

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Öffentliche Anhörung zum Thema
„Schutz von Menschenrechtsverteidigern“



28. September 2016
Berlin

Sachverständiger:

Jean P. Froehly
Büroleiter und politischer Berater des Direktors
OSZE Büro Demokratische Institutionen und Menschenrechte

Seit 25 Jahren berät das OSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (engl. Abk. ODIHR) die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten sowie auch deren Zivilgesellschaften in den Bereichen Wahlen, Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtstaatlichkeit, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Roma und Sinti. Mehrwert der Arbeit von ODIHR liegt im „umfassenden Sicherheitsbegriff“ der OSZE (Anerkennung der Interdependenz von politisch-militärischer Sicherheit mit Menschenrechten), in der geographischen Ausrichtung der OSZE („von Vancouver bis Wladiwostok“, inkl. USA, EU, Türkei, Russische Föderation, Zentralasien, Südkaukasus) sowie in der Zusammenarbeit mit den OSZE-Feldmissionen.

Der menschenrechtliche Verpflichtungskatalog der KSZE und späteren OSZE enthält zahlreiche explizite Verweise auf Menschenrechtsverteidiger: Während sich die KSZE-Teilnehmerstaaten bereits 1990 auf dem KSZE-Treffen in Kopenhagen „in Bekräftigung ihrer Verpflichtung, das Recht des einzelnen, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen und danach zu handeln, und sein Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen aktiv zu deren Förderung und Schutz beizutragen, wirksam zu gewährleisten“ auf verschiedene Bestimmungen geeinigt hatten, wurde die Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern auf dem KSZE Gipfel in Budapest 1994 auch durch die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich anerkannt.

Die im Jahr 2014 während des OSZE-Vorsitzes der Schweiz in Bern vorgestellten ODIHR „Leitlinien für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ stellen als umfassende Zusammenstellung sämtlicher OSZE- und sonstiger internationaler Standards ein wichtiges Arbeitsinstrument für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure gleichermaßen dar. Die Leitlinien beschränken sich nicht nur auf Standards betreffend physischer Integrität, Freiheit, Sicherheit und Würde von Menschenrechtsverteidigern, sondern gehen auch auf die Anforderungen für ein sicheres und unterstützendes Umfeld für Menschenrechtsarbeit ein. Sie sind in neun Sprachen verfügbar (ENG; RUS; FRA; TUR; SRB; UKR; HUN; ESP; ARB) und wurden in Veranstaltungen in Belgrad, Bishkek und Budapest vorgestellt.

Mit den Leitlinien kann ODIHR auf jahrzehntelange Arbeit in diesem Bereich zurückgreifen, insbesondere auf die Arbeit des früheren „Contact Points“, der in die umfassende Arbeit der ODIHR-Menschenrechtsabteilung integriert wurde. Im Rahmen eines dreijährigen Projekts arbeitet ODIHR derzeit an der Umsetzung der Leitlinien im OSZE-Raum und wird hierfür 2017 und 2018 große Berichte zur Lage der Menschenrechtsverteidiger im OSZE-Raum vorlegen, die auch auf Beispiele guter Praxis bei der Umsetzung der Leitlinien eingehen werden.

Die derzeit¹⁷ OSZE-Feldmissionen sind durch Zulieferung von Informationen zur Lage der Menschenrechtsverteidiger aus ihrem jeweiligen regionalen Zuständigkeitsbereich und Kontakten zu lokalen Ansprechpartnern in diesen Prozess eingebunden. Zugleich führt ODIHR Trainingsprogramme für die OSZE-Feldmissionen zur Beobachtung von Menschenrechten und Schutz von Menschenrechtsverteidigern durch.

Das zur Stunde von ODIHR in Warschau organisierte jährliche zweiwöchige OSZE-Implementierungstreffen in der menschlichen Dimension stellt eine der größten Konferenzen

für den Dialog zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft im Bereich Menschenrechte dar und wird von fast 900 Vertreter/innen der Zivilgesellschaft besucht, darunter zahlreiche Menschenrechtsverteidiger.

Auch durch seine Fortbildungsarbeit mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (engl. Abk. NHRI), z.B. in seiner „NHRI Academy 2016“, versucht ODIHR die Umsetzung der Leitlinien zu fördern. Durch Institutionalisierung des Verhältnisses von diesen Institutionen mit zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsverteidigern (z.B. NROs) und bessere Vernetzung können Ombudspersonen effektive Schutzfunktion gerade für nicht-staatliche Akteure wahrnehmen. Durch seine Arbeit im Bereich Versammlungsfreiheit, bei der ODIHR ausgewählte Versammlungen in OSZE-Teilnehmerstaaten beobachtet und die Schlussfolgerungen in einem Bericht zusammenfasst (in Deutschland zuletzt den G7 Gipfel im Juni 2015 in Elmau), soll auf eine bessere Umsetzung dieses auch für Menschenrechtsverteidiger essentielle Grundrecht hingewirkt werden. Hierbei kann auch auf die gemeinsam mit der Venedig-Kommission des Europarats erstellte Leitlinien zu Versammlungsfreiheit (2010) zurückgegriffen werden. Durch seine Rechtsgutachten (teilw. gemeinsam mit der Venedig-Kommission des Europarats) ist ODIHR in der Lage, Gesetzesvorhaben der OSZE-Teilnehmerstaaten auf Vereinbarkeit mit Standards für Menschenrechtsverteidiger zu überprüfen und entsprechende Empfehlungen auszusprechen.

Aktuelle Trends zeigen eine Verschlechterung der Lage von Menschenrechtsverteidigern im OSZE-Raum. Zum einen lässt sich eine „Implementierungslücke“ feststellen, bei der formaljuristisch vorhandene Grundrechte und Schutzmechanismen durch restriktive Behördenpraxis oder Verwaltungsvorschriften ausgehebelt werden. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine im Auftrag von ODIHR erstellte akademische Studie zur Vereinigungsfreiheit von Menschenrechtsverteidigern im OSZE-Raum¹. Auch werden oft nationale Sicherheit oder Bekämpfung von Terrorismus als Gründe für die Einschränkung von Freiheitsrechten genannt. Weitere Trends sind Stigmatisierung seitens staatlicher Medien sowie Einschüchterungen und Bedrohungen durch nicht-staatliche Akteure.

Besonders kritisch ist die Lage in offenen und sogenannten „eingefrorenen Konflikten“ im OSZE-Raum. Während der umstrittene Rechtsstatus von Gebieten zu fehlendem oder geringem Zugang zur Justiz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen führen kann, bleibt der internationalen Gemeinschaft nur wenig Spielraum zur Beobachtung und Stärkung der Menschenrechtssituation vor Ort. Lokale zivilgesellschaftliche Menschenrechtsverteidiger sind hier besonderen Bedrohungen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund engagiert sich ODIHR seit 2014 besonders in der Ukraine, wo mittlerweile an die 100 NROs von ODIHR ein Training für Sicherheitsanforderungen beim Menschenrechts-Monitoring erhalten haben.

ODIHR arbeitet eng und vertrauensvoll mit den verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen zusammen und ist am Ausbau des sogenannten „Inter-Mechanisms Process“, etwa durch einen stärker institutionalisierten Informationsaustausch interessiert.

¹ „The Enjoyment of Human Rights Defenders of their Rights to Freedom of Association“, Human Rights Law Clinic Papers 2016, University of Sussex. Siehe auch die gemeinsam von ODIHR mit der Venedig Kommission des Europarats erstellten Leitlinien zu Vereinigungsfreiheit (2015).