

Ein*e Sonderbeauftragte*r des UN- Generalsekretärs für den Schutz von Journalist*innen

April 2021

Eine dringende Notwendigkeit

- Um den Zugang der Öffentlichkeit zu freien, unabhängigen, pluralistischen und verlässlichen Informationen zu sichern, ist eine Gewährleistung des Schutzes von Journalist*innen unerlässlich. Das gilt in Friedenszeiten ebenso wie im Krieg oder während einer Pandemie. Dennoch wird freier Journalismus laut der von Reporter ohne Grenzen (RSF) erstellten Rangliste der Pressefreiheit 2021 in nicht weniger als 132 Ländern ernsthaft behindert oder eingeschränkt.
- Obwohl der Kampf gegen Straflosigkeit bei Gewalttaten gegen Journalist*innen mehr Aufmerksamkeit erfährt, nehmen Straflosigkeit und Übergriffe weiter zu.

Mindestens 1.059 Journalist*innen wurden laut RSF in den letzten zehn Jahren ermordet, weitere 387 waren Ende 2020 willkürlich in Haft. Der Anteil der Straflosigkeit bei Gewaltverbrechen gegen Journalist*innen liegt immer noch bei rund 90 Prozent. Im Internet florieren Drohungen und Hassrede gegen Journalist*innen ebenso wie Desinformation. Und Journalistinnen geraten gleich doppelt ins Visier, zum einen als Journalist*innen, zum anderen als Frauen.

- Die Mechanismen der Vereinten Nationen zur Bewältigung dieses Problems sind unzureichend, und der politische Wille, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, ist in vielen Staaten auffallend gering.

Das von den Vereinten Nationen geschaffene Netz von Anlaufstellen ist nicht ausreichend. Wir warten immer noch auf den „einheitlichen strategischen und harmonisierten Ansatz zur Frage der Sicherheit von Journalist*innen und der Straflosigkeit derjenigen, die Verbrechen gegen sie begangen haben“, der im 2012 verabschiedeten Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Sicherheit von Journalist*innen und zur Frage der Straflosigkeit vorgeschlagen wurde. Den Programmen und Organisationen der Vereinten Nationen fehlt es an Koordination, Ressourcen und Autorität, um Maßnahmen zu fördern, die der Schwere der Situation angemessen sind. Der offensichtliche gute Wille der einschlägigen Fachgremien und Mandatsträger reicht nicht aus.

Die angemessene Reaktion

- Die RSF-Kampagne zur Ernennung eine*s Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalist*innen (Special Representative of the UN Secretary-General for the Safety of Journalists SRSJ) soll diesen

Status quo in Frage stellen und endlich die Kosten für Verbrechen gegen Journalist*innen erhöhen. Dieser neue Posten soll dazu beitragen, die Wirkung, Transparenz und Effizienz von UN-Maßnahmen zum Schutz von Journalist*innen zu verbessern. Er wird auf die Freilassung von Journalist*innen abzielen, Schutzmaßnahmen etablieren und zu einer unabhängigen Justiz gegen Täter beitragen.

Starke Unterstützung muss noch konkretisiert werden

- Im Februar 2016 war Irina Bokova, die damalige Generaldirektorin der UNESCO, eine der ersten, die sich für diese Initiative einsetzte. Bei einem offiziellen Treffen mit RSF im Februar 2017 versprach UN-Generalsekretär Antonio Guterres die Ernennung eines*r SRSJ. Auf der UN-Generalversammlung im September 2017 forderte der französische Präsident Emmanuel Macron ausdrücklich „die Ernennung einer*s Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für den Schutz von Journalist*innen in aller Welt.“¹ Der Deutsche Bundestag unterstützte die RSF-Initiative im Juni 2017.² Der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, sprach sich im Dezember 2017³ für die Schaffung einer solchen Position aus, der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, tat dies im Mai 2018.⁴ Ein unabhängiges hochrangiges Gremium aus Rechtsexpert*innen für Medienfreiheit, das auf Initiative der britischen und kanadischen Regierung entstand, empfahl in seinem Bericht „Advice on promoting more effective investigations in violence and other crimes against journalists“ [Empfehlungen zur Förderung effizienterer Ermittlungen bei Gewalt und anderen Verbrechen gegen Journalist*innen] vom November 2020 die Einsetzung einer*s Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalist*innen.⁵ Das Auswärtige Amt bestätigte im Dezember 2020 seine Unterstützung dieser Aktion. Viele internationale Nichtregierungsorganisationen auf dem Gebiet der Pressefreiheit und Menschenrechte unterstützen die Forderung ebenso.

