde. In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>155</sup> würdigt er zunächst folgende positive Maßnahmen auf nationaler Ebene: die laufende Entwicklung eines neuen Statuts für die Nationale Kommission für Menschenrechte und Staatsbürgerschaft; die Einrichtung der Interministeriellen Kommission für Gendermainstreaming; die Verabschiedung des Gesetzes über geschlechtsspezifische Gewalt; den nationalen Aktionsplan 2018–2021 gegen Menschenhandel; die Reform des Strafjustizsystems, einschließlich der Einführung von Alternativen zur Inhaftierung und Maßnahmen zur Bekämpfung der Überfüllung von Gefängnissen sowie die Verabschiedung eines Kodex zur Vollstreckung konventioneller strafrechtlicher Sanktionen. Begrüßenswert ist auch die Ratifizierung der Fakultativprotokolle des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>156</sup> und zur Antifolter-Konvention<sup>157</sup>.

Innerhalb eines Jahres gilt es im Rahmen des Follow-up-Verfahrens über die Maßnahmen betreffend der Punkte 8, 12 und 44 zu berichten.

Obwohl der Prozesses der Entwicklung des Status der neuen Nationalen Kommission für Menschenrechte und Staatsbürgerschaft noch andauert, ermahnt der Ausschuss den Vertragsstaat in Punkt 8 erneut<sup>158</sup>, diese Kommission zur vollen Erfüllung der Pariser Prinzipien<sup>159</sup> zu stärken. Ihn beunruhigt, dass die Kommission vom Justizministerium abhängig sein könnte. Der Vertragsstaat sollte ein völlig unabhängiges, transparentes und partizipatives Verfahren für

die Auswahl und Ernennung der Mitglieder der Kommission sicherstellen. Ferner sollte jegliche Kontrolle von staatlicher Seite abgeschafft werden. Der Kommission sollten die personellen und finanziellen Mittel zur wirksamen Mandatsausübung bereitgestellt werden. Die geographische Abdeckung der Kommission sollte gestärkt werden, um die Mandatsausübung im gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaates zu gewährleisten.<sup>160</sup>

Der Ausschuss thematisiert in Punkt 12 Maßnahmen zur Erreichung der Gleichstellung von Männern und Frauen. Zwar erkennt er die vom Vertragsstaat bereits unternommenen Maßnahmen an, ist jedoch besorgt über das Fortbestehen tief verwurzelter patriarchalischer Einstellungen und Geschlechterstereotype sowie über die nach wie vor unzureichende Beteiligung von Frauen in einigen Bereichen des öffentlichen Lebens. Er fordert den Vertragsstaat daher auf, das vorgelegte Gesetz über die Geschlechterparität zu verabschieden, um die Beteiligung von Frauen in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens zu erhöhen. Ferner sollte er Bildungs- und Sensibilisierungsinitiativen für die breite Öffentlichkeit stärken, um Geschlechterstereotypen zu beseitigen, die Unterordnung von Frauen zu bekämpfen und die Achtung der gleichwertigen Rollen und Verantwortlichkeiten von Frauen und Männern in der Familie und der Gesellschaft zu fördern. Darüber hinaus sollten umfassende Daten gesammelt werden, um die Wirksamkeit von Initiativen zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung zu überwachen.<sup>161</sup>

Zwar würdigt der Ausschuss die erheblichen Dezentralisierungsbemühungen des Vertragsstaates, äußert jedoch seine Besorgnis über den Mangel an Informationen über den Prozess und dessen Ergebnisse. Daher regt der Ausschuss in Punkt 44 die Ergreifung von Maßnahmen für eine solide Beteiligung der Öffentlichkeit während der Dezentralisierungsbemühungen an.<sup>162</sup>

154 UN-Dok. CCPR/C/CPV/1 vom 29. August 2018.

155 UN-Dok. CCPR/C/CPV/CO/1/Add.1 vom 3. Dezember 2019.

156 Fn. 24. In Kraft seit 23. Juni 2014.

157 Fn. 27. In Kraft seit 4. Juni 1992.

158 UN-Dok. CCPR/C/CPV/CO/1 vom 23. April 2012.

159 Pariser Prinzipien (Fn. 150).

160 National human rights institution, paras. 7, 8.

161 Equality between men and women, paras. 11, 12.

162 Decentralization, paras. 43, 44.

## Tschechien

In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>163</sup> zum vierten Bericht Tschechiens<sup>164</sup> begrüßt der Ausschuss zunächst die Beseitigung der Schweinezucht auf dem Gelände des ehemaligen Roma-Konzentrationslagers aus dem Zweiten Weltkrieg in Lety und die Planung einer Holocaust-Gedenkstätte für Roma an dieser Stelle. Darüber hinaus ist auf nationaler Ebene die Verabschiedungen des Konzepts des Gefängnisystems bis 2015 und der Strategie für Kriminalitätsverhütung von 2016–2020 positiv zu vermerken. Auf internationaler Ebene sind die Ratifizierungen des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>165</sup> und der Fakultativprotokolle zur Kinderrechtskonvention betreffend Kinderhandel<sup>166</sup> und betreffend eines Mitteilungsverfahrens<sup>167</sup> zu begrüßen.

