

Menschenrechtsschutz durch eine starke Zivilgesellschaft

Der Beitrag analysiert das präventive Potenzial der Zivilgesellschaft für die Nichtwiederholung systematischer Menschenrechtsverletzungen. Im Mittelpunkt stehen drei Elemente zur Stärkung der Zivilgesellschaft, die ein förderliches Umfeld schaffen, das Menschenrechtsverletzungen verhindert.



Dipl.-Jur. Sarah Rödiger, geb. 1988, ist Doktorandin an der Universität Hamburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht und Europarecht, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Im September 2015 hat der UN-Sonderberichterstatter über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung Pablo de Greiff dem UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) einen Bericht vorgelegt, der eine Strategie zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen beinhaltet. Eine der Kernforderungen des Berichts¹ ist die Stärkung der Zivilgesellschaft im Aufarbeitungsprozess und bei der Verhütung künftiger Verbrechen. Das präventive Potenzial der Zivilgesellschaft wird auf internationaler Ebene zunehmend im Rahmen von Ansätzen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen diskutiert.

Von großer Bedeutung war die Einrichtung des Mandats des UN-Sonderberichterstatters über die

Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung durch den MRR im Jahr 2011. Ziel war es, sowohl einen kohärenten Ansatz für den Umgang mit systematischen Menschenrechtsverletzungen als auch Strategien zur Verhinderung zukünftiger Verletzungen von Menschenrechten zu entwickeln.² Das Mandat war zunächst auf drei Jahre beschränkt und wurde im Jahr 2014 um drei Jahre verlängert. Auch auf nationaler Ebene hat sich jüngst im Rahmen des Leitlinienprozesses der Bundesregierung für Krisenmanagement, Konfliktbeilegung und Friedensförderung eine Debatte um das zivilgesellschaftliche Potenzial entzündet. Diskutiert werden die enge Verknüpfung der Krisenprävention mit der Frage des Menschenrechtsschutzes³ und die Einbindung der Zivilgesellschaft in das Präventionskonzept.⁴

Der vorliegende Beitrag analysiert anhand der im Bericht vorgestellten Strategie die Kernelemente zur Stärkung der Zivilgesellschaft und beleuchtet Potenziale der Zivilgesellschaft für die Nichtwiederholung von systematischen Menschenrechtsverletzungen. Damit soll das Verständnis der Vereinten Nationen von einer starken Zivilgesellschaft herausgearbeitet und der Mehrwert des Ansatzes der Nichtwiederholung für den Menschenrechtsschutz erörtert werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen

¹ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015.

² UN Doc. A/HRC/RES/18/7 v. 29.9.2011.

³ Beate Rudolf, Wie Menschenrechtsarbeit Konfliktursachen bekämpfen kann, 26.10.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/menschenrechte/article/wie-menschenrechtsarbeit-konfliktursachen-bekaempfen-kann/

⁴ Elisabeth Strohscheidt fordert, die Zivilgesellschaft als Partner auf Augenhöhe in der Konfliktprävention anzuerkennen, vgl. Elisabeth Strohscheidt, Eine Chance für mehr zivile Mittel, Politikkohärenz und Menschenrechte, 13.9.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/politikkoherence/article/eine-chance-fuer-mehr-zivile-mittel-politikkoherence-und-menschenrechte/; Veranstaltungsbericht: Zivilgesellschaft in der Krisenprävention und Friedensförderung, 26.10.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/veranstaltung/article/veranstaltungsbericht-zivilgesellschaft-in-der-krisenpraevention-und-friedensfoerderung/



Eine Kundgebung zu Genderngerechtigkeit und Frauenrechten am Internationalen Frauentag im Jahr 2015 in New York. UN PHOTO: DEVRA BERKOWITZ

drei Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft: 1. der Schutz der politischen Menschenrechte, 2. die Schaffung von Handlungsräumen und 3. die Ermöglichung der Teilhabe von vielfältigen Akteuren. So kann ein gesellschaftliches Umfeld entstehen, das Menschenrechtsverletzungen verhindert.

Völkerrechtliche Entwicklung der Garantien der Nichtwiederholung

In seinem Bericht benennt der UN-Sonderberichterstatter mögliche Maßnahmen, die zur Nichtwiederholung von Menschenrechtsverletzungen beitragen können. Damit wurde erstmals der Inhalt des Konzepts der Garantien der Nichtwiederholung näher bestimmt. Dieses entwickelte sich im Völkerrecht in drei Schritten, die maßgeblich zu dessen inhaltlicher Ausrichtung beitragen.