Appel von RSF an Staaten, die sich für den Schutz von Journalist*innen einsetzen:

RSF appelliert an die Staaten, die den Vorschlag einer*s Sonderbeauftragten unterstützen:

- Die Schaffung des Postens in der zweijährlichen Resolution der UN-Generalversammlung zum Schutz von Journalist*innen vorzusehen, über die auf der 76. Sitzung der Generalversammlung im Dezember 2021 beraten wird;
- Den UN-Generalsekretär umgehend auf diese Forderung aufmerksam zu machen;
- Sich in verschiedenen internationalen Foren für die Einsetzung einer*s Sonderbeauftragten des Generalsekretärs einzusetzen;
- Mit gutem Beispiel voranzugehen und sich zu einem finanziellen Beitrag zum Budget des SRSJ zu verpflichten.

¹ <https://rsf.org/en/news/french-president-calls-un-special-representative-journalists-safety>

² <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/signal-gegen-straftlosigkeit>

³ <https://rsf.org/en/news/eus-frans-timmermans-backs-call-un-special-representative>

⁴ <https://rsf.org/en/news/juncker-backs-creation-un-special-representative-safety-journalists>

⁵ [ibanet.org/investigations-report-launch-2020.aspx](https://rsf.org/en/news/ibanet.org/investigations-report-launch-2020.aspx)

Das UN- bzw. multilaterale System versagt bei der Eindämmung von gewaltsamen Übergriffen und Verbrechen gegen Journalist*innen

- 1. Die zahlreichen verabschiedeten Resolutionen haben sich bei der Verringerung der Bedrohungen für die Sicherheit von Journalist*innen bislang als unwirksam erwiesen**
 - In den letzten zehn Jahren haben verschiedene UN-Gremien zahlreiche Resolutionen verabschiedet, um Journalist*innen zu schützen und gegen die Straflosigkeit der für die Gewalt Verantwortlichen vorzugehen. Dazu gehören zwei vom Sicherheitsrat einstimmig verabschiedete Resolutionen (2222 im Jahr 2015 und 1738 im Jahr 2006) und eine Reihe von Resolutionen der Generalversammlung (74/157 im Jahr 2019, 72/175 im Jahr 2017, 70/162 im Jahr 2015, 69/185 im Jahr 2014 und 68/163 im Jahr 2013). Die Verabschiedung einer zweijährlichen Resolution durch die Generalversammlung hat eine symbolische Dimension, aber keine konkreten Auswirkungen vor Ort.
 - Unterdessen hat RSF in den letzten zehn Jahren die alarmierende Zahl von insgesamt 1.059 Morden an Journalist*innen registriert; Ende 2020 befanden sich mindestens 387 Journalist*innen in Haft. Trotz schwankender Zahlen werden jedes Jahr immer noch zahlreiche Journalist*innen getötet oder körperlich angegriffen oder sind anderen Formen von Aggression ausgesetzt. Journalistinnen geraten gleich doppelt ins Visier, zum einen als Journalist*innen, zum anderen als Frauen. Drohungen und Hassrede gegen Journalist*innen grassieren zusammen mit Desinformation in den sozialen Medien, die zu einem Nährboden für physische Gewalt geworden sind.
 - Auch der Kampf gegen die Straflosigkeit von Täter*innen bei Verbrechen gegen Journalist*innen hat trotz aller Resolutionen der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen keine nennenswerten Fortschritte gemacht. Neun von zehn Verbrechen gegen Journalist*innen bleiben nach wie vor ungestraft.

Ein konkreter, umfassender und zuverlässiger Mechanismus zur Anwendung internationaler Standards in Bezug auf den Schutz und die Sicherheit von Journalist*innen und den Kampf gegen die Straflosigkeit bei Gewaltverbrechen gegen sie ist dringend erforderlich.