Die Punkte, über die innerhalb eines Jahres erneut berichtet werden soll, sind: Punkt 17, 27 und 29.

Der Ausschuss bespricht in Punkt 17 Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Hassreden und Hassverbrechen. Der Vertragsstaat sollte seine bisherigen Bemühungen verdoppeln, um rassistische Diskriminierungen, Hassreden und Aufstachelung zu Gewalt aus rassistischen Motiven durch Strafverfolgung und Sensibilisierungsmaßnahmen im Einklang mit Artikel 19 und 20 und den allgemeinen Bemerkungen Nr. 34<sup>168</sup> zu bekämpfen. Es sollten wirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Hassreden, insbesondere durch Politiker\*innen und hohe Beamt\*innen, ergriffen werden und solche Aussagen entschieden und öffentlich verurteilt werden. Auch die Bemühungen zur Bekämpfung von Online-Hassreden sollten intensiviert werden. Darüber

hinaus sollten Sensibilisierungsbemühungen und Kampagnen, die auf die Förderung der Achtung der Menschenrechte, Toleranz gegenüber Vielfalt und auf die Beseitigung stereotypischer Vorurteile zu Ethnizität und Religion abzielen, verstärkt werden. Gegen Hassverbrechen sollte gründlich ermittelt werden, ihre strafrechtliche Verfolgung und die Verurteilung und Sanktionierung der Verantwortlichen sollte sichergestellt werden. Opfern sollte der Zugang zu angemessenen Rechtsmitteln gewährt werden. Schließlich sollten Vollzugsbeamt\*innen, Richter\*innen und Staatsanwält\*innen weiterhin angemessene Schulungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen und Medienschaffende zur Förderung ethnischer und religiöser Vielfalt erhalten.<sup>169</sup>

In Punkt 27 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat erneut<sup>170</sup> auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwendung geschlossener Rückhaltebetten in psychiatrischen und verwandten Einrichtungen abzuschaffen. Der Vertragsstaat sollte ein unabhängiges Überwachungs- und Berichtssystem über die Verwendung einrichten und sicherstellen, dass Missbräuche wirksam untersucht, strafrechtlich verfolgt und sanktioniert werden und den Opfern und ihren Familien Wiedergutmachung gewährt wird.<sup>171</sup>

Punkt 29 thematisiert Inhaftierungen nach dem Ausländergesetz. Der Ausschuss ist besorgt, dass in der Praxis kaum Alternativen zu Inhaftierungen von Asylsuchenden in Dublin-Fällen genutzt werden, obwohl 2019 sogar speziell für Familien mit Kindern eine gesetzliche Alternative eingeführt wurde. Er ermahnt den Vertragsstaat, Inhaftierungen nur als letztes Mittel anzuwenden und sicherzustellen, dass diese angemessen, erforderlich und verhältnismäßig sind. Zudem sollte die wirksame Anwendung von Alternativen zu Inhaftierungen in der Praxis sichergestellt werden. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat

163 UN-Dok. CCPR/C/CZE/CO/4 vom 6. Dezember 2019.

164 UN-Dok. CCPR/C/CZE/4 vom 9. Januar 2019.

165 Fn. 34. In Kraft seit 8. Februar 2017.

166 Fn. 28. In Kraft seit 26. August 2013.

167 Fn. 30. In Kraft seit 2. Dezember 2015.

168 General Comment No. 34 (Fn. 70).

169 Racial discrimination, hate speech and hate crimes, paras. 16, 17.

170 UN-Dok. CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013, para. 35.

171 Restraint in psychiatric institutions, paras. 26, 27.

auf, alle Inhaftierungen von Kindern, einschließlich der De-facto-Inhaftierungen im Rahmen von „Unterbringungen“ mit ihren inhaftierten Familien, zu beenden. Im Falle von Zweifeln bei der Altersfeststellung von jungen Personen sollte anders als bisher zu ihren Gunsten davon ausgegangen werden, dass sie Kinder sind, statt sie bis zur finalen Feststellung als Erwachsene zu inhaftieren.<sup>172</sup>

### *Mexiko*

Der Ausschuss beschäftigte sich mit dem sechsten Bericht<sup>173</sup> Mexikos und begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>174</sup> zunächst die Verabschiedungen des Gesetzes zur Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Folter und anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen, des Gesetzes zu Materien des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen und des Opferschutzgesetzes. Ferner ist die Einführung des Systems zur Suche verschwundener Personen begrüßenswert. Darüber hinaus würdigt der Ausschuss die Änderung des Gesetzes zur Militärjustiz, welche die Fälle von zivilen Opfern von Menschenrechtsverletzungen von der Militärgerichtsbarkeit ausschließen. Schließlich ist auch die Verfassungsreform zu Menschenrechten positiv zu vermerken.