Rechtsschutz bei völkerrechtswidrigem Handeln

Garantien der Nichtwiederholung fanden zunächst Eingang in das nichtzwingende Recht (soft law) der Staatenverantwortlichkeit – und zwar als eine Form des Rechtsschutzes in Fällen völkerrechtswidrigen Handelns. Der Begriff der Nichtwiederholung (zunächst non-repetition, später non-recurrence) tauch-

te erstmalig im Jahr 1993 in einem Bericht des damaligen UN-Sonderberichterstatters über das Recht auf Wiedergutmachung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen Theo van Boven auf.⁵ Ein Artikelentwurf der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen aus dem Jahr 2001 beinhaltet ebenfalls die Verpflichtung, Garantien zur Nichtwiederholung einzurichten.⁶ Mit der Garantie der Nichtwiederholung sind Maßnahmen verknüpft, die eine Wiederholung von völkerrechtswidrigem Handeln ausschließen sollen. Der Staat ist hier in der Verantwortung.

Eingang im Menschenrechtsschutz

Mit der völkerrechtlichen Ausdehnung stellte sich die Frage nach dem Umfang des Konzepts. Beispielsweise wurde es mit der Verabschiedung der Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung im Jahr 2005 ausgeweitet.⁷ Zudem beschäftigten sich regionale Menschenrechtsgerichtshöfe und Institutionen des Menschenrechtsschutzes mit dem Konzept. Sie stellten fest, dass Staaten die erforderlichen Schritte unternehmen müssen, damit Verletzungen der Menschenrechtsübereinkommen sich nicht wiederholen.⁸ Neben dieser Verankerung wird das Konzept in Artikel 24 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance – kurz: Verschwundenen-Konvention) ausdrücklich aufgegriffen. Es berührt menschenrechtliche Belange, auch wenn der Fokus auf staatlichem Handeln unverändert bleibt.

Garantien als eigenständiger Aufgabenbereich

Mit dem Mandat des UN-Sonderberichterstatters über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung mündete die Entwicklung in dem Zusammendenken von Menschenrechten und der Auf-

⁵ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 v. 2.7.1993, Abs. 47f., 55 und 137.

⁶ UN-Dok. A/RES/56/83 v. 12.12.2001, Abs. 30.

⁷ UN-Dok. A/RES/60/147 v. 16.12.2005, S. 9.

⁸ UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 v. 29.3.2004, Abs. 17; Communication No. 176/1984, Walter Lafuente Peñarrieta et al. v. Bolivia, Abs. 18, UN Doc. CCPR/C/OP/2, S. 201–205.

arbeitung. Dadurch sind die Garantien nicht nur im Recht auf Wiedergutmachung verankert, sondern erhalten in einer umfassenden Strategie zur Aufarbeitung einen eigenständigen Aufgabenbereich. Neben vielfältigen Maßnahmen eröffnet diese Entwicklung einen Blick auf die Ursachen von Rechtsverletzungen, wodurch umfassende Antworten zur Prävention ermöglicht werden.⁹ Ausgehend von den Ursachen wird das Umfeld der Verletzungen einbezogen. Als integraler Bestandteil der Aufarbeitung ist Nichtwiederholung eng mit Unrechtsaufarbeitung und den zentralen Elementen Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung verbunden. Innerhalb einer umfassenden Strategie sollen Voraussetzungen zur Verbesserung der Aufarbeitung und der Nichtwiederholung identifiziert und präventive Maßnahmen untersucht werden.¹⁰ Dazu zählt die Empfehlung von juristischen und nicht-juristischen Maßnahmen im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes. Der Bericht von de Greiff vom September 2015 behandelt konzeptionelle Fragen an die Garantien und beschreibt eine Strategie, die Staaten durch vielfältige Maßnahmen durchsetzen können¹¹ und die darauf abzielt, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Die Konzentration auf zukünftige Verletzungen unterstreicht die präventive Funktion des Konzepts. Dabei geht es darum, schwerste Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht zu verhindern, die systematisch unter Ausnutzung der Hoheitsgewalt erfolgen und somit als internationale Verbrechen einzustufen sind. Die Garantien schützen dadurch ganze Gesellschaften. Eine universelle Strategie zur Nichtwiederholung existiert allerdings nicht. Vielmehr wird ein inhaltliches Ziel formuliert und den Staaten obliegt der Weg dorthin. Insofern sind die Adressaten vornehmlich staatliche Institutionen, da diese Verletzungen durch eigene Hoheitsträger verhindern können.