2. Im UN-System gibt es keine auf den Schutz von Journalist*innen spezialisierten Stellen

- Verschiedene UN-Organe und -Mechanismen, darunter die UNESCO, das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) und der*die Sonderberichterstatter*in über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, sind für die Verteidigung und den Schutz von Journalist*innen zuständig.
- Sie alle haben jedoch kein auf dieses Thema spezialisiertes Mandat oder Team.
Beispiel 1: Der*die Sonderberichterstatterin über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung untersucht die Situation in einem bestimmten Land oder ein bestimmtes Thema im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit und legt dem Menschenrechtsrat einen Bericht vor. Das Mandat des*r Sonderberichterstatter*in umfasst mehr als nur den Schutz von Journalist*innen. Unter den Themen, die in den letzten Berichten behandelt wurden, waren die Überwachungsindustrie, Verschlüsselung und Anonymität, das Recht von Kindern auf freie Meinungsäußerung und die freie Meinungsäußerung bei Wahlen. Wie andere

Sonderverfahren des Menschenrechtsrats leidet auch der Sonderberichterstatter unter einem erheblichen Mangel an Ressourcen.

Beispiel 2: Der Menschenrechtsausschuss wurde gegründet, um die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) von 1966 zu überwachen, dessen Artikel 19 das Recht auf freie Meinungsäußerung schützt. Der Menschenrechtsausschuss spricht ausschließlich an die Vertragsstaaten des ICCPR Empfehlungen aus und kann nur Einzelbeschwerden über angebliche Verletzungen durch Vertragsstaaten des ersten Fakultativprotokolls des ICCPR entgegennehmen. Der SRSJ würde die Maßnahmen des Menschenrechtsausschusses ergänzen, indem er*sie sicherstellt, dass Staaten ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Journalist*innen einhalten, und würde somit eine Lücke schließen.

3. Mehr Koordination für mehr Wirksamkeit

- Um der mangelnden Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren und Mandaten entgegenzuwirken, forderte der 2012 von der UNESCO entworfene UN-Aktionsplan die „Schaffung eines Netzes von Koordinierungsstellen zu Fragen der Sicherheit von Journalist*innen in allen zuständigen Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen, mit dem Ziel, wirksame Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit von Journalist*innen und zur Bekämpfung der Straflosigkeit zu erarbeiten, die Maßnahmen zu koordinieren und Informationen auszutauschen und, wann immer möglich, zu veröffentlichen.“
- Der UN-Aktionsplan betonte zudem die dringende Notwendigkeit, dass die „verschiedenen Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen [...] einen einheitlichen strategischen und harmonisierten Ansatz zur Frage der Sicherheit von Journalist*innen und der Straflosigkeit derjenigen, die Verbrechen gegen sie begangen haben, entwickeln.“

→ Die Benennung von Koordinationsstellen für den Schutz von Journalist*innen in den wichtigsten UN-Organisationen und -Programmen ist sicherlich ein erster Schritt. Dennoch reicht der geschaffene Handlungsrahmen nicht aus, um angemessen auf auf Übergriffe gegen Journalist*innen reagieren zu können, was zu wachsender Straflosigkeit geführt hat:

- Mangelnde Transparenz über die Zusammensetzung der Koordinierungsstellen, die eingesetzten Ressourcen und die ergriffenen Maßnahmen;
- Keine Wirkungsevaluierung des gewährten Schutzes in Fällen, die von NGOs vorgebracht wurden;
- Keine klare Möglichkeit, die UN zu alarmieren;
- Unzureichende Koordination und fehlende politische Impulse im Zentrum des Netzes an Koordinationsstellen.

4. Die Überwachung der Einhaltung internationaler Standards bleibt ein fehlendes Teil im Gesamtprozess

- Auf nationaler Ebene haben es viele Regierungen aufgrund mangelnden politischen Willens versäumt, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Unter diesen Umständen gibt es derzeit keinen Mechanismus mit der nötigen Autorität, um sicherstellen zu können, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus dem bestehenden Rechtsrahmen zur Sicherheit von Journalist*innen – der sich aus den Resolutionen der UN-Generalversammlung, der UNESCO, des Menschenrechtsrats und des UN-Sicherheitsrats sowie den Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses zu diesem Thema ergibt – erfüllen.

Zuständigkeiten des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalist*innen (SRSJ)

Die Einrichtung des Postens eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalist*innen (SRSJ) hat den Vorteil, eine **dauerhafte Struktur an zentraler Stelle im UN-System zu schaffen**, die die Maßnahmen der UNESCO, der Sonderberichterstatter*innen (im Rahmen der Sonderverfahren), des UN-Sicherheitsrats (UNSC) und der Generalversammlung (UNGA) **erheblich zu verstärken** vermag. Das Amt wird außerdem zur Stärkung der auf regionaler und nationaler Ebene entwickelten Aktionen und Mechanismen beitragen.