Die Punkte, über die der Vertragsstaat innerhalb eines Jahres zu berichten hat, sind Punkt 19, 23 und 43.

In Punkt 19 drückt der Ausschuss seine Besorgnis über die hohen und zunehmenden Mordraten, Berichte über außergerichtliche Tötungen und die Anzahl der Todesfälle im Vertragsstaat aus. In diesem Zusammenhang fordert er den Vertragsstaat auf, von dem militarisierten Ansatz für Ordnungsbehörden abzurücken, den Prozess der Bildung der Nationalgarde als zivile Einrichtung

voranzutreiben und einen Plan für den schrittweisen und geordneten Rückzug der Streitkräfte aus den Funktionen der öffentlichen Sicherheit zu entwickeln. Die Intervention durch die Streitkräfte sollte auf außergewöhnliche Umstände für eine begrenzte Dauer in Übereinstimmung mit klaren, vorher festgelegten Protokollen beschränkt und durch zivile Kontrollmechanismen und Verantwortlichkeitsregelungen überwacht sein. Ferner sollte der Vertragsstaat seine Bemühungen fortsetzen, allen Offizier\*innen, die Teil der Nationalgarde sind, eine intensive Schulung in internationalen Menschenrechtsstandards zu bieten, und erwägen, Pausen beim Übergang zwischen dem Dienst in den Streitkräften und der Nationalgarde einzuführen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass alle Fälle von außergerichtlichen Hinrichtungen und Menschenrechtsverletzungen unverzüglich, gründlich und unparteiisch untersucht werden, dass die Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt und bestraft werden und dass die Opfer vollständige Wiedergutmachungen erhalten. Der Vertragsstaat sollte dringend eine Politik zur wirksamen Reduzierung von Tötungsdelikten und außergerichtlichen Tötungen verabschieden.<sup>175</sup>

Der Ausschuss behandelt in Punkt 23 die wiederholte Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen durch Vollzugsbeamten\*innen, einschließlich außergerichtlichen Hinrichtungen, Verschwindenlassen und Folter. Der Vertragsstaat sollte seine Bemühungen verdoppeln, alle Gewaltverbrechen und andere schwere Straftaten unverzüglich, gründlich und unparteiisch zu untersuchen, damit die Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt und bestraft werden und die Opfer vollständige Wiedergutmachung erhalten. Er sollte die Ermittlungskapazitäten und die Unabhängigkeit aller an den Untersuchungen Beteiligten stärken und die Konsolidierung des Anklageverfahrens und die Autonomie gewährleisten. Dabei sollten die internationalen Menschenrechtsstandards, einschließlich dem Istanbul-Pro-

172 Detention under the foreign nationals act, paras. 28, 29.

173 UN-Dok. CCPR/C/MEX/6 vom 11. Juni 2018.

174 UN-Dok. CCPR/C/MEX/CO/6 vom 4. Dezember 2019.

175 Derecho a la vida y la seguridad personal, paras. 18, 19.

tokoll<sup>176</sup>, berücksichtigt werden. Schließlich sollte der Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen zum Schutze von Zeugen, Opfern und ihren Familien und Ermittlungspersonal vor Drohungen, Angriffen und Vergeltungsmaßnahmen ergreifen.<sup>177</sup>

Zwar begrüßt der Ausschuss in Punkt 43 die Verabschiedung des nationalen Schutzmechanismus für Menschenrechtsverteidiger\*innen im Vertragsstaat, doch kann dieser nach Auffassung des Ausschusses aktuell noch keinen umfassenden und wirksamen Schutz gewährleisten. Der Ausschuss bedauert das hohe Maß an Gewalt, einschließlich tödlicher Gewalt, und die Einschüchterungen gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen.<sup>178</sup> Der Vertragsstaat sollte den Schutzmechanismus für Menschenrechtsverteidiger\*innen stärken, indem er angemessene finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellt, eine Gender-Perspektive in die Arbeit des Mechanismus mit einbezieht und Maßnahmen einsetzt, welche die strukturellen Ursachen von Risiken sowohl reaktiv und als präventiv angehen, sowie Aktionen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger\*innen durchführt. Die zuständigen Organe für die Verwaltung der Justiz sowie die innere Sicherheit sollten gestärkt werden, um sicherzustellen, dass alle Angriffe unverzüglich, gründlich, unabhängig und unparteiisch untersucht werden, dass die Täter vor Gericht gestellt werden und die Opfer umfassende Wiedergutmachung und angemessene Unterstützung erhalten. Darüber hinaus ist der Ausschuss besorgt, dass nach der geltenden Gesetzgebung Meinungsäußerungen teils kriminalisiert werden und dies zur Einschränkung der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen instrumentalisiert wird. Er ermahnt