Maßnahmen auf drei Ebenen

Obwohl in erster Linie Staaten in der Pflicht sind, nimmt das Konzept weitere Akteure in den Blick. Multidimensionale Konflikte und Rechtsverletzungen erfordern eine multidimensionale Antwort, wodurch eine Vielzahl von Maßnahmen auf drei Ebenen denk-

bar ist.¹² Diese betreffen primär staatliche Institutionen. Zum Beispiel sind staatliche Reformen, etwa der Justiz, möglich. Daneben ist das Potenzial der Zivilgesellschaft zu entfalten, das bislang nicht ausgeschöpft wurde. Schließlich betonen Maßnahmen der dritten Ebene die präventive Wirkung der kulturellen und individuellen Sphäre. Die Ausdehnung des Konzepts in drei Dimensionen hat zur Folge, dass es einen fundamentalen Stellenwert zum Schutz

Im Menschenrechtsschutz sind zivilgesellschaftliche Akteure anerkannt und mit ihrer Einbindung festigt sich ihre Position innerhalb des UN-Systems.

einnimmt und die Rahmenbedingungen insgesamt verändern kann. Insbesondere die Aufnahme der zivilen Faktoren spielt eine wichtige Rolle. Prävention ist nicht nur eine Frage des »institutional engineering« sondern bedarf Maßnahmen in der gesellschaftlichen Sphäre zur Stärkung der Zivilgesellschaft.¹³ Im Menschenrechtsschutz sind zivilgesellschaftliche Akteure anerkannt und mit ihrer Einbindung festigt sich ihre Position innerhalb des UN-Systems.

Stärkung der Zivilgesellschaft im Völkerrecht

Die Einbindung der Zivilgesellschaft ermöglicht der Strukturwandel im Völkerrecht, der eine neue Perspektive eröffnet. Während die Anfänge des Völkerrechts durch ein staatenzentriertes Recht und das Prinzip der Souveränität geprägt waren, ist das Individuum inzwischen in den Vordergrund gerückt. Die geänderte Stellung wird deutlich im System des Menschenrechtsschutzes und im Völkerstrafrecht. Die Völkerrechtsordnung wurde durch den neuen Fokus verändert und wird nicht mehr nur als ein Recht zwischen Staaten verstanden. Die Stärkung des Menschenrechtsschutzes schlägt sich auch in normativen Entwicklungen nieder. Die auf »Menschlichkeit beruhende Normativität« findet ihren Ausdruck in den internationalen Gerichten und

⁹ Naomi Roht-Arriaza, Measures of Non-Repetition in Transitional Justice: The Missing Link?, in: Paul Greedy/Simon Robins (Eds.), From Transitional to Transformative Justice (CUP), Forthcoming, UC Hastings Research Paper No. 171, S. 25, 10. März 2016.

¹⁰ UN Doc. A/HRC/RES/18/7 v. 29.9.2011, Abs. 1.

¹¹ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 27.

¹² UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 37.

¹³ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 32.

Institutionen zum Menschenrechtsschutz.¹⁴ Staaten unterliegen beim Umgang mit Rechtsverletzungen den Menschenrechten und internationalen Prinzipien. Hinzukommt, dass systematische Verletzungen nicht mehr isoliert betrachtet werden kön-

Rechtliche und praktische Rahmenbedingungen für die freie Ausübung der politischen Menschenrechte sind Voraussetzung für ein förderliches Umfeld.

nen. Als eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit ist der Schutz der Rechtsgüter von der Staatengemeinschaft abhängig. Angesichts dessen beschäftigen sich die Vereinten Nationen vermehrt mit der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen.

Obwohl die Zivilgesellschaft völkerrechtlich nicht mit Einzelpersonen gleichzusetzen ist, profitiert sie von der gestiegenen Bedeutung des Einzelnen. UN-Resolutionen beziehen die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) gleichermaßen mit ein und fordern den Schutz einer freien Zivilgesellschaft sowie mehr Handlungsräume. Der Zivilgesellschaft wird damit eine menschenrechtsschützende Funktion zuerkannt. Die sich hieraus ergebenden rechtlichen und praktischen Fragen ihrer Legitimation beantworten die UN allerdings nicht.