Zu den Aufgaben eines*r vom UN-Generalsekretär (UNSG) ernannten und eingesetzten Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalistinnen und Journalist*innen würde es gehören:

- 1. Informationen über Bedrohungen für die Sicherheit von Medienschaffenden zu sammeln**, insbesondere innerhalb des UN-Systems und bei spezialisierten Nichtregierungsorganisationen.
- 2. Als systematisches und schnelles Frühwarnsystem für den UN-Generalsekretär zu fungieren**, indem er diesen auf die schwerwiegendsten Verstöße gegen Journalist*innen und Medien sowohl in Konfliktregionen als auch in Regionen ohne bewaffnete Konflikte aufmerksam macht. Dadurch kann der UN-Generalsekretär schnellstmöglich auf Bedrohungen gegen Journalist*innen reagieren, insbesondere indem er direkt gegenüber den betroffenen Mitgliedstaaten offizielle und informelle diplomatische Mechanismen in Gang setzt.
- 3. Den UN-Aktionsplan umzusetzen, der „zugängliche Mechanismen zur Sofortreaktion in Notfällen für Gruppen und Medienorganisationen“ vorsieht. Der SRSJ ist in der Lage,**
 - alle zuständigen UN-Organisationen zu Schutzmaßnahmen aufzufordern.
 - die gremienübergreifende Hilfe für Länder bei der Ausarbeitung von Gesetzen zu koordinieren und ihre Bemühungen zur Umsetzung bestehender internationaler Regeln und Prinzipien zu unterstützen.
 - eine harmonisierte Strategie für alle UN-Organisationen, -Fonds und -Programme zum Thema Sicherheit von Journalist*innen und die Straflosigkeit der Täter von Verbrechen gegen sie zu entwerfen und deren Verabschiedung zu fördern.
- 4. Über den UN-Generalsekretär als Frühwarnsystem für den UN-Sicherheitsrat zu dienen und diesen dadurch zur raschen Verabschiedung der dem UNSC zur Verfügung stehenden Instrumenten zu befähigen:** Vermittlungsmechanismen einzurichten, Erkundungsmissionen anzuordnen, internationale Untersuchungskommissionen einzusetzen – und auf diese Weise schnelle Lösungen in Notfällen anzubieten.
- 5. Gewaltsame Übergriffe auf Journalist*innen, Medienschaffende und das mit ihnen verbundene Personal zu untersuchen.** Besuche vor Ort und Treffen mit Opfern und Zeug*innen durchzuführen. Der SRSJ kann Kontakt zu lokalen Hilfsmissionen, Friedenseinsätzen und UN-Sondergesandten aufnehmen und mit ihnen in den einzelnen Ländern zusammenarbeiten. Er kann ein Sondermandat des UN-Sicherheitsrats beantragen und nach dessen Erteilung direkt und persönlich Ermittlungen vor Ort aufnehmen.
- 6. Zu überwachen, inwieweit die Mitgliedstaaten die einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats einhalten** und dem UN-Sicherheitsrat einen jährlichen Bericht hierzu vorzulegen. Die Resolutionen 1738 und 2222 des UN-Sicherheitsrats haben keinen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung geschaffen. Auch der UN-Aktionsplan sieht keinen Mechanismus vor, um zu überwachen, dass die Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen. Die bestehenden Mechanismen – der Menschenrechtsrat, die Sonderberichterstatter*innen und der

Menschenrechtsausschuss – sehen keine Überwachung der Einhaltung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats vor.