den Vertragsstaat, bei Strafverfahren gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen die Garantie für ein ordnungsgemäßes Verfahren einzuhalten. Ferner sollte sichergestellt werden, dass alle Beschränkungen der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in vollem Umfang den strengen Anforderungen der Artikel 19 Absatz 3, 21 und 22 Absatz 2 entsprechen.<sup>179</sup>

### *Senegal*

Trotz erheblicher Verspätung begrüßt der Ausschuss die Vorlage des fünften Berichts<sup>180</sup> Senegals. In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>181</sup> würdigt er unter anderem: die gesetzliche Abschaffung der Todesstrafe; das Gesetz über die Festlegung der absoluten Parität zwischen Männern und Frauen in allen ganz oder teilweise wählbaren Institutionen, dessen Umsetzung von der Nationalen Paritätsbeobachtungsstelle überwacht wird; die Änderung des Strafgesetzbuches, welche alternative Strafen zur Freiheitsentziehung vorsieht; Stärkung der grundlegenden Rechtsgarantien in der veränderten Strafprozessordnung; die Einrichtung der außerordentlichen afrikanischen Kammer, vor welcher Hissène Habré 2016 für die von ihm zwischen 1982 und 1990 im Tschad begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Folterungen verurteilt wurde; den Nationalen Aktionsplan zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Förderung der Menschenrechte (2017–2021); und die Einrichtung eines computergestützten Registers in den Gefängnissen.

Zum Follow-up-Verfahren wurden die Punkte 27, 33 und 41 bestimmt, worüber innerhalb von zwei Jahren erneut zu berichten ist.

176 Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No. 8/Rev.1.

177 Impunidad, paras. 22, 23.

178 Vgl. zu dieser Problematik in diesem Heft auch *Rosario Figari Layús*, Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger\*innen in Lateinamerika, S. 5–19.

179 Libertades de expresión y asociación, paras. 43, 44.

180 UN-Dok. CCPR/C/SEN/5 vom 6. November 2018.

181 UN-Dok. CCPR/C/SEN/CO/5 vom 11. Dezember 2019.

Den Ausschuss beunruhigen Berichte über Todesfälle in Haft und das Fehlen klarer Statistiken über deren Ursachen. Er fordert den Vertragsstaat in Punkt 27 daher dazu auf, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um umfassende und unparteiische Ermittlungen in allen dieser Fälle sicherzustellen und den Opfern Wiedergutmachung zu gewähren. Die Verantwortlichen sollen vor Gericht und gemessen an der Schwere ihrer Taten angemessen sanktioniert werden.<sup>182</sup>

In Punkt 33 thematisiert der Ausschuss mit Besorgnis die prekäre Situation von Geflüchteten und Asylsuchenden im Vertragsstaat. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Gesetzgebung zu überprüfen, um sie mit den Verpflichtungen aus dem Pakt und der Flüchtlingskonvention<sup>183</sup> in Einklang zu bringen. Besonders beunruhigend sind die übermäßigen Verzögerungen bei den Entscheidungen der Kommission für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus. Der Vertragsstaat sollte die finanziellen und personellen Ressourcen der Kommission erhöhen und die Bearbeitungsfrist für die dort eingehenden Anträge verkürzen. Das aktuelle Staatsangehörigkeitsgesetz, welches nur für auf senegalesischem Gebiet geborene Kinder ausländischer Eltern, nicht aber für auf dem Gebiet ausgesetzte Kinder, den Erwerb der Staatsbürgerschaft vorsieht, sollte verändert werden, um das Risiko der Staatenlosigkeit insbesondere für ausgesetzte Kinder zu vermeiden.<sup>184</sup>

Trotz der Bemühungen des Vertragsstaats im Bereich des Kinderschutzes und der Bekämpfung des Kinderhandels muss der Ausschuss feststellen, dass die Problematik der Ausbeutung und des Missbrauchs von