Nichtwiederholung durch ein förderliches Umfeld

Aus der Strategie des UN-Sonderberichterstatters gehen drei Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft hervor. Erstens gehört hierzu der Schutz von politischen Menschenrechten. Zweitens sind Handlungsräume für die Zivilgesellschaft zu schaffen. Drittens ist die Teilhabe von vielfältigen Akteuren der Zivilgesellschaft in den Blick zu nehmen. Gemeinsam schaffen diese Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft ein förderliches Umfeld, das Menschenrechtsverletzungen verhindert und die Grundlage für die Nichtwiederholung bietet. Dieses Umfeld setzt an gesellschaftlichen Rahmenbedingun-

gen und dem Kontext von Menschenrechtsverletzungen an. Zur Konkretisierung des förderlichen Umfelds sind die Empfehlungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (United Nations High Commissioner for Human Rights – UNHCHR) aus dem Jahr 2016 einzubeziehen.¹⁵

Schutz der politischen Menschenrechte

Eine wichtige Voraussetzung für eine starke Zivilgesellschaft ist der Schutz der politischen Menschenrechte. Jede Person muss ihr Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten wahrnehmen können. Diese Rechte werden von den UN mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierung als ›Vehikel‹ für zivilgesellschaftliches Engagement bezeichnet.¹⁶ Eine starke Gesellschaft muss die Möglichkeit haben, auf Missstände im Staat hinzuweisen und sich entgegen der staatlichen Auffassung zu positionieren. Der Schutz und die aktive Förderung von politischen Menschenrechten ist Aufgabe des Staates. Nationale Gesetze und Institutionen sowie ein unabhängiger und effektiver Rechtsschutz sorgen für die Wahrung der politischen Menschenrechte. Rechtliche und praktische Rahmenbedingungen für die freie Ausübung der politischen Menschenrechte sind Voraussetzung für ein förderliches Umfeld. Dafür sind (Menschenrechts-)Bildung und kritisches Denken zu fördern sowie Zugang zu Informationen zu sichern, um Menschen über ihre Rechte aufzuklären und sie zu ermutigen, diese wahrzunehmen und einzufordern.

Handlungsräume schaffen

Der Zivilgesellschaft müssen darüber hinaus Handlungsräume zugestanden werden. In den vergangenen Jahren ist die Zivilgesellschaft stark unter Druck geraten. Immer häufiger gehen Staaten gegen zivilgesellschaftliche Akteure vor, was nicht selten dazu führt, dass diese ihre Arbeit einstellen müssen. Handlungsräume werden eingeschränkt (shrinking spaces) oder politische Aktivitäten werden vollkommen unmöglich gemacht (closing spaces).¹⁷ Dies gilt insbesondere für Organisatio-

¹⁴ Vgl. den Begriff ›Humanity-based normativity‹ bei Ruti G. Teitel, *Humanity's Law*, Oxford 2013, S. 34f.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/32/20 v. 11.4.2016.

¹⁶ UN Doc. A/HRC/32/20 v. 11.4.2016, Abs. 12.

¹⁷ Barbara Unmüßig, *Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space*, Mai 2016, S. 3, www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/03/zivilgesellschaft_unter_druck_shrinking_spaces.pdf; siehe dazu auch das Interview mit Maina Kiai, in diesem Heft, S. 57–62.

nen und Einzelpersonen, die sich für den Menschenrechtsschutz engagieren. Viele Regierungen sehen in einer unabhängigen, kritischen Zivilgesellschaft eine Bedrohung ihrer Macht und ergreifen Maßnahmen von normativen und administrativen Einschränkungen bis hin zur Kriminalisierung. In rechtlicher Hinsicht handelt es sich beispielsweise um Antiterror- und Sicherheitsgesetze, die NGOs und Einzelpersonen als Gefahr darstellen. Maßnahmen zur Kontrolle von NGOs betreffen die Finanzierung, Regelungen zur Registrierung und Vorschriften zur Berichtspflicht. Solche Maßnahmen und einschränkende Gesetze gibt es etwa in Indien, Russland oder Ungarn.¹⁸ Tatsächlich werden zivilgesellschaftliche Akteure diffamiert, verfolgt und unterdrückt. Vorwiegend im ›globalen Süden‹ betonen Regierungen ihre Souveränität, betrachten das Engagement internationaler NGOs als eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten und erheben oft den Vorwurf, es handle sich um ›westliche Agenten‹ oder ›neokoloniale Aktivitäten‹.¹⁹ Die Einschränkungen aus politischem Kalkül sind jedoch häufig nicht von der Hand zu weisen.