7. **Die Umsetzung von Resolutionen der Generalversammlung durch die Mitgliedstaaten zu unterstützen** und den Generalsekretär bei der Abfassung des Kapitels zur Sicherheit von Journalist*innen, Medienschaffenden und dem mit ihnen verbundenen Personal in seinen künftigen Berichten über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zu informieren, zu unterstützen und zu beraten (gemäß Resolution 2222).
8. **Die Bemühungen des UN-Sonderberichtstatters für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung zu unterstützen**, indem er dessen Empfehlungen, Berichte, Appelle an die Mitgliedstaaten und Ersuchen um Länderbesuche, bei denen es um die Sicherheit von Journalist*innen geht, direkt über den Generalsekretär der Vereinten Nationen und über das Netz von Koordinierungsstellen in allen einschlägigen UN-Organisationen, Fonds und Programmen weiterleitet.
9. **Den von der UNESCO koordinierten Aktionsplan zu verstärken**, insbesondere in seiner Rolle als gremienübergreifender Mechanismus zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Gesetzen und Mechanismen, die die Meinungs- und Informationsfreiheit im Einklang mit internationalen Regeln und Grundsätzen fördern.
10. **Die Maßnahmen des Menschenrechtsausschusses und anderer Vertragsorgane zu ergänzen**, indem er mit einem speziell auf die Sicherheit von Journalist*innen zugeschnittenen Mandat die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sicherstellt.
11. **Eine einheitliche und abgestimmte Strategie für alle UN-Organisationen, -Fonds und -Programme** zum Thema Sicherheit von Journalistinnen und Journalist*innen und zum Problem der Straflosigkeit von Tätern, die Verbrechen gegen sie begehen, **zu entwickeln und unterstützen**. Der UN-Aktionsplan unterstreicht die Dringlichkeit einer solchen Strategie.
12. **Die Aktionen des Netzes von Anlaufstellen zu Fragen der Sicherheit von Journalist*innen**, dessen Wirkung bislang nur sehr schwer zu messen war, **zentral zu koordinieren**.
13. **Alle Kooperationsinitiativen durchzuführen**, die für die Umsetzung seines Mandats notwendig sein könnten.
14. Dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem Menschenrechtsrat **Bericht zu erstatten** und – über den Generalsekretär – den Sicherheitsrat bei jeder entsprechenden Situation, die in seine Zuständigkeit fällt, **einzuschalten**.

Im Allgemeinen wird die Rolle des SRSJ auch dazu dienen, die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu fördern, wie sie in **Ziel Nr. 16.10 der Ziele für nachhaltige Entwicklung** festgelegt sind, insbesondere durch die Überwachung der Erreichung der Indikatoren 16.10.1 und 16.10.2.

Ein Mandat nach dem Vorbild des*r Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte

Der*die Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte ist ein **gemeinsamer Mechanismus des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des Menschenrechtsrats** und berichtet an diese drei Gremien.

- Geschaffen wurde das Amt durch eine Resolution der UN-Generalversammlung im Jahr 1997, die den Generalsekretär aufforderten, einen Sonderbeauftragten mit einem Mandat zur Berichterstattung an die UN-Generalversammlung und den Menschenrechtsrat zu ernennen. Diese Resolution (A/Res/51/77) bat den UN-Generalsekretär außerdem, „sicherzustellen, dass dem Sonderbeauftragten die erforderliche Unterstützung zuteil wird, damit er seinen Auftrag wirksam erfüllen kann“. Die Resolution appellierte ferner an die relevanten UN-Organisationen, -Fonds und -Programme, „dem Sonderbeauftragten Unterstützung zu gewähren“, und forderte die „Staaten und die in Betracht kommenden Institutionen auf, dafür freiwillige Beiträge bereitzustellen“.
- 1999 beschloss der UN-Sicherheitsrat, ein solches Mandat zu integrieren und sich der zugrundeliegenden Resolution anzuschließen. Demnach berichtet der*die Sonderbeauftragte nun an die UN-Generalversammlung, den UN-Sicherheitsrat und den Menschenrechtsrat und spricht gegenüber diesen Organen Empfehlungen aus.

→ Das Modell des*r Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte ist aufgrund der zentralen Stellung im UN-System am besten geeignet, um die Anforderungen an Nachhaltigkeit, Effizienz und Reaktionsfähigkeit zugleich zu erfüllen.

→ Seit 1997 hat der*die Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte weltweit das Bewusstsein für die Dringlichkeit dieses Themas geschärft und die Umsetzung konkreter Maßnahmen ermöglicht, darunter die Verabschiedung einer Reihe von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit diesem Thema sowie die Schaffung eines Protokolls zur UN-Kinderrechtskonvention, die im Jahr 2000 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und bisher von 156 Staaten ratifiziert wurde. Außerdem hat sich der/die Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte erfolgreich für die Verabschiedung und tatsächliche Umsetzung nationaler Rechtsvorschriften eingesetzt.