Kindern in Gold- und Tourismusgebieten weiterhin besteht. Er fordert den Vertragsstaat in Punkt 41 daher auf, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um den Missbrauch, die Ausbeutung, den Menschenhandel und alle Formen von Gewalt und Folter von Kindern zu beenden. Der Vertragsstaat sollte die Verabschiedung des Kinderkodex beschleunigen und dabei den Einklang mit den Bestimmungen des Paktes sicherstellen. Die strikte Anwendung von Artikel 298 des Strafgesetzbuches, welcher körperliche Übergriffe gegen und die Vernachlässigung von Kindern unter Strafe stellt, sollte gewährleistet werden, indem die Justiz mit Mitteln ausgestattet wird, die dem Ausmaß des Problems angemessen sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten ermächtigt werden, in allen Fällen von Kinderhandel und Misshandlung von Kindern als zivile Parteien vor Gericht zu erscheinen. Im Rahmen der nationalen Strategie zum Schutz von Kindern sollte eine nationale Datenbank aller Fälle von Gewalt in Familien gegen Kinder eingerichtet werden und eine umfassende Bewertung des Ausmaßes, der Ursachen und der Art dieser Gewalt vorgenommen werden. Dem besonderen Problem der Ausbeutung und des Missbrauchs von Kindern in Koranschulen, die teilweise zu schweren Folgen wie dem Tod von betroffenen Kindern geführt haben, sollte mit der Beschleunigung der Verabschiedung des Gesetzes über die Modernisierung von Koranschulen begegnet werden. Dieses Gesetz sollte mit den Verpflichtungen aus dem Pakt vereinbar sein und einen Kontrollmechanismus und die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen vorsehen.<sup>185</sup>

---

182 Muerte de personas privadas de libertad, paras. 26, 27.

183 Fn. 103.

184 Refugiados y solicitantes de asilo, paras. 32, 33.

---

185 Explotación y maltrato de niños, paras. 40, 41.

## Tagungsbericht: The UN Guiding Principles and the Future of Business and Human Rights Regulation

Leon Holger Switala/René Wolfsteller

---

Seit der Verabschiedung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Jahr 2011 hat sich ein transnationales Regime herausgebildet, um die Governance-Krise einer weitgehend deregulierten globalisierten Marktwirtschaft zu entschärfen und insbesondere transnational operierende Wirtschaftsunternehmen für die Einhaltung von Menschenrechten verantwortlich zu machen.

An der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg ging am 13. Februar 2020 ein internationaler und interdisziplinärer Forschungsworkshop unter der Leitung von René Wolfsteller der Frage nach, inwieweit dieses sich entwickelnde Regime zur Regulierung von Wirtschaft und Menschenrechten geeignet ist, beide Ziele zu erreichen. In seiner Begrüßung wies der Veranstalter zunächst auf die Policy-Relevanz des Themas sowie auf die in Aussicht stehenden, neuen Handlungsspielräume insbesondere in Deutschland und der EU hin, wo sich führende politische Akteure in den vergangenen Monaten für stärkere gesetzliche Regelungen zum Menschenrechtsschutz in wirtschaftlichen Prozessen ausgesprochen hatten.

Die Beiträge des ersten Workshop-Panels untersuchten die theoretischen und normativen Grundlagen dieses Regimes. Den Auftakt bildete ein Vortrag von Yingru Li und John McKernan (Glasgow), die der Konstruktion der UN-Leitprinzipien unter Federführung John Ruggies aus moralphilosophischer Sicht zwei fundamentale Defizite vorwarfen: Die Leitprinzipien ließen kaum eine Weiterentwicklung unter Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure zu und verfehlten zudem den moralischen Kern

von Menschenrechten als Instrumente der Emanzipation. Daran anknüpfend argumentierte Elke Mack (Erfurt), dass die Legitimität der globalisierten Marktwirtschaft nicht durch die bloße Befolgung rechtlicher Regeln zum Menschenrechtsschutz hergestellt werden kann, sondern durch weitergehende Gesellschaftsverträge zwischen Unternehmen und der betroffenen Zivilgesellschaft auf der Grundlage liberaler und kosmopolitischer Werte ergänzt werden muss. Im dritten Beitrag wies Christian Scheper (Duisburg-Essen) darauf hin, dass die zunehmende gesetzliche Regulierung von Unternehmen nicht automatisch zu einer stärkeren sozialen Kontrolle von Wirtschaftsakteuren führt, sondern auch zu deren Machtgewinn beiträgt, indem diese zunehmend Einfluss auf die Wissensproduktion über menschenrechtliche Wirtschaftspraktiken erhalten.

Das zweite Panel lenkte den Fokus auf die Implementierung unternehmerischer Verantwortung und Sorgfaltspflichten für Menschenrechte durch Nationale Aktionspläne und Menschenrechtsinstitutionen. Kelly Kollman und Aloiise Favotto (Glasgow) präsentierten eine Studie, in der sie die Effekte des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) auf die Menschenrechtspraktiken von 50 transnational operierenden Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich untersuchten. Die Auswertung von Rechenschaftsberichten zur "Corporate Social Responsibility" über einen Zeitraum von 20 Jahren (1995 bis 2015) sowie von Interviews ergab, dass die unternehmerische Auseinandersetzung mit Menschenrechtsfragen nach der Einführung des NAP zwar leicht zugenommen hat, sich aber weitgehend auf die Ebene der Rhetorik und des Managements beschränkte. Im nachfol-



genden Vortrag über die Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) in der Umsetzung der UN-Leitprinzipien stellte *René Wolfsteller* (Halle) eine grundsätzliche Divergenz fest zwischen den hohen Erwartungen an das Potenzial von NMRI einerseits, und dem Fehlen eines umfassenden völkerrechtlichen Mandats und der notwendigen Kompetenzen von NMRI in der Praxis andererseits, welche durch eine Reform der Pariser Prinzipien aufzulösen sei.