Die Berichte der UN-Sonderberichterstatter über die Lage von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern beinhalten Empfehlungen für ein förderliches Umfeld für zivilgesellschaftliche Akteure.²⁰ In erster Linie ist es Aufgabe der Staaten, sicherzustellen, dass diese in einem sicheren und förderlichen Umfeld arbeiten können. Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern kommt allerdings eine Schlüsselrolle für ein offenes, pluralistisches und partizipatorisches Umfeld zu, das die Zivilgesellschaft und den Schutz der Menschenrechte stärkt.

Im Jahr 2016 hat der MRR eine Resolution zum Handlungsraum der Zivilgesellschaft angenommen.²¹ Ausschlaggebend für ein förderliches Umfeld zur Entfaltung zivilgesellschaftlichen Engagements ist, laut Resolution, die Sicherung von politischen Menschenrechten durch Gesetze und Institutionen. Ergänzend dazu müssten Handlungsräume garantiert und ein politisches Klima geschaffen werden, das den Wert dieses Engagements anerkennt und ihre Arbeit ermöglicht. Die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme besteht auch innerhalb der UN. Daher müssen auf mehreren Ebenen Beteiligungsräume geschaffen werden.

Teilhabe ermöglichen

Die Teilhabe vielfältiger zivilgesellschaftlicher Akteure ist sowohl bei der Aufarbeitung als auch für die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen von Bedeutung. Die gemeinschaftliche Gestaltung von öffentlichen Angelegenheiten und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure sind grundlegende Faktoren für ein menschenrechtsschützendes Umfeld. Die Vereinten Nationen betonen, wie

Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern kommt eine Schlüsselrolle für ein pluralistisches und partizipatorisches Umfeld zu, das die Zivilgesellschaft und den Schutz der Menschenrechte stärkt.

wichtig die Teilhabe möglichst vielfältiger zivilgesellschaftlicher Akteure ist. Dies gilt insbesondere für politische Entscheidungsprozesse und freie Wahlen. Dabei sind ausdrücklich Frauen, Lesben, Schwule, Bisexuelle und trans- sowie intergeschlechtliche Menschen (LSBTI), Personen mit Behinderungen und Minderheiten einzubeziehen.²² Ein Multistakeholder-Ansatz fördert zudem nach Auffassung der Vereinten Nationen nachhaltige Entscheidungen und ein Umfeld der Akzeptanz. Allerdings

English Abstract

Sarah Rödiger

Human Rights Protection Through a Strong Civil Society pp. 63–68

This contribution analyzes the potential that civil society has in aiding in the non-recurrence of systematic human rights violations as mentioned in the report of the UN Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantee of non-recurrence. It examines the UN's understanding of a strong civil society and emphasizes this approach's value for the protection of human rights. The three elements needed to strengthen civil society include: political human rights, space, and participation of various actors. Together they create an enabling environment that prevents systematic violations of human rights.

¹⁸ Amnesty International, Amnesty International Report 2015/2016, The State of the World's Human Rights, Februar 2016.

¹⁹ Unmüßig, a.a.O. (Anm. 17), S. 4f., S. 11.

²⁰ Vgl. beispielsweise UN Doc. A/HRC/31/55 v. 1.2.2016, Abs. 76ff; UN Doc. A/HRC/25/55 v. 23.12.2013, Abs. 54ff.

²¹ UN Doc. A/HRC/RES/32/31 v. 1.7.2016.

²² Vgl. UN Doc. A/HRC/30/26 v. 23.7.2015; UN Doc. A/HRC/27/29 v. 30.6.2014; UN Doc. A/HRC/23/36 v. 11.3.2013.

²³ Vgl. zur Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen Helmut K. Anheier, in diesem Heft, S. 51–56.

Drei Fragen an Lidiya Grigoreva

Was haben die Vereinten Nationen in den letzten 20 Jahren unternommen, um die Zusammenarbeit mit NGOs zu stärken?