Das dritte Panel nahm die Herausforderungen der rechtlichen Umsetzung der UN-Leitprinzipien in den Blick. *Markus Krajewski* (Erlangen-Nürnberg) rekonstruierte aus Prinzipien des Völkerrechts und der Menschenrechtsdogmatik eine weitreichende staatliche Pflicht zum Menschenrechtsschutz sogenannter "Home States", in deren Gerichtsbarkeit transnational operierende Unternehmen ihren Hauptsitz haben. Diese staatliche Schutzpflicht gilt laut Krajewski auch für Individuen in anderen Ländern, die von den Geschäftsaktivitäten des Mutterunternehmens betroffen sind, wenn etwaige Menschenrechtsverletzungen vorhersehbar und vermeidbar sind. Anschließend wies *Başak Bağlayan* (Luxemburg) auf die Möglichkeiten und Grenzen von Nationalen Kontaktpunkten in OECD-Ländern hin, bei Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsakteure effektiven Rechtsbehelf zu gewährleisten. Den Abschluss des Panels bildete *Almut Schilling-Vacaflor* (Osnabrück) mit einer Untersuchung der Wirksamkeit des französischen «Loi de Vigilance» (2017), das transnational operierenden Unternehmen mit Sitz in Frankreich menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auferlegt. Anhand einer Fallstudie der Aktivitäten des Öl- und Gasproduzenten Total in Bolivien zeigte die Autorin, dass die schwierige Beweisführung für Menschenrechtsverstöße in globalisierten Produktionsprozessen sowie unklare Gerichtszuständigkeiten in der Rechtspraxis hohe Hürden für die Anwendung vermeintlich fortschrittlicher Gesetze zur Regulierung transnationaler Unternehmen setzen.

Das letzte Panel widmete sich den Ausichten eines internationalen Abkommens

über Wirtschaft und Menschenrechte, das seit 2015 in einer offenen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats in Genf verhandelt wird. *Nadia Bernaz* (Wageningen) diskutierte zunächst die Vorzüge und Nachteile verschiedener Modelle von Unternehmensverantwortung für Menschenrechte eines zukünftigen Abkommens, bevor sie sich für das „progressive Modell“ aussprach, das die Weiterentwicklung bestehender völkerrechtlicher Prinzipien mit staatlichen Implementierungsmechanismen kombiniert. Im Abschlussvortrag des Workshops analysierte *Janne Mende* (Darmstadt/Gießen) schließlich die diskursiven Kämpfe um Autorität im sich herausbildenden Wirtschafts- und Menschenrechtsregime anhand der Verhandlungen der intergouvernementalen Arbeitsgruppe über ein verbindliches internationales Abkommen. Mende zeigte auf, dass Auseinandersetzungen über die Legitimität und Autorität von Akteuren nicht zwangsläufig zu Widerstand oder Krisen, sondern – wie im Fall des jüngsten Abkommensentwurfs vom Oktober 2019 – auch zur Entwicklung neuer, hybrider Lösungswege führen können.

So endete der Workshop mit einer doppelten Erkenntnis: Einerseits veranschaulichten die Beiträge eindrucksvoll, dass die Steuerungspotenziale des Wirtschafts- und Menschenrechtsregimes bei weitem nicht ausgeschöpft sind und die Notwendigkeit für international koordinierte und verbindliche Standards besteht. Andererseits muss das normative Fundament des Regimes weiterentwickelt und dabei sichergestellt werden, dass die zunehmende Einbindung sich selbst regulierender Wirtschaftsakteure Menschenrechtsnormen und deren Schutz nicht bis zur Unkenntlichkeit aufweicht. Der Workshop machte deutlich, dass die Komplexität des Forschungsfeldes nur im kooperativen Austausch zwischen den Disziplinen erfasst werden kann.

---

Der Workshop wurde gefördert vom "Forum for the Study of the Global Condition" und vom Forschungsschwerpunkt „Gesellschaft und Kultur in Bewegung“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

## Buchbesprechung

**Christie Miedema: Not a Movement of Dissidents. Amnesty International Beyond the Iron Curtain (Schriftenreihe Menschenrechte im 20. Jahrhundert. Band 4. Für den Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert herausgegeben von Norbert Frei). Wallstein, Göttingen 2019. 280 Seiten, ISBN: 978-3-8353-3412-0.**

In der historischen Forschung werden die 1970er Jahre seit einiger Zeit als tiefgreifende Zäsur wahrgenommen. In etlichen Bereichen kam es weltweit zu einschneidenden Veränderungen. Folgt man dem an der Universität Yale lehrenden US-amerikanischen Rechtshistoriker Samuel Moyn, dann hatte die Globalisierung jener Dekade zwei Seiten: eine ökonomisch-krishafte und eine humanitär-fortschrittliche. Die großen Ideologien, die im Kalten Krieg aufeinanderprallten, hatten sich zunehmend erschöpft. An ihre Stelle trat, in den Worten des Tübinger Historikers Jan Eckel, ein „multifunktionales moralpolitisches Erneuerungsversprechen“. Dass die konfrontativen Muster des epochalen Konflikts gleichwohl nicht an Bedeutung verloren, wurde spätestens mit dem Amtswechsel im Weißen Haus in Washington im Januar 1977 auf der einen und der sowjetischen Intervention in Afghanistan am ersten Weihnachtstag 1979 auf der anderen Seite deutlich.

Als Teil einer breiter angelegten Revolution der Menschenrechte werden die 1970er Jahre, untermauert durch das Inkrafttreten des von der Generalversammlung bereits im Dezember 1966 angenommenen Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte im März 1976, auch als „Umbruchphase in der Menschenrechtsgeschichte“ (Samuel Moyn) interpretiert. Der Menschenrechtsaktivismus wurde von einem elitären zu einem Massenphänomen. Zunehmend verschränkten sich die Ebenen der zwischenstaatlichen Interaktion, des bürgerschaftlichen Engagements und des wissenschaftlichen Austauschs. Nichtstaatliche Akteure, Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen waren transnational vernetzt, beeinflussten einander, standen bisweilen aber auch in Kon-

kurrenz zueinander. Die Helsinki-Gruppen, die sich im Kontext der KSZE-Schlussakte vom 1. August 1975 in fast allen Ostblockstaaten bildeten, profitierten von westlicher Unterstützung. Ohne diesen Beistand hätten sich die Bürgerbewegungen kaum entfalten können. Ihr Einsatz für bürgerliche und politische Rechte mutierte, ob gewollt oder nicht, zu einem Emblem sui generis auf dem ideologischen Schlachtfeld des Kalten Krieges. Ihr Handlungsspielraum aber wurde durch Politisierung und Instrumentalisierung erheblich eingeschränkt. Wer eine gerade Linie vom breit angelegten Menschenrechtsaktivismus der 1970er bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion im Dezember 1991 ziehen will, wird, das zeigen gerade jüngere Studien, der Komplexität des Themas nicht gerecht.

Seit der Epochenwende von 1989/1991 ist die Geschichte der Menschenrechte und des Menschenrechtsschutzes in der von 1947 bis 1989 global ausgetragenen Konfrontation zwischen Ost und West zu einem eigenen Forschungsfeld geworden. Ihm verdankt eine neue Generation von Lehrstuhlinhabern ihre Berufung.

So gesehen reiht sich die Studie von Christie Miedema über Amnesty International und den osteuropäischen Menschenrechtsaktivismus der 1970er und frühen 1980er Jahre nahtlos in die bestehende Forschung ein. Und doch erschließt die niederländische Historikerin, die 2015 mit der Publikation ihrer Dissertation über das Verhältnis zwischen linken Bewegungen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland und der polnischen Opposition in den 1980er Jahren unter dem aussagekräftigen Titel *Vrede of Vrijheid?* (Frieden oder Freiheit?) erstmals hervorgetreten ist, neues Terrain.

Im Mittelpunkt der gut strukturierten, flüssig geschriebenen und ebenso differenziert wie engagiert argumentierenden Studie steht die Frage, wie Amnesty International vor dem Hintergrund des selbst definierten Prinzips der Unparteilichkeit mit den Herausforderungen des Kalten Krieges, den die Organisation zu überwinden trachtete, und dem Aufkommen von Amnesty-Gruppen und -Sektionen in Osteuropa umging. Der Fokus liegt einerseits auf der Londoner Zentrale, andererseits auf jenen Ländern, in denen Amnestys Menschenrechtsaktivismus über eine isolierte individuelle Mitgliedschaft hinausreichte: in der Sowjetunion und in Polen. Während Mark Hurst und Rudolf Ripp bereits erste Studien über Amnesty in der Sowjetunion vorgelegt haben, leistet Miedema mit ihrer Untersuchung Pionierarbeit für Polen. Anders als im sowjetischen Fall, bei dem sie sich auf Memoiren, zeitgenössische und wissenschaftliche Publikationen beschränken muss, kann sie sich für Polen auf zahlreiche Archivquellen stützen, darunter auf nachrichtendienstliche Akten und die persönlichen Bestände des Juristen, Journalisten und ehemaligen politischen Häftlings Emil Morgiewicz sowie auf jene des einstigen Gründers der pazifistischen Untergrundorganisation *Wolność i pokój* (WiP), die der verbotenen Gewerkschaft *Solidarność* nahestand, und heutigen Außenministers Jacek Czaputowicz. Darüber hinaus hat die Autorin mehrere Zeitzeugeninterviews geführt. Der zeitliche Rahmen erstreckt sich von den frühen 1970er Jahre bis in die frühen 1980er Jahre.