Seit der Verabschiedung der Resolution 1996/31 durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) im Juli 1996 haben mehr als 4000 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) den Konsultativstatus bei den UN erhalten. Damit können sie ihre Expertise und Empfehlungen direkt an den Verhandlungstischen einbringen. So wurden im Rahmen der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) des Menschenrechtsrats (MRR) bereits zweimal die Berichte zur Menschenrechtslage in allen UN-Mitgliedstaaten mit Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren überprüft. Damit fließen die Stimmen der Menschen direkt in das Verfahren ein. Die daraus folgenden Empfehlungen werden bei der Interessenvertretung und dem Aufbau von nationalen Kapazitäten aufgegriffen.

Wie beurteilen Sie die Beteiligung von NGOs bei der Förderung der SDGs und der 2030-Agenda?

Das Engagement der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) war beispiellos. Im Jahr 2015 konnten mehr als neun Millionen Menschen bei der Umfrage ›My World‹ ihre eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten benennen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) bildet nun den Rahmen für die Planung und die Aktivitäten vieler NGOs. In Genf gibt es etwa 400 NGOs und es ist gut zu beobachten, wie neue Partnerschaften zur Umsetzung der SDGs entstehen. Die Hälfte aller Veranstaltungen von NGOs bei den UN in Genf im Jahr 2016 befasste sich mit dem Thema.

Wie können sich NGOs wirksam im MRR engagieren?

Kontinuierliches Engagement ist gefragt, um Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen. NGOs müssen dem MRR glaubhafte und nachweisbare Fakten vorlegen. Auch die gemeinsame Interessenvertretung mit betroffenen Staaten und Unterstützerstaaten sowie die Zusammenarbeit mit internationalen NGOs sind sinnvoll. Gelegentlich gilt es, den Blick für hilfreiche Verfahren außerhalb des MRR zu weiten. Ein beeindruckendes Beispiel ist die Organisation ›Under the Same Sun‹, die international ein Bewusstsein für Menschen mit Albinismus geweckt hat. Sie setzt sich gegen deren Diskriminierung ein und nutzt dafür wirksam die Verfahren des MRR. Dies hat schließlich zur Ausrufung des Internationalen Tages der Aufklärung über Albinismus im Jahr 2015 geführt.



Lidiya Grigoreva,
geb. 1974, leitet das Verbindungsbüro zu den nichtstaatlichen Organisationen der Vereinten Nationen in Genf.

enthält das ›soft law‹ der Vereinten Nationen nur wenige Hinweise darauf, wie das Konzept zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen umzusetzen ist.

Zivilgesellschaftliche Potenziale zur Prävention

Die Stärkung der Zivilgesellschaft durch die Vereinten Nationen ist wesentlicher Teil des Konzepts zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Die drei Aspekte – der Schutz der politischen Menschenrechte, die Schaffung von Handlungsräumen und die Ermöglichung der Teilhabe von vielfältigen Akteuren – prägen das Verständnis von einer starken Zivilgesellschaft und schaffen ein förderliches Umfeld. Die Garantien der Nichtwiederholung stellen durch ihr funktionales Verständnis einen Ausgangspunkt für eine umfassende Strategie zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen dar. Offen bleibt dabei, welche rechtlichen Lösungen sich hieraus ergeben. Anschlussfragen, wie die der Legitimierung zivilgesellschaftlicher Akteure, beantworten die Vereinten Nationen nicht.²³ Sie formulieren ein inhaltliches Ziel; die damit einhergehenden Herausforderungen müssen die Staaten selbst bewältigen.

Der Mehrwert des Ansatzes für den Menschenrechtsschutz offenbart sich in der Systematik von Menschenrechtsverletzungen. Die Konzeption der Menschenrechte beruht darauf, dass staatliche Hoheitsträger diese Rechte verletzen. Daher müssen abseits staatlicher Maßnahmen zivilgesellschaftliche Potenziale zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen genutzt werden. Eine starke Zivilgesellschaft wirkt staatlichen Menschenrechtsverletzungen entgegen. Eine erfolgreiche Prävention setzt an den Ursachen an und stärkt das gesamtgesellschaftliche Umfeld. Die Zivilgesellschaft wird nicht nur in die Strategie einbezogen, sondern entwickelt sich als eigenständiger Akteur gleichberechtigt zum Staat. Dabei ist der Gedanke internalisiert, dass zur Prävention alle Akteure einbezogen werden müssen. Ein auf die Zivilgesellschaft ausgerichteter Ansatz für den Menschenrechtsschutz, der die Ursachen für Verletzungen auch in einem Ungleichgewicht der Akteure sieht, ist die Voraussetzung für die Stärkung der Zivilgesellschaft und einen Wandel der Praxis.