Osteuropa rückte erst in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den Fokus von Amnesty International, und zwar anders als Asien und Lateinamerika nicht auf Betreiben der Londoner Zentrale, sondern primär weil Menschenrechtsaktivisten und Dissidenten vor Ort Amnestys Nähe suchten – und letztlich nicht fanden. Für eine Organisation, die inmitten des Kalten Krieges im Mai 1961 in London mit dem ausdrücklichen Ziel aus der Taufe gehoben worden war, den ideologischen Konflikt gleichsam ignorierend zu überwinden, war das eine erstaunliche Tatsache. Dass der Ost-

West-Konflikt sich prinzipiell positiv auf den Menschenrechtsaktivismus ausgewirkt habe, wie einige Wissenschaftler behaupten, stellt Christie Miedema in ihrer revidierten Untersuchung dann auch kritisch in Frage. Von einer wirklich transnationalen globalen Bewegung könne deshalb nicht die Rede sein.

Im Gegenteil: Dass Anspruch und Wirklichkeit in Osteuropa an durchaus selbstverschuldete Grenzen stießen, führt Miedema auf das von der Londoner Zentrale – losgelöst von regionalen Spezifika – strikt verfolgte Prinzip der Unparteilichkeit zurück. Der erste Pfeiler dieses Prinzips, nämlich Menschenrechtsverletzungen, egal wo sie begangen wurden, in gleichem Maße zu verurteilen, haben Ansehen und Glaubwürdigkeit von Amnesty International zweifellos gemehrt. Weit kritischer dagegen betrachtet die Autorin den zweiten Pfeiler, wonach eine gewisse Distanz zwischen Aktivisten und Gefangenen zu wahren war. Konkret bedeutete das: Während osteuropäische Menschenrechtsaktivisten Amnesty dringend benötigte Informationen über ihre Region und damit über eine Region lieferten, die für Amnestys Politik der internationalen Ausgewogenheit wichtig war, durften sie an der Umsetzung der auf ihren Informationen beruhenden Maßnahmen nicht mitarbeiten. In Christie Miedemas Worten fällt das Fazit unmissverständlich aus:

“The obligation to only work on other countries while ignoring the pervasive violations at home put activists in an impossible situation. This was especially the case as interest in Amnesty [...] usually emerged among those who had already campaigned for human rights domestically. The rule not only made less sense in repressive societies than in the democracies where Amnesty began its activity, but above all did not convince the authorities, which mistrusted all independent civic activity. [...] Amnesty’s choice for detachment over experience meant that it willingly took away some of its Eastern European activists’ agency by not allowing them to work on the topics they were most knowledgeable about. The relationship between Amnesty and its Eastern European supporters thus hardly matches

the empowering nature that is often ascribed to human rights organizations.” (254)

Das ist ein hartes Urteil, das auch den Erfahrungen der Menschenrechtsaktivistin Christie Miedema aus einer freilich ganz anderen Zeit geschuldet sein mag. Und doch lässt sich nicht von der Hand weisen, dass das rigorose Festhalten an dem Prinzip der Unparteilichkeit, das von manchen bis heute analog zur zweiten Welle der Ostpolitik

als distanzierteres Desinteresse interpretiert wird, weder dem Anliegen der Aktivisten noch dem selbst definierten Auftrag letztlich gerecht wurde – und schon gar nicht den Betroffenen. Zur Transformation Mittel-, Ost- und Südosteuropas hat dieser Ansatz womöglich weit weniger beigetragen, als es den Sachwaltern von Amnesty International lieb sein mag.

*Victor Mauer*

## **Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**

### **Rosario Figari Layús**

Dr. phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

### **Victor Mauer**

Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam.

### **Gurgen Petrossian**

Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg.

### **Christoph Safferling**

Prof. Dr. iur., LL. M., Professur für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg.

### **Azim Semizoglu**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Leipzig.

### **Leon Holger Switala**

Wissenschaftliche Hilfskraft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

### **Marlene Wagner**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

### **René Wolfsteller**

PhD, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.







ISSN 1434-